



BUDAPEST FŐVÁROS
KORMÁNYHIVATALA
KORMÁNYPEGBÍZOTT

**Budapest Főváros IX. kerület Ferencváros Önkormányzatának
Képviselő-testülete**
részére

Iktatószám: BP/2800/00742-2/2021
Ügyintéző: dr. Pencz Aliz
Telefonszám: (1) 235-1758
E-mail: pencz.aliz.zsuzsanna@bfkh.gov.hu
Tárgy: Javaslat ülés vezetésével, képviselői jogok
gyakorlásával kapcsolatban

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

Tisztelt Képviselő-testület!

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 133. § (2) bekezdésében Budapest Főváros Kormányhivatala számára biztosított törvényességi felügyeleti jogkörben, az Mötv. testületi ülések előkészítésére, vezetésére, a képviselői felvilágosítás-kérésre, valamint Budapest Főváros IX. Kerület Ferencváros Önkormányzata Képviselő-testülete Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 28/2011. (X.11.) önkormányzati rendeletének (a továbbiakban: SZMSZ) az ülés menetére, a napirend előtti felszólalásokra vonatkozó szabályai érvényre juttatása érdekében – az e tárgyban Polgármester asszonyhoz és Címzetes Főjegyző asszonyhoz 2020. november 5-én intézett, BP/1010/00683-1/2020. ügyiratszámú szakmai segítségnyújtásban foglaltak eredménytelensége miatt – az alábbi

javaslattal

élek.

Az Mötv. 53. § (1) bekezdése értelmében a testület érdemi tevékenységének, illetve zavartalan működésének garantálása érdekében a képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában mindazon témakörökről rendelkezhet, amelyhez az Mötv. nem kapcsolt részletszabályokat, amelyek tilalmáról kifejezetten nem rendelkezett, továbbá amelyben felhatalmazza a testületet eltérő – adott esetben akár „önkorlátozó” – szabályok megalkotására is.

Az önkormányzat működése során köteles valamennyi jogszabály betartására – ideértve a saját maga által alkotott jogszabályokat is – az **önkormányzati rendeletben foglaltak tehát a képviselő-testületet is kötik**, ahogyan ezt a Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf. 5026/2019/9 határozatában is egyértelműen kinyilvánította: „Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésben írt jogállam-fogalom egyik alapvető követelménye, hogy a jogalkotó nemcsak megalkotni, hanem betartani is köteles az általa alkotott jogszabályban foglaltakat. Ha attól el kíván térni, a jogszabályt először módosítani kell. A képviselő-testület (és szervei) nem hozhat(nak) olyan döntést, ami ellentétes az általuk megalkotott rendelettel.”

A Kúria a szervezeti és működési rend vonatkozásában, a Köf. 5009/2019/4. számú döntésében külön leszögezte azt is: „Az önkormányzatoknak a saját maguk által elfogadott és hatályos szervezeti és működési szabályzat betartására kötelezettségük van a jogállami mérce szerint (annak ellenére, hogy azt a törvény keretei között módosíthatják).”

A 2020. és 2021. évben több kerületi képviselő fordult a Kormányhivatalhoz, hogy az Mötv. 32. § (2) bekezdésének a) pontjában és az SZMSZ 15. § (2) bekezdés b) pontjában biztosított döntés-kezdeményezési joguk ellenére a szabályszerűen elkészített és határidőben benyújtott előterjesztéseik – az SZMSZ-ben egyébként nem rögzített indokokra (pl. adminisztrációs terhek megnövekedésére, a testületi ülés képviselői előterjesztések tárgyalása miatti esetleges elhúzódására, a kezdeményezés jogszerűségének hónapokig tartó jegyzői kontrolljára) hivatkozással – a testület soron következő, de az azt követő további üléseinek meghívójában sem szerepeltek, azok az üléseken kiosztott anyagként sem jelentek meg, valamint a Polgármester asszony által javasolt és szavazásra feltett napirendek között sem kerültek feltüntetésre.

Úgyszintén szóvá tették, hogy a napirendi pontok elfogadása és a napirend előtti felszólalások lebonyolítása több alkalommal sem az SZMSZ 17-18. §-ában foglaltaknak megfelelő sorrendben és módon zajlott, illetve az Mötv. 32. § (2) bekezdés b) pontjában és az SZMSZ 19. §-ban szabályozott tájékoztatáshoz való joguk is gyakran sérült azáltal, hogy a feltett kérdéseikre érdemi választ az ülésen, de a későbbiekben (az SZMSZ szerinti 15 napon, illetve az Mötv. szerinti 30 napon belül) sem kaptak Polgármester asszonytól és Címzetes Főjegyző asszonytól, mint megkérdéztől.

