

A JOGALKOTÁSI KÖTELEZETTSÉG ELMULASZTÁSA MIATTI KÚRIAI ELJÁRÁSOK TAPASZTALATAI 2012–2018¹

GYERGYÁK FERENC²



Abstract

A helyi önkormányzati rendeletek törvényességének bírósági kontrollja 2012. január 1-jétől az Alkotmánybíróságtól a Kúria hatáskörébe került. A megalkotott önkormányzati rendeletek törvényességének bírósági kontrollja mellett új jogintézményként jelent meg a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítására irányuló eljárásban a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség pótlása. Ebben az esetben indítvány alapján a Kúria a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetőjét hatalmazza fel, hogy a helyi önkormányzat nevében az önkormányzati rendeletet megalkossa. Jelen tanulmány a helyi önkormányzatok jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti kúriai eljárások tapasztalatait elemzi – figyelemmel az új jogintézményre is – a 2012-2018 közötti időszakban.

Experiences of procedures of Kúria (Hungarian Supreme Court) 2012–2018 due to the failures of complying with the legislation obligation

The judicial control of the legality of local government regulations has been transferred from the Constitutional Court to the Kúria since January 1, 2012. In addition to the judicial control of the lawfulness of the local government regulations created, the replacement of the failure to comply with the statutory legislative obligation resulted in the replacement of the statutory legislative obligation of the local government. In this case, on the basis of the proposal, the Kúria authorizes the Head of the Capital and County Government Office to create the municipal regulation on behalf of the local government. The present study analyses the experiences of the procedures of the Kúria due to the failure of the local governments to comply with the legislative obligation, also taking into account the new legal institution, in the period 2012-2018.

1. Bevezetés

1990-ben, a helyi önkormányzati rendszer létrejöttével egyidejűleg a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény és az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. tör-

vény (a továbbiakban: régi Abtv.) rendelkezései alapján az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozott a helyi önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos alkotmányossági és törvényességi bírósági kontroll eljárás.

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (a továbbiakban: Alaptörvény) 2012. január 1-jén történt hatályba lépésével az Alaptörvény szerint a bíróság dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról. Az Alaptörvény, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) és a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) rendelkezései alapján az önkormányzati rendeletek feletti törvényességi normakontroll tekintetében a Kúriát – konkrétan a Kúrián 2012. január 1-jével létrejövő Önkormányzati Tanácsot – ruházta

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

² Igazgatósszervező, jogász, szabályozási (kodifikációs) szakjogász (LL.M.), címzetes egyetemi docens (Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar), mesteroktató (Nemzeti Közszolgálati Egyetem publikál, számos cikk, könyv szerzője, társszerzője. Harmincöt évet dolgozott a közigazgatásban. 2003-2016 között a Közszolgálati Tisztviselők Szakmai Szervezeteinek Szövetsége (KÖZSZÖV) főtitkára, 2010-2016 között a Magyar Birtokvédelmi Szövetség (MABIV) főtitkára, 2016. szeptember 1-jétől a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) főtitkára. Az Új Magyar Közigazgatás szakmai-tudományos folyóirat főszerkesztője.

fel hatáskörrel. A régi Abtv.-t 2012. január 1-jével felváltó, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) alapján az Alkotmánybíróság hatáskörében a partikuláris jogalkotás alaptörvény-ellenességének vizsgálata maradt, a törvényességi vizsgálat és a törvényen alapuló önkormányzati rendeletalkotási kötelezettség miatti eljárás a Bszi. alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa hatáskörébe került. A Bszi.-nek a Kúria Önkormányzati Tanácsa eljárására vonatkozó szabályai 2018. január 1-jével a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) rendelkezései közé kerültek át.

A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében az Mötv. 137.-138. §-ai, továbbá a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.) 13.-14. §-ai szabályozzák – a Bszi., illetve a Kp. rendelkezései mellett – a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági normakontroll-eljárás szabályait.

2. A helyi önkormányzati jogalkotási kötelezettség elmulasztása miatti kúriai eljárások tapasztalatai

2.1. Eljárási szabályok

A fővárosi és megyei kormányhivatal (a továbbiakban: kormányhivatal) törvényességi felügyeleti eljárásában vizsgálja az érintett helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének teljesítését, a rendeletalkotási eljárásának és a megalkotott önkormányzati rendeletek jogszerűségét is.³ A kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárásban az eredménytelen törvényességi felhívást követően két esetben kezdeményezheti a bírósági felülvizsgálatot: (1) megalkotott önkormányzati rendelet törvényellenességének vizsgálatát, (2) meg nem alkotott önkormányzati rendelet esetében a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítását és szükség esetén a rendeletalkotás pótlásának elrendelését.

A helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági normakontroll-eljárás alapvetően egyszakaszos eljárás, de a jogalkotási kötelezettség permanens elmulasztása esetén kétszakaszossá is válhat.⁴ Az esetek többségében a helyi önkormányzat – a kúriai eljárás eredményeként – törvényi kötelezettségének eleget téve megalkotja a tárgyi önkormányzati rendeletet, aminek alapján az eljárás lezárul (első szakasz). Azonban, ha a jogalkotási kötelezettség elmulasztásának orvoslására nem kerül sor, a helyi önkormányzat nem tesz eleget a Kúria Önkormányzati Tanácsa által tűzött határidőn belül a vonatkozó jogalkotásnak, sor kerül a jogalkotási kötelezettség pótlására (második szakasz – lásd 2.3. pont).

A kúriai eljárás indítványhoz kötött, a Kúria Önkormányzati Tanácsa hivatalból nem indít eljárást helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának

megállapítására irányuló törvényességi vizsgálatra. A helyi önkormányzatnak a törvényből eredő rendeletalkotási kötelezettségének elmulasztása esetén a kormányhivatal – a törvényességi felhívás eredménytelené válását követően – a helyi önkormányzat egyidejű tájékoztatása mellett 30 napon belül⁵ kezdeményezheti a Kúria Önkormányzati Tanácsánál a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását, ha a helyi önkormányzat a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta.⁶ „A Kúria Önkormányzati Tanácsának jogköre az önkormányzati aktusokra, azon belül a rendeleti aktusokra terjed ki. A Kúria ebben a jogkörében normakontroll tevékenységet lát el, amelynek lényege annak megállapítása, hogy az önkormányzati rendelet nem ütközik-e az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdésében megjelölt más jogszabályba.”⁷ A helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztása esetén a Kúria normakontroll eljárása annak megállapítására irányul, hogy az adott tárgykörben van-e törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége a helyi önkormányzatnak, vagyis a „más jogszabályba ütközés” jelen esetben a törvény jogalkotásra kötelező rendelkezésébe ütközést jelent, amely törvénytörést teremt.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa eljárására az önkormányzati rendelet jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági eljárás szabályait és a bírósági döntés jogkövetkezményeit a 2012–2017. időszakban a Bszi. 46–56. §-ai tartalmazzák, illetve 2018. január 1-jétől a Bszi. 46. §-a alapján a Kp. XXV. fejezetének az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja bírósági felülvizsgálatára irányuló és a helyi önkormányzati jogalkotási kötelezettsége elmulasztása miatti eljárásra vonatkozó szabályait kell alkalmazni.

A helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítására vonatkozó ügyben a Kúria Önkormányzati Tanácsa nemperes eljárásban jár el, az indítványt tárgyaláson kívül bírálja el. Indokolt esetben dönthet az indítvány tárgyaláson történő elbírálásáról.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa előtti eljárásban a jogi képviselőt kötelező. A feleket teljes költségmentesség illeti meg és saját költségeiket maguk viselik.

A jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági indítványnak tartalmaznia kell:

- azon törvényi rendelkezés megjelölését, amely alapján a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége fennáll;
- annak okát, hogy a kormányhivatal miért tartja a jogalkotási kötelezettség elmulasztását megállapíthatónak;
- a jogalkotási kötelezettség elmulasztásával összefüggő, a mulasztás elbírálásához szükséges önkormányzati rendeletet.⁸

A helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítására irányuló kúriai eljárásban hozott bírósági döntés jogkövetkezményei:

⁵ Korm.r. 2. § (6) bekezdés.

⁶ Lásd Mötv. 137. § (1) bekezdés.

⁷ TILK Péter szerk. (2017): *A jogalkotásra vonatkozó szabályok érvényesülése a helyi jogalkotásban*. Kézikönyv. Pécs, Kodifikátor Alapítvány 34.

⁸ Mötv. 137. § (2) bekezdés.

³ Mötv. 132. § (3) bekezdés.

⁴ Tóth J. Zoltán – Kovács Endre Miklós (2018): Normakontroll a változó közjogi keretrendszerben. Új Magyar Közigazgatás, 3. 24.

- Ha a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztása nem állapítható meg, a Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványt elutasítja.
- Ha a helyi önkormányzat a Kúria Önkormányzati Tanácsa eljárása során eleget tett a törvényen alapuló rendeletalkotási kötelezettségének, a Kúria Önkormányzati Tanácsa az eljárást megszünteti.
- Ha a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapítja, hogy a helyi önkormányzat a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, határozatában határidő tűzésével elrendeli, hogy a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének tegyen eleget, továbbá a Kúria Önkormányzati Tanácsa elrendeli a határozatnak a hivatalos lapban (Magyar Közlöny) való közzétételét.
- Mindhárom esetben a Kúria Önkormányzati Tanácsa gondoskodik határozatának a Kúria honlapján (<https://kuria-birosag.hu/hu/onkugy>) történő közzétételéről.

A Kúria Önkormányzati Tanácsának határozata a törvényességi felügyeleti szervre (kormányhivatalra) és a helyi önkormányzatra kötelező.

2.2. A jogalkotási kötelezettség elmulasztása miatti kúriai eljárások 2012-2018

A 2012-2018. időszakban 43 olyan ügy volt, amikor a Kúria Önkormányzati Tanácsánál a kormányhivatal indítványozta helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. A bírósági indítványok meggyenkénti megoszlását az 1. táblázat tartalmazza.

A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítására irányuló kormányhivatali indítványok megalapozottságát tükrözi, hogy az indítványok közül 3 esetben került sor elutasításra. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztását 35 esetben állapította meg és határidő tűzésével kötelezte az érintett önkormányzatokat rendeletalkotási kötelezettség teljesítésére. A Kúria Önkormányzati Tanácsa előtti eljárás megszüntetésre 6 esetben került sor, mivel az érintett önkormányzatok a kúriai eljárás ideje alatt időközben rendeletalkotási kötelezettségüknek eleget tettek. A bírósági indítványok eredményességének meggyenkénti megoszlását a 2. táblázat tartalmazza.

Megvizsgáltuk azt is, hogy a 35 esetben, amikor a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztását megállapította a Kúria Önkormányzati Tanácsa, mely tárgykörökben nem tettek eleget az érintett önkormányzatok jogalkotási kötelezettségüknek. Jellemzően költségvetési, települési hulladékgazdálkodási és szociális tárgykörökben mulasztották el az érintett helyi önkormányzatok a vonatkozó rendeletek megalkotását (3. táblázat).

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a *Köm.5005/2016/5. számú végzésében* a Fejér Megyei Kormányhivatal által Sárosd Nagyközség Önkormányzata ellen jogalkotási kötelezettség elmulasztása miatt indult eljárást megszüntette. A kormányhivatal álláspontja szerint Sárosd Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének a talajterhelési díjról szóló 10/2015. (V. 18.) önkormányzati rendeletének tár-

gyi hatálya nem a környezetterhelési díjról szóló 2003. évi LXXXIX. törvény 2. § b) pontja és 3. § c) pontja alapján került meghatározásra és nem határozta meg a törvény 12. § (2) bekezdése szerinti átalány megállapításának szempontjait sem, valamint nem rendezte a talajterhelési díjjal kapcsolatos részletszabályokat sem. Az önkormányzat az indítványra – határidőben – állásfoglalást terjesztett elő. Ebben kiemelte, hogy az indítványozó törvényességi felhívásában foglaltaknak eleget téve hatályon kívül helyezte a 10/2015. (V. 18.) önkormányzati rendeletét és megalkotta a talajterhelési díjról szóló 1/2016. (I. 25.) számú önkormányzati rendeletét. Erre tekintettel kérte a Kúria előtt folyamatban lévő eljárás megszüntetését. A kormányhivatal az állásfoglalásra tett nyilatkozatában akként nyilatkozott, hogy indítványát a visszavonja, egyben Sárosd Nagyközség Önkormányzat Képviselő-testületének a talajterhelési díjról szóló 1/2016. (I. 25.) önkormányzati rendeletét az indítványának megfelelő korrekcióként elfogadja. Ezért a Kúria az eljárást megszüntette.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a *Köm.5006/2016/4. számú végzésében* a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal által Terem Község Önkormányzata ellen jogalkotási kötelezettség elmulasztása miatt indult eljárást megszüntette. A Kúria a Köf.5025/2015/4. számú határozatában megsemmisítette Terem Község Önkormányzatának a Képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2015. (II.05.) számú rendeletét a Jat. 7. § (1) bekezdésébe ütközés miatt, mert az önkormányzati rendelet nem határozta meg hatálybalépésének időpontját. Mivel az önkormányzat nem alkotott új rendeletet, ezért a kormányhivatal megállapította, hogy mulasztásban megnyilvánuló törvénysértés áll fenn, és 2015. október 28-án törvényességi felhívást bocsátott ki arra vonatkozóan, hogy az önkormányzat 2015. december 10. napjáig – majd határidő-hosszabbítás iránti kérelemnek helyt adva 2016. január 9. napjáig – alkossa meg a szervezeti és működési szabályzatát. A meghosszabbított határidő is eredménytelenül telt el, ezért az indítványozó 2016. január 20-án a Kúriához fordult, kezdeményezte a jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítását, továbbá kérte, hogy a Kúria határidő tűzésével hívja fel az önkormányzatot, hogy jogalkotási kötelezettségének tegyen eleget. Az indítvány benyújtását követően az önkormányzat megalkotta a képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatáról szóló 2/2016. (I. 25.) önkormányzati rendeletét. A rendelet megalkotására tekintettel a kormányhivatal 2016. március 10-én kelt beadványában indítványát visszavonta. Erre tekintettel a Kúria az eljárást megszüntette.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a *Köm.5031/2016/6. számú határozatában* a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal által Terem Község Önkormányzata ellen jogalkotási kötelezettség elmulasztása miatt indult eljárást megszüntette. A kormányhivatal 2016. július 21-én indítványt nyújtott be a Kúriához, amelyben kezdeményezte törvényen alapuló jogalkotói kötelezettség elmulasztását, mert az önkormányzat nem tett eleget a 2015. évi zárszámadás elfogadásával kapcsolatos jogalkotási kötelezettségének. Az indítvány benyújtását követően – 2016. szeptember 12-én megtartott képviselő-testületi ülésen – Terem Község Önkormányzatának Képviselő-testülete elfogadta az önkormányzat 2005. évi

