



FEJÉR MEGYEI KORMÁNYHIVATAL

Ügyszám: FE/02/470-1/2017.
Ügyintéző: Szabóné Kárász Viktória
Telefon: 22/514-784

Tárgy: Törvényességi felhívás
Melléklet: -----
Hiv. szám: -----

Alap Község Önkormányzat Képviselő-testülete

Alap
Dózsa György utca 31.
7011

Tisztelt Polgármester Asszony!
Tisztelt Képviselő-testület!

Alap Község Önkormányzat Képviselő-testülete felé (a továbbiakban: Képviselő-testület) „a helyi népszavazás kezdeményezéséről” szóló 10/2016.(IX.30.) önkormányzati rendeletére (a továbbiakban: Ör.) a „Magyarország helyi önkormányzatairól” szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 132. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított hatásköröm alapján az alábbi

t ö r v é n y e s s é g i f e l h í v á s s a l

élek:

I.

1) A Képviselő-testület által megalkotott Ör. 3. § (2) bekezdése az alábbiakat rögzíti:

„3. § (2) *Hatályát veszti a képviselő-testület és szervei szervezeti és működési szabályzatáról szóló 13/2014. (XII. 15.) önkormányzati rendelet 33. alcíme és a 73.§-a.*”

Az Ör. megalkotására azt követően került sor, hogy a Fejér Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) 2016. augusztus 11. napján kelt (FE/02/1115-1/2016. ügyszámú) levelében tájékoztatást kért valamennyi – Fejér megyében működő – helyi önkormányzat jegyzőjétől arra vonatkozóan, hogy a Képviselő-testület eleget tett-e „a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról” szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (továbbiakban: Nsztv.) 92. §-ában rögzített jogalkotási kötelezettségének. Az Nsztv. 92. §-a értelmében:

„92. § *Felhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben határozza meg a helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges választópolgárok számát.*”

Az Nsztv. 92. §-a az Nsztv. 34. §-ával összefüggésben ad felhatalmazást a Képviselő-testület részére, hogy rendeletben megállapítsa a helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges választópolgárok számát. Az Nsztv. 34. §-a értelmében:

„34. § (1) *Helyi népszavazást kezdeményezhet*
a) a képviselő-testület tagjainak legalább egynegyede,

8000 Székesfehérvár, Szent István tér 9., Tel: 22/526-900, Fax: 22/526-905, e-mail: hivatal@fejer.gov.hu

Fejér Megyei Kormányhivatal Hatósági Főosztály

Törvényességi Felügyeleti Osztály

Tel.: 22/514-781, Fax: 22/526-940, e-mail: torvenyesseg@fejer.gov.hu

b) a képviselő-testület bizottsága,

c) az önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár, ami nem lehet kevesebb a választópolgárok tíz százalékánál, és nem lehet több a választópolgárok huszonöt százalékánál.

(2) A képviselő-testület köteles elrendelni a helyi népszavazást, ha azt az önkormányzati rendeletében meghatározott számú választópolgár kezdeményezte.”

„A jogalkotásról” szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 5. § (4) bekezdése kifejezetten előírja, hogy a törvényi felhatalmazás alapján a jogalkotási felhatalmazás jogosultjának – jelen esetben a Képviselő-testületnek – kötelessége a jogszabály megalkotása:

„5. § (4) A felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.”

