



BUDAPEST FŐVÁROS
KORMÁNYHIVATALA
FŐISPÁN

**Budapest Főváros VII. Kerület Erzsébetváros Önkormányzatának
Képviselő-testülete
részére**

Iktatószám:	BP/2800/00187-1/2025
Ügyintéző:	dr. Nagy Éva
Telefonszám:	(1) 328-58-58
E-mail:	nagy.eva@bfkh.gov.hu
Tárgy:	Törvényességi felhívás a 38/2020. (IX.24.) önkormányzati rendelettel kapcsolatban

Ez a levél a TFÍK informatikai rendszerébe történő feltöltéssel kerül megküldésre!

Tisztelt Képviselő- testület!

Budapest Főváros Kormányhivatala a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 132. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított törvényességi felügyeleti jogkörében, az Mötv. 132. § (3) bekezdésének b) pontja alapján vizsgálta a Budapest Főváros VII. kerület Erzsébetváros Önkormányzata Képviselő-testületének Szervezeti- és Működési Szabályzatáról szóló 38/2020. (IX.24.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: SZMSZ) magasabb szintű jogszabályokkal való összhangját. E vizsgálat alapján az alábbi

törvényességi felhívással

élek.

Az Mötv. 53. §-a annak érdekében, hogy a testületi működés helyi sajátosságai szabadon érvényesülhessenek, „felhatalmazást” ad a képviselő-testületnek arra, hogy működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozza meg. A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában mindazon tárgyköröket rendezheti tehát, amelyeket az Mötv. nem érintett vagy amelyekhez nem kapcsolt részletszabályokat, e jogosultság kiterjed adott esetben akár önkorlátozó szabályok megalkotására is.

Ahogy azt továbbá a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf. 5030/2023/3 számú határozatában, döntése elvi tartalmaként rögzítette: *„A helyi önkormányzatok a törvény keretei között szervezeti és működési rendjük meghatározása során belső szabályozási autonómiával rendelkeznek, ugyanakkor az így megalkotott szabályozás nem lehet ellentétes a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben meghatározottakkal.”*

Az SZMSZ áttekintését követően, e szempontokat is érintve az alábbi – jogszabálysértő vagy törvényességi szempontból aggályos – rendelkezésekre, illetve hiányosságokra hívom fel a figyelmüket.

1. Jogsértő többszintű szabályozás

Az SZMSZ 43. § (11) bekezdése szerint: „...Az Mötv. 51. §-a értelmében az önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően meg kell küldeni a helyi önkormányzat törvényességi felügyeletét ellátó Budapest Főváros Kormányhivatalának, melyet Budapest Főváros Kormányhivatala továbbít a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek. Ha az önkormányzati rendelet kihirdetett szövege eltér az önkormányzati rendelet aláírt szövegétől, a polgármester vagy a jegyző kezdeményezi az eltérés helyesbítését. Az önkormányzati rendelet a hatálybalépését megelőzően, de legkésőbb a kihirdetést követő 6. munkanapon helyesbíthető. Az eltérés megállapítása esetén a helyesbítés megjelentetéséről a jegyző az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon gondoskodik. Az önkormányzati rendelet hitelesítésére az Mötv. 51. § (1) bekezdésébe foglalt rendelkezés az irányadó.”

Az Mötv. 53. § (1) bekezdése kizárólag a saját működése részletes szabályainak megalkotására jogosítja fel a képviselő-testületet, valamely kormányhivatali feladat képviselő-testületi szervezeti és működési szabályzatban történő megjelenítése tehát nem lehetséges, az ugyanis kívül esik a szabályozandó, illetve szabályozható tárgykörökön.

Kiemelendő továbbá, hogy a kifogásolt mondatban szereplő megállapítás helytelen is, mert a Kormányhivatalnak nem feladata a kihirdetett önkormányzati rendeletek miniszter részére történő továbbítása. Az Mötv. 53. § (2) bekezdésének a kormányhivatalokat miniszternek történő rendelet-továbbításra kötelező szabályozása, amelyet az SZMSZ 43. § (11) bekezdése megismétel, csak 2021. március 31. napjáig volt hatályban.