1. táblázat
Jogalkotási kötelezettségének elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági indítványok száma Mötv. 137. §
(2012–2018)

Kormányhivatal	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Baranya Megyei Kormányhivatal	0	0	0	0	0	0	0
Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal	2	0	0	0	0	0	0
Békés Megyei Kormányhivatal	0	0	0	0	0	1	0
Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal	0	0	10	0	0	0	0
Csongrád Megyei Kormányhivatal	0	0	0	0	0	0	0
Fejér Megyei Kormányhivatal	0	1	0	0	1	0	0
Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal	0	0	0	0	0	0	1
Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal	1	0	0	2	0	0	1
Heves Megyei Kormányhivatal	1	0	0	0	0	0	0
Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal	0	0	0	0	1	0	0
Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal	1	3	1	0	0	0	0
Nógrád Megyei Kormányhivatal	0	1	1	0	0	0	0
Pest Megyei Kormányhivatal	1	0	0	0	0	0	0
Somogy Megyei Kormányhivatal	0	0	0	0	0	0	0
Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal	0	0	1	0	4	4	2
Tolna Megyei Kormányhivatal	0	0	0	0	0	0	0
Vas Megyei Kormányhivatal	0	0	0	0	0	0	0
Veszprém Megyei Kormányhivatal	0	0	0	0	0	0	0
Zala Megyei Kormányhivatal	0	0	0	0	0	0	0
Budapest Főváros Kormányhivatala	1	1	0	0	0	0	0
Összesen:	7	6	13	2	6	5	4

Forrás: Kúria, saját szerkesztés

zárszámadásáról szóló 9/2016. (IX. 12.) számú rendeletét. Ezt követően a kormányhivatal az indítványát visszavonta. A visszavont indítvány alapján a Kúria a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztása megállapítására irányuló eljárását megszüntette.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a *Köm.5032/2016/8. számú határozatában* a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal által Érpatak Község Önkormányzata ellen jogalkotási kötelezettség elmulasztása miatt indult eljárást megszüntette. A kormányhivatal 2016. július 21-én indítványt nyújtott be a Kúriához, amelyben kezdeményezte törvényen alapuló jogalkotói kötelezettség elmulasztását, mert az önkormányzat nem tett eleget a 2015. évi zárszámadás elfogadásával kapcsolatos jogalkotási kötelezettségének. Az indítvány benyújtását követően – 2016. szeptember 6-án megtartott képviselő-testületi ülésen – Érpatak Község Önkormányzatának Képviselő-testülete elfogadta az önkormányzat 2005. évi zárszámadásáról szóló 4/2016. (IX. 06.) számú rendeletét. Ezt követően a kormányhivatal az indítványát visszavonta. A visszavont indítvány alapján a Kúria a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztása megállapítására irányuló eljárását megszüntette.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a *Köm.5052/2016/5. számú határozatában* a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kor-

mányhivatal által Érpatak Község Önkormányzata ellen jogalkotási kötelezettség elmulasztása miatt indult eljárást megszüntette. A kormányhivatal 2016. december 14-én indítványt nyújtott be a Kúriához, amelyben kezdeményezte törvényen alapuló jogalkotói kötelezettség elmulasztását, mert az önkormányzat nem tett eleget az alapellátási körzetek megállapításának elfogadásával kapcsolatos jogalkotási kötelezettségének. Az indítvány benyújtását követően – 2016. december 14-án megtartott képviselő-testületi ülésen – Érpatak Község Önkormányzatának Képviselő-testülete elfogadta az alapellátási körzetek megállapításáról szóló 6/2016. (XII. 14.) számú rendeletét. Ezt követően a kormányhivatal az indítványát visszavonta. A visszavont indítvány alapján a Kúria a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztása megállapítására irányuló eljárását megszüntette.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a *Köf.5009/2012/4. számú határozatában* a Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal által Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzata ellen jogalkotási kötelezettség elmulasztása miatt benyújtott indítványt elutasította. A kormányhivatal szerint Tatabánya Megyei Jogú Város Közgyűlésének a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési helyi közszolgáltatásról szóló 40/2002. (XII. 12) Kgy. sz. rendeletében a gazdálkodó

2. táblázat
 Jogalkotási kötelezettségének elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági indítványok eredményessége Mötv. 137. §
 (2012–2018)

Kormányhivatal	Indítvány elutasítása	Eljárás megszüntetése	Mulasztás megállapítása
Baranya Megyei Kormányhivatal	0	0	0
Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal	0	0	2
Békés Megyei Kormányhivatal	0	0	1
Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal	0	0	11
Csongrád Megyei Kormányhivatal	0	0	0
Fejér Megyei Kormányhivatal	1	1	0
Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal	0	0	1
Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal	0	0	4
Heves Megyei Kormányhivatal	0	0	1
Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal	0	0	1
Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal	1	1	3
Nógrád Megyei Kormányhivatal	0	0	2
Pest Megyei Kormányhivatal	0	0	1
Somogy Megyei Kormányhivatal	0	0	0
Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal	0	4	7
Tolna Megyei Kormányhivatal	0	0	0
Vas Megyei Kormányhivatal	0	0	0
Veszprém Megyei Kormányhivatal	0	0	0
Zala Megyei Kormányhivatal	0	0	0
Budapest Főváros Kormányhivatala	1	0	1
Összesen:	3	6	35

Forrás: Kúria, saját szerkesztés

szervek tekintetében szabályozási hiányosság áll fenn, mivel esetükben nem lehet pontosan tudni, hogy milyen módon jön létre a helyi közszolgáltatási szerződés. A Kúria úgy ítélte meg, hogy az önkormányzati rendelet vonatkozásában nem áll fenn olyan szabályozási hiány, amely miatt a közszolgáltatás igénybevételére kötelezett gazdálkodó szervezetek ne tudnának megkötni a közszolgáltatási szerződést. A Hgtv. 23. § d) pontja arra hatalmazza fel az önkormányzatot, hogy általában határozza meg a közszolgáltatás keretében kötött szerződés létrejöttének módját, valamint a közszolgáltatás igénybevételének – jogszabályban nem rendezett – módját és feltételeit. Ennek az önkormányzati rendelet eleget tett – a gazdálkodó szervek vonatkozásában sem lehetetlenítette el a szerződéskötést –, ezért a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása nem állapítható meg.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a *Köf.5075/2012/5. számú határozatában* a Budapest Főváros Kormányhivatala által Budapest Főváros VII. kerület Erzsébetváros Önkormányzata Képviselő-testülete ellen jogalkotási kötelezettség elmulasztása miatt benyújtott indítványt elutasította. A kormányhivatal álláspontja szerint az önkormányzat a törvényi felhatalmazás ellenére nem alkotta meg a lakbértámogatás mértékét, a jogosultság feltételeit és eljárási szabályait. Az ön-

