



BUDAPEST FŐVÁROS
KORMÁNYHIVATALA
FŐISPÁN

**Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzatának
Képviselő-testülete**
részére

Iktatószám: BP/2800/00389-1/2023
Ügyintéző: dr. Mónus Edit
Telefonszám: (1) 328-5866
E-mail: monus.edit@bfkh.gov.hu
Tárgy: Törvényességi felhívás a 3/2023. (III. 1.) és
a 4/2023. (III. 1.) önkormányzati
rendeletekkel 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) bekezdésének a) pontjában biztosított felügyeleti jogkörében, az Mötv. 132. § (3) bekezdésének a) és b) pontja alapján vizsgálta Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata Képviselő-testületének a Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata és intézményei 2022. évi összevont költségvetéséről és végrehajtásáról szóló 2/2022. (II.15.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló 3/2023. (III. 1.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.1.), továbbá Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata Képviselő-testületének a Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata és intézményei 2023. évi összevont költségvetéséről és a végrehajtás szabályairól szóló 4/2023. (III. 1.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.2.), illetve a jogszabályok elfogadását megelőző döntéshozatali eljárás jogszerűségét. A vizsgálat alapján az alábbi

törvényességi felhívást

teszem.

I. Előzmények

– A 2023. február 23-ai testületi ülésen történtek:

A „*Javaslat a Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzat és intézményei 2022. évi összevont költségvetéséről és a végrehajtás szabályairól szóló rendelet VI. számú módosítására*” című, valamint a „*Javaslat Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzat és intézményei 2023. évi költségvetéséről szóló rendelet megalkotására*” című előterjesztések első alkalommal Újpest Önkormányzata Képviselő-testületének 2023. február 23-i rendes ülésének napirendjén szerepeltek, a meghívó szerint 3. és 4. számú, a jegyzőkönyv szerint 2. és 3. számú napirendi pontokként.

A 2. napirend keretében a Képviselő-testület 13 igen, 1 nem és 5 tartózkodás mellett úgy döntött, hogy elfogadja Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzat és intézményei 2022. évi összevont

költségvetéséről és a végrehajtás szabályairól szóló 2/2022. (II. 15.) önkormányzati rendelet VI. számú módosításáról szóló rendeletet.

Az ülés 3. napirendi pontjának tárgyalása során olyan képviselői hozzászólás hangzott el, amely részletekbe menően rámutatott a 2023. évi költségvetési javaslat előterjesztésének számszaki hibáira, illetve külön kitért arra: amennyiben 2022. évi adatok, a 2023. évi adatok és az index adatok nincsenek egymással szinkronban, úgy nem állapítható meg, hogy a három számadatból melyik helytelen. E felvetések megalapozottságának vizsgálata érdekében Déri Tibor polgármester úr 15 perc frakciószünetet rendelt el, amelynek leteltével jelezte, hogy: *„Folytatódik a testületi ülés a 2023. évi költségvetés-tervezet tárgyalásáról. A zárásó megtörtént, kiosztásra kerültek a megfelelő javított táblázatok, melyben a 3-as 4-es és 5/a, 5/b táblázat módosult a helyes indexálás értékekkel.”*

A Képviselő-testület 12 igen, 6 nem és 1 tartózkodás mellett végül elfogadta Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata és intézményei 2023. évi összevont költségvetéséről és a végrehajtás szabályairól szóló önkormányzati rendeletét.

– A 2023. február 23-i ülést követő érdemi események:

A 2023. február 23-án megalkotott két rendelet polgármester és jegyző részéről történő aláírására, kihirdetésére és ennek okán hatályba lépésére az ülést követő napokban és azóta sem került sor.

Ilyen előzmények után a 2022. évi költségvetés módosítása és a 2023. évi költségvetés elfogadása tárgyában 2023. február 28-án 17 óra 3 perckor kiküldött e-mail-üzenettel, csak a meghívót mellékelve dr. Szabó Gábor elnök úr a Pénzügyi és Költségvetési Bizottság (a továbbiakban: PKB) ülését másnapra, azaz 2023. március 1-jén 07:30 órára; majd ugyanezen a napon az esti órákban Polgármester úr a Képviselő-testület ülését, 22 óra 21 perckor továbbított e-mail-üzenettel a meghívó, egy jegyzői levél és két kapcsolódó előterjesztés csatolásával 2023. március 1-jén 8.00 órára ismételtlen összehívta.

A PKB tagjainak tehát – főként az éjszakai pihenő idejükből – 9 óra 9 percük, a Képviselő-testület tagjainak pedig 9 óra 39 percük volt arra, hogy az előterjesztések rendelkezésre bocsátásától azok tárgyalásáig és a döntéshozatalig áttekintsék a 2023. február 23-án elfogadott rendeletek, illetve az ugyanazon tárgyban készült előterjesztések közötti különbségeket és kialakíthassák az azzal kapcsolatos érdemi álláspontjukat.

