



Előterjesztés a Képviselő-testület ülésére

Tárgy: Budapest Főváros Kormányhivatala 2025. 08. 25-én kelt törvényességi felhívásának megállapításaival kapcsolatos álláspont

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 eljárva megvizsgálta a Budapest Főváros XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzat Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 39/2018. (IX. 26.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: önkormányzati szmsz) magasabb szintű jogszabályokkal való összhangját. Ennek nyomán dr. Sára Botond főispán 2025. 08. 25-én törvényességi felhívással élt, amelyben 6 ponton kifogásolta az önkormányzati szmsz egyes rendelkezéseinek a helyességét, magasabb szintű jogszabállyal való összhangját. A kifogások kivétel nélkül jogtechnikai jellegűek, tartalmi problémát, a Képviselő-testület működésére érdemben kiható aggályt nem fogalmaztak meg. A tárgybeli előterjesztés a szóban forgó törvényességi felhívásban szereplő kifogásokkal kapcsolatos jogi álláspontot tartalmazza.

Az alábbiakban a törvényességi felhívásban szereplő kifogásokat és az azokkal kapcsolatos részletes jogi álláspontomat ismertetem. A nem vitatott kifogások kezelését célzó, az önkormányzati szmsz-t érintő módosításokat a Képviselő-testület számára benyújtott, a Budapest Főváros XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzat Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 39/2018. (IX. 26.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló előterjesztés mellékletét képező rendelettervezet (a továbbiakban: módosító rendelettervezet) tartalmazza.

1. A törvényességi felhívás 1. pontja az önkormányzati szmsz preambulumban a rendelet megalkotását megalapozó feladatkört meghatározó jogszabályi rendelkezés megjelölésével kapcsolatos.

A törvényességi felhívásban kifejtettek szerint nem megfelelő az a hatályos megoldás, hogy az önkormányzati szmsz preambulumban a jogalkotási felhatalmazás mellett, az azt megalapozó önkormányzati feladatkör megjelöléseként kizárólag az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés d) pontja szerepel, a törvényességi felhívás álláspontja szerint a feladatkör-megjelölésnek ki kellene terjednie a Mötv. 53. § (1) bekezdésére is. A törvényességi felhívás érvelése azon alapul, hogy az ezt a kérdést rendező, a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jszer.) 55. § (5) bekezdése a következőképpen szabályozza ezt a kérdést: „[a]z önkormányzati rendelet tervezete preambulumban megfogalmazásakor az önkormányzat feladatköröként **az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés megfelelő pontját, a helyi önkormányzatokról szóló törvénynek a feladatkört megállapító rendelkezését vagy más törvénynek a feladatkört megállapító rendelkezését kell feltüntetni**”. A törvényességi felhívás alapján a szóban forgó rendelkezést akként kell értelmezni, hogy az Alaptörvény 32.

cikk (1) bekezdés megfelelő pontja mellett a helyi önkormányzatokról szóló törvénynek az szmsz megalkotására vonatkozó rendelkezését is szerepeltetni kellene a preambulumban.

A törvényességi felhívás ezen pontja álláspontom szerint nem helytálló, ezért nem elfogadható.

Bár a törvényességi kifogás ezen pontja teljes mértékben jogtechnikai jellegű, a jogszabályok pontos formai kialakításával kapcsolatos, a törvényességi kifogás elfogadása ellen szól, hogy kifejezett, tételes jogszabályi rendelkezés létezik, amely konkrétan cáfolja a törvényességi felhívásban kifejtett értelmezés helyességét. Másrészt a törvényességi felhívás elfogadása esetén a Képviselő-testületnek valamennyi eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotott önkormányzati rendelet bevezető részét felül kellene vizsgálnia és módosítania kellene, ami egyrészt felesleges, másrészt a rendeletek megalkotásakor érvényességével kapcsolatos kétségeket is ébreszthetne.