A Kormányhivatal e képviselői bejelentések, illetve az azokat visszaigazoló testületi jegyzőkönyvek alapján a törvényes önkormányzati működés elősegítése érdekében Polgármester asszony és Címzetes Főjegyző asszony felé 2020. november 5-én egy preventív felügyeleti eszköz – a jellemzően általuk alkalmazandó jogszabályhelyek, illetve az Mötv. jegyzői szignalizációs kötelezettségről rendelkező 81. § (3) bekezdés e) pontjának tartalmával összefüggő – szakmai segítségnyújtás lehetőségével élt, és felkérte Címzetes Főjegyző asszonyt, hogy a fenti kérdésekben kifejtett kormányhivatali álláspontról a Képviselő-testületet is tájékoztassa. E kérésnek Címzetes Főjegyző asszony információink szerint a mai napig nem tett eleget, iránymutatásainkat az érintett önkormányzati vezetők munkájuk során – a testületi jegyzőkönyvek tanúsága szerint, a hozzájuk azóta is folyamatosan érkező képviselői észrevételek ellenére – figyelmen kívül hagyták, amely szükségessé tette a szóban forgó szakmai segítségnyújtásban foglaltak ismertetését és az alábbi javaslatok megtételét.

1. Testületi ülések előkészítése, az abban résztvevők szerepe:

A képviselő-testület elnöke és képviselője a polgármester, választott vezetőként a település egészéért felelősséggel tartozik **és a képviselő-testülettel közösen – a képviselők döntések előkészítésében, végrehajtásuk szervezésében és ellenőrzésében való közreműködésével – irányítja az adott kerületet.** Jogállásából adódóan a polgármesternek a képviselő-testület munkájának megszervezésében, működésének biztosításában is meghatározó szerepe van.

Az Mötv. a polgármesternek a képviselő-testület működésével összefüggő teendői közül **külön is kiemeli a testületi ülés összehívásának (előkészítésének) és vezetésének a kötelezettségét,** ezen – szervező, döntéshozatali és végrehajtási tevékenységet egyaránt igénylő – feladatok részletes szabályainak szervezeti és működési szabályzatban való kidolgozását a helyi jogalkotóra bízva.

A testületi ülés zökkenőmentes levezetése nagymértékben függ annak megfelelő előkészítésétől. Ebben a munkában a polgármestert – és az erre felkért, illetve **az önálló előterjesztést benyújtani kívánó képviselőket is – a jegyző,** illetve szakapparátusként, **a képviselő-testület hivatala segíti,** amely nem csak adminisztratív közreműködésben nyilvánul meg.

Az önkormányzat működéséhez kötődő feladatok ellátásában, a képviselő-testületre és szerveire telepített hatáskörök jogszerű gyakorlásának a segítségével jegyzőnek, a képviselő-testület hivatalának vezetőjeként szintén igen jelentős a szerepe. Az Möt. által is kiemelt kötelezettsége a **döntések törvényességének belső kontrollja**, legyen szó akár képviselő-testületi, akár bizottsági vagy polgármesteri hatáskörbe utalt döntésről, illetve azok tervezetéről. Ezen belül is legfontosabb feladata a **képviselő-testület elé kerülő előterjesztések, határozati javaslatok, rendelettervezetek jogi és szakmai megalapozása, amelyek törvényességéért önálló felelősség terheli**. Az előkészítés során külön **figyelmet kell fordítania** a döntési javaslatok, illetve az **előterjesztések jogszabályban rögzített tartalmi és formai követelményeire is**, továbbá azt is elemeznie kell, hogy az előterjesztő betartotta-e az annak benyújtásával kapcsolatban meghatározott eljárási szabályokat. **A képviselők e téren is igényelhetik a jegyzőtől és hivatalától a munkájukhoz szükséges tájékoztatást, segítségnyújtást és ügyviteli közreműködést.**

Az SZMSZ-ben foglaltak alapján a **jegyző törvényességi szempontból véleményezi az előterjesztést**, vizsgálnia kell tehát, hogy az előterjesztés és a döntési javaslat nem ellentétes-e valamely jogszabállyal, jelzési kötelezettsége a jogszabályok megsértése, illetve már az erre irányuló szándék észlelése esetén felmerül, és a jogszabálysértés súlyát vagy motivációját illetően sem mérlegelhet. **Amennyiben az előterjesztés készítésében előzetesen nem vett részt, úgy jogi és szakmai segítségét – a működés törvényességéért való felelősségéből adódóan – fel kell ajánlania.**