E helyütt megjegyzendő, hogy csak az Ör.2. 42 helyen tért el a 2023. február 23-án elfogadott rendeletről, aminek a megállapításához a Kormányhivatal három törvényességi felügyeleti szakügyintézőjének nyolcórás közös munkájára volt szükség.

Említést érdemel továbbá az is, hogy az Ör.1. szűrőpróbaszerű átnézése során elírásokat és számítási hibákat is észlelt a Kormányhivatal. Így például:

- Az Ör.1. 1. melléklete utolsó, 10. oszlopában az Index megjelölésénél 8/3 adat rögzül a helyes 9/3 adat helyett.

- Az Ör.1. 2. melléklete működési kiadásokat tartalmazó táblájában a „Működési kiadások összesen” sorban írt összeg minden egyes oszlopban (2022. évi eredeti, 2022. évi I. mód., 2022. évi II. mód., 2022. évi III. mód., 2022. évi IV. mód., 2022. évi V. mód., 2022. évi VI. mód.) 1.000 forinttal több, mint a valós, az összeadás matematikai művelet alkalmazásával meghatározható összeg.

- Az Ör.1. 14. melléklete „Kiadások” részében a „December” sorban a „Kiadások összesen: (1+...+10)” feltüntetett összege 3 370 379 ezer forint, az összeadás matematikai művelet alkalmazásával viszont 1.000 forinttal kevesebb 3 370 378 ezer forint jön ki.

- Az Ör.1. 14. melléklete „Kiadások” részében a 2. „Munkaadókat terhelő járulékok és szociális hozzájárulási adó” sorban a „Mindösszesen” oszlopban 1 056 763 ezer forint szerepel, ugyanakkor az összeadás matematikai művelet alkalmazásával 1.000 forinttal kevesebb, 1 056 762 ezer forint határozható meg.

– A 2023. március 1-jei testületi üléseken történtek:

A felterjesztett testületi jegyzőkönyvek tanúsága szerint a PKB 2023. március 1-jén, 7:30 órakor kezdődő ülésén dr. Szabó Gábor bizottsági elnök úr átadta a szót dr. Trippon Norbert alpolgármester úrnak, aki tájékoztatást adott arról, hogy a rendeletek megalkotása után a belső kontrolling mechanizmusok érdemi elírásokat fedeztek fel a táblázatokban és az előző napon az egész Polgármesteri Hivatal azon dolgozott, hogy ezeknek az okát feltárja. Ennek eredményeként megállapításra került, hogy a háttérben „*informatikai jellegű, adminisztratív hiba*” állt. A PKB végül a rendelkezésére álló 30 perc alatt, a 13/2023. (III.1.) PKB határozatában és 14/2023. (III.1.) PKB határozatában úgy foglalt állást, hogy a két rendelettervezetet megalapozottnak, a jogszabályoknak megfelelőnek, valamint képviselő-testületi megtárgyalásra és elfogadásra alkalmasnak tartja.

A Képviselő-testület fél órával később, 8:00 órakor kezdődő ülésén dr. Trippon Norbert alpolgármester úr a rendkívüli ülés okát illetően hasonló tájékoztatást adott a képviselőknek. Elmondta azt is, hogy nem látnak a költségvetést készítő kollégák részéről szándékosságot, illetve gondatlanságot, ugyanakkor a vezetőknek a történetek miatt felelősséget kell vállalniuk.

A Képviselő-testület ülésén több képviselő is sérelmezte az ülések késői összehívása miatt a felelősségteljes döntéshez szükséges felkészülési idő biztosításának hiányát és a nyilvánosság korlátozását, amely a főként olyan fontos kérdésben, mint az éves költségvetésről szóló döntés elfogadhatatlan.

Végül a Képviselő-testület úgy döntött, hogy 45/2023. (III. 1.) KT határozatával „*visszavonja a 2023. február 23. napján megtárgyalt, a Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata és intézményei 2022. évi összevont költségvetéséről és a végrehajtás szabályairól szóló rendelet módosítására vonatkozó előterjesztést (rendeleti javaslatot)*”, és elfogadja a Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata és intézményei 2022. évi összevont költségvetéséről és a végrehajtás szabályairól szóló 2/2022. (II.15.) önkormányzati rendelet VI. számú módosításáról szóló rendelet-tervezetet és ezzel megalkotja az Ör.1-et.

Határozott továbbá a Képviselő-testület arról is, hogy 47/2023. (III. 1.) KT határozatával „*visszavonja a 2023. február 23. napján megtárgyalt, a Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata és intézményei 2023. évi összevont költségvetéséről és a végrehajtás szabályairól szóló rendelet megalkotására vonatkozó előterjesztést (rendeleti javaslatot)*” és elfogadja a Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata és intézményei 2023. évi összevont költségvetéséről és a végrehajtás szabályairól szóló rendelet-tervezetet és ezzel megalkotja az Ör.2-t.