A Kúria több határozatában foglalkozott a jogalkotási kötelezettség, felhatalmazás kérdéskörével. A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5046/2012/6. számú határozata kimondja, hogy a hatályos jogalkotási felhatalmazás címzettje nem mérlegelheti, hogy egy törvényből eredő szabályozási kötelezettségének eleget tesz-e vagy sem. A Kúria Köf.5031/2014/3. számú határozata pedig az önkormányzati rendelet felhatalmazó rendelkezésével kapcsolatban kimondja:

„Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése értelmében „Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.” Az Alaptörvény e szabálya az eredeti és a származékos önkormányzati jogalkotói jogköréről szól. Ehhez igazodik a Jszer. 53. § (2) bekezdése, amely az Alaptörvény e szabályára utalást akkor teszi kötelezővé, ha az önkormányzat eredeti jogalkotói jogkörében jár el. A Jszer. 54. § (1) bekezdése szerint a nem eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotni tervezett rendelet bevezető részében egyértelműen meg kell jelölni a jogszabály egyes rendelkezéseinek a megalkotásához szükséges valamennyi olyan felhatalmazó rendelkezést megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján a rendeletet kiadják.

A Kúria megítélése szerint a felhatalmazó rendelkezések önkormányzati rendelet bevezetőjében való pontos megjelölése az önkormányzati rendeletalkotás fontos garanciája, mert ahogy a Kúria korábbi döntésében megállapította, ez alapján lehet eldönteni, hogy az önkormányzati rendelet igazodik-e a felhatalmazó jogszabály által elérendő célhoz, tárgyhoz és keretekhez. A Köf.5.021/2013/4. számú határozat szerint „a végrehajtási jelleggel megalkotott önkormányzati rendelet esetében azonban a felhatalmazó jogszabály megjelölése érvényességi kellék, mert az önkormányzat csak annak közbejöttével válik normaalkotóvá. Önálló cél hiányában igazodik a felhatalmazó jogszabály által elérendő célhoz, tárgyhoz és keretekhez.”

A Jat 5. § (4) bekezdése értelmében valamint a Kúria ítélezési gyakorlatából következően – az Nsztv. 92. §-ában meghatározott szabályozási tárgykörre tekintettel – a Képviselő-testület köteles rendeletben meghatározni a helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges választópolgárok számát. Az Nsztv. 92. §-a a jogalkotási kötelezettségnek való megfelelésre határidőt nem állapított meg, tehát a Képviselő-testület jogalkotási kötelezettségének haladéktalanul köteles volt eleget tenni.

Megállapítottam, hogy a Képviselő-testület az Ör. megalkotásával eleget tett az Nsztv. 92. §-ában rögzített jogalkotási kötelezettségének, ugyanakkor az Ör. 3. § (2) bekezdése a „a képviselő-testület és szervei szervezeti és működési szabályzatáról” szóló 13/2014.(XII.15.) önkormányzati rendeletet (a továbbiakban: SZMSZ) is módosítja.

Az Nsztv. 92. §-ában rögzített felhatalmazás alapján megalkotott önkormányzati rendelet a választópolgárok Nsztv. 34. § (1) bekezdésének c) pontjában és ugyanezen szakasz (2) bekezdésében biztosított jogának gyakorlását szolgálja, melyben a Képviselő-testület a helyi népszavazás

kezdeményezéséhez szükséges választópolgárok számát határozhatja meg. A Képviselő-testület ugyanakkor nem rendelkezik jogkörrel arra vonatkozóan, hogy az Nsztv. 92. §-ában biztosított felhatalmazás alapján más tárgykörben is rendeletet alkosson, vagy rendeletet módosítson.

„A jogszabályszerkesztésről” szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jszt.) 73.§ (5) bekezdéséhez fűzött Kommentár szerint:

„A felhatalmazás jogosultjának olyan jogszabályt kell alkotnia, mely tartalmilag is összhangban van a felhatalmazásban szereplő jogalkotási tárggyal. A felhatalmazás kereteinek túllépése alkotmányellenességet eredményez. Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott a felhatalmazás keretei túllépésének kérdésével: [A] felhatalmazás kereteinek túllépése - a jogforrási hierarchia rendjének megsértésén keresztül - alkotmányellenességet eredményez. [19/1993. (III. 27.) AB határozat]”

Az Alkotmánybíróság több határozatában vizsgálta a felhatalmazás kereteinek túllépését és a következő megállapítást tette:

„A végrehajtási jogszabályok - az alapszabály keretei között – elsősorban olyan részletes szabályokat állapítanak meg, amelyek elősegítik az alapszabály rendelkezéseinek a gyakorlati megvalósulását, értelmezik az alapszabályban használt fogalmakat. A felhatalmazás kereteinek túllépése – a jogforrási hierarchia rendjének megsértésén keresztül – alkotmányellenességet eredményez.”

