



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

Az ügy száma: Köm.5026/2021/8.

A tanács tagja: Dr. Varga Zs. András, a tanács elnöke, Dr. Kiss Árpád Lajos előadó bíró, Dr. Balogh Zsolt bíró, Dr. Dobó Viola bíró, Dr. Patyi András bíró

Az indítványozó: Veszprém Megyei Kormányhivatal (8200 Veszprém, Megyeház tér 1.)

Az indítványozó képviselője: Dr. Káldi Zoltán, kamarai jogtanácsos

Az érintett önkormányzat: Balatonakarattya Község Önkormányzata (8172 Balatonakarattya, Iskola u. 7.)

Az ügy tárgya: jogalkotási kötelezettség elmulasztása

Rendelkező rész

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

– megállapítja, hogy Balatonakarattya Község Önkormányzatának képviselő-testülete a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 46. § (1) bekezdésének b) pontjában előírt kötelezettségét elmulasztotta, mert nem alkotta meg Balatonakarattya Község környezetvédelmi programjáról szóló határozatát;

– felhívja a képviselő-testületet, hogy jogalkotási kötelezettségének 2022. december 31. napjáig tegyen eleget;

– elrendeli, hogy határozatát annak kézhezvételét követő nyolc napon belül a képviselő-testület az önkormányzati rendeletek kihirdetésével azonos módon tegye közzé.

A határozat ellen jogorvoslatnak nincs helye.

Indokolás

Az indítvány alapjául szolgáló tényállás

[1] Balatonakarattya Község Önkormányzata (a továbbiakban: az önkormányzat) nem alkotta meg a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a

Köm.5026/2021/8.

továbbiakban: Kvt.) 46. § (1) bekezdésének b) pontjában foglaltak szerinti környezetvédelmi programját.

- [2] Az indítványozó VE/53/545/2019. és VE/53/545-4/2019. számú törvényességi felhívásában hívta fel a képviselő-testületet az Önkormányzat a környezetvédelmi programjának megalkotására. Az Önkormányzat polgármestere 102-11/2019. számú levelében a környezetvédelmi program megalkotásának akadályaként arra hivatkozott, hogy az önkormányzat e kötelezettségének csak a település közigazgatási határvonalának megállapítására irányuló bírósági eljárás jogerős befejezése után tud eleget tenni. Kifejtette, hogy a környezetvédelmi program szoros összefüggésben van a településfejlesztési koncepcióval, emiatt kidolgozására kizárólag az új koncepcióval egyidejűleg, azzal összhangban kerülhet sor. Hivatkozott arra is, hogy bár a Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2020. január 08-án meghozott 8.K.27.315/2016/182. számú részítéletében (a továbbiakban: Részítélet) megállapította a Balatonkenese és Balatonakarattya települések közötti határvonalat, nem ismert, hogy Balatonkenese Város Önkormányzata él-e felülvizsgálati jogával. Kérte, hogy a Kormányhivatal a környezetvédelmi program megalkotásának határidejét a közigazgatási határ végleges megállapításának időpontjához képest határozza meg.