– A felügyeleti eljárás vizsgálati szakaszában a Kormányhivatal tudomására jutott további releváns információk:

A Kormányhivatal a 2023. február 23-án elfogadott Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzat és intézményei 2022. évi összevont költségvetéséről és a végrehajtás szabályairól szóló 2/2022. (II. 15.) önkormányzati rendelet VI. számú módosításáról szóló, valamint a Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata és intézményei 2023. évi összevont költségvetéséről és a végrehajtás szabályairól szóló önkormányzati rendeletek felterjesztésének és közzétételének elmulasztása miatt információkérésrel fordult Újpest Önkormányzata Jegyzőjéhez, amelyre a 2023. április 14-én kelt, KP/36163-2/2023 ügyiratszámú, „*Válasz a 2023. február 23-i képviselő-testületi ülésen elfogadott önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos információkérésre*” tárgymegjelölésű levelében Jegyző asszony jelezte, hogy „*tekintettel arra, hogy a 2023. február 23. napján elfogadott rendeletek – ahogy azt a 2023. március 1. napján tartott képviselő- testületi ülésen 1. és 2. napirendként megtárgyalt előterjesztés tartalmazza – nem kerültek kihirdetésre, így annak aláírt példányai nem állnak rendelkezésre, ezáltal publikálásuk és közzétételük sem történhetett meg.*”

A Kormányhivatal 2023. április 21-én ismételt információkérésben kereste meg Jegyző asszonyt, tájékoztatását kérve arról, hogy álláspontja szerint milyen törvényességi szempontból elfogadható okok és körülmények vezettek 2023. február 23-i testületi ülésen elfogadott önkormányzati rendeletek aláírásának, kihirdetésének, illetve felterjesztésének és közzétételének elmaradásához.

Jegyző asszony 2023. április 24-én kelt, KP/36163-6/2023 ügyiratszámú válaszában előadta, hogy bár az Möt. „nem ad jogot sem a polgármesternek, sem a jegyzőnek arra, hogy a képviselő- testület által alkotott rendeletet felülbírálja, reparálja” és „a rendeletalkotás a képviselő- testület kizárólagos, át nem ruházható jogköre”, a „jegyző” pedig „a képviselő- testület által elfogadott rendeletet nem bírálhatja felül azzal, hogy nem hirdeti ki” – figyelemmel a helyesbítés és a polgármesteri vétó jogintézményei alkalmazásának adott esetben való kizártságára is – mégis az aláírás és kihirdetés el nem végzése mellett döntött. E választása alapját az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvényben (a továbbiakban: Áht.) foglalt, az államháztartás működésének alapvető szabályai, a valódiság elvének való megfelelés, a jogalkotó szándéka szerinti jogalkotás biztosítása, az önkormányzat gazdasági érdekeinek és a közérdeknek a védelme képezte. Véleménye szerint e követelmények felülírták a tételes jogi normákat. Jegyző asszony megfogalmazásában: *„Elemezve a kialakult helyzetet – az előnyöket és a hátrányokat –, valamint a „lus est ars boni et aequi” – „a jog a jó és méltányos művészete” – elvet a törvényesség érdekében a helyesnek és valósnak vélt társadalmi normát és jogalkalmazási megoldást alkalmaztam, az „elvárt” Möt. -ben előírt magatartással szemben.”*

A 2023. április 21-i Jegyző asszonynak, illetve a PKB elnökének címzett, a 2023. március 1-jei rendkívüli testületi ülésekkel kapcsolatos információkérésekre érkezett válaszok alapján megállapítható volt továbbá, hogy a 2023. március 1-jei PKB ülés meghívója, illetve a Képviselő-testület meghívója és mellékletei a Polgármesteri Hivatal hirdetőtábláján történő kifüggesztése, valamint a Budapest Főváros IV. Kerület Újpest Önkormányzata Képviselő-testületének a Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzat Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 22/2019. (X. 30.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: SZMSZ) 12. § (1) bekezdése a)-l) pontjában felsorolt személyek részére történő megküldése nem történt meg, e dokumentumokat csak az ülés napján tették közzé az önkormányzat honlapján is.

Jegyző asszony a Kormányhivatal érdeklődésére a 2023. március 1-jei rendkívüli képviselő-testületi ülés összehívásával, „rendkívüli, halaszthatatlan sürgős” jellegével kapcsolatban – hivatkozva az SZMSZ 4. § (1) bekezdése, 7. § (3) bekezdése, valamint 10-12. §-ai rendelkezéseire – előadta ezen kívül, hogy az államháztartás működésének alapvető szabályaira, valamint Újpest Önkormányzata gazdasági érdekeire, a költségvetés valós tartalmának vitathatatlanságára tekintettel, a jogalkotó szándékának mindenben megfelelő, pontos számítási adatokat tartalmazó költségvetési rendeletek megalkotása rendkívüli, halaszthatatlanul sürgős esetnek volt minősíthető. Jelezte azt is, hogy az ülés másnapra való összehívásakor Polgármester úr mérlegelte azt is, hogy Újpest Önkormányzata 2023. évi munkatervéről szóló 26/2023. (II.23.) határozata melléklete értelmében a következő rendes ülés 2023. március 30. napjára került tervezésre. Figyelembe vették továbbá, hogy a 2023. évi összevont költségvetésről és a végrehajtás szabályairól szóló rendelet hatályba lépéséig az átmeneti gazdálkodás szabályai szerint kell működnie az önkormányzatnak és intézményeinek, amely azonban kötöttebb költségvetési gazdálkodást ír elő.

