



BAC / 14 157 -4 / 2023

**A KÚRIA
Önkormányzati Tanácsának
h a t á r o z a t a**

Az ügy száma: Köm.5.023/2023/5.

A tanács tagja: Dr. Kalas Tibor a tanács elnöke,
Dr. Kiss Árpád Lajos előadó bíró,
Dr. Balogh Zsolt bíró,
Dr. Demjén Péter bíró,
Dr. Hajnal Péter bíró

Az indítványozó: Hajdú-Bihar Vármegyei Kormányhivatal
(4024 Debrecen, Piac utca 54.)

Az indítványozó képviselője: Dr. Fazakasné Dr. Veszprémy Anna Mária
kamarai jogtanácsos

Az érintett önkormányzat: Balmazújváros Város Önkormányzata
(4060 Balmazújváros, Kossuth tér 4-5.)

Az ügy tárgya: önkormányzat rendeletalkotási kötelezettségének
elmulasztása

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- megállapítja, hogy Balmazújváros Város Önkormányzata képviselő-testülete a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköeiről szóló 1991. évi XX. törvény 138. § (1) bekezdés d) pontjából, továbbá az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 34. § (4) bekezdéséből eredő jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, mert a 2022. évi költségvetési rendeletét az előirányzat-módosítás, előirányzat-átcsoportosítás átvezetéseként az éves költségvetési beszámoló (zárszámadás) elkészítésének határidejéig nem módosította;
- felhívja a képviselő-testületet, hogy jogalkotási kötelezettségének 2023. október 20. napjáig tegyen eleget;
- elrendeli, hogy a határozat közzétételére az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor.

A határozat ellen jogorvoslatnak helye nincs.

Indokolás**Az indítvány alapjául szolgáló tényállás**

- [1] Balmazújváros polgármestere több alkalommal fordult a Hajdú-Bihar Vármegyei Kormányhivatalhoz (a továbbiakban: indítványozó) a 2022. évi költségvetési rendeletet érintő előirányzat-módosítás, előirányzat-átcsoportosítás ügyében. A 2022. november 2. napján kelt, állásfoglalást kérő levelében kért segítséget az indítványozótól a közfoglalkoztatási programok előirányzatát érintő módosítás jogszerű átvezetésével összefüggésben, mivel a képviselő-testület több alkalommal nem fogadta el a 2022. évi költségvetési rendelet módosítására tett előterjesztést, így a jogszabályi kötelezettségének nem tudott eleget tenni.
- [2] Az indítványozó az önkormányzat jogszerű működésének elősegítése érdekében, a jogalkotási kötelezettség teljesítésének elmulasztása miatt 2023. május 3. napján, HB/11-TÖRV/00600-1/2023. ügyiratszámom a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 133. § (3) bekezdése alapján szakmai segítségnyújtással élt, melyben 2023. május 31. napjában állapította meg a mulasztás megszüntetésének határidejét.
- [3] Az önkormányzat polgármestere 2023. május 31. napján kelt levelében arról tájékoztatta az indítványozót, hogy az önkormányzat 2022. évi költségvetési rendeletének módosítását a képviselő-testület nem fogadta el.
- [4] Az indítványozó 2023. június 13. napján az Mötv. 134. § (1) bekezdése alapján törvényességi felhívást bocsátott ki Balmazújváros Város Önkormányzata Képviselő-testületének címezve. Ebben megállapította, hogy az önkormányzat nem tett eleget az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 34. § (4) bekezdése, továbbá a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiből szóló 1991. évi XX. törvény (a továbbiakban: Hatásköri törvény) 138. § (1) bekezdés d) pontja szerinti jogalkotási kötelezettségének, mivel az éves költségvetési beszámoló (zárszámadás) elkészítésének határidejéig, azaz 2023. május 31. napjáig nem módosította a 2022. évi költségvetési rendeletét az előirányzat-módosítás, előirányzat-átcsoportosítás átvezetéseként. Erre tekintettel az indítványozó az önkormányzat jogalkotási kötelezettség elmulasztásában megnyilvánuló törvénytétlenségét állapította meg.
- [5] A törvényességi felhívásban megadott határidő 2023. július 20. napján eredménytelenül lejárt. A jegyző 2023. július 27. napján kelt levelében arról tájékoztatta az indítványozót, hogy a polgármester összesen 15 alkalommal terjesztette be a 2022. évi költségvetési rendelet módosítását a képviselő-testület elé, amelyet azonban nem fogadtak el.
- [6] Mivel a törvényességi felhívás nem vezetett eredményre, így ezt követően az indítványozó a Mötv. 137. § (1) bekezdése alapján 2023. augusztus 16. napján kelt beadvánnyal fordult a Kúria Önkormányzati Tanácsához, törvényen alapuló jogalkotási feladat elmulasztásának megállapítása végett.