Fentiekre tekintettel a Képviselő-testület jogalkotói hatáskörén túlterjeszkedett, mert – az Nsztv. 34. § (1) bekezdésének c) pontjába, ugyanezen szakasz (2) bekezdésébe, valamint az Nsztv. 92. §-ába ütköző módon – az **Ör. 3. § (2) bekezdése az SZMSZ egyes rendelkezéseinek hatályon kívül helyezéséről is rendelkezik.**

2) A Kormányhivatal a – jelen törvényességi felhívás I. pont 1) alpontjában hivatkozott – 2016. augusztus 11. napján kelt (FE/02/1115-1/2016. ügyszámú) levelében felhívta továbbá a figyelmet az alábbiakra:

A Jszt. 53. § (2) bekezdése értelmében:

„53. § (...) (2) Eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotni tervezett helyi önkormányzati rendelet esetében az önkormányzat eredeti jogalkotói hatáskörét megállapító rendelkezésként az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdését kell megjelölni.”

A Jszt. 54. § (1) bekezdés rögzíti továbbá, hogy:

„54. § (1) A nem eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotni tervezett rendelet bevezető részében egyértelműen meg kell jelölni a jogszabály egyes rendelkezéseinek a megalkotásához szükséges valamennyi olyan felhatalmazó rendelkezést megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján a rendeletet kiadják.”

A Jszt. 55. § (1) bekezdés rögzíti továbbá, hogy:

„55. § (1) A bevezető részben a rendeletalkotásra felhatalmazást adó rendelkezés vagy az eredeti jogalkotói hatáskört megállapító rendelkezés után meg kell jelölni azt a feladatkört megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján a jogszabályt kiadják.”

Fentiekre tekintettel – figyelemmel a Jszt. 1. mellékletében rögzített, jogszabálytervezetek megszövegezésénél alkalmazandó kodifikációs szövegezési rendre – **az önkormányzati rendelet bevezető részében rendeletalkotásra felhatalmazást adó rendelkezés vagy eredeti jogalkotói hatáskört megállapító rendelkezés jelölhető meg (együttesen nem jelölhetőek meg).**

Felhívom továbbá a figyelmet, hogy „a kormányablakok kialakításával, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő egyes törvények módosításáról” szóló 2013. évi CCXVIII. törvény (a továbbiakban: 2013. évi CCXVIII. törvény) 41. § (8) bekezdése 2014. január 1. napjával hatályon kívül helyezte – többek között – az Mötv. 143. § (4) bekezdésének a) pontját, melynek alapján a mindenkori képviselő-testület felhatalmazást kapott a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatának megalkotására.

A 2013. évi CCXVIII. törvény 41. §-ához fűzött **Indokolás** az alábbiakat rögzíti:

„A helyi önkormányzat gazdálkodása (ennek keretében a költségvetése és a zárszámadása megalkotása) a helyi önkormányzat sui generis tevékenysége, amelyet bár törvény keretei között, de az Alaptörvényből fakadóan gyakorol. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés f) pontja alapján ugyanis a helyi önkormányzat a saját maga által meghatározott költségvetés alapján gazdálkodik. Ha a helyi önkormányzat csak származékos jogalkotói hatáskörben alkothatna költségvetési rendeletet, akkor a felhatalmazó rendelkezés hiánya esetén a helyi önkormányzat gazdálkodási autonómiája sérülne, mivel költségvetési rendeletalkotásra sem lenne jogosult. A helyi önkormányzat önálló gazdálkodásának joga tehát nem a törvényhozó akaratából fakad, hanem az alkotmányozó hatalom által a helyi önkormányzat számára biztosított jogi keretből. Ebből kifolyólag a törvényhozó a költségvetési rendeletalkotást alapjaiban érintő rendelkezés (ilyennek tekintve az ahhoz szükséges jogalkotási tevékenységet kizáró vagy azt felhatalmazás útján biztosító rendelkezést) megalkotására sem jogosult. Ugyanilyen alkotmányjogi érvelés alapján a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatának megalkotása is eredeti jogalkotói hatáskörben történik. Mindezek alapján az Mötv. 143. § (4) bekezdés a)-c) pontjának hatályon kívül helyezése indokolt.”

