



BELÜGYMINISZTERIUM



FELKÉSZÜLÉS A HELYI ÖNKORMÁNYZATI VÁLASZTÁSOK UTÁNI TEENDŐKRE

ÖNKORMÁNYZATI TUDÁSTÁR II.

az Önkormányzati Hírlevél különszáma

2019. évi 10. szám

TARTALOMJEGYZÉK

I. rész	5
Módszertani ajánlás a képviselő-testület alakuló ülésének előkészítéséhez.....	5
1. Az alakuló ülés időpontja	5
2. Az alakuló ülés összehívása	5
3. Az alakuló ülés nyilvánossága.....	5
4. Az alakuló ülés meghívója és határozatképessége.....	6
5. Az önkormányzati képviselők és a polgármester választása eredményének ismertetése, megbízólevelek átadása.....	7
6. Az alakuló ülés napirendje.....	7
7. Az átalakult nemzetiségi önkormányzat.....	8
8. Eskütétel	9
a) Önkormányzati képviselők	9
b) Polgármester, közgyűlés elnöke, főpolgármester	9
c) Alpolgármester, alelnök, főpolgármester-helyettes	9
d) A bizottság nem képviselő tagja	10
9. Polgármesteri program ismertetése	10
10. A megyei közgyűlés alakuló ülése, a közgyűlés elnökének megválasztása	10
11. Az alpolgármester, a közgyűlés alelnöke és a főpolgármester-helyettes megválasztása.....	11
12. Az illetménnyel, tiszteletdíjjal kapcsolatos döntések	12
13. A főállású polgármester és a társadalmi megbízatású polgármester illetményének, tiszteletdíjának összege, költségtérítése	13
14. A főállású alpolgármester és a társadalmi megbízatású alpolgármester illetményének, tiszteletdíjának, költségtérítésének összege	14
15. Képviselői tiszteletdíjak, természetbeni juttatások, költségtérítések	15
16. A bizottsági szerkezet kialakítása, bizottsági tagok és tanácsnokok megválasztása.....	15
Az alakuló üléssel összefüggő egyéb kérdések.....	17
17. Az önkormányzat gazdasági programjának előkészítése	17
18. Feladat vállalásának előkészítése	17
19. Társadalmi megbízatású polgármester munkarendje	18
20. A polgármesterre, alpolgármesterre vonatkozó egyes közszolgálati szabályok alkalmazása.	18
21. Jelnyelv használata	19
Az alakuló ülés utáni feladatok	19
22. Alakuló ülés jegyzőkönyve.....	19
23. Vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségre történő felhívás.....	20

24. Polgármesteri munkakör átadása	21
II. rész.....	22
Módszertani útmutató a közös önkormányzati hivatalokról, a polgármesteri hivatali feladatok ellátásáról.....	22
1. Bevezetés	22
2. A közös önkormányzati hivatalok (polgármesteri hivatalok) létrehozásával, átalakításával, megszüntetésével kapcsolatos teendők a 2019. október 13-ai általános önkormányzati választásokat követően	25
2.1. A hivatali struktúra átalakításában érintett önkormányzatok (polgármesteri hivatalok, közös önkormányzati hivatalok)	26
2.1.1. Az Mötv. rendelkezései alapján a hivatali struktúra átalakítására kötelezett önkormányzatok (polgármesteri hivatalok, közös önkormányzati hivatalok)	27
2.1.2 A hivatali struktúrán saját elhatározásukból változtatni kívánó önkormányzatok	28
2.2. A hivatali struktúra átalakítására vonatkozó, az érintettek által meghozandó döntések	28
2.2.1. Önálló polgármesteri hivatal létrehozása	29
2.2.2. Önálló polgármesteri hivatal megszüntetése	29
2.2.3. Közös önkormányzati hivatal létrehozására irányuló (új) megállapodás	29
2.2.4. Közös önkormányzati hivatal megszüntetése	29
2.2.5. A megállapodás módosítása	30
2.3. A hivatali struktúra átalakításához kapcsolódó egyéb teendők	30
3. A törzskönyvi nyilvántartással összefüggő feladatok	31
4. A közös önkormányzati hivatal alakításának törvényi feltételei	37
4.1. Lakosságszám (választás éve, 2019. január 1.)	37
4.2. Járáson belülség, határosság	37
4.3. Székhely (község, város)	37
4.4 A közös önkormányzati hivatal alakításának kezdeményezése (szomszédos város, kétezer fő lakosságszám feletti község).....	38
4.5. A közös önkormányzati hivatallal szemben támasztott követelmények (összlakosságszám, településszám).....	38
4.6. Kivétel (nemzetiségi összetétel), miniszteri felmentés	39
4.7. Társult képviselő-testülettel való összefüggés	39
III. rész.....	41
Módszertani segédlet a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvényben meghatározott összeférhetlenségi, méltatlansági szabályok alkalmazásához.....	41
I. Bevezetés	41
II. Az önkormányzati képviselőre vonatkozó összeférhetlenségi esetek.....	43
1. Mötv. 36. § (1) bek. szerinti, a képviselő közbizalmi pozíciójából fakadó összeférhetlenségi okok	43
2. Mötv. 36. § (1) bek. a) pont szerinti közjogi összeférhetlenségi okok	43
3. Mötv. 36. § (1) bek. b) pont szerinti központi államigazgatási összeférhetlenségi okok	45
4. Mötv. 36. § (1) bek. c) pont szerinti területi államigazgatási összeférhetlenségi okok.....	45
5. Mötv. 36. § (1) bek. d) pont szerinti rendészeti összeférhetlenségi okok	46
6. Mötv. 36. § (1) bek. e) pont szerinti hivatali összeférhetlenségi okok	46
7. Mötv. 36. § (1) bek. f) és g) pont szerinti helyi képviseleti összeférhetlenségi okok	48
8. Mötv. 36. § (1) bek. h) pont szerinti gazdasági összeférhetlenségi okok	49