a) A Jszt. 55. § (5) bekezdésében szereplő háromelemű felsorolás egyértelműen diszjunktív, azaz vagylagos. Ebből az következik, hogy a Jszt. szóban forgó rendelkezésében szereplő három, feladatkör megjelöléseként felhívható jogforrás közül az egyiket kell szerepeltetni az önkormányzati rendelet preambulumban. Ez magából a Jszt. más rendelkezéseiből is világosan következik, hiszen a Jszt. 7. § (1) bekezdése egyértelműen előírja, hogy felsorolás alkalmazása esetén egy jogszabályban egyértelművé kell tenni a felsorolás egyes elemei közötti logikai kapcsolatot. Ezt a Jszt. 7. § (2) bekezdés b) pontja szerint egyebek mellett „a felsorolás utolsó előtti eleméhez fűzött kötőszóval” kell megállapítani. A Jszt. 55. § (5) bekezdésében a „más törvénynek a feladatkört megállapító rendelkezését” elem előtt szerepel az elemek közötti logikai kapcsolatot meghatározó „vagy” kötőszó, ennél fogva kizárólag úgy értelmezhető ez a rendelkezés, hogy a háromféle jogforrás közül az egyiknek a szerepeltetése szükséges.

b) A fenti értelmezést teljesen egyértelművé teszi a Jszt. 1. melléklet 7.4.3. alpontjában meghatározott formula, amely az eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotott önkormányzati rendelet preambuluma a felépítését szabályozza.

„7.4.3. Az eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott önkormányzati rendelet tervezete preambuluma felépítése

[1] {a preambulumban Jat. 18. § (1) bekezdése szerinti eleme}

[...] {a rendelet megalkotójának teljes megjelölése} az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, {[az Alaptörvény **(VAGY)** a feladatkört megállapító törvény] feladatkört megállapító szerkezeti egységére vagy egységeire vonatkozó hivatkozás}[-ában (VAGY)-ében (VAGY)-jában] meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el:

”

A kiemelt szövegrész alapján maga a Jszt. is egyértelműen vagylagosként kezeli az eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotott önkormányzati rendelet preambulumban a feladatkör megjelöléseként szóba jöhető elemek közül az Alaptörvény, illetve valamely törvény feladatkört megállapító rendelkezését.

c) Végül rá kell mutatni arra, hogy a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatának a megalkotása mint jogalkotási tárgykör kifejezetten nevesítve szerepel az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés d) pontjában. Tekintettel arra, hogy törvény nem tartalmaz felhatalmazó rendelkezést a szervezeti és működési szabályzat megalkotására (hiszen ezért is kerül sor az szmsz megalkotására eredeti jogalkotói hatáskörben), teljesen egyértelmű, hogy az szmsz megalkotásának a feladatköre magából az Alaptörvényből ered. Erre tekintettel

feleslegesnek tekinthető az Alaptörvény mint legfőbb jogforrás mellett egyéb, alacsonyabb szintű törvényi szabályok feltüntetése feladatkör-megjelölő rendelkezésként.

A fentiek alapján a törvényességi felhívás 1. pontja tekintetében nem tartom indokoltnak az szmsz módosítását.

2. A törvényességi felhívás 2. pontja az önkormányzati szmsz azon szabályozását kifogásolta, amely a képviselő-testület bizottsága ülésének az összehívását rendezi a bizottság elnökének akadályoztatása esetén [önkormányzati szmsz 35. § (1) bekezdés]. A hatályos rendelkezés szerint a bizottsági elnök akadályoztatása esetén az ülés összehívására a polgármester jogosult. A törvényességi felhívás szerint ez nem megfelelő megoldás, mivel a polgármester nem lehet tagja a képviselő-testület bizottságának, az ülés összehívására pedig csak a bizottság valamely tagja jogosult.

A törvényességi felhívás ezen pontjában felvetett módosítási jelzés álláspontom szerint támogatható.

Erre tekintettel a módosító rendelettervezet 2. §-ában szereplő rendelkezés úgy módosítja a szóban forgó szabályt, hogy a bizottság ülését a bizottsági elnök akadályoztatása esetén a bizottság feladatai ellátásában nem akadályozott legidősebb képviselő tagja hívja össze, és az ülésen jelen lévő legidősebb képviselő tag vezeti.

3. A törvényességi felhívás 3. pontja a polgármesternek a képviselő-testület két ülése közötti döntési jogkörét megállapító rendelkezésre vonatkozott [önkormányzati szmsz 41. § (5) bekezdés].

Az önkormányzati szmsz 41. § (5) bekezdésének hatályos rendelkezése szerint:

„(5) Az Mötv. 68. § (3) bekezdésére figyelemmel a polgármester a Képviselő-testület két ülése között felmerülő halaszthatatlan esetben az Mötv. 42. §-ában meghatározott ügyek kivételével a Képviselő-testület hatáskörébe tartozó bármely önkormányzati ügyben – *ideértve a bizottságra átruházott hatásköröket is* – dönthet, amelyről a Képviselő-testületet a következő ülésen tájékoztatja.”