kormányzat véleménye szerint eleget tett a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról 1993. évi LXXVIII. törvény 34. § (3) bekezdésében foglalt kötelezettségének, mivel az önkormányzati rendelet 33. és 34. §-ában a szociális alapú lakbér mértékébe építette be a lakbértámogatást. A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztása nem áll fenn amiatt, mert az önkormányzat nem határozta meg a lakbértámogatás mértékét, a jogosultság feltételeit és eljárási szabályait. Erre tekintettel az indítványt elutasította.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a *Köf.5047/2013/3. számú határozatában* a Fejér Megyei Kormányhivatal által Soponya Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testülete ellen jogalkotási kötelezettség elmulasztása miatt benyújtott indítványt elutasította. A kormányhivatal szerint a képviselő-testület az önkormányzat vagyonáról, a vagyonhasznosítás rendjéről és a vagyontárgyak feletti tulajdonosi jogok gyakorlásának szabályairól szóló 16/2012. (IX.28.) önkormányzati rendelet 3. melléklet 4. sorában szereplő vagyontárgy (általános iskola és udvar) tekintetében jogszabályi felhatalmazáson alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta. A Kúria Önkormányzati Tanácsa álláspontja szerint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségé-

3. táblázat
Jogalkotási kötelezettséget megállapító kúriai határozatok
(2012–2018)

Kúriai határozat száma	Érintett helyi önkormányzat	Jogalkotási kötelezettség tárgya	Jogalkotási kötelezettség törvényi alapja
Köm.5046/2012/6.	Gyöngyöspata Község Önkormányzata	rendszeres szociális segélyre való jogosultságnak a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 37. § (1) bekezdés <i>a)-c)</i> pontjában foglaltakon túli, az aktív korúak ellátására jogosult személy családi körülményeire, egészségi vagy mentális állapotára vonatkozó feltételei, valamint a feltételek fennállásának igazolási szabályai	a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szoc. tv.) 37. § (1) bekezdés <i>d)</i> pontja és 132. § (4) bekezdés <i>b)</i> pontja
Köm.5053/2012/4.	Debreceni Megyei Jogú Város Önkormányzata	gazdálkodó szervezetek kötelező közszolgáltatás igénybevételének helyi sajátosságokon alapuló feltételrendszere	a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hgtv.) 23. § <i>b)</i> pontja
Köm.5064/2012/3.	Foktő Község Önkormányzata	2011. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendelet	a államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 91. § (1) bekezdése
Köm.5069/2012/3.	Csömör Nagyközség Önkormányzata	vízgazdálkodási terület lehatárolása	épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 7. § (3) bekezdés <i>c)</i> pontja és 9. § (1) bekezdése, továbbá a nagyvízi medrek, a parti sávok, a vízjárta, valamint a fakadó vizek által veszélyeztetett területek használatáról és hasznosításáról, valamint a nyári gátak által védett területek értékének csökkenésével kapcsolatos eljárásról szóló 21/2006. (I. 31.) Korm. rendelet 12. § (1) bekezdése
Köm.5084/2012/3.	Foktő Község Önkormányzata	hivatali helyiségen kívüli, illetve a munkaidőn kívül történő házasságkötés és bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése engedélyezésének rendje, valamint ezen többszolgáltatásért történő díj mértéke	az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet 42/A. § (4) bekezdése
Köm.5.023/2013/6.	Dömös Község Önkormányzata	2012. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendelet	Áht. 91. § (1) bekezdése
Köf.5042/2013/5.	Budapest Főváros XIII. kerület Önkormányzata	azon vagyonelemek meghatározása, amelyekre a helyi önkormányzat vagyonkezelői jogot létesíthet	Mötv. 143. § (4) bekezdés <i>i)</i> pontja első fordulata
Köm.5.060/2013/5.	Esztergom Város Önkormányzata	2012. évi költségvetéséről szóló rendelet	a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény (a továbbiakban: Hatásköri tv.) 138. § (1) bekezdés <i>k)</i> pontja, továbbá az Áht. 89. § (1) bekezdése, 91. § (1) bekezdése
Köm.5072/2013/3.	Esztergom Város Önkormányzata	2013. évi költségvetéséről szóló rendelet	Áht. 23. § (1) bekezdése
Köm.5074/2013/4.	Tar Község Önkormányzata	közterületek filmforgatási célú használatának szabályai	a mozgóképekről szóló 2004. évi II. törvény 37. § (4) és (5) bekezdése
Köm.5004/2014/3.	Kánó Község Önkormányzata	hulladékgazdálkodási közszolgáltatás helyi szabályai	a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Htv.) 88. § (4) bekezdése
Köm.5005/2014/3.	Aggtelek Község Önkormányzata	hulladékgazdálkodási közszolgáltatás helyi szabályai	Htv. 88. § (4) bekezdése
Köm.5006/2014/3.	Jósvafő Község Önkormányzata	helyi hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának és igénybevételének szabályai	Htv. 88. § (4) bekezdése
Köm.5007/2014/3.	Muhi Község Önkormányzata	nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz (folyékony hulladék) gyűjtésére vonatkozó szabályok	a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.) 45. § (6) bekezdése
Köm.5008/2014/3.	Sajóörs Község Önkormányzata	nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz (folyékony hulladék) gyűjtésére vonatkozó szabályok	Vgtv. 4. § (2) bekezdés <i>d)</i> pontja, 44/C. § (1) és (2) bekezdése, 45. § (6) bekezdése

3. táblázat (folytatás)