Dr. Szabó Gábor elnök úr a Kormányhivatalnak a PKB rendkívüli ülése jogalapját feltárni kívánó megkeresésre válaszul az SZMSZ 66. § (1) és (2) bekezdésében, 7. § (3) bekezdésében, 10-12. §-aiban, az Möt. 41. § (2) bekezdésében, 61. § (3) bekezdésében, 67. §-ában, az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 27. § (2) bekezdésében, valamint a PKB Szervezeti és Működési Szabályzata 3. § (1) bekezdésében és 2. § (3) bekezdésében foglaltakra hivatkozott. Előadta továbbá, hogy: *„Az ülés összehívásakor a tárgyalandó napirendek kapcsán mérlegeltem az ügy összes körülményeit, a napirendhez kapcsolódó, fontosnak ítélt közérdeket, figyelemmel voltam az általam jogászként is fontosnak tartott azon jogbiztonsági követelményekre,*

melyek egy költségvetéshez kapcsolódhatnak, továbbá az Önkormányzat halasztást nem tűrő gazdasági és egyéb érdekeire, így indokoltnak tartottam a rendkívüli ülés összehívását.”

II. Feltárt jogsértések:

1. Az SZMSZ 10. § (5) bekezdésének jogalap hiányában való alkalmazása

Magyarország Alaptörvénye 32. cikk (1) bekezdés d) pontja értelmében a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között meghatározza szervezeti és működési rendjét. A Mötv. 53. § (1) bekezdés c) pontja jogalkotási felhatalmazást biztosít a helyi önkormányzatok részére, kimondva, hogy a képviselő-testület a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozza meg. A Képviselő-testület mindezek alapján az SZMSZ-ében rendelkezett ülései összehívásáról is.

Az SZMSZ 10. § (2) bekezdésében lefektetett, rendes ülésekre vonatkozó főszabály szerint a meghívót a tervezett napirendek írásos anyagaival együtt legkésőbb az ülés időpontját megelőző harmadik napon az önkormányzati képviselők részére papír alapon, vagy elektronikus adathordozón a polgármesteri hivatalban a képviselők számára rendszeresített képviselői postaládába kell elhelyezni, illetve az általuk használt elektronikus levelezési címre kell megküldeni.

Lehetőség van ugyanakkor arra is, az SZMSZ 10. § (5) bekezdése alapján, hogy halaszthatatlanul sürgős esetben a Képviselő-testület rendkívüli ülését a polgármester rövid úton, de igazolható módon – elektronikus úton e-mail-ben, telefonon vagy SMS üzenet formájában megküldött értesítéssel – hívja össze, anélkül, hogy a tervezett napirendek írásos anyagait az ülés időpontját megelőző harmadik napig megküldené.

A 2023. március 1-jei rendkívüli képviselő-testületi ülésnek az előző nap esti óráiban, 9 óra és 39 percen belüli összehívásának, az SZMSZ 10. § (5) bekezdései szabályai alkalmazásának ugyanakkor a Kormányhivatal álláspontja szerint nem volt jogalapja, miután „halaszthatatlanul sürgős” esetről ez alkalommal nem lehetett szó.

Újpest Önkormányzata ugyanis 2023. február 28-án egyrészt rendelkezett a 2023. január 1-jén hatályba lépett – és a Nemzeti Jogszabálytár felületén az Ör.2. március 2-ai hatályba lépése ellenére még mindig hatályos normaként fellelhető – Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata 2023. évi átmeneti gazdálkodásáról szóló 34/2022. (XI. 24.) önkormányzati rendelettel, (amely felhatalmazta az önkormányzatot és költségvetési szerveit a bevételeiket folytatólágosan beszedésére, kiadásaiak teljesítésére), másrészt a Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata és intézményei 2023. évi összevont költségvetéséről és a végrehajtás szabályairól szóló – 2023. február 23-án megalkotott - önkormányzati rendelettel is. Így tehát 2023. február 28-án még 15 napig lehetősége volt arra, hogy az Mötv. 111/A. §-ban kilátásba helyezett támogatás-felfüggesztés jogkövetkezménye nélkül ez utóbbi rendeletét a polgármester és jegyző aláírja, a jegyző kihirdesse, a Képviselő-testület azt március 15-ig hatályba léptesse és akár eközben szükség szerint módosítsa is vagy a hatályba nem lépéséről rendelkezzen és új költségvetési rendeletet alkosson.