A törvényességi felhívás azt kifogásolta, hogy a polgármester fenti, ülések közötti döntések meghozatalára vonatkozó jogköre kiterjed a bizottságokra átruházott hatáskörökre is (a fenti bekezdésben kiemelt szövegrész). A törvényességi felhívás arra hivatkozott, hogy a képviselő-testületet helyettesítő jogkört rögzítő törvényi rendelkezés, azaz a Mötv. 68. § (3) bekezdése csak a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyekben teszi lehetővé a két ülés között felmerülő halaszthatatlan döntések meghozatalát, a bizottságokra átruházott hatáskörök tekintetében a törvény nem tartalmaz rendelkezést, ezért az erre az esetre történő kiterjesztés jogszabálysértő. A felhívás arra is hivatkozott, hogy a képviselő-testület bármikor visszavonhatja a bizottságra átruházott hatáskört, illetve annak gyakorlásához utasítást adhat, ennek a szervei működését jelentősen befolyásoló hatáskörének a gyakorlásában pedig a polgármester a képviselő-testületet nem helyettesítheti, mivel ez a Mötv. 42. § (2) bekezdés 2. pontja szerinti, a helyettesítési jogkör alól kivételt jelentő tárgykörbe tartozik. A Mötv. 68. § (3) bekezdése szerint ugyanis a polgármester helyettesítési jogköre nem terjed ki a Mötv. 42. §-ában meghatározott ügyekre. A Mötv. 42. § (2) bekezdés 2. pontja az alábbi ügykört tartalmazza: „A képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át: [...] 2. szervezetének kialakítása és működésének meghatározása, a törvény által hatáskörébe utalt választás, kinevezés, vezetői megbízás”.

A törvényességi felhívás ezen pontja álláspontom szerint nem helytálló, ezért nem elfogadható.

A törvényességi felhívás ezen pontjának elfogadása ellen szól, hogy a Mötv. számos egyéb rendelkezéséből egyértelműen következik az az értelmezés, hogy a képviselő-testület hatásköre marad egy adott ügykör akkor is, ha azt átruházta a bizottságra. Másrészt konkrét példákkal illusztrálható, hogy számos olyan átruházott hatáskör létezik, amelyek esetében életszerű, hogy egy akut, gyors fellépést igénylő élethelyzet áll elő, amely esetén a bizottság összehívása nem vagy nem kellő időben oldható meg (krízistámogatás hétvégi vagy nyári időszakban, elővásárlási jog gyakorlása, ha a rendelkezésre álló határidő letelne stb.). A törvényességi felhívásban kifejtett érvelés ellentmond a józan észnek is, hiszen eszerint a hatáskörök polgármesteri helyettesítő gyakorlásával semmilyen probléma nem lenne, ha azt a képviselő-testület gyakorolná, de ha azt a bizottságra átruházza, akkor már nincs lehetőség a halaszthatatlan helyzetekben azonnali döntésre. Hangsúlyozni kell, hogy a kérdéses szabály nagyon kivételes helyzetekre vonatkozik, csak akkor van lehetőség az alkalmazására, ha a bizottság ülésének összehívására nincs lehetőség, és a döntés halaszthatatlan.

a) Álláspontom szerint nem helytálló a Mötv. rendszertani értelmezése, illetve egyéb tételes rendelkezései alapján az a törvényességi felhívásban megjelenő értelmezés, amely a képviselő-testület és a bizottság hatáskörgyakorlását egymástól függetlenül létezőnek tekinti. A felhívásban megjelenő értelmezés e tekintetben abból a formalista megközelítésből indul ki, hogy mivel a Mötv. 68. § (3) bekezdése kizárólag a képviselő-testület hatáskörébe tartozó önkormányzati ügyeket említi, és a bizottság hatáskörébe tartozó ügyeket nem, ezért ezekre nem terjed ki a polgármester helyettesítési jogköre.

Ehhez képest a Mötv. 41. § (4) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy „[a] képviselő-testület – e törvényben meghatározott kivételekkel – **hatásköreit** a polgármesterre, a **bizottságára**, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, a társulására ruházhatja át”. A Mötv. 59. § (1) bekezdése szerint pedig „[a] bizottság – feladatkörében – kezdeményezi, előkészíti a képviselő-testület döntéseit, **a képviselő-testület által átruházott hatáskörben döntést hoz**”.

