



BUDAPEST FŐVÁROS
KORMÁNYHIVATALA
FŐISPÁN

Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzatának Képviselő-testülete
részére

Iktatószám: BP/2800/00320-1/2025
Ügyintéző: Halilov Dávud
Telefonszám: (1) 795-4413
E-mail: halilov.davud@bfkh.gov.hu
Tárgy: Törvényességi felhívás a 3/2025. (II. 24.)
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 Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata Képviselő-testületének – a Törvényességi Felügyelet Írásbeli Kapcsolattartás (a továbbiakban: TFÍK) rendszeren keresztül, 2025. február 25-én felterjesztett, jegyző és polgármester által aláírt – „*Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata közösségi költségvetési programjának általános szabályairól szóló 3/2025. (II. 24.) rendelete*” (a továbbiakban: Ör.) magasabb szintű jogszabályi előírásokkal, különösen a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvénnyel (a továbbiakban: Jat.), a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelettel (a továbbiakban: Jszer.), valamint a Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 5/209. (III. 13.) IM rendelettel (a továbbiakban: IM rendelet) való összhangját. A vizsgálat alapján az alábbi

törvényességi felhívást

teszem.

I. Az Ör. jogsértő megjelölése

Az önkormányzati rendelet megjelölése során alkalmazandó kötelező „elemeket” az IM rendelet 11. § (2) bekezdése sorolja fel. A hivatkozott jogszabályi rendelkezés szerint az önkormányzati rendelet megjelölése annak kihirdetése során – az alábbi sorrendben – magában foglalja:

- a) a rendelet megalkotójának teljes megjelölését,
- b) a rendelet sorszámát arab számmal,
- c) a „/” jelet,
- d) a rendelet kihirdetésének évét arab számmal,
- e) zárójelben a rendelet kihirdetésének hónapját római számmal és napját arab számmal,
- f) az „önkormányzati rendelete” kifejezést és**
- g) a rendelet címét.

Az önkormányzati rendelet megjelölésének az IM rendelet idézett rendelkezésében felsorolt valamennyi „elemet” magában kell foglalnia, ugyanakkor az ott rögzítettekhez képest továbbiakat nem tartalmazhat.

A jogszabály tervezetének megjelölésére vonatkozó alapvető rendelkezéseket a Jszt. II. Fejezete határozza meg. A Jszt. jogszabályok megszövegezésénél alkalmazandó kodifikációs mintákat tartalmazó 1. melléklete alapján az önkormányzati rendelet tervezetének a megjelölésében az „önkormányzati rendelet” kifejezésnek is szerepelnie kell. [1.melléklet, 2.3.4. pont).

A vizsgált Ör. megjelölése nem felel meg az IM rendelet és a Jszt. szabályozásának, tekintettel arra, hogy címében – jogsértő módon – a „rendelete” kifejezést megelőzően az „önkormányzati” jelző nem került feltüntetésre.

A Jszt.-nek az önkormányzati rendelet tervezetének címéről rendelkező 10. § (2) bekezdéséhez fűzött Complex Jogtár Kommentár szerint továbbá: „A címben önállóan nem használható a szabályokról, szabályozásról ... szó, mert magától értetődik, hogy a jogszabály szabályokat tartalmaz, valamint szabályoz, megállapít. Elegendő a szabályozás tárgyának megjelölése.”

A jogszabály megjelölése a jogszabály érvényességi kelléke. A Jat. – módosítási tilalmat meghatározó – 8. § (2) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy a jogszabály megjelölését nem lehet módosítani, ennek alapján a megjelölés hibája miatt kialakult jogszabálysértő helyzet a Kúria gyakorlata szerint is csak új alaprendelet elfogadásával orvosolható.

Felhívom a figyelmet emellett arra is, a Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011.(XII.29.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése alapján az önkormányzati rendelet képviselő-testület által elfogadott, a polgármester és a jegyző által aláírt kihirdetett szövege és a Nemzeti Jogszabálytár felületére feltöltött szövege – beleértve a jogszabály megjelölését is – között eltérés nem lehetséges. Az Ör. esetében azonban a kihirdetett és a Nemzeti Jogszabálytár felületén publikált megjelölés előbbiek szerinti egyezősége nem áll fenn.

II. A rövidítés szabályainak hibás alkalmazása

A Jszt. 5. § (1) bekezdése értelmében, Ha az önkormányzati rendelet szövegében ismétlődően valamely kifejezés, szókapcsolat, szövegrész fordul elő, az ismétlődő elem helyett rövid megjelölést lehet alkalmazni.

