



A KÚRIA
Önkormányzati Tanácsa
határozata

Az ügy száma: Köm.5017/2017/6.

A tanács tagja: Dr. Balogh Zsolt a tanács elnöke, előadó bíró, Dr. Horváth Tamás bíró,
Dr. Dobó Viola bíró

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

Az indítványozó képviselője: dr. Lakatos Szabolcs jogtanácsos

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

Az ügy tárgya: zárszámadási rendelet megalkotása

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- megállapítja, hogy Érpatak Község Önkormányzat képviselő-testülete a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény 138. § (1) bekezdés k) pontjából, továbbá az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 91. § (1) bekezdéséből eredő jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, mert nem alkotta meg a 2015. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletét;
- felhívja a képviselő-testületet, hogy jogalkotási kötelezettségének 2017. november 30-ig tegyen eleget;
- 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 kezdeményezte törvényen alapuló jogalkotói kötelezettség elmulasztását, mert Érpatak Község Önkormányzata (a továbbiakban: önkormányzat) nem tett eleget a 2015. évi zárszámadás elfogadásával kapcsolatos jogalkotási kötelezettségének. Az indítvány benyújtását követően – 2016. szeptember 6-án megtartott képviselő-testületi ülésen – az önkormányzat elfogadta a 4/2016. (IX.06.) számú rendeletét „Az Önkormányzat 2015. évi Zárszámadásáról” (a továbbiakban: Ör.). Erre tekintettel az indítványozó indítványát visszavonta, a Kúria pedig a Köm.5032/2016/8. számú, 2016. november 22-én kelt végzésében az eljárást – a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 51. § (2) bekezdés a) pontja és 58. §-a alapján – megszüntette.

[2] A fentieket követően az indítványozó az Ör. törvényességi felülvizsgálatára (újabb) indítványt nyújtott be. Előadta, hogy az Ör. megalkotására törvénytől módon kerül sor:

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. 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. Az indítványozó a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 52. § (1) bekezdés e) pontja, 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.

[3] A Kúria a Köf.5046/2016/8. számú határozatában az indítványnak helyt adott, az Ör.-t a jövőre nézve 2017. április 1-jei hatállyal megsemmisítette. A Kúria megállapította, hogy az önkormányzati döntéshozatali eljárás garanciális szabálya a tárgyalási napirend képviselő-testületi elfogadása.

[4] A fentieket követően az indítványozó 2017. június 8-án kelt beadvánnyal fordult a Kúria Önkormányzati Tanácsához, törvényen alapuló jogalkotási feladat elmulasztásának megállapítása végett.

Az indítvány és az érintett önkormányzat állásfoglalása

[5] Az indítványozó előadta, hogy az önkormányzati képviselő-testület a zárszámadás elfogadása céljából 2017. március 31. napján, majd április 1. napján és április 2. napján összehívott ülésén határozatképtelenség miatt a napirendet megtárgyalni nem tudta. Ezt követően a képviselő-testület a 2017. április 3-án megtartott, majd az újra összehívásra került testület a 2017. április 20-án megtartott ülésen nem fogadta el a 2015. évi zárszámadásra vonatkozó előterjesztést.

[6] Az indítványozó szerint az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 91. § (1) bekezdése, továbbá a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény (a továbbiakban: Hatásköri törvény) 138. § (1) bekezdés k) pontja egyértelműen az önkormányzatok feladatává teszi az adott évi költségvetési törvény végrehajtásáról szóló zárszámadási rendelet megalkotását. Az indítványozó álláspontja alátámasztására idézett a Kúria Köm.5.060/2013/5. számú határozatából. Véleménye szerint az önkormányzatnak az eltelt időtartamra való tekintet nélkül eleget kell tennie jogalkotási kötelezettségének, hiszen zárszámadási rendelet hiányában az önkormányzat gazdálkodásának átláthatósága és az államháztartás működésének alapelvei sérülnek.

[7] A fentiek alapján az indítványozó törvényen alapuló jogalkotási feladat elmulasztását kezdeményezte, mivel Érpatak Község Önkormányzat képviselő-testülete nem alkotta meg a 2015. évi zárszámadásról szóló önkormányzati rendeletét, s kérte, hogy a Kúria határidő tűzésével hívja fel az önkormányzatot jogalkotói feladatának teljesítésére.

[8] A Kúria a Bszi. 52. §-a alapján az indítványt megküldte az érintett önkormányzatnak az indítvánnyal kapcsolatos állásfoglalása beszerzése céljából. Az önkormányzat nevében a

polgármester nyújtott be állásfoglalást, amelyben egyetértett a kormányhivatallal. Kifejtette, hogy a zárszámadási rendelet megalkotására azért nem került sor, mert a képviselő-testület négy tagja vagy nem jött el a meghirdetett ülésre, vagy ha eljött, nem volt hajlandó megszavazni az előterjesztést. A polgármester később újabb beadványt nyújtott be, amelyben előadta, hogy a település működését veszélyezteti (szóhasználatával „katasztrófa helyzet” jött létre) a képviselő-testület működése (működésének hiánya), így a jelen ügy tárgyát képező zárszámadási rendelet elfogadásának hiánya miatt is. A polgármester véleménye szerint a lakosság alapvető ellátása került veszélybe. Ezeket a problémákat a település saját erejéből megoldani nem képes.