A fenti rendelkezések alapján egyértelmű a Mötv. megszövegezéséből, hogy a bizottságra átruházott hatáskör a képviselő-testület hatásköre, függetlenül attól, hogy átruházta a bizottságra. Nem található a Mötv.-ben olyan rendelkezés, amely arra utalna, hogy a hatáskörátruházást követően a hatáskör ne minősülne továbbra is a képviselő-testület hatáskörének. Ezt egyértelműen alátámasztja a Mötv. 41. § (4) bekezdésének második mondata, amely szerint a képviselő-testület az átruházott hatáskör „gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja”. Azaz az átruházás esetén is megmarad a képviselő-testület joga a hatáskör-gyakorlás kontrollálására.

A fentiek alapján álláspontom szerint az az értelmezés a helyes, hogy a Mötv. 68. § (3) bekezdésében szereplő „a képviselő-testület hatáskörébe tartozó önkormányzati ügyekben” kifejezés alatt egyértelműen érteni kell az átruházott hatásköröket is.

b) A törvényességi felhívásban tükröződő formalista értelmezés ellen szól a Mötv. 60. §-a is, amely úgy rendelkezik, hogy „[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 kell megfelelően alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy a kizárásról a bizottság dönt, továbbá a jegyzőkönyvet a bizottság elnöke és egy tagja írja alá. A jegyző kormányrendeletben meghatározottak szerint köteles a jegyzőkönyvet megküldeni a kormányhivatalnak”. Álláspontom szerint ez a tételes szabály is amellel szól, hogy a képviselő-testületre vonatkozó helyettesítési jogkörre vonatkozó szabályt a bizottságok hatáskörgyakorlására is alkalmazni kell.

c) A Mötv. 61. § (2) bekezdése alapján „[a] polgármester felfüggesztheti a bizottság, a részönkormányzat testülete döntésének a végrehajtását, ha az ellentétes a képviselő-testület határozatával vagy sérti az önkormányzat érdekeit. A felfüggesztett döntésről **a képviselő-testület a következő ülésén határoz**”.

Ez a rendelkezés egyrészt arra mutat rá, hogy a bizottsági döntés felfüggesztésére maga a Mötv. ad kifejezett jogkört a polgármester számára. Nehéz logikusan érvelni amellelt, hogy ha a Mötv. jogkört biztosít a polgármester számára a bizottsági döntés felfüggesztésére, akkor miért ne biztosítana jogkört a halaszthatatlan esetekben a bizottságra átruházott hatáskörök két ülés közötti gyakorlására.

Másrészt ez a rendelkezés is megerősíti az a) pontban kifejtett értelmezés helyességét, hiszen a bizottsági döntés felfüggesztése esetén a felfüggesztett döntésről a képviselő-testület jogosult dönteni a Mötv. alapján, azaz eszerint a rendelkezés szerint is a bizottságra átruházott hatáskör gyakorlásáról a képviselő-testület jogosult dönteni, tehát ilyen esetben – formális hatáskör-visszavonás nélkül – a hatáskörgyakorlás a képviselő-testület kezébe kerül vissza.

d) Végül arra kell rámutatni, hogy gyakorlati példákkal szemléltetve is belátható, hogy miért életszerűtlen és tarthatatlan a törvényességi felhívásban kifejtett értelmezés.

- Az önkormányzati szmsz 4. melléklet 1.2.5. alpontja szerint a Pénzügyi és Tulajdonosi Bizottsága átruházott hatáskörben dönt az elővásárlási, előbérleti és előhaszonbérleti jog gyakorlásáról tizenötmillió forintot meghaladó, de legfeljebb százötvenmillió forint egyedi értékű vagyonelem esetében. Ha például adminisztratív hiba miatt a bizottság ülésén a határidő előtt nem születik döntés az elővásárlási jog gyakorlásáról, de ezt a határidő lejártá előtt az Önkormányzat észleli, akkor a törvényességi felhívás értelmezése szerint nincs mód arra, hogy a polgármester, élve helyettesítési jogával, megtehesse az elővásárlási jog gyakorlásához szükséges jognyilatkozatot.
- Az önkormányzati szmsz 4. melléklet 3.2.3. alpontja alapján a Humán Bizottsága átruházott hatáskörben krízistámogatást állapít meg. Krízistámogatás a vonatkozó önkormányzati rendelet alapján annak a személynek, illetve családnak nyújtható, akinek, illetve amelynek a létfenntartása olyan rendkívüli körülmények (elemi kár, váratlanul fellépő súlyos megbetegedés, nagy értékű lakás felszerelési tárgy meghibásodása, válsághelyzetben lévő várandós anya gyermekének megtartása, stb.) miatt vált átmenetileg lehetetlenné vagy nagyfokban veszélyeztetetté, amely az esetenkénti támogatás keretein belül nem támogatható. A rendelet szerinti esetkörbe kifejezetten váratlan, hirtelen előálló helyzetek is beletartozhatnak. Ha ez olyankor történik meg, amikor a bizottság összehívása rövid időn belül nem oldható meg (például hétvége vagy a nyári szabadságolások időszaka), akkor a törvényességi felhívásban kifejtett értelmezés szerint a polgármester ilyen helyzetben nem élhetne a helyettesítési jogkörével és a bajba jutott személynek vagy családnak nem tudna az Önkormányzat segítségét nyújtani.

