

**Budapest Főváros X. kerület  
Kőbányai Önkormányzat  
Polgármestere**

**Előterjesztés  
a Képviselő-testület részére  
a Budapest Főváros Kormányhivatala által a Budapest Főváros X. kerület Kőbányai  
Önkormányzat Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 31/2011.  
(IX. 23.) önkormányzati rendelettel szemben kibocsátott törvényességi felhívásról**

**I. Tartalmi összefoglaló**

Budapest Főváros Kormányhivatala (a továbbiakban: Kormányhivatal) a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 134. § (1) bekezdése alapján törvényességi felhívással élt, mivel álláspontja szerint a Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Képviselő-testületének (a továbbiakban: Képviselő-testület) a Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 31/2011. (IX. 23.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: SZMSZ) jogszabálysértő (a törvényességi felhívás az előterjesztés 2. melléklete). A magasabb szintű jogszabállyal való ütközés a felhívás szerint abban áll, hogy az SZMSZ különbséget tesz az ügy érdemében és nem az ügy érdemében hozott határozat között, ezzel együtt a nem érdemi döntést számozott határozatként nem rendeli rögzíteni.

A kormányhivatali álláspont kiindulópontja a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 12. § (6) bekezdése, melyet a törvényességi felhívás a következőképpen idéz: „a Képviselő-testület két fajta döntést hozhat: rendeletet vagy határozatot”. Idézi továbbá a felhívás az Mötv. 1. § 3. pontját, amely szerint a „képviselő-testület határozata: normatív határozat és egyedi határozat”. A két rendelkezés együttalkalmazásából következett a Kormányhivatal arra a kötelezettségre, amely szerint a képviselő-testület minden szavazásának formális számozott határozatot kell eredményeznie.

A törvényességi felhívásban foglaltakkal az alábbiakra tekintettel nem értek egyet.

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés d) pontja biztosítja a helyi önkormányzat számára, hogy a törvény keretei között meghatározza a szervezeti és működési rendjét. Ez az önkormányzati alapjog nagyfokú szabadságot biztosít a képviselő-testület számára a szervezete és működése szabályainak a meghatározására. Az Ötv., valamint az Mötv. egyaránt viszonylag kevés konkrét rendelkezést tartalmaz a képviselő-testület működési rendjére vonatkozóan, a részletszabályok megállapítása tekintetében önkormányzati rendelet alkotását írja elő.

Álláspontom szerint a törvényességi felhívás mind az Ötv., illetve az Mötv., mind az SZMSZ egyes rendelkezéseit tévesen értelmezte. Az Ötv. 12. § (6) bekezdésének rendelkezését [amelyet egyébiránt az Mötv. 48. § (1) bekezdése is szó szerint átvesz] a felhívás helytelenül idézi, az eltérésnek pedig jelentősége van. A rendelkezés normatív tartalma ugyanis a nyílt szavazásra vonatkozik, a rendeleti és határozati formára csak zárójelben történik utalás, nem határozott felsoroló rendelkezésben, amint az a felhívásban szerepel. Ez a forma is közvetíti, hogy a rendelkezés nem azt határozza meg, hogy a döntés csak határozat vagy rendelet lehet, pusztán utal

az egyébként az Alaptörvényben, illetve a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényben (a továbbiakban: Jat.) meghatározott jogforrási formákra. Ha a rendelkezés célja a döntéstípusok taxatív felsorolása volna, azt nem tehetné meg az egyébként másról rendelkező bekezdésben zárójeles mellékutalásként. Álláspontom szerint nem véletlen, hogy a felhívás a törvényhelyet nem szó szerint, hanem a felhívás által tulajdonított jelentéstartalomnak megfelelően hibásan, taxatívát sugallva idézi.