9. Mötv. 36. § (1) bek. i) pont szerinti médiatartalom-szolgáltatói összeférhetlenségi okok	51
III. Az önkormányzati képviselőre vonatkozó méltatlansági szabályok	52
1. Mötv. 38. § (1) bek. b) pont szerinti szándékos bűncselekmény miatti jogerős szabadságvesztés	52
2. Mötv. 38. § (1) bek. d) pont szerinti köztartozás	53
3. a köztartozásmentes adózói adatbázis	54
4. Mötv. 38. § (1) bek. e) pont szerinti a felszámolás során ki nem elégített követelések	57
5. Mötv. 38. § (1) bek. f) pont szerinti a bírósági döntés végrehajtásának akadályozása	58
6. Mötv. 38. § (1) bek. g) pont szerinti összeférhetlenségi ok elhallgatása	58
7. Mötv. 38. § (2) - (4) bek. g) pont szerinti tájékoztatási kötelezettség	58
IV. A nem képviselő bizottsági tagra vonatkozó rendelkezések	59
V. A polgármesterre, alpolgármesterre vonatkozó összeférhetlenségi szabályok	60
VI. A polgármesterre, alpolgármesterre, megyei közgyűlés elnökére, alelnökére, főpolgármesterre, főpolgármester helyettesére vonatkozó méltatlansági szabályok	61
VII. Az összeférhetlenséggel, méltatlansággal és a vagyonnyilatkozat-tétellel kapcsolatos eljárás	62
VIII. A „fordított” összeférhetlenségről	64
IV. rész	68
Módszertani ajánlás a helyi önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatainak elkészítéséhez, módosításához	68
I. Bevezető rész	68
II. Általános rendelkezések	69
III. Részletes rendelkezések feladatok és hatáskörök	70
IV. A képviselő-testület működése	71
IV.1. A képviselő jogállása, kérdezési jog és interpelláció	72
IV. 2. A képviselő-testület üléseinek száma, nyilvános és zárt ülések köre	75
IV.3. Az ülések tervezése, előkészítése	76
IV.4. Az előterjesztések	77
IV.5. A képviselő-testület ülésének összehívása, vezetése	77
IV. 6. A tanácskozás rendjének fenntartása	80
IV.7. A döntéshozatali eljárás, a szavazás módja	80
IV. 8. Az önkormányzati rendeletalkotás	82
IV. 9. Önkormányzati határozatok	84
IV. 10. A képviselő-testület jegyzőkönyve	85
IV. 11. A helyi népszavazás	87
IV. 12. A közmeghallgatás	88
IV.13. Lakossági fórumok	89
V. A polgármester, az alpolgármester