



A KÚRIA
Önkormányzati Tanácsa
határozata

Az ügy száma: Köf.5043/2015/4.

A tanács tagja: dr. Kozma György 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 polgármesteri vétót követő ismételt elfogadása

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

– megállapítja, hogy Terem Község Önkormányzat Képviselő-testületének az önkormányzati képviselőknek, a bizottsági elnököknek, a bizottság tagjainak járó tiszteletdíjról és természetbeni juttatásról szóló 2/2015. (II.23.) Kt. rendelete törvénysértő, ezért azt 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 megtartott ülésén 3 igen és 2 nem szavazattal döntött az önkormányzati képviselőknek, a bizottsági elnököknek, a bizottság tagjainak járó tiszteletdíjról és természetbeni juttatásról szóló 2/2015. (II.05.) Kt. rendeletről (a továbbiakban: Ör.1.). A jegyzőkönyv szerint a szavazást követően a polgármester jelezte, hogy az Ör.-t a település érdekeivel ellentétesnek tartja, ezért Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 68. § (1) bekezdésében foglalt jogával élve ismételten tárgyalásra fogja bocsátani. A Képviselő-testület 2015. február 23-án megtartott ülésén 3 igen 1 nem szavazattal elfogadta az önkormányzati képviselőknek, a bizottsági elnököknek, a bizottság tagjainak járó tiszteletdíjról és természetbeni juttatásról szóló 2/2015. (II.23.) Kt. rendeletét (a továbbiakban: Ör.2.). A 2015. február 23-ai ülésről készült jegyzőkönyv szerint a polgármester a képviselői illetményről szóló rendeletet az eredeti tartalom szerint tette fel szavazásra, azonban a későbbiek tanúsága szerint az Ör.1. és az Ör.2. tartalma nem egyezett meg. A jegyzőkönyvek, valamint a polgármestertől kért tájékoztatás alapján a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal megállapította, hogy az Ör.1.-hez nem érkezett módosító indítvány.

[2] A kormányhivatal a Mötv. 132. § (1) bekezdés a) pontja alapján törvényességi felhívással élt az érintett önkormányzat felé, de az önkormányzat – a törvényellenesség megszüntetésére adott határidő meghosszabbítása ellenére – a felhívásban foglaltaknak nem tett eleget. Ezért a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: indítványozó) a Mötv. 136. § (2) bekezdés alapján a Kúriához fordult.

Az indítvány és az érintett önkormányzat állásfoglalása

[3] Az indítványozó kifejtette, hogy a polgármesternek a Mötv. 68. § (1) bekezdésében meghatározott vétőjoga az Ör.1. ismételt tárgyalásának kezdeményezésére terjedt ki, ezért az Ör.1.-et kellett volna változatlan szöveggel ismét a képviselő-testület elé terjeszteni. A képviselő-testület köteles a már elfogadott önkormányzati rendeletet ismételten megtárgyalni, s lehetősége van változatlan tartalommal ismételten elfogadni, az elfogadott döntést visszavonni, vagy a még végre nem hajtott rendelethez módosító indítványokat benyújtani. Az ismételt tárgyaláson elfogadott döntéshez minősített többség kell.

Tekintettel arra, hogy a 2013. február 23-ai képviselő-testületi ülésen módosító indítvány nem érkezett a már elfogadott és ismételten tárgyalt Ör.1.-hez, így az Ör.2. tartalmilag nem térhetett volna el az Ör.1.-től. Ezért – a kormányhivatal szerint – az Ör.2. a Mötv. 68. § (1) bekezdésébe ütközik.

[4] Az indítványozó az egyes rendelkezésekkel kapcsolatban külön-külön is törvényességi kifogással élt. Így véleménye szerint törvénytörő az Ör.2. 1. § (1) bekezdésének az a

szövege, mely szerint tiszteletdíjat a polgármester és az alpolgármester kivételével állapít meg a képviselőknek, az állandó bizottságok elnökeinek, tagjainak, az állandó bizottságok nem képviselő tagjainak. Az indítványozó szerint a Mötv. 143. § (4) bekezdés f) pontja pontosan meghatározza, hogy milyen körben van felhatalmazása a települési önkormányzatoknak tiszteletdíj megállapítására, amelyből egyértelműen következik, hogy a polgármester és az alpolgármester tiszteletdíjának meghatározására a felhatalmazás nem terjed ki. Ezért erről önkormányzati rendeletben nem kell rendelkezni. Mivel az Ör.2.-ben ez szerepel ezért az indítványozó szerint az ellentétes a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 6. § (2) bekezdés b) pontjával és 6. § (3) bekezdésével.