Az indítvány és az érintett önkormányzat állásfoglalása

- [7] Az indítványozó előadta, hogy az érintett önkormányzat képviselő-testülete a 2022. évi költségvetési rendeletét az előirányzat-módosítás, előirányzat-átcsoportosítás átvezetéseként az éves költségvetési beszámoló (zárszámadás) elkészítésének határidejéig nem módosította. Kérte, hogy a Kúria határidő tűzésével hívja fel az önkormányzatot jogalkotói feladatának teljesítésére. Az indítványozó szerint a helyi önkormányzat számára a költségvetési rendelet módosítása – a költségvetési gazdálkodás sajátosságaiból adódóan

Köm.5.023/2023/5.

– az Áht. és a Hatásköri törvény szabályaiból adódóan nem csak lehetőség, hanem kötelezettség is. E törvényi kötelezettség jogalapjaként – az Áht. 34. § (4) bekezdése és a Hatásköri törvény 138. § (1) bekezdés d) pontja mellett – hivatkozott az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésére, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 5. § (8) bekezdésére, valamint a Mötv. 42. § 1. pontjára és a 115. § (1) bekezdésére.

- [8] A Kúria a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 140. § (1) bekezdése alapján az indítványt megküldte az érintett önkormányzatnak az indítvánnyal kapcsolatos állásfoglalása beszerzése céljából. Az önkormányzat védíratot nem nyújtott be.

A Kúria döntésének jogi indoka

- [9] A helyi önkormányzatok az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése által biztosított gazdálkodási szabadság mellett - illetve azt részben korlátozva - számos kötelezettséggel is rendelkeznek.
- [10] A Hatásköri törvény 138. § (1) bekezdés d) pontja értelmében a képviselő-testület gazdálkodási feladata és hatásköre, hogy „rendeletet alkot az önkormányzat költségvetésének módosításáról”.
- [11] Az Áht. 34. § (2) bekezdése szerint „A helyi önkormányzat költségvetési rendelete a polgármester számára lehetővé teheti a helyi önkormányzat bevételeinek és kiadásainak módosítását és a kiadási előirányzatok közötti átcsoportosítást.” Míg a (3) bekezdés úgy rendelkezik, hogy „A helyi önkormányzati költségvetési szerv bevételi előirányzatai és kiadási előirányzatai a Kormány rendeletében meghatározott esetben a helyi önkormányzati költségvetési szerv saját hatáskörében módosíthatóak, a kiadási előirányzatok egymás között átcsoportosíthatóak”.
- [12] Az Áht. 34. § (4) bekezdése szerint „A képviselő-testület a (2) és (3) bekezdés szerinti előirányzat-módosítás, előirányzat-átcsoportosítás átvezetéseként – az első negyedév kivételével – negyedévenként, a döntése szerinti időpontokban, de legkésőbb az éves költségvetési beszámoló elkészítésének határidejéig, december 31-i hatállyal módosítja a költségvetési rendeletét”.
- [13] Az Áht. 91. § (1) bekezdése szerint az önkormányzat költségvetésének végrehajtására vonatkozó zárszámadási rendeletet úgy kell elfogadni, hogy a képviselő-testület elé terjesztését követő harminc napon belül, de legkésőbb a költségvetési évet követő ötödik hónap utolsó napjáig hatályba lépjen.
- [14] A Kúria Önkormányzati Tanácsa kiemeli, hogy a helyi önkormányzatok költségvetése az államháztartás rendszerébe tartozik, annak részét alkotja. A helyi költségvetési rendelet az adott költségvetési évre várható bevételeket és teljesítendő kiadásokat határozza meg tervszámok formájában. A költségvetési gazdálkodás velejárója, hogy a tervszámok évközben változhatnak és változnak is. A saját bevételek, így például a helyi adókból származó bevételek a beszédést követően válnak véglegessé, ahogy a központi költségvetési támogatások végső összegét is számos előre nem látható tényező befolyásolja, nem beszélve az esetlegesen évközben elnyert pályázati forrásokról. A költségvetés kiadási oldalát tekintve ugyanez a helyzet, a helyi közügyek, közfeladatok biztonságos ellátása érdekében olykor az előirányzathoz képest többletforrásra lehet szükség, vagy épp dönteni kell a fel nem használt előirányzatok átcsoportosításáról. Erre tekintettel az Áht. 34. § (4) bekezdése a képviselő-testület kötelezettségévé teszi, hogy – az első negyedév kivételével – negyedévenként, a döntése szerinti időpontokban, de legkésőbb az éves költségvetési beszámoló elkészítésének határidejéig, december 31-i hatállyal módosítja a költségvetési rendeletét a szükséges előirányzat-módosítás, előirányzat-átcsoportosítás átvezetéseként.

