



BUDAPEST FŐVÁROS
KORMÁNYHIVATALA
FŐISPÁN

**Budapest Főváros VI. kerület Terézváros Önkormányzatának Képviselő-testülete és
dr. Mogyorósi Sándor jegyző úr**
részére

Budapest Főváros VI. kerület Terézváros Önkormányzata

Iktatószám: BP/2800/00200-1/2025
Ügyintéző: dr. Kiss Bernadett
Telefonszám: (1) 896-1290
E-mail: kiss.bernadett4@bfkh.gov.hu
Tárgy: Szakmai segítségnyújtás a 23/2024. (X. 10.)
önkormányzati rendelettel összefüggésben

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

Tisztelt Képviselő-testület!
Tisztelt Jegyző Úr!

Budapest Főváros Kormányhivatalának a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 133. § (3) bekezdésében biztosított törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva, Budapest Főváros VI. kerület Terézváros Önkormányzata Képviselő-testületének a Képviselő-testület és szervei szervezeti és működési szabályzatáról szóló 23/2024. (X. 10.) önkormányzati rendeletével (a továbbiakban: SZMSZ) összefüggésben, az alábbiakra hívom fel a szíves figyelmüket.

1. Az önkormányzati rendeletek kihirdetése:

Az SZMSZ 4. § (2) bekezdésének a) pontja az alábbiak szerint határozza meg az önkormányzati rendeletek kihirdetésének módját: *„Az Önkormányzat hivatalos honlapján elektronikus dokumentumként kell kihirdetni a Képviselő-testület rendeleteit”*

Az önkormányzati rendelet érvényességének egyik feltétele, hogy az megfelelő módon kerüljön kihirdetésre, ennek során az Mötv. 51. § (2) bekezdésében foglalt közens előírásokat kell követni. E szerint: „az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – módon ki kell hirdetni. A saját honlappal rendelkező önkormányzat rendeletét a honlapján is közzéteszi.”

E jogszabályhely értelmében a kihirdetésnek – a képviselő-testület által az Mötv. 51. § (2) bekezdésében meghatározott lehetőségek közül választott – módját kötelező a szervezeti és működési szabályzatban rögzíteni, mivel ennek hiányában utólag nem megállapítható, hogy az önkormányzati rendelet kihirdetése jogszerűen, szabályosan történt-e meg. A szervezeti és működési szabályzatban ezért azt is meg kell határozni, hogy mi minősül a helyben szokásos módnak (ez lehet a polgármesteri hivatal hirdetőtábláján történő kifüggesztés vagy a helyi önkormányzat hivatalos lapjában való elhelyezés).

Az Mötv-nek a kihirdetésre vonatkozó előírásaihoz fűzött Complex Jogtár-Kommentár külön kiemeli, hogy a helyi rendeletek önkormányzati honlapon történő kihirdetése továbbra sem megengedett (ez nem lehet ebben az értelemben a „helyben szokásos mód”), de amennyiben az önkormányzat rendelkezik saját honlappal, akkor a rendeletet a honlapon is kötelező közzétenni. E körben megjegyzendő, hogy a közzététel (publikáció) nem azonos a kihirdetéssel.

A kihirdetés minden jogszabályra vonatkozó olyan, jogilag szabályozott módon, meghatározott helyen és formában történő nyilvánosságra hozatalt jelent, amely egyben a jogszabály közjogi érvényességének mellőzhetetlen feltétele. A közzététel ezzel szemben a jogszabályok szövegének a kihirdetést követő és gyakran könnyebben kezelhető formában történő megjelentetését is magában foglalja, célja, hogy annak tartalma a jogalanyok számára szabadon megismerhető legyen. A kihirdetés a közzététel speciális formája, amelyhez joghatás, a jogszabály érvényessége kötődik.

Fentiekre tekintettel az SZMSZ azon rendelkezése, amely szerint a Képviselő-testület rendeletét az önkormányzat honlapján kell kihirdetni, nem felel meg az Mötv. előírásainak, ezért annak módosítása szükséges.

2. Önkormányzati képviselők iratbetekintési jogának megvonása az önkormányzati hatósági ügyekben

Az Mötv. önkormányzati képviselők jogállására vonatkozó szabályai – a képviselői jogegyenlőségből fakadóan – minden képviselő számára egyformán biztosítják azokat a tájékoztatói lehetőségeket, amelyek képviselői tevékenységük ellátásához, jogaik gyakorlásához és kötelezettségeik teljesítéséhez elengedhetetlenek. Az Mötv. 32. § (2) bekezdése b) és f) pontjában a törvényalkotó ezen tájékoztatáshoz való jog konkrétumait, kereteit is meghatározza.