- [3] 2020. május 13-án kelt, VE/53/718-2/2020. ügyiratszámú megismételt törvényességi felhívásában az indítványozó hivatkozott arra, hogy a részítélet elleni fellebbezési jogot a törvény kizárja, így a Részítélet az esetleges rendkívüli jogorvoslatra tekintet nélkül végrehajtható; továbbá, az Önkormányzat közigazgatási határvonalának a vázolt jogvita miatt fennálló bizonytalansága egyébként sem lehet akadály a Kvt. 48/E. § (1) és (2) bekezdésében leírt, a helyi környezetvédelem elveit és célkitűzéseit tartalmazó feladatok és előírások megfogalmazásának. Az indítványozó felhívta az Önkormányzatot, hogy 2020. szeptember 30. napjáig a jogszabálysértést szüntesse meg. Az Önkormányzat a környezetvédelmi programot felhívásban megadott határidőig sem alkotta meg.
- [4] Az indítványozó 2020. október 5. napján a Veszprém Megyei Törvényszék (a továbbiakban: a Törvényszék) előtt előterjesztett keresetében – a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 140. § (1) bekezdés a) pontja szerint eljárva – kérte az Önkormányzat mulasztásának megállapítását.
- [5] A Törvényszék a 11.K.701.205/2020/9. sz. ítéletével megállapította, hogy az Önkormányzat a Kvt. 46. § (1) bekezdés b) pontjában foglalt környezetvédelmi program kidolgozására és jóváhagyására vonatkozó kötelezettségének nem tett eleget, kötelezte az alperest, hogy az elmulasztott közigazgatási cselekményt legkésőbb 2021. november 10. napjáig valósítsa meg, azaz az alperes képviselő-testülete dolgozza ki és fogadja el Balatonakarattya Község környezetvédelmi programját.
- [6] Az Önkormányzat az ítélettel szemben fellebbezést terjesztett elő. A fellebbezés folytán eljáró Kúria a Kf.V.39.843/2021/4. sz. határozatával a Törvényszék ítéletét hatályon kívül helyezte, a mulasztási per lefolytatására irányuló eljárást megszüntette és az ügyet áttette a Kúria Önkormányzati Tanácsához, mivel szerint a környezetvédelmi program elfogadása az önkormányzat képviselő-testületének normatív határozata, az elkészítés és a jóváhagyás törvényi kötelezettség, ezáltal annak elmulasztása nem a Kp. XXII. fejezete szerinti mulasztási per tárgya, hanem a Kp. XXV. fejezete szerinti eljárás az irányadó, amelynek lefolytatására a Kp. 12. § (2) bekezdés c) pontja alapján a Kúria rendelkezik hatáskörrel.

