

## VIII. A Kúria határozatai

### A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5.007/2023/5. számú határozata

|                                              |                                                                                                                                                         |
|----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Az ügy száma:</b>                         | Köf.5.007/2023/5.                                                                                                                                       |
| <b>A tanács tagjai:</b>                      | Dr. Balogh Zsolt a tanács elnöke,<br>Dr. Kiss Árpád Lajos előadó bíró,<br>Dr. Patyi András bíró,<br>Dr. Varga Eszter bíró,<br>Dr. Varga Zs. András bíró |
| <b>Az indítványozó:</b>                      | Győr-Moson-Sopron Vármegyei Kormányhivatal<br>(.....)                                                                                                   |
| <b>Az indítványozó képviselője:</b>          | Dr. Gyurita Rita<br>kamara jogtanácsos                                                                                                                  |
| <b>Az érintett önkormányzat:</b>             | Kópháza Község Önkormányzata<br>(.....)                                                                                                                 |
| <b>Az érintett önkormányzat képviselője:</b> | Dr. Pozsgai Péter ügyvéd<br>(.....)                                                                                                                     |
| <b>Az ügy tárgya:</b>                        | önkormányzati rendelet más jogszabályba<br>ütközésének vizsgálata                                                                                       |

#### Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

- megállapítja, hogy Kópháza Község Önkormányzat Képviselő-testülete Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 9/2019. (X. 29.) önkormányzati rendeletének 21. § (1) bekezdés „társadalmi megbízatású” szövegrésze más jogszabályba ütközik, ezért azt a kihirdetés – 2022. szeptember 29. – napjára visszamenőleges hatállyal megsemmisíti;
- elrendeli határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben;
- elrendeli, hogy határozatát – a kézbesítést követő nyolc napon belül – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon az érintett önkormányzat is tegye közzé.

A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

#### Indokolás

##### Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

- [1] A Kópháza Község Önkormányzata Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 9/2019. (X. 29.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: SzMSz) 2019. október 29. napjától 2022. augusztus 2. napjáig hatályban volt 21. § (1) bekezdése szerint „A képviselő-testület saját tagjai közül a polgármester javaslatára, titkos szavazással a polgármester helyettesítésére, munkájának segítésére főállású alpolgármestert választ.” E rendelkezés alapján a képviselő-testület a 128/2019. (X. 29.) számú határozatával főállású alpolgármestert választott.
- [2] A képviselő-testület 2022. július 11. napján tartott ülésén elfogadta az SzMSz módosításáról szóló 8/2022. (VIII. 2.) önkormányzati rendeletet, melynek 2. § (1) bekezdése szerint az SzMSz 21. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép: „A képviselő-testület saját tagjai közül a polgármester javaslatára, titkos szavazással a polgármester helyettesítésére, munkájának segítésére alpolgármestert választ.” Ezzel összefüggésben A Győr-Moson-Sopron Vármegyei Kormányhivatal (a továbbiakban Indítványozó) GY/04/1030-1/2022. számon törvényességi felhívást tett, figyelemmel arra, hogy az SzMSz módosított rendelkezése jogszabálysértő, mivel nem tartalmazza az alpolgármesteri tisztség betöltésének módját.

- [3] A törvényességi felhívás megtárgyalása során az alpolgármester – korábbi nyilatkozatát megerősítve – úgy nyilatkozott, hogy a tisztségét továbbra is főállásban kívánja ellátni. Ezt követően a képviselő-testület az SzMSz módosításáról szóló 11/2022 (IX. 28.) önkormányzati rendeletében (a továbbiakban: Módr.) az SzMSz 21. § (1) bekezdését akként változtatta meg, hogy „A képviselő-testület saját tagjai közül a polgármester javaslatára, titkos szavazással a polgármester helyettesítésére, munkájának segítésére társadalmi megbízatású alpolgármestert választ.” A Módr. kihirdetése 2022. szeptember 29. napján történt.
- [4] Az Indítványozó a GY/04/1211-1/2022. számú ismételt törvényességi felhívásában rögzítette, hogy a képviselő-testület az alpolgármester egyetértésének hiányában a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 64. § (2) bekezdésébe ütköző módon változtatta meg az alpolgármesteri tisztség betöltésének módját társadalmi megbízatásúra, ennek okán a Módr.-t a döntéshozatali eljárások szabályainak megsértésével fogadta el, ezért az SzMSz 21. § (1) bekezdése jogsértő.
- [5] A képviselő-testület a 10/2023. (I. 23.) számú határozatával arról döntött, hogy a felhívásban foglaltakat nem fogadja el.
- [6] A jogszabálysértés megszüntetésének az Indítványozó törvényességi felhívásában megszabott határideje 2023. február 15. napján járt le, a törvényességi felhívás eredménytelen volt.