e) A fenti gyakorlati példák jól illusztrálják ugyanakkor a törvényességi felhívásban kifejtett értelmezéssel szembeni legmeggyőzőbbnek tűnő azon érvet, hogy a törvényességi felhívás szerint semmilyen törvényességi aggály nem merülne fel a polgármester helyettesítési jogkörével kapcsolatban akkor, ha ugyanezeket a hatásköröket a képviselő-testület nem ruházta volna át a bizottságra, hanem maga gyakorolná. Ebben az esetben a törvényességi felhívás szerint a polgármester élhetne a két ülés közötti helyettesítési jogkörével és hozhatna halaszthatatlan döntéseket ezekben a kérdésekben. Álláspontom szerint a fenti példák rámutatnak arra, hogy a törvényességi felhívásban kifejtett értelmezés ellentmond az Alaptörvény 28. cikk utolsó mondatában rögzített értelmezési elvnek, amely szerint „[az] Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy **a józan észnek és a közjónak megfelelő**, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak”.

A fentiek alapján a törvényességi felhívás 3. pontja tekintetében nem tartom indokoltnak az szmsz módosítását.

4. A törvényességi felhívás 4. pontja a képviselő-testület bizottságaiban részt vevő nem képviselő tagok vagyonyilatkozat-tételére vonatkozó szabályozást érintette (önkormányzati szmsz 33/A. §-a). A törvényességi felhívás lényege szerint nem áll összhangban a törvényi szabályokkal, illetve a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hivatal, illetve az Állami Számvevőszék állásfoglalásaival az, hogy az önkormányzati szmsz nem szabályozta megfelelően a képviselő-testület bizottságaiban részt vevő nem képviselő tagok vagyonyilatkozatának a nyilvánosságának a kérdését.

A törvényességi felhívás ezen pontjában felvetett módosítási jelzés álláspontom szerint támogatható.

Erre tekintettel a módosító rendelettervezet 1. §-ában szereplő rendelkezés kifejezetten rögzíti, hogy a bizottságok nem képviselő tagjainak a vagyonyilatkozatára nem vonatkozik a képviselők vagyonyilatkozata nyilvánosságára vonatkozó rendelkezés. Jelezni kell, hogy ez a módosítás nem változtat az eddigi nyilvánosságra hozatali gyakorlaton.

5. A törvényességi felhívás 5. pontja az önkormányzati szmsz 40. §-át érintette, amely az ideiglenes bizottság működésére vonatkozóan tartalmaz rendelkezést. A törvényességi felhívás szerint az a hatályos rendelkezés, amely szerint az ideiglenes bizottság a meghatározott idő elteltével vagy a feladat elvégzésével megszűnik, nem áll összhangban az ideiglenes bizottságok megalakításra, illetve megszűnésére vonatkozó törvényi rendelkezésekkel, mert az ideiglenes bizottság létrehozása és így megszűnése is szükségszerűen feltételezi az szmsz módosítását.

A törvényességi felhívás ezen pontjában felvetett módosítási jelzés álláspontom szerint támogatható.

Erre tekintettel a módosító rendelettervezet 3. §-ában szereplő rendelkezés hatályon kívül helyezi a kifogásolt mondatot.

6. A törvényességi felhívás 6. pontja végül kifogás tárgyává tette az önkormányzati szmsz 46. § (4) bekezdését is. Ez a rendelkezés a képviselő-testület és a bizottságok ülései jegyzőkönyveinek, illetve a kihirdetett önkormányzati rendeleteknek a Budapest Főváros Kormányhivatala részére történő megküldésének a kötelezettségét tartalmazza. A törvényességi felhívás azt kifogásolta, hogy a szóban forgó rendelkezés hatálytalan jogszabályra hivatkozik.

