

A KÚRIA
önkormányzati tanácsa

Köm.5009/2013/3.szám

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Dr. Penczné dr. Zoltán Zsuzsanna által képviselt Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal (6000 Kecskemét, Deák F. tér 3.) indítványozónak a Foktő Község Önkormányzata (6331 Foktő, Kossuth út 2.) ellen helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége pótlására irányuló nemperes eljárásban meghozta az alábbi

h a t á r o z a t o t:

1. A Kúria elrendeli, hogy a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal vezetője Foktő Község 2011. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletét 2013. május 30-ig Foktő Község Önkormányzat Képviselő-testülete nevében alkossa meg.
2. A Kúria Önkormányzati Tanácsa elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.
3. A Kúria önkormányzati Tanácsa elrendeli, hogy határozatát – a Magyar Közlönyben való közzétételt követő nyolc napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon hirdessék ki.

A határozat ellen jogorvoslatnak helye nincs.

I n d o k o l á s

1. A Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: kormányhivatal) kezdeményezésére a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köm.5064/2012/2. számú határozatában megállapította, hogy Foktő Község Önkormányzata törvényből eredő jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, mert nem alkotta meg a 2011. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletét.

A Köm.5064/2012/2. számú határozat szerint az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 89. § (1) bekezdése a zárszámadásra vonatkozóan általános szabályként rögzíti: 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. *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.*

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 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.

Az önkormányzatoknak a zárszámadási rendelet megalkotására vonatkozó kötelezettségét az Alkotmánybíróság is megállapította korábbi hatásköre alapján. 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 – mulasztásban megnyilvánuló törvénysértést állapított meg önkormányzati zárszámadási rendelet meg nem alkotása miatt.

Az Áht. 91. § (1) bekezdése szerint a 2011. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendelet megalkotására előírt határidő 2012. április 30 volt. A kormányhivatal megállapította, hogy az önkormányzat eddig a határidőig, illetve a törvényességi felhívást követően sem alkotta meg a zárszámadási rendeletét. A kormányhivatal ezt követően fordult a Kúria Önkormányzati Tanácsához, az Önkormányzati Tanács 2012. november 14-én kelt határozatával megállapította, hogy az önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási feladatát elmulasztotta, ezért felhívta Foktő Község Önkormányzat Képviselő-testületét, hogy szabályozási kötelezettségének 2012. december 31-ig tegyen eleget. A Kúria a Köm.5064/2012/2. számú határozatában a rendeletpótlás lehetőségére kifejezetten felhívta Foktő Község Önkormányzat Képviselő-testületének figyelmét.

E határidő eredménytelenül telt el, Foktő Község polgármestere a 62-2/2013/F-Ált. számú 2013. január 13-án kelt levelében a kormányhivatalt arról tájékoztatta, hogy a 2011. évi zárszámadási rendeletet Foktő Község Képviselő-testülete nem alkotta meg. Erre tekintettel a

kormányhivatal a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 137. § (3) bekezdésben foglalt határidőn belül kezdeményezte, hogy a Kúria rendelje el: a kormányhivatal vezetője Foktő Község Önkormányzata nevében alkossa meg a 2011. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletet.

2. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a rendeletpótlási eljárásra is irányadónak tekinti a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 52. §-át, amely szerint az Önkormányzati Tanács az indítványt 30 napos határidő tűzésével megküldi a helyi önkormányzatnak az indítvánnyal kapcsolatos állásfoglalása beszerzése céljából. Ez a határidő is eredménytelenül telt el, Foktő Község Önkormányzata állásfoglalást nem nyújtott be, de más módon sem igazolta – sem a kormányhivatal, sem a Kúria előtt – hogy a kifogásolt rendeletét megalkotta.

3. Az önkormányzat legfontosabb közhatalmi tevékenysége a rendeletalkotás, az önkormányzati autonómia a rendeletalkotás útján teljesezhet ki. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontja értelmében a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot. Az Alaptörvény alkotmányi szintre emelte korábban törvényi szinten (a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényben) megfogalmazott azon szabályt, amelynek értelmében „[f]eladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.” Ez alapján a helyi önkormányzatok ún. eredeti jogalkotói hatáskörükben, másrészt törvény felhatalmazása alapján alkotnak rendeletet. A törvény felhatalmazása alapján történő rendeletalkotás sajátja, hogy a törvény által meghatározott keretek között az önkormányzatok szabadon rendelkezhetnek. Ez utóbbi esetben egyes tárgyak szerint az önkormányzatok eldönthetik, hogy alkotnak e rendeletet (pl. a helyi adók körében), más felhatalmazások szerint azonban kötelező rendeletet alkotni, kötelező a törvény végrehajtásához szükséges helyi szabályok meghatározása. E körbe tartozik az Áht. 91. § (1) bekezdés utolsó mondata, amely szerint „[a] képviselő-testület a zárszámadásról rendeletet alkot.”