- [15] Ahogyan az indítványozó és a polgármester közötti hivatalos levélváltásból, szakmai segítségnyújtásból kiderül, számos okból kifolyólag – így például, hogy a közfoglalkoztatással összefüggő előirányzat módosult év közben – a képviselő-testületnek több alkalommal is döntenie kellett volna a 2022. évi költségvetési rendelet módosításáról. Az Áht. szabályozásának logikai láncolata a költségvetési gazdálkodáshoz igazodik. Az Áht. 91. § (1) bekezdése egyértelműen rendelkezik, a zárszámadási rendeletet úgy kell megalkotnia a képviselő-testületnek, hogy az a tárgyévet követő év május 31. napáig hatályba lépjen. Erre tekintettel a képviselő-testületnek legkésőbb 2023. május 31. napjáig kellett volna elfogadnia az Áht. 34. § (4) bekezdése szerinti 2022. évi költségvetés módosításáról szóló rendeletet – 2022. december 31-i hatállyal –, mely egyúttal a zárszámadási rendelet előkészítéséhez is alapul szolgál, enélkül a költségvetési év nem zárható le.
- [16] A Hatásköri törvény 138. § (1) bekezdés d) pontja szerint az önkormányzat költségvetésének módosításáról rendeletet alkot. A Kúria Önkormányzati Tanácsa felhívja a figyelmet arra, hogy az önkormányzatok szabályozási autonómiája nem terjed addig, hogy a költségvetési rendelet módosítására vonatkozó törvényi kötelezettségét mellőzze. Az önkormányzat a törvény által kötelezően meghatározott feladat- és hatáskörében köteles eljárni, s ez vonatkozik a jogalkotási kötelezettségére is.
- [17] A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy mind a költségvetési rendelet, mind az azt módosító rendelet(ek) megalkotása az önkormányzati működés, valamint a közpénzek transzparenciája szempontjából elengedhetetlen, továbbá a helyi képviselő-testületeknek az önkormányzati működés – és így a lakosság közszolgáltatásokhoz való hozzáférése, ellátása – szempontjából alapvető jogalkotási kötelezettsége.
- [18] A Kúria rámutat, hogy Alaptörvénnyel ellentétes helyzetet eredményez, ha a képviselő-testület nem vagy nem megfelelően működik, hiszen így az önkormányzat nem tudja ellátni Alaptörvényben foglalt, a helyi közügyek intézésében megjelölt feladatát.
- [19] A Kp. 149. § (1) bekezdése szerint, ha a Kúria megállapítja, hogy a helyi önkormányzat a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, határozatában határidő tűzésével elrendeli, hogy a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének tegyen eleget.
- [20] A fentiek alapján a Kúria megállapította, hogy Balmazújváros Város Önkormányzata képviselő-testülete törvényen alapuló jogalkotói kötelezettségét elmulasztotta, mivel nem fogadta el a 2022. évi költségvetési önkormányzati rendeletet módosító rendeletét. A Kúria a Bszi. 59. §-a alapján felhívta az önkormányzatot, hogy jogalkotási kötelezettségének 2023. október 20. napjáig tegyen eleget.
- [21] Ha a helyi önkormányzat a rendeletalkotási kötelezettségének a Kúria által meghatározott időpontig nem tesz eleget, az Alaptörvény 32. cikke szerint egy újabb eljárásban, a fővárosi és vármegyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendelheti, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és vármegyei kormányhivatal vezetője alkossa meg.

A döntés elvi tartalma

- [22] *A helyi önkormányzatoknak az előirányzat-módosítás, előirányzat-átcsoportosítás esetén módosítaniuk kell a költségvetésüket.*

Záró rész

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

Köm.5.023/2023/5.

- [24] A Kp. 141. § (4) bekezdése szerint önkormányzati rendelet törvényességének vizsgálatára irányuló eljárásban a feleket teljes költségmentesség illeti meg és saját költségüket maguk viselik.
- [25] A helyben történő közzététel a Kp. 142. § (3) bekezdésén alapul.
- [26] A határozat elleni jogorvoslatot a Kp. 139. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó 116. § d) pontja és 150. § (3) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2023. szeptember 19.

Dr. Kalas Tibor s.k.
a tanács elnöke

Dr. Kiss Árpád Lajos s.k.
előadó bíró

Dr. Balogh Zsolt s.k.
bíró

Dr. Demjén Péter s.k.
bíró

Dr. Hajnal Péter s.k.
bíró

A kiadmány hitelül:
tisztviselő