A döntés általános fogalma, a rendeletalkotás és a határozathozatal közötti különbözőséget erősíti meg az Mötv. 2013. január 1-jén hatályba lépő 53. § (1) bekezdés f) és g) pontja is a szervezeti és működési szabályzat kötelező tatalmi elemei tekintetében. Ha ugyanis – ahogy azt a felhívás megfogalmazza – a döntéshozatal eredményének minden esetben határozatnak vagy rendeletnek kellene lennie, nem szerepelne külön az f) pontban a döntéshozatali eljárás és a szavazás módja, majd a g) pontban a rendeletalkotás és a határozathozatal. Ha ezen eljárások minden esetben ugyanazt jelentenék, a két pont különválasztása értelmetlen volna. Ebből is következik, hogy a törvény szerint létezik olyan döntéshozatal, amely nem rendeletalkotás és nem is határozathozatal.

A törvényességi felhívás tévesen állítja, hogy az SZMSZ az Mötv. 1. § 3. pontjával ellentétben a határozatokat nem csak normatív és egyedi határozatok szerint, hanem érdemi és nem érdemi határozatok szerint is felosztja. Az SZMSZ a határozatokról csak az Mötv.-nek megfelelően rendelkezik, és azok mellett az ügy érdemében hozott és nem az ügy érdemében hozott döntésről, nem pedig határozatról szól. Az SZMSZ ugyanis a nem az ügy érdemében hozott döntést – az előző bekezdésben hivatkozott érvelésre figyelemmel – nem tekinti határozatnak. Ennél fogva az SZMSZ, illetve a Képviselő-testület gyakorlata nem sérti a Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 32/2010. (XII. 31.) KIM rendeletnek (a továbbiakban: KIM rendelet) a határozatok megjelölésére vonatkozó szabályait, a normatív és egyedi határozatokat minden esetben az előírás szerinti számozott határozatként hozza meg. Ugyanakkor a nem az ügy érdemében hozott döntések tekintetében nem születik határozat, ezen döntések a szavazataránnyal együtt kerülnek rögzítésre a jegyzőkönyvben az Ötv. 17. § (1) bekezdése, illetve az Mötv. 2013. január 1-jén hatályba lépő 52. § (1) bekezdés i) és m) pontja szerint.

Az ügy érdemében és a nem az ügy érdemében hozott döntések elkülönítése az SZMSZ-ben a fenti törvényi felhatalmazáson alapuló ésszerű és átlátható rendszert alkot. A Képviselő-testület által az előterjesztés alapján hozott érdemi döntés minden esetben az előterjesztés mellékletében foglalt rendlettervezet vagy határozattervezet elfogadásával, rendelet vagy határozat alkotásával történik. Az SZMSZ által az 59. § (3) bekezdésében nem az ügy érdemében hozott döntésnek minősített döntés az eljárás és az érdemi döntés tervezete alakításán kívül más joghatással nem rendelkezik, a Képviselő-testület ülésének, illetve döntéshozatalának menetén kívül mást nem befolyásol, azt alkalmazni, arra hivatkozni nem kell. Ennek ellenére a jegyzőkönyv a nem az ügy érdemében hozott döntést teljes egészében rögzíti.

A fentiekre tekintettel álláspontom szerint nincs olyan törvényi rendelkezés, amely törvényi korlát alátámasztaná az önkormányzat részére a szervezeti és működési rendje meghatározására az Alaptörvényben biztosított autonómia korlátozását. A korlátozás alapja nem lehet az a praktikus ok, amely szerint a nem határozat formájában meghozott eljárási döntések a kormányhivatali határozatnyilvántartásban nem rögzíthetők, hiszen ezek nem határozatok, ugyanakkor a Képviselő-testület működésének átláthatóságát és ellenőrizhetőségét ez nem befolyásolja, hiszen minden döntés pontos rögzítése a jegyzőkönyvben a törvényi előírásoknak megfelelően megtörténik.

A nem az ügy érdemében hozott döntések határozatként történő rögzítése a törvényi kötelezettség hiánya mellett egyben ésszerűtlen is. Ezen döntések nem felelnek meg a határozat jogdogmatikai fogalmának, címzettjük nincs, kikényszerítésük értelmezhetetlen. Emellett indokolatlanul megnövelnék a nyilvántartandó határozatok számát, amelyek közül a valódi határozatok joghatással rendelkeznek és végrehajthatók. A Képviselő-testület a határozatok és rendeletek mellett évente több ezer jegyzőkönyvben rögzített eljárási döntést hoz.