A Kormányhivatal megítélése szerint Polgármester úr, dr. Trippon Norbert alpolgármester úr, Jegyző asszony és dr. Szabó Gábor bizottsági elnök úr sem tudott a 2023. március 1-jei rendkívüli ülések ennyire rövid időn belüli összehívása indokaként olyan rendkívüli, sürgősségi okot megjelölni, amely az Alaptörvény és az Mötv. alapján - figyelemmel a következő pontban a képviselői jogok és a hivatali, valamint társadalmi partnerek jogainak, továbbá a nyilvánosság elvének sérelme vonatkozásában kifejtettekre is – elfogadható lenne.

Az Mötv. jóhiszemű joggyakorlás elvét a magánjogból a közjogba is átemelő 9. §-a szerint: „Az e törvényben meghatározott jogokat jóhiszeműen, a kölcsönös együttműködés elvét figyelembe véve, a társadalmi rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni.”

A Képviselő-testület és PKB ülésének 2023. március 1. napjára az SZMSZ 10. § (5) bekezdésére hivatkozással, pár órán belüli időpontra történt összehívása két nagy horderejű, számos adat összevetését, új információ elemzését feltételező költségvetési rendelet-tervezet tárgyalásának elfogadásának tárgyában, a rendkívüli képviselő-testületi ülés jogintézményének rendeltetésszerű joggyakorlás elvébe ütköző alkalmazásával történt, így az az Möt. 9. §-ába ütközött.

2. A képviselői jogok megsértése, a nyilvánosság elvébe ütközés, valamint a hivatali és társadalmi partnerek jogainak sérelme

a) A képviselői jogok sérelme

A PKB és a Képviselő-testület 2023. március 1-jei üléseit Elnök úr és Polgármester úr az SZMSZ 10. § (5) bekezdése jogalap nélküli alkalmazása folytán, az SZMSZ 10. § (1)-(4) bekezdéseiben foglaltak mellőzésével hívták össze. A meghívók, előterjesztések, rendelettervezetek nem főszabály szerint, az ülések időpontját megelőző harmadik napig, hanem az ülések kezdő időpontja előtt pár órával kerültek csak továbbításra.

Az Alaptörvény 31. cikke értelmében a helyi önkormányzatok a helyi közügyek és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében működnek. A helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek, bizottságainak tevékenysége, eredményessége pedig alapvetően az önkormányzati képviselők munkájától függ. Az Möt. a helyi közakarat érvényesülésének biztosítása érdekében részletekbe menően szabályozza az önkormányzati képviselők jogait és kötelezettségeit. A képviselőknek – az Möt. 32. § (2) bekezdése i) pontja alapján – joguk és kötelességük a képviselő-testületi, bizottsági üléseken való megjelenés, a képviselő-testület, bizottság munkájában és döntéshozatalában való részvétel. E joguk gyakorlásához, illetve kötelezettségük teljesítéséhez – amelybe a részvételen és a döntésen kívül beleértendő a kérdezési és tájékoztatás kérés jog, valamint a módosító indítvány benyújtásához való jog is – elengedhetetlen, hogy minden esetben a szükséges adatok, információk birtokában legyenek, és ezen információk feldolgozásához, álláspontjuk kialakításához kellő felkészülési idővel rendelkezzenek.

Az előzőekben ismertetett előírások, továbbá az Möt. 9. §-ban foglalt kölcsönös együttműködés elve azt a kötelezettséget rója a mindenkori polgármesterre, bizottsági elnökökre és jegyzőre, hogy a képviselőkkel együttműködve segítsék elő jogaik gyakorlását, kötelezettségeik teljesítését, munkájukat támogassák. Ahogyan arra az Alkotmánybíróság 8/1992. (I. 30.) AB határozatában rámutatott: „A jogállamiság elvéből is következik az alkotmányos szerveknek az a kötelessége, hogy alkotmányos jelentőségű hatásköreiket jóhiszeműen, feladataik teljesítését kölcsönösen segítve, együttműködve gyakorolják.”

A helyi önkormányzatok gazdálkodásával összefüggésben az Möt. 115. § (1) bekezdése további, speciális felelősséget is ró a képviselőkre amikor rögzíti, hogy a helyi önkormányzat gazdálkodásának biztonságáért a képviselő-testület felelős. Az önkormányzat gazdálkodása akkor tekinthető biztonságosnak, ha költségvetési kiadásai rövid és hosszú távon sem haladják meg költségvetési bevételeit. A képviselőknek tehát e körben való, minősített többséggel történő rendeletalkotásuk során felelősségteljesen kell eljárniuk és kötelességük olyan gazdálkodási döntéseket elfogadni, amelyek nem veszélyeztetik az önkormányzat működését, illetve feladatainak ellátását.