Kúriai határozat száma	Érintett helyi önkormányzat	Jogalkotási kötelezettség tárgya	Jogalkotási kötelezettség törvényi alapja
Köm.5009/2014/3.	Pusztaradvány Község Önkormányzata	nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz (folyékony hulladék) gyűjtésére vonatkozó szabályok	Vgtv. 45. § (6) bekezdése
Köm.5010/2014/3.	Novajidrány Község Önkormányzata	nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz (folyékony hulladék) gyűjtésére vonatkozó szabályok	Vgtv. 4. § (2) bekezdés <i>d)</i> pontja, 44/C. § (1) és (2) bekezdése, 45. § (6) bekezdése
Köm.5011/2014/3.	Garadna Község Önkormányzata	nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz (folyékony hulladék) gyűjtésére vonatkozó szabályok	Vgtv. 4. § (2) bekezdés <i>d)</i> pontja, 44/C. § (1) és (2) bekezdése, 45. § (6) bekezdése
Köm.5012/2014/3.	Hernádpetri Község Önkormányzata	nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz (folyékony hulladék) gyűjtésére vonatkozó szabályok	Vgtv. 4. § (2) bekezdés <i>d)</i> pontja, 44/C. § (1) és (2) bekezdése, 45. § (6) bekezdése
Köm.5013/2014/3.	Hernádvécse Község Önkormányzata	nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz (folyékony hulladék) gyűjtésére vonatkozó szabályok	Vgtv. 45. § (6) bekezdése
Köm.5014/2014/3.	Nagycsécs Község Önkormányzata	nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz (folyékony hulladék) gyűjtésére vonatkozó szabályok	Vgtv. 4. § (2) bekezdés <i>d)</i> pontja, 44/C. § (1) és (2) bekezdése, 45. § (6) bekezdése
Köm.5044/2014/5.	Érpatak Község Önkormányzata	önkormányzati segély megállapításának, kifizetésének, folyósításának, valamint felhasználása ellenőrzésének szabályai	Szoc. tv. 132. § (4) bekezdés <i>g)</i> pontja és 140/R. §-a
Köm.5050/2014/3.	Tar Község Önkormányzata	önkormányzati segély megállapításának, kifizetésének, folyósításának, valamint felhasználása ellenőrzésének szabályai	Szoc. tv. 132. § (4) bekezdés <i>g)</i> pontja és 140/R. §-a
Köm.5059/2015/4.	Monostorpályi Község Önkormányzata	nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz (folyékony hulladék) gyűjtésére vonatkozó szabályok	Vgtv. 4. § (2) bekezdés <i>d)</i> pontja, 44/C. § (1) és (2) bekezdése, 45. § (6) bekezdése
Köm.5060/2015/4.	Mikepércs Község Önkormányzata	nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz (folyékony hulladék) gyűjtésére vonatkozó szabályok	Vgtv. 4. § (2) bekezdés <i>d)</i> pontja, 44/C. § (1) és (2) bekezdése, 45. § (6) bekezdése
Köm.5001/2016/3.	Fegyvernek Város Önkormányzata	hulladékgazdálkodási közszolgáltatás keretében az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés esetei, az üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályok	Htv. 35. § (1) bekezdés <i>e)</i> pont utolsó fordulata és <i>f)</i> pontja
Köm. 5016/2017/4.	Terem Község Önkormányzata	2017. évi költségvetéséről szóló rendelet	Hatásköri tv. 138. § (1) bekezdésének <i>b)</i> pontja, valamint az Áht. 6/C. § (1) bekezdése
Köm.5017/2017/6.	Érpatak Község Önkormányzata	2015. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendelet	Hatásköri tv. 138. § (1) bekezdés <i>k)</i> pontja, továbbá az Áht. 91. § (1) bekezdése
Köm.5019/2017/3.	Elek Város Önkormányzata	a település helyi építési szabályozásáról szóló 31/2004. (XI. 29.) módosításáról szóló rendelet	a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény 6/H. § (1) bekezdés <i>a)</i> pontja
Köm.5023/2017/6.	Érpatak Község Önkormányzata	2016. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendelet	Hatásköri tv. 138. § (1) bekezdés <i>k)</i> pontja, továbbá az Áht. 91. § (1) bekezdése
Köm.5024/2017/4.	Terem Község Önkormányzata	2016. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendelet	Hatásköri tv. 138. § (1) bekezdés <i>k)</i> pontja, továbbá az Áht. 91. § (1) bekezdése
Köm.5011/2018/3.	Töltésfalva Község Önkormányzata	az anyakönyvi események engedélyezéséről, díjtételeiről és az anyakönyvvezetőt megillető díjakról szóló 6/2017. (VIII. 18.) önkormányzati rendelet módosítása	az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény 96. § <i>b)</i> pontja
Köm.5012/2018/3.	Terem Község Önkormányzata	2018. évi költségvetéséről szóló rendelet	Hatásköri tv. 138. § (1) bekezdésének <i>b)</i> pontja, valamint az Áht. 6/C. § (1) bekezdése
Köm.5023/2018/3.	Terem Község Önkormányzata	2017. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendelet	Hatásköri tv. 138. § (1) bekezdés <i>k)</i> pontja, továbbá az Áht. 91. § (1) bekezdése
Köf.5030/2018/3.	Hajdúszoboszló Város Önkormányzata	településképi rendelet	a településképi védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény 12. § (2) bekezdése

nek elmulasztása nem állapítható meg. A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvt.) 5. § (5) bekezdés *b*) pontja értelmében az önkormányzat korlátozottan forgalomképes törzsvagyonát képezi a tulajdonában álló, közfeladatot ellátó intézmény, a feladat ellátását szolgáló épület, épületrész. Nem kétséges, hogy ennek hatálya alá tartozik az önkormányzati rendelet 3. melléklet 4. pontjában meghatározott általános iskola és udvar is, amely az önkormányzati rendelet szerint is korlátozottan forgalomképes. Így a törvényi és önkormányzati szabályozás e tekintetben összhangban van. Az önkormányzati rendelet 8. §-a az önkormányzat vagyonának kezelői között a polgármesteri hivatal mellett felsorolja az önkormányzat intézményeit, az önkormányzati rendelet egyéb rendelkezései a vagyontárgyak kezelését, hasznosítását illetően részletes szabályokat tartalmaz. A Kúria a fentiek alapján úgy ítélte meg, hogy az Nvt. 18. § (12) bekezdésből az önkormányzati rendelet 3. melléklet 4. sorában szereplő vagyontárgy tekintetében speciális szabályozást érintő kötelezettség nem következik, az önkormányzati rendelet tartalmaz vagyonkezelési szabályokat. Ezért az indítványt elutasította.

2.3. A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége pótlása miatti kúriai eljárások 2012–2018

A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége pótlása (aktuspótlás) 2012. január 1-jétől élő új jogintézmény a helyi önkormányzatok ezirányú törvénysértésének kiküszöbölésére, a törvényes állapot helyreállítására.

1990–2011 között az önkormányzati rendelet törvényellenessége, illetve a rendeletalkotási kötelezettség elmulasztása miatti törvényellenes helyzet rendezésére a fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetője közvetlenül fordulhatott az Alkotmánybírósághoz. A rendeletalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapításakor az Alkotmánybíróság határidő tűzésével elrendelte a rendeletalkotási kötelezettség teljesítését az érintett helyi önkormányzat számára. E határidő eredménytelen eltelte esetén más szerv az önkormányzat nevében nem alkothatta meg a rendeletet, a törvényellenes helyzet fennmaradt. Ennek rendezése érdekében a törvényalkotó 2012. január 1-jével lehetővé tette⁹, hogy garanciális szabályok mellett más szerv, a kormányhivatal vezetője bírósági felhatalmazás alapján megalkothassa az önkormányzat nevében a hiányzó önkormányzati rendeletet.

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. Az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdése alapján ezért a kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a Kúria Önkormányzati Tanácsa által megadott határidőn belül nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének, a kor-

mányhivatal a határidő leteltét követő harminc napon belül kezdeményezi a Kúriánál a mulasztás kormányhivatal által történő orvoslásának az elrendelését.¹⁰ Ha a Kúria Önkormányzati Tanácsa a kormányhivatal kezdeményezésére azt állapította meg, hogy a helyi önkormányzat a megadott határidőn belül a jogalkotási kötelezettségének nem tett eleget, határozatában határidő tűzésével elrendeli, hogy a kormányhivatal vezetője (kormány megbízott) a jogalkotási mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében alkossa meg. Az önkormányzati rendelet megalkotására ebben az esetben nem a vonatkozó törvényi felhatalmazó norma alapján kerül sor, hanem a kúriai felhatalmazó határozat nyomán, melynek a hivatalos lapban (Magyar Közlöny) történő közzétételének elrendelésére is sor kerül.¹¹ Ezáltal az jogalkotási kötelezettsége pótlására irányuló eljárás az Alaptörvényen nyugszik, az önkormányzati rendeletalkotásra irányuló jogalkotói hatáskör az Alaptörvény rendelkezésein alapul.

