



Digitálisan aláírta: dr. Fazakasné
dr. Veszprémy Anna Mária
Dátum: 2024.06.21 11:23:50
+02'00'

HAJDÚ-BIHAR VÁRMEGYEI KORMÁNYHIVATAL

Ügyiratszám: HB/11-TÖRV/00549-1/2024.
Ügyintéző: Dr. Ötvös Gábor
Telefon: +36-52-504-146

Tárgy: Törvényességi felhívás
polgármesteri döntések jogsértő módon
történő elfogadása miatt
Határidő: 2024. július 8.

Hegedüs Péter polgármester úr útján

Balmazújváros Városi Önkormányzat Képviselő-testülete

Balmazújváros
Kossuth tér 4-5.
4060

Balmazújvárosi Községi Önkormányzati Hivatal		
Iktatva:	2024 JÚN 21.	
3529-1/24...szám	Melléklet	
Előszám:	Utószám:	Előadó:
		Gy. dr. H. J.

Tisztelt Képviselő-testület!

A Hajdú-Bihar Vármegyei Kormányhivatal a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 132. § (2) és (3) bekezdésében biztosított törvényességi felügyelet körében vizsgálta Balmazújváros Városi Önkormányzat jogszerű működését, amely során a felterjesztett jegyzőkönyvek, polgármesteri döntések és a kormányhivatal megkeresésére adott jegyzői válasz, valamint az ülésekről készített videófelvételek alapján a következőket állapította meg:

I. Tényállás

1. Balmazújváros Városi Önkormányzat Képviselő-testületének két ülése került összehívásra 2024. június 10. napján 10.00 órára és 16.00 órára.

A 10.00 órára összehívott rendkívüli ülés 2024. június 5. napján kelt meghívója 3 nappal az ülés előtt, 2024. június 7. napján e-mailen került kiküldésre a képviselők részére.

A 2024. június 10. napján 10.00 órára összehívott rendkívüli ülés kezdete előtt hat képviselő és a polgármester megérkezett az üléssterembe, a polgármester és öt képviselő elfoglalta a helyét. Egy képviselő a laptopját az asztalára tette, majd az ülés kezdete előtt a szavazógépbe történő bejelentkezés nélkül 1 percre elhagyta az ülésstermet. A polgármester és az öt üléssteremben tartózkodó képviselő bejelentkezett a szavazógépbe. A polgármester 30 másodperccel a képviselő távozását követően észlelve, hogy a bejelentkezett képviselők létszáma 6 fő, a képviselők hollétére vonatkozó bármilyen tájékoztató, kérdés nélkül megállapította az ülés határozatképtelenségét, azt bezárta, majd elhagyta az ülésstermet, egyidőben azzal, amikor a képviselő visszatért az üléssterembe. Az ülésről készített jegyzőkönyv szerint a képviselő-testület ülése 10 óra 02 perckor fejeződött be.

Az ülésről készített jegyzőkönyvhöz csatolt jelenléti íven látható Tóth Attila képviselő aláírása is, a jegyző tájékoztatása szerint a képviselő az ülés bezárását követően írta alá a jelenléti ívet.

A 16.00 órára összehívott rendkívüli ülés 2024. június 10. napján kelt meghívója 2024. június 10. napján 10.36. perckor e-mailen került kiküldésre a képviselők részére.

A 16.00 órára összehívott rendkívüli ülésen jelen volt a polgármester és hat képviselő. A polgármester megállapította a testület határozatképességét, majd kezdeményezésére a képviselő-testület 7 igen szavazattal elfogadta az ülés napirendjét. A polgármester ezt követően a következőt mondta: „Szeretném közölni, hogy ezekben a fontos kérdésekben a képviselőtársaim nélkül sajnos nem tudok dönteni.”

A polgármester ezt követően távozott az ülésről, így az üléssteremben hat képviselő maradt, ezzel a képviselő-testület határozatképtelenné vált. A jegyzőkönyv szerint a képviselő-testületi ülés 16 óra 02 perckor befejeződött.

A Nemzeti Jogszabálytár Törvényességi Felügyeleti Írásbeli Kapcsolattartás modulján keresztül a jegyző megküldte a kormányhivatal részére a polgármester 1-27/2024. (VI.10.) határozatait, a 2., 4., 6/2024.