[5] Az indítványozó szerint törvénytörő az Ör.2. 3. §-a is. Az Ör.2. e rendelkezése a tiszteletdíj mérsékléséről, megvonásáról szól, a Mötv. 143. § (4) bekezdés f) pontja azonban ennek szabályozására nem ad felhatalmazást. A Mötv. 33. §-a szerint a tiszteletdíj mérséklésére vagy megvonására a szervezeti és működési szabályzatban meghatározottak alapján kerülhet sor. Az indítványozó szerint az Ör.2. 3. § (1) bekezdése külön is törvénytörő, sérti a Jat. 2. § (1) bekezdésébe foglalt normavilágosság követelményét, mert a kötelezettségeit megszegő önkormányzati képviselő természetbeni juttatásának csökkentésére is lehetőséget biztosít, holott az Ör.2. 2. § (1) bekezdése a természetbeni juttatást e személyi kör tekintetében eleve kizárja. Szintén ellentétes a normavilágosság követelményével, hogy amíg a 3. § (1) bekezdés alapján az Ügyrendi Bizottság, addig a (2) bekezdés szerint a polgármester tesz javaslatot a tiszteletdíj mérséklésére vagy megvonására.

[6] Az Ör.2. 5. § (1) bekezdése szerint az Ör. 2015. február 23-án lép hatályba, a jegyző a rendeletet 2015. február 23-án hirdette ki. A Jat. 7. § (2) bekezdése alapján ilyenkor a hatálybalépés időpontját órában kell meghatározni, ami az Ör. 5. § (1) bekezdéséből elmaradt.

[7] A fentiek alapján az indítványozó a Mötv. 136. § (2) bekezdése és a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 48. § (1) bekezdése alapján kezdeményezte az Ör.2. egészének megsemmisítését.

[8] 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, a 2015. február 23-án ismételten megtárgyalt és a képviselő-testület többsége által megszavazott rendelet szövege eltér a 2015. február 5. napján elfogadott rendelet szövegétől. Ennek az a magyarázata, hogy mindkét esetben az előterjesztő az egyik önkormányzati képviselő volt. Az eltérés részben technikai, részben azonban tartalmi, így pl. az Ör.1. és az Ör.2. tartalma az 1. § (4) bekezdés vonatkozásában teljesen különbözik egymástól.

A Kúria döntésének jogi indoka

[9] A Kúria elsőként azt állapította meg a vonatkozó képviselő-testületi ülésről jegyzőkönyv alapján, hogy az Ör.1.-ről történt szavazást követően a polgármester jelezte, hogy a település érdekeivel ellentétesnek tartja a rendeletet és annak szövegét ismételt tárgyalásra fogja bocsátani. A polgármester nem értett egyet azzal, hogy a bizottsági elnököknek, tanácsnokoknak tiszteletdíjat állapítsanak meg, mivel ezidáig sem volt gyakorlat, az önkormányzatnak kevés a saját bevétele s ezt a tiszteletdíjat a saját bevételből kell finanszírozni.

[10] A Mötv. 48. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület döntései a határozat és a rendelet. A Mötv. 68. § (1) bekezdés kimondja, hogy „[a]mennyiben a polgármester a képviselő-testület döntését a helyi önkormányzat érdekeit sértőnek tartja, ugyanazon ügyben – a képviselő-testület önfelosztásáról szóló, valamint a 70. § (1) bekezdésében meghatározott ügyben hozott döntése kivételével – egy alkalommal kezdeményezheti az ismételt tárgyalást. A kezdeményezést az ülést követő három napon belül nyújthatja be, a képviselő-testület a benyújtás napjától számított tizenöt napon belül minősített többséggel dönt. A döntést addig végrehajtani nem lehet, amíg arról a képviselő-testület a megismételt tárgyalás alapján nem dönt.”

[11] A fentiek alapján megállapítható, hogy a Mötv. 68. §-a a képviselő-testület döntései közül – mint kivételt – az önkormányzati rendeletet nem veszi ki, így a polgármester, mint a Mötv. 48. § (1) bekezdése szerinti képviselő-testületi döntést, a rendeletet is megvétóztathatta. Ez a vétó felfüggesztő (szuszpenzív) vétó, a vétót követően ugyanazon döntést csak minősített többséggel fogadhatja el a képviselő-testület.

[12] A Kúria álláspontja szerint helytálló az indítványozó azon állítása, hogy a polgármesteri vétót követően a képviselő-testület három megoldás közül választhat. Az egyik, hogy a képviselő-testület az előterjesztést visszavonja. Lehetőség van a vétót követően ugyanazon szöveget (döntési javaslatot) újra előterjeszteni, és mintegy a polgármesterrel szemben azt minősített többséggel újra elfogadni, illetve lehetőség van a szöveg (döntési javaslat) újra előterjesztésére azzal, hogy annak tárgyalása során módosító javaslatokkal kiküszöbölésre kerül azon – a település érdekeivel ellentétes – rendelkezés (rendelkezések), amely miatt a polgármester vétóval élt.