Az indítvány és az önkormányzat védirata

- [7] A Kúria Önkormányzati Tanácsa az áttétel folytán az indítványozó Törvényszékhez előterjesztett keresetét és az eljárásban tett nyilatkozatait tekintette indítványnak. Az indítványozó kérte az Önkormányzat mulasztásának megállapítását és az Önkormányzat határidő tűzésével történő kötelezését arra, hogy készítse és határozattal fogadja el

Köm.5026/2021/8.

Balatonakarattya Község környezetvédelmi programját, melynek megalkotására a Kvt. 27. §-a, 46. § (1) bekezdés b) pontja, valamint 48/E. § (1) és (2) bekezdése alapján köteles lett volna. Hivatkozott arra, hogy az Önkormányzat az ismételt törvényességi felhívásban leírt jogsértéseket határidőben nem szüntette meg, ezzel kapcsolatos döntést nem hozott, így mulasztásos törvénytörő állapotot tart fenn.

- [8] Az indítványozó szerint az indítványát határidőben terjesztette elő, mivel 2020. szeptember 30-ig az Önkormányzat a megismételt felhívásban leírt jogsértéseket az eredménytelenség kockázata nélkül orvosolhatta volna. Az indítványt pedig a jogszabály által megszabott határidőn belül, 2020. október 5-én nyújtotta be. A környezetvédelmi program az önkormányzat törvényes működésének garanciája, annak hiánya nemcsak mulasztásos jogsértés, hanem a jobbiztonság, valamint a Mötv. 9. §-ában leírt rendeltetésszerű joggyakorlás alapvető követelményeinek sérelmét is jelenti.
- [9] Az indítványozó hivatkozott arra, hogy a Kúria a 2020. november 10. napján kelt, Kfv.IV.37.465/2020/10. számú ítéletével a település határvonalát megállapította. Előadta továbbá, hogy a helyi önkormányzat nemcsak jogállását tekintve autonóm, hanem - a jogszabályi kereteken belül - költségvetési gazdálkodásában is, melynek során nem mellékesen nemcsak a központi költségvetésből kapott támogatásokkal, hanem saját bevételeivel is önállóan gazdálkodik. Feladatai ellátásának ezzel összefüggő kötelezettsége független a központi költségvetési támogatások jellegétől, jogcímétől és nagyságától.
- [10] Az Önkormányzat védíratában elsődlegesen a keresetlevél elkésztés miatti visszautasítását kérte arra hivatkozással, hogy az Mötv. 140. § (1) bekezdésében előírt, mulasztási per indítására nyitva álló határidő ugyanis nem az ismételt törvényességi felhívásban megjelölt szeptember 30. napjával kezdődött meg, mivel az alperes a törvényességi felhívás teljesítését 64/2020 (VII.8.) önkormányzati határozatával elutasította. A véleménye szerint tehát a keresetindítási határidő tehát e határozat felperes általi kézhezvételével kezdődött meg.
- [11] Az Önkormányzat az ügy érdemét tekintve az indítvány elutasítását kérte. Elismerve, hogy a környezetvédelmi programot nem alkotta meg, azonban az álláspontja szerint annak a Kvt. 46. § (1) bekezdés b) pontja és a 48/E. §-a alapján a település egészére ki kell terjednie, így csak akkor tud eleget tenni a környezetvédelmi program megalkotására vonatkozó kötelezettségének, ha a település közigazgatási határa véglegesen rögzül. Hivatkozott arra, hogy a Kúria határvonalat megállapító döntésével szemben Balatonkenese Város Önkormányzata alkotmányjogi panaszt nyújtott be, így a település határvonalával kapcsolatos bizonytalanság továbbra is fennáll.
- [12] Az Önkormányzat kifejtette továbbá, hogy a környezetvédelmi program megalkotásához költségvetési forrásban nem részesült, márpedig az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdésének harmadik mondatából egyértelműen levezethető, hogy a helyi önkormányzatokra csak olyan feladatok róhatóak, amelyeknek a forrását a költségvetés biztosítja. Utalt arra, hogy az önkormányzat igyekszik pályázati forrást találni a környezetvédelmi program elkészítésére, azonban egyelőre ilyen pályázat kiírására nem került sor.

Az Önkormányzati Tanács döntésének indokolása

- [13] Az indítvány az alábbiak szerint megalapozott.
- [14] A Kúria megállapította, hogy a törvény felhatalmazása által kötelező jogalkotás elmulasztása – adott esetben – a közügyek intézésének akadálya lehet az adott településen, a rendelet megalkotása a helyi választópolgárok jogait és kötelezettségeit közvetlenül érinti (Köm.5042/2018/3., Köm.5008/2020/3.). Az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdése ezért akként szól, hogy „A fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását”.
- [15] A Kúria Önkormányzati Tanácsa először azt a kérdést vizsgálta, hogy az indítvány elkésztésnek tekinthető-e.