Amint arra a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5031/2020/4. számú határozatában is rámutatott, egyértelműen sérti a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (1) bekezdésében szabályozott normavilágosság követelményét, ha az önkormányzati rendeletek hatálytalan jogszabályi rendelkezésekre utalnak.

A helyi jogalkotók, köztük Erzsébetváros Önkormányzatának Képviselő-testülete önkormányzati rendeleteiket mindig a hatályos jogi környezethez kell, hogy igazítsák, annak változásaira folyamatosan figyelemmel kell lenniük. A Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5031/2012/11. számú határozatában a tárgykörben elvi élel szögezte le, hogy: „Az önkormányzati rendszer hatályos szabályainak a mindenkor hatályos törvényekkel és más jogszabályokkal kell összhangban állni.”

Bár az SZMSZ 43. § (11) bekezdésének az önkormányzati rendelet helyesbítésével kapcsolatos szabályai szinkronban vannak az Mötv. jelenleg hatályos 53. § (3) bekezdése rendelkezéseivel, azok SZMSZ-ben való megisméltése sérti a Jat. 3. §-ának második és harmadik mondatát, miszerint: „A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.”.

Az SZMSZ 43. § (11) bekezdésének harmadik, negyedik, ötödik és hatodik mondatai az Mötv. 51. § (2) bekezdésének hatálytalan, míg az Mötv. 51. § (3) bekezdésének hatályos szövegét ismétlik meg, ezért – az Mötv. 53. § (1) bekezdésében foglalt felhatalmazáson való túlterjeszkedés, az Mötv. 51. § (2) bekezdése hatályos szövegezésébe ütközés, valamint a Jat. 3. §-ában foglalt többszintű szabályozás tilalmára tekintettel – hatályon kívül helyezendők.

2. A bizottsági ülések összehívását érintő szabályozás

Az Mötv. 41. §-a alapján a bizottságok a képviselő-testület szervei, amelyek segítik az önkormányzati feladatok ellátásában, felettük az irányítási jogokat (létrehozás, megszüntetés, a tagok megválasztása, a működési rendjük szabályozása, feladat-és hatáskörük meghatározása, döntéseik felülvizsgálata, utasításadási jog) a képviselő-testület, mint testületi szerv gyakorolja.

Az Mötv. a bizottságok működésére nézve nem állapít meg speciális szabályokat, a törvény 60. §-a a bizottság ülésének összehívására, működésére, nyilvánosságára, határozatképességére és határozathozatalára, döntésének végrehajtására, a bizottság tagjainak kizárására, a bizottság üléséről készített jegyzőkönyv tartalmára a képviselő-testületre vonatkozó szabályokat rendeli megfelelően alkalmazni.

E rendelkezésből következően – az Mötv. 45. és 65. §-aira is figyelemmel –, ha a bizottsági elnöki poszt betöltött és a bizottság elnöke nincs akadályoztatva, akkor kizárólag ő jogosult a bizottsági ülés összehívására és vezetésére, e joga nem vonható el, akadályoztatása esetén e hatáskörét – ha van ilyen – az alelnök vagy az elnök-helyettes, illetve tartós távollétük, együttes akadályoztatásuk esetén az ügyrendben kijelölt képviselő bizottsági tag gyakorolhatja.

Az SZMSZ 52 § (2) bekezdése azonban – az Mötv. hivatkozott szabályaival ellentétben – a Képviselő-testületnek egy, az Mötv. 41. § (2) bekezdésében meghatározott másik szerve, a polgármester számára is megadja a jogot a bizottság ülésének összehívására.

Az Mötv. 58. § (1) bekezdésének harmadik mondata alapján *„Nem lehet a bizottság elnöke vagy tagja a polgármester.”* A törvény már hivatkozott szabályaiból nem vezethető le, hogy a polgármester a bizottsági elnököt helyettesítő jogkörben eljárhatna, vagy a képviselő-testület azon szervének összehívásáról dönthetne, amelynek ő maga nem tagja. Ennek megfelelően az SZMSZ 52. § (2) bekezdése, amely – a bizottság elnökének jogkörét is elvonva – a polgármestert hatalmazza fel a bizottsági ülés összehívására az ott nevesített esetben, jogszabályellenes, ezért annak módosítása szükséges.