Sem az Alaptörvény, sem a Bszi. – 2018. január 1-jétől a Kp. –, sem pedig az Mőtv. nem teszi automatikussá a Kúria Önkormányzati Tanácsa által megadott határidő lejártát követően a kormány megbízott rendeletalkotását, hanem a szabályozás egy újabb bírósági eljárást intézményesít, amelyet a kormányhivatalnak a határidő lejártát követő harminc napon belül külön kell kezdeményeznie. Az önkormányzatoknak így lehetősége nyílik a törvény szerint kötelezően meghozandó rendeletet a Kúria Önkormányzati Tanácsa által megadott határidőn belül, sőt azon túl is megalkotni, a rendeletpótlási eljárásról történt értesítést követően a Kúria Önkormányzati Tanácsa rendeletpótlást elrendelő határozata meghozataláig. Az elrendelést követően a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettség elmulasztását nem orvosolhatja.¹² Ezen garanciák mellett teszi lehetővé az Alaptörvény és a sarkalatos törvények az önkormányzati autonómiába történő beavatkozást akként, hogy a kormány megbízott az önkormányzat nevében megalkotja a rendeletet.

A kormány megbízott az önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében, az önkormányzati rendeletre irányadó – törvényi és a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzata szerinti – szabályok szerint alkotja meg azzal, hogy a rendeletet a kormány megbízott írja alá és a Magyar Közlönyben kell kihirdetni (aktuspótlási jog). Indokolt azonban, hogy az így pótoló önkormányzati rendelet olyan módon is megismerhetővé váljon, mintha az érintett helyi önkormányzat képviselő-testülete alkotta volna meg és a jegyző a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában meghatározott módon hirdette volna ki. Ezért a törvény úgy rendelkezik, hogy a Magyar Közlönyben kihirdetett rendeletet a kormányhivatal megküldi a helyi önkormányzatnak és a jegyző gondoskodik a kihirdetett rendeletnek a szervezeti és működési szabályzatban az önkormányzati rendeletek kihirdetésére meghatározott szabályokkal azonos módon történő közzétételéről.¹³

¹⁰ Mőtv. 137. § (3) bekezdés.

¹¹ Tóth J. Zoltán – Kovács Endre Miklós (2018): i.m. 25.

¹² Bszi. 60. §, illetve Kp. 150. § (2) bekezdése.

¹³ Mőtv. 138. § (2) bekezdés.

⁹ Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdése, Mőtv. 138. §.

A kormányhivatal vezetője által a helyi önkormányzat nevében megalkotott rendelete 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.

A kormány megbízott által alkotott önkormányzati rendelet módosítását kezdeményezheti az a helyi önkormányzat, amely helyett az önkormányzati rendeletet megalkották.

A kormányhivatal, amennyiben

- nem ért egyet a helyi önkormányzat kezdeményezésével, döntését indokolással ellátva a kezdeményezés kézhezvételétől számított 30 napon belül megküldi a kezdeményező helyi önkormányzatnak és a Miniszterelnökséget vezető miniszternek.
- egyetért a helyi önkormányzat kezdeményezésével, az általa megalkotott önkormányzati rendeletet az egyetértéséről szóló döntés meghozatalát követő 60 napon belül módosítja.

A kormányhivatal a kormány megbízott által alkotott önkormányzati rendeletet módosító, a kormányhivatal által megalkotott önkormányzati rendeletet legkésőbb az aláírást követő munkanapon megküldi a Magyar Közlönyben történő kihirdetés céljából az igazságügyért felelős miniszternek.¹⁴ A Magyar Közlönyben való közzététel elrendelése mellett a Kúria Önkormányzati Tanácsa elrendeli határozatának az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon történő kihirdetését. A kihirdetésről az érintett önkormányzat jegyzője köteles gondoskodni.

A fenti, törvényben szabályozott eljárási rend alapján az aktuspótlás jogintézménye az önkormányzati autonómiába történő külső beavatkozás, amely alaptörvényi és törvényi megfelelő garanciákon nyugszik.

A vizsgált 2012-2018. időszakban 6 olyan eset volt, amikor a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztását és elrendelte a jogalkotási kötelezettség teljesítését, de az érintett önkormányzat így sem tett eleget jogalkotási kötelezettségének és ezért az illetékes kormányhivatal kezdeményezte a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség pótlásának elrendelését. A rendeletalkotás pótlására (aktuspótlásra) 4 esetben került sor, 2 esetben nem, mivel a Kúria Önkormányzati Tanácsa eljárása alatt az érintett önkormányzat – eleget téve törvényi kötelezettségének – megalkotta rendeletét.

- A Kúria Önkormányzati Tanácsa a 2013. március 27-én kelt *Köm.5009/2013/3. számú határozatával* a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal indítványozónak a Foktő Község Önkormányzata ellen helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége pótlására irányuló nemperes eljárásban elrendelte, hogy a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal vezetője Foktő Község 2011. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló zárszá-

madási rendeletét 2013. május 30-ig Foktő Község Önkormányzat Képviselő-testülete nevében alkossa meg. A határozat előzménye, hogy a 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, és ezért felhívta Foktő Község Önkormányzat Képviselő-testületét, hogy szabályozási kötelezettségének 2012. december 31-ig tegyen eleget. 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 Önkormányzata Képviselő-testülete nem alkotta meg. Erre tekintettel a kormányhivatal az MÖtv. 137. § (3) bekezdésben foglalt határidőn belül kezdeményezte, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa rendelje el: a kormányhivatal vezetője Foktő Község Önkormányzata nevében alkossa meg a 2011. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletet.

A kormány megbízott Foktő Község Önkormányzata Képviselő-testülete nevében a *Köm.5009/2013/3. számú határozatban* kapott felhatalmazás alapján megalkotta *Foktő Község Önkormányzat Képviselő-testületének 6/2013. (VI. 19.) önkormányzati rendeletét az önkormányzat 2011. évi költségvetésének végrehajtásáról, a központi támogatások elszámolásáról és a pénzmaradvány jóváhagyásáról*. Az önkormányzati rendelet a Magyar Közlöny 2013. évi 100. számában (2013. június 19., szerda) került kihirdetésre.

- A Kúria Önkormányzati Tanácsa a 2013. október 22-én kelt *Köm.5025/2013/7. számú határozatával* a Pest Megyei Kormányhivatal indítványozónak a Csömör Nagyközség Önkormányzata ellen helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége pótlására irányuló nemperes eljárásban elrendelte, hogy a Pest Megyei Kormányhivatal vezetője Csömör Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének a Helyi Építési Szabályzatáról szóló *12/2002. (IX. 19.) számú önkormányzati rendeletéhez* kapcsolódva a vízgazdálkodási terület lehatárolását Csömör Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testülete nevében 2014. január 31-ig alkossa meg.