- [16] Az Önkormányzat hivatkozásai szerint az indítványozónak az Mötv. 140. § (1) bekezdése szerinti határidőben kellett volna kezdeményeznie a bíróság eljárását.
- [17] Az Mötv. 140. § (1) bekezdése szerint a kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen leteltétől számított tizenöt napon belül indíthat mulasztási pert a helyi önkormányzat törvényen alapuló
- a) határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítására, vagy
 - b) feladat-ellátási (közszolgáltatási) kötelezettsége elmulasztásának megállapítására.
- [18] A mulasztási per szabályait a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban Kp.) XXII. fejezete szabályozza. A Kp. 127. §-a szerint a közigazgatási szerv közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó, jogszabályban rögzített kötelezettségének elmulasztása (a továbbiakban: mulasztás) miatti perben e törvénynek az egyszerűsített perre vonatkozó szabályait az e fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.
- [19] A Kp. XXV. fejezetében található 139. §-a értelmében a Kp. rendelkezéseit a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti, továbbá a helyi önkormányzat képviselő-testületének normatív határozata vagy a meghozatalára irányuló kötelezettség elmulasztása megállapítására irányuló eljárásokban a Kp. XXV. fejezetében foglalt eltérésekkel, a normakontroll sajátosságaira figyelemmel kell alkalmazni.
- [20] A marasztalási per és a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárás két elkülönülő eljárás, melyek között a leglényegesebb különbséget a mulasztás tárgya adja. Előbbi esetben ugyanis a mulasztás tárgya közigazgatási cselekmény, amely nem tartozik a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) hatálya alá [vö. különösen: Kp. 4. § (3) bekezdés], utóbbi esetben azonban kifejezetten a Jat. hatálya alá tartozó közjogi szervezetszabályozó eszköz.
- [21] A Kvt. 27. §-a szerint a természetes és épített környezet összehangolt védelme érdekében a területfejlesztési koncepciókban, a területrendezési és településrendezési tervek elkészítése során a bennük foglalt elképzelések várható környezeti hatásait is fel kell tární és értékelni, – a Kvt. 43-44. §-aira is figyelemmel – továbbá a szükséges környezetvédelmi intézkedéseket környezetvédelmi fejezetben vagy önálló környezetvédelmi tervben, illetve programban kell rögzíteni. Ezek tartalmi követelményeit a Kvt., valamint külön jogszabályok állapítják meg.
- [22] A Kvt. 46. § (1) bekezdésének b) pontja értelmében a települési önkormányzat a környezet védelme érdekében önálló települési környezetvédelmi programot dolgoz ki a Kvt. 48/E. §-ban foglaltak szerint, amelyet képviselő-testülete (közgyűlése) hagy jóvá.
- [23] A Kvt. 48/E. § (1) bekezdése határozza meg a környezetvédelmi program kötelező, 48/E. § (2) bekezdése a fakultatív elemeit.
- [24] A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy az indítvánnyal érintett települési környezetvédelmi program a Jat. 23. § (2) bekezdése szerinti normatív határozat, amely a Jat. 1. § (1) bekezdés b) pontja alapján a Jat. hatálya alá tartozik. Ebből következően az indítványban foglalt mulasztás megállapítása – összhangban a Kúria Kf.V.39.843/2021/4. számú határozatában foglaltakkal – nem mulasztási perre, hanem Kp. XXV. fejezetében található 11. cím szerinti helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárásra tartozik. Ebből következően a mulasztási per megindítására vonatkozó Mötv. 140. § rendelkezései jelen eljárásban nem voltak alkalmazhatóak.
- [25] A kormányhivatal a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdése alapján kezdeményezheti. Az Mötv. 132. § (1) bekezdés a) pontja szerint a kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében az Alaptörvényben meghatározott feladat- és hatáskörökön túl – többek között – törvényességi felhívással élhet.
- [26] Az Mötv. 134. § (1) bekezdése alapján, ha a kormányhivatal jogszabálysértést észlel, a törvényességi felügyelet körében legalább harminc napos határidő tűzésével felhívja az

érintettet annak megszüntetésére. Az érintett a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedéséről vagy egyet nem értéséről a kormányhivatalt írásban tájékoztatni. A (2) bekezdés értelmében a törvényességi felhívás eredménytelensége esetén a kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközeinek alkalmazásáról mérlegelési jogkörben dönt.