Az SZMSZ 44. § (1) bekezdése az önkormányzati képviselőt megillető iratbetekintési jog vonatkozásában azonban a következők szerint rendelkezik: *„A képviselőt az önkormányzati hatósági ügyek kivételével az önkormányzati ügyek egészére kiterjedő iratbetekintési jog illeti meg.”*

A helyi önkormányzás döntően a képviselő-testületek – ezen belül a helyi képviselők, mint döntéshozók – feladata, akiknek joguk van arra (és egyben kötelezettségük is), hogy a döntéshozatal mellett az előterjesztések elkészítésében, a testületi döntések végrehajtásának megszervezésében és ellenőrzésében egyaránt részt vegyenek. A képviselő-testület tevékenységének eredményessége tehát alapvetően az önkormányzati képviselők munkájától függ, a felelősségteljes képviselői feladatellátáshoz, a döntéshozatalban való érdemi részvételhez azonban nélkülözhetetlen, hogy minden olyan adathoz és információhoz időben hozzá jussanak, amelyek egy adott döntésben vagy vitában relevánsak lehetnek, és amelyek ismeretében a saját véleményüket kialakíthatják és annak „hangot adhatnak”.

A Kormányhivatal következetes szakmai álláspontja, hogy az önkormányzat nem hozhat olyan döntést, nem alakíthatnak ki olyan gyakorlatot, amely a képviselői tájékoztatás-kérést, adatmegismerést az önkormányzati hatósági ügyek tekintetében kizárja, illetve korlátozza a képviselőket munkájuk megfelelő ellátásában.

Amint az ismert, az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése, valamint az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény rendelkezései a közhatalmat gyakorlók működésének átláthatósága, ellenőrizhetősége érdekében a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot mindenki számára, korlátozás nélkül biztosítják; az adatigénylés útján bárki számára megismerhető és terjeszthető adatok szempontjából tehát a képviselő e státusza indifferens.

A Kormányhivatal a képviselői tájékoztatás-kérés „terjedelmét” illetően irányadónak tekinti továbbá a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) NAIH/2019/8161/2 ügyiratszámú állásfoglalásában megjelenő azon véleményét is, amely szerint a képviselők „a képviselői minőségből adódóan az állampolgárokat megillető adatigénylésnél szélesebb körben ismerhetnek meg adatokat, juthatnak információk birtokába az önkormányzat működésével, gazdálkodásával kapcsolatban, azzal a kitéttel, hogy azokat a

dokumentumokat, adatokat, melyek nyilvánossága korlátozott, nem hozhatja harmadik személy tudomására, nem teheti közzé, illetve nem hozhatja nyilvánosságra.”

Az önálló előterjesztés benyújtására is jogosult képviselők esetében így a jogszerűen igényelhető adatkör kiterjed a kötelezően zárt ülésen tárgyalandó kérdésekkel összefüggő információkra, köztük az egyedi önkormányzati hatósági eljárásokban keletkezett valamennyi adatra, iratra is.

Erre tekintettel, a törvényi rendelkezésekkel és a NAIH állásfoglalásával való összhang biztosítása érdekében, feltétlenül szükséges az SZMSZ ezen aggályos rendelkezésének mielőbbi módosítása is.

3. Nem képviselő bizottsági tag vagyonyilatkozat-tételi kötelezettsége

Az Mötv. 57. § (1) bekezdésének utolsó mondata értelmében a képviselő-testület bizottságai 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 vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség vonatkozásában.

Amint arra a NAIH a vagyonyilatkozatok megismerhetőségéről szóló tájékoztatójában is rámutatott, *„Feladataik ellátása során a külsős bizottsági tagok a bizottság képviselő jogállású tagjaival azonos javaslattevési, 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. 3. § (3) bekezdés e) pontja értelmében vagyonyilatkozat tételére kötelezett az a közszolgálatban nem álló személy, aki – önállóan vagy testület tagjaként – javaslattevésre, 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 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 vizsgálata során több alkalommal rámutatott, és a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köm.5.034/2020/3. számú határozatában is kifejezésre juttatta ezen álláspontját. E szerint: *„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 bizottsági külső, nem képviselő tagjai vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségének szabályait.”*

Az SZMSZ a 45. § (4) bekezdésében megfogalmazottakon [A nem képviselő bizottsági tag az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló törvény és jelen rendeletben meghatározottak szerint nem nyilvános vagyonyilatkozatot tesz a saját és a vele egy háztartásban élő hozzátartozók jövedelmi, érdekeltségi és vagyoni helyzetéről] túl nem tartalmaz további, részletes rendelkezést a külsős bizottsági tag nem nyilvános vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségére vonatkozóan, ezért azt az előzőekben kifejtettekre figyelemmel pótolni szükséges.

4. Eseti bizottságok normatív határozattal való létrehozása

Az SZMSZ eseti bizottságokra nézve szabályokat alkotó 51. § (2) bekezdése normatív határozatra vonatkozó része, az Mötv. 57. § (1) bekezdésébe ütközése miatt, törvénysértő.

Az SZMSZ 51. § (2) bekezdése szerint: „A Képviselő-testület normatív határozatával, határidő megjelölésével az abban megjelölt feladatok ellátásának időtartamára eseti bizottságot hozhat létre. Az eseti bizottság a feladatkörében végzett tevékenységéről a határozatban előírt határidőben beszámol a Képviselő-testületnek. Az eseti bizottsági tisztségviselőket és tagokat – eltérő döntés hiányában – e minőségükben tiszteletdíj és költségtérítés nem illeti meg.”

Az Mötv. 53. § (1) bekezdés második mondata l) pontja szerint: „A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben rendelkezik: ... l) a képviselő-testület bizottságairól.”

Az Mötv. 57. § (1) bekezdése első mondata értelmében: „A képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában határozza meg bizottságait, a bizottságok tagjainak számát, a bizottságok feladat- és hatáskörét, működésük alapvető szabályait.”

Az Mötv. a szervezeti és működési szabályzatot, kötelező jelleggel, rendeletalkotási tárgykörbe utalja, ezáltal kiemeli a normatív határozatok köréből, bár abban a képviselő-testületek a saját szervezetükre, működésükre alkotnak szabályokat. Ebből következően az SZMSZ nem utalhatja az eseti bizottságok felállítását normatív határozat hozatali körébe.

A Jat. 8. § (1) bekezdése szerint: „A hatályos jogszabályi rendelkezést a jogalkotói hatáskörrel rendelkező szerv vagy személy jogszabály megalkotásával, a módosítani kívánt jogszabályi rendelkezést tételesen megjelölő, a módosítást kimondó jogszabályi rendelkezéssel módosíthatja.”

A Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf. 5009/2023/3. számú, az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésére, az Mötv. 53. § (1) bekezdésére, 53. § (1) bekezdés l) pontjára, 57. § (1) és (3) bekezdésére, valamint a Jat. 8. § (1) bekezdésére alapozottan meghozott határozat elvi tartalmaként rögzül, 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-nek az eseti bizottságok normatív határozattal való létrehozására vonatkozó rendelkezései tehát hatályon kívül helyezendők.

5. Önszerveződő közösségekkel való együttműködés keretében e szervezetek SZMSZ-ben való feltüntetése

Az Mötv. 53. § (3) bekezdése alapján a képviselő- testület a szervezeti és működési szabályzatában határozza meg, hogy mely önszerveződő közösségek képviselőit illeti meg a tevékenységi körükben tanácskozási jog a képviselő-testület és bizottsága ülésein.

Azt, hogy mely önszerveződő közösségeknek (civil szervezeteknek) kíván a Képviselő- testület tanácskozási jogot biztosítani maga dönti el a helyi sajátosságok figyelembevételével.

Az önszerveződő közösségekkel (civil szervezetekkel) való együttműködés keretében nem maradhat el ugyanakkor e szervezetek SZMSZ-ben való nevesítése sem (feltéve, hogy az önkormányzat az általuk folytatott tevékenységről hitelt érdemlő információval rendelkezik).

Kérem tehát a tisztelt Jegyző Urat, hogy a Kormányhivatal fent részletezett szakmai álláspontját a Képviselő-testülettel is ismertetni, illetve az SZMSZ kifogásolt rendelkezései módosításának előkészítéséről gondoskodni szíveskedjék.

Szükségesnek tartom jelezni, hogy ennek elmaradása esetén a törvényességi felügyeleti eljárás körébe tartozó egyéb – így akár felügyeleti – eszközök alkalmazásáról a Kormányhivatal mérlegelési jogkörében hoz döntést.

Budapest, - dátum a digitális aláírás szerint

Tisztelettel:

dr. Sára Botond