A törvényességi felhívás ezen pontjában felvetett módosítási jelzés álláspontom szerint támogatható.

Erre tekintettel a kifogás alapján a módosító rendelettervezet 6. § a) pontja az érintett rendelkezés hatályon kívül helyezését tartalmazza, mivel a felsorolt dokumentumok megküldésének a kötelezettsége más jogszabályon alapul és nem az önkormányzati szmsz rendelkezéséből fakad, ezért az felesleges.

Határozati javaslat:

A Képviselő-testület egyetért a Budapest Főváros XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzat Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 39/2018. (IX. 26.) önkormányzati rendelettel kapcsolatban a Budapest Főváros Kormányhivatala 2025. 08. 25-én kelt, BP/2800/00214-1/2025. iktatószámú törvényességi felhívásának megállapításaival kapcsolatos állásponttal, és felkéri a polgármestert, hogy az álláspontról, illetve a módosító rendelettervezetben ezzel összefüggésben megtett intézkedésekről Budapest Főváros Kormányhivatalát tájékoztassa.

(Döntéshozatal módja: egyszerű többség)

Budapest Hegyvidék, 2025. szeptember 12.



Kovács Gergely
polgármester

Láttam:



dr. Bitskey Botond
jegyző

melléklet:

1. melléklet: Budapest Főváros Kormányhivatala 2025. 08. 25-én kelt, BP/2800/00214-1/2025. iktatószámú törvényességi felhívása



BUDAPEST FŐVÁROS
KORMÁNYHIVATALA
FŐISPÁN

Budapest Főváros XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzat Képviselő-testülete
részére

Iktatószám: BP/2800/00214-1/2025
Ügyintéző: Batóné dr. Mácsai Gyöngyvér
Telefonszám: (1) 235-1729
E-mail: batone.macsai.gyongyver.gizella@bfkh.gov.hu
Tárgy: Törvényességi felhívás a 39/2018.(IX.26.)
önkormányzati rendelettel összefüggésben

Ez a levél kizárólag 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 2024. októberétől többször módosított, Budapest Főváros XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzat Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 39/2018. (IX.26.) 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.

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

1. Preambulummal összefüggő észrevételek

A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jszer.) 52. § (1) bekezdése értelmében „a rendelet tervezetének preambulumban fel kell sorolni a rendelet megalkotásához szükséges – az ebben az alcímben meghatározott – érvényességi kellékeket, amelyet a jogalkotás aktusára utaló kifejezés követ.”

A Jszer. 55. § (1) bekezdése szerint „a rendelet tervezetének preambulumban 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.”

Ugyanezen szakasz (5) bekezdése rögzíti továbbá, hogy *„az önkormányzati rendelet tervezete preambulájának megszövegezésekor az önkormányzat feladatköréként az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés megfelelő pontját, a helyi önkormányzatokról szóló törvénynek a feladatkört megállapító rendelkezését vagy más törvénynek a feladatkört megállapító rendelkezését kell feltüntetni.”*

Mindezek alapján a képviselő-testület szervezeti és működési szabályzata preambulájában (bevezető részében) a rendelet megalkotásához szükséges érvényességi kellékek felsorolásakor az Alaptörvény eredeti jogalkotói hatáskörre utaló 32. cikk (2) bekezdését, feladatkörként az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése d) pontját, továbbá az Mőtv. 53. § (1) bekezdését kell feltüntetni.

A hivatkozott jogszabályi előírásokkal ellentétben az SZMSZ feladatkört megállapító rendelkezései között nem került feltüntetésre az Mőtv. 53. § (1) bekezdése, amelynek pótlása szükséges.

2. A bizottsági ülések összehívását érintő szabályozás

Az Mőtv. 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 Mőtv. 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 Mőtv. 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 35. § (1) bekezdése azonban – az Mőtv. hivatkozott szabályaival ellentétben – a Képviselő-testületnek egy, az Mőtv. 41. § (2) bekezdésében meghatározott másik szerve, a polgármester számára is megadja a jogot a bizottság ülésének összehívására: *„Az elnök akadályoztatása esetén a bizottság ülését a polgármester hívja össze és az ülést a bizottság által az ülés elnökének megválasztott képviselő bizottsági tag vezeti.”*

Az Mőtv. 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 35. § (1) 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.