Megállapítható tehát, hogy az SZMSZ 10. § (5) bekezdésének jogalap hiányában való alkalmazásával sérültek a képviselőknek az Alaptörvény 31. cikkéből, az Möt. 9. §-ából, 32. § (2) bekezdése i) pontjából, az SZMSZ 10. § (2) bekezdéséből fakadó jogai, az ülések jogszerű összehívásáról és előkészítéséről gondoskodni köteles vezető tisztségviselők gátolták őket az Möt. 115. § (1) bekezdése szerinti felelősséggel történő döntéshozatalban.

b) Nyilvánosság elvébe ütközés

A PKB és a Képviselő-testület 2023. március 1-jei üléseinek jogszerűtlen összehívása miatt, az SZMSZ 11. § (1) és (2) bekezdéseiben foglaltakkal ellentétben a meghívókat az ülések előtt a Polgármesteri Hivatal hirdetőtábláján nem függesztették ki, azokat és az azok mellékletét képező írásos anyagokat csak az ülések napján tették közzé a honlapon.

Az Mötv. 2. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, **széles körű nyilvánosságot teremtve** kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot. E rendelkezés – többek között – azt a kötelezettséget rója az önkormányzatokra, hogy az állampolgárok és a civil szféra döntéshozatalba való bevonásának módozatait intézményesítse és az ennek nyomán megalkotott szabályokat tartsa is be.

Ahogy arra a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf. 5045/2012/5 számú határozatában is rámutatott, a képviselő-testületi ülések nyilvánossága a demokratikus önkormányzati működés előfeltétele, amely alapvetően két területen nyilvánul meg: egyrészt abban, hogy az érdeklődők a képviselő-testület ülésén részt vehetnek, másrészt abban, hogy az arról készült adatokat megismerhetik.

Az előbbi elem jelen esetben mindenképpen sérült, hiszen az e-mail-üzeneteiket az esti órákban nem feltétlenül figyelő képviselőknél kívül a PKB és a Képviselő-testület 2023. március 1-jei üléséről a meghívókat a honlapról megismerni szándékozó érdeklődők sem szerezhettek tudomást, így lehetőségük sem volt az azon való részvételre.

c) A hivatali és társadalmi partnerek jogainak sérelme

A PKB és a Képviselő-testület 2023. március 1-jei rendkívüli ülésének indokolatlan összehívása továbbá SZMSZ 12. § (1) és (2) bekezdéseiben foglaltak mellőzését eredményezte. A meghívót nem küldték meg az újpesti egyéni választókerületben megválasztott országgyűlési képviselőknek, Újpest díszpolgárainak és a Semsey Aladár Életműdíjban részesített személyeknek, az újpesti nemzetiségi önkormányzatok elnökeinek, a helyi bíróság elnökének, a helyi ügyészség vezetőjének, az újpesti rendőrkapitányság és tűzoltóság vezetőjének, az Önkormányzat könyvvizsgálójának, az Újpesti Torna Egylet vezetőjének, az érdekképviseleti szervezetek helyi vezetőinek és az egyházak képviselőinek, a Polgármesteri Hivatal vezető megbízatású köztisztviselőinek, az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok, nonprofit gazdasági társaságok vezetőinek, az Újpesti Önkormányzat intézményei vezetőinek, Budapest Főváros Kormányhivatala IV. Kerületi Hivatala hivatalvezetőjének és az Észak-Budapesti Tankerületi Központ vezetőjének. A nemzetiségi önkormányzatok elnökei nem kapták meg sem a meghívót, sem az annak mellékletét képező előterjesztéseket.

E két pontban kifejtettekkel kapcsolatban is rögzíthető, hogy **az SZMSZ 10. § (5) bekezdésének és így 12. § (4) bekezdésének jogalap nélküli alkalmazásával egyrészt sérültek az Mötv. 2. § (1) bekezdésében és 9. §-ában foglalt alapelvek, másrészt az SZMSZ 11. § (2) és (3) bekezdéseinek, illetve 12. § (1) és (2) bekezdéseinek rendelkezéseivel való kollízió állt elő.**

Az Mötv. 119. § (3) és (4) bekezdésében foglaltak szerint a jegyző köteles – a jogszabályok alapján meghatározott – belső kontrollrendszert működtetni, amely biztosítja az Újpest Önkormányzata rendelkezésére álló források szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását és köteles gondoskodni – a belső kontrollrendszeren belül – a belső ellenőrzés működtetéséről is. A belső ellenőrzés keretében feltártak azonban nem szolgálhatnak indokul arra, hogy az előző nap tételesen felismert hibák alapján másnapra rendkívüli testületi ülés kerüljön összehívásra a képviselők, az érdeklődő polgárok és a hivatali, társadalmi partnerek jogainak megsértésével.

Miután a Képviselő-testület és a PKB 2023. március 1-jei ülésének összehívása és előkészítése az SZMSZ vonatkozó szabályaival ellentétesen történt, figyelemmel az Alkotmánybíróság és a Kúria Önkormányzati Tanácsa ítélezési gyakorlatára [11/1992. (III.5.) AB határozat, 29/1997. (IV.29.) AB

határozat, Köf. 5045/2012/57 határozat, Köf. 5026/2019/9 határozat], a 2023. március 1-jei képviselő-testületi ülésen megalkotott két rendelet közjogi érvénytelensége állapítható meg.