(VI.10.) határozathoz kapcsolódóan az azok mellékleteit képező 6/2024. (VI.11.), 7/2024. (VI.11.), 8/2024. (VI.11.) költségvetési, költségvetést módosító, zárszámadási önkormányzati rendeleteket.

A jegyzői tájékoztatás és a határozatok szerint a polgármester a határozatokat az Mötv. 146/L.§ (1) bekezdés b),ba) pontjaiban foglaltak alapján hozta meg.

A kormányhivatal részére megküldött a polgármester 2., 4., 6/2024. (VI.10.) határozatok tartalmazzak aláírást, azonban az azok mellékletét képező önkormányzati rendeletek se polgármesteri, se jegyzői aláírást nem tartalmaznak, a rendeletek kihirdetési záradékai jegyzői aláírást nem tartalmaznak.

II. Jogszabályi előírások:

- Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés szerint Magyarország független, demokratikus jogállam.
- Az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdés szerint az önkormányzati rendelet jogszabály.
- Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) és b) pontja alapján a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot, határozatot hoz.
- Az Mötv. 1. § 3. pontja szerint a képviselő-testület határozata: normatív határozat és egyedi határozat.
- Az Mötv. 2. § (1)-(2) bekezdése szerint a helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül. A helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.
- Az Mötv. 3.§ (1) és (4) bekezdése alapján a helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a vármegyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg. A választópolgárok választott képviselőik útján gyakorolják az önkormányzáshoz való közösségi jogukat.
- Az Mötv. 9. §-a szerint a törvényben meghatározott jogokat jóhiszeműen, a kölcsönös együttműködés elvét figyelembe véve, a társadalmi rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni.
- Az Mötv. 32. § (2) bekezdés i) pontja alapján az önkormányzati képviselő köteles a testületi üléseken megjelenni, a képviselő-testület munkájában és döntéshozatali eljárásában részt venni.
- Az Mötv. 45. §-a alapján a képviselő-testület ülését a polgármester hívja össze és vezeti.
- Az Mötv. 47. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület akkor határozatképes, ha az ülésen az önkormányzati képviselőknek több mint a fele jelen van. A határozatképességet folyamatosan figyelemmel kell kísérni.
- Az Mötv. 48. § (1) bekezdés szerint a képviselő-testület a döntéseit (határozat, rendelet) nyílt szavazással hozza.
- Az Mötv. 53. § (1) bekezdés c, e) pontjai alapján 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, vezetéséről, tanácskozási rendjéről /c)/, továbbá a nyilvánosság biztosításáról /e)/.
- Az Mötv. 65. §-a szerint a képviselő-testület elnöke a polgármester. A polgármester összehívja és vezeti a képviselő-testület ülését, valamint képviseli a képviselő-testületet.
- Az Mötv. 66. §-a szerint a polgármester tagja a képviselő-testületnek, a képviselő-testület határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából önkormányzati képviselőnek tekintendő.
- Az Mötv. 146/L. § (1) bekezdés b) pontja alapján a 2024. június 9. és 2024. október 1. közötti időszakban a települési önkormányzat képviselő-testületének feladat- és hatásköréit a polgármester gyakorolja, ha a képviselő-testület két egymást követő alkalommal, illetve a 135. § (2) bekezdése alapján összehívott ülése határozatképtelen, vagy határozatképes, de a napirendre tűzött kérdésekben nem dönt.
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat) 2. § (4) bekezdése alapján a jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály megfeleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek, illeszkedjen a jogrendszer egységébe, megfeleljen a jogalkotás szakmai követelményeinek.
- A Jat 8. § (1) bekezdése szerint a hatályos jogszabályi rendelkezést a jogalkotói hatáskörrel rendelkező szerv vagy személy jogszabály megalkotásával, a módosítani kívánt jogszabályi rendelkezést tételesen megjelölő, a módosítást kimondó jogszabályi rendelkezéssel módosíthatja.
- Jszt. 58. § (1) bekezdése alapján ha a rendelet előkészítése során valamely szerv jogszabályban biztosított, érvényességi kelléknek minősülő véleményezési jogkörrel rendelkezik, a bevezető részben a véleményezés tényét fel kell tüntetni.