Az fenti érvelés támogatásaként utalok az SZMSZ eljárásrendjének bizonyos mértékben mintájául szolgáló országgyűlési eljárási szabályrendszerre. A kivételesen részletesen kidolgozott – az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvényben, valamint az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozatban foglalt – országgyűlési döntéshozatali eljárás a törvény és határozat dichotómiája tekintetében az önkormányzatokkal megegyező, a Jat.-ban meghatározott keretekkel rendelkezik. Ugyanakkor az Országgyűlés a nem érdemi kérdésekben – a napirenddel összefüggő kérdések, a tárgyalási rend, a módosító és kapcsolódó módosító javaslatok tekintetében stb. – szintén nem hoz határozatot. Ezen nem érdemi döntéseket a szavazataránnyal együtt az ülés jegyzőkönyve rögzíti. Tekintettel arra, hogy az Országgyűlés határozataira ugyanúgy alkalmazni kell a Jat., valamint a KIM rendelet rendelkezéseit, mint a Képviselő-testület rendeleteire és határozataira, nyilvánvaló a törvényalkotó álláspontja a tekintetben, hogy az eljárás során hozott nem érdemi döntések nem minősülnek határozatnak.

## II. Hatásvizsgálat:

Az Mötv. 134. § (1) bekezdése szerint a Képviselő-testület a törvényességi felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni, és a megadott – jelen esetben hatvan napos – határidőn belül az annak alapján tett intézkedéséről vagy egyet nem értéséről a kormányhivatalt írásban tájékoztatni. Egyetértés esetén a Képviselő-testületnek az SZMSZ jogszabálysértőnek minősített rendelkezéseit módosítani kell. Egyet nem értés esetén a Képviselő-testület döntésének közlését követően a Kormányhivatal tizenöt napon belül kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát. A bírósági eljárás megindításával egyidejűleg az indítványt a Kormányhivatal Önkormányzatunk számára is megküldi.


## III. Döntési javaslat

Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Képviselő-testülete meghozza az előterjesztés 1. mellékletében foglalt határozatot.

Budapest, 2012. június 18.

  
Kovács Róbert

Törvényességi szempontból ellenjegyzem:

  
Dr. Szabó Krisztián  
jegyző

**Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Képviselő-testületének**

**.../2012. (VI. 21.) határozata**

**a Budapest Főváros Kormányhivatala által a Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 31/2011. (IX. 23.) önkormányzati rendelettel szemben kibocsátott törvényességi felhívásról**

1. Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Képviselő-testülete a Budapest Főváros Kormányhivatala által a Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 31/2011. (IX. 23.) önkormányzati rendelettel szemben kibocsátott törvényességi felhívással nem ért egyet.

2. A Képviselő-testület felkéri a polgármestert, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 134. § (1) bekezdése szerint írásban, indokolással ellátva tájékoztassa Budapest Főváros Kormányhivatalát a Képviselő-testület 1. pont szerinti döntéséről.

Határidő: 2012. június 22.



BUDAPEST FŐVÁROS  
KORMÁNYHIVATALA

FŐIGAZGATÓ

Ügyiratszám: V-B-004/00585-1/2012  
Ügyintéző: dr. Kiss Marietta  
Telefon: 328-5864

Tárgy: Kísérőlevél

Melléklet: 1

E-mail: kiss.marietta@bfkh.hu

Hiv. szám: -

**Kovács Róbert**  
Polgármester

**Budapest Főváros X. Kerület**  
**Kőbányai Önkormányzat**

Budapest

**Tisztelt Polgármester Úr!**

Mellékelten megküldöm a Budapest Főváros X. Kerület Kőbányai Önkormányzat Képviselő-testületéhez intézett **törvényességi felhívásom** egy példányát.