#### **Az indítvány és az önkormányzat védírata**

- [7] Az Indítványozó a fentieket követően a közigazgatási perendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 143. § (1) bekezdése alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsánál az SzMSz 21. § (1) bekezdés más jogszabályba ütközésének vizsgálatát kezdeményezte. Kérte, hogy az Önkormányzati Tanács állapítsa meg, hogy az SzMSz 21. § (1) bekezdése jogszabálysértő, mivel a Módr.-t a képviselő-testület a törvényességi felhívásban részletezett tételes jogszabályi rendelkezésekbe ütköző módon fogadta el, ezért a hivatkozott rendelkezést a Kp. 146. § (1) bekezdése alapján semmisítse meg. Kifejtette, hogy az Mötv. 64. § (2) bekezdése, valamint a 79. § (2) bekezdései értelmében a polgármester jogállásra vonatkozó szabályokat az alpolgármesterre is alkalmazni kell. A két jogszabályhely együttes értelmezéséből pedig az következik, hogy az alpolgármester jogállásának megváltoztatásához az alpolgármester egyetértése szükséges. Jelen ügyben az alpolgármester nem adta egyetértését, kifejezetten úgy nyilatkozott, hogy a jövőben is főállásban kívánja ellátni e tisztséget.
- [8] Az Önkormányzati Tanács a Kp. 140. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó 42. § (1) bekezdése alapján az érintett önkormányzatot felhívta az indítványra vonatkozó nyilatkozata megtételére.
- [9] Az önkormányzat védíratában az indítvány elutasítást kérte. Az álláspontja szerint az Mötv. 75. § (1) bekezdésének első mondata – miszerint az alpolgármesteri tisztség főállásban is ellátható – nem kógens rendelkezés, csupán lehetőségként biztosítja a jogalkotó a helyi önkormányzatok számára. Az indítványozó által kifogásolt döntések nem az alpolgármester személyéhez köthetők, hanem általános – így a bármikor megválasztásra kerülő alpolgármesterre vonatkozó – rendelkezéseket tartalmaznak, melyek megalkotása során érvényesülnie kell a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényben meghatározott jogalkotási követelményeknek, az Mötv.-ben megfogalmazott döntéshozatali szabályoknak és az Alaptörvény 32. cikk (1) és (2) bekezdésében foglaltaknak. Hangsúlyozta, hogy amennyiben a kifogásolt önkormányzati szabályozás megsemmisítésre kerülne, az súlyosan sértené az önkormányzat Alaptörvényben biztosított jogosítványait.

#### **A Kúria Önkormányzati Tanácsa döntésének indokai**

- [10] Az indítvány az alábbiak szerint megalapozott.
- [11] Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése alapján feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot. Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése értelmében az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.
- [12] Az SzMSz – a Módr. 1. § (1) bekezdésével módosított, hatályos rendelkezései a következők:  
*„A képviselő-testület saját tagjai közül, a polgármester javaslatára, titkos szavazással a polgármester helyettesítésére, munkájának segítésére társadalmi megbízatású alpolgármestert választ.”*
- [13] A Kúria Önkormányzati Tanácsa önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálatát absztrakt normakontroll és konkrét normakontroll útján végzi. Absztrakt normakontroll eljárást a kormányhivatal és az alapvető jogok biztosa kezdeményezhet, míg konkrét normakontroll eljárásra bírói kezdeményezés esetén van lehetőség. (Köf. 5076/2013/3.) A Kúria rámutat, hogy míg absztrakt normakontroll esetén a Kúria Önkormányzati Tanácsa csak hatályos önkormányzati rendeletet vizsgálhat, az eljárás megindításakor már hatályát veszített önkormányzati