[13] Jelen ügyben megállapítható, hogy az Ör.2. az Ör.1.-től eltér egyrészt abban, hogy az Ör.1. 1. § (1) bekezdése a képviselő tanácsnokok díjazásáról is rendelkezett, az Ör.2. e személyi körnek már nem állapít meg juttatást, továbbá amíg az Ör.1. 1. § (4) bekezdése akként szólt, hogy „A képviselőt, amennyiben tanácsnok az alapidíjon felül további 5.000.-ft. illeti meg”, addig az Ör.2. 1. § (4) bekezdése azt mondja ki, hogy „Az állandó bizottság elnökét további díj nem illeti meg” (azonban az állandó bizottság elnökének az Ör. 1. § (1) bekezdése tiszteletdíjat állapít meg). Látható tehát, hogy az Ör.2. szövege részben a polgármesteri vétónak megfelelően módosult, viszont annak eljárási módja törvényességi szempontból aggályos az alábbiak szerint:

[14] A Mötv. 68. § (1) bekezdésében foglalt felfüggesztő vétó része a rendeletalkotási eljárásnak. Amennyiben a képviselő-testület nem vonja vissza döntését (s jelen ügy iratai között ilyen tartalmú dokumentum nem szerepel), úgy a polgármesteri vétót követően a tárgyalási alap ugyanazon előterjesztés amelyhez módosító indítványt lehet benyújtani, illetve minősített többséggel újból ugyanazon szöveget elfogadni. Jelen ügyben így az Ör.1. (annak ellenére, hogy a jegyzőkönyvbe foglalt szövegben rendeletszámot is kapott) érvényesen nem jött létre, a rendeletalkotási eljárást a polgármesteri vétó megszakította. Ezt követően módosító javaslatot az Ör. szövegéhez nem nyújtottak be. A képviselő-testület üléséről készült 2015. február 23-ai jegyzőkönyv alapján megállapítható, hogy a képviselő-testület annak tudatában adta le szavazatát, hogy ismételten az Ör.1. szövegéről szavaz, a képviselő-testület nem tudta, hogy a szavazás tárgya egy már megváltozott szövegű előterjesztés. A képviselő-testület 2015. február 23-ai üléséről készült jegyzőkönyv szerint a polgármester a következőkkel tette fel szavazásra a rendeletet: „Én felteszem szavazásra a képviselői illetményről szóló rendeletet az eredeti tartalom szerint.” Tehát a képviselők abban a hiszemben szavazták meg a rendeletet (Ör.2.-t), hogy a Mötv. 68. § (1) bekezdés szerinti eljárás folytatására került sor: az ugyanazon tartalmú rendelet minősített többséggel való elfogadására. Ez az eljárás nem egyeztethető össze sem a jogalkotás általános elveivel (a képviselőknek tudniuk kell miről szavaznak), sem a Mötv. 68. § (1) bekezdésébe foglalt eljárással (mivel nem módosító indítvány alapján módosult a szöveg).

[15] A Mötv. 48. § (1) bekezdése értelmében az önkormányzati rendelet a képviselő-testület döntése. A Mötv. 68. § (1) bekezdése szintén a képviselő-testület döntéséről beszél. Jelen ügyben az önkormányzati képviselő-testület a rendelet egészéről 2015. február 5-én majd 2015. február 23-án szavazott (döntött). A Mötv. 68. § (1) bekezdésével való ellentét is a rendelet egészét (magát a döntést) érinti, annak ellenére, hogy az Ör.1. és az Ör.2. egyes részei azonosak. Erre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa – az indítványban foglalt kérésnek megfelelően – az Ör.2. egészét a Bszi. 55. § (2) bekezdése alapján megsemmisítette.

[16] Mivel a Kúria Önkormányzati Tanácsa a rendelet egészét megsemmisítette, ezért – állandó gyakorlatának megfelelően – nem foglalkozott a rendelet egyes részeit érintő törvényességi kifogásokkal. Egyébiránt az érintett önkormányzat állásfoglalásában ezekkel a törvényességi kifogásokkal (is) egyet értett, így lehetőség mutatkozik az új szabályozás során annak kiküszöbölésére.

A döntés elvi tartalma:

[17] *Önkormányzati rendelet megalkotásához kapcsolódó polgármesteri vétót követően, amennyiben a képviselő-testület a rendelet eredeti szöveget módosítani kívánja, azt módosító indítványok formájában kell megtenni.*

Alkalmazott jogszabályok és irányadó joggyakorlat:

[18] 2011. évi CLXXXIX. törvény 48. § (1) bekezdése és 68. § (1) bekezdése

Záró rész

[19] 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.

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

Budapest, 2015. november 24.

**Dr. Kozma György sk. a tanács elnöke, Dr. Balogh Zsolt sk. előadó bíró, Dr. Hörchneré
Dr. Marosi Ildikó sk. bíró**

A kiadmány hitelével:

tisztviselő