



MÓDSZERTANI AJÁNLÁS

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK SZERVEZETI ÉS MŰKÖDÉSI SZABÁLYZATAINAK ELKÉSZÍTÉSÉHEZ, MÓDOSÍTÁSÁHOZ

Összeállításunkkal elsősorban a jogszabály előkészítéssel foglalkozó önkormányzati szakemberek munkáját kívánjuk segíteni.

Figyelembe vettük a közelmúltban bekövetkezett jogszabályváltozásokat és támaszkodtunk a törvényességi ellenőrzés tapasztalataira.

Ajánlást tettünk a szervezeti és működési szabályzat (a továbbiakban: SZMSZ) szerkezeti felépítésére és főbb tartalmi elemeire.

Eltérő betűtípussal jeleztük a jogszabályok által kötelezően előírt tartalmi elemeket, illetőleg a *korábbi tapasztalatok alapján hasznosnak, célszerűnek tartott szabályokat*.

Javasoljuk, hogy a jogszabály-előkészítő szakemberek különös figyelemben részesítsék a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.), a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) és a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: IRM rend.) szabályait.

Fontos kiemelni, hogy az önkormányzati rendeletek (így az SZMSZ) vonatkozásában is be kell tartani – a Jat. rendelkezéseinek megfelelően – a jogszabályok előkészítésére, az előzetes hatásvizsgálatra, az indokolási kötelezettségre, illetve a már megalkotott jogszabályok esetében az utólagos hatásvizsgálatra, valamint a jogszabályok tartalmi felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat.

I. BEVEZETŐ RÉSZ

A rendelet tervezete bevezető részt tartalmaz. A bevezető rész a jogszabály megalkotásához szükséges - az ebben az alcímben meghatározott - érvényességi kellékek felsorolását és a jogalkotás aktusára utaló kifejezést foglalja magában. A bevezető részben meg kell jelölni, ha a rendeletet más, jogszabályban kifejezetten, az adott rendelet megalkotása vonatkozásában véleményezési hatáskörrel felruházott szervvel vagy személlyel egyetértésben, valamint ha más szerv vagy személy véleményének kikérésével alkotják meg.

Eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotni tervezett helyi önkormányzati rendelet esetében az önkormányzat eredeti jogalkotói hatáskörét megállapító rendelkezésként az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését kell megjelölni. A bevezető részben a rendeletalkotásra felhatalmazást adó rendelkezés vagy az eredeti jogalkotói hatáskört megállapító rendelkezés után meg kell jelölni azt a feladatkört megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján a jogszabályt kiadják.

Önkormányzati rendelet bevezető részének a megszövegezésekor az önkormányzat feladatköröként az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés megfelelő pontját, a helyi önkormányzatokról szóló törvénynek a feladatkört megállapító rendelkezését vagy más törvénynek a feladatkört megállapító rendelkezését kell feltüntetni.

Felhívjuk a figyelmet, hogy jelenleg önkormányzati rendeletben már nem alkalmazható a preambulumban, tekintettel az IRM rend. 51. §-ában foglaltakra.

A bevezető részben lehet meghatározni az önkormányzat jelképeit. A címert alakjának, színeinek, nagyságának leírásával – utalva mindezek jelentéstartalmára, illetve a történelmi hagyományokra – lehet bemutatni. Hasonló módon írható le az önkormányzat zászlaja, pecsétje. A részletes szabályokat, a jelképek használatának rendjét azonban – terjedelmi okok miatt – indokolt külön rendeletben meghatározni.

Lehetőség van helyi ünnepnapok meghatározására is. A bevezető részben lehet rendelkezni az önkormányzat által alapított kitüntetésekről, elismerő címekről. Itt helyezhető el – amennyiben az önkormányzat rendelkezik vele – a hivatalos lap megnevezése is. Történhet utalás arra, hogy a lap a képviselő-testület döntéseit tartalmazza, illetve meghatározható a megjelenés gyakorisága. Hibás azonban azon rendelkezés, hogy az önkormányzati lap felelős kiadója a polgármester, ez az Ötv. 33/A. § (1) bekezdés s) pontjában foglalt alapján összeférhetetlen helyzetet keletkeztet.

II. ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK

Az általános rendelkezések között kell meghatározni az önkormányzat hivatalos megnevezését és székhelyét (pontos címmel), az önkormányzat működési területének megnevezését. Amennyiben körjegyzőség működik, annak megnevezése szükséges (Ötv. 39. § (1) bekezdése alapján). *Az önkormányzathoz tartozó közigazgatási terület leírását, a képviselők, bizottsági tagok névsorát, az önkormányzati intézmények felsorolását az SZMSZ függeléke tartalmazhatja.*

Itt kap helyet az önkormányzat szerveinek megnevezése is. Jelen körben felhatalmazó szabályként az Ötv. 9. § (2) bekezdését jelölhetjük meg, hiszen az az önkormányzat szerveinek megnevezését tartalmazza: „Az önkormányzati feladatokat a képviselő-testület és szervei: a polgármester, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a képviselő-testület hivatala látják el.”

A szabály keretjellelű, hiszen ha pl. nem hoz létre bizottságot a testület, avagy nincs részönkormányzata, akkor a szerveinek körét tartalmazó felsorolás sem rendelkezhet róla, vagyis a testületnek a saját rendszeréhez kell igazítani a felsorolást. Megjegyzendő, hogy hibás azon rendelkezés, amely szerint az alpolgármester, a jegyző is az önkormányzat szerveként kerül feltüntetésre, valamint, ha az alelnökök és a tanácsnokok is a szervezet részeként kerülnek megjelölésre.

III. FELADATOK ÉS HATÁSKÖRÖK

Az Ötv. 9. §-ának (1) bekezdése alapján az önkormányzati feladat- és hatáskörök a képviselő-testületet illetik meg. Az Ötv. 2. § (2) bekezdése szerint önkormányzati döntést a helyi önkormányzat képviselő-testülete - annak felhatalmazására bizottsága, a részönkormányzat testülete, a helyi kisebbségi önkormányzat testülete, társulása, a polgármester -, illetőleg a helyi népszavazás hozhat. Kiemelendő, hogy önkormányzati hatósági ügyet a helyi kisebbségi

önkormányzat testületére nem lehet átruházni. Törvény a polgármesternek, főpolgármesternek, megyei közgyűlés elnökének kivételesen önkormányzati feladat- és hatáskört állapíthat meg. Itt szükséges szerepeltetni a képviselő-testület egyes hatásköreinek átruházására vonatkozó szabályokat. Az Ötv. 9.§ (3) bekezdése szerint a képviselő-testület egyes hatásköreit a polgármesterre, a bizottságaira, a részönkormányzat testületére, a kisebbségi önkormányzat testületére, törvényben meghatározottak szerint társulására ruházhatja. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja. Az átruházott hatáskör tovább nem ruházható. Kiemelendő, hogy amennyiben a hatáskör átruházás állampolgárok jogaiival, kötelezettségeivel kapcsolatos, rendeleti formában kell a hatáskört átruházni. (Az állampolgárok jogait, kötelezettségeit csak jogszabályban lehet rendezni.) Külön szükséges megemlíteni az önkormányzati hatósági hatáskör átruházását, mert e körben a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) szabályait kell alkalmazni.

Az Ötv. 10. § (1) bekezdése rendelkezik az át nem ruházható hatáskörökről, ezeken kívül minden feladat- és hatáskör átruházható. Az át nem ruházható hatásköröket helyesen hivatkozás alkalmazásával lehet megjeleníteni az SZMSZ-ben. Célszerűtlen és egyben felesleges is az át nem ruházható hatáskörök további bővítésének megjelentetése az SZMSZ-ben, mivel ekkor a képviselő-testületnek nem kell döntést hoznia, hiszen eleve a képviselő-testület gyakorolja a hatáskört. Az Ötv. 10. § (2) bekezdése értelmében a képviselő-testület a társulás tekintetében a kinevezést, megbízást és az intézmény alapítását rendeletben ruházhatja át, illetve szintén rendeleti formát kíván meg az Ötv. 23. § (2) bekezdése a bizottság részére történő hatósági hatáskör megállapítása tekintetében.

Célszerű ugyanakkor azon feladat- és hatáskörök megjelölése, amelyek ellátásáról fakultatív módon gondoskodik a testület. A kötelező és önként vállalt feladatok esetében a helyi sajátosságokat úgy lehet megjeleníteni, ha sematikus felsorolás helyett a kötelezően ellátandó feladat esetén a konkrét feladat ellátásának módját, önként vállalt feladatoknál pedig a feladatellátás terjedelmének pontos meghatározását is tartalmazza az SZMSZ.

Nagy számú átruházás esetén célszerű külön mellékletben rögzíteni, hogy mely hatáskört kire ruház át a képviselő-testület, így elkerülhető az SZMSZ terjedelmének növekedése.

Indokolt az SZMSZ-ben meghatározni az átruházás elveit (pl. kollektív döntést igénylő ügyekben a bizottság dönthet, operatív kérdésekben pedig a polgármester), rendjét, eljárási kérdéseit, a visszavonásra vonatkozó szabályokat, a hatáskör gyakorlásának ellenőrzését, a hatáskör gyakorlásához adható utasítások kiadásának rendjét (ez utóbbinál az adott hatáskörhöz kapcsolható általános követelményeket lehet meghatározni, nem pedig a közvetlen beavatkozást egy konkrét ügybe). A polgármester, a bizottság törvényben megállapított hatáskörét a képviselő-testület nem vonhatja el, nem korlátozhatja.

IV. A KÉPVISELŐ-TESTÜLET MŰKÖDÉSE

Az SZMSZ-ben indokolt rögzíteni a képviselő-testület létszámát (a név szerinti felsorolást tartalmazhatja a függelék, de nem a melléklet). Hangsúlyozandó, hogy az Ötv. 32. §-a alapján a polgármester is tagja a képviselő-testületnek a nem a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármester viszont az Ötv. 34. §-a alapján nem tagja a képviselő-testületnek.

Megfontolandó, hogy a határozathozatalhoz szükséges létszámot (az egyszerű és a minősített többségez szükséges létszámot) is határozza meg az SZMSZ (természetesen a polgármestert is

beleszámítva). Jelentőségére tekintettel külön érdemes rendelkezni a képviselő-testület alakuló üléséről.

A képviselő jogállása, kérdezési jog és interpelláció

A települési képviselő a település egészéért vállalt felelősséggel képviseli a választók érdekeit. Részt vehet a képviselő-testület döntéseinek előkészítésében, végrehajtásuk szervezésében és ellenőrzésében. A települési képviselők jogai és kötelességei azonosak (Ötv. 19. § (1) bek.).

A települési képviselő:

- a képviselő-testület ülésén a polgármestertől (alpolgármestertől), a jegyzőtől, a bizottság elnökétől önkormányzati ügyekben felvilágosítást kérhet, amelyre az ülésen - vagy legkésőbb tizenöt napon belül írásban - érdemi választ kell adni (Ötv. 19. § (2) bek. a) pont);
- kérésére az írásban is benyújtott hozzászólását a jegyzőkönyvhöz kell mellékelni; illetőleg kérésére a véleményét rögzíteni kell a jegyzőkönyvben (Ötv. 19. § (2) bek. b) pont);
- tanácskozási joggal részt vehet bármely bizottság ülésén. Javasolhatja a bizottság elnökének a bizottság feladatkörébe tartozó ügy megtárgyalását, amelyet a bizottság legközelebbi ülése elé kell terjeszteni és tárgyalására a települési képviselőt meg kell hívni. Kezdeményezheti, hogy a képviselő-testület vizsgálja felül bizottságának, a polgármesternek, a részönkormányzat testületének, a helyi kisebbségi önkormányzat testületének - a képviselő-testület által átruházott - önkormányzati ügyben hozott döntését (Ötv. 19. § (2) bek. c) pont);
- megbízás alapján képviselheti a képviselő-testületet (Ötv. 19. § (2) bek. d) pont);
- a képviselő-testület hivatalától igényelheti a képviselői munkájához szükséges tájékoztatást, ügyviteli közreműködést. Közérdekű ügyben kezdeményezheti a képviselő-testület hivatalának intézkedését, amelyre a hivatal tizenöt napon belül érdemi választ köteles adni (Ötv. 19. § (2) bek. e) pont);
- köteles részt venni a képviselő-testület munkájában (Ötv. 19. § (2) bek. f) pont).
- A települési képviselőt a testületi munkában való részvételhez szükséges időtartamra a munkahelyén fel kell menteni a munkavégzés alól. Az emiatt kiesett jövedelmét a képviselő-testület téríti meg, melynek alapján a települési képviselő társadalombiztosítási ellátásra is jogosult. A képviselő-testület átalányt is megállapíthat (Ötv. 20. § (1) bek.).

A hivatal nevében az érdemi válasz előkészítésével a jegyző bízható meg.

A képviselőt megillető tiszteletdíj és egyéb juttatások rendjéről külön önkormányzati rendeletben adható szabályozás (a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Pttv.) 15., 16., 17.§).

A gyakorlatban több településen bevált – a képviselő jogai közé sorolható – a kérdezési interpellációs jog, ezért ajánlott az SZMSZ-ben az ezzel kapcsolatos részletes rendelkezések kidolgozása, különösen a nagyobb lélekszámú településeken.

A képviselői jogosítványok között lehet nevesíteni a kérdés és interpelláció jogát. Az interpelláció olyan felszólalás, melynek tárgya szoros kapcsolatban kell, hogy álljon az

önkormányzat hatáskörének ellátásával, illetőleg annak valamely – az önkormányzat irányítása alá tartozó – szervezet hatáskörébe kell tartoznia. Az interpellációra adott válasz elfogadásáról az interpelláló nyilatkozik, és külön dönt erről a testület is. A kérdés: az önkormányzati hatáskörbe tartozó szervezeti, működési, döntési, előkészítési jellegű felvetés vagy tudakozódás. A kérdésre adott válasz elfogadásáról nem dönt a testület.

A kérdéssel és interpellációval kapcsolatos részletes szabályokat javasolt rögzíteni az SZMSZ-ben:

- a képviselők kérdéseiket, interpellációikat szóban vagy írásban a napirendek megtárgyalását követően tehetik meg. (Nem tekinthető interpellációnak a korábban már megválaszolt és a testület által elfogadott interpelláció, amennyiben újabb körülmény nem merült fel.)*
- az interpelláció és a kérdés csak testületi ülésen ismertethető. Az ülés kezdetekor ad tájékoztatást a polgármester a képviselők által már benyújtott kérdésekről. A képviselők az interpellációkat a napirendek megtárgyalását követően mondják el,*
- ha az interpelláció, kérdés benyújtására a képviselő-testület ülését megelőzően az SZMSZ-ben meghatározott időpontban (napon) sor kerül, úgy arra az ülésen érdemben válaszolni kell,*
- az interpelláció, kérdés tárgyának kivizsgálásába be lehet vonni az interpelláló (kérdést feltevő) képviselőt is. A képviselő-testület az interpelláció, kérdés alapján részletesebb vizsgálatot is elrendelhet. Ezzel megbízhatja a polgármestert, valamely bizottságot, illetőleg a tanácsnoko(ka)t is.*

A képviselő-testület hozzájárulhat ahhoz, hogy az interpellációra 15 napon belül írásban adjanak választ; e válasz másolatát egyidejűleg minden képviselőnek célszerű megküldeni. Elfogadásáról a következő ülésen kell dönteni.

Ajánlatos az SZMSZ-ben kitérni arra, hogy milyen módon lehet benyújtani, illetve tárgyalni a képviselő azon kezdeményezését, amelyben azt kéri a képviselő-testülettől, hogy vizsgálja felül az önkormányzati ügyben – átruházott hatáskörben – hozott polgármesteri, bizottsági (részönkormányzati) döntést.

A képviselő, a bizottság nem képviselő tagja a vonatkozó jogszabályi előírásoknak megfelelően köteles megtartani a tudomására jutott állami és szolgálati titkot, valamint köteles figyelembe venni az Alkotmánynak, a Polgári Törvénykönyvnek és a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvántartásáról szóló, az 1993. évi LXIII. törvénynek a magántitok és a személyi adatok védelmére vonatkozó szabályait. Titoktartási kötelezettsége megbízatásának lejárta után is fennáll.

A titokvédelem biztosítása a képviselő-testület ülését vezető polgármesterre, alpolgármester(ek)re vagy más képviselőre, a bizottsági ülések során a bizottság elnökére hárul.

Az SZMSZ rögzítheti a települési képviselő kötelezettségeit is. Pl. a képviselő köteles tevékenyen részt venni a képviselő-testület munkájában; köteles olyan magatartást tanúsítani, amely méltóvá teszi a közéleti tevékenységre, a választók bizalmára; köteles felkérés alapján részt venni a testületi ülések előkészítésében, valamint a különböző vizsgálatokban; köteles írásban vagy szóban bejelenteni, ha a képviselő-testület vagy a bizottságának ülésén vagy egyéb megbízatásának teljesítésében akadályoztatva van; köteles bejelenteni személyes

érintettségét a döntéshozatalnál. (Ajánlható, hogy a képviselő-testület döntsön abban a kérdésben, mely esetben tekinti igazolatlanak a távollétet a bejelentés ellenére.)

A képviselő-testület döntéshozatalából kizárható az, akit vagy akinek a hozzátartozóját az ügy személyesen érinti. A települési képviselő köteles bejelenteni a személyes érintettséget. A kizárásról az érintett települési képviselő kezdeményezésére vagy bármely települési képviselő javaslatára a képviselő-testület dönt. A kizárt települési képviselőt a határozatképesség szempontjából jelenlevőnek kell tekinteni (Ötv. 14. § (2) bekezdés).

A képviselő jogállását (feladatellátását) érintően figyelembe ajánljuk a következő szabályozási elemeket is:

- *ajánlatos a polgármesteri hivatal épületében képviselői irodát kialakítani a képviselők munkájának megkönnyítése és hatékonyabbá tétele érdekében. Az iroda működésének személyi és tárgyi feltételeiről a jegyző gondoskodik,*
- *a polgármester egyes települési képviselőket – szakmai ismereteik, felkészültségük szerint – bevonhat a döntések előkészítésébe, a különböző szervekkel történő tárgyalásokba. A képviselő-testületnek javaslatot tehet egyes ügyekben arra, hogy a képvisellel a testület valamely képviselőt bízjon meg.*

Az SZMSZ meghatározhatja a pártok, a frakcióalakítás feltételeit (pl. az alakításhoz szükséges tagok számát). A független képviselők is frakcióba tömörülhetnek. A frakcióalakítás lehetősége megjelenik az Alkotmánybíróság több határozatában is. A 844/B/2002. AB határozat alapján az Alkotmány, az Ötv. és más törvény sem rendelkezik az önkormányzati képviselőcsoportokról, erről tehát a szervezetalakítás jogával élve szabadon dönthet a közgyűlés, megtartva a törvényi előírást, hogy önkormányzati rendeletben, az SZMSZ-ben hozza meg ezt a döntést. A 1285/H/1993. AB határozat rámutatott arra, hogy az önkormányzati testület szervezetalakítási autonómiájának egyetlen korlátja van, hogy az SZMSZ-ben megállapított szervezeti szabályok nem lehetnek ellentétesek a törvény rendelkezéseivel. A 39/2001. (X. 19.) AB határozat kimondta, hogy nem ellentétes a törvénnyel, ha a képviselő-testületben frakció működik. Ugyanakkor – ahogy azt a 39/2001. (X. 19.) AB határozat is leszögezi – az Ötv. nem rendelkezik a frakcióról, a frakció – ahol létrehozzák – nem szerve a képviselő-testületnek, nem lát el önkormányzati feladatot, hatáskör sem ruházható át a frakcióra.

Az Ötv. 21. §-a alapján a képviselő-testület a polgármesternek, bármely települési képviselőnek a javaslatára a települési képviselők közül tanácsnokokat választhat. Az SZMSZ-ben tanácsnok választása esetén rendelkezni indokolt arról, hogy mely önkormányzati feladatkörök (pl. közművelődés, műemlékvédelem stb.) koordinációjával, szervezésével bízza meg a képviselő-testület a tanácsnokot.

A képviselő-testület üléseinek száma, nyilvános és zárt ülések köre

Az Ötv. 12. § (1) bekezdése kimondja, hogy a képviselő-testület szükség szerint, a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott számú, de évente legalább hat ülést tart. Szükséges meghatározni az ülések gyakoriságát, illetve, amennyiben lehetséges, időpontját, helyét. Indokolt szabályozni, hogy az általános rendtől eltérően milyen esetekben tartható rendkívüli ülés, rögzíteni lehet annak eljárási rendjét. Természetesen nem kizárt, hogy a képviselő-testület esetenként kihelyezett ülést tartson, illetve a közmeghallgatást más helyen rendezze.

Az Ötv. 13. §-a alapján a képviselő-testület évente legalább egyszer, előre meghirdetett időpontban közmeghallgatást tart. Az SZMSZ-ben kell meghatározni a közmeghallgatás előkészítésére, lebonyolítására vonatkozó szabályokat, továbbá hogy mely témákban köteles a képviselő-testület közmeghallgatást tartani. *Nagyobb településeken a képviselő-testület döntése alapján ülészak is tartható.*

Az Ötv. 12. § (3) bekezdése szerint a képviselő-testület ülése nyilvános, *indokolt rögzíteni azt is, hogy ez hogyan biztosítható. A zárt ülésre vonatkozó szabályokra figyelemmel célszerű rendelkezni arról, hogy milyen módon kér nyilatkozatot a képviselő-testület az érintettől az Ötv. 12. § (4) bekezdés a) pontjában meghatározott esetben (ha az érintett beleegyezésétől függ a zárt ülés tartása). Indokolt kitérni arra is, hogy az Ötv. 12. § (4) bekezdés b) pontjának megítélésénél mi tekinthető olyan üzleti érdeknek, amely esetén zárt ülést rendelhet el a testület a vagyonával való rendelkezés, vagy az által kiírt pályázat tárgyalásakor, ha a nyílt tárgyalás üzleti érdeket sértene. Az Ötv. 12. § (5) bekezdése módosult, ezáltal a zárt ülésen a képviselő-testület tagjai, a nem a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármester, a kisebbségi szószóló és a jegyző, továbbá meghívása esetén az érintett és a szakértő vesz részt. Törvény előírhatja, mely esetben kötelező az érintett meghívása.*

Az Ötv. 17. § (3) bekezdése szerint a külön törvény szerinti közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell, ezért fontos arról rendelkezni, hogy a fenti törvényi előírásnak miként tesz eleget a képviselő-testület.

Az ülések tervezése, előkészítése

Az átgondolt működés érdekében célszerű megtervezni a testületi üléseket. *A testület határozati formában elfogadott munkaterve az SZMSZ függelékét képezheti (pl.: féléves/éves munkaterv, amelyben szerepelnek a várható önkormányzati feladatok, döntések, előterjesztések, az előterjesztők, az előkészítés felelősei az időpont feltüntetése mellett, valamint az, hogy az egyes előterjesztéseket mely bizottságnak kell előzetesen megtárgyalnia, az ülések időpontja, helye, a tervezett napirendi pontok). Az ülések előkészítésével összefüggésben kell meghatározni a testületi ülésre meghívandók körét. Külön indokolt feltüntetni azon személyeket, akiket minden testületi ülésre kötelező meghívni valamely jogszabályhely alapján (pl. az Ötv. alapján a kisebbségi szószóló), illetve a testület döntése szerint.*

Célszerű azok körét is meghatározni, akik csak egy-egy napirendhez kapnak meghívót. Ebben a részben kell meghatározni azon önszerveződő közösségeket, civil szervezeteket, amelyek képviselőit – az Ötv. 8. § (5) bekezdés második mondata alapján – feladatköréhez kapcsolódóan tanácskozási jog illeti meg a képviselő-testület és bizottságai ülésein. Hasonló módon a képviselő-testület bizottságai nem képviselő tagjainak, illetőleg a külön meghatározott érdekegyeztető tanács, munkaadói és munkavállalói érdekközösség képviselőinek szintén, tevékenységi körükben biztosítható tanácskozási jog. Egyes esetekben (pl. törvényességi észrevétel ismertetése, alkotmánybírósági kezdeményezés) fontos lehet, hogy a fővárosi, megyei kormányhivatal vezetője is tanácskozási joggal részt vehessen a képviselő-testület ülésén, más esetekben elegendő a fővárosi, megyei kormányhivatal képviseletét biztosítani. A fentiekén túl tanácskozási joggal lehet még meghívni a képviselő-testület ülésére az egyházak képviselőit, a választókerület országgyűlési képviselőjét, a díszpolgárokat. Indokolt rögzíteni az ülések előkészítésének legfontosabb technikai, szervezési

és egyéb feladatait is (pl. a tanácskozási feltételek biztosítása, az ülésekre szóló meghívók alakai, tartalmi kellékei, határideje, azok elmulasztásának szankcionálása).

Az előterjesztések

Az SZMSZ-ben indokolt meghatározni az előterjesztések tartalmi és formai követelményeit. Az „előterjesztés” fogalmat akkor célszerű használni, ha az adott kérdésben a képviselő-testület döntése szükséges. Amennyiben erre nincs szükség, lehet tájékoztató, amely valamely kérdéstről, területről ad tájékoztatást a képviselő-testület számára. Fontos rendelkezni arról, hogy ki nyújthat be előterjesztést a képviselő-testülethez (a települési képviselő, a polgármester, a képviselő-testület bizottsága vagy a képviselő-testület más szervei: pl. részönkormányzat, társulás). Külön kell meghatározni azokat az ügyeket, amelyekben csak valamely bizottság készíthet előterjesztést, illetve az előterjesztés meghatározott bizottság véleményével, vagy egyetértésével nyújtható be.