- Balmazújváros Város Önkormányzat Képviselő-testületének Szervezeti- és Működési Szabályzatáról szóló 16/2010. (XI. 25.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: SZMSZ) 4. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület ülését a polgármester, akadályoztatása esetén az alpolgármester hívja össze és vezeti.
- Az SZMSZ 9. § (1) bekezdése alapján a polgármester megállapítja a testületi ülés határozatképességét.
- Az SZMSZ 10. §-a szerint a tanácskozás rendjének fenntartása a polgármester feladata.

III. Alapelvek

A választópolgárok közössége a helyi önkormányzashoz való jogot elsősorban közvetett módon, a választott képviselő-testület útján gyakorolja.

A közhatalom, ezen belül a helyi közhatalom gyakorlásának nyilvánossága a demokratikus működés alapja, a jogállami működés egyik sarkalatos pontja. Az Mőtv. 2. § (2) bekezdése is alapvető szinten rögzíti azt, hogy a helyi önkormányzat „helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve” fejezi ki és valósítja meg a helyi közakaratot. A képviselő-testület működése körében ezért érvényesül főszabályként - az Mőtv. 46. § (1) bekezdése alapján - a képviselő-testületi ülések nyilvánosságának elve.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján a jogállamban a jogok mellé jogi és erkölcsi kötelezettségek társulnak. Az Mőtv. 9. § alapján a törvényben meghatározott jogokat jóhiszeműen, a kölcsönös együttműködés elvét figyelembe véve, a társadalmi rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni. A jogok gyakorlásának törvényi garanciái kifejezésre juttatják azt is, hogy a jogok gyakorlása egyben kötelezettség is.

Amikor egy jogalanyt jogosultsággal (feladatkörrel) ruháznak fel, e felruházásnak mindig van egy célja, rendeltetése, ami a jogosultság létét indokoltá teszi, ezt a jogot (feladatkört) mindig annak rendeltetését tükrözve, annak keretei között szabad gyakorolni. A rendeltetésszerűség megkövetelése pedig a joggyakorlás mozgásterét jelöli ki. Tehát sem mást, sem többet nem tehet a jogalany, mint ami a jog rendeltetéséből következik. A rendeltetésével így módon össze nem függő (de egyébként formailag jogszerű) joggyakorlat a törvény erejénél fogva jogellenesnek minősül.

Az Mőtv. 45. §-a alapján a képviselő-testület ülését a polgármester hívja össze és vezeti. Az Mőtv. 65. §-a szerint a képviselő-testület elnöke a polgármester. Ezen ülésvezetési jog egyben kötelezettség is, amelynek rendeltetése (célja) a képviselő-testületi működés elősegítése, a határozatképesség fenntartása, a testületi döntéshozatal támogatása. Az ülésvezetéshez kapcsolódó jogosítványok, intézkedések gyakorlása nem lehet öncélú, nem irányulhat a képviselő-testületi működés, testületi döntéshozatal megakadályozására.

Nem tekinthető rendeltetésszerűnek az a polgármesteri eljárás, intézkedés, amelynek célja nem a képviselő-testületi működés támogatása, hanem azzal ellentétesen az egyszemélyi döntésre törekvés. A képviselő-testület működésének akadályozása az Mőtv. „helyi közügyek demokratikus intézésében megnyilvánuló közakarat sérelmére vezet.”

A rendeltetésszerű joggyakorlás követelményeit és e követelmények törvényi megjelenéseit az Alkotmánybíróság 18/2008. (III. 12.) AB határozatában összefoglalta. Rámutatott, hogy a rendeltetésszerű joggyakorlás előírását a jogtudomány és jogalkalmazói gyakorlat alapvetően a polgári jogban a joggal való visszaélés tilalmának alapelveivel összefüggésben munkálta ki. Ezekből a polgári jogi alapokból kiindulva vált a jogrendszer egészét átható általános alapelvvé, amelynek lényege, hogy a jogosultságok gyakorlása nem irányulhat a jog rendeltetésével össze nem egyeztethető célra, az alanyi jogok gyakorlása akkor számíthat törvényi védelemre és elismerésre, ha az a jogosultság rendeltetésének, céljának megfelelően történik.

IV. Megállapítások

1.

A 2024. június 10. napján 10.00 órára összehívott rendkívüli ülésen a polgármester az ülésvezetési kötelezettségét annak rendeltetésével ellentétesen gyakorolta azáltal, hogy az üléstermet az ülés megnyitása előtt egy percre elhagyó képviselő távollétét kihasználva állapította meg az ülés határozatképtelenségét, és azt bezárta annak ellenére, hogy az ülés megnyitása előtt láthatta, hogy a képviselő-testület határozatképes létszámban jelen van.