A Kúria megállapítja, hogy a törvényi felhatalmazás által kötelező rendeletalkotás elmulasztása – adott esetben – a közügyek intézésének akadálya lehet az adott településen, a rendelet meg nem alkotása a helyi választópolgárok jogait és kötelezettségeit közvetlenül érintheti (pl. a szociális törvényben foglalt egyes felhatalmazások nem teljesítése a szociális ellátásokhoz való hozzáférésre közvetlenül kihat). Az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdése ezért akként szól, hogy „A fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és a megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg.” Ezáltal a rendeletpótlási eljárás az Alaptörvényen nyugszik, a jogszabályalkotásra irányuló jogalkotói hatáskör az (alkotmány) Alaptörvény rendelkezésein alapul.

4. A rendeletpótlás jogintézménye ugyanakkor az önkormányzati autonómiába történő külső beavatkozás, amelynek megfelelő garancián kell nyugodnia. A Bszi. 60. §-a értelmében „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.” A Mötv. 137. § (3) bekezdése pedig a következőképpen rendelkezik „Ha a helyi önkormányzat a Kúria által megadott határidőn belül nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének, a kormányhivatal a határidő leteltét követő harminc napon belül kezdeményezi a Kúriánál a mulasztás kormányhivatal által történő orvoslásának az elrendelését.”

A fentiek alapján látható, hogy sem az Alaptörvény, sem a Bszi. sem pedig a Mötv. nem teszi automatikussá a Kúria által megadott határidő lejártát követően a kormányhivatal vezetőjének rendeletalkotását, hanem a szabályozás egy másik eljárást intézményesít, amelyet a kormányhivatalnak a határidő lejártát követő harminc napon belül külön kell kezdeményeznie. Az önkormányzatoknak így lehetősége nyílik a törvény szerint kötelezendően meghozandó rendeletet a Kúria által megadott határidőn belül, sőt azon túl is megalkotni, a rendeletpótlási eljárásról történt értesítést követően, a Bszi. 52. § szerint állásfoglalásra nyitva álló határidőn belül, egészen a Kúria rendeletpótlást elrendelő határozata meghozataláig. A Bszi. 60. § utolsó mondata szerint az elrendelést követően a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettség elmulasztását nem orvosolhatja. Ezen garanciák mellett teszi lehetővé az Alaptörvény és a sarkalatos törvények az önkormányzati autonómiába történő beavatkozást akként, hogy a kormányhivatal vezetője az önkormányzat nevében megalkotja a rendeletet.

5. Jelen ügyben a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy erre irányuló törvényi felhatalmazások ellenére Foktő Község Önkormányzata nem alkotta meg a 2011. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletét. A zárszámadásról szóló rendelet megalkotása a fentebb ismertetett törvények szerint kötelező. A kormányhivatali kezdeményezés megfelel a törvényi követelményeknek. Minderre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa jelen határozatában elrendelte, hogy a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal vezetője 2013. május 30-ig Foktő Község Önkormányzata Képviselő-testülete nevében alkossa meg a 2011. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletet.

A Mötv. 138. § (1) bekezdése értelmében a kormányhivatal vezetője a rendeletet a helyi önkormányzat nevében, az önkormányzati rendeletre irányadó szabályok szerint alkotja meg azzal, hogy a rendeletet a kormányhivatal vezetője írja alá és a Magyar Közlönyben kell kihirdetni. A 138. § (2) bekezdés kimondja, hogy a kihirdetett rendeletet a kormányhivatal megküldi a helyi önkormányzatnak. A jegyző gondoskodik a kihirdetett rendeletnek a

szervezeti és működési szabályzatban az önkormányzati rendeletek kihirdetésére meghatározott szabályokkal azonos módon történő közzétételéről. A Mötv. e tárgyra irányadó 138. § (3) bekezdés végül akként rendelkezik, hogy a kormányhivatal vezetője által a helyi önkormányzat nevében megalkotott rendelet helyi önkormányzati rendeletnek minősül azzal, hogy annak módosítására és hatályon kívül helyezésére a helyi önkormányzat kizárólag a következő önkormányzati választást követően jogosult, ez idő alatt a módosításra a kormányhivatal vezetője jogosult.

6. A Kúria Önkormányzati Tanácsának gyakorlata szerint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztását megállapító határozat Magyar Közlönyben való közzététele a Bszi. 55. § (2) bekezdés b) pontján és 57. §-án alapul. A Bszi.-nek a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása miatti nemperes eljárás című fejezetében található a rendeletpótlást szabályozó 60. §, amelyre szintén irányadó az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárás általános szabályaira visszautaló 57. §. Így a jelen határozat Magyar Közlönyben és a helyben szokásos módon történő közzététele a Bszi. 55. § (2) bekezdés b) és c) pontján, 57. §-án és 60. §-án alapul.

Budapest, 2013. március 27.

Dr. Kozma György sk.
a tanács elnöke

Dr. Balogh Zsolt sk.
előadó bíró

***Dr. Hörcherné
Dr. Marosi Ildikó sk.***
bíró

*A kiadmány hitelélül:
tiszttviselő*