Hangsúlyozandó, hogy a **jegyző mindig a döntésre jogosult szervnek jelez**: az ülés előkészítő szakaszában a polgármesternek, az ülésen viszont – ahol tanácskozási joggal vesz részt – már magának a testületnek, illetve a bizottságnak. Az Möt. nem írja elő, hogy a jegyző milyen formában tegye meg jelzését, azonban mindig **olyan helyzetbe kell hoznia a döntési pozícióban lévő személyt vagy szervet, hogy a törvényességi aggályok**, negatív szakmai észrevételek ismeretében és az esetleges jogellenesség, alaki, tartalmi hiányosság tudatában **ítélhesse meg a határozati javaslat, rendelet-tervezet, illetve az azokat tartalmazó előterjesztések további sorsát.**

A két ülés közötti „döntési helyzetéből” adódóan a **testületi ülés napirendjére vonatkozó javaslatot a polgármester állítja össze, majd terjeszti a képviselő-testület elé**. A tárgyalásra javasolt napirendek közül nem hagyhatja el a munkatervben rögzített, valamint a törvény által előírt kérdéseket; **az e témákon kívüli tárgykör tárgysorozatba vételénél sem mérlegelhet azonban, ha az arra vonatkozó előterjesztés az arra feljogosított szervtől vagy személytől, az előírt tartalommal és formában, határidőben és a jegyző „pozitív” jogi véleményével együtt érkezett meg. Csak a formai és tartalmi hiányosságban, illetve törvényességi hibában szenvedő javaslat napirendre vételét utasíthatja el**, ebben viszont bármilyen témáról legyen is szó, nem tehet engedményt.

Az esetleges félreértések, viták elkerülése érdekében az SZMSZ-ben indokolt meghatározni az előterjesztés fogalmát, és az azzal szemben támasztott alapvető tartalmi és formai követelményeket, amelyek zsinórmértékül szolgálnak minden érintett – az előterjesztésre, a véleményezésre, illetve a döntésre jogosult – számára is a tekintetben, hogy a képviselő-testülethez intézett bármilyen jellegű beadvány, illetve kezdeményezés mikor minősül előterjesztésnek.

Általános tartalmi elvárás az előterjesztésekkel szemben az érdekeltek számára világos megfogalmazás, annak érdekében, hogy az alkalmas legyen a tárgykör valóságú bemutatására, megfelelő következtetések levonására, az indokolt eltérő álláspontok, illetve a reális szabályozási alternatívák felvázolására és így racionális, megalapozott döntés meghozatalára.

Az előterjesztői jog korlátait és kereteit tehát alapvetően az SZMSZ-nek kell megadnia, a polgármester a jegyző segítségével pedig betartja, illetve betartatja az abban meghatározott kritériumokat.

A polgármester jogszerűen nem „ruházható fel” az előterjesztések napirendre tűzéséről való döntés jogával és „közvetve” sem folytathat ilyen gyakorlatot. A Kúria álláspontja szerint „*az ilyen tartalmú szabályozás arra adna lehetőséget, hogy a polgármester a napirend meghatározásával a képviselő-testület eljárásának kereteit egyszemélyi döntéssel befolyásolja, illetve a polgármester önálló döntésével akadályozhatná meg helyi közügyek képviselő-testületi megtárgyalását.*” [Köf.5.036/2012/6. 6. pont].

A képviselői jogegyenlőség megsértését is jelenti továbbá, ha a települési képviselő az ülés előkészítésére és vezetésére jogosult polgármester jogsértő eljárása miatt nem gyakorolhatja képviselői jogait, és nem láthatja el feladatát.

2. Az SZMSZ napirend előtti felszólalások lehetőségét meghatározó 17. § és 18. §-nak alkalmazása:

Az ülés menete az SZMSZ-ben foglaltak alapján a következő sorrendet követi: a napirend elfogadását megelőzően a képviselő jelzi felszólalási igényét [17. § (2)], majd, ha a napirend elfogadásra került, az első téma tárgyalásra bocsátása előtt lehetőséget kap a képviselő arra, hogy „napirend előtt” vita generálása nélkül felszólaljon [17. § (4)]. Az SZMSZ 18. § (2) bekezdésében továbbá általános érvénnyel rögzíti azt is, hogy „**Vitának és határozathozatalnak helye nincs.**”

Ennek meghatározása egyrészt azt a jogalkotói szándékot juttatja kifejezésre, amely szerint napirenden kívül olyan témák ne szerepeljenek még érintőlegesen sem, amelyeket a testület egyébként már az ülés tárgysorozatába vett és tárgyalni kíván; másrészt azt a célt szolgálja, hogy a napirend megtárgyalásáról egy kérdés érdemi megvitatása se vonja el a figyelmet. A vita, tanácskozás kereteinek a szervezeti és működési szabályzatban történő meghatározása alapvetően az ülések elhúzódásának a megakadályozását szolgálja.