A rövidítés módját a Jszt. 5. § (2) bekezdése állapítja meg, amely alapján az önkormányzati rendeletben alkalmazott rövid megjelölést a rövidíteni kívánt elem első előfordulásakor kell meghatározni, és a további használatra utaló „a továbbiakban:” kifejezéssel együtt, zárójelben kell feltüntetni.

További kodifikációs előírást e tárgyban a Jszt. 5. § (6) bekezdése tartalmaz, e szerint **az önkormányzati rendeletben a rövid megjelölést bevezetését követő részében végig a rövid megjelölést kell alkalmazni.**

Az Ör. 1. § (2) és 7. § (1) bekezdéseiben a „Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata” elnevezésére vonatkozó — már korábban az 1. § (1) bekezdésében rögzített — „Önkormányzat” rövidítés használata elmaradt, valamint a 15. § (9) bekezdésben az előzőleg, a 8. § (2) bekezdésében definiált „szavazó” rövidítés helyett a „felhasználó” kifejezés szerepel.

A „szavazó” és „felhasználó” szavak azonos jelentés melletti használata sérti a Jszt. 4. § (1) bekezdését is, mivel, ha az önkormányzati rendeletben belül ugyanazt a fogalmat vagy rendelkezést többféleképpen is ki lehet fejezni, úgy a fogalom vagy rendelkezés valamennyi előfordulása esetében ugyanazt a megfogalmazást kell alkalmazni.

A Jszer. 4. § (1) bekezdéséhez fűzött Complex Jogtár Kommentár szerint: „A jogalkalmazást rendkívül megnehezíti, ezért sérti a jogbiztonságot, ha a jogszabály stiláris szempontok miatt több, különböző kifejezést használ azonos értelemben. Helytelen az is, ha a jogszabály a jogszabályi rendelkezés alanyára vagy tárgyára már bevezetett kifejezést más megfogalmazásban használja ugyanannak a személynek vagy tárgynak a megjelölésére. A jogszabály szövegének egyértelműsége mindenek felett álló elsőbbséget élvez a megfogalmazás gördülékenységével szemben is.”

Az Ö. 1. § (2) bekezdése és 7. § (1) bekezdése, valamint 15. § (9) bekezdése tehát nincs összhangban a Jszer. 5. § (6) bekezdésével, az Ö. 15. § (9) bekezdése emellett sérti a Jszer. 4. § (1) bekezdését is.

III. A normavilágosság sérelme

Az Alkotmánybíróság 11/1992. (III.5.) számú határozatában leszögezte: „A jogbiztonság – az Alkotmánybíróság értelmezésében – az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek.”

A Jat. 2. § (1) bekezdése – lefektetve ezáltal a normavilágosság elvét – rögzíti, hogy a jogszabálynak, így az önkormányzati rendeletnek is, a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.

Ezen követelményt konkretizáló jelleggel a Jszer. 2. §-a kimondja továbbá, hogy a jogszabályokat, ezen belül az önkormányzati rendeleteket is, a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan, közérthetően és ellentmondásmentesen kell megszövegezni.

Mindezen kritériumnak való megfelelés azért elengedhetetlen, hogy az önkormányzati rendelet szövege alapján mindig pontosan meghatározható legyen annak jelentése. Ez nem csak abból a szempontból szükséges, hogy a jogalanyok meg tudják állapítani a jogaikat és kötelezettségeiket, hanem azért is, hogy a helyi rendeletben minden esetben a képviselő-testület szándéka jelenjen meg. Nyilvánvaló ugyanis, hogy betartani nem a rendelet mögött esetleg sejthető jogalkotói szándékot, hanem az elfogadott, írásban rögzített normaszöveget kell.

Ahogy arra a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf. 5041/2024/4 számú határozatában is rámutatott: „A címzettek számára nem egyértelműen meghatározható tartalmú norma sérti a normavilágosság követelményét.”

a) A Jszer. 3. § (2) bekezdése szerint az önkormányzati rendeletben a normatív tartalmat jelen idejű kijelentő mondat, egyes szám harmadik személyű megfogalmazás alkalmazásával kell kifejezni.

E szabálynak az Ö. 3. § (1) bekezdése megfelel: „A Polgármester minden naptári évben ötletpályázatot hirdet a közösségi költségvetési keretösszeg felhasználására.”

A rendelet 3. § (1) bekezdésébe foglalt kötelezettségnek, normatív tartalomnak viszont ellentmond a 3. § (3) bekezdés, amely már a polgármester „jogosultságaként” határozza meg az *ötletek meghatározott kategóriáit* és ezzel együtt a közösségi költségvetési keretösszegnek meghatározását:

„A Polgármester az *ötletek meghatározott kategóriáit* és ezzel együtt a közösségi költségvetési keretösszegnek az egyes kategóriákra eső részét (a továbbiakban: *kategória-keretösszeg*) legkésőbb az ötletpályázat meghirdetéséig jogosult meghatározni.”