2.

A 2024. június 10. napján 16.00 órára összehívott rendkívüli ülésen a polgármester az ülésvezetési és a képviselő-testületi tagságából fakadó kötelezettségét annak rendeltetésével ellenesen gyakorolta. Az Mötv. 66. §-a szerint a polgármester tagja a képviselő-testületnek, a képviselő-testület határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából önkormányzati képviselőnek tekintendő. Az önkormányzati képviselő Mötv. 32. § (2) bekezdés i) pontja alapján köteles a testületi üléseken megjelenni, a képviselő-testület munkájában és döntéshozatali eljárásában részt venni.

A 2024. június 10. napján 16.00 órára összehívott rendkívüli ülés a megnyitásakor határozatképes volt. A polgármester kezdeményezésére a testület a napirendet elfogadta. A polgármester azáltal, hogy elhagyta az üléstermet, aktív közreműködőjévé vált a képviselő-testületi ülés határozatképtelenné válásának.

3.

A két testületi ülésen a polgármester jogsértő, rendeltetésellenes, aktív magatartásának eredményeképpen vált határozatképtelenné a két képviselő-testületi ülés, melynek következtében nyílt meg annak lehetősége, hogy az Mötv. 146/L.§ (1) bekezdés b),ba) pontja alapján a képviselő-testület feladat és hatáskörében elfogadhassa az ülésekhez készített előterjesztésekben szereplő döntési javaslatokat a képviselő-testület helyett. Mindez sérti a „helyi közügyek demokratikus intézésében megnyilvánuló közakarat” alapelvét, mivel a polgármester megakadályozta, hogy a betervezett napirendi pontokat a testület tárgyalja, azokban döntést hozzon.

4.

A polgármester a 2024. június 10. napjára összehívott, két határozatképtelenné vált képviselő-testületi ülést követően az Mötv. 146/L.§ (1) bekezdés b),ba) pontjaiban foglaltak alapján 3 olyan határozatot fogadott el, amelyek mellékletei önkormányzati rendeletek voltak. A 2/2024. (VI.10) határozat mellékleteként került elfogadásra el az önkormányzat 2023. évi költségvetéséről szóló 6/2023. (V.3.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló 6/2024. (VI.11.) önkormányzati rendelet. A polgármester a 4/2024. (VI.10) határozat mellékleteként fogadta el az önkormányzat 2023. évi költségvetés végrehajtásáról szóló 7/2024. (VI.11.) önkormányzati rendeletet, a 6/2024. (VI.10) határozat mellékleteként az önkormányzat 2024. évi költségvetéséről szóló 8/2024. (VI.11.) önkormányzati rendeletet.

Önkormányzati rendelet önkormányzati határozat mellékleteként történő elfogadása nincs összhangban az Alaptörvénnyel, az Mötv.-vel és a jogalkotásra vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel.

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) és b) pontja alapján a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot, határozatot hoz. Az Mötv. 48. § (1) bekezdés szerint a képviselő-testület a döntéseit (határozat, rendelet) nyílt szavazással hozza. Az Mötv. 1. § 3. pontja szerint a képviselő-testület határozata: normatív határozat és egyedi határozat. Az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdés szerint az önkormányzati rendelet jogszabály.

Az Mötv. és az Alaptörvény hivatkozott szakaszai egyértelműen elkülönítik az önkormányzati döntéshozatal két formáját, a határozatot és a rendeletet. A képviselő-testület a helyi közügy intézése körében vagy rendeletet alkot vagy határozatot hoz, a döntéshozatal két formája nem keveredhet. Az önkormányzat határozata nem jogszabály, az önkormányzat határozata tartalmától függetlenül nem járhat olyan joghatással, amely az önkormányzati rendelet megalkotásához, módosításához vagy kiegészítéséhez vezet. A költségvetés és zárszámadás, mint döntés elfogadása az Áht. 5. § (1)-(2) bekezdése, 91. § (1)-(2) bekezdése alapján önkormányzati rendelet megalkotásával történik, ezért határozat mellékleteként a költségvetés, zárszámadás jogszerűen nem fogadható el, nem módosítható. A fenti módon határozattal elfogadott rendeletek nem tekinthetők érvényesnek.