A Kormányhivatal 2016. augusztus 11. napján kelt (FE/02/1115-1/2016. ügyszámú) levelében foglaltakra, valamint a 2013. évi CCXVIII. törvény 41. §-ához fűzött Indokolásban foglaltakra tekintettel **a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában nem határozható meg a helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges választópolgárok száma.**

Mindezek alapján **a helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges választópolgárok számát meghatározó rendelet sem rendelkezhet a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatának módosításáról, vagy egyes rendelkezéseinek hatályon kívül helyezéséről.**

A Képviselő-testület az SZMSZ-t a Magyarország Alaptörvényének (a továbbiakban: Alaptörvény) 32. § (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében – az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének d) pontjában meghatározott feladatkörében eljárva – módosíthatja.

Fentiekre tekintettel a Képviselő-testület által megalkotott Ör. 3. § (2) bekezdése – a Jszt. 53. § (2) bekezdésébe, 54. § (1) bekezdésébe, valamint 55. § (1) bekezdésébe ütköző módon – az SZMSZ egyes rendelkezéseinek hatályon kívül helyezéséről is rendelkezik.

3) A jelen törvényességi felhívás I. pont 1)-2) pontjában foglaltakra tekintettel az Ör. 3. § (2) bekezdése törvénytértő.

II.

Az Mötv. 134. § (1) bekezdésében foglaltak alapján kérem, hogy a felhívásomban foglaltakat megvizsgálni, és az annak alapján tett intézkedésről a Nemzeti Jogszabálytár szolgáltatója által e célra kialakított informatikai rendszeren keresztül, jelen levelem válaszaként 2017. március 31. napjáig tájékoztatni szíveskedjen.

„A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól” szóló 119/2012. (VI.26.) Korm. rendelet – Korm. rendelet – 9. §-a határozza meg, hogy a törvényességi felhívás mely esetekben minősül eredménytelennek:

„9. § A fővárosi és megyei kormányhivatal törvényességi felhívása eredménytelen, ha az érintett

a) a törvényességi felhívásban foglalt határidő lejártáig nem tesz intézkedést a jogszabálysértés megszüntetése érdekében,

b) által a törvényességi felhívásban foglaltak alapján tett intézkedés nem szünteti meg a jogszabálysértést, vagy újabb jogszabálysértést idéz elő,

c) nem ért egyet a törvényességi felhívásban foglaltakkal, és az erről szóló tájékoztatást követően a fővárosi és megyei kormányhivatal megítélése szerint a jogszabálysértés továbbra is fennáll,

d) a törvényességi felhívásban foglalt határidő lejártáig a fővárosi és megyei kormányhivatalt nem tájékoztatja.”

Amennyiben a jogszabálysértés megszüntetésére nyitva álló határidő eredménytelenül telik el, az Mötv. 134. § (2) bekezdés alapján a Kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközeinek alkalmazásáról mérlegelési jogkörben dönt.

Felhívom a figyelmét arra, hogy a Korm. rendelet 2. § (5) bekezdése alapján a Kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eszközök alkalmazását addig folytatja, ameddig a jogszabálysértés nem kerül megszüntetésre.

Székesfehérvár, 2017. február 23.

Tisztelettel:



Dr. Simon László
kormánymegbízott