A határozat előzménye, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa a *Köm.5069/2012/3. számú határozatában* megállapította, hogy Csömör Nagyközség Önkormányzatának Képviselő-testülete törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, mert Csömör Nagyközség Helyi Építési Szabályzatáról szóló – többször módosított – *12/2002. (IX. 19.) számú önkormányzati rendeletében* a vízgazdálkodási területek szabályozásán belül nem a vonatkozó jogszabályi követelményeknek megfelelően szabályozta a vízgazdálkodási terület lehatárolását. A Kúria Önkormányzati Tanácsa ezért felhívta Csömör Nagyközség Önkormányzatát, hogy jogalkotási kötelezettségének 2013. március 1-ig

¹⁴ GYERGYÁK Ferenc (2016a): A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete. In: TÓTH András (szerk.): *Közigazgatási jog – A helyi önkormányzatok és a Kormány általános területi államigazgatási szerve, A közigazgatási hatósági eljárás*. Budapest, Patrocinium 78–79.

tegyen eleget. A kormányhivatal 2013. március 20-i keltezéssel a polgármestertől 2013. március 25-ig – az Möt. 133. § (1) bekezdés alapján – tájékoztatást kért, hogy az önkormányzat a Kúria Köm.5069/2012/3. számú határozatában megállapított törvénysértő mulasztást pótolta-e. A polgármester a kért tájékoztatást nem adta meg, a jegyző a képviselő-testület ülésének jegyzőkönyvét – az Möt. 52. § (2) bekezdésébe foglalt tizenöt napon belül – a kormányhivatalhoz nem küldte meg. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köm. 5064/2012/2. számú határozatában már megállapította, hogy abban az esetben, ha sem a kormányhivatal, sem a Kúria Önkormányzati Tanácsa nem tudja hitelt érdemlően megállapítani, hogy az önkormányzat megalkotta-e az adott tárgyú rendeletet úgy azt – figyelembe véve a Korm.r. 9. § d) pontját is – úgy kell tekinteni, hogy az önkormányzat nem tett eleget rendeletalkotási kötelezettségének. Erre a jelen eljárás alapjául szolgáló Köm.5069/2012/3. számú határozatban a Kúria Önkormányzati Tanácsa külön is felhívta Csömör Nagyközség Önkormányzat Képviselő-testületének figyelmét. Mindezeket követően a kormányhivatal 2013. május 17-i indítványával a Kúriához fordult s kezdeményezte annak megállapítását, amely szerint az önkormányzat nem tett eleget határidőn belül a Bszi. 59. §-ában megállapított jogalkotási kötelezettségének, illetve annak elrendelését, hogy a kormányhivatal vezetője a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében megalkossa.

A kormány megbízott Csömör Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testülete nevében a Köm.5025/2013/7. számú határozatban kapott felhatalmazás alapján megalkotta *Csömör Nagyközség Önkormányzat Képviselő-testületének 3/2014. (I. 31.) önkormányzati rendeletét Csömör Nagyközség Helyi Építési Szabályzatáról szóló 12/2002. (IX. 19.) önkormányzati rendelete módosításáról*. Az önkormányzati rendelet a Magyar Közlöny 2014. évi 13. számában (2014. január 31., péntek) került kihirdetésre.

- A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köm.5001/2014/5. számú végzésében a Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal indítványozónak Dömös Község Önkormányzata ellen helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása miatti nemperes eljárásban az eljárást megszüntette.

A kormányhivatal kezdeményezésére a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köm.5023/2013/6. számú határozatában megállapította, hogy az önkormányzat a törvényből eredő jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, mert nem alkotta meg a 2011. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletét. Egyidejűleg felhívta az önkormányzatot, hogy szabályozási kötelezettségének 2013. november 30-ig tegyen eleget. E határidő eredménytelenül telt el, a 2011. évi zárszámadási rendeletet Dömös Község Képviselő-testülete nem alkotta meg. Erre tekintettel a kormányhivatal az Möt. 137. § (3) bekezdésben foglalt határidőn belül kezdemé-

nyezte, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa rendelje el: a kormányhivatal vezetője az önkormányzat nevében alkossa meg a 2011. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletet. Az önkormányzat a 2013. december 21. napján kelt beadványában bejelentette, hogy 2013. december 17-én tartott képviselő-testületi ülésén elfogadta a 2011. évi költségvetés végrehajtásáról szóló 22/2013. (XII. 20.) zárszámadási rendeletet. A kormányhivatal 2014. január 20-án kelt beadványában előadta, hogy az indítványát nem tartja fenn. Mivel az önkormányzat a kúriai eljárás során eleget tett a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének, ezért a Kúria Önkormányzati Tanácsa az eljárást megszüntette.

- A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köm.5054/2014/3. számú végzésében a Nógrád Megyei Kormányhivatal indítványozónak Tar Község Önkormányzata ellen helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása miatti nemperes eljárásban az eljárást megszüntette.

A kormányhivatal kezdeményezésére Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köm.5074/2013/4. számú döntésében megállapította, hogy az érintett önkormányzat az Mtv. 37. § (4) és (5) bekezdéséből eredő jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, mert nem alkotta meg a közterületek filmforgatási célú használatának szabályait. Ezért felhívta az önkormányzatot, hogy szabályozási kötelezettségének 2014. szeptember 30-ig tegyen eleget. A kormányhivatal a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köm.5074/2013/4. számú határozatában megállapított határidő lejártát követően az önkormányzat polgármestertől tájékoztatást kért, hogy az önkormányzat jogalkotási kötelezettségének eleget tett-e. A polgármester tájékoztatása szerint rendeletalkotási kötelezettségének az önkormányzat nem tud eleget tenni, mivel Tar községben a jegyzői feladatok 2013. március 1-jétől teljes mértékben ellátatlanok. Ezt követően a kormányhivatal indítványt nyújtott be, amelyben kérte, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Möt. 137. § (3) bekezdése és a Bszi. 60. §-a alapján rendelje el, hogy a kormányhivatal vezetője a mulasztás orvoslásához szükséges a közterületek filmforgatási célú használatának díjára vonatkozó önkormányzati rendeletet Tar Község Önkormányzata nevében alkossa meg. A rendeletpótlás elrendelésére irányuló eljárás megindult. A rendeletpótlásról szóló döntés meghozatalát (az elrendelést) megelőzően a kormányhivatal arról tájékoztatta a Kúria Önkormányzati Tanácsát, hogy az önkormányzat a 2/2015. (I. 16.) rendeletével megalkotta a közterület filmforgatási célú használatáról szóló rendeletét, ezáltal a Köm.5074/2013/4. számú határozatban megállapított törvényen alapuló jogalkotási feladat elmulasztása nem áll fenn. Erre tekintettel a kormányhivatal az indítványt visszavonta. Erre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa az eljárást megszüntette.

- A Kúria Önkormányzati Tanácsa a 2018. március 13-án kelt Köm.5038/2017/5. számú határozatában a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal indítvá-

nyozónak Érpatak Község Önkormányzata ellen helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása miatti nemperes eljárásban elrendelte, hogy a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal vezetője Érpatak Község 2015. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletét 2018. május 30-ig Érpatak Község Önkormányzat Képviselő-testülete nevében alkossa meg.