Az előterjesztés készülhet írásban és lehet szóbeli is. Indokolt egyértelműen rögzíteni azokat az ügyeket, amelyekben kizárólag írásban nyújtható be előterjesztés (pl. önkormányzati rendeletalkotás, intézmény alapítása, átszervezése, megszüntetése, helyi népszavazás kiírása stb.). Az SZMSZ meghatározhatja az előterjesztésekkel szemben támasztott alapvető követelményeket (pl. az előterjesztésnek alkalmasnak kell lennie a tárgykör valósághű bemutatására, megfelelő következtetések levonására és a legcélszerűbb döntések meghozatalára, tömör, az érdekeltek számára világos megfogalmazására).

Célszerű lehet az előterjesztés tagolása (bevezető, helyzetfeltáró, értékelő rész, határozati rész), valamint előzetes egyeztetés, kellő idő biztosítása a véleményezésre, a jegyző általi törvényességi felülvizsgálatra.

A képviselő-testület ülésének összehívása, vezetése

Az Ötv. 12. § (2) bekezdése értelmében a képviselő-testület elnöke a polgármester, aki összehívja és vezeti a képviselő-testület ülését. A polgármestert akadályoztatása, távolléte esetén az alpolgármester helyettesíti (több alpolgármester esetén a polgármester által megjelölt sorrendben), aki jogosult a testületi ülés összehívására és vezetésére. Itt szükséges kiemelni, hogy a nem a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármester nem tagja a képviselő-testületnek, a polgármestert a képviselő-testület elnökeként nem helyettesítheti ezért őt az ülés összehívásának-, illetve vezetésének jogosultsága nem illeti meg (Ötv. 34. § (2) bekezdés első mondata). A polgármesteri és alpolgármesteri tisztség egyidejű betöltetlensége, illetve tartós akadályoztatásuk esetén – az Ötv. 31. §-ának megfelelően – az SZMSZ-ben kell rendelkezni a képviselő-testületi ülés összehívásáról, vezetésének módjáról. Meg kell jelölni, hogy mely személy (pl. a korelnök vagy valamely bizottság elnöke) hívhatja össze és vezetheti a képviselő-testület ülését. Mindenképpen azt kell szem előtt tartani, hogy a képviselő-testület folyamatos működése biztosítva legyen. Előállhat ugyanis olyan helyzet, hogy amennyiben az alakuló ülésen nem tudják megválasztani a testület bizottságait, akkor a következő ülést a bizottság elnöke nem tudja összehívni. *Ajánlható megoldás ezért, hogy főszabályként a korelnök hívja össze a testületi ülést vagy pedig mindaddig a korelnök hívja össze a testületi ülést, amíg nem választanak bizottsági elnököt. (Indokolt az SZMSZ-ben szabályozni, hogy a határozatképtelenség miatt elmaradt képviselő-testületi ülés pótlásáról milyen határidőn belül kell gondoskodni, illetve, hogy az előzetesen kitűzött napirend megváltoztatható-e.)*

Az Ötv. 12. § (1) bekezdése alapján kötelező az ülést összehívni a települési képviselők egynegyedének vagy a képviselő-testület bizottságának indítványára (rendkívüli ülés). Az Ötv. 98. § (2) bekezdés f) pontja úgy rendelkezik, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatal összehívja a képviselő-testület ülését, ha a 12. § (1) bekezdése szerint tett indítványnak a polgármester tizenöt napon belül nem tesz eleget. E rendelkezésekből fakadóan tehát a polgármesternek az Ötv. 12. § (1) bekezdése szerint az ülést – legkésőbb – a kezdeményezéstől számított tizenöt napon belül össze kell hívnia. Az Ötv. 35. § (3) bekezdése szerint a polgármester, ha a képviselő-testület döntését az önkormányzat érdekeit sértőnek tartja, ugyanazon ügyben egy alkalommal kezdeményezheti a döntés megtárgyalását. A kezdeményezést az ülést követő három napon belül nyújthatja be és a képviselő-testület a benyújtás napjától számított tizenöt napon belül dönt. *Az SZMSZ-ben célszerű az ülés megtartásának szabályairól rendelkezni, figyelembe véve a fenti törvényi szabályozást.*

Az SZMSZ-ben további kötelező összehívási eseteket is meg lehet határozni (pl. kisebbségi önkormányzat kezdeményezése), és fontos a kezdeményezés formai (nem kizárólagos eset az írásbeli összehívás), tartalmi kellékeit is rögzíteni (pl. az időpontot, a napirendet, a csatolandó anyagokat, a rendkívüli ülés összehívását megalapozó körülményeket). A kötelező összehívás eseteinek meghatározását fontos hangsúlyozni, hiszen alapvető fontosságú lehet a képviselő-testület működése szempontjából. A törvényben meghatározott kötelező összehívás „szűkítése” azonban nem megengedett.

Az SZMSZ-ben indokolt rögzíteni, hogy az ülés összehívására írásbeli meghívót küld a polgármester (ennek legfontosabb szabályait célszerű meghatározni: pl. hány nappal korábban kell kiküldeni a meghívót, mi annak tartalma, az ülés helye, ideje, a javasolt napirendek, az előterjesztő neve). A meghívóhoz célszerű mellékelni az előterjesztéseket, a határozattervezeteket. A szóbeli meghívás (távbeszélőn) kivételes, ennek feltételeit (sürgősség indoklása, formai szabályok stb.) szintén rögzíteni kell. A képviselő-testület ülésének helyéről, időpontjáról és napirendjéről a lakosságot a sajtó útján, valamint a meghívónak a polgármesteri hivatal hirdetőtábláján, illetve más helyen történő kifüggesztésével tájékoztatja. Az SZMSZ-ben meg lehet határozni egyéb tájékoztatási módokat is (pl. kábeltévé, helyi rádió stb.). A képviselő-testület ülésén megjelent hallgatóságra vonatkozóan fontos szabályozni, hogy ha a megjelentek hozzá kívánnak szólni az üléshez, azt milyen formában, illetőleg milyen időtartamban tehetik meg. A hozzászólás jogának megadását célszerű a polgármesterre ruházni.

A 961/B/1993. AB határozat egyértelművé tette, hogy a polgármester az önkormányzati feladatok ellátása és hatáskörök gyakorlása során a képviselőktől eltérő, más és több jogot biztosító helyzetben van. Az egyes előterjesztések, kérdések, hozzászólások megítélése és önkormányzati feladatokkal való összefüggése szempontjából többletinformációkkal rendelkezhet. E helyzet elismerésén nyugszik az olyan működési szabályozás, mely megengedi, hogy a polgármester (vagy az őt a feladatellátásban segítő alpolgármesterek) a vita során többször szólhassanak hozzá.

Az ülésvezetésre vonatkozó szabályokat célszerű csoportosítani. Az Ötv. 14. § (1) bekezdése határozza meg a határozatképesség feltételeit, a határozatképességet valamennyi döntés előtt vizsgálni kell, ennek módjáról rendelkezhet az SZMSZ.

A polgármester (távollétében az alpolgármester – kivéve a nem a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármestert –, illetve az SZMSZ-ben meghatározott személy) ülésvezetésre vonatkozó jogosítványairól, valamint a tanácskozás rendjéről szintén fontos

rendelkeznie az SZMSZ-nek. Ennél a résznél azt kell meghatározni, hogy milyen sorrendben kell szót adni, milyen időtartamúak lehetnek a hozzászólások, milyen esetekben nyílik lehetőség viszontreagálásra, mely esetekben van lehetőség a szó megvonására, a tanácskozási joggal résztvevők mikor fejthetik ki véleményüket, mikor és hogyan lehet lezárni a vitát.

A 308/B/2000. AB határozat alapján az önkormányzati szabályozás, az SZMSZ rendezési körébe tartozik az ülés menetének, a tanácskozás rendjének, a kérdések, hozzászólások, a vita lezárása stb. részletes szabályainak meghatározása.

A képviselő-testület tanácskozási rendjére vonatkozó szabályozásnál rendelkezni kell arról, hogy a napirendi tervezetet a polgármester terjeszti elő, ugyanakkor az önkormányzati bizottságok, a helyi kisebbségi önkormányzatok, a részönkormányzatok, a polgármester, valamint a képviselők indítványozhatják valamely kérdés napirendre tűzését. *Az SZMSZ-ben lehet meghatározni, hogy ezeket milyen formában (írásban, szóban), illetve milyen időpontig tehetik meg a polgármesternél, továbbá fontos szabályozni ezek napirendre tűzésének rendjét. A szabályozás része lehet egyes indítványok sürgősségi tárgyalásának meghatározása is (milyen esetekben lehet ilyen indítványt benyújtani, milyen formában kell előterjeszteni, meg kell jelölni a sürgősség tényét alátámasztó körülményeket). Az ülés rendjére vonatkozóan szabályozni lehet, hogy milyen sorrendben követik egymást a napirendek.*

A vitával kapcsolatban indokolt lehet meghatározni annak menetét: pl. az előterjesztő tehet-e szóbeli kiegészítést; a tanácskozási joggal részt vevők mikor, hány percig szólhatnak hozzá a vitához; a képviselők hozzászólásának van-e időkorlátja; hány alkalommal szólhat a napirendhez egy képviselő; a módosító javaslatokat meddig lehet benyújtani; a kérdések, vélemények, módosító javaslatok elhangzásának van-e sorrendje; a napirend végén az előterjesztő válaszolhat-e a felmerült kérdésekre; szót kell adni a jegyzőnek, amennyiben a törvényességgel kapcsolatban észrevétele van; a szavazás lezárását követően van-e, ha igen milyen eljárási rendben helye újabb hozzászólásnak. A képviselő-testület ülésén a képviselői hozzászólásokra nézve kialakított önkorlátozó szabályokról a 33/1998. (VI. 25.) AB határozat megállapította, hogy ezek a helyi szabályok gyakorlatilag olyan tűrési határt jelentenek, amelyen belül maradva még biztosítható az érdemi testületi működés. A tanácskozás kereteinek SZMSZ-ben történő megvonása elsősorban a tanácskozás elhúzódnásának a megakadályozását szolgálja.

A tanácskozás rendjének fenntartása

Az SZMSZ-ben ajánlott meghatározni a tanácskozás rendjének biztosításával kapcsolatos rendelkezéseket. Tekintettel arra, hogy a polgármester vezeti a képviselő-testület ülését, a tanácskozás rendjének a fenntartása is az ő feladata. Teendői – így számára a SZMSZ-ben biztosított jogosítványok is – kétirányúak lehetnek. Egyrészt a testületi ülésen meghívóval résztvevők (képviselek, tanácskozási joggal résztvevők, más meghívottak), másrészt az ülésen megjelent választópolgárok (hallgatóság) – az ülés rendjét zavaró – magatartásához kapcsolódhatnak. A polgármester az alábbi jogosítványokkal rendelkezhet:

- *figyelmeztetheti azt a hozzászólót, akinek a tanácskozáshoz nem illő, másokat sértő a megfogalmazása;*
- *rendreutasíthatja azt, aki a képviselő-testülethez méltatlan magatartást tanúsít;*
- *a széksértés megállapítását kezdeményezheti (ez a jog megilleti a képviselőket is), melynek szabályait az alábbiakban lehet megállapítani: az a képviselő-testületi tag, aki a tanácskozás méltóságát magatartásával sérti, a képviselő-testület tagjait sértő kifejezésekkel illeti – ha bántó kijelentéseit rögtön vissza nem vonja, továbbá a*

sértettet, illetőleg a testületet meg nem követi – széksértést követ el; a széksértés tényét a képviselő-testület vita nélkül, egyszerű szótöbbséggel állapítja meg; szankcionálása rendbírsággal történhet [33/1998.(VI.25.) AB. határozat 43/1992. (VII. 16.) AB határozat, 49/1992. (IX. 26.) AB határozat].

- *célszerű, ha a választójoggal nem rendelkező 18 éven aluli személyek a képviselő-testületi ülésen csak a polgármester egyedi engedélye alapján vehetnek részt.*

Megjegyzendő, hogy a képviselővel szemben nem alkalmazhatók olyan szankciók, melyek megakadályoznák vagy megtiltanák a testület munkájában való részvételét (különösen a döntéshozatalban való közreműködést). A Pttv. 17. § (2) bekezdése alapján a képviselő-testület a kötelezettségeit megszegő képviselő megállapított tiszteletdíját legfeljebb 25%-kal, maximum 12 havi időtartamra csökkentheti, illetőleg természetbeni juttatását ugyanilyen időtartamra megvonhatja. Ismételt kötelezettségszegés esetén a csökkentés, illetve a megvonás újra megállapítható;

Utalni kell arra, hogy a képviselővel szemben nem alkalmazhatók olyan szankciók, melyek megakadályoznák vagy megtiltanák a testület munkájában való részvételét (különösen a döntéshozatalban való közreműködést).

Szankció lehet továbbá a rendbírság kilátásba helyezése, illetve alkalmazása (43/1992. (VII. 16.) AB határozat, 49/1992. (IX. 26.) AB határozat).

Az ülést határozott időre félbeszakíthatja a képviselő-testület a polgármester javaslatára, ha a testületi ülésen olyan rendzavarás történik, amely a tanácskozás folytatását lehetetlenné teszi; ha az ülés félbeszakad, csak újabb polgármesteri összehívásra folytatódhat.

A döntéshozatali eljárás

Az Ötv. 14. § (1) bekezdése alapján a képviselő-testület akkor határozatképes, ha az ülésen a képviselőknek több mint a fele jelen van. Az ülés megkezdése előtt az ülés vezetőjének meg kell állapítania a határozatképességet, s annak fennállását folyamatosan figyelnie kell, határozatképtelenné vált ülés esetén meg kell kísérelni a határozatképesség helyreállítását. *(Határozatképesség hiánya esetén megoldás lehet az ülés felfüggesztése vagy újabb ülés összehívása - 8 napon belül - vagy a soron következő ülésen történő tárgyalás.)*

Az Ötv. döntéshozatalra vonatkozó szabályai (14-15. §) kógens rendelkezések, ettől eltérő szabályokat megállapítani nem lehet. *Rögzíteni lehet ugyanakkor az SZMSZ-ben a döntéshozatalra vonatkozó részletes, kiegészítő szabályokat (pl. az egyes szavazási formákra milyen eljárási rendelkezések vonatkoznak, hogyan kell megállapítani a szavazás eredményét, szólni kell az ismételt szavazás eseteiről, az újratárgyalásról).*

Az SZMSZ-ben, vagy mellékletben meg lehet határozni azokat az ügyköröket (az Ötv. 15. § (1) bekezdésében felsoroltakon felül), amelyek elfogadásához minősített többség szükséges. Rendelkezni kell a döntéshozatali eljárásból való kizárásról is (bejelentési kötelezettség, szavazás rendje).

Noha az Ötv. erre vonatkozó rendelkezést nem tartalmaz, az SZMSZ-ben szabályozni lehet a tartózkodás kérdését is. Az Alkotmánybíróság a 1625/B/1991. AB határozatában kimondta, hogy egyaránt törvényes megoldásnak tekinthető, ha a képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában szabályozza a tartózkodás lehetőségét, és az is, ha nem. Fontos

megjegyezni, hogy az Ötv. 14. §-a „igen” szavazatot ír elő a javaslat elfogadásához, ebből következik, hogy a tartózkodás tulajdonképpen „nem” szavazatot jelent.

Itt szükséges kiemelni, hogy hibás a szavazategyenlőségről rendelkezni az SZMSZ-ben, mivel az Ötv. nem ismeri a szavazategyenlőség intézményét, ekkor ténylegesen elutasító döntés születik.

Az Ötv. 12. § (6) bekezdése szerint a képviselő-testület a döntéseit (határozat, rendelet) nyílt szavazással hozza. Titkos szavazást tarthat a 12. § (4) bekezdésben foglalt ügyekben (zárt ülés esetén).

Célszerűségi indokok alapján a SZMSZ-ben meg lehet határozni a szavazás módjára vonatkozó rendelkezéseket. Ilyen pl.: név szerinti szavazás (ABC sorrendben) - egyszerű szótöbbséggel történő – elrendelése, lebonyolítása, vagy a szavazás módjának meghatározása: gépi illetve kézi szavazás. Fontos megjegyezni, hogy gépi szavazás esetén is figyelemmel kell lenni az adatvédelmi szabályok betartására.

Szintén célszerű, ha az SZMSZ rendelkezik a titkos szavazás lebonyolításának rendjéről. (pl.: kezdeményezés, borítékba helyezett szavazólappal, külön helyiségben, szavazófülke magányában).

A kizárás szabályozásánál fontos, hogy a hozzátartozó fogalma az Ötv. 110. § (1) bekezdése és ne más jogszabály (pl.: Ptk.) alapján kerüljön meghatározásra. „E törvény (Ötv.) 14. § (2) bekezdésének és 26. § alkalmazásában hozzátartozó: az egyeneságbeli rokon és ennek házastársa, a testvér, a házastárs, az élettárs.”

Jelen kérdéskör felmerülhet az önkormányzati hatósági ügyek vonatkozásában is. Ekkor a Ket. 43.§ (8) bekezdése az irányadó, amely külön törvényre utal vissza: „Önkormányzati hatósági ügyben a kizárásra vonatkozó döntésre a külön törvényben meghatározott, személyes érintettséggel kapcsolatos eljárás az irányadó.” Ez valójában az Ötv. 14.§ (2) bekezdését jelenti.

A határozathozatal formájától függetlenül a szavazás eredményét ülésvezetési jogosítványai keretében a polgármester állapítja meg és ismerteti a döntést.

Az önkormányzati rendeletalkotás

A képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot. (Ötv. 16. § (1) bek.)

Korábban nem volt akadálya annak, hogy a helyi rendelet a magasabb szintű jogszabálynak a saját rendeletébe illeszkedő előírásait – szó szerint – átvegye.

Más jogszabályra vagy jogszabályi rendelkezésre hivatkozás esetén mindig vizsgálendő már magának a hivatkozás alkalmazásának a szükségessége is. Hivatkozás esetén ugyanis, legyen szó a hivatkozás bármely formájának alkalmazásáról, hosszú távon mindig fennáll annak a veszélye, hogy a hivatkozás maga kiüresedik, vagy módosítás folytán eltérő értelmet nyer. Más jogszabályra vagy jogszabályi rendelkezésre hivatkozás önmagában nem jelent alkotmányellenességet, azonban a normavilágosság követelményébe ütközik.

Ezeknek az alkotmányossági és gyakorlati problémáknak a kezelése érdekében az IRM rendelet a hivatkozások alkalmazását azokra az esetekre szűkíti, amikor az megfelelő fogalomhasználattal nem küszöbölhető ki, azaz megkerülhetetlen, vagy a hivatkozások nélküli normaszöveg nehezen értelmezhető lenne, azaz amikor a hivatkozásoknak a jogértelmezést segítő szerepe van.

A jogalkalmazók és a jogszabály más címzettjei tájékoztatására azonban számos lehetőség áll rendelkezésre. Helyes megoldás, ha a magasabb szintű jogszabályok jogszabálybeli ismétlésének elhagyása mellett olyan - kötelező erővel természetesen nem rendelkező - tájékoztató készül, amely egységes szerkezetben tartalmazza a magasabb szintű és az alacsonyabb szintű jogszabályok rendelkezéseit.

Célszerű tehát SZMSZ-ben rögzíteni a rendeletalkotás kezdeményezésére jogosultak körét, a rendelet-tervezet előkészítőjét, a bizottsági véleményezés szabályait, valamint a véleményeztetésbe bevonandó szervek, szervezetek körét. Vannak olyan önkormányzati rendeletek, amelyek esetében az ágazati jogszabályok határozzák meg az egyeztetésbe kötelezően bevonandó szervek, szervezetek körét.

Az önkormányzati rendelet alkotását kezdeményezheti:

- a polgármester,
- a képviselő,
- a képviselő-testület bizottsága,
- a jegyző,
- a települési kisebbségi önkormányzat elnöke,
- a civil szervezet képviselője.

A kezdeményezést a polgármesternél célszerű benyújtani, aki a rendelet tárgya szerint illetékes képviselő-testületi bizottságok és a hivatal bevonásával a kezdeményezést, majd a tervezetet a képviselő-testület elé terjeszti.

Az Ötv. 16. § (2) bekezdése előírja a rendeletek kihirdetésének SZMSZ-ben történő szabályozásának kötelezettségét. Ennek keretében konkrétan meg kell határozni a helyi rendelet kihirdetésének módját (pl: szórólap, hangosbeszélő, helyi rádió, kábeltelevízió, a polgármesteri hivatal folyosója, könyvtára, hírlapolvasója, közintézmények jól látható helyei, helyi lap, külön kiadvány, illetve gyűjteményes forma), de nem elég megismételni csupán azt, hogy „helyben szokásos módon”. Fontos kiemelni, hogy kihirdetési formaként csak egy mód határozható meg, mégpedig az, amelyikhez a joghatás fűződik. Ez persze nem akadály a fenti egyéb nyilvánosságra hozatali módoknak.

Az önkormányzati rendelet előkészítőjének feladata a jogszabály szakmai tartalmának kialakítása. Ennek során biztosítani kell, hogy a rendelet megfeleljen az Alkotmányból eredő tartalmi és formai követelményeknek, illeszkedjen a jogrendszer egységébe, megfeleljen a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek és megfeleljen a jogalkotás szakmai követelményeinek.

A Jat. 17. § (1) bekezdése szerint a jogszabály előkészítője - a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű - előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit. Az előzetes hatásvizsgálat eredményéről önkormányzati rendelet esetén a helyi önkormányzat képviselő-testületét tájékoztatni kell. A rendelet előkészítője - a

jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű - előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit. A hatásvizsgálat során vizsgálni kell a tervezett rendelet valamennyi jelentősnek ítélt hatását (különösen társadalmi, gazdasági, költségvetési és adminisztratív terheket befolyásoló hatásait, környezeti és egészségi következményeit). A hatásvizsgálatnak ki kell terjednie a rendelet megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeire, és az alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételekre is.

A tervezetéhez az előkészítőnek indokolást kell csatolnia, amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait. A jogszabály tervezetének indokolásában tájékoztatást kell adni a javasolt szabályozás és az európai uniós jogból eredő kötelezettségek összhangjáról.

Célszerű a rendelet szakmai előkészítésének feladataival a jegyzőt megbízni, akinek ezzel összefüggő teendői az alábbiakban foglalhatók össze:

- *a közreműködők között a munka elosztása;*
- *a tervezetek bizottsági véleményeztetéséről és az észrevételek feldolgozásáról való gondoskodás;*
- *az elvi célkitűzések érvényesítésének, a vitás kérdések megfelelő szintű eldöntésének biztosítása;*
- *az érintett társszervekkel való koordináció;*
- *az adminisztrációs munka megszervezése;*
- *a tervezet testület előtti megvitatásában való részvétel.*

A tervezet előkészítéséhez a képviselő-testület – szükség esetén – más szakértőket is felkérhet, illetőleg előkészítő csoportot hozhat létre.

Az állampolgárok szélesebb körét érintő rendeletek tervezetét legalább 30 nappal a közzéadás előtt a lakosság figyelmét a helyben szokásos módon fel kell hívni. A közzéadásra tett rendelet-tervezettel kapcsolatban az érdekeltek írásban kifogást emelhetnek, javaslatot, észrevételt tehetnek; ezek tárgyában a képviselő-testület dönt.

2011. július 1-jei hatállyal az Ötv. a 103/B. §-sal egészül ki, mely felhatalmazást ad a helyi önkormányzat képviselő-testületének, hogy a helyi sajátosságoknak megfelelően az általa megalkotott rendeletek előkészítésében való társadalmi részvétel szabályait rendeletben állapítsa meg.

A polgármester, illetőleg a jegyző tájékoztatja a testületet az előkészítés során felvetett, de a tervezetben nem szereplő javaslatokról is. Célszerű, ha a szavazás előtt a tervezet törvényességéről a jegyző nyilatkozik.

Az Ötv. 16. § (3) bekezdése szerint az önkormányzati rendeletet a polgármester és a jegyző írja alá. Kihirdetéséről a jegyző gondoskodik.

A Jat. 21. § (2) bekezdése szerint az utólagos hatásvizsgálat lefolytatásáról önkormányzati rendelet esetén a jegyző gondoskodik.

Célszerű SZMSZ-ben rögzíteni az előzetes és utólagos hatásvizsgálat szabályait, valamint a hatályosulás felülvizsgálatának gyakoriságát.

Szükséges, hogy az SZMSZ szabályozza az önkormányzat döntéseivel kapcsolatos alábbi teendőket:

A rendeleteket külön-külön, naptári év elejétől kezdődően, folyamatos sorszámmal kell ellátni.

Az önkormányzat rendeletének megjelölése az IRM rend. 9. § (4) bekezdésében meghatározott elemeket - a jogszabály sorszáma és a kihirdetés ideje kivételével az alábbi sorrendben - tartalmazza. Így:

- a rendelet megalkotójának teljes megjelölését,
- a rendelet sorszámát,
- a rendelet kihirdetésének idejét,
- az önkormányzati kifejezést,
- a rendelethez való kifejezést és
- a rendelet címét.

A rendeletekről nyilvántartást kell vezetni, amelyről a jegyző gondoskodik.

Önkormányzati határozatok

Az önkormányzati döntéseknek két nagy kategóriáját különböztethetjük meg: rendelet és határozat (lásd: fent, Ötv. 12. § (6) bek.) Kiemelendő, hogy a határozatoknak azonban több alfaja van.