A Kúria döntésének jogi indoka

[9] A Hatásköri törvény 138. § (1) bekezdés k) pontja értelmében a képviselő-testület gazdálkodási feladata és hatásköre, hogy „elfogadja a költségvetés végrehajtásáról szóló beszámolót (zárszámadás), ennek keretében elfogadja a normatív költségvetési hozzájárulásoknak a költségvetési törvény előírása szerinti elszámolását.”

[10] Az Áht. 91. § (1) bekezdése szerint „A helyi önkormányzat költségvetésének végrehajtására vonatkozó zárszámadási rendelet tervezetét a jegyző készíti elő és a polgármester terjeszti a képviselő-testület elé úgy, hogy az a képviselő-testület elé terjesztését követő harminc napon belül, de legkésőbb a költségvetési évet követő ötödik hónap utolsó napjáig hatályba lépjen. A zárszámadási rendelet tervezetével együtt a képviselő-testület részére tájékoztatásul be kell nyújtani a kincstár 68/B. § szerinti ellenőrzése keretében a helyi önkormányzat éves költségvetési beszámolójával kapcsolatosan elkészített jelentését”.

[11] A Kúria az 5.060/2013/5. számú határozatában 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. 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.

[12] Ki kell tehát emelni, hogy a Hatásköri törvény 138. § (1) bekezdés k) pontja szerint a zárszámadási rendelet keretében kell elfogadni a normatív költségvetési hozzájárulásoknak a költségvetési törvény előírása szerinti elszámolását. Mindez az önkormányzati működés transzparenciája szempontjából elengedhetetlen, a mellett, hogy a normatív költségvetési hozzájárulások felhasználása nélkül a település üzemeltetése veszélybe kerül. Tehát mind a költségvetési, mind a zárszámadási rendelet megalkotása az önkormányzati működés – és így a lakosság közszolgáltatásokhoz való hozzáférése, ellátása – szempontjából alapvető jogalkotási kötelezettsége a helyi képviselő-testületeknek.

[13] A fentiek alapján a Kúria megállapította, hogy Érpatak Község Önkormányzat képviselő-testülete törvényen alapuló jogalkotói kötelezettségét elmulasztotta, mivel nem alkotta meg a 2015. évi zárszámadásról szóló önkormányzati rendeletét. A Kúria a Bszi. 59. §-a alapján felhívta az önkormányzatot, hogy jogalkotási kötelezettségének 2017. november 30. napjáig tegyen eleget.

[14] Az önkormányzati képviselő-testület működésével kapcsolatosan a Kúria a következőket jegyzi meg. Az Alkotmánybíróság a 24/2000. (VII. 6.) AB határozat rendelkező rész 2. pont első mondata szerint a helyi önkormányzás zavartalanságának fenntartása, feltételeinek biztosítása a helyi képviselő-testületnek és a polgármesternek egyaránt

alkotmányos kötelessége. Az Alkotmánybíróság az 1220/H/1992. AB határozatának rendelkező részében pedig azt fogalmazta meg, hogy „Önkormányzati képviselő-testület Alkotmánnyal ellentétes működésének egyik megnyilvánulása az, ha a képviselő-testület tartósan nem működik és működéskéességének helyreállása, illetve működésének folytatása nem várható.”

[15] A Mötv. 132. § (1) bekezdés f) pontja értelmében a kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében az Alaptörvényben meghatározott feladat- és hatáskörökön túl javasolhatja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánynál az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlását.

[16] A Kúria a fentiek figyelembe vételével rámutat, hogy Alaptörvénnyel ellentétes helyzetet eredményez, ha a képviselő-testület nem működik, és működéskéességének helyreállítása sem várható. A nem működő, vagy nem megfelelően működő helyi önkormányzat nem tudja ellátni Alaptörvényben foglalt, a helyi közügyek intézésében megjelölt feladatát.

[17] A meg nem alkotott szárszámadási rendelettel összefüggésben pedig a Kúria arra utal, hogy az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdése szerint „[a] fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet vagy önkormányzati határozatot a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg.”

[18] A fentiek alapján megállapítható, hogy az Alaptörvénnyel való összhang helyreállítása érdekében a kormányhivatal többféle kezdeményezési jogosultsággal rendelkezik.

Alkalmazott jogszabályok:

[19] 1991. évi XX. törvény 138. § (1) bekezdés k) pontja

2011. évi CXCV. törvény 91. § (1) bekezdés

Záró rész

[20] A határozat Magyar Közlönyben való közzététele a Bszi. 55. § (2) bekezdésén és 57. §-án alapul.

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

Budapest, 2017. október 24.

**Dr. Balogh Zsolt s. k. a tanács elnöke, előadó bíró, Dr. Horváth Tamás s.k. előadó bíró,
Dr. Dobó Viola s.k. bíró**