A határozat előzménye, hogy a kormányhivatal kezdeményezésére a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köm.5017/2017/6. számú határozatában megállapította, hogy Érpatak Község Önkormányzata törvényből eredő jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, mert nem alkotta meg a 2015. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletét és felhívta a képviselő-testületet, hogy jogalkotási kötelezettségének 2017. november 30-ig tegyen eleget. E határidő eredménytelenül telt el, Érpatak község polgármestere levelében a kormányhivatalt arról tájékoztatta, hogy a zárszámadási rendeletet a képviselő-testület nem alkotta meg. Erre tekintettel a kormányhivatal az Möt. 137. § (3) bekezdésben foglalt határidőn belül kezdeményezte, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa rendelje el: a kormányhivatal vezetője az önkormányzat nevében alkossa meg a 2015. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletet. A polgármester 2018. február 9-én kelt levelében ugyancsak kérte a Kúriát a rendeletpótlás elrendelésére.

A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal vezetője Érpatak Község Önkormányzata Képviselő-testülete nevében a Köm.5038/2017/5. számú határozatban kapott felhatalmazás alapján megalkotta Érpatak Község Önkormányzat Képviselő-testületének 7/2018. (V. 9.) önkormányzati rendeletét Érpatak község 2015. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló zárszámadásáról. Az önkormányzati rendelet a Magyar Közlöny 2018. évi 63. számában (2018. május 9., szerda) került kihirdetésre.

- A Kúria Önkormányzati Tanácsa a 2018. március 13-án kelt *Köm.5003/2018/5. számú határozatában* a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal indítványozónak Érpatak Község Önkormányzata ellen helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása miatti nemperes eljárásban elrendelte, hogy a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal vezetője Érpatak Község 2016. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletét 2018. május 30-ig Érpatak Község Önkormányzat Képviselő-testülete nevében alkossa meg.

A határozat előzménye, hogy a kormányhivatal kezdeményezésére a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köm.5023/2017/6. számú határozatában megállapította, hogy Érpatak Község Önkormányzata törvényből eredő jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, mert nem alkotta meg a 2016. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletét és felhívta a képviselő-testületet, hogy jogalkotási kötelezettségének 2017.

december 31-ig tegyen eleget. E határidő eredménytelenül telt el, Érpatak község polgármestere levelében a kormányhivatalt arról tájékoztatta, hogy a zárszámadási rendeletet a képviselő-testület nem alkotta meg. Erre tekintettel a kormányhivatal az Möt. 137. § (3) bekezdésben foglalt határidőn belül kezdeményezte, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa rendelje el: a kormányhivatal vezetője az önkormányzat nevében alkossa meg a 2016. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletet. A polgármester 2018. február 9-én kelt levelében ugyancsak kérte a Kúria Önkormányzati Tanácsát a rendeletpótlás elrendelésére.

A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal vezetője Érpatak Község Önkormányzata Képviselő-testülete nevében a Köm.5003/2018/5. számú határozatban kapott felhatalmazás alapján megalkotta Érpatak Község Önkormányzat Képviselő-testületének 8/2018. (V. 9.) önkormányzati rendeletét Érpatak község 2016. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló zárszámadásáról. Az önkormányzati rendelet a Magyar Közlöny 2018. évi 63. számában (2018. május 9., szerda) került kihirdetésre.

3. Összegzés

A törvényességi felügyeleti eljárás szabályozási koncepciója alapján az első megválaszolendő kérdés, amit vizsgáltunk, hogy beváltotta-e a jogalkotói szándékot az önkormányzati rendeletek alaptörvény-ellenességi és törvényességi vizsgálatának a korábbi szabályozástól eltérő új, bírósági normakontroll eljárási rendszer (Alkotmánybíróság, Kúria) jogintézményének bevezetése.

Az önkormányzati rendeletek törvényességi kontrolljának hatásköre zökkenőmentesen került át az Alkotmánybíróságtól a Kúriához. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Bszi., illetve a Kp. keretei között alakította és fejlesztette ítélezési gyakorlatát, a hozott döntések ismeretében magas színvonalon látja el az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálatát. Az önkormányzati bírósági normakontroll-eljárások tárgyában 2012 óta született döntések megfelelő jogorvoslatot jelentenek a helyi önkormányzatok jogalkotási kötelezettsége elmulasztás miatti törvénysértésekre.

A második vizsgálandó megválaszolendő kérdés, hogy indokolt volt-e a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség pótlása (aktuspótlás) jogintézményének bevezetése. 2012. január 1-je előtt az Alkotmánybíróságnak nem volt ilyen hatásköre az önkormányzati rendeletalkotás elmulasztása esetén, csak a törvénysértést (kötelezettségzegést) állapíthatta meg és határidő tűzésével kötelezte az érintett önkormányzatot rendeletalkotási kötelezettségének teljesítésére. Amennyiben az érintett önkormányzat az alkotmánybírósági határozat ellenére sem tett eleget rendeletalkotási kötelezettségének, akkor a törvénysértő helyzet változatlanul fennmaradt, mivel az önkormányzat helyett más szerv nem alkothatta meg a hiányzó önkormányzati rendeletet. Az aktuspótlás jogintézményének bevezetése az önkormányzati jogalkotás törv-

nyességének biztosítása érdekében pozitív változást eredményezett a törvényen alapuló önkormányzati rendeletalkotási kötelezettségek elmulasztása esetén a hiányzó partikuláris jogalkotás pótlására. Ezt mutatja az is, hogy a harminc esetből, amikor a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította az önkormányzati jogalkotási kötelezettség nem teljesítését és határidő tűzésével elrendelte a jogalkotási kötelezettség teljesítését, csak öt esetben kellett kezdeményeznie az illetékes kormányhivatalnak, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa rendelje el: a kormányhivatal vezetője az önkormányzat nevében alkossa meg az önkormányzati rendeletet. És ekkor is csak 3 önkormányzat (Foktő, Csömör, Érpatak) esetében 4 alkalommal került sor a jogalkotási kötelezettsége pótlására (aktuspótlásra), mert 2 esetben nem kellett elrendelni, mivel a Kúria Önkormányzati Tanácsának eljárása alatt az érintett önkormányzat (Dömös, Tar) – eleget téve törvényi kötelezettségének – megalkotta rendeletét.

Felhasznált irodalom

- GYERGYÁK Ferenc (2016a): A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete. In: TÓTH András (szerk.): *Közigazgatási jog – A helyi önkormányzatok és a Kormány általános területi államigazgatási szerve, A közigazgatási hatósági eljárás*. ISBN 978-963-413-092-5 Budapest, Patrocinium 70–87.
- GYERGYÁK Ferenc (2016b): Önkormányzati rendeletek törvényességi felügyelete 2012-2014. Új Magyar Közigazgatás ISSN 2060-4599, 2. 49–63.
- TILK Péter szerk. (2017): *A jogalkotásra vonatkozó szabályok érvényesülése a helyi jogalkotásban*. Kézikönyv. Pécs, Kodifikátor Alapítvány
- TÓTH J. Zoltán – KOVÁCS Endre Miklós (2018): Normakontroll a változó közjogi keretrendszerben. Új Magyar Közigazgatás ISSN 2060-4599, 3. 17–27.