- [27] Az Mötv. 137. § (1) bekezdése szintén nevesíti kormányhivatal azon jogkörét, hogy indítványozhatja a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását.
- [28] Az indítvány előterjesztésének határidejét sem az Alaptörvény, sem az Mötv. nem szabja meg. Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A kormányhivatal indítványa alapján a bíróság jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítására irányuló eljárása azt a célt szolgálja, hogy a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének – a bíróság határozata alapján – tegyen eleget, vagy az önkormányzat jogalkotása a kormányhivatal jogalkotási felhívása útján pótolható legyen, azaz a kötelező jogalkotás megtörténjen. Ellentétes lenne ezzel a céllal, ha a kormányhivatal a jogalkotási mulasztás fennállása alatt az idő múlásával elveszítené a bírósági eljárás indítványozásának jogát, és ezáltal a helyi önkormányzat jogalkotási mulasztása nem lenne megállapítható.
- [29] A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította tehát, hogy az Mötv. Alaptörvény 28. cikkével összeegyeztethető értelmezése szerint a kormányhivatal határidő nélkül kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását.
- [30] Az Önkormányzat mulasztása tekintetében a Kúria Önkormányzati Tanácsa elfogadta az Önkormányzatnak azt a védekezését, mely szerint a környezetvédelmi koncepció megalkotásának akadályát képezte Balatonakarattya és Balatonkenese községek határának kijelölésével összefüggő jogvita. A környezetvédelmi koncepció nem alkotható meg a település közigazgatási határainak pontos meghatározása hiányában, amelyet 2020. november 10-ig sem közhiteles nyilvántartás, sem pedig bírósági döntés nem rögzített. A Kúria azonban a Kfv.IV.37.465/2020/10. számú ítéletével a település határvonalát jogerős, felülvizsgálat keretében meg nem támadható döntésével megállapította, így ez az akadály elhárult.
- [31] Mindezek alapján a Kfv.IV.37.465/2020/10. számú ítélet meghozatalát követően egyértelműen megállapítható, hogy az Önkormányzat törvényi felhatalmazás által kötelező jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, és jelenleg is mulasztásban van. Nem változtathat ezen az sem, hogy az Önkormányzat a Kúria ítéletével szemben az Alkotmánybírósághoz fordult. Az Alkotmánybíróság a döntés végrehajtását nem függesztette fel, így az a folyamatban lévő eljárás ellenére is végrehajthatónak minősül.
- [32] Az Önkormányzat hivatkozott arra is, hogy a környezetvédelmi koncepció megalkotásához szükséges költségvetési forrásban nem részesült, így e jogszabályi kötelezettség előírása nincs összhangban az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdésének harmadik mondatával, amely szerint a helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.
- [33] A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéséből nem következik az, hogy az Önkormányzat a támogatás megszerzéséig ne lenne köteles a kötelező feladat- és hatásköreinek ellátására. Jelen ezért nem lehetett jelentősége annak, hogy az Önkormányzat a mulasztással érintett kötelezettségének ellátására támogatásra jogosult-e, arra támogatásban részesült-e. A mulasztást egészen kivételes esetben menthetné, ha az Önkormányzat a feladata ellátásához szükséges forrásokkal egyáltalán nem rendelkezne. Ilyen körülményre azonban az Önkormányzat nem hivatkozott, ezért ezt az Önkormányzati Tanács nem vizsgálhatta.
- [34] A fentiekre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy jelen ügyben az erre irányuló törvényi kötelezettség, továbbá az indítványozó többszöri törvényességi

Köm.5026/2021/8.

felhívása ellenére sem alkotta meg a Képviselő-testület a környezetvédelmi programról szóló határozatát, amely a kifejtettek szerint kötelező jogalkotási feladata lett volna.

- [35] A fentiekre tekintettel az Önkormányzati Tanács jelen határozatában a Kp. 149. § (1) bekezdése alapján határidő tűzésével elrendelte, hogy az érintett önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének tegyen eleget és 2022. december 31. napjáig alkossa meg a környezetvédelmi programról szóló határozatát.

A döntés elvi tartalma

- [36] *A kormányhivatal határidő nélkül kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását.*
- [37] *A település a környezetvédelmi programja normatív határozat, melynek megalkotása minden önálló település önkormányzatának törvényen alapuló kötelezettsége.*

Záró rész

- [38] Az Önkormányzati Tanács az indítványt a Kp. 141. § (2) bekezdése szerint tárgyaláson kívül bírálta el, a jogalkotási kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeit a Kp. 149. § (1) bekezdése alapján állapította meg.
- [39] A határozat közzétételére vonatkozó rendelkezés a Kp. 142. § (3) bekezdésén alapul.
- [40] Jelen eljárásban a Kp. 141. § (4) bekezdése alapján a jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárásokban a feleket teljes költségmentesség illeti meg és saját költségeiket maguk viselik.
- [41] A határozat elleni jogorvoslatot a Kp. 139. § folytán alkalmazandó 116. § d) pontja és 149. § (2) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2021. november 16.

Dr. Varga Zs. András s.k.
a tanács elnöke

Dr. Kiss Árpád Lajos s.k.
előadó bíró

Dr. Balogh Zsolt s.k.
bíró

Dr. Dobó Viola s.k.
bíró

Dr. Patyi András s.k.
bíró

A kiadmány hitelül:
tisztviselő