Az önkormányzati rendeletek megalkotásának ugyanis elengedhetetlen feltétele az eljárási szabályok betartása, ahogy az Alkotmánybíróság fogalmaz: **„Csak a formalizált eljárás szabályainak a betartásával keletkezhet érvényes jogszabály.”** A rendeletalkotási eljárás kiszámíthatóságához, ésszerű rendben történő lefolytatásának része – többek között – az összehívás szabályainak betartása, a képviselők, a lakosság, valamint a hivatali és társadalmi partnerek megfelelő időben és módon való tájékoztatása.

3. Ugyanazon tárgykörben több önkormányzati rendelet elfogadása

A szabálytalan normaalkotási folyamat azt eredményezte, hogy Újpest Önkormányzatának jelenleg két önkormányzati rendelete van mind a 2022. évi költségvetés VI. számú módosítása, mind a 2023. évi költségvetés tárgykörében.

A 2023. február 23-i ülésen minősített többséggel elfogadott, hibás adatokat tartalmazó két rendelet érvényesen megalkotásra került. Azok létét az „előterjesztések (rendeleti javaslatok) visszavonása” nem érinti.

A létrejött két rendeletet – összhangban az Mötv. 51. § (1) és (2) bekezdésében foglaltakkal – a Polgármester úrnak és Jegyző asszonynak alá kellett volna írnia, és azokat Jegyző asszonynak ki kellett volna hirdetnie, továbbá meg kellett volna küldenie a Kormányhivatal részére, illetve közzé kellett volna tennie a Nemzeti Jogszabálytár felületén. Az ily módon a jogrendszer részévé vált rendeletek akár a hatályba lépésük előtt, akár után is módosíthatóak lettek volna a módosítani kívánt jogszabályi rendelkezéseket tételesen megjelölő és a módosítást kimondó jogszabályi rendelkezéseket tartalmazó módosító önkormányzati rendeletekkel, figyelemmel a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 8. § (1) bekezdésében, illetve 12/A. §-ban foglaltakra.

A magyar jogrendszer nem ismeri a jogalkotási folyamat oly módon történő megszakításának lehetőségét, hogy az elfogadott rendelethez tartozó előterjesztést a képviselő-testület később határozattal visszavonja. Ahogyan arra a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5026/2019/9 számú határozatában rámutatott, egy önkormányzati határozat semmilyen módon nem érintheti egy önkormányzati rendelet hatályát, önkormányzati rendeletet csak önkormányzati rendelettel lehet módosítani, illetve hatályon kívül helyezni. A 2023. február 23-án megalkotott rendeletekhez kapcsolódó előterjesztések visszavonása tehát közjogi szempontból értékelhetetlen helyzetet teremtett, amelyre semmilyen, a Jegyző asszony tájékoztatásában ismertetett tételes jogi rendelkezés, illetve a jog jellegével kapcsolatos elvont fejtegetés nem szolgálhat alapul.

A rendeletalkotás, az Mötv. 42. § 1. pontja szerint a Képviselő-testület kizárólagos, át nem ruházható jogköre. Ebből következően sem Polgármester úrnak, sem Jegyző asszonynak nincs jogszerű lehetősége arra, hogy a megalkotott rendeletet felülbírálja. Ha Jegyző asszony úgy ítéli meg, hogy a Képviselő-testület rendelete törvénysértő, azt az Mötv. 81. § (3) bekezdés e) pontja alapján, köteles jelezni a Képviselő-testületnek. Polgármester úr pedig, amennyiben a Képviselő-testület döntését a helyi önkormányzat érdekeivel ellentétesnek tartja, ugyanazon ügyben, egy alkalommal, az ülést követő három napon belül, kezdeményezheti annak ismételt tárgyalását, az Mötv. 68. § (1) bekezdésével összhangban.

A Képviselő-testület által elfogadott rendelet további sorsáról azonban csak a Képviselő-testület hozhat érdemi döntést, helyezheti hatályon kívül, ahogyan arra az Alkotmánybíróság 69/1995. (XII. 12.) AB határozatában is felhívta a figyelmet.

A 32/1993. (V. 26.) AB határozatában az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy a rendeletek kihirdetésének elmaradása a kihirdetésre kötelezett tisztségviselők felelősségét alapozza meg.

A 2023. március 1-jei ülésen elfogadott Ör.1. és Ör.2. szintén létrejöttek ugyan, de miután nem megfelelő eljárásrendben születtek – a fentiekben részletesen kifejtettek alapján – közjogilag érvénytelenek.