- rendelet vizsgálatára a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 144. §-a alapján csak bírói indítvány alapján indult eljárásban van lehetőség, ha a hatályon kívül helyezett rendeletet konkrét, a bíróság előtt lévő ügyben alkalmazni kell. Jelen ügyben tehát az Önkormányzati Tanács csak az előző bekezdésben rögzített hatályos szabályozás jogszerűségét vizsgálhatta, az SzMSz 21. § (1) bekezdés korábbi hatályú rendelkezéseit azonban nem.
- [14] Az Mötv. 53. § (1) bekezdése alapján a képviselő-testület a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozza meg. Ugyanezen bekezdés j) pontja szerint a képviselő-testület az SzMSz-ben rendelkezik az önkormányzat szerveiről, azok jogállásáról, feladatairól.
- [15] Az Mötv. 41. § (2) bekezdése értelmében a képviselő-testület szerve – többek között – a polgármester. Az Mötv. 64. § (1) bekezdése alapján a polgármester tisztségét főállásban vagy társadalmi megbízatásban látja el. A (2) bekezdés szerint a polgármesteri tisztség betöltésének módját a képviselő-testület a megbízatás időtartamán belül egy esetben a polgármester egyetértésével, a szervezeti és működési szabályzat egyidejű módosításával megváltoztathatja.
- [16] Az Mötv. 79. § (2) bekezdése értelmében a polgármester, a vármegyei közgyűlés elnöke, a főpolgármester jogállására vonatkozó szabályokat az alpolgármesterre, a vármegyei közgyűlés alelnökére és a főpolgármester-helyettesre is megfelelően alkalmazni kell.
- [17] A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 225/B. § (2) bekezdés b) pontja szerint a főállású polgármester foglalkoztatási jogviszonya a szervezeti és működési szabályzat módosításával szűnik meg, ha a képviselő-testület a főállású foglalkoztatási jogviszonyt – a polgármesterrel egyetértésben – társadalmi megbízatásúra változtatja. A Kttv. 225/K. § (1) bekezdése kimondja, hogy ha e törvény eltérően nem rendelkezik, a polgármesteren az alpolgármestert, a vármegyei közgyűlés elnökét, alelnökét, a főpolgármestert, a főpolgármester-helyettest is érteni kell.
- [18] A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy a hivatkozott jogszabályhelyek összevetéséből, együttes értelmezéséből az következik, hogy az alpolgármesteri tisztség jogállását tekintve – ha a törvény nem tartalmaz eltérő rendelkezést – osztja a polgármesteri tisztség jogi sorsát, ami jelen esetben azt jelenti, hogy az alpolgármesteri megbízatás megváltoztatásához az alpolgármester egyetértése szükséges. Ezt támasztja alá az Indítványozó által is hivatkozott a Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5.022/2017/4. számú határozata is, amely szerint az Mötv. kijelöli azokat a kereteket, amelyek között a helyi önkormányzat normatívan (rendelettel) szabályozhat. Így egyebek között meghatározhatja az alpolgármesterek számát, azt, hogy főállásban vagy társadalmi megbízatásban látják el tisztségüket, továbbá, hogy a további alpolgármestereket a testület tagjai sorából vagy külső személyként választja. Magának az alpolgármesteri tisztségnek a betöltése és egyéb státuszkérdéseiben való döntés a Mötv. és a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendelet alapján egyedi határozatok útján történik. Az e tárgyban hozott döntések normatív kereteit, az alpolgármesteri tisztségre jelen ügy elbírálása szempontjából fontos rendelkezéseket, a Mötv. 74–77. §-a szabja meg. {Köf.5.022/2017/4. [20]–[21]}
- [19] Az Önkormányzati Tanács a védiratban foglaltakra tekintettel hangsúlyozza, hogy a Mötv. 64. § (1) bekezdése és a 75. § (1) bekezdése – az önkormányzat döntésétől függően – lehetőségként biztosítja az alpolgármester (és a polgármester) esetében azt, hogy a tisztségét főállásban lássa el. Az alpolgármester foglalkoztatási jogviszonya a helyi önkormányzat képviselő-testületének a tisztség főállásban történő betöltéséről szóló döntését követően, a megválasztásával létrejön. A tisztség betöltésének módja a megbízatás időtartamán belül csak a megválasztott alpolgármester egyetértésével módosítható.
- [20] A Kúria megállapította, hogy az önkormányzat a Módr-t. akként fogadta el, és ezzel az SzMSZt-ügy módosította, hogy az alpolgármester nem egyezett bele a főállású megbízatása társadalmi megbízatásává történő megváltoztatásába, annak ellenére, hogy az egyetértését a Mötv. 79. § (2) bekezdése alapján az alpolgármesterre is alkalmazandó 64. § (2) bekezdése előírja.
- [21] A normakontroll feladatokat ellátó bírói testületek (Alkotmánybíróság, Kúria Önkormányzati Tanácsa) gyakorlata szerint a jogszabályalkotás – így az önkormányzati rendeletek megalkotásának is – elengedhetetlen feltétele az eljárási szabályok betartása. Csak a formalizált eljárás szabályainak a betartásával keletkezhet érvényes jogszabály [11/1992. (III.5.) AB határozat, ABH 1992, 85.; megerősítve az Alkotmánybíróság Alaptörvényhez fűződő gyakorlatában pl. 3001/2019. (I. 7.) AB határozat]. Ha a jogalkotás során a jogalkotási eljárás garanciális szabályai sérülnek, akkor ez az adott jogszabály közjogi érvénytelenségét vonja maga után [29/1997. (IV.29.) AB határozat, ABH 1997, 122.; megerősítve pl. 3001/2019. (I. 7.) AB határozat]. Az eljárási szabályok betartása és az eljárási garanciák érvényesülése a rendeletalkotási eljárás kiszámíthatóságának, ésszerű rendben történő lefolytatásának is lényeges feltétele. (Köf.5.022/2022/8.) A jogalkotási eljárás szabályainak megsértése főszabály szerint közjogi érvénytelenségre vezet. (Köf.5013/2013/7.)