Kérem szíves közreműködését a felhívásnak a testülethez történő eljuttatásában, továbbá, hogy az abban foglaltakat a testület a kézhezvételtől számított

**60 napon belül**

napirendjére tűzze és tárgyalja meg.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Mhöt.) 134. § (1) bekezdése alapján várom a döntésről – annak meghozatalától számított, a **kormányhivatalhoz 10 napon belül megérkező** – szíves tájékoztatását.

Ezúton szeretném Polgármester Urat/Asszonyt tájékoztatni arról, hogy a munkájuk során jelentkező problémák megoldásához – az Mhöt. 132. § (1) bekezdés k) pontjában kapott felhatalmazás alapján – a kormányhivatal munkatársai készséggel állnak rendelkezésére.

Budapest, 2012. április 21.

Tisztelettel:

**Dr. Pesti Imre**  
Kormány megbízott felhatalmazásával

**Haszonicsné dr. Ádám Mária**



BUDAPEST FŐVÁROS  
KORMÁNYHIVATALA

FŐIGAZGATÓ

Ügyiratszám: V-B-004/00585-1/2012

Ügyintéző: Dr. Kiss Marietta

Telefon: 328-5864

E-mail: kiss.marietta@bfkh.hu

Tárgy: Törvényességi felhívás a 31/2011. (IX.23.)  
önkormányzati rendelethez

Melléklet: -

Hiv. szám: -

**Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat  
Képviselő-testülete**

**Budapest**

**Tisztelt Képviselő-testület!**

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Mhótv.) 132. § (3) bekezdés b) pontjában biztosított jogkörben eljárva megvizsgáltam Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Képviselő-testületének a **Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 31/2011 (IX.23.) önkormányzati rendeletét** (a továbbiakban: Ör.) és az alábbi

**törvényességi felhívást**

teszem.

Az Ör. újra szabályozta a Képviselő-testület döntéshozatali eljárását és a határozatok rögzítésének módját az alábbiak szerint.

„48. § (1) A Képviselő-testület normatív és egyedi határozatot hoz.”

„59. § (1) A Képviselő-testület a hatáskörébe tartozó, az ülésen eldöntendő kérdésekről szavazás útján dönt.

(2) Az előterjesztés érdemében hozott döntés formája

a) rendelet megalkotására irányuló döntési javaslat esetén rendelet,

b) határozat meghozatalára irányuló döntési javaslat esetén határozat,

c) tájékoztató tudomásul vételére irányuló döntési javaslat esetén jegyzőkönyvben rögzített döntés.

(3) A nem az ügy érdemében hozott döntést – ideértve az eljárási kérdésben, az ügyrendi javaslatról, valamint a módosító javaslatról hozott döntést – a jegyzőkönyvben kell rögzíteni.”

Az Ör. új szabályozása azt eredményezte, hogy a Képviselő-testület üléseiről készült jegyzőkönyvekben csak az érdemi határozatok kerültek folyamatos sorszámozásra, ám a Képviselő-testület által hozott további döntések az Ör. 59. § (2) bekezdés c) pontja és (3) bekezdése szerint nem minősültek érdemi határozatnak, nem kaptak sorszámot.

Az Ör. 59. § (2)-(3) bekezdése több szempontból is jogszabálysértő.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 12. § (6) bekezdése értelmében a Képviselő-testület két fajta döntést hozhat: rendeletet vagy határozatot. Az Ötv. 16. § (5) bekezdése a határozatokon belül megkülönbözteti a képviselő-testület normatív határozatát, amelynek közzétételét is elrendeli.

Ezen szabályozást erősíti az Mhöt. 1.§ 3.pontja is, amely szerint a „*képviselő-testület határozata: normatív határozat és egyedi határozat*” lehet.

Sem a hatályos Ötv. sem az Mhöt. nem ad a képviselő-testületnek felhatalmazást arra, hogy a határozatokat érdemi és nem érdemi határozatok szerint is megkülönböztesse rendeletében.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) VI. fejezet a közjogi szervezetszabályozó eszközök körébe sorolja a normatív határozatokat. A Jat. 23. § (2) bekezdése értelmében „normatív határozatban szabályozhatja a helyi önkormányzat képviselő-testülete a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését.”