Önkormányzati rendelet határozat mellékletében történő elfogadása nem felel meg a Jat., a Jszt. és az 5/2019. (III. 13.) IM rendelet (továbbiakban: IM rendelet) jogszabály megalkotására, megjelölésére vonatkozó szabályainak sem. Az alapvető jogalkotási szabályok körében a Jat. 2. § (4) bekezdése előírja, hogy a jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály megfeleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek, illeszkedjen a jogrendszer egységébe, megfeleljen a jogalkotás szakmai követelményeinek. A Jat. 8. § (1) bekezdése alapján hatályos jogszabályi rendelkezést a jogalkotói hatáskörrel rendelkező szerv vagy személy kizárólag jogszabály megalkotásával módosíthat. A Jszt. 50-59. §-ai és az IM rendelet 11. § (2) bekezdése határozza meg a

jogszabály, önkormányzati rendelet megjelölésére, felépítésére vonatkozó szabályokat, melyek nem teszik lehetővé az önkormányzati rendelet határozat mellékletében történő elfogadását.

A jogszabály akkor érvényes - azaz alkalmas joghatás kiváltására - ha az a jogalkotásra felhatalmazott szervtől származik, illeszkedik a jogforrási hierarchiába, a vonatkozó eljárási szabályok betartása kerültek és a kihirdetése a jogszabályban előírtak szerint megtörtént.

A 6/2023. (V.3.), 7/2024. (VI.11.) és 8/2024. (VI.11.) önkormányzati rendeletek esetében a fenti feltételek nem teljesültek maradéktalanul, mivel:

- a jogalkotói hatáskör alapjául szolgáló feltételek a felhívásban kifejtett jogsértések eredményeképpen következtek be,
- a rendeletek határozattal, azok mellékleteként kerültek elfogadásra
- a kormányhivatalhoz a jegyző és a polgármester által aláírt rendeletek nem kerültek megküldésre és a rendeletek kihirdetéséről sincs a kormányhivatalnak tudomása.

A fentiek alapján a kormányhivatal álláspontja szerint az önkormányzat 6/2023. (V.3.), 7/2024. (VI.11.) és 8/2024. (VI.11.) önkormányzati rendeletei nem érvényesek.

A határozatokkal, azok mellékleteiként elfogadott 6/2023. (V.3.), 7/2024. (VI.11.) és 8/2024. (VI.11.) önkormányzati rendeletek költségvetési és zárszámadási rendeletek, amelyek tervezeteit az elfogadásuk előtt az Mőtv. 120. § (1) bekezdése alapján a pénzügyi bizottság véleményezte. A rendeletek bevezető rendelkezése a Jszer. 58. § (1) bekezdése ellenére nem tartalmazza az érvényességi kelléknek minősülő véleményezés tényét, erre tekintettel is jogszabálysértő.

Az Mőtv. 146/L.§ (1) bekezdése az önkormányzat működőképessége érdekében, a képviselő-testület határozatképtelensége, vagy a döntéshozatal elmaradása esetén egy átmeneti időszakban ruházza fel a polgármestert a testületi hatáskörök gyakorlására. Az ismertetett tényállás alapján megállapítható, hogy a fenti jogszabályok megsértése következtében valósultak meg az egyszemélyi döntéshozatal alapjául szolgáló feltételek (két határozatképtelen ülés), így a 2024. június 10. napján elfogadott polgármesteri döntések (rendeletek, határozatok) a fentiek alapján jogsértőek.

A kormányhivatal kéri a Tisztelt Képviselő-testületet, hogy a törvényességi felhívásban foglaltakat tárgyalja meg, döntsön a hatáskörébe tartozó kérdésekben.

A kormányhivatal felhívja Polgármester Urat, hogy a törvényességi felhívást a képviselő-testület ülésén ismertesse, és a képviselő-testület álláspontjáról, a törvényességi felhívás alapján megtett intézkedésekről a kormányhivatalt a megadott határidőn belül a Nemzeti Jogszabálytár Törvényességi Felügyeleti Írásbeli Kapcsolattartás modulján keresztül írásban tájékoztassa.

Debrecen, időbélyegző szerint

Üdvözzel:

Dr. Fazakasné dr. Veszprémy Anna
osztályvezető



A dokumentum elektronikusan hitelesített.
Dátum: 2024.06.21 12:19:34
Hajdú-Bihar Vármegyei Kormányhivatal
Kiadmányozta: TFIK TFIK