- [22] A fentiekre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy az alpolgármester egyetértése nélkül megalkotott SzMSz 21. § (1) bekezdésének azon rendelkezése, amely kimondja, hogy az alpolgármester e tisztségét társadalmi megbízatásban látja el, az Mötv. 64. § (2) bekezdésébe ütközik, ezért azt a Kp. 146. § (1) bekezdés a) pontja alapján a rendelkező részben foglaltak szerint, annak kihirdetése (2022. szeptember 29.) napjára visszamenőlegesen, ex tunc hatállyal megsemmisítette. A hatályos szöveg megsemmisítéséhez az vezetett, hogy a rendeletmódosítási eljárás azon garanciális szabálya sérült, amely szerint csak az alpolgármester egyetértésével lehet az SZMSZ ezen rendelkezését módosítani (s azt is csak egyszer a cikluson belül).
- [23] A Kúria Önkormányzati Tanácsa észlelte, hogy a „társadalmi megbízatású” szövegrész megsemmisítése után az SzMSz 2022. szeptember 28. napjáig hatályos 21. § (1) bekezdése más okból ugyan, de továbbra is törvénysértő lehet, amit a korábbi eljárásban az önkormányzat maga sem vitatott. Ezt azonban érdemben a kérelem keretei között, illetve a normakontroll sajátosságaira tekintettel jelen ügyben a Kúria nem vizsgálhatta. Erre tekintettel a megsemmisítést követően fennálló esetleges törvénysértő helyzetet az önkormányzat orvosolhatja az eredeti normaszövegnek megfelelő új szabály megalkotásával, vagy a Kúria – a megfelelő felhívás eredménytelensége esetén – a kormányhivatal megfelelő új indítványára vizsgálhatja.

#### A döntés elvi tartalma

- [24] Az alpolgármester foglalkoztatási jogviszonya a helyi önkormányzat képviselő-testületének a tisztség főállásban történő betöltéséről szóló döntését követően, a megválasztásával létrejön, a tisztség betöltésének módja a megbízatás időtartamán belül csak a megválasztott alpolgármester egyetértésével módosítható.

#### Záró rész

- [25] A Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványt a Kp. 141. § (2) bekezdése szerint tárgyaláson kívül bírálta el.
- [26] A Magyar Közlönyben történő közzététel a Kp. 146. § (2) bekezdésén, a helyben történő közzététel a Kp. 142. § (3) bekezdésén alapul.
- [27] Jelen eljárásban a Kp. 141. § (4) bekezdése alapján a feleket teljes költségmentesség illeti meg és saját költségeiket maguk viselik.
- [28] A határozat elleni jogorvoslatot a Kp. 116. § d) pontja és a 146. § (5) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2023. április 25.

*Dr. Balogh Zsolt s.k.*  
a tanács elnöke

*Dr. Kiss Árpád Lajos s.k.*  
előadó bíró

*Dr. Patyi András s.k.*  
bíró

*Dr. Varga Eszter s.k.*  
bíró

*Dr. Varga Zs. András s.k.*  
bíró