A polgármester számára biztosítani kell, hogy a bizottság tevékenységét figyelemmel kísérje, ezért az Mötv. 61. § (1) bekezdése a polgármesternek azt a lehetőséget adja meg, hogy indítványozza az ülés 8 napon belüli összehívását.

b) Az SZMSZ 52. § (3) bekezdése alapján:

„(3) Az Mötv. 61. § (1) bekezdésében foglaltakon túl a bizottsági ülést az ott meghatározott határidőn belül össze kell hívni, és az indítványokban foglaltakat meg kell tárgyalni:

a) a Képviselő-testület határozatára,

b) a bizottsági tagok egyharmadának indítványára,

c) más bizottság határozatában foglalt indítványra,

d) és a területet felügyelő alpolgármester, vagy tanácsnok indítványára.”

E rendelkezésnek a bizottsági tagok egyharmadának indítványa megkövetelésére vonatkozó szabálya sérti az Mötv. 60. §-a alapján a bizottságok esetében megfelelően alkalmazandó Mötv. 44. §-át, amelyből az következik, hogy a bizottságot már a bizottsági tagok egynegyedének indítványára össze kell hívni. Az SZMSZ nem írhat elő szigorúbb követelményt, mint az Mötv. kötelező rendelkezése, hiszen csak annak keretei között szabályozhatja a képviselő-testület és szervei működését.

E rendelkezések és az Mötv. hivatkozott szabályai közötti összhang megteremtése érdekében az SZMSZ 52. § (3) bekezdésének módosítása sem maradhat el.

3. A nem képviselő bizottsági tagok vagyonnyilatkozat-tételével kapcsolatos szabályozási hiátus

Az Mötv. 57. § (1) bekezdésének utolsó mondata értelmében a képviselő-testület bizottságainak nem önkormányzati képviselő tagjainak jogai és kötelezettségei megegyeznek az önkormányzati képviselő bizottsági tag jogaival és kötelezettségeivel. A nem képviselő jogállású (külsős) bizottsági tagok mindennemű megkülönböztetés nélkül ugyanúgy részt vehetnek a bizottság munkája során a helyi közpénzekkel kapcsolatos döntések meghozatalában is, mint az önkormányzati képviselő tagok, így a közélet tisztaságának biztosítása érdekében esetükben is ugyanaz a jogalkotói cél fogalmazódik meg a vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség vonatkozásában.

Amint azt a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság a vagyonyilatkozatok megismerhetőségéről szóló tájékoztatójában is kifejtette, *„Feladataik ellátása során a külsős bizottsági tagok a bizottság képviselő jogállású tagjaival azonos javaslattételi, döntési helyzetbe, ellenőrzési pozícióba kerülhetnek, amiből szintén az következik, hogy a bizottság nem képviselő tagjai is kötelesek vagyonyilatkozatot tenni, ennek nyilvánossága azonban kizárható.”*

Az Mötv. a nem képviselő bizottsági tagok vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségére vonatkozóan nem tartalmaz speciális rendelkezést, ezért arra az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Vnytv.) előírásai tekintendők irányadónak. A Vnytv. 1. § (1) bekezdése alapján *„Az alapvető jogok és köteleességek pártatlan és elfogulatlan érvényesítése, valamint a közélet tisztaságának biztosítása és a korrupció megelőzése céljából az a személy, aki a 3. §-ban felsorolt feladatot lát el, tisztséget, illetve munkakört tölt be..., az e törvényben meghatározott esetekben a törvény mellékletében rögzített adattartalommal nyilatkozatot tesz a saját és a vele egy háztartásban élő hozzátartozók jövedelmi, érdekeltségi és vagyoni helyzetéről...”*

A Vnytv. 3. § (3) bekezdés e) pontja értelmében vagyonyilatkozat tételére kötelezett az a közszolgálatban nem álló személy, aki – önállóan vagy testület tagjaként – javaslattételre, döntésre, illetve ellenőrzésre jogosult az ea)-ed) alpontokban meghatározott eljárásokban. A Vnytv. 4. § d) pontja alapján a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget a Vnytv. 3. § (3) bekezdés e) pontjában meghatározott személyek esetében az őket ilyen minőségükben alkalmazó szervezet – jelen esetben a helyi önkormányzat képviselő-testületének – szervezeti és működési szabályzatában fel kell tüntetni. A Vnytv. 4. § d) pontjából eredő jogalkotási felhatalmazás – a Jat. 5. § (8) bekezdése alapján és az irányadó alkotmánybírói gyakorlat figyelembevételével – egyben jogalkotási kötelezettséget jelent a képviselő-testület számára.