A vizsgálatunk alá vont testületi jegyzőkönyvek alapján azonban az volt megállapítható, hogy Polgármester asszony az ülés vezetőjeként nem tartotta be maradéktalanul az SZMSZ említett szabályait, és a képviselők vonatkozó észrevételeit figyelmen kívül hagyta; Címzetes Főjegyző asszony pedig bár az ülések többségén részt vett, törvényességi aggályát nem jelezte, annak ellenére, hogy a problémamentes működést garantáló szabályok betartásának kötelezettsége a képviselő-testület valamennyi tagját – különösen annak elnökét –, valamint szignalizációs kötelezettsége révén az önkormányzat jegyzőjét is kötik.

Az Mötv. 65. §-ában foglaltak alapján a képviselő-testület ülésének vezetését a polgármester látja el. Az ülésvezetés meglehetősen összetett feladat, amelynek során a képviselői jogok gyakorlásának biztosítása mellett gondoskodni kell az ülés előkészítésével és az ülés lebonyolításával összefüggő eljárási szabályok érvényre juttatásáról is.

A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 225/A. § (1) bekezdésének második mondata szerint a polgármester tekintetében a képviselő-testület gyakorolja a munkáltatói jogokat, amelyet a Kormányhivatal – az Mötv. törvényességi felügyelet hatálya alól kivett eljárásokat szabályozó 132. § (4) bekezdésének a) pontja értelmében – nem korlátozhat, és nem vonhat el. A testület e jogkörében, a jegyző pedig jelzési kötelezettségének eleget téve jogosult a polgármestert a tisztségéből eredő kötelezettségeire – így különösen az SZMSZ-ben foglalt előírások megtartására – figyelmeztetni. Az ülés-előkészítés, ülésvezetés szabályainak sorozatos megsértése esetén felmerülhet a polgármesterrel szembeni fegyelmi vétség megállapításának lehetősége is.

3. A képviselői felvilágosítás-kérés:

Az önkormányzáshoz való közösségi jogok közvetett gyakorlása a települési képviselők tevékenységében, a képviselő-testület munkájában jelenik meg.

Az Mötv. települési képviselők jogállására vonatkozó rendelkezései minden képviselő számára biztosítják azokat a részvételi és tájékoztatói lehetőségeket, amelyek a képviselői tisztségből eredő kötelezettségeik teljesítéséhez szükségesek. A képviselői munka zavartalan ellátásához elengedhetetlen tehát, hogy a döntéshozók a megfelelő információk birtokában legyenek, a képviselő így önkormányzati ügyben mindazt a szóbeli és írásbeli információt igényelheti, amely hozzásegíti őt a helyes döntés kialakításához.

A képviselő által a képviselő-testületi ülésen feltett kérdésére a megkérdezettnek – főszabályként – azonnal, amennyiben ez bármely okból nem lehetséges úgy 30 (az SZMSZ szerint 15) napon belül válaszolnia kell. A tájékoztatás felróható elmaradása felvetheti az önkormányzati vezetők, a polgármester és a jegyző fegyelmi felelősségét is.

A Kormányhivatal következetes szakmai álláspontja, hogy az önkormányzat, illetve annak szervei nem hozhatnak olyan döntést, nem alakíthatnak ki olyan gyakorlatot, amely a testületet érdemi tevékenységének ellátásában bármilyen módon akadályozza, továbbá – közvetve a választópolgárok önkormányzáshoz való jogát is megsértve – megbontja a képviselők közötti jogegyenlőséget, és korlátozza vagy adott esetben kizárja a képviselőket a testület munkájából.

Mindezek alapján kérem a Képviselő-testületet, hogy a Kormányhivatal testületi ülések előkészítésére, vezetésére, a képviselői felvilágosítás-kérésre, illetve a jegyző jelzési kötelezettségének terjedelmére vonatkozó szakmai álláspontjának ismeretében vizsgálja meg az e téren helyben kialakult gyakorlatot, annak a képviselők munkájára, az önkormányzat törvényes működésére gyakorolt hatását, és a közszolgáltatásra irányadó magatartási szabályok megsértésének megállapítása esetén döntsön az érintettek felelősségre vonásának szükségességéről.

Felhívom a Képviselő-testületet arra, hogy az Mötv. 133. § (2) bekezdése második mondatában meghatározott törvényi kötelezettségének a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rend.) 4. § (2) bekezdésében előírtak figyelembevételével tegyen eleget, vagyis a javaslatot **a soron következő ülésén** tárgyalja meg és arról hozzon döntést.

Amennyiben a képviselő-testület a javaslat elutasítása mellett döntene, annak indokát – az Mötv. 133. § (2) bekezdés harmadik mondata, valamint a Korm. rend. 4. § (3) bekezdése alapján – Polgármester asszony a döntést követő 8 napon belül köteles a Kormányhivatallal ismertetni.

Budapest, - dátum a digitális aláírás szerint

Tisztelettel:

dr. Sára Botond