Megkülönböztethető az ún. normatív határozat, erre a Jat. VI. Fejezetében található szabályok (Közjogi szervezetszabályozó eszközök) vonatkoznak.

Külön alfaj képezhet továbbá az önkormányzati hatósági határozat. E körben különös figyelmet kell fordítani a Ket. vonatkozó rendelkezéseire, azaz az ott meghatározott formai és tartalmi követelményekre.

Az első kettő alfaj egyikébe sem tartozó határozatokat nevezhetjük „egyéb” határozatoknak (sem közjogi szervezetszabályozó eszköz, sem hatósági határozat).

Az Ötv. 16. § (5) bekezdése, amely 2011. január 1-jétől alkalmazandó (új) szabály kimondja, hogy a képviselő-testület normatív határozatát a rendeletek kihirdetésére vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával kell közzétenni.

A határozatokra vonatkozóan indokolt rendelkezni arról, hogy mely kérdésekről dönt a testület számozott határozat nélkül, de jegyzőkönyvi rögzítéssel (napirend elfogadása, ügyrendi kérdések, képviselői kérdésekre, interpellációkra adott válaszok, név szerinti szavazás elrendelése stb). Fontos megjelölni a számozott határozatok formai és tartalmi kritériumait (felelős, határidő megjelölése), amennyiben vannak lejárt határidejű határozatokról szóló jelentések, úgy ezeknek a tartalmi követelményeit is rögzíteni kell.

A határozatok külön-külön, naptári év elejétől kezdődően, folyamatos sorszámmal látandók el. A határozat megjelölése tartalmazza a sorszámot, elfogadásának évét, hónapját és napját. A határozatokról nyilvántartást kell vezetni, amelyről a jegyző gondoskodik. Ez vonatkozik az átruházott hatáskörben hozott határozatokra is, melyeket külön kell jelölni és nyilvántartani.

A képviselő-testület jegyzőkönyve

A képviselő-testület üléséről jegyzőkönyvet kell készíteni, amely a megjelent képviselők és meghívottak nevét, a tárgyalt napirendi pontokat, a tanácskozás lényegét, a szavazás számszerű eredményét és a hozott döntéseket tartalmazza (Ötv. 17. § (1) bek.).

A jegyzőkönyv a képviselő-testület üléséről készített olyan alapidokumentum, amely lényeges, pótolhatatlan információkat tartalmaz, sok esetben olyan bizonyító erővel bír, amellyel a közokiratok rendelkeznek. *Erre tekintettel az SZMSZ-ben ajánlott a jegyzőkönyvre vonatkozó előírásokat tovább részletezni.*

A jegyzőkönyv a fentiekén túl tartalmazza:

- az ülés helyét és időpontját;
- a távol maradt képviselők nevét, a távollét okát (illetve, hogy azt nem jelezte);
- napirendi pontonként az előadók nevét, szóbeli előterjesztés esetén annak rövid tartalmát, a felszólalók nevét és mondanivalójuk lényegét;
- az elhangzott bejelentéseket, interpellációkat és kérdéseket, valamint az azokkal kapcsolatos válaszokat, illetve határozatokat;
- a képviselő kérésére véleményének rögzítését,
- aláírásokat, dátumot, pecsétet.

Az SZMSZ előírhatja, hogy a polgármester vagy a képviselők meghatározott hányadának indítványára a testületi ülés egészéről vagy egy-egy napirendjének a tárgyalásáról szó szerinti jegyzőkönyvet kell készíteni.

A jegyzőkönyv mellékletei lehetnek:

- a meghívó,
- az előterjesztések és
- a rendelet, valamint a határozattervezetek egy-egy példánya,
- a jelenléti ív,
- az írásban benyújtott hozzászólás (a képviselő kérésére).

A jegyzőkönyv elkészítéséről a jegyző gondoskodik. A képviselő-testület ülésének a jegyzőkönyvét a polgármester és a jegyző írja alá. A jegyzőkönyvet az ülést követő tizenöt napon belül a jegyző köteles megküldeni a fővárosi, megyei kormányhivatal vezetőjének.

Fontos, hogy a választók ismerjék az önkormányzat tevékenységét, a képviselő-testület döntéseit. E körben – az Ötv. 17. § (3) bekezdése alapján – betekinhetnek a képviselő-testület előterjesztésébe és az ülések jegyzőkönyvébe. Hasonló szellemben rendelkezik a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 19. §-a is. Utóbbi külön nevesíti, hogy az önkormányzat feladatkörébe (ide értve a gazdálkodásával kapcsolatos feladatköröket is) tartozó ügyekben köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.

A fentiek biztosítása érdekében célszerű az SZMSZ-ben ezekről a kérdésekről külön rendelkezni. Előírni, hogy a választópolgárok a könyvtárban vagy más nyilvános helyen megtekinthetik a képviselő-testület előterjesztéseit, jegyzőkönyveit, döntéseit. Erről szükséges a lakosságot külön is tájékoztatni. Célszerű az SZMSZ-ben arra is kitérni, hogy a közérdekű adat megismerésére irányuló kérelmet – melyet a törvény alapján legrövidebb idő alatt,

legfeljebb 15 napon belül kell teljesíteni – *milyen módon és ki teljesíti. Az önkormányzati ügyekben ezzel a polgármester, államigazgatási ügyekben a jegyző bízható meg.*

Meghatározhatók az alábbi szabályozási elemek is:

- *a jegyzőkönyvekbe való betekintés konkrét lehetőségei, módja;*
- *ha a tanácskozásról hangfelvétel is készül, a 29/2009. (X.30.) ÖM rend. alapján az nem selejtezhető;*
- *a hangszalagról nem készíthető másolat, de a képviselő kérheti hozzászólásának szó szerinti leírását;*
- *a jegyzőkönyvről, illetőleg annak részeiről, valamint más önkormányzati dokumentumokról az állampolgárok – térítési díj ellenében – másolatot kérhetnek.*

Ezeknek a szabályoknak összhangban kell állniuk az Avtv. 20. § (8) bekezdése szerint megalkotandó, a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjét rögzítő szabályzattal.

A helyi népszavazás, népi kezdeményezés

A képviselő-testület a helyi népszavazás és népi kezdeményezés eljárását, egyes feltételeit a nagyobb önkormányzatoknál külön önkormányzati rendeletben szabályozhatja. Kisebb önkormányzatok a szükséges szabályozást beépíthetik az SZMSZ-be.

Rendelkezni kell arról, hogy hány választópolgár aláírása esetén köteles a képviselő-testület kiírni a helyi népszavazást. Az Ötv. 47. § (1) és (2) bekezdése szerint ez az előírt mérték nem lehet kevesebb a választópolgárok tíz százalékánál, és nem lehet több a választópolgárok huszonöt százalékánál.

Hasonlóképpen rendelkezni kell arról, hogy hány választópolgár aláírása esetén köteles a képviselő-testület napirendre tűzni a népi kezdeményezést. Az Ötv. 49. § (2) bekezdése szerint ez az előírt mérték nem lehet kevesebb a választópolgárok öt százalékánál, és nem lehet több a választópolgárok tíz százalékánál.

A rendeletben célszerű előírni, hogy a helyi népszavazás kiírását tárgyaló képviselő-testületi ülésre a polgármester hívja meg tanácskozási joggal az aláírást gyűjtők képviselőjét (képviseleit).

A helyi népszavazás kiírásakor a képviselő-testület dönt arról is, hogy a népszavazásra feltett kérdésben a döntésnél figyelembe veendő tényekről, körülményekről, a döntés eredményének várható hatásairól, mellette és ellene szóló érvekről hogyan, milyen formában, milyen fórumokon történik a választópolgárok tájékoztatása.

Indokolt rendelkezni arról, hogy a népi kezdeményezés tárgyalására meg kell hívni a kezdeményező képviselőit, részükre tanácskozási jogot ad a képviselő-testület. A népi kezdeményezésről való döntés után határoz a képviselő-testület a lakosság tájékoztatásáról.

Lakossági fórumok

A képviselő-testület meghatározza azoknak a fórumoknak a rendjét (község-, várospolitikai fórum, városrész tanácskozás, falugyűlés stb.), amelyek a lakosság, a társadalmi szervezetek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják. Ezek állásfoglalásáról és az ott felmerült kisebbségi véleményekről tájékoztatni kell a képviselő-testületet. (Ötv. 18. § (2) bek.)

A törvényi rendelkezésnek megfelelően szükséges az SZMSZ-ben külön rendelkezni, hogy mely formában, milyen fórumokon keresztül valósulhat meg az önkormányzat és a lakosság közvetlen kapcsolattartása.

A következő megoldások javasolhatók:

- *községben általános és követendő gyakorlat az esetenkénti falugyűlés. Ennek előkészítését, a lakosság tájékoztatását stb. rendezze a szabályzat,*
- *a lakosság, a társadalmi szervezetek közvetlen tájékoztatása, a fontosabb döntések előkészítése céljából a polgármester, az alpolgármester évente a településrészeken településpolitikai fórumot tart. Ezen kívül tarthatók még – a település adottságainak függvényében – rétegtanácskozások, üdülőtulajdonosok fóruma stb.,*
- *a polgármester évente egyszer települési szintű fórum kertében ad tájékoztatást a lakosság részére a legfontosabb helyi közigazgatás politikai kérdésekről.*

Részletesebben is szólni lehet e fórumokról. Pl. az állampolgárok indítványozhatják valamely tárgykör napirendre tűzését. Ugyanilyen jog illetheti meg a települési képviselőket is. Ezekben az esetekben előírható, hogy az adott témában fórumot kell tartani.

A közmeghallgatás

A képviselő-testület évente legalább egyszer, előre meghirdetett közmeghallgatást tart. (Ötv. 13. §)

A közmeghallgatás olyan nyilvános testületi ülésnek minősül, ahol nem a klasszikus ülésvezetési szabályok érvényesülnek: az állampolgárok nemcsak passzív résztvevők, hanem szabadon felszólalhatnak.

A gyakorlati tapasztalatok alapján javasolható, hogy a közmeghallgatás kapcsolódjon olyan témához, amely a lakosság jelentős részét érinti, érdekli. Az SZMSZ-ben rögzíteni lehet azt is, mely önkormányzati döntések előtt kell közmeghallgatást tartani. Ilyenek lehetnek például:

- *helyi adók bevezetése, a költségvetés megállapításáról szóló rendeletek megalkotása;*
- *nagyobb arányú területrendezéssel kapcsolatos döntés;*
- *jelentősebb fejlesztéshez kapcsolódó döntés.*

A közmeghallgatás helyéről, idejéről a lakosságot a testületi ülésekhez hasonló módon, olyan időben szükséges értesíteni, hogy lehetőség nyíljon kérdéseinek megfogalmazására, a felkészülésre.

A település lakossága számára lehetővé indokolt tenni, hogy kérdéseit, javaslatait a közmeghallgatás előtt és alatt írásban és telefonon, valamint az ülésen szóban is feltehesse. (Felmerülhet, hogy közterületen gyűjtőládákat helyeznek el, hogy a választópolgárok kérdéseiket minél könnyebben leadhassák.)

A kisközségekben a közmeghallgatás a falugyűlés keretében is meghirdethető.

Szabályozási elemként felmerülhet, hogy a képviselő-testület – a polgármester előterjesztésére – a közmeghallgatáson elhangzott hozzászólásokat értékeli és kijelöli azt a személyt, (szervezetet), aki (amely) a közmeghallgatás során elhangzott hozzászólások tartalmát megvizsgálja, s a szükséges intézkedéseket kezdeményezheti, előkészítheti.

V. A POLGÁRMESTER, AZ ALPOLGÁRMESTER, A JEGYZŐ ÉS AZ ALJEGYZŐ

A polgármester

A polgármester tagja a képviselő-testületnek, a képviselő-testület határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából települési képviselőnek tekintendő. A polgármester a megválasztását követően esküt tesz a képviselő-testület előtt (Ötv. 32. §).

Társadalmi megbízatású polgármester esetén meg kell határozni a polgármester hivatali munkarendjét (pl. hetente hány napot, órát tartózkodik a képviselő-testület hivatalában és mikor), tekintettel a főfoglalkozásával járó időbeosztására. (Pttv. 9. §)

Szükséges az SZMSZ-ben meghatározni, hogy a polgármester (főállású és társadalmi megbízatású) mikor tart fogadónapot, amelyen az állampolgárok közvetlenül fordulhatnak hozzá kérdéseikkel.

A polgármester:

- a képviselő-testület döntései szerint és saját önkormányzati jogkörében irányítja a képviselő-testület hivatalát;
- a jegyző javaslatának figyelembevételével meghatározza a hivatal feladatait az önkormányzat munkájának a szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában;
- dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben, hatósági jogkörökben, egyes hatásköreinek a gyakorlását átruházhatja;
- a jegyző javaslatára előterjesztést nyújt be a képviselő-testületnek a hivatal belső szervezeti tagozódására, a hivatal munkarendjére, az ügyfélfogadás rendjére;
- a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a hivatalban a kiadmányozás rendjét;
- gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az alpolgármester, a jegyző és az önkormányzati intézményvezetők tekintetében;
- az általa meghatározott körben egyetértési jogot gyakorol a jegyző hatáskörébe tartozó (Ötv. 36. § (2) b) pont) kinevezés, vezetői megbízás stb. esetén;
- *biztosítja az önkormányzat demokratikus működését, széles körű nyilvánosságát;*
- *segíti a települési képviselők, bizottságok munkáját;*
- *együttműködik a társadalmi szervezetekkel, különösen a lakosság önszerveződő közösségeivel;*
- az önkormányzati költségvetési szerv gazdasági vezetőjét kinevezi vagy megbízza, felmenti vagy megbízását visszavonja, díjazását megállapítja (1992. évi XXXVIII. törvény 93. § (6) bek.).

Az SZMSZ-ben rendelkezni lehet a polgármester képviselő-testület működésével összefüggő feladatairól, a bizottságok működésével kapcsolatos feladatairól, a polgármesteri hivatalt érintő feladatairól.

Ajánlott, hogy a képviselő-testület által a polgármesterre ruházott önkormányzati hatásköröket az SZMSZ melléklete tartalmazza.

Célszerű, ha a polgármester az egyetértési joghoz kötött munkaköröket csak az indokolt mértékben tartja fenn magának, pl. személyéhez kötött köztisztviselői, ill. egyes belső szervezeti egység vezetői esetében. A polgármester egyetértési jogának eseteit nem az SZMSZ-ben kell szabályozni, mert az egyetértési jog terjedelme így a képviselőtestület döntésén alapulna, holott ezt a jogot az Ötv. 36. § (2) b) pontja alapján a polgármester gyakorolhatja. Ajánlott a polgármester által meghatározott körben fenntartott egyetértési jogra vonatkozó polgármesteri nyilatkozatot az SZMSZ függelékében elhelyezni.

Az SZMSZ-ben célszerű meghatározni az összeférhetetlenségi eljárás részleteit, valamint a lemondásra vonatkozó rendelkezéseket. Szerepeltetni lehet a polgármester díjazására (illetményére, tiszteletdíjára), jutalmának megállapítására, költségtérítésére, fegyelmi és kártérítési felelősségére vonatkozó szabályokat. Indokolt megállapítani a szabadság kiadásával kapcsolatos konkrét eljárási szabályokat (bejelentési kötelezettség, szabadság kiadása határozattal, stb.).

Célszerű rögzíteni, mi tekinthető tartós távollétnek/indoknak, amikor már a polgármester megbízása nélkül is jogosult az alpolgármester eljárni.

A megyei közgyűlés elnökét a megyei közgyűlés - saját tagjai sorából - titkos szavazással választja a megbízatásának időtartamára. (Ötv. 73. §)

A megyei közgyűlés elnökének megválasztásához kapcsolódóan az SZMSZ-ben célszerű rögzíteni a titkos szavazás szabályait, lebonyolításának rendjét.

Az alpolgármester

A képviselő-testület a polgármester javaslatára, titkos szavazással, minősített többséggel a polgármester helyettesítésére, munkájának segítésére egy vagy több alpolgármestert választhat. A képviselő-testület legalább egy alpolgármestert saját tagjai közül választ meg. (Ötv. 34. § (1) bek.)

Azon alpolgármester, akit nem a képviselő-testület tagjai közül választottak, nem tagja a képviselő-testületnek, a polgármestert a képviselő-testület elnökeként nem helyettesítheti (nem hívhatja össze és nem vezetheti a testületi üléseket), de a képviselő-testület ülésein tanácskozási joggal részt vesz. A nem a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármester jogállására egyebekben a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármesterre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. (Ötv. 34. § (2) bek.)

A képviselő-testület működőképességének megőrzése érdekében egy alpolgármestert kötelezően, a testület tagjai közül meg kell választani. A választható alpolgármesterek számát, mint alapvető szervezeti kérdést az SZMSZ-ben kell szabályoznia a képviselő-testületnek.

Az SZMSZ-ben meg kell határozni, hogy az alpolgármester főállásban vagy társadalmi megbízatásban tölti be tisztségét.

Társadalmi megbízatású alpolgármester esetén meg kell határozni a polgármester hivatali munkarendjét, tekintettel a főfoglalkozásával járó időbeosztására. (Pttv. 9. §, 10. §)

Szükséges az SZMSZ-ben meghatározni, hogy az alpolgármester (főállású és társadalmi megbízatású) mikor tart fogadónapot, amelyen az állampolgárok közvetlenül fordulhatnak hozzá kérdéseikkel.

A polgármestert közvetlenül megillető jogosítványokat, pl. bizottsági döntés felfüggesztése, testületi ülés összehívása stb., az alpolgármester csak a polgármester tartós akadályoztatása esetén, helyettesítési jogkörében gyakorolhatja. Az alpolgármester nem lehet önkormányzati hatáskörök címzettje, ilyet sem a képviselő-testület, sem a polgármester nem ruházhat rá.

Az alpolgármester(ek) feladatának meghatározása és az általános helyettesítésre jogosult alpolgármester nevesítése a polgármester hatásköre. Az alpolgármester tevékenységét a polgármester irányításával végzi, ezért a képviselő-testületnek nincs törvényi felhatalmazása arra, hogy az alpolgármester számára feladatokat állapítson meg.

Az alpolgármester megválasztása és megbízásának visszavonása tekintetében az SZMSZ-ben célszerű rögzíteni a titkos szavazás szabályait, lebonyolításának rendjét.

A jegyző

A képviselő-testület – pályázat alapján – a jogszabályban megállapított képesítési követelményeknek megfelelő jegyzőt nevez ki. (Ötv. 36. § (1) bek.)

A jegyző:

- gondoskodik az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátásáról;
- vezeti a polgármesteri hivatalt, megszervezi annak munkáját;
- döntésre előkészíti a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyeket;
- dönt azokban a hatósági ügyekben, amelyeket a polgármester részére ad át;
- tanácskozási joggal részt vesz a képviselő-testület és a képviselő-testület bizottságainak ülésén;
- dönt a hatáskörébe utalt ügyekben, illetőleg szabályozza a kiadmányozás rendjét;
- gyakorolja a munkáltatói jogokat a képviselő-testület hivatalának köztisztviselői tekintetében. A kinevezéshez, vezetői megbízáshoz, felmentéshez, a vezetői megbízás visszavonásához, jutalmazáshoz - a polgármester által meghatározott körben - a polgármester egyetértése szükséges;
- köteles jelezni a képviselő-testületnek, a bizottságnak és a polgármesternek, ha döntésüknél jogszabálysértést észlel;
- rendszeresen tájékoztatást ad a képviselő-testületnek, bizottságoknak, a polgármestereknek az önkormányzat munkáját érintő jogszabályokról;
- a polgármester irányításával előkészíti a képviselő-testület, a bizottságok elé kerülő előterjesztéseket;
- tájékoztatja a képviselő-testületet a hivatal munkájáról és az ügyintézésről;
- szervezi a jogi felvilágosító munkát;
- gondoskodik a hivatali dolgozók rendszeres továbbképzéséről.

Az SZMSZ-nek elsősorban a hivatalvezetéssel kapcsolatos jegyzői teendőket, a munkáltatói jogok gyakorlásának rendjét, az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatokat, a fogadónap megjelölését, a helyettesítésre vonatkozó rendelkezést célszerű rögzítenie.

Az SZMSZ-ben ajánlott rögzíteni a jegyző fő funkcióit, feladatait, ugyanakkor az államigazgatási feladat- és hatásköröket nem kell felsorolni.

Megfontolandó azoknak a kötelezettségeknek a felsorolása, amelyet a jegyző a fővárosi, megyei kormányhivatal vezetője felé köteles megtenni a törvényességi ellenőrzés biztosításához, pl. átruházott hatáskörben hozott döntések megküldése.

A jegyző gondoskodhat a különböző települési önszerveződő közösségek, érdekképviselői szervek megfelelő tájékoztatásáról (információs anyagok, tájékoztató prospektusok, szaklapok hozzáférhetővé tételéről).

Az SZMSZ kitérhet a jegyző kinevezése kapcsán a pályázat elbírálásnak rendjére. A hatáskörébe tartozó ügyekben a kiadmányozás rendjét a jegyző maga határozza meg külön szabályzatban.

Az aljegyző

A képviselő-testület a jegyző, a főjegyző javaslatára – a jegyzőre vonatkozó szabályok szerint – községben kinevezhet, más önkormányzatnál kinevez aljegyzőt a jegyző helyettesítésére, a jegyző által meghatározott feladatok ellátására. A kinevezés határozatlan időre szól (Ötv. 36. § (1) bek.).

A képviselő-testület csak a jegyző által javasolt személyek közül nevezheti ki az aljegyzőt, olyat tehát nem, akit a jegyző nem javasolt. Természetesen az jogában áll a képviselő-testületnek, hogy nem nevezi ki a javasolt személyt, akkor ismételt előkészítés, esetleg új pályázat kiírása is szükséges lehet.

Aljegyző kinevezése esetén - községben kinevezhető, városban, fővárosban, fővárosi kerületekben, valamint megyei önkormányzatnál ki kell nevezni - ennek SZMSZ-ben történő rögzítése szükséges.

Az aljegyzői feladatok ellátásával kapcsolatban az Ötv. korábbi szabályozása – a fővárosi önkormányzat kivételével – nem adott lehetőséget több aljegyző kinevezésére. A törvény módosítását követően lehetőség nyílt a megyék, a megyei jogú városok és a fővárosi kerületek önkormányzatai számára, hogy erre irányuló döntés esetén több aljegyzőt is kinevezzenek.

A megyékben, a megyei jogú városokban, a fővárosban és a fővárosi kerületekben a választható aljegyzők számát SZMSZ-ben kell szabályoznia a közgyűlésnek/képviselő-testületnek.

Az aljegyző a jegyzőt helyettesíti, a jegyző által meghatározott feladatokat látja el. Az aljegyző feladatait az SZMSZ nem szabályozhatja, mert ezzel a képviselő-testület elvonná a jegyző hatáskörét.

VI. A POLGÁRMESTERI HIVATAL

A képviselő-testület egységes hivatalt hoz létre – polgármesteri hivatal elnevezéssel – az önkormányzat működésével, valamint az államigazgatási ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására. A polgármesteri hivatal ellátja a nemzeti és

etnikai kisebbségek jogairól szóló törvényben meghatározott feladatokat (Ötv. 38. § (1) bekezdés).

Az SZMSZ-ben szükséges rögzíteni, hogy a képviselő-testület önálló hivatalt kíván fenntartani vagy körjegyzőséghez csatlakozik.

Az Ötv. alapján a hivatal egységes, ez azonban nem jelenti azt, hogy a munkamegosztás érdekében szervezetenként nem tagolható. Az Ötv. 35. § (2) bekezdés c) pontja szerint a polgármester a jegyző javaslatára előterjesztést nyújt be a képviselő-testületnek a hivatal belső szervezeti tagozódásának, munkarendjének, valamint ügyfélfogadási rendjének meghatározására.

A polgármesteri hivatal belső szervezeti felépítését, munkarendjét, ügyfélfogadási rendjét az SZMSZ melléklete tartalmazza.

A nagyobb településeken a lakosság ügyének közvetlen intézésére ügyfélszolgálati irodát célszerű kialakítani. Erre vonatkozóan az SZMSZ külön rendelkezhet, amelyben meghatározza az ügyfélszolgálati irodában ellátandó önkormányzati és államigazgatási feladatokat, az iroda működési rendjét.

VII. A KÖRJEGYZŐSÉG

A körjegyzőséghez tartozó községekben a polgármesteri hivatal feladatai körét a körjegyzőség látja el. Ha a körjegyzőség székhelye nagyközség vagy város, a körjegyzői feladatokat a nagyközségi, városi jegyző a polgármesteri hivatal bevonásával látja el (Ötv. 38. § (2)-(3) bek.).

A körjegyző vagy megbízottja a képviselő-testületek - egyeztetett - szervezeti és működési szabályzatában meghatározott gyakorisággal, hetente legalább egy napon köteles minden községben ügyfélfogadást tartani. (Ötv. 40. § (5) bek.) SZMSZ-ben kell tehát rögzíteni, hogy a körjegyző vagy megbízottja milyen gyakorisággal (hetente legalább egy napon) tart a körjegyzőséghez tartozó községekben ügyfélfogadást.

SZMSZ-ben ajánlott rendelkezni a körjegyzőséghez tartozó települések együttes ülése összehívásának szabályozásáról, az együttes képviselő-testületi ülések működésének rendjéről, a körjegyző vagy megbízottja tájékoztatási kötelezettségének teljesítéséről.