E kötelezettségre az Állami Számvevőszék az önkormányzatok belső kontrollrendszere kialakításának és működtetésének ellenőrzésére irányuló vizsgálatai során több alkalommal rámutatott, és a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köm.5.034/2020/3. számú határozatában is kifejezésre juttatta ezen álláspontját: *„Az önkormányzati rendelet megalkotására vonatkozó felhatalmazás alapján – ha a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik – az önkormányzatnak jogalkotási kötelezettsége áll fenn. Külön törvényi rendelkezés folytán a képviselő-testületnek a szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendeletében meg kell alkotnia a képviselő-testület bizottságai külső, nem képviselő tagjai vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségének szabályait.”*

A Képviselő-testület elmulasztotta jogalkotási kötelezettségét, amikor az SZMSZ-ben nem rendelkezett a bizottságai külső, nem képviselő tagjai vagyonyilatkozattételi kötelezettségének szabályairól, ezért haladéktalanul intézkednie szükséges a szabályozás megalkotása körében.

4. Képviselői kérdések feltevésének rendkívüli ülések esetében való korlátozása

Az SZMSZ 22. § (4) bekezdése szerint:

„Rendkívüli ülésen interpelláció, képviselői kérdés nem tehető fel, kivéve

a) a 11. § (6) bekezdésében foglalt esetet, vagy

b) ha három egymást követő hónapon belül rendes ülés összehívására nem került sor. „

Az Mötv. a 32. § (2) bekezdésének b) pontjában szabályozott képviselői felvilágosítási kérés jogosságát (a kérdés feltevésének jogát) érintően sem tesz különbséget üléstípusok között, azt nem korlátozza a rendes képviselő-testületi ülések esetére.

Figyelemmel arra, hogy az Mötv.-ben meghatározott képviselői jogok rendeleti szinten nem szűkíthetők, az SZMSZ 22. § (4) bekezdése módosításra szorul a képviselői kérdések vonatkozásában.

Mindezekre tekintettel az Mötv. 134. § (1) bekezdése első mondatában foglaltak alapján felhívom a Tisztelt Képviselő-testületet, hogy a jelen törvényességi felhívást, annak kézbesítésétől – azaz a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Tfvhr.) 5. § (1) bekezdése alapján a Törvényességi Felügyelet Írásbeli Kapcsolattartás (a továbbiakban: TFÍK) informatikai rendszerbe történő feltöltésétől – számított

30 napon belül

vizsgálja meg, és a törvényességi felhívásban részletezett megállapításokra tekintettel, a fennálló jogszabálysértő helyzetet az SZMSZ módosításával szüntesse meg.

Kérem, hogy az Mötv. 134. § (1) bekezdésének második mondatában meghatározott törvényi kötelezettségnek eleget téve a törvényességi felhívás alapján tett intézkedésükről, vagy egyet nem értésükről a Kormányhivatalt – a fent megadott határidőn belül – a TFÍK informatikai rendszeren keresztül tájékoztatni szíveskedjenek.

Szükségesnek tartom jelezni, hogy az Mötv. 134. § (2) bekezdése alapján a megadott határidő eredménytelen leteltét követően a törvényességi felügyeleti eljárás körébe tartozó egyéb eszközök alkalmazásáról a Kormányhivatal mérlegelési jogkörében hoz döntést.

A Tfvhr. 2. § (5) bekezdése kimondja továbbá, hogy a Kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eszközök alkalmazását addig folytatja, ameddig a jogszabálysértés nem kerül megszüntetésre.

Budapest, - dátum a digitális aláírás szerint

Tisztelettel:

dr. Sára Botond