3. Polgármester két ülés közötti döntési jogköre

Az önkormányzat működőképességének fenntartását és egyidejűleg a polgármester szerepének erősítését kívánja biztosítani az Mőtv. 68. § (3) bekezdésében rögzített polgármesteri jogkör, amely szerint a polgármester a képviselő-testület utólagos tájékoztatása mellett, az Mőtv. 42. §-ában meghatározott ügyek kivételével dönthet a két ülés közötti időszakban felmerülő, halaszthatatlan – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – képviselő-testület hatáskörébe tartozó önkormányzati ügyekben.

A polgármesternek, mint a képviselő-testület elnökének és operatív vezetőjének tehát törvényben meghatározott feltételekkel a képviselő-testületet helyettesítő jogköre van. Ekkor a polgármester képviselő-

testület felé fennálló utólagos tájékoztatási kötelezettségének előírása biztosítja, hogy a képviselő-testület ellenőrzése alatt tartsa az adott ügyet, szükség szerint felülbírálja és megváltoztassa a polgármester döntését.

Az SZMSZ 41. § (5) bekezdése értelmében „Az Mötv. 68. § (3) bekezdésére figyelemmel a polgármester a Képviselő-testület két ülése között felmerülő halaszthatatlan esetben az Mötv. 42. §-ában meghatározott ügyek kivételével a Képviselő-testület hatáskörébe tartozó bármely önkormányzati ügyben – ideértve a bizottságra átruházott hatásköröket is – dönthet, amelyről a Képviselő-testületet a következő ülésen tájékoztatja”.

Tekintettel arra, hogy az Mötv. 68. § (3) bekezdése csak a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyekben teszi lehetővé, hogy a polgármester a két ülés közt felmerülő halaszthatatlan esetekben döntést hozzon, annak a bizottságokra átruházott hatáskörökre történő kiterjesztése jogszabálysértő.

Amennyiben a képviselő-testület a nem megfelelő hatáskörgyakorlás, vagy más ok miatt szükségesnek ítéli, az átruházott hatáskörcsoportot abban a döntésformában (rendeletben, határozatban), ahogyan adta, bármikor indokolás nélkül visszavonhatja; annak gyakorlásához utasítást adhat, illetve általa követendőnek tartott szempontokat határozhat meg. Ennek, a szervei működését jelentősen befolyásoló hatáskörének gyakorlásában – mivel az az Mötv. 42. § 2. pontja szerinti kivételi körbe tartozik – a polgármester a képviselő-testületet sem helyettesítheti, a bizottságra átruházott képviselő-testületi hatáskört két ülés között felmerülő, halaszthatatlan ügyként sem vonhatja magához.

4. Nem képviselő bizottsági tag vagy nyilatkozat-tételi kötelezettsége

Az SZMSZ 33/A. §-a szerint „A bizottság nem képviselő tagja az önkormányzati képviselőkre vonatkozó szabályok szerint tesz vagy nyilatkozatot.”

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 vagy nyilatkozat-tételi kötelezettség vonatkozásában.

Amint arra a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság a vagy nyilatkozatok megismerhetőségéről szóló tájékoztatójában is rámutatott, „Feladataik ellátása során a külsős bizottsági tagok a bizottság képviselő jogállású tagjaival azonos javaslattevői, döntési helyzetbe, ellenőrzési pozícióba kerülhetnek, amiből szintén az következik, hogy a bizottság nem képviselő tagjai is kötelesek vagy nyilatkozatot tenni, ennek nyilvánossága azonban kizárható.”

Az Mötv. a nem képviselő bizottsági tagok vagy nyilatkozat-tételi kötelezettségére vonatkozóan nem tartalmaz speciális rendelkezést, ezért arra az egyes vagy nyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Vnytv.) előírásai tekintendők irányadónak. A Vnytv. 1. § (1) bekezdése alapján „Az alapvető jogok és kötelezettségek 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, érdekeltégi és vagyoni helyzetéről...”

A Vnytv. 3. § (3) bekezdés e) pontja értelmében vagy nyilatkozat tételére kötelezett az a közszolgálatban nem álló személy, aki – önállóan vagy testület tagjaként – javaslattevőre, döntésre, illetve ellenőrzésre jogosult az ea)-ed) alpontokban meghatározott eljárásokban. A Vnytv. 4. § d) pontja alapján a vagy nyilatkozat-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

jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: 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 vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségének szabályait.”*

Fentiekre tekintettel a bizottság nem képviselő tagja a Vnytv. szerinti nem nyilvános vagyonynyilatkozat tételére kötelezett, ezért az SZMSZ 33/A. §-a ennek megfelelően módosítandó, illetve a hivatkozott kúriai döntés értelmében kiegészítendő.