A körjegyzőség létszámát, belső szervezeti felépítését, működésének részletes szabályait, valamint a részletes feladat- és hatásköreit a *körjegyzőségi megállapodásban* kell meghatározni, mely az SZMSZ függelékében megjeleníthető.

VIII. BIZOTTSÁGOK, RÉSZÖNKORMÁNYZATOK

A képviselő-testület bizottságai

A képviselő-testület előkészítő, véleményező, összehangoló, szervező és ellenőrző, továbbá döntési hatáskörökkel bizottságokat hozhat létre működésének megkönnyítése érdekében, ezért célszerű az SZMSZ-ben a bizottságokra vonatkozó szabályokat megjeleníteni.

Általában a képviselő-testület maga határozza meg bizottságait, azonban az Ötv. és más törvények is előírhatják bizottság kötelező alakítását:

- pénzügyi bizottság, amelyet a kétezernél több lakosú településen meg kell alakítani (Ötv. 22. § (1) bek.);
- a kisebbségek ügyeivel foglalkozó bizottság, a képviselő-testület kisebbségi jelöltként mandátumot nyert tagjai kezdeményezésére (Ötv. 22. § (2) bek.);
- háromtagú vizsgáló bizottságot kell megbízni a polgármester ellen indított fegyelmi eljárás során (a száznál kevesebb lakosú községekben a fegyelmi vizsgálatot a képviselő-testület folytatja le.) (Pttv. 7. § (2) bek.);
- közoktatási ügyekkel foglalkozó bizottságot köteles létesíteni és működtetni, ha az önkormányzat három vagy annál több nevelési-oktatási intézményt tart fenn (1993. évi LXXIX. tv. 102. (1) bek.);
- adósságrendezési bizottság alakul az adósságrendezés megindításának időpontját követő 8 napon belül (1996. évi XXV. tv. 16. § (1) bek.).

Ki kell jelölni az SZMSZ-ben azt a bizottságot, amely

- a vagyonyilatkozatok vizsgálatát végzi;
- jogosult az önkormányzati képviselő összeférhetlenségének megállapítására irányuló kezdeményezés kivizsgálása (2000. évi XCVI. tv. 9. § (2) bekezdés);
- javaslatot tehet a polgármester illetményének emelésére; a száznál kevesebb lakosú községben ez nem kötelező (Pttv. 3. § (4) bek.);
- jogosult a lobbista meghallgatására, ha a lobbista kezdeményezte a meghallgatást (2006. évi XLIX. tv. 25-26. §).

Az Ötv. új szabálya, hogy a képviselő-testület a száz, vagy a száznál kevesebb lakosú településen bizottságot nem választ, a bizottság feladatait a képviselő-testület látja el.

A fentiek alapján a képviselő-testületnek először arról kell döntenie, hogy terheli-e bizottság létrehozásának kötelezettsége, ezt követően dönthet arról, hogy mely bizottságot milyen létszámmal és mely feladatok ellátására hoz létre.

A bizottság személyi összetételét a képviselő-testület bármikor megváltoztathatja saját elhatározásából is, nemcsak lemondások kapcsán. Egy képviselő több bizottság tagjának is megválasztható, de célszerű, ha elnöki tisztséget csak egy bizottságban tölt be. A bizottság a feladatkörében ellenőrzi a képviselő-testület hivatalának a képviselő-testület döntéseinek az előkészítésére, illetőleg végrehajtására irányuló munkáját. Ha a bizottság a hivatal tevékenységében a képviselő-testület álláspontjától, céljaitól való eltérést, az önkormányzati érdek sérelmét, vagy a szükséges intézkedés elmulasztását észleli, a polgármester intézkedését kezdeményezheti (Ötv. 27. §).

A bizottság - a feladatkörében - előkészíti a képviselő-testület döntéseit, szervezi és ellenőrzi a döntések végrehajtását. A képviselő-testület határozza meg azokat az előterjesztéseket, amelyeket bizottság nyújt be, továbbá amely előterjesztések a bizottság állásfoglalásával nyújthatók be a képviselő-testületnek (Ötv. 23. § (1) bek.).

Utóbbiak lehetnek pl.:

- helyi közszolgáltatások fejlesztésével foglalkozó elképzelések;
- meghatározott tárgyú önkormányzati rendeletek tervezetei;
- településfejlesztési koncepciók, programok, általános rendezési tervek, középtávú és távlati fejlesztési tervek; költségvetés, zárszámadás;
- képviselői interpellációk megválaszolása.

Az Ötv. 23. § (1) bekezdésével kapcsolatban lényeges kiemelni, hogy a bizottságok nem irányíthatják közvetlenül a polgármesteri hivatalt, csak a polgármesteren, illetve a jegyzőn keresztül. A képviselő-testület döntési jogot adhat bizottságainak és a bizottság döntését felülvizsgálhatja, önkormányzati rendeletben hatósági hatáskört állapíthat meg bizottságának (Ötv. 23. § (2) bek.). *A képviselő-testület felhatalmazhatja a bizottságokat, hogy egyes kiemelten fontos feladataik eredményes ellátása érdekében a bizottság tagjai közül albizottságokat hozzon létre. Ez esetben az albizottságok vezetőit és tagjait az illetékes bizottság választhatja meg. Célszerű, ha az albizottság vezetője a képviselő-testület tagja. Egyes nem állandó feladatok ellátására a képviselő-testület ideiglenes bizottságokat is létrehozhat.*

Így például:

- *egyes önkormányzati rendeletek előkészítésére, illetőleg felülvizsgálatára;*
- *munkatervben meghatározott valamely napirend előkészítésére;*
- *egyes megállapodások előkészítésre;*
- *valamely ügy kivizsgálására;*
- *speciális ellenőrzési feladatok elvégzésére, vizsgálatok lefolytatására.*

Az ideiglenes bizottság nem képviselő tagjaivá olyan személyeket javasolt megválasztani, akik a bizottsági feladatok végrehajtásában kellő jártassággal és szakismerettel rendelkeznek.

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy a képviselő-testület, amikor a bizottságok szervezetéről, feladatköréről, személyi összetételéről dönt, arról is határoz, hogy az egyes bizottságokban mely szervezeteknek legyen képviselete. Az Ötv. azonban egyetlen szervezet vagy párt kötelező bizottsági részvételére nem tartalmaz előírást (577/E/1999. AB határozat, 101/B/2001. AB határozat). A bizottságokra vonatkozó részletes szabályokat az SZMSZ-ben lehet rendezni. A 126/E/2001. AB határozat alapján nem ütközik a képviselők egyenlőségének elvébe az, ha az adott önkormányzat SZMSZ-e az állandó bizottságokra vonatkozó rendelkezései között nem határozza meg az összes képviselőre kiterjedő bizottsági részvétel jogát és a bizottsági helyek arányos elosztásának módját.

Az SZMSZ tartalmazza a bizottságok felsorolását, tagjainak számát (képviseelő és nem képviseelő tagok száma), a névsort a függelékben lehet rögzíteni. Szükséges a bizottságok feladatkörének meghatározása, a képviselő-testület által a bizottságokra átruházott hatáskörök jegyzékét mellékletben lehet meghatározni.

Meghatározható, hogy a bizottságok a képviselő-testülethez hasonlóan éves, féléves munkaterv alapján működjenek, melyet a képviselő-testület munkatervének megállapítását követően kell – az SZMSZ-ben meghatározott időn belül – elkészíteni.

A bizottság ülésének összehívásáról a bizottság elnöke gondoskodik. A bizottságot össze kell hívni a polgármester indítványára (Ötv. 25. § (1) bek.). Az ülések összehívását a bizottság tagjai is kezdeményezhetik.

Célszerű a bizottságok működésével kapcsolatos ügyviteli teendők meghatározása is.

Indokolt rögzíteni a bizottságok működésének szabályait (azzal, hogy az Ötv. 23. § (3) bekezdése kimondja, hogy a bizottság határozatképességére és határozathozatalára a képviselő-testületre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni), az ülésről készített jegyzőkönyv,

illetve emlékeztető tartalmi, formai kritériumait, a bizottsági tagok döntéshozatalból való kizárására vonatkozó rendelkezéseket.

A bizottság ülését a bizottság elnöke, akadályoztatása esetén a bizottság megbízott tagja vezeti. A bizottság ülésén tanácskozási joggal vesz részt a jegyző. (Távollétében az aljegyző vagy az SZMSZ-ben meghatározott személy.) A bizottság üléséről jegyzőkönyv készítése elsősorban akkor kívánatos, ha a bizottság átruházott hatáskörben önkormányzati döntést hoz. Egyebekben elegendő lehet emlékeztető készítése is. A jegyzőkönyvet a bizottság elnöke (akadályoztatása esetén megbízott tagja) és a jegyző írja alá.

A bizottság által – átruházott hatáskörben – hozott önkormányzati döntésekről nyilvántartást kell vezetni, amelyről a jegyző gondoskodik. Ez a törvényességi ellenőrzés szempontjából különösen fontos, mert az átruházott hatáskörben hozott önkormányzati döntésekre is kiterjed a törvényességi ellenőrzést végző szerv ellenőrzési jogköre.

A polgármester felfüggesztheti a bizottság döntésének a végrehajtását, ha az ellentétes a képviselő-testület határozatával, vagy sérti az önkormányzat érdekeit. A felfüggesztett döntésről a képviselő-testület a következő ülésén határoz (Ötv. 25. § (2) bek.).

Célszerű, ha az SZMSZ tartalmazza a bizottsági döntéshozatalból való kizárásra vonatkozó rendelkezéseket. A bizottsági döntéshozatalból kizárható az, akit vagy akinek a hozzátartozóját személyesen érinti az ügy. A személyes érintettséget az érdekelt köteles bejelenteni. A kizárásról az elnök esetén a polgármester, bizottsági tag esetén a bizottság dönt (Ötv. 26. §). A bizottság elnöke, tagja adott ügyben elfogultságát is bejelentheti, ez esetben a vitában, a döntéshozatalban nem vehet részt.

Amennyiben a bizottság által tárgyalt ügy más bizottság feladatkörét is érinti, úgy a bizottság elnöke összevont tárgyalást kezdeményezhet. Elképzelhető olyan megoldás is, hogy az érintett bizottságok meghatározott számú tagot választanak és az elnökkel kiegészülve tárgyalják meg a közös ügyeket.

A bizottság ülése nyilvános. A zárt ülésre a képviselő-testületre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni (Ötv. 12. § (6) bek.).

Célszerű, ha a bizottságok tevékenységükről választási ciklusonként legalább egy alkalommal beszámolnak a képviselő-testületnek. A beszámolási kötelezettség időpontját a képviselő-testület éves munkatervében határozhatja meg. A bizottság működésének további részletes szabályait maga határozza meg.

Településrészi önkormányzat

A településrészi önkormányzatra vonatkozó szabályokat – azokon a településeken, ahol ilyenek működnek – célszerű az SZMSZ-ben rögzíteni.

A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában településrészi önkormányzatot hozhat létre települési képviselőkből, más választópolgárokból. A településrészi önkormányzati testület vezetője települési képviselő (Ötv. 28. § (1) bek.). Nem szükséges azonban, hogy a testület vezetője az adott településrészen lakjon.

A képviselő-testület a településrészt érintő ügyekben egyes hatásköreit átruházhatja a településrészi önkormányzatra, anyagi eszközöket adhat számára (Ötv. 28. § (2) bek.).

A képviselő-testület a településrész lakóhelyi közösségének – kezdeményezésére – kizárólag a településrészt érintő ügyekben önkormányzati jogokat adhat. A képviselő-testület nem tagadhatja meg a településrészt érintő hatáskör átruházását az egyesítéssel létrejött településrésztől, a külterületi lakott helytől és az olyan üdülőterülettől, amelynek népessége eléri a település állandó lakosságának egynegyedét (Ötv. 55. §). Ez utóbbi három esetben a képviselő-testületnek nem diszkrecionális joga, hanem kötelessége a hatáskör átruházása.

Az SZMSZ-ben indokolt rögzíteni a településrészi önkormányzat területhatárait, a testület létszámát, a tagok választásának rendjét, a részönkormányzat által ellátott feladat- és hatásköröket (külön nevesítve a döntési jogosítványokat és azokat a kérdéseket, amelyekben az előterjesztést a részönkormányzat nyújthatja be a képviselő-testületnek, illetve amelyekhez a véleményét ki kell kérni).

Rendelkezni lehet a településrészi önkormányzat működéséről, kapcsolatrendszeréről, a részére átadott pénzeszközökről, a településrészi önkormányzat megszűnésének eseteiről és az alkalmazandó eljárásról.

IX. AZ ÖNKORMÁNYZATOK TÁRSULÁSAI ÉS EGYÜTTMŰKÖDÉSE

Az önkormányzatok – feladatainak hatékonyabb, célszerűbb, gazdaságosabb és ésszerűbb megoldása érdekében – együttműködhetnek egymással, valamint más gazdasági és szolgáltató szervezetekkel, illetve társulásokat hozhatnak létre. Az Ötv. a feladatok jellege felől meghatározott társulási formákat (hatósági igazgatási társulás, intézményi társulás, társult képviselő-testület) megjelöl, de lehetővé teszi, hogy a képviselő-testületek ezeken kívül más társulásokat is alakíthassanak. A helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény az együttműködés tartalmának megfelelően határozza meg az önkormányzati társulások egyes típusait, emellett a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény a többcélú kistérségi társulásra vonatkozó szabályozást tartalmazza.

A helyi önkormányzatok képviselő-testületei, illetőleg annak szervei a gyakorlatban a legváltozatosabb formában működnek együtt egymással, illetve más szervekkel. Tanácskozásokat tartanak, közösen szerveznek rendezvényeket, kicserélik szakmai tapasztalataikat, illetőleg egyéb fórumokat tartanak. E kezdeményezések nincsenek formához kötve, lehetnek esetiek és tartós jellegűek. Ennek megfelelően a törvény sem ír elő semmilyen formakényszert az ilyen típusú együttműködéshez.

Az SZMSZ meghatározhatja, hogy a képviselő-testület mely feladatok ellátására, milyen formában társul, illetve, hogy hogyan biztosítja a társulás tevékenységének figyelemmel kísérését. A társulásra átruházott hatáskörök felsorolását az SZMSZ melléklete tartalmazhatja. Az együttműködés tartalmát, kereteit célszerű megállapodásban rögzíteni.

Javasolt a társulási megállapodást az SZMSZ függelékei között elhelyezni.

Mindenképpen indokolt, hogy ahol a jogszabály erejénél fogva vagy a társulási kapcsolatok miatt együttes ülést kell tartani, az érintett önkormányzatok egyeztessenek az eljárási

szabályok megalkotása előtt, és azokat mindannyian azonos tartalommal építsék be a saját SZMSZ-ükbe.

A regionális és helyi hatóságok határmenti, transznacionális és interregionális együttműködése sajátos formája az európai területi együttműködési csoportosulás (EGTC), amelynek tagjai a helyi önkormányzatok is lehetnek. Az EGTC létrehozásának és működésének szabályait az 2007. évi XCIX. törvény és az Európai Parlament és a Tanács 2006. július 5-i 1082/2006/EK rendelete szabályozza.

X. AZ ÖNKORMÁNYZAT KÖLTSÉGVETÉSE, VAGYONA

A gazdasági program

A gazdasági program a képviselő-testület megbízatásának időtartamára, vagy az azt meghaladó időszakra szól. A gazdasági program az önkormányzat(ok) részére helyi szinten meghatározza mindazon célkitűzéseket, feladatokat, amelyek a költségvetési lehetőségekkel összhangban, a helyi társadalmi, környezeti, gazdasági adottságok átfogó figyelembevételével - a kistérségi területfejlesztési koncepcióhoz illeszkedve - az önkormányzat(ok) által nyújtandó kötelező és önként vállalt feladatok biztosítását, fejlesztését szolgálják. A gazdasági program tartalmazza különösen: a fejlesztési elképzeléseket, a munkahelyteremtés feltételeinek elősegítését, a településfejlesztési politika, az adópolitika célkitűzéseit, az egyes közszolgáltatások biztosítására, színvonalának javítására vonatkozó megoldásokat, továbbá városok esetében a befektetés-támogatási politika, városüzemeltetési politika célkitűzéseit.

Az Állami Számvevőszék több esetben vizsgálta a gazdasági program tartami elemeit. Kiemelte annak meghatározó szerepét az önkormányzat gazdálkodásában. Felhívta a figyelmet arra is, hogy az adópolitikai célkitűzések és a munkahelyteremtés feltételeinek elősegítéséhez kapcsolódó feladatok meghatározására különös figyelmet kell fordítani.

A gazdasági programot a képviselő-testület az alakuló ülését követő hat hónapon belül fogadja el, ha az egy választási ciklus idejére szól. Ha a meglévő gazdasági program az előző ciklusidőn túlnyúló, úgy azt az újonnan megválasztott képviselő-testület az alakuló ülését követő hat hónapon belül köteles felülvizsgálni, és legalább a ciklusidő végéig kiegészíteni vagy módosítani.

A költségvetés

Az önkormányzat évente meghatározza a gazdasági programját és költségvetését (Ötv. 91. § (1) bek.).

A költségvetés összeállításának részletes szabályait az államháztartásról szóló törvény, a finanszírozás rendjét és az állami hozzájárulás mértékét az állami költségvetési törvény határozza meg (Ötv. 91. § (2) bek.).

A képviselő-testület a költségvetését önállóan rendeletben állapítja meg (Áht. 65. § (1) bek.).

A helyi önkormányzat a költségvetését a költségvetési törvény elfogadását követően, annak előírásai, követelményei, a központi hozzájárulásoknak, támogatásoknak az önkormányzatot megillető normatívái, valamint a központosított előirányzatok tervezett igénybevétele alapján állapítja meg (Áht. 68. § (2) bek.).

Az SZMSZ-ben a képviselő-testület – figyelemmel az Ötv. és az Áht. szabályaira – meghatározhatja a költségvetés (és a zárszámadás) készítésének, tartalmának és tárgyalásának részletes szabályait. Célszerű, ha előírja az SZMSZ azt, hogy a költségvetést tárgyaló képviselő-testületi ülésen más napirend – kivéve a sürgősségi ügyeket – nem tárgyalható.

A jegyző által elkészített, a következő évre vonatkozó költségvetési koncepciót a polgármester november 30-ig - a helyi önkormányzati képviselő-testület tagjai általános választásának évében legkésőbb december 15-ig - benyújtja a képviselő-testületnek (Áht. 70. §).

A polgármester a költségvetési koncepció tervezetéről a helyi önkormányzatnál működő bizottságok véleményét a szervezeti és működési szabályzatban foglaltak szerint kikéri, és azt a helyi kisebbségi önkormányzat véleményével együtt a költségvetési koncepció tervezetéhez csatolja. Ahol pénzügyi bizottság működik, annak a költségvetési koncepció tervezetének egészéről kell véleményt alkotnia (Ámr. 35. § (3) bek.).

A polgármester a helyi önkormányzat gazdálkodásának első félévi helyzetéről szeptember 15-ig, míg háromnegyed éves helyzetéről a költségvetési koncepciójához kapcsolódóan tájékoztatja a képviselő-testületet. A tájékoztató tartalmazza a helyi önkormányzat - beleértve a helyi kisebbségi önkormányzatok - költségvetési előirányzatainak időarányos alakulását, a tartalék felhasználását, a hiány (többlet) összegének alakulását, valamint a helyi önkormányzat költségvetése teljesülésének alakulását (Áht. 79. § (1) bek.).

A költségvetés tárgyalása két fordulóban történik.

Az első fordulóban a tárgyaláshoz a kormány által rendelkezésre bocsátott költségvetési irányelvek, az önkormányzat kötelezően előírt és szabadon vállalt feladatainak alapos elemzése, helyzetfelismerése alapján gazdasági koncepciót kell összeállítani, amelynek keretében:

- számításba kell venni a bevételi forrásokat, a források bővítésének lehetőségeit;
- meg kell határozni a kiadási szükségleteket, azok gazdaságos, célszerű megoldásait, a kielégítések alternatíváit;
- egyeztetni szükséges az igényeket, a célkitűzéseket a lehetőségekkel, megfogalmazható a szükségletek sorrendje.

A második fordulóban – általában közmeghallgatás után – a költségvetési törvényben előírt részletezésben – az államháztartásról szóló törvény rendelkezéseit betartva – az önkormányzat költségvetési rendelettervezetét tárgyalja a testület.

A jegyző a költségvetési rendelettervezetet a költségvetési szervek vezetőivel egyeztetni, annak eredményét írásban rögzíti, majd a rendelettervezetet és az egyeztetés írásban rögzített eredményét tartalmazó dokumentumokat a szervezeti és működési szabályzatban foglaltak szerint a polgármester a képviselő-testület bizottságai elé terjeszti (Ámr. 36. § (3) bek.).

A jegyző által elkészített költségvetési rendelettervezetet a polgármester február 15-ig nyújtja be a képviselő-testületnek. Ha a költségvetési törvény kihirdetésére a költségvetési évben kerül sor a benyújtási határidő a költségvetési törvény kihirdetését követő 45. nap (Áht. 71. § (1) bek.).

A költségvetési rendelet határozza meg a hitelműveletekkel kapcsolatos hatásköröket (Áht. 75. §).

A polgármester pótköltségvetési rendelettervezetet terjeszt a képviselő-testület elé, ha év közben a körülmények oly módon változnak meg, hogy ezek a helyi önkormányzat költségvetésének teljesítését jelentősen veszélyeztetik (Áht. 81. §).

A jegyző által elkészített zárszámadási rendelettervezetet, valamint a külön törvény szerinti könyvvizsgálói záradékkal ellátott egyszerűsített tartalmú - a helyi önkormányzat és intézményei adatait összevontan tartalmazó - éves pénzforgalmi jelentést, könyvviteli mérleget, pénzmaradvány-kimutatást, és eredménykimutatást a polgármester a költségvetési évet követően 4 hónapon belül terjeszti a képviselő-testület elé. A képviselő-testület a zárszámadásról rendeletet alkot. A könyvvizsgálatra kötelezett helyi önkormányzatok polgármesterei a könyvvizsgálatról készített jelentést minden év június 30-áig megküldik az Állami Számvevőszéknek (Áht. 82. §).

A képviselő-testület által jóváhagyott kiadási, bevételi és létszám-előirányzatok között átcsoportosítást a képviselő-testület engedélyezhet. A helyi önkormányzat képviselő-testülete az átcsoportosítás jogát az általa meghatározott keretek között, a bizottságaira és a polgármesterre átruházhatja (Áht. 74. § (1)-(2) bek.).

Az SZMSZ-ben a gazdálkodás célszerűségének biztosítása érdekében rögzíteni lehet a bizottság és a polgármester részére meghatározott átcsoportosítási, továbbá céltartalékot érintő általános jogokat, melynek alapján az éves költségvetési rendelet a konkrét hatáskör átruházást biztosítja.

Az általános tartalék feletti rendelkezési jognál értékhatárokat célszerű megállapítani a beszámoltatási kötelezettség mellett. A költségvetési előirányzatok felhasználása érdekében kötelezettségvállalási jog illeti meg a polgármestert, és e körben célszerű a leglényegesebb jogok kereteit az SZMSZ-ben is meghatározni.

Az önkormányzat vagyona

Az önkormányzat vagyona a tulajdonából és a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll (Ötv. 78. §. (1) bek.).

A képviselő-testület – a jogszabályi rendelkezéseken túlmenően – saját rendeletben állapítja meg a törzsvagyon:

- forgalomképtelen vagyontárgyait,
- korlátozottan forgalomképes tárgyait, s azokat a feltételeket, amelyek szerint e vagyontárgyokról rendelkezni lehet.

A helyi önkormányzat meghatározott vagyontárgy vagy vagyonrész elidegenítését, megterhelését, vállalkozásba való bevitelét, illetőleg más célú hasznosítását önkormányzati rendeletben helyi népszavazáshoz kötheti (Ötv. 80. § (2) bek.).

Az SZMSZ rendelkezhet, hogy ebben a helyi rendeletben kell rögzíteni az önkormányzat vállalkozásaival kapcsolatos előírásokat is.

A szabályozás keretjellel rögzítheti, hogy a képviselő-testület milyen önkormányzati eszközökkel, módszerekkel és konkrét formákkal (pl. helyi adópolitikával, telek- és ingatlanértékesítéssel) teremti meg a vállalkozásélénkítő környezetet. Előírhatja, hogy amennyiben a települési önkormányzat a működési területén lévő vállalkozásban kíván részt venni, ezt megelőzően szakértői véleményt kell beszerezni, illetőleg közgazdasági elemzést kell végezni.

A helyi önkormányzati ügyek eredményesebb megvalósítása érdekében alapítványokat hozhat létre, és közérdekű kötelezettségvállalásokat tehet. A szabályozás az előkészítés legfontosabb fázisait írhatja elő.

A gazdálkodás ellenőrzése

A helyi önkormányzatok gazdálkodását az Állami Számvevőszék ellenőrzi (Ötv. 92. § (1) bek.).

A saját intézmények pénzügyi ellenőrzését a helyi önkormányzat látja el. A helyi önkormányzat belső pénzügyi ellenőrzését a külön jogszabályok szerinti folyamatba épített, előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés (pénzügyi irányítás és ellenőrzés) és belső ellenőrzés útján biztosítja (Ötv. 92. § (3) bek.).

A fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatnál, a megyei önkormányzatnál, a megyei jogú városi önkormányzatnál kötelező belső ellenőrzési egység létrehozása, kivéve, ha társulás keretében látja el a belső ellenőrzést. Más típusú helyi önkormányzatnál a képviselő-testület döntése alapján a belső ellenőrzést elláthatja a képviselő-testület hivatala, az önkormányzattal szerződéses jogviszonyban álló személy vagy szervezet, valamint a helyi önkormányzatok társulása (Ötv. 92. § (7)-(8) bek.).

A képviselő-testület a kétezernél több lakosú településeken pénzügyi bizottságot választ (Ötv. 22. § (1) bek.).

A pénzügyi bizottság tevékenysége kiterjed az önkormányzat teljes gazdálkodási területére:

- a bizottság véleményezi az éves költségvetési javaslatot és a végrehajtásáról szóló féléves, éves beszámoló tervezeteit;
- figyelemmel kíséri a költségvetési bevételek alakulását, különös tekintettel a saját bevételekre, a vagyonváltozás (vagyonnövekedés-csökkenés) alakulását, értékeli az azt előidéző okokat;
- vizsgálja a hitelfelvétel indokait és gazdasági megalapozottságát, ellenőrizheti a pénzkezelési szabályzat megtartását, a bizonylati rend és bizonylati fegyelem érvényesítését;
- részt vesz a képviselő-testület pályázatainak előkészítésében;
- véleményezi a vállalkozásokban való önkormányzati részvételt célzó testületi előterjesztéseket.

A pénzügyi bizottság vizsgálati megállapításait a képviselő-testülettel haladéktalanul közli. Ha a képviselő-testület a vizsgálati megállapításokkal nem ért egyet, a vizsgálati jegyzőkönyvet észrevételeivel együtt megküldi az Állami Számvevőszéknek.

Az SZMSZ-ben a fenti feladatok és hatáskörök legalapvetőbb részletezését célszerű megfogalmazni, beleértve a képviselő-testület intézkedéseinek, reagálásának módozatait is.

XI. VEGYES ÉS ZÁRÓ RENDELKEZÉSEK

A vegyes és záró rendelkezések között kell rendelkezni az SZMSZ kihirdetéséről, a hatálybalépésről, a hatályban lévő korábbi önkormányzati rendelet hatályáról.

Ezen rendelkezések között lehet szerepeltetni a fogalom-meghatározásokat, az értelmező rendelkezéseket és egyéb, a rendelethez fűződő átmeneti szabályokat.

A záró rendelkezésekben lehet felsorolást adni a melléletekről, függelékekről.

Mellékletben szabályozható (a melléklet része a rendeletnek, a rendelettel egyidejűleg kell elfogadni, kihirdetni és csatolni a rendelethez):

- *önkormányzat szervezeti felépítésének ábrája;*
- *képviselő-testület által a bizottságokra átruházott hatáskörök jegyzéke, a bizottságok egyéb feladatainak jegyzéke;*
- *a képviselő-testület által polgármesterre átruházott hatáskörök jegyzéke;*
- *a képviselő-testület által a társulásra átruházott hatáskörök jegyzéke.*

Függelék lehet (függelékként csatolhatók a testület döntési körén kívül eső, de a működés szempontjából fontos anyagok, a függelék nem része a rendeletnek):

- *az önkormányzat közigazgatási területének leírása;*
- *képviselők név szerinti felsorolása;*
- *bizottsági tagok névsora;*
- *önként vállalt feladatok felsorolása, amennyiben külön képviselő-testületi határozatban fogadták el;*
- *önkormányzat gazdasági programja, amelyet határozattal fogad el;*
- *bizottságok által elfogadott bizottsági működési szabályzatok;*
- *polgármesteri hivatal szervezeti és működési szabályzata, amelyet a képviselő-testület határozatban fogad el;*
- *többcélú kistérségi társulási megállapodás;*
- *társulási megállapodás;*
- *önkormányzat által alapított költségvetési szervek felsorolása;*
- *díszpolgárok névsora;*
- *képviselő-testület munkaterve;*
- *polgármester hatáskörébe tartozó ügyek szóló kiadmányozási szabályzata;*
- *szabályzat az önkormányzati képviselő és a vele közös háztartásban élő házaspár vagy élettársa, valamint gyermeke vagy onnyilatkozatának nyilvántartásáról;*
- *hatályos rendeletek jegyzéke;*
- *határozatok nyilvántartása;*
- *képviselő-csoport vezetőinek feladatai;*
- *kimutatás az önkormányzat nemzetközi kapcsolatairól;*
- *média tájékoztatásának rendje.*

Az SZMSZ-t a polgármester és a jegyző írja alá, és fel kell tüntetni a kihirdetési záradékot.

Az ajánlás lezárásának időpontja: 2010. december 15.

Összeállította: BM Önkormányzati Feladatok Főosztálya

Jogszályjegyzék

- a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény;
- a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény;
- a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXIII. törvény;
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény;
- az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény;
- a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény;
- a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény;
- a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény;
- a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény;
- a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény;
- a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény;
- a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény;
- a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény;
- a lobbitevékenységről szóló 2006. évi XLIX. törvény;
- az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 2007. évi XCIX. törvény;
- a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény;
- az államháztartás működési rendjéről szóló 292/2009. (XII. 19.) Korm. rendelet;
- a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet.

**A helyi önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatainak elkészítéséhez,
módosításához figyelembe veendő alkotmánybírósági határozatok**

I. A bevezető rész

120/2008. sz. AB határozat

Az Alkotmánybíróság egy fővárosi kerületi önkormányzat képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló rendeletét vizsgálta abban a kérdésben, hogy az önkormányzat elnevezése megfelel-e a Budapest főváros közigazgatási területéről és kerületi beosztásáról szóló 1994. évi XLIII. törvény rendelkezéseinek.

A kifogásolt helyi szabályozás szerint az önkormányzat elnevezését az Alkotmánybíróság alkotmánysértőnek találta, mivel a helyi rendelet megalkotása során a kerületi önkormányzat nem a Kerületi törvényben kapott felhatalmazásnak megfelelően állapította meg az önkormányzat, a képviselő-testület és a polgármesteri hivatal nevét, illetve elnevezését, mert abban nem szerepeltette a Kerületi törvénnyel megállapított „Budapest főváros ... kerület” közigazgatási helynevet.

611/B/2003. sz. AB határozat

Az Alkotmánybíróság Budapest Főváros egy másik kerületi Önkormányzata Képviselő-testületének Szervezeti és Működési szabályzatáról szóló rendeletének az önkormányzat elnevezését érintő részét vizsgálva megállapította, hogy a hivatalos közigazgatási helynév mellett a képviselő-testület megnevezheti a kerületet, amely elnevezések vagy lefedik a kerület teljes területét, esetenként névösszetételben, vagy jellemzőek az adott kerületre.

681/B/2007. sz. AB határozat

Az indítványozó álláspontja szerint a helyi címer és zászló, valamint a településnév használatának rendjéről szóló rendelet azon rendelkezése, mely megköveteli a név használati jogosultság igazolását, ellentétes a sajtóról szóló 1986. évi II. törvénnyel.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította az alábbi indokok miatt.

Az érintett település nevének használata, annak engedélyezése olyan helyi társadalmi viszony, amelynek a szabályozására az önkormányzat az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése és az Ötv. 16. §-a alapján önkormányzati rendeletet alkothat.

A támadott rendelkezés azokat a szempontokat, követelményeket határozza meg, amelyeket a polgármesternek mérlegelnie kell a kérelem elbírálásakor, nevezetesen a sajtótermék alkalmas-e a közfigyelem felkeltésére, a város iránti megbecsülés fokozására. Az indítvány állításával ellentétben ezek a követelmények nincsenek összefüggésben az időszaki lapnyilvántartásba vételével, amit az önkormányzat nem szabályoz, nem is szabályozhat, mert arról a Sajtó törvény rendelkezik a 12. §-ában. Mindebből következően nincs összefüggés a támadott rendelkezés és az időszaki lapnyilvántartásba vétele között, a kifogásolt rendelkezés nem ellentétes a Sajtó törvénnyel.

38/2005. (X.18.) AB határozat

Budapest Főváros egyik kerület Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló rendelete meghatározta a kerület közigazgatási helynevet.

Az Alkotmánybíróság kifejtette: Az önkormányzattal bíró közigazgatási területi egységekről az állam közhatalmi szervei alkotmányos jogkörükben döntenek. Az *Országgyűlés* hatáskörébe tartozik a megyékről, a megyék területéről, elnevezéséről, székhelyéről, továbbá a fővárosi kerületi tagozódásról való döntés. A *köztársasági elnök* dönt községgé nyilvánításról, városi cím adományozásáról, a város, a község elnevezéséről. E szabályozásból egyértelműen megállapítható, hogy a helyi önkormányzattal rendelkező közigazgatási területi egységek elnevezéséről, közigazgatási helynevéről az az állami szerv dönt, amely azt a területi egységet létrehozhatja, megszüntetheti, átszervezheti.

Minden helyi önkormányzattal bíró településnek, közigazgatási területi egységnek rendelkeznie kell közigazgatási helynévvel. Ugyanakkor *minden önkormányzati közigazgatási területi egységnek egy hivatalos közigazgatási helyneve lehet, egy helynév egy közigazgatási egységet jelölhet, amely egyértelműen alkalmas annak azonosítására.* A hivatalos közigazgatási helynév nem lehet hasonló, összetéveszthető más közigazgatási területi egység helynevével. Éppen ezért érvényesül az az elv, hogy a közigazgatási területi egységet létrehozó állami szerv dönt a közigazgatási területi egység hivatalos helynevéről. A földrajzi nevekkel való összetéveszthetőség elkerülése érdekében a magyarországi hivatalos földrajzi nevekről szóló 71/1989. (VII. 4.) MT rendelet alapján a Földrajzinév-bizottság a község- és városneveket érintő döntés előtt az Ötv. 58. §-a alapján szakmai véleményt ad.

A fővárosi kerületekről az Országgyűlés dönt, ezzel a döntéssel az Országgyűlés megállapítja a fővárosi kerületek hivatalos közigazgatási helynevét. Budapest főváros közigazgatási területéről és kerületi beosztásáról szóló 1994. évi XLIII. törvény (Kerületi tv.) szerint a fővárosi kerületek hivatalos közigazgatási helyneve az, amit a Kerületi tv. állapít meg római számmal és a határvonal pontos megállapításával. A hivatalos közigazgatási helynév mellett nevezheti el a képviselő-testület a kerületet.

A vizsgált rendelkezés alkotmányellenes, mivel a Kerületi tv. alapján a képviselő-testület a kerület elnevezését határozhatja meg és nem annak közigazgatási nevét.

II. A feladatok és hatáskörök, a hatáskör átruházása

551/B/2004. AB határozat

Az Alkotmánybíróság egy Szervezeti és Működési Szabályzat mellékletében foglalt szabályozást vizsgálta. A helyi norma azt az alkotmányossági problémát vetette fel, hogy *a Közgyűlés* a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátása céljából létrehozott intézményének *magasabb vezető beosztású közalkalmazotti jogállásban lévő vezetőjére vonatkozó fegyelmi jogkört* (nevezetesen a fegyelmi eljárás megindításának és a fegyelmi büntetés kiszabásának jogát) *átruházhatja vagy nem.*

A fenti kérdés megválaszolásához a következő alkérdéseket tanulmányozta az Alkotmánybíróság:

- A fegyelmi jogkört alkotó egyes munkáltatói jogkörök az önkormányzat közgyűlésének vagy a főpolgármesterének hatáskörében vannak-e?
- Amennyiben a közgyűlést illetik e hatáskörök, tiltja-e törvény a hatáskör átruházását?

Az Ötv. egyes jogszabályhelyeinek egybevetésével – 2.§ (2) bekezdés, 35.§ (2) bekezdés e) pont, 103.§ (1) bekezdés a)-b) pontok – megállapította az Alkotmánybíróság, hogy a polgármestert (és a fővárosi önkormányzat esetén a főpolgármestert) az Ötv. alapján megillető egyéb munkáltatói jogkörökbe a fegyelmi eljárás megindításának joga és a fegyelmi büntetés kiszabásának joga nem tartozik bele, ezek az Ötv. szerint a képviselő-testületet (közgyűlést) megillető jogkörök.

A közalkalmazotti jogviszonyban lévő intézményvezetők tekintetében az Ötv. mellett a Kjt. előírásait is figyelembe kell venni, mely szerint intézményvezető fegyelmi ügyében a fegyelmi eljárás megindításának elrendelése, a fegyelmi tanács feladatainak ellátása és a

fegyelmi büntetések kiszabása nem tartozik a (fő)polgármester törvényben meghatározott önálló hatáskörébe.

Mindez azt is jelenti, hogy a közgyűlésnek az ilyen hatáskörök gyakorlásáról való rendelkezése nem alkotmányellenes.

A hatáskör-gyakorlás egyik központi kérdése a hatáskör-átruházás, mellyel kapcsolatban az Alkotmánybíróság utalt korábbi döntésére: „a magyar önkormányzati rendszer egyik alapvető sajátossága, hogy a képviselő-testületet széles körű önállóság illeti meg a tekintetben, hogy milyen munkamegosztást alakít ki saját maga és szervei között.(...) A képviselő-testület belátásán – hatáskör-átruházási gyakorlatán – múlik az is, erősíti vagy gyengíti-e a polgármester helyi önkormányzásban betöltött szerepét. A helyi képviselő-testület saját feladat-és hatásköréből (az át nem ruházhatók kivételével) bármelyiket átruházhatja a polgármesterre.”

Az át nem ruházható hatásköröket szabályozó 10.§ (1) bekezdésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság egyértelműen megállapította, hogy ez a felsorolás nem zárt végű, taxatív felsorolás, hanem ezt a kört a törvény tovább bővítheti. Erre utal e rendelkezés n) pontja is, mely szerint az át nem ruházható hatáskörök közé tartoznak azok is, melyeket a törvény a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe utal. Nem elegendő tehát, hogy más törvény az adott döntés meghozatalát a képviselő-testület hatáskörébe utalja, hanem az is kell, hogy a törvény az átruházás tilalmát külön is kimondja.

A konkrét ügy kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kjt. nem tartalmaz olyan rendelkezést, mely szerint a fegyelmi eljárás megindításának jogköre és a fegyelmi büntetés kiszabása a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörét képezné.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az SZMSZ vizsgált rendelkezése átruházható közgyűlési hatásköröket ruház át a közgyűlés bizottságára, ezért nem találta azt sem törvénytörőnek, sem alkotmányellenesnek.

1025/H/1994. AB határozat

Az Ötv. által a képviselő-testület számára önkormányzati ügyekben a hatáskör átruházására biztosított jog magában foglalja azt a jogot is, hogy a képviselő-testület, mint a hatáskör címzettje, meghatározza a hatáskör gyakorlásának feltételeit és módját. Ezt normatív módon, önkormányzati rendeltbe foglaltan is megteheti. A képviselő-testület szabályozási jogkörének terjedelmét természetesen a képviselő-testületet hatáskörrel felruházó törvényi rendelkezés határozza meg, az e körben alkotott önkormányzati rendelet szabályai nem lehetnek ellentétesek, illetve nem haladhatják meg annak kereteit.

10/1995. (II. 22.) AB határozat

A képviselő-testület hatásköreit az Ötv. 9. § (3) bekezdésében foglaltak szerint ruházhatja át. Másnak, így a polgármesteri hivatal valamely ügyosztályának vagy bármely más elnevezésű szervezeti egységének viszont nem jogosult átadni a hatáskörét.

A képviselői jogot illetően pedig az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az Ötv. 9.§ (1) bekezdése értelmében a képviselő-testületet a polgármester képviseli, ez a személyes képviselői jog természetesen átruházható. Viszont szervezeti egység a képviselő-testület képviselőjeként nem járhat el. Így törvénytörő az a rendelkezés, mely a polgármesteri hivatal szervezeti egységét hatalmazza fel a képviselő-testület nevében történő szerződéskötésre.

35/1993. (V.28.) AB határozat

A képviselő-testület az SZMSZ-ében a polgármesteri hivatal szervezeti egységére úgy ruházott át a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. tv.

(továbbiakban: Hatásköri tv.) 135. §-ából adódó feladatokat, hogy az önkormányzat működésével, valamint az államigazgatási ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos, a polgármesteri hivatal által ellátható feladatoktól nem különítette el a Hatásköri tv. 135. §-ában hatáskört is megállapító rendelkezéseket. Az Ötv. alapján azonban önkormányzati hatáskörök a polgármesteri hivatalra nem ruházhatók át, ezért az Alkotmánybíróság megsemmisítette az SZMSZ erre vonatkozó előírását. (A Hatásköri tv. 135. §-a rendelkezéseinek túlnyomó része azóta hatálytalanná vált.)

Az SZMSZ egy másik rendelkezése szerint a polgármesteri hivatalra átruházott feladatkörök ellátása során a másodfokú ügyintézés a képviselő-testület tárgykör szerint illetékes bizottságai végzik. Sem az Ötv., sem a Hatásköri tv. alapján nincs államigazgatási ügyben hatásköre a bizottságoknak, ezért az Alkotmánybíróság ezt a rendelkezést is megsemmisítette.

III. A képviselő-testület működése

68/2009. (VI. 24.) AB határozat

Egy SZMSZ-beli szabályozás szerint ha az interpelláló képviselő az ülésen nincs jelen, az interpellációt visszavontnak, illetve az írásban kiosztott választ elfogadottnak kell tekinteni.

A rendelkezés az Alkotmánybíróság álláspontja szerint alkotmányellenes. A rendelet egy fikciót tartalmaz, mert egyrészt a képviselők távollétét azonosítja a felvilágosítás kérésről való lemondással, másrészt a választ annak ellenére a képviselő által elfogadottnak tekinti, hogy erről a képviselő nyilatkozhatott volna

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a rendelet vizsgálat alá vont része ellentétes az Ötv. 19.§ (2) bekezdés a) pontjába foglaltakkal (a települési képviselő a képviselő-testület ülésén a polgármestertől (alpolgármestertől), a jegyzőtől, a bizottság elnökétől önkormányzati ügyekben felvilágosítást kérhet, amelyre az ülésen - vagy legkésőbb tizenöt napon belül írásban - érdemi választ kell adni), ezért azt, mint magasabb szintű jogszabállyal ellentétes önkormányzati rendeleti szabályt, az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésére tekintettel, megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság a továbbiakban a rendeletnek a képviselő-testületi ülés vezetésére, az ülésen való hozzászólásokra vonatkozó szabályait vizsgálta. Az SZMSZ alapján ha a napirendhez több felszólaló nincs, az elnök a vitát lezárja. „A vita lezárását napirendi pontonként és képviselőcsoportonként a frakcióvezető vagy az általa megbízott személy, illetve a független képviselő, legfeljebb egy-egy alkalommal javasolhatja, e kérdésben a Közgyűlés vita és felszólalás nélkül határoz. A javaslat megszavazása esetén a hozzászólásra jelentkezett képviselők hozzászólási jogukat elvesztik.”

Az Alkotmánybíróság kifejti, hogy a hozzászóláshoz való jog nem abszolút jog. Azonban a vita olyan lezárásával, amely a már hozzászólásra jelentkezett képviselőket megfosztja a hozzászólási lehetőségtől, alapvetően és lényegesen korlátozza azt az alapvető képviselői jogot, mely a képviselőtestület döntéseinek előkészítésében való részvételre, illetve a helyi közügyek megvitatására vonatkozik. A vita lezárása után ugyanis szavazás következik, a képviselő annak ellenére nem mondhatja el a véleményét, hogy azt korábban jelezte az ülést vezető elnöknek. Ez a fajta vitalezárási szabály megfosztja a képviselőt attól is, hogy az adott napirendi pont tárgyához módosító indítványt fűzzön.

834/B/2003. AB határozat

A tárgyi ügyben a helyi rendelet külön lehetőséget biztosít a képviselőcsoportok vezetőinek, hogy véleményüket kifejtthessék, ráadásul tágabb időkeretet biztosít számukra, mint a települési képviselők hozzászólására megállapított időkeret. Az indítványozó szerint ez a

rendelet sérti a képviselői egyenlőség törvényi szabályozását és indokolatlan különbséget tesz a képviselők között a frakcióvezetők javára.

Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a képviselőcsoportokat munkájuk segítése, képviselői tevékenységük összehangolása érdekében hozzák létre a képviselők. A frakcióvezető pedig egy olyan képviselő, akit más képviselők a képviselői tevékenységük összehangolása, segítése céljából bíznak meg e feladattal és aki őket képviseli a vita során. A képviselőcsoport és vezetőjének léte természetesen nem vonja el a képviselők jogát véleményük önálló megjelenítésére. A frakcióvezető azonban szükségképpen több képviselőt képvisel, így a számára biztosított tágabb időkeret annak elismerésén nyugszik, hogy a képviselőcsoporton belül a képviselők egymás között megvitatják a testületi előterjesztéseket. A fentiek alapján, mivel a frakcióvezető egyben több képviselő véleményét is megjelenítheti, nem kell szükségszerűen egyenlőségjelet tenni a frakcióvezetők és a képviselők hozzászólási lehetősége között, hiszen nem teljesen azonos jogállású személyekről van szó.

Az indítványozó a tárgyi helyi rendelet azon szabályát is sérelmesnek találta, melynek értelmében a polgármester és az alpolgármester(ek) a vita bármely részében kifejtethetik véleményüket. Véleménye szerint ezzel a nevezettek olyan többletjogokat kaptak, mely sérti a képviselői jogok és kötelezettségek egyenlőségét, hiszen e hozzászólási jog nem az ülés levezetésével összefüggő hatásköreikhez kapcsolódik.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban az Ötv. 32. §-át nem lehet mechanikusan értelmezni, vagyis e jogszabályhelyből nem vonható le az a következtetés, hogy a polgármesternek kizárólag annyi joga lehet egy képviselő-testületi ülés során, mint egy képviselőnek.

1114/H/2005. AB határozat

Az indítványozó által kifogásolt SZMSZ-beli rendelkezés szerint a napirendi pontok tárgyalása előtt a képviselőcsoport nevében három percen van felszólalási lehetőség, a közgyűlés bármely tagja a napirendi pontok tárgyalása után szólalhat fel három percen. Az indítvány szerint ez a szabályozás sérti az Alkotmány 61. § (1) és (2) bekezdésében deklarált véleménynyilvánítás szabadságát, az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, amely szerint a helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal, valamint az Ötv. 19. § (1) bekezdésében megfogalmazott képviselői egyenjogúság elvét.

Az indítványozó álláspontja szerint az Ör. szabályozása értelmében a képviselői véleménynyilvánítási jog korlátozott a képviselőcsoporthoz nem tartozó képviselők esetében, illetve a hozzászólásra vonatkozó többlet jogosítvány csak a képviselőcsoporthoz való csatlakozással szerezhető meg. Márpedig a szabad mandátum elve alapján nem kötelezhető az egyéni képviselő arra, hogy csatlakozzon valamely képviselőcsoporthoz.

Az indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.

Az Alkotmánybíróság már a 308/B/2000. AB határozatában rámutatott arra, hogy a képviselő-testület minősített többséggel a saját működése körében önkorlátozó szabályokat hozhat, valamint arra, hogy a szabad véleménynyilvánítás alkotmányos alapjogából nem következik az, hogy a képviselő-testület ülésén a testület tagjai korlátlan számban és időtartamban szólhatnak hozzá.

Az önkormányzati képviselőnek az önkormányzat működési körében több lehetősége van a véleménye szabad kinyilvánítására, ezeknek csak egyike a képviselő-testület ülésén való hozzászólás (ilyenek pl. a helyi nyilvános fórum, bármely bizottsági ülésen való részvétel, ahol nem korlátozott a hozzászólás ideje, döntések előkészítésében való részvétel lehetősége, írásban benyújtott hozzászólás, amelyet a kérésére a jegyzőkönyvhöz kell csatolni).

A napirend előtti felszólalás jogával kapcsolatban az Alkotmánybíróság véleménye szerint itt nem egyéni képviselői jogokról van szó, hanem a testületet, nevezetesen a képviselőcsoportot megillető jogokról, amelyek nem állíthatók szembe a képviselők egyéni jogaival.

645/B/2003. AB határozat

Egy városi önkormányzat SZMSZ-ének azon rendelkezését kifogásolták, amelyek a közgyűlési előterjesztésre jogosultak körét, másrészt a közgyűlési felszólalás rendjét tartalmazzák. Az indítványozó szerint ezen szabályok a frakcióhoz nem tartozó települési képviselőket az említett jogok gyakorlásából kizárják, illetve a napirend előtti felszólalásokkal összefüggésben a kifogásolt jogszabályhely nem biztosította a frakcióhoz nem tartozó képviselők felszólalását.

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy nem csupán a kifogásolt SZMSZ 31.§ (1) bekezdése, hanem a 32.§-a is lehetővé teszi, hogy előterjesztést nyújtsanak be a közgyűléshez. Ez utóbbi szakasz kifejezetten a képviselői önálló indítványok előterjesztéséről rendelkezik, amelyet valamennyi települési képviselő tehet. A vizsgált 32.§ (5) bekezdés szerint pedig a képviselői indítvánnyal kapcsolatban az előterjesztésekre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Mindezek alapján nem állapítható meg, hogy különbséget tettek volna az önkormányzati képviselők között az előterjesztések benyújtására való jogosultság szempontjából, s egyes önkormányzati képviselőket kizártak volna a közgyűlés munkájából.