A „*jogosult meghatározni*” kifejezés helyett a „*határozza meg*” szóhasználat indokolt a normatív tartalom kifejezésére, a Jszt. 3. § (2) bekezdése ezt követeli meg a helyi jogalkotótól.

Kiemelésre érdemes, hogy az Öt. 3. § (3) bekezdése jogalkalmazási bizonytalanságot is okoz, hiszen ezen bekezdés szövegezéséből arra is lehetne következtetni, hogy az ötletpályázat kiírása csupán jogosultsága a polgármesternek, nem pedig kötelezettsége, ezért valamely naptári évben akár úgy is dönthet, hogy azt nem írja ki.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf. 5015/2021/3 számú határozatában leszögezte, hogy a normavilágosság követelményébe beletartozik az is, hogy az önkormányzati rendelet szabályozás-technikailag se legyen hibás.

Az Öt. 3. § (3) bekezdése tehát ellentétes a Jszt. 3. § (2) bekezdésében foglalt, a normatív tartalom kifejezésének módjára vonatkozó szabállyal.

b) Az Möt. egész szabályozási rendszerét a „testületközpontúság” jellemzi. Az Möt. 41. § (4) bekezdése szerint az önkormányzati jogok elsődleges címzettje a képviselő-testület, amely hatásköreit a polgármesterre, a bizottságra, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, a társulására ruházhatja át.

Önkormányzati döntést tehát – az Újpest Önkormányzata Képviselő-testületén kívül, annak felhatalmazása alapján – bizottsága, a részönkormányzata, a polgármester és a jegyző hozhatnak.

Figyelemmel arra, hogy az Öt. 5. § (3) bekezdése, 15. § (2) és (7), valamint (8) bekezdése, továbbá 16. §-a döntés, intézkedés alanyként az „Önkormányzatot” jelöli meg, delegálás hiányában úgy kell értelmezni, hogy a Képviselő-testület jár el, azonban ez esetben nem világos, hogy ez ténylegesen hogyan történik.

A jogi norma címzettjei számára nem egyértelmű, hogy a Képviselő-testület – figyelemmel az ülései gyakoriságára és döntései önkormányzati rendeletben vagy határozatban való kifejezésére is – miként látja el előzetes vizsgálatot követően egyedi azonosítóval a beadott ötleteket (Öt. 5. § (3) bekezdése), hogyan rögzíti az ötletbenyújtó adatait a weboldalon (Öt. 15. § (2) bekezdés), milyen módon ellenőrzi a weboldalon való regisztráció esetén öt napon belül, papír alapon történő ötletbenyújtás és azon alapuló regisztráció esetén a nyomtatvány átvételekor azt, hogy a regisztrált jogosult ötlet beadására vagy szavazásra (Öt. 15. § (7) bekezdés), hogyan értesíti e-mail-ben a felhasználót a regisztráció jóváhagyásáról (Öt. 15. § (8) bekezdés), miképp jár el a felhasználófiók és a regisztráció során megadott adatok törlése körében (Öt. 16. §).

További normavilágosságot sértő probléma, hogy egy esetben – az Öt. 10. § (2) bekezdésében – a helyi jogalkotó semmilyen döntéshozatalra jogosult alanyt, még az „Önkormányzatot” sem jelöli meg. Ebből következően megállapíthatatlan, hogy Újpest Önkormányzata Képviselő-testülete vagy mely szerve az, amely valamely közösségi költségvetési projekt megvalósításának lehetetlenülés miatti mellőzéséről dönt.

Az Öt. címzettjeinek egyértelmű eligazodása érdekében minden esetben szükséges meghatározni, hogy a Képviselő-testület maga jár-e el az egyes döntések meghozatalakor, vagy ha nem, akkor pedig mely szerve jogosult intézkedésre, határozathozatalra.

c) Az Öt. több nyelvtani hibát is tartalmaz, így például:

Az Öt. 14. §-a nem felel meg a magyar nyelv szabályainak, hiszen azt tartalmazza, hogy: „Az adott ötletpályázati eljárásban a 7. § (5)-(6) bekezdései szerinti nem elutasított ötletek a benyújtástól számított öt évig elérhetőek maradnak.” A mondat helyesen: „Az adott ötletpályázati eljárásban a 7. § (5)-(6) bekezdései szerint el nem utasított ötletek a benyújtástól számított öt évig elérhetőek maradnak.”