5. Ideiglenes bizottság létrehozása és megszüntetése

Az SZMSZ 40. § (1) bekezdése szerint *„A Képviselő-testület meghatározott időre vagy feladat elvégzésére ideiglenes bizottságot hozhat létre. Az ideiglenes bizottság a meghatározott idő elteltével, illetve a feladat elvégzésével megszűnik.”*

Az Mötv. 53. § (1) bekezdés I) pontja értelmében a képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben rendelkezik a képviselő-testület bizottságairól. E körben megnevezi az egyes bizottságokat, meghatározza a bizottságok tagjainak számát, feladat- és hatáskörét, működésük alapvető szabályait. A bizottságok általában állandó bizottságok, de az Mötv. 57. § (3) bekezdése lehetőséget biztosít arra is, hogy a képviselő-testület egyes önkormányzati feladatok ellátásának időtartamára ideiglenes bizottságot hozzon létre.

Az ideiglenes bizottságok megalakítására, tagsági összetételére stb. vonatkozó részletes szabályokat a szervezeti és működési szabályzat tartalmazza, így – tekintve, hogy a rábízott feladat elvégzésével az ad hoc bizottság megbízatása és nem maga a bizottság szűnik meg – az ideiglenes bizottság az SZMSZ megfelelő módosítását követően szüntethető meg.

Az Mötv. a szervezeti és működési szabályzatot kötelező jelleggel rendeletalkotási tárgykörbe utalja, kiemeli a normatív határozatok köréből, ebből következően az SZMSZ-ben szabályozott eseti, ideiglenes bizottságok felállítása, megszüntetése sem utalható a normatív határozathozatal körébe.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf. 5009/2023/3. számú határozata elvi tartalmaként rögzült, hogy: *„1. A képviselő- testület ideiglenes bizottság létrehozása esetén először a szervezeti és működési szabályzatát köteles módosítani. Az önkormányzati rendelet csak önkormányzati rendelettel módosítható, egészíthető ki. 2. A szervezeti és működési szabályzat módosítását nem előzheti meg a bizottság megalakításáról és a bizottság tagjainak megválasztásáról szóló határozat.”*

Az SZMSZ 40. § (1) bekezdése tehát, amely kimondja, hogy a meghatározott idő elteltével, illetve a feladat elvégzésével az ideiglenes bizottság automatikusan megszűnik, a fenti jogszabályhelyek alapján és a hivatkozott kúriai döntésből levezethetően jogszabálysértő, ezért módosítása szükséges.

6. Egyéb észrevétel

Az SZMSZ 46. § (4) bekezdése szerint: *„A jegyző köteles a Képviselő-testület és a bizottságok üléseinek jegyzőkönyveit az ülést követő 15 napon belül az önkormányzati rendeleteknek és jegyzőkönyveknek a fővárosi és megyei kormányhivatalok részére történő megküldésének rendjéről szóló 23/2012. (IV. 25.) KIM*

rendeletben (a továbbiakban: KIM rendelet) foglaltak szerint megküldeni Budapest Főváros Kormányhivatalának. A kihirdetett önkormányzati rendeletet a KIM rendeletben foglaltak szerint kell a jegyzőnek Budapest Főváros Kormányhivatalához megküldeni."

Az SZMSZ-ben hivatkozott KIM rendelet 2021. április 1. napjától hatálytalan; az önkormányzati rendeletek, a testületi ülésekről készült jegyzőkönyvek, illetve a polgármester és a jegyző képviselő-testület által átruházott hatáskörében meghozott – hatósági döntésnek nem minősülő – döntései megküldésének rendjét a Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet határozza meg.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5031/2020/4. számú határozatában rámutatott, hogy egyértelműen sérti a Jat. 2. § (1) bekezdésében szabályozott normavilágosság követelményét, ha az önkormányzati rendeletek hatálytalan jogszabályi rendelkezésekre utalnak, ezért az SZMSZ 46. § (4) bekezdése módosításra szorul.

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.) alapján a Törvényességi Felügyelet Írásbeli Kapcsolattartás (a továbbiakban: TFIK) 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 TFIK 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