Az Alkotmánybíróság az önkormányzati képviselők közötti, előterjesztés benyújtására vonatkozó különbségtételére vonatkozó, indítványt elutasította, míg a felszólalási joggal kapcsolatos indítvány tekintetében – a vizsgált rendelkezés időközbeni hatályon kívül helyezése miatt – az eljárást megszüntette.

33/1998. (VI. 25.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a képviselő-testületnek, mint autonóm közösségnek a véleménynyilvánítás megjelenítésének külső formájával, módjával kapcsolatban jogában áll olyan (ön)korlátozó rendelkezéseket alkotni, amelyek garantálhatják a testület zavartalan működését.

Jogsértő azonban az olyan rendeleti szabályozás, mely olyan kifejezést tartalmaz, ami tág határok közötti viszonyítási alapot jelenthet, és ezáltal parttalan, keretek közé nem szorítható korlátozáshoz vezetne. A konkrét ügyben az indítványozók sérelmesnek vélték azt a rendelkezést, mely rendbíróságot helyezett kilátásba a közgyűlés azon tagjával szemben, aki a közgyűlési ülésen alaptalan, másokat sértő, illetve a testülethez méltatlan, nem illő kifejezést használ. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az „alaptalan” kifejezés a fenti gondolatmenet alapján valóban alkalmazható, hiszen e kifejezés tartalma kezelhetetlen és értelmezhetetlen. Azonban a többi kifejezéssel kapcsolatban akként foglalt állást, hogy azoknak az SZMSZ-be való felvétele a helyi jogalkotó mérlegelési jogkörébe tartozik.

28/1996. (VII. 3.) AB határozat

A támadott önkormányzati rendelet az alábbi rendelkezéseket tartalmazta:

„A napirendi pont tárgyalása során bármely képviselő egy alkalommal tárgyalási szünet elrendelését kérheti, melyhez a jelenlévő képviselők ¼-ének igen szavazata szükséges.”

„A képviselő-testület bármely képviselő indítványára – vita nélkül a jelenlévő képviselők egyenyedének igen szavazata alapján – név szerinti szavazást rendel el.”

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az Ötv. 14. § (1) bekezdése nem tesz különbséget a képviselő-testület elé terjesztett javaslatok között abból a szempontból, hogy azok érdemi vagy ügyrendi kérdések eldöntésére irányulnak. Bármely – minősített többséghez nem kötött

– javaslat határozattá emeléséhez – ha az ülés egyébként határozatképes – a jelenlévő települési képviselők több mint felének igen szavazata szükséges.

Az Ötv. vagy más magasabb szintű jogszabály nem írja elő, hogy a képviselő-testület működésével – az ülés levezetésével, rendjének fenntartásával kapcsolatos eseti eljárási döntéseket feltétlenül az Ötv. szerinti testületi szavazással kell meghozni. Más megoldási módokat is lehet az SZMSZ-be iktatni, köztük olyanokat, melyekben a kisebbségi vélemények érvényesülését a testület nem akadályozhatja meg.

33/1999. (X.30.) AB határozat

Egy SZMSZ vizsgálata során az Alkotmánybíróság megsemmisítette azt a rendelkezést, amelyben az alakuló ülésen képviselői mandátum vizsgálatot és annak testület általi hitelesítését írták elő. Az ilyen testületi döntés elvonja a választási szervek hatáskörét, ellentétes az 1997. évi C. tv. 33. § (2) bek. f) pontjával.

IV. A képviselők kérdezési, hozzászólási joga és a képviselő-csoport

399/H/2004. AB határozat

Az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet 55/A. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja. *Az indítvánnyal támadott rendelkezés a települési képviselők tevékenységének elősegítése érdekében a frakciók részére az önkormányzat illetékességi területén helyiséghasználatot biztosít.*

Az indítványozó álláspontja szerint az a tény, hogy a helyiséghasználatra csak azon pártok és szervezetek frakciói jogosultak, amelyek a helyi önkormányzati képviselők választásán jelölő szervezetként indultak és a választások eredményeként képviselőkhöz is jutottak, alkotmányellenes. Úgy véli, hogy a rendelkezés sérti az Ötv. 19. § (1) bekezdését, ezért az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütközik.

Az Ötv. 19.§ (1) bekezdés alapján a települési képviselők jogai és kötelezettségei azonosak. Nincs törvényi előírás a képviselőcsoportok alakítására, így a képviselő-testület szabadon dönthet e kérdésben. Döntésében azonban biztosítania kell a képviselők számára az azonos jogok, kötelezettségek gyakorlását.

A képviselő-testület tagjai, a helyi képviselők az adott önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában meghatározott módon alakíthatnak frakciókat. Az önkormányzati rendelet támadott rendelkezésében a települési képviselők tevékenységének elősegítése érdekében, az önkormányzat illetékességi területén, a képviselőkhöz jutott szervezetek és pártok frakciónak biztosított helyiséghasználatáról szóló rendelkezés nem ellentétes a települési képviselők jogállását szabályozó Ötv. 19. § (1) bekezdésével, így nem ütközik az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe.

844/B/2002. AB határozat

Az egyik megyei önkormányzat alapokmányáról szóló rendelet (SZMSZ) az indítványozó szerint három szempontból alkotmányellenes:

- Az önkormányzat szerveinek a megalakításánál nem biztosítja a Közgyűlés létszámában megjelenített választási eredmények és szabad képviselői mandátum érvényesülésének a garanciáit.
- Az Alkotmánnyal ellentétes az SZMSZ azon szabályozása, amely a képviselőcsoportok alakítását a párt és társadalmi szervezetekre bízta.
- A helyi rendelet nem biztosítja a választási eredményt tükröző, a Közgyűlés létszámában megjelenített arányok érvényesülésének garanciáit.

Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a megyei közgyűlés – mint helyi önkormányzat - széles autonómiával rendelkezik szervezeti, működési rendjének meghatározása során. Szervezetalkítási autonómiájának egyetlen korlátja van, hogy a szervezeti és működési szabályzatban megállapított szervezeti szabályok törvényi rendelkezéssel nem lehetnek ellentétesek. Az Alkotmánybíróság ezt elvi jelleggel mondta ki az 1285/H/1993. számú határozatában. Sem az Alkotmány, sem az Ötv. vagy más törvény nem tartalmaz rendelkezést a tekintetben, hogy a bizottságok összetételének valamely szempontból tükröznie kellene a képviselő-testület, a közgyűlés összetételét.

Továbbá megállapította, hogy nincs olyan törvényi rendelkezés, amely kötelezné a közgyűlést arra, hogy az összetételében megállapítható választási eredmény érvényesülésének a garanciáit teremtsen meg a bizottságok összetételénél is.

A szabad mandátum elve azt jelenti, hogy a képviselő nincs kötve választói megbízásához, tevékenysége során a település egészéért vállalt felelősséggel képviseli választói érdekeit. Következésképpen nincs alkotmányos összefüggés és így alkotmányellenesség sem abban, hogy az SZMSZ a képviselőcsoportok alakítását a párt és társadalmi szervezetekre bízza. Az Alkotmány, az Ötv. és más törvény sem rendelkezik az önkormányzati képviselőcsoportokról, erről tehát a szervezetalkítás jogával élve szabadon dönthet a közgyűlés, megtartva a törvényi előírást, hogy az önkormányzati rendeletben, az SZMSZ-ben hozza meg ezt a döntést.

Az Alkotmánybíróság az SZMSZ valamennyi indítványt elutasította.

43/1992. (VII. 16.) AB határozat, 49/1992. (IX. 26.) AB határozat

Törvénysértő az a rendeleti szabályozás, mely a települési képviselőt – a széksértés miatt kiszabott bírság befizetéséig – kizárja a képviselő-testület munkájából.

308/B/2000 AB határozat

A sérelmesnek vélt rendeleti szabályozás korlátozza a képviselői hozzászólás számát és időtartamát, mely az indítványozó szerint az önkormányzati képviselő szabad véleménynyilvánításhoz való alkotmányos jogát csorbítja.

Az Alkotmánybíróság álláspontja értelmében a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlása azonban korlátozható – természetesen a korlátozó tartalmú normáknak meg kell felelniük a szükségesség és arányosság követelményének.

Az Alkotmánybíróság egyfelől kinyilvánította, hogy a szabad véleménynyilvánítás alkotmányos alapjogából nem következik, hogy bármely testület ülésén a testület tagjai korlátlan számban és időtartamban szólhatnak hozzá.

Másfelől leszögezte, hogy a helyi önkormányzatok működésének szervezeti kereteit és rendjét az Ötv. keretjelleggel szabályozza, azaz csak az alapvető, garanciális szabályokat – mint a határozatképesség, döntéshozatal, képviselő-testület aktusai, jegyzőkönyv hitelessége, rendeletek kihirdetése témakörök – rögzíti. Az önkormányzat a törvény keretei között önállóan alakítja ki szervezetét és működési rendjét, melynek alapján az önkormányzati szabályozás körébe tartozik az ülés menetére, a tanácskozás rendjére, a kérdésekre, hozzászólásokra, a vita lezárására, stb. vonatkozó részletes szabályok meghatározása.

Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy az önkormányzati képviselőnek az önkormányzati működés körében több lehetősége van véleménye szabad kinyilvánítására, ezeknek csak egyike a képviselő-testület ülésén való hozzászólás. Véleménynyilvánításra alkalmas lehetőségek:

- a képviselőnek rendelkezésére áll minden helyi nyilvános fórum
- a képviselő részt vehet bármely bizottság ülésén
- a képviselő részt vehet a döntések előkészítésében

- a képviselő írásban is benyújthatja hozzászólását.

68/2009. (VI. 24.) AB határozat

Egy SZMSZ-beli szabályozás szerint ha az interpelláló képviselő az ülésen nincs jelen, az interpellációt visszavontnak, illetve az írásban kiosztott választ elfogadottnak kell tekinteni.

A rendelkezés az Alkotmánybíróság álláspontja szerint alkotmányellenes. A rendelet egy fikciót tartalmaz, mert egyrészt a képviselők távollétét azonosítja a felvilágosítás kérésről való lemondással, másrészt a választ annak ellenére a képviselő által elfogadottnak tekinti, hogy erről a képviselő nyilatkozhatott volna

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a rendelet vizsgálat alá vont része ellentétes az Ötv. 19.§ (2) bekezdés a) pontjába foglaltakkal (a települési képviselő a képviselő-testület ülésén a polgármestertől (alpolgármestertől), a jegyzőtől, a bizottság elnökétől önkormányzati ügyekben felvilágosítást kérhet, amelyre az ülésen - vagy legkésőbb tizenöt napon belül írásban - érdemi választ kell adni), ezért azt, mint magasabb szintű jogszabállyal ellentétes önkormányzati rendeleti szabályt, az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésére tekintettel, megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság a továbbiakban a rendeletnek a képviselő-testületi ülés vezetésére, az ülésen való hozzászólásokra vonatkozó szabályait vizsgálta. Az SZMSZ alapján ha a napirendhez több felszólaló nincs, az elnök a vitát lezárja. „A vita lezárását napirendi pontonként és képviselőcsoportonként a frakcióvezető vagy az általa megbízott személy, illetve a független képviselő, legfeljebb egy-egy alkalommal javasolhatja, e kérdésben a Közgyűlés vita és felszólalás nélkül határoz. A javaslat megszavazása esetén a hozzászólásra jelentkezett képviselők hozzászólási jogukat elveszítik.”

Az Alkotmánybíróság kifejti, hogy a hozzászóláshoz való jog nem abszolút jog. Azonban a vita olyan lezárásával, amely a már hozzászólásra jelentkezett képviselőket megfosztja a hozzászólási lehetőségtől, alapvetően és lényegesen korlátozza azt az alapvető képviselői jogot, mely a képviselőtestület döntéseinek előkészítésében való részvételre, illetve a helyi közügyek megvitatására vonatkozik. A vita lezárása után ugyanis szavazás következik, a képviselő annak ellenére nem mondhatja el a véleményét, hogy azt korábban jelezte az ülést vezető elnöknel. Ez a fajta vitalezárási szabály megfosztja a képviselőt attól is, hogy az adott napirendi pont tárgyához módosító indítványt fűzzön.

44/H/2001. AB határozat

Sem az Alkotmány, sem az Ötv. nem rendelkezik az önkormányzati képviselő-testület képviselőcsoportjairól, és nincs olyan előírás sem, mely szerint a képviselő-testületnek erről a kérdéskörrel rendelkeznie kellene. Következésképpen a képviselő-testületet szervezeti és működési rend kialakítása tekintetében megillető szabadság magában foglalja azt is, hogy a képviselő-testület nagy önállóságot élvez a képviselőcsoportok megalakításában, illetve az egyes bizottságokban való képviseletük szabályozásában.

71/2006. (XII. 15.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság a tárgyi ügyben arra az álláspontra helyezkedett, hogy az önkormányzat költségvetésében szereplő képviselői alap feletti rendelkezés joga – az alap célját, felhasználási területeit figyelembe véve – a települési képviselő képviseleti feladatának ellátásához szükséges jog. Ennek következtében a települési képviselők között – megválasztásuk módjára tekintettel – nem tehető olyan különbség, hogy az egyéni választókerületben megválasztott képviselőket megilleti e jog, míg a listán megválasztott képviselőket nem. Ez a különbségtétel ellentétes mind a hátrányos megkülönböztetés tilalmával, mind az Ötv. 19. § (1) bekezdésével.

V. A döntéshozatali eljárás

9/1996. (II. 23.) AB határozat

Az Ötv. 15. § (2) bekezdése a minősített többséget kötelező erővel állapítja meg, ezért attól eltérő szavazati arányt az SZMSZ nem állapíthat meg.

69/1992. (XII.21.) AB határozat

Az SZMSZ támadott rendelkezése szerint a jelenlévő képviselők 2/3-ának egyetértő szavazata szükséges az általános rendezési terv elfogadásához, továbbá azokban az esetekben, amennyiben a részletes rendezési terv módosításáról a Közgyűlés dönt, valamint közgyűlési hatáskör bizottságok részére történő átruházásához.

Az általános rendezési terv és a részletes rendezési terv rendeleti formát igényel, amelyhez minősített többség szükséges, ezért az Alkotmánybíróság megsemmisítette az ezekre vonatkozó rendelkezést. A hatáskörök bizottságra való átruházása esetében az Ötv. 23. § (2) bekezdése megszorító feltételt tesz, ugyanis hatósági hatáskör e rendelkezés értelmében csak önkormányzati rendelettel állapítható meg a bizottságoknak, amely ugyancsak minősített szavazati többséget igényel. Az ennek megfelelő differenciálás elmaradása miatt ez az SZMSZ szabály is megsemmisítésre került.

70/1992. (XII. 21.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság megállapította: „Amennyiben a képviselők több, mint felének az egybehangzó szavazata a tartózkodók száma miatt a határozatképesség alá csökken, érvényes határozat nem születhet.” Ezt a törvényes követelményt nem sérti az az SZMSZ-beli rendelkezés, mely a szavazástól való tartózkodást egybeszámolja a „nem” szavazatokkal.

47/1993. (VII. 2.) AB határozat

Az Ötv. 16. § (2) bekezdésében foglaltakra figyelemmel az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy az önkormányzati rendelet akkor tekinthető kihirdetettnek, ha kihirdetésére valamennyi, az SZMSZ-ben meghatározott módon sor került.

2024/H/1991. AB határozat

Szintén az Ötv. 16. § (2) bekezdése kapcsán deklarálta az Alkotmánybíróság, hogy valamennyi jogszabálynak, így az önkormányzati rendeletnek is mellőzhetetlen érvényességi kelléke az, hogy előre meghatározott és megismerhető rendelkezések szerint kerüljön kihirdetésre. E követelményből az következik, hogy minden képviselő-testületnek az SZMSZ-ben meg kell határoznia az általa alkotott önkormányzati rendeletek helyben szokásos kihirdetési rendjét és ezeket az előírásokat maradéktalanul követnie kell.

32/1993. (V. 26.) AB határozat

Ezen határozatában az Alkotmánybíróság újfent a rendeletek kihirdetésével, hatályosulásával foglalkozott: „Ameddig ... egy elfogadott normát nem hirdetnek ki, az nem is minősül jogszabálynak... A kihirdetés elmaradása kétségtelenül jogsértést valósít meg, amely azonban a kihirdetésre kötelezett tisztségviselők felelősségét alapozza meg, de nem teszi az elfogadott jogszabályt valódi normává.”

Másrészt az Alkotmánybíróság véleményes szerint téves az az okfejtés, mely szerint ha egy képviselő egy indítvánnyal kapcsolatban nem akar vagy nem tud szavazni, akkor őt úgy kell tekinteni, mintha az ülésen jelen sem lenne. „A képviselői jelenlét ugyanis csak a testület

határozatképességét, nem pedig a határozathozatal megengedett szabályozási módját befolyásolja.”

20/2001. (VI. 11.) AB határozat

Az önkormányzati rendeletek tekintetében garanciális jelentősége van annak, hogy a rendelet megjelölése a rendelet tárgyán és számán kívül tartalmazza a jogalkotó megnevezését valamint a kihirdetés dátumát.

69/1995. (XII. 12.) AB határozat

Az Ötv. 16. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az önkormányzati rendeletet a polgármester és a jegyző írja alá, kihirdetéséről a jegyző gondoskodik. Ez a rendelkezés nem ad jogot sem a polgármesternek, sem a jegyzőnek arra, hogy a képviselő-testület által alkotott rendeletet felülbírálja. Az Ötv. 10. §-a alapján a rendeletalkotás a képviselő-testület kizárólag, át nem ruházható jogköre. Ennek következtében a képviselő-testület által elfogadott rendeletet – jogszabálysértés esetén is – csak a képviselő-testület maga helyezhető hatályon kívül. A jegyző az elfogadott rendeletet nem bírálhatja felül azzal, hogy nem hirdeti ki.

505/D/2009. AB határozat

Az indítványozó az SZMSZ 92. § (1) bekezdése, illetve egésze alkotmányellenességének a megállapítását és megsemmisítését a következő indokkal kérte: „A Kgy.r. ugyanis, hallgatásával egészében - vélelmezem - alkotmányellenes módon nyújt lehetőséget ügyemben a jogorvoslati eljárás megvonására, ezzel megsértve az Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdésben foglaltakat.”

Az indítványozó ügyének azt tekinti, hogy a Városrendezési, Tulajdonosi és Lakásügyi Bizottság (VTLB) határozata a pályázatot elfogadva a lakásfenntartó szövetkezetnek adott támogatást a lakóház energiatakarékos felújítására, és e határozat tekintetében gondolja az indítványozó, hogy az SZMSZ elvonta jogorvoslati jogát. Az indítványozó ezen vélelme azonban nyilvánvalóan megalapozatlan, mert a VTLB határozat a lakásfenntartó szövetkezet pályázatát fogadta el és nyújtott támogatást a lakásfenntartó szövetkezetnek az épület felújításához. Ez a határozat nem közigazgatási ügyben, nem is önkormányzati hatósági ügyben született, nem tartalmaz döntést az indítványozó egyedi ügyében. Az indítványozónak e határozat tekintetében nincs jogorvoslati joga, amit így az SZMSZ - főképpen hallgatással - nem is vonhatott el. Az SZMSZ támadott 92. § (1) bekezdése a polgármesternek a közgyűléssel kapcsolatos feladatait részletezi, amelyek nincsenek összefüggésben a VTLB határozatával. Az indítványozó sérelmezett fizetési kötelezettsége sem a VTLB határozatán, hanem a lakásszövetkezet közgyűlésének határozatán alapul. Az Alkotmánybíróság felhívja az indítványozó figyelmét: a közigazgatási hivatal részletesen tájékoztatta arról, hogy volt jogorvoslati joga, ugyanis a lakásszövetkezeti közgyűlés sérelmezett határozata ellen a lakásszövetkezetekről szóló 2004. évi CXV. törvény 9. §-a alapján kérhette a bíróságtól az olyan határozat felülvizsgálatát, amely e törvény rendelkezéseibe, más jogszabályba vagy a lakásszövetkezet alapszabályába ütközik.

VI. A nyilvánosság

33/1999. (X.30.) AB határozat

Megsemmisítette az Alkotmánybíróság azt az SZMSZ rendelkezést, amely a zárt ülésen a polgármesteri hivatal osztályvezetőit szakértői minőségben rendeli meghívni.

Az Ötv. 12. § (5) bek. pontosan meghatározza a zárt ülés résztvevőinek körét. Az Ötv. 12. § (2) bek. értelmében a testület ülését a polgármester hívja össze. A zárt ülésre tehát a szakértőket a polgármester hívja meg, vagyis ő jogosult eldönteni, hogy az adott esetben ki minősül szakértőnek. Az SZMSZ szabályozása nem térhet el az Ötv. 12. § (5) bek. taxatív felsorolásától.

57/2000. (XII. 19.) AB határozat

Törvénytörő az a szabályozás, mely korlátozza vagy kizárja a nem önkormányzati képviselőknek a képviselő-testületi ülésen készült hangfelvételhez, illetve szavazógéppel való szavazás esetén a szavazásról készült számítógépes listához való hozzáférést. E jogellenes korlátozás történhet oly módon is, hogy a szabályzat csak képviselők számára, illetve meghatározott körben teszi lehetővé a hozzáférést.

19/1995. (III. 28.) AB határozat

Törvénytörő az olyan szabályozás, mely

- kizárólag helyi választópolgárok számára teszi lehetővé a képviselő-testületi dokumentumokba való betekintést,
- a testületi ülés dokumentumainak tanulmányozását csak az ülést követő meghatározott ideig (a tárgyi ügyben 60 napig) teszi lehetővé,
- a közérdekű adatok megismerését célhoz köti (az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kérelmező nemcsak közérdekből, hanem jogos érdekei, vagy csoportérdek érvényesítése céljából is kezdeményezheti a közérdekű adat megismerését. A közérdekű adatot kezelő szerv nem jogosult az adatkérés okának vizsgálatára),
- a nyilvános képviselő-testületi ülésen elhangzott nyilatkozatok publikálásához az érintett személy hozzájárulását írja elő (a nyilvános képviselő-testületi ülésen – mint nyilvános közszereplés során – az elhangzott nyilatkozatok és személyes megnyilvánulások közérdekű adatokká váltak),
- a nyilvános képviselő-testületi ülésről készült hangfelvétel átmásolását nem teszi lehetővé (a közérdekű adatot tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről a kérelmező annak tárolási módjától függetlenül kérhet másolatot).

17/1997. (II. 28.) AB határozat

Zárt ülést csak az Ötv. 12. § (4) bekezdésében meghatározott esetekben lehet tartani. A zárt tárgyalások során általában egyedi határozatok meghozatalára kerül sor. A normatív tartalmú döntéstervezetek megvitatását azonban, melynek eredményeként a testület rendeletet fogad el, ugyanúgy szabálysértő zárt ülésen megejteni, mint ahogy a rendeletet sem lehet titkosítani, vagy csak szűk körben ismertté tenni.

32/1992. (V. 29.) AB határozat

Az a szabályozás, amely lehetővé teszi, hogy a zárt ülés előterjesztései és jegyzőkönyve tartalmuktól függetlenül legyenek hozzáférhetetlenek a polgárok számára, korlátozza a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó alapvető jogot. Az információk visszatartása, nyilvánosságuk korlátozása nem vonatkozhat általában dokumentumokra, mivel a nyilvánosság körének meghatározásánál a dokumentumok tartalmából kell kiindulni.

VII. A helyi népszavazás és népi kezdeményezés

76/2007.(X.19.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság az önkormányzat helyi népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló helyi rendeletét vizsgálta, annak is azon rendelkezését, mely a népszavazás eredményességét határozta meg. A kifogásolt rendelkezés értelmében „a népszavazás akkor eredményes, ha a választópolgárok több mint a fele érvényesen szavazott és az érvényesen szavazóknak több mint a fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott”.

Az Alkotmánybíróság a fenti helyi szabályozást alkotmányértőnek találta. A helyi népszavazás vonatkozásában az Ötv. 45.§-a az irányadó, melynek (2) bekezdése szerint a helyi népszavazás érvényes, ha a választópolgárok több mint fele szavazott és eredményes, ha a szavazók több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott. A kifogásolt helyi rendelkezés szerint a helyi népszavazás eredményességének egyik feltétele az, hogy a választópolgároknak több mint a fele érvényesen szavazzon. Abban az esetben, ha minden szavazat érvényes, akkor az Ötv. 45.§ (2) bekezdése és a helyi szabályozás azonos feltételt jelent. Ha azonban érvénytelen szavazat is van, akkor meghatározott esetekben a helyi rendelkezés szigorúbb feltételt jelent az Ötv.-nél.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a közgyűlés érvénytelen szavazatok esetén, meghatározott feltételek bekövetkezésékor szigorúbb feltételek meghatározásával, az Ötv. 45.§ (2) bekezdés a) pontjával ellentétes szabályozást alkotott, mely alkotmányértő.

107/2007.(XII.22.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság a helyi népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló rendelet azon szabályát vizsgálta, mely a következő tilalmat tartalmazta: „nem lehet kitűzni helyi népszavazást az országgyűlési képviselők, illetőleg a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásának időpontját megelőző és azt követő 60 napon belüli időpontra”.

A fenti szabályozás az alábbiak miatt alkotmányértő.