Az Ör. 17. § (2) bekezdésének megszövegezése szintén nem helyes, mivel abban a *"jeleníthető"* egyes számban, az *"adatai"* pedig többes számban került feltüntetésre.

Az Ör. 13. § (2) bekezdésében alkalmazott merev hivatkozás is hibás, tekintve, hogy a hivatkozott rendelet címe nem az e bekezdésben említett *„Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata Képviselő-testületének a Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata működésének és gazdálkodásának átláthatóságáról szóló Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata Képviselő-testületének 28/2024. (XII. 3.) rendelete"*, hanem *„Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata Képviselő-testületének a Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata működésének és gazdálkodásának átláthatóságáról szóló 28/2024. (XII. 3.) rendelete"*, amelynek a megjelölése az I. pontban kifejtettek szerint egyébként szintén jogsértő.

IV. Normatív tartalom nélküli kijelentések Ör-be foglalása

Az Ör. 17. § (3) bekezdése a jogalap meghatározásaképpen rögzíti, hogy az adatkezelésre a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2016. április 27-i (EU) 2016/679 európai parlamenti és tanácsi rendelet (általános adatvédelmi rendelet) 6. cikk (1) bekezdése e) pontja alapján kerül sor.

E rendelkezés normatív tartalmat nem jelöl, pusztán a helyi jogalkotó, mint adatkezelő részéről egyfajta kijelentést tartalmaz.

A Jat. 2. § (5) bekezdése b) pontja alapján az önkormányzati rendeletek megalkotásakor biztosítani kell, hogy azok ne tartalmazzanak indokolatlanul olyan rendelkezéseket, amelyek normatív tartalommal nem rendelkeznek.

A jogalkotói indokolás szerint a cél, hogy a „jogalkotó kizárólag akkor, és olyan módon éljen a jogalkotás eszközével, amikor elengedhetetlen, és ahogyan feltétlenül szükséges. Ennek megfelelően – a jogállamiságból levezethető, jogbiztonságot érvényesítő – követelmény, hogy a feltétlenül szükséges esetben, és csakis normatív tartalommal rendelkező szabály kerüljön megalkotásra, a megfelelő jogforrások szinten.”

A Jszer. 2. §-ához fűzött Complex Jogtár Kommentár szerint: *„A jogszabályok előkészítése során alapvető követelmény a világosság, átláthatóság, következetesség, kiszámíthatóság, az ellentmondás-mentesség, valamint az időtállóságra és állandóságra törekvés. Az egyedi döntések, a normatív tartalom nélküli kijelentések, valamint jogszabályi rögzítést nem igénylő normatív rendelkezések jogszabályba foglalása e követelmények érvényesülését gyengíti.A jogszabályi rögzítést nem igénylő normatív rendelkezések pedig jellemzően gyakoribb változtatást tesznek szükségessé, mint a jogszabályi rendezést igénylőek.”*

V. Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 5. § (3) bekezdésében foglaltak megsértése

Az Infotv. 5. § (1) bekezdése a) pontja és (3) bekezdése alapján, ha személyes adatok kezelését helyi önkormányzat rendelete közérdeken alapuló célból elrendeli, akkor önkormányzati rendeletben kell meghatározni – többek között – azok megismerhetőségét is.

Az Ör. 17. § (2) bekezdése csak az ötletbeadó esetében rögzíti, hogy a regisztrációkor megadott adatai a weboldal szavazófelületén nem jeleníthetők meg. Miután a szavazóval kapcsolatban ilyen rendelkezést az Ör. nem tartalmaz, az a következtetés is adódhat, hogy a szavazó regisztrációkor megadott adatai a weboldalon megjeleníthetők.

E kötelezően meghatározandó kérdéskör szabályozása nem történhet meg az adatkezelési tájékoztatóban, hiszen az Infotv-ben a törvényalkotó annak jogszabályi, önkormányzati rendeleti formába foglalását írja elő.

Az esetleg megalkotandó új Ör. az Infotv. 5. § (1) bekezdés a) pontja és (3) bekezdése alapján kiegészítendő a szavazó regisztrációkor megadott adatai megismerhetőségének szabályaival is.

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

30 napon belül

tűzze napirendjére, és a törvényességi felhívásban részletezett megállapításokra figyelemmel a fennálló jogszabálysértő helyzetet, az Ör. hatályon kívül helyezésével és indokoltsága esetén – a jogalkotás és jogszabályszerkesztés alapvető követelményeit szem előtt tartó – új alaprendelet megalkotásával 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 mérlegelési jogkörömben hozok döntést.

A Tfvr. 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