Mindezek alapján **a 2023. február 23-i ülésen alkotott két rendelet aláírása és kihirdetése, majd hatályon kívül helyezése körében is szükséges a Tisztelt Képviselő-testületnek eljárnia.**

III. A költségvetési rendeletben más önkormányzati rendelet módosításának tilalmába ütközés

A költségvetés – tartalma szerint – a helyi önkormányzat gazdálkodásának éves terve, amely a helyi önkormányzat bevételeit és kiadásait mutatja be, főleg azt, mire kívánja a helyi önkormányzat a bevételeit fordítani. A költségvetési rendelet rendeltetését, természetét, jellegét tekintve eltér más önkormányzati rendeletektől. A jogirodalom szerint a költségvetés elfogadásának módját tekintve önkormányzati rendelet, tartalma szerint viszont inkább egyedi pénzügyi döntések sorozata. Az Áht. a költségvetési rendelet megalkotásának rendjét részletesen meghatározza, ezáltal is kihangsúlyozva, hogy ez esetben egy kiemelkedően fontos – és ekként is kezelendő – rendeletalkotási tárgykörrel van szó. **A költségvetési rendeleteknek ezen sajátos, speciális jellege kizárja azt, hogy más önkormányzati rendeleteket módosítson.**

A költségvetési rendelet megalkotása és más önkormányzati rendeletek módosítása elválasztására azért is szükség van, mert együttes döntés esetén fontos és alapvető kérdések megvitatása háttérbe szorulhat vagy akár el is maradhat, vagy vele össze nem függő kérdésekkel eldöntésével kapcsolódhat egybe.

Az Alkotmánybíróság – önkormányzatok költségvetési rendeletalkotására is irányadó – 4/2006. (II. 15.) AB határozatában, az adott költségvetési törvényben szereplő különféle törvényeket módosító rendelkezés, a határozat közzétételének napjával történő megsemmisítése mellett, leszögezte: *„A költségvetési törvényjavaslatok - Áht.-ban és Házzsabályban történő - kiemelt kezelése önmagában is jelzi azt, hogy e nevesített törvényhozási tárgykör megkülönböztetett és kitüntetett figyelmet érdemel. Más törvényhozási tárgyköröktől eltérő elfogadási rendje, az eljárás minuciózusan kimunkált mechanizmusa nyilvánvalóvá teszi, hogy felőle az Országgyűlésnek külön kell döntenie. Ez következik az Alkotmányból folyó, Áht.-ban, Házzsabályban szabályozott eljárás rendjéből. Ez az Alkotmányra visszavezethető törvényalkotás racionális rendje, amely megfelel az eljárási biztosítékok következetes érvényesítésének, a formalizált eljárások maradéktalan betartása alkotmányos követelményének. Az Országgyűlés tehát a költségvetés tárgyalásakor nem foglalkozhat más, a költségvetéstől idegen törvényhozási tárgykörökkel.”*

Az Ör.2. 30. § (1) és (2) bekezdésében a Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata Képviselő- testületének a hivatali helyiségen kívüli, valamint a hivatali munkaidőn kívül történő házasságkötés és bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének egyes szabályairól szóló 9/2018. (II.20.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: Ör.3.) 10. § (1) bekezdésének és a Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata Képviselő-testületének a lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek elidegenítéséről szóló 7/1994. (V.4.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör.4.) 5. § (1) bekezdés a) és b) pontjának módosításáról rendelkezik.

Az Ör.2. 30. § (1) bekezdésének hatályba lépése folytán, az Ör.3. 10. § (1) bekezdése módosulása miatt a hivatali munkaidőn kívül, de hivatali helyiségben történő házasságkötésben és bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésében közreműködő anyakönyvvezetőt, amennyiben nem a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvényben meghatározott szabadidőt választja, házasságkötésenként nem a korábbi bruttó 7.500 forint, hanem bruttó 8.500 forint díjazás illeti meg.

Az Ör.2. 30. § (2) bekezdésének hatályba lépése nyomán, az Ör.4. 5. § (1) bekezdése módosulása következtében változik, hogy az Újpest Önkormányzatától elővásárlásra jogosult vevő egyösszegű, adásvételi szerződés megkötésével egyidejű vételárkifizetés melletti, szociális helyzet alapján megállapított vagy költségelven megállapított lakbérű lakás vásárlása esetén a forgalmi érték hány

százaléka a vételár. Határozatlan időtartamú bérleti szerződés esetén a vételár a forgalmi érték 65%-a, szemben a korábbi 80%-kal. Határozott időtartamú bérleti szerződés esetén a vételár a forgalmi érték 85%-a, szemben a korábbi 90%-kal.

A kifejtettekre figyelemmel megállapítható, hogy **az Ör.2. 30. § (1) és (2) bekezdései jogsértő módon kerültek megalkotásra, így azok hatályon kívül helyezése és az Ör.3. és Ör.4. vonatkozó jogszabályhelyeinek külön önkormányzati rendelettel történő, szabályszerű módosítása körében intézkedni szükséges.**

Mindezekre figyelemmel 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 alapján a Törvényességi Felügyelet Írásbeli Kapcsolattartás (a továbbiakban: TFÍK) informatikai rendszerbe történő feltöltésétől – számított

60 napon belül

vizsgálja meg, és a törvényességi felhívásban részletezett megállapításokra tekintettel, a fennálló jogszabálysértő helyzetet 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.

Budapest, - dátum a digitális aláírás szerint

Tisztelettel:

dr. Sára Botond