Az Alkotmánybíróság több határozatában is foglalkozott a helyi népszavazás intézményével és többek között megállapította, hogy a helyi népszavazás a választópolgároknak olyan joga, amelyet az Alkotmány 8.§ (2) bekezdése alapján csak törvény korlátozhat, de annak lényeges tartalma nem korlátozható. (34/1993.(V.28.) és 15/1996.(V.3.) számú AB határozatok)

A helyi népszavazás törvényi szabályozását egy részről az Ötv. IV. fejezete, az eljárási kérdéseket a Ve. XV. fejezete tartalmazza. A hivatkozott jogszabályok egyike sem tartalmaz a helyi népszavazás kitűzésének korlátozására vonatkozó rendelkezést.

Az Ötv. 50.§ (2) bekezdése azonban felhatalmazza a képviselő-testületet, hogy rendeletben szabályozza a helyi népszavazás és népi kezdeményezés további feltételeit, az eljárás rendjét. A Ve. 124.§ (4) bekezdése rögzíti, hogy mely esetekben nem lehet országos népi szavazást tartani. A Ve. 132.§-a azonban megjelöli azokat, az országos népszavazásra vonatkozó szabályokat, amelyeket a helyi népszavazáson a XV. fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Ezek között a Ve. 124.§ (4) bekezdése nem szerepel.

A helyi rendeleti szabályozás meghatározott időpontban és időtartamban kizárja a helyi népszavazás lehetőségét, mely az Alkotmányban rögzített népszavazáshoz való jog korlátozását jelenti. Továbbá a helyi szabályozás az Ötv. 50.§ (2) bekezdésében biztosított rendeletalkotási felhatalmazás körét is átlépte, ugyanis a rendeletalkotási joga nem terjed ki arra, hogy az önkormányzat rendeletében a népszavazáshoz való jogot korlátozza. Ilyen korlátozást csak törvény tartalmazhat.

27/1996. (VII. 3.) AB határozat

A tárgyi ügyben a képviselő-testület normatív módon megfogalmazta azt, hogy településrészt érintő népszavazás kezdeményezése esetén a népszavazás a település mely földrajzi területére rendelhető el.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a településrész területének ilyen, a népszavazásra bocsátott kérdéstől és a választópolgárok népszavazási kezdeményezésétől független, normatív meghatározása ellentétes az Ötv-nek a helyi népszavazásra vonatkozó szabályaival.

15/1996. (V. 3.) AB határozat

Az Ötv. felhatalmazása alapján az önkormányzatok rendeletben a helyi népszavazás gyakorlásának a törvényben meghatározott feltételein túl további feltételeket szabhatnak, de az Ötv. nem ad felhatalmazást arra, hogy az Ötv. 46. § (4) bekezdésében felsorolt tiltott tárgyköröket az önkormányzat kiegészítse, mivel ez a helyi népszavazásban megnyilvánuló alapjog kiüresedéséhez vezetne.

34/1993.(V.28.) AB határozat

Az érintett önkormányzati rendelet 4.§ (4) bekezdése bővítette azon ügyek körét, amikor nem rendelhető el népszavazás, ezért az Alkotmánybíróság ellentétesnek találta az Ötv. 46.§ (4) bekezdésével.

8/1994. (II.23) AB határozat

Egy helyi rendelet 1.§ (2) bekezdése községegyesítés megszüntetésének kezdeményezésére irányuló helyi népszavazáson az üdülőtulajdonosoknak is biztosította a részvétel lehetőségét. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint e szabályozás ellentétes az Ötv. 2. és 5.§-ával.

60/1996. (XII.22) AB határozat

A helyi szabályozás szerint a népszavazás eredményéről a választási bizottság tájékoztatja a polgármestert. A rendelkezés ellentétes az Ötv. 50.§ (1) bekezdésével, mely szerint a helyi népszavazás eredményéről a választási bizottság tájékoztatja a képviselő-testületet.

14/1999. (VI.3.) AB határozat

A támadott önkormányzati rendelet 9.§ (5) bekezdése tiltotta a település területét érintő népszavazás elrendelését a képviselő-testület megbízásának lejárta előtt 12 hónapon belül, amely ellentétes a területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvény 22.§ (2) bekezdés a) pontjával.

Ugyanezen rendelet 18.§ (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy ha a népszavazással érintett terület nem lakott területrésze is vonatkozik, akkor az Ötv. 46.§ (2) bekezdésében szabályozott érintett településrész választópolgárai alatt x kerület valamennyi választópolgárát érteni kell. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint e szabály ellentétben áll az Ötv. 66-66/C.§-aival, de sérti az Ötv. 46.§ (2) bekezdését is.

59/2002. (XI.28.) AB határozat

Egy helyi szabályozás a népszavazásra felteendő kérdés megfogalmazásába a képviselő-testület tagjain kívül a helyi választási bizottság, a kezdeményezők által választott bizottság tagjainak a bevonását is kötelezővé teszi, amely a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 133. § (2) bekezdésével ellentétesnek bizonyult.

61/1991.(XI.19.)AB, 1/1992.(I.16.)AB, 23/1992.(IV.21.)AB, 40/1992.(VII.16.) AB, 41/1992.(VII.16.)AB és 56/1992.(XI.4.)AB határozat

Az Alkotmánybíróság fenti határozataiban megsemmisítette az érintett önkormányzati rendeletek azon rendelkezéseit, amelyek az Ötv. 45.§ (2) bekezdésétől („eredményes, ha a szavazóknak több mint a fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott”) eltérően állapították meg a helyi népszavazás érvényességi és eredményességi feltételeit.

54/1991.(XI.8.)AB, 71/1992.(XII.21.)AB, 39/1993.(VI.25.)AB, 44/1993. (VII.2.)AB és 60/1996.(XII.22.) határozat

Az Ötv. 47. § (1) bekezdése rögzíti a a helyi népszavazás polgármesternél történő kezdeményezésére jogosult személyeket, szerveket. E körben az önkormányzatoknak – önálló helyi jogalkotásként - a választópolgárok számának törvényi keretek közötti meghatározására van módja. Az Alkotmánybíróság fenti határozataiban megsemmisítette az érintett önkormányzati rendeletek azon rendelkezéseit, amelyek az Ötv. 47.§ (1) bekezdésétől eltérően állapították meg kezdeményezésének feltételeit.

VIII. A polgármester, az alpolgármester és a jegyző

117/2008. sz. AB határozat

Az indítvány szerint alkotmányellenes az az SZMSZ-beli szabályozás, mely szerint „az ülés elnökének munkáját az ülés vezetésében az alpolgármester, közigazgatás szakmai tekintetben a jegyző segíti”.

Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) idevonatkozó jogszabályhelyei alapján megállapította, hogy azok felhatalmazzák a képviselő-testületet arra, hogy az ülésvezetési helyettesítési rendet meghatározzák, de e felhatalmazó rendelkezésnek nem adható olyan értelmezés mely szerint közvetlenül a helyi önkormányzati választásokon választójogosult polgárok által meg nem választott (nem közvetlenül a választópolgárok által legitimált) személyek részt vehessenek az ülésvezetés körébe tartozó és az együtt járó közhatalmi döntések meghozatalában.

A támadott szövegrész nyelvtani olvasata alapján nem helytálló az alábbi értelmezés: a jegyző ülést megelőző adminisztrációs és az ülésen történő közigazgatás szakmai, vagyis az ülésvezetéshez kapcsolódó törvényességi, továbbá a képviselő-testületi üléseken meghozandó döntések alkotmányossági és törvényességi szempontú előzetes észrevételezési (tanácsadó) tevékenysége meghaladja az Ötv. szerint őt egyébként megillető hatásköröket, és a polgármester mellett, vagy annak akadályoztatása esetén ahelyett az ülésvezetésre vonatkozó érdemi feladatok ellátását is magában foglalja. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a vizsgált rendelkezést nem minősítette alkotmányellenesnek.

Ugyanezen ügyben vizsgálta az Alkotmánybíróság azt is, hogy *egyes jegyzői munkáltatói jogok gyakorlásának önkormányzati rendeletben történő polgármesteri egyetértéshez kötése ellentétes-e az Ötv. indítványozó által hivatkozott rendelkezéseivel, és ezáltal az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével.*

Az Ötv. 36. § (2) bekezdésének *b)* pontja kógens módon szabályozza azokat az eseteket, amikor a polgármester saját, nem pedig a képviselő-testület döntése alapján gyakorolhatja egyetértési jogát. Bár a polgármesteri hivatalban foglalkoztatottakra vonatkozó általános törvény, a Ktv. számos esetben felhatalmazást ad a helyi önkormányzatok képviselő-testületének a köztisztviselői jogviszonyra vonatkozó egyes kérdések rendelettel való szabályozására [Ktv. 10. § (18) bekezdés; 11/A. § (3) bekezdés; 34. § (3) bekezdés; 44/A. § (1) bekezdés; 103. § (1) bekezdés], de az Ör. által szabályozott munkáltatói jogok polgármester és jegyző általi együttes gyakorlása nem tartozik ebbe a körbe. A kifogásolt

helyi rendelkezések a fentiek alapján alkotmánysértők, mivel rendeleti úton elvonták a jegyző (és saját döntése szerint a polgármester) önálló, illetőleg együttes munkáltatói jogait.

Továbbá alkotmánysértőnek ítélte azt a szabályozást is az Alkotmánybíróság, mely a *jegyző polgármesternek történő tájékoztatási kötelezettségét írja elő egyes munkáltatói jog gyakorlásával összefüggő intézkedésekről*. Ennek indoka kettős: egyrészt az egyedi munkáltatói döntésekkel kapcsolatos munkáltatói (jegyzői) tájékoztatási kötelezettség nem minősül olyan helyi közügynek, amelynek szabályozására az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése alapján a Képviselő-testületnek közvetlenül az Alkotmányon alapuló hatásköre lenne, másrészt a Ktv. sem biztosít olyan jogalkotói felhatalmazást, ami alapján a Képviselő-testületnek hatásköre lenne e tárgyban rendeletet alkotni.

19/2001. (VI. 11.) AB határozat

A polgármester hatáskörével kapcsolatban: a képviselő-testület – törvényben foglalt kivételekkel – törvény felhatalmazása alapján egyes hatásköreit a polgármesterre ruházhatja, arra azonban nincs felhatalmazása, hogy a polgármester törvényben megállapított saját hatáskörét elvonja, vagy korlátozza, mivel azt a polgármester önállóan gyakorolja.

Az Ötv. 35. § (2) bekezdésének e.) pontja értelmében az alpolgármester, a jegyző és az önkormányzati intézményvezető tekintetében a polgármester gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat. Tekintettel arra, hogy az alapvető munkáltatói jogokat taxatív megjelölő, Ötv. 103. § (1) bekezdés b.) pontjában nem szerepelnek, így a munkabérrel, jutalmazással kapcsolatos munkáltatói jog egyéb munkáltatói jog körébe esik, mely a fent említett személyek vonatkozásában a polgármester hatásköre.

961/B/1993. AB határozat

Az Alkotmánybíróság a polgármester képviseleti jogát vizsgálva a következőket állapította meg:

„A polgármester jogállását az Alkotmány 44/B. § (1) bekezdése alapozza meg, amikor kinyilvánítja, hogy „a helyi képviselő-testület elnöke a polgármester”... Az Ötv. 9. § (1) bekezdésének az a rendelkezése, amely szerint a „képviseelő-testületet a polgármester képviseli”, a polgármestert egyaránt felruházza az önkormányzat polgári jogi és közjogi képviseletének jogával. ... Mindkét képviselet lényeges közös vonása ered az Ötv. 9. § (2) bekezdésének abból a megállapításából, amelyből kitűnik, hogy a polgármester a képviselő-testület egyik szerve. A polgármester tehát mint egyszemélyes önkormányzati szerv törvényi előírás alapján jogosult képviselni a ... képviselő-testületet.”

24/2000. (VII. 6.) AB határozat

A Magyar Köztársaság Miniszterelnöke felkérte az Alkotmánybíróságot, hogy nyilvánítson véleményt abban a kérdésben, hogy alkotmányellenesen működik-e a közgyűlés, ha munkáltatói jogaival visszaélve a polgármestert tartósan, lényegében határozatlan időre felfüggeszti közszolgálati jogviszonyából, ezzel megakadályozva, hogy a választópolgárok által közvetlenül megválasztott polgármester mind a választott tisztségéből, mind a közszolgálati jogviszonyából eredő feladatait ellássa, jogszabályban megállapított hatásköreit gyakorolja.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmány mind a helyi képviselő-testületet, mind a polgármestert alkotmányos intézményként szabályozza és védi (Alkotmány 44.§(1)-(3) bekezdései 44/B.§(1)-(2) bekezdései). Erre tekintettel kiemelkedő alkotmányos érdek fűződik a közöttük lévő közjogi jogviszony zavartalanságához, amiből következik, hogy az Alkotmány 71.§(1) bekezdése alapján a választópolgárok által közvetlenül megválasztott polgármestert a helyi képviselő-testület önkényesen nem korlátozhatja feladatai ellátásában. A

helyi önkormányzás zavartalanságának fenntartása, feltételeinek biztosítása a helyi képviselő-testületnek és a polgármesternek egyaránt alkotmányos kötelessége. Nem tesz eleget alkotmányos kötelezettségének az a helyi képviselő-testület, amely önkényesen akadályozza a polgármesteri megbízatás teljesítését. Önkényes akadályozásnak minősül az is, ha a helyi képviselő-testület nem indítja meg (és ésszerű határidőn belül le is kell zárnia) azokat az eljárásokat, amelyeket törvény a helyi képviselő-testület és a polgármester közötti konfliktusok megoldására rendel. Nem tekinthető önkényesnek – ennek következtében alkotmányellenesnek – a helyi képviselő-testület működése akkor, ha a helyi önkormányzás zavartalanságának biztosítása érdekében a testület igénybe veszi a konfliktus feloldására rendelt törvényi eszközöket.

49/1994.(X. 26.) AB határozat

Az egyik település szervezeti és működési szabályzata úgy rendelkezett, hogy a polgármester gyakorolja az egészségügyi dolgozók tekintetében a munkáltatói jogokat.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a rendelkezés az alábbiak miatt jogszabálysértő:

Az Ötv. 8.§ (1) bekezdése alapján a települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében az egészségügyi és a szociális ellátásról való gondoskodás, e § (4) bekezdése pedig a települési önkormányzat kötelező feladataként jelöli meg az egészségügyi és szociális ellátás biztosítását. Az Ötv. 9.§ (4) bekezdése előírja, hogy a képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások céljából önkormányzati intézményt, vállalatot, más szervezetet ... alapíthat, kinevezi a vezetőket. Az Ötv. 10.§-ának b) pontja azonban a képviselő-testület kizárólagos hatásköréeként említi a törvény által hatáskörébe utalt választást, kinevezést, megbízást. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a képviselő-testület kizárólag az Ötv. 10.§ b) pontjában nem jelzett munkáltatói jogokat ruházhatja át a polgármesterre illetve felhívta a figyelmet arra, hogy a polgármester gyakorolja a nem kizárólagosan képviselő-testületi hatáskörbe tartozó munkáltatói jogokat az önkormányzati intézményvezetők tekintetében.

69/1995. (XII. 12.) AB határozat

Az Ötv. 16. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az önkormányzati rendeletet a polgármester és a jegyző írja alá, kihirdetéséről a jegyző gondoskodik. Ez a rendelkezés nem ad jogot sem a polgármesternek, sem a jegyzőnek arra, hogy a képviselő-testület által alkotott rendeletet felülbírálja. Az Ötv. 10. §-a alapján a rendeletalkotás a képviselő-testület kizárólag, át nem ruházható jogköre. Ennek következtében a képviselő-testület által elfogadott rendeletet – jogszabálysértés esetén is – csak a képviselő-testület maga helyezhető hatályon kívül. A jegyző az elfogadott rendeletet nem bírálhatja felül azzal, hogy nem hirdeti ki.

23/2001. (VI. 29.) AB határozat

E határozatában az Alkotmánybíróság az alpolgármester jogállásával kapcsolatban az alábbiakat deklarálta:

„Az Ötv. 9. § (2) bekezdése alapján az alpolgármester a képviselő-testületnek nem szerve, ezért a képviselő-testület hatáskört az alpolgármesterre nem is ruházhat át. Az alpolgármester az Ötv. 34. § (2) bekezdése alapján teljes egészében a polgármester irányításával látja el feladatát. A polgármester irányítási jogkörébe beletartozik a megfelelő munkamegosztás, az alpolgármester feladatának meghatározása is, illetőleg több alpolgármester esetén az őt helyettesítő alpolgármester személyének kijelölése.” A fentiek alapján a tárgyi ügyben alkotmány sértőnek bizonyult az a rendeleti szabályozás, mely a közművelődési, vállalkozásfejlesztési, helyi sajtóirányítási feladatok ellátásával „bízta meg” az

alpolgármestert, valamint az a rendeleti kitétel is, mely a polgármester hatáskörét elvonva előírta, hogy az üléstervet a polgármester az alpolgármester közreműködésével készíti elő.

43/2000. (XI. 24.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint törvénytörő az a rendeleti szabályozás, mely a jegyző államigazgatási hatósági hatáskörének gyakorlását korlátozza az előzetes bizottsági meghallgatás és vélemény kikötésével.

58/1992. (XI. 6.) AB határozat

Törvénytörő az a hatásköri korlátozás, amikor az önkormányzati rendelet a jegyző hatáskörébe tartozó államigazgatási hatósági ügyekben a jegyző egyes döntéseihez a képviselő-testület jóváhagyását, más döntéseinél a polgármester előzetes egyetértését írja elő.

3/2005. (II.25.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság egy települési önkormányzat szervezeti és működési szabályzata mellékleteként közzétett Polgármesteri Hivatal ügyrendje egyik rendelkezését vizsgálta, mely képzettségi pótlékot állapított meg a jegyzőnek igazgatásszervezői képesítés, és állam- és jogtudományi doktori képesítés megszerzése esetén.

Az Alkotmánybíróság e határozatában megállapította, hogy az Ötv. és a Ktv. rendelkezéseinek egybevetéséből egyértelműen következik, hogy a képviselő-testület hivatala esetén a hivatali szervezet vezetője a jegyző, a hivatal köztisztviselői részére a hivatal vezetőjeként a jegyző állapíthat meg képzettségi pótlékot. A képzettségi pótlék megállapítása nem tartozik a képviselő-testület hatáskörébe.

Az Alkotmánybíróság törvénytörőnek, alkotmányellenesnek találta és megsemmisítette az Ügyrend ezen rendelkezését, amely a képzettségi pótlékról rendelkezett.

Az Alkotmánybíróság a határozatának indokolásában kifejtette, hogy a képviselő-testület elvonta a jegyző hatáskörét. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Ktv. 48/A. § (3) bekezdésében szereplő szervezeti és működési szabályzat a Ktv. szabályozási tárgyköréből következően a hivatal – jelen esetben a polgármesteri hivatal - szervezeti és működési szabályzata (ügyrendje), ami nem azonos az önkormányzat képviselő-testülete által az Ötv. 18. § (1) bekezdése alapján megalkotott szervezeti és működési szabályzattal.

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy a képviselő-testület hivatalának, a polgármesteri hivatalnak is van szervezeti és működési szabályzata vagy ügyrendje, mivel az Ötv. 35. § (2) bekezdés c) pontja alapján a polgármester a jegyző javaslatára előterjesztést nyújt be a képviselő-testületnek a hivatal belső szervezeti tagozódásának, munkarendjének, valamint ügyfélfogadási rendjének meghatározására. A hivatalnak ez a szervezeti és működési szabályzata, vagy ügyrendje. Ezt is a képviselő-testület állapítja meg, de ennek nem része a képzettségi pótlékra jogosító munkakörök és képzettségek megállapítása, a képviselő-testületnek ugyanis nincs hatásköre ennek megállapítására.

IX.A polgármesteri hivatal

3/2005. (II.25.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság egy települési önkormányzat szervezeti és működési szabályzata mellékleteként közzétett Polgármesteri Hivatal ügyrendje egyik rendelkezését vizsgálta, mely képzettségi pótlékot állapított meg a jegyzőnek igazgatásszervezői képesítés, és állam- és jogtudományi doktori képesítés megszerzése esetén.

Az Alkotmánybíróság e határozatában megállapította, hogy az Ötv. és a Ktv. rendelkezéseinek egybevetéséből egyértelműen következik, hogy a képviselő-testület hivatala esetén a hivatali szervezet vezetője a jegyző, a hivatal köztisztviselői részére a hivatal vezetőjeként a jegyző állapíthat meg képzettségi pótléket. A képzettségi pótlék megállapítása nem tartozik a képviselő-testület hatáskörébe.

Az Alkotmánybíróság törvénysértőnek, alkotmányellenesnek találta és megsemmisítette az Ügyrend ezen rendelkezését, amely a képzettségi pótlékról rendelkezett.

Az Alkotmánybíróság a határozatának indokolásában kifejtette, hogy a képviselő-testület elvonta a jegyző hatáskörét. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Ktv. 48/A. § (3) bekezdésében szereplő szervezeti és működési szabályzat a Ktv. szabályozási tárgyköréből következően a hivatal – jelen esetben a polgármesteri hivatal - szervezeti és működési szabályzata (ügyrendje), ami nem azonos az önkormányzat képviselő-testülete által az Ötv. 18. § (1) bekezdése alapján megalkotott szervezeti és működési szabályzattal.

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy a képviselő-testület hivatalának, a polgármesteri hivatalnak is van szervezeti és működési szabályzata vagy ügyrendje, mivel az Ötv. 35. § (2) bekezdés c) pontja alapján a polgármester a jegyző javaslatára előterjesztést nyújt be a képviselő-testületnek a hivatal belső szervezeti tagozódásának, munkarendjének, valamint ügyfelfogadási rendjének meghatározására. A hivatalnak ez a szervezeti és működési szabályzata, vagy ügyrendje. Ezt is a képviselő-testület állapítja meg, de ennek nem része a képzettségi pótlékre jogosító munkakörök és képzettségek megállapítása, a képviselő-testületnek ugyanis nincs hatásköre ennek megállapítására.

638/H/1997. AB határozat

A helyi képviselő-testület magasabb szintű jogszabályi kötöttség nélkül határozhatja meg a polgármesteri hivatal közszolgálati jogviszonyban foglalkoztatott alkalmazottainak számát. Jogi szempontból szabadon bővítheti vagy csökkentheti a polgármesteri hivatal létszámát. Döntése ezért törvényességi indokkal nem vizsgálható felül.

13/1997. (II. 28.) AB határozat

Egy önkormányzati SZMSZ sérelmezett rendelkezése az alapilletményhez kapcsolódó külön juttatást állapított meg a Polgármesteri Hivatal a rendeletben megjelölt belső szervezeti egységének vezetői megbízással rendelkező köztisztviselői részére. Ez a külön juttatásnak nevezett illetmény azonban tartalma szerint a Ktv. 46. §-ában foglalt vezetői illetménypótléknak felel meg. A Ktv. viszont nem ad felhatalmazást arra, hogy a képviselő-testület rendeletben a törvényben megállapított vezetői kört bővítse és részükre vezetői pótléket állapítson meg.

X. A képviselő-testület bizottságai

43/2009. (IV. 3.) AB határozat

Egy helyi önkormányzat képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzata akként rendelkezik, hogy bizottsági tag a bizottság ülésén személyesen vagy helyettes útján vesz részt. A bizottsági tag távolléte esetére csak ugyanazon bizottság tagjának adhat eseti képviselői megbízást.

Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés e) pontja kimondja, hogy a helyi képviselő-testület törvény keretei között önállóan alakítja ki a szervezetét és működési rendjét.

Az Ötv. több rendelkezése kifejezett szabályozást tartalmaz egyes helyi önkormányzati szervek helyettesítéséről, mint például a polgármester esetében az alpolgármester, a jegyző esetében az aljegyző. Az Ötv. a bizottság tagjainak helyettesítéséről nem rendelkezik. Az Ötv.

22.-29. § rendelkezései határozzák meg a helyi képviselő-testület bizottságai működését, tagjainak megválasztását. Mivel a helyi képviselő-testület bizottságai törvényi szabályozás alatt állnak, a testület rendeletalkotási szabadsága ebben a tárgykörben korlátozott: törvényi keretek között szabályozhat rendeletében.

Az SZMSZ vizsgált rendelkezésének a „vagy helyettes útján szövegrész és a bizottsági ülésre szóló eseti képviseleti meghatalmazás ellentétes az Ötv. 16. § (1) bekezdésével („a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot”), illetve az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütközik.

844/B/2002. AB határozat

Az egyik megyei önkormányzat alapokmányáról szóló rendelet (SZMSZ) az indítványozó szerint három szempontból alkotmányellenes:

- Az önkormányzat szerveinek a megalakításánál nem biztosítja a Közgyűlés létszámában megjelenített választási eredmények és szabad képviselői mandátum érvényesülésének a garanciáit.
- Az Alkotmánnyal ellentétes az SZMSZ azon szabályozása, amely a képviselőcsoportok alakítását a párt és társadalmi szervezetekre bízta.
- A helyi rendelet nem biztosítja a választási eredményt tükröző, a Közgyűlés létszámában megjelenített arányok érvényesülésének garanciáit.

Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a megyei közgyűlés – mint helyi önkormányzat - széles autonómiával rendelkezik szervezeti, működési rendjének meghatározása során. Szervezetalkotási autonómiájának egyetlen korlátja van, hogy a szervezeti és működési szabályzatban megállapított szervezeti szabályok törvényi rendelkezéssel nem lehetnek ellentétesek. Az Alkotmánybíróság ezt elvi jelleggel mondta ki az 1285/H/1993. számú határozatában. Sem az Alkotmány, sem az Ötv. vagy más törvény nem tartalmaz rendelkezést a tekintetben, hogy a bizottságok összetételének valamely szempontból tükröznie kellene a képviselő-testület, a közgyűlés összetételét.