A Jat. 30. § (4) bekezdésének a) pontja felhatalmazást adott a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszternek, hogy az igazságügyért felelős miniszter egyetértésével kiadott rendeletben határozza meg a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelölésének részletes szabályait.

A Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 32/2010. (XII. 31.) KIM rendelet (a továbbiakban: KIM rendelet) 9. § (2) bekezdése részletesen tartalmazza az önkormányzati rendelet megjelölését a kihirdetése során, a 13. § (1) bekezdése pedig a közjogi szervezetszabályozó eszköz megjelölését a közzététel során.

„13. § (1) A normatív határozat megjelölése annak közzététele során - az alábbi sorrendben -

- a) a normatív határozatot hozó szerv teljes megjelölését,
- b) a normatív határozat sorszámát arab számmal,
- c) a „/” jelet,
- d) a normatív határozat közzétételének évét arab számmal,
- e) zárójelben a normatív határozat közzétételének hónapját római számmal és napját arab számmal,
- f) a normatív határozatot hozó szerv megjelölésének a rövidítését,
- g) a „határozata” kifejezést és
- h) a normatív határozat címét

foglalja magában.

(2) Nem foglalja magában a normatív határozatot hozó szerv megjelölésének a rövidítését a helyi önkormányzat képviselő-testülete normatív határozatának és a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete normatív határozatának a közzététel során történő megjelölése.”

A KIM rendelet azonban nemcsak a normatív határozatok, hanem egyéb határozatok esetén is elrendeli a határozatok megjelölésének módját.

**„17. § A nem normatív határozatok és utasítások megjelölésére az e címben foglaltakat megfelelően alkalmazni kell. A normatív és a nem normatív határozatok valamint a normatív és a nem normatív utasítások évente közös sorszám alatt, egységes, folyamatos számozással jelennek meg.”**

Fent ismertetett rendelkezések értelmében jogszabálysértő tehát az Ör. 59. § (2)-(3) bekezdése és ebből következően a Képviselő-testület gyakorlata is, amely szerint az Ör. 59. § (2) bekezdés c) pontja és (3) bekezdése alapján minősített határozatokat nem látja el a KIM rendelet 13. § (1) bekezdésében meghatározott és 17. §-ával elrendelt megjelöléssel.

Fentiekkel összefüggésben kifogásolható az Ör. 60. § (4) bekezdése is, amely a következő rendelkezést tartalmazza:

„A módosító javaslatokról történő szavazást követően a döntési javaslat szerint a Képviselő-testület érdemi döntést hoz.”

A KIM rendelet értelmében minden határozatot sorszámmal kell ellátni, e tekintetben nem lehet különbséget tenni érdemi és nem érdemi döntés között. Tehát ha van egy olyan módosító javaslat, amelyről döntést kell hozni, azt is határozat formájában kell megtenni, s csak ezt követően lehet a módosított határozati javaslat egészéről döntést hoznia a Képviselő-testületnek.

A hivatkozott jogszabályi rendelkezésekre figyelemmel az Ör. 60. § (4) bekezdése megszővegezésének módosítása is indokolt.

Az Mhötv. 134. § (1) bekezdésében biztosított jogkörben eljárva felhívom a T. Képviselő-testületet, hogy a jogsértő rendeletet

**60 napon belül**

vizsgálja felül és a jogsértést szüntesse meg.

**Kérem, hogy az Mhötv. 134. § (1) bekezdésében foglaltak figyelembevételével a tett intézkedésről, vagy egyet nem értésükről a kormányhivatalt a döntés meghozatalától számított - a határidő fokozott betartására tekintettel - 10 napon belül a kormányhivatalhoz megérkező külön levélben is tájékoztatni szíveskedjenek.**

Budapest, 2012. április „*11*.”

Tisztelettel:

**Dr. Pesti Imre**  
Kormány megbízott felhatalmazásával

**Haszonicsné dr. Ádám Mária**