Továbbá megállapította, hogy nincs olyan törvényi rendelkezés, amely kötelezné a közgyűlést arra, hogy az összetételében megállapítható választási eredmény érvényesülésének a garanciáit teremtsen meg a bizottságok összetételénél is.

A szabad mandátum elve azt jelenti, hogy a képviselő nincs kötve választói megbízásához, tevékenysége során a település egészéért vállalt felelősséggel képviseli választói érdekeit. Következésképpen nincs alkotmányos összefüggés és így alkotmányellenesség sem abban, hogy az SZMSZ a képviselőcsoportok alakítását a párt és társadalmi szervezetekre bízta. Az Alkotmány, az Ötv. és más törvény sem rendelkezik az önkormányzati képviselőcsoportokról, erről tehát a szervezetalkítás jogával élve szabadon dönthet a közgyűlés, megtartva a törvényi előírást, hogy az önkormányzati rendeletben, az SZMSZ-ben hozza meg ezt a döntést.

Az Alkotmánybíróság az SZMSZ valamennyi indítványt elutasította.

68/1992. (XII. 21.) AB határozat

A tárgyi esetben a támadott rendeleti rendelkezés az esetenként jelentkező feladatokra ideiglenes bizottság létrehozásáról szól, melynél egyfelől különbséget tesz aszerint, hogy az adott bizottság döntési jogkörrel rendelkezik-e, mivel ellenkező esetben a bizottság elnöki székét csak települési képviselő töltheti be. Másfelől akként rendelkezik, hogy a tagok többségének nem kell települési képviselőnek lennie.

Az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet arra, hogy sem az Ötv. 24. § (1) bekezdése, sem más rendelkezése nem alkalmaz megkülönböztetést a bizottságok állandó vagy ideiglenes

volta tekintetében, következésképpen mind az állandó, mind az ideiglenes bizottságokra azonos rendelkezések vonatkoznak.

117/B/1996. AB határozat

Az Alkotmány 44/A.§ (1) bekezdés e.) pontjára, illetve az Ötv. 18. § (1) bekezdésére, 22. §(1) bekezdésére, valamint 24. §-ára figyelemmel a képviselő-testület szervezeti és működési rendjét a törvény keretei között szabadon alakíthatja ki, a képviselő-testület választja meg bizottságait és e jogköre keretében dönt a képviselők bizottsági tagságáról. Így nem törvénysértő az a rendelkezés, mely rögzíti, hogy egy képviselő egyidejűleg hány állandó bizottságnak lehet tagja. Fontos követelmény azonban, hogy a szabályozás során a bizottsági tagság tekintetében valamennyi képviselő vonatkozásában egyforma szabály kerüljön megállapításra.

216/B/1995. AB határozat

A nem képviselő bizottsági tagot illetően az Alkotmánybíróság egyfelől azt vizsgálta, hogy külső választójoggal nem rendelkező állampolgár, másfelől pedig, hogy nem magyar állampolgár lehet-e bizottsági tag?

Az Alkotmánybíróság álláspontját az Ötv. 5. §-ára alapította, mely szerint „A helyi önkormányzati jogok a településen választójoggal rendelkező lakosok (továbbiakban: választópolgárok) közösségét illetik meg.” E rendelkezésből – figyelemmel arra, hogy a képviselő-testület döntése alapján a bizottság is gyakorolhat önkormányzati jogokat – az következik, hogy a képviselő-testület bizottságának tagjává csak választójoggal rendelkező lakos választható.

A kérdés második felét illetően az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az Ötv. 3.§-a kizárólag a képviselő és a polgármester esetében követeli meg a magyar állampolgárságot, így nincs alkotmányos akadálya annak, hogy a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagjává – az Alkotmány 70. § (2) bekezdésére figyelemmel választójoggal rendelkező – nem magyar állampolgárt válasszanak meg.

441/H/2001. AB határozat

Az indítványozó alkotmányellenes mulasztás megállapítását kérte, mivel az érintett önkormányzat SzMSz-éről szóló rendeletében nem biztosított minden képviselőcsoportnak legalább egy-egy helyet valamennyi bizottságban.

Az indítványozó álláspontja szerint a választói akarat csak úgy tud érvényesülni a közgyűlés mellett a bizottsági munkában is, ha a helyi szabályozás garantálja, hogy „a képviselőcsoportok legalább egy-egy taggal minden bizottságban képviseltessék magukat.” E garancia hiánya - az indítványozó szerint –alkotmányellenes mulasztást eredményez, figyelemmel az Alkotmány 3.§ (2) bekezdésében foglaltakra, amely szerint „a pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában”: Az indítványozó hivatkozik az Országgyűlés házszabályára, amely „úgy rendelkezik, hogy az állandó bizottság munkájában bizottsági tagként minden képviselőcsoportból annyi képviselő vehet részt, amennyi a képviselőcsoportok közötti létszámarányának megfelel. A képviselőcsoportok vezetői ettől eltérően is megállapodhatnak, de az állandó bizottságokban bizottságonként a képviselőcsoportok legalább egy-egy képviselőjének helyet kell kapnia.”

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította. Indokolásában kifejtette azt, hogy az indítványozó – tévesen – azonosnak tekinti az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok hatalomgyakorlását.

A Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviseleti szerve az Országgyűlés, amely gyakorolja a népszuverenitásból eredő jogait. A népakarat a népszuverenitáshoz

kötődik, amelyet az Országgyűlés gyakorol. Az Alkotmánybíróság korábban a 27/1998. (VI.16.) AB. határozatában (ABH.1998. 201.) kifejtette: „A pártoknak nem csupán általában van közvetítő szerepe az állam és a társadalom között, hanem az Alkotmány kifejezetten olyan „többpártrendszer” és „parlamentari demokráciát” valósít meg, amelyben a pártoknak kifejezetten jelen kell lenniük, mert az Alkotmány a demokratikus intézményrendszer működéséhez nélkülözhetetlen feladatokat ír elő a pártok parlamenti csoportjai illetve vezetőik számára. A pártok országgyűlési szerepe az Alkotmányból következik; ez az egyetlen olyan fogalmi ismérv, amely a „pártot” más társadalmi szervezettől megkülönbözteti”. Ebből egyenesen következnek az Országgyűlés Hárszabályának a parlamenti pártok képviselőcsoportjáról szóló rendelkezései, a képviselőcsoportok képviselete az Országgyűlés bizottságaiban. Ettől eltérően nincs ilyen alkotmányos összefüggés a pártok és a helyi önkormányzatok képviselő-testületei kapcsolatában. A helyi önkormányzás joga a község, a város a főváros és a kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét illeti meg. A választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselő-testület útján illetőleg népszavazással gyakorolják. Sem az alkotmány, sem, az Ötv. nem rendelkezik az önkormányzati képviselő-testület képviselőcsoportjairól. Törvényi szabályozás hiányában a képviselőtestület a szervezetalakítás szabadsága alapján nagy önállóságot élvez a képviselőcsoportok megalakításában, az egyes bizottságokban való képviseletük szabályozásában. Nincs olyan szabályozási hiányosság sem, amely alkotmányellenes helyzetet idézne elő. Az Ötv. fontos jogosítványokat biztosít minden önkormányzati képviselőnek a képviseleti munka ellátásához. (pl. a képviselő tanácskozási joggal részt vehet bármely bizottság ülésén, javasolhatja a bizottság elnökének a bizottság feladatkörébe tartozó ügy megtárgyalását stb.)

Mindezekből következően a közgyűlés nem követett el alkotmányellenes mulasztást azzal, hogy nem biztosított minden képviselőcsoportnak részvételt valamennyi bizottságban.

101/B/2001. AB határozat

Az előbbi esethez hasonlóan az indítványozó szerint alkotmánysejtő helyzetet idézett elő egy önkormányzat azáltal, hogy elmulasztotta szabályozni a képviselőcsoportoknak a közgyűlési bizottságokban való részvétele, valamint a közgyűlési bizottsági helyek képviselőcsoportok közötti elosztása rendjét. Az indítványozó szerint a Fővárosi Közgyűlésbe bejutott minden pártnak alanyi joga van arra, hogy legalább egy taggal valamennyi közgyűlési bizottságban képviseltesse magát, mert csak így tudják érvényesíteni a választók akaratát. Alkotmányellenesnek tartja a bizottsági helyek arányos elosztási módját szabályozó előírások hiányát is.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az önkormányzati képviselőcsoport létrehozására, működésére vonatkozó kötelező rendeleti szabályok megalkotására a közgyűlés törvényi felhatalmazást nem kapott, ezért mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség - e rendeleti előírások hiánya miatt - nem állhat fenn. Ugyancsak megállapította, hogy a népszuverenitás és az önkormányzathoz való jog érvényesüléséhez szükséges garanciák sem hiányoznak abból eredően, hogy az SzMSz. nem tartalmazza a közgyűlési bizottsági helyek képviselőcsoportok közötti elosztásának részletesen kimunkált rendjét.

XI. A településrészi önkormányzat

54/1997. (X. 31.) AB határozat

A határozatban szereplő kistélepülés községegyesítés révén a szomszédos, de több kilométeres távolságra lévő község közigazgatási területének részévé - külterületi lakott helyévé - vált. A két település a távolság miatt határait megtartotta, egybeépülésükre belátható

időn belül nincs lehetőség. Az egyesítéssel létrejött településrészen részönkormányzat működött, de ezt a képviselőtestület megszüntette, majd az ott élő 17 ingatlantulajdonos, településrészi önkormányzat létrehozását kérte. A testület a kérelmet elutasította azzal az indoklással, hogy a részönkormányzat megalakítása csak lehetőségként jelenik meg az Ötv.-ben, de a vonatkozó jogszabályhely nem kötelezi a képviselő-testületet. Az Alkotmánybíróság határozatában kifejtette, hogy az Ötv. 55. § -ának a) és b) pontjaiban foglalt előírást kötelező jelleggel érvényesíteni kell, a részönkormányzatot létre kell hozni. Döntésében a testület az Ötv. 55. §-a alapján csak azt mérlegelheti, hogy melyek azok az önkormányzati jogok és eszközök, amelyek a „kizárólag a településrészt érintő ügyekben” megadhatók.

XII. Az önkormányzat gazdálkodása

1094/H/1996. AB határozat

Az önkormányzati tulajdon célhoz kötött tulajdon abban az értelemben, hogy az önkormányzati célok, a helyi közfeladatok ellátását szolgálja. Helyi népszavazás sem kötelezheti a képviselő-testületet arra, hogy az önkormányzati tulajdonban álló vagyont – a közfeladatok ellátása szempontjából hátrányos feltételek mellett – olyan egyéni igények kielégítése érdekében értékesítse, amelyek kielégítése törvény alapján az állami szervek feladatkörébe tartozik.

XIII. A képviselők tiszteletdíja

118/2009. (XI. 20.) AB határozat

A vizsgált SZMSZ a képviselő-testület bizottságainak képviselő tagjai, illetőleg nem képviselő tagjai tiszteletdíjának mértékét eltérően határozta meg.

Az önkormányzati rendelet alapján a bizottság képviselő tagjának tiszteletdíja havonta 2.010 Ft, ezzel szemben a bizottság nem képviselő tagjának tiszteletdíja havonta 8.375 Ft. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az ilyen mértékű megkülönböztetés alkotmányellenes, ugyanis nem érvényesül a jogegyenlőség alkotmányos követelménye.

A bizottság munkájában, működésében a tagok jogai, feladatai és kötelezettségei azonosak.

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdéséből folyó alkotmányos követelmény (hátrányos megkülönböztetés tilalma), hogy a Pttv. 15. § (1)-(3) bekezdés keretei között a bizottsági munkájukért azonos tiszteletdíjban részesüljenek.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az önkormányzati rendelet sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését (a helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal), és a 70/A. § (1) bekezdését (a Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.)

Az indítvány arra is hivatkozik, hogy a támadott szabályozás az okból is törvénytörő, mivel a tiszteletdíj mértékét a törvényi felső határt, azaz az alapdíj 45%-át meghaladó összegben állapítja meg

Az Alkotmánybíróság az indítványt e tekintetben is megalapozottnak találta.

Az önkormányzati rendeletben az alpolgármester tiszteletdíjának meghatározására nem került sor, holott a Pttv. 4. § (2) bekezdés b) pontja alapján a kettőezer, illetve annál több lakosú településen a képviselő-testület az alpolgármesternek tiszteletdíjat állapít meg, azaz kötelező tiszteletdíjat megállapítani. Jelen esetben több mint háromezer lakosú településről van szó.

Az Alkotmánybíróság ezek alapján megállapította, hogy az önkormányzati rendelet a Pttv. 4. § (2) bekezdés b) pontjával ellentétes, így az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütközés miatt alkotmányellenes.

31/1992.(V.29.) AB határozat

Egy önkormányzat képviselő-testülete SZMSZ-ben úgy rendelkezett, hogy *a képviselők költségtérítésének és juttatásának mértékéről a képviselő-testület esetenként határozattal dönt.*

Az Alkotmánybíróság viszont kinyilvánította, hogy az Ötv. 20.§ (2) bekezdésében biztosított hatáskör gyakorlásának feltétele az, hogy a képviselő-testület rendeletében szabályozza a járandóságok megállapításának szabályait.

A vizsgált helyi szabályozás azonban nem tartalmazza a járandóságok juttatásainak normatív feltételeit. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy „a települési képviselők járandóságának önkormányzati rendeletben történő szabályozása garanciális jelleggel bír. Az általános érvényű, rendeleti szabályozás jogbiztonságot teremt az egyes képviselők számára, kiszámíthatóvá, ellenőrizhetővé teszi a képviselő-testületnek a költségtérítések és a juttatások tárgyában hozott egyedi döntéseit.” A rendeleti szintű szabályozás előírása egyike a képviselő, a képviselő-testület tevékenységének nyilvánosságát, ellenőrizhetőségét biztosító törvényi garanciáknak. Következésképpen a kifogásolt helyi rendelkezés éppen azt az *Ötv. által biztosítani kívánt garanciális szerepet nem tölti be* akkor, amikor a képviselők, bizottsági elnökök költségtérítésével, juttatásával kapcsolatosan teljes diszkrecionális jogkört biztosít a képviselőtestület számára.

34/2002.(VII.11.) AB határozat

Az indítvány szerint jogszabálysértő az egyik települési önkormányzat szervezeti és működési szabályzatának az a rendelkezése, amely szerint az önkormányzati képviselők tiszteletdíja korlátozott vagy határozatlan időre megvonható attól a képviselőtől, aki tevékenységével jelentős vagy ismétlődő érdeksérelmet okoz az önkormányzatnak és a sérelem beálltát a képviselő-testület megállapította.

Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az önkormányzati képviselőknek megállapítható tiszteletdíj a társadalmi megbízatás és felelősség elismerését juttatja kifejezésre. A tiszteletdíj csökkentése vagy megvonása általában a képviselő kötelezettségeinek elmulasztásához kapcsolódik (nem vesz részt az ülésen, nem teljesíti azt a feladatot, amivel a képviselő-testület megbízta). A Pttv. 17.§ (2) bekezdése előírja, hogy a képviselő-testület a tiszteletdíjat és a természetbeni juttatást a rendeletében meghatározott esetekben mérsékelheti vagy vonhatja meg.

Az Alkotmánybíróság 41/1996.(X.4.) sz. határozatában arra hívta fel a figyelmet, hogy az önkormányzati rendeleti szabályozás megállapíthat olyan körülményeket, amelyek figyelembevételével mérlegelhető az egyedi döntés. Az önkormányzatnak azonban – ha lehetővé teszi az egyedi döntések megalkotását, a mérlegelés alkalmazását - a törvényi keretek között kell meghatározni annak feltételeit, körülményeit.

Az önkormányzati rendelet támadott rendelkezése viszont csak elvont, általános jelleggel utal a képviselő magatartására, ténykedésére, ami jelentős vagy ismétlődő érdeksérelmet okoz az önkormányzatnak, az egyedi döntéshez nem állapít meg normatív feltételeket, így a képviselő-testület szabad mérlegelési jogkört állapított meg saját magának oly módon, hogy akár határozatlan időre is megvonhatja a tiszteletdíjat a képviselőtől. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a képviselői magatartás, ténykedés az önkormányzat érdeksérelme ilyen általános megfogalmazásban megfoghatatlan, bizonytalan tartalmú, korlátlan mérlegelést tesz lehetővé, ezért nem felel meg a jogbiztonság követelményének.

A jogbiztonság követelményeként a 9/1992.(I 30.) AB határozat a következőket fogalmazta meg: „ A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. ”

A jogbiztonság - amely az Alkotmány 2.§ (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon. Ezeknek az alkotmányos követelményeknek a rendelet támadott bekezdése nem felelt meg, ezért azt az Alkotmánybíróság megsemmisítette.

6/1996. (II.23.) AB határozat

A kifogásolt helyi rendelet összehatárhoz köti a képviselőnél felmerült, a képviselői tevékenységével összefüggő, általa előlegezett, számlával igazolt, szükséges költségek megtérítését. Ez a szabályozás ellentétes a Pttv. 18. §-ával, amely összehatásra tekintet nélkül, kötelezően előírja az ilyen költségek megtérítését. A Pttv. nem ad felhatalmazást arra, hogy a képviselő-testület a képviselőnek ezt az igényét korlátozza, így az érintett képviselő-testület túllépte a rendeletalkotási hatáskörét. (Utóbb a Pttv. 18. §-át 2003. évi XLV. törvény 38. § (9) bekezdése módosította, de a módosítás nem érinti a támadott rendelkezést).

XIV. A képviselők vagyonyilatkozata

83/2008. sz. AB határozat

Az indítvánnyal támadott rendelkezések a helyi önkormányzati képviselők vagyonyilatkozatába való betekintés szabályaira vonatkoztak, melyek öt pontban összegezhetők.

I. Az elsőként kifogásolt szabályozás kizárólag a választásra jogosult magyar állampolgárok számára teszi lehetővé a képviselői vagyonyilatkozatba való betekintést. Az Alkotmánybíróság utalt egyrészt korábbi, 30/1997. (IV. 29.) számú határozatára, továbbá az Alkotmány 61. § (1) bekezdésére, valamint a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 20. § (1) bekezdésére. Ezek egybevetéséből megállapítható, hogy „a helyi önkormányzati képviselők vagyonyilatkozatának nyilvános tartalmát a közérdekű adatokéhoz hasonló elbírálásban kell részesíteni, a vagyonyilatkozatban foglalt nyilvános adatokkal kapcsolatban a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Így azt is, hogy a közérdekű adatokat bárki megismerheti, a közérdekű adatokhoz bárki alanyi jogon hozzáférhet.” Ennek következtében a hozzáférésnek nem lehet feltétele a magyar állampolgárság, illetve a választójog. Tekintettel arra, hogy a vizsgált helyi szabályozás a betekintés jogát a választásra jogosult magyar állampolgár számára biztosította, így az alkotmányellenes.

II. A vizsgált szabályozás értelmében a helyi önkormányzati képviselői vagyonyilatkozatba való betekintés csak indokolással ellátott kérelem esetén lehetséges.

Ez a helyi szabályozás a közérdekű adatokhoz hasonló elbírálásban részesülő közérdekből nyilvános adatok megismerését korlátozottan, indokolástól függően teszi lehetővé. Ennek következtében a közérdekű adatok megismeréséhez való jog csak korlátozottan érvényesülhet. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint „az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.” Jelen esetben a helyi rendelet, vagyis törvénynél alacsonyabb szintű jogszabály a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot korlátozottan biztosította, mely ellentétes az Alkotmány 8. § (2) és 61. § (1) bekezdéseivel.

III. A kifogásolt helyi rendelkezések szerint

- 1.) a nyilvános képviselői vagyonynyilatkozatba való betekintésre *csak az adatigénylő személy igazolványának felmutatása alapján van lehetőség;*
- 2.) az igénylő a nyilvános vagyonynyilatkozatról *semmilyen felvételt vagy feljegyzést nem készíthet, illetve még kezébe sem veheti a vagyonynyilatkozatot;*
- 3.) az Ör. a nyilvános képviselői vagyonynyilatkozatba való *betekintés igazolására kötelezi az adatigénylő személyt azzal, hogy aláírásával igazolnia kell a „betekintés tényét a »Betekintési nyilvántartás«-ban”.*

A vizsgált szabályozás, mint a közérdekű adatok megismeréséhez való jognak megfelelő adatigénylés, feltétele egy másik alapjog, az Alkotmányban biztosított személyes adatok védelméhez való jog korlátozása. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vizsgált helyi szabályozás a személyes adatok védelméhez való jog indokolatlan és szükségtelen korlátozása mellett teszi lehetővé a közérdekből nyilvános adatok megismerését.

Az Ör. az Avtv.-nek a közérdekű adatok megismerését biztosító rendelkezéseitől eltérően arról rendelkezett, hogy az adatigénylő a nyilvános vagyonynyilatkozatról *semmilyen felvételt, vagy feljegyzést nem készíthet, illetve a nyilatkozat biztonsága érdekében azt kezébe sem veheti.* Ezáltal az Ör. a közérdekű adatokhoz hasonló kezelendő közérdekből nyilvános adatok megismerését korlátozott módon tette lehetővé, mely ellentétes az Alkotmány 8. § (2) és 61. § (1) bekezdéseivel.

Az Ör. a közérdekű adatok megismerését olyan módon tette lehetővé, hogy az Avtv.-hez képest új kötelezettséget terhel az adatigénylőre. A betekintés tényének aláírással történő igazolása személyes adat (név) átadására kötelezi az igénylőt, s az aláírásoknak a „Betekintési nyilvántartás”-ban való gyűjtésével az Ör. személyes adatok tárolását rendeli el.

A vizsgált esetben a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot az Ör. a törvényi szabályokhoz képest eltérően, újabb kötelezettség megállapításával tette lehetővé. Ez ellentétes az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével és 61. § (1) bekezdésével.

IV. A helyi szabályozás szerint a nyilvános vagyonynyilatkozatban foglaltak megismerése céljából *olyan kérelmet kell előterjeszteni, mely tartalmazza az adatigénylő nevét és értesítési címét.*

Az Alkotmánybíróság nem találta alkotmányosértőnek a szabályzást, mely csak az írásbeli adatigénylés teljesítéséhez szükséges mértékben kívánta meg a kérelmező nevének és értesítési címének megjelölését.

V. A helyi rendelkezés értelmében az adatigénylésre vonatkozó *kérelemre a Bizottság elnöke írásban válaszol, kijelölve a betekintés helyét és időpontját.*

Az Alkotmánybíróság szerint nem alkotmányosértő a rendeleti szabályozás, bár az valóban nem határozza meg pontosan a közérdekű adatok megismerésének módját, de ez az Avtv. hivatkozott rendelkezései alapján egyértelműen megállapítható.

XV. Egyéb döntések

1039/B/2005 sz. AB határozat

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. §-a alapján *az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre a városi önkormányzat egészének alkotmányossági vizsgálatára.*

1277/H/2007 sz. AB határozat

Az indítvány szerint a 2006-ban megválasztott új képviselő-testület nem vizsgálta felül a szervezeti és működési szabályzatot. Ez ellentétes a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXIII. törvény (Ötv.) 62. § (5) bekezdésével,

melynek értelmében a képviselő-testületek az alakuló ülésüket követő fél éven belül felülvizsgálják, megalkotják a szervezeti és működési szabályzatukat.

Az Ötv. 62. §-a, mely a hatályba léptető és a hatályon kívül helyező rendelkezéseken túlmenően néhány egyéb, főként átmeneti – köztük az (5) bekezdésben foglalt – szabályozást tartalmazott, nem épült be a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvénybe (a továbbiakban: Ötv.). Ha a jogalkotó szándéka az lett volna, hogy a szervezeti és működési szabályzatok rendszeres (minden választási ciklus kezdeti szakaszára kiterjedő) felülvizsgálatát írja elő, akkor ezt valamelyik, az Ötv-be beépülő rendelkezésbe foglalta volna bele. Az Ötv. 62. § (5) bekezdése ezzel szemben egyszeri, vagyis az 1994-ben megválasztott képviselő-testületekre vonatkozó törvényi kötelezettséget állapított meg.

1220/H/1992. AB határozat

A képviselő-testület Alkotmánnyal ellentétes működésének egyik megnyilvánulása az, ha a képviselő-testület tartósan nem működik és működőképességének helyreállítása, illetve működésének folytatása nem várható. Ez ugyanis sérti ugyanis a választópolgároknak a helyi önkormányzashoz való jogát.

56/1991. (XI. 8.) AB határozat

A tárgyi ügyben az érintett önkormányzat nem alkotta meg szervezeti és működési rendjét szabályozó, valamint a helyi népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló rendeletet, azaz nem élt az alkotmányi és törvényi felhatalmazáson alapuló jogalkotói hatáskörével. Ugyan a felhatalmazás önmagában nem keletkeztet szabályozási kötelezettséget, azonban a jogalkotói hatáskör gyakorlására adott jogszabályi felhatalmazás határidő tűzése nélkül is jogalkotási kötelezettséggé válik akkor, ha a hatáskör gyakorlásának hiánya miatt alkotmányellenes helyzet keletkezik. Így az Alkotmánybíróság amellet foglalt állást, hogy a szervezeti és működési rend, valamint a helyi népszavazás, népi kezdeményezés szabályozásának hiánya alkotmányellenes helyzetet teremt, mivel ennek következtében a választópolgárok nem tudják gyakorolni az Alkotmány 42. §-ában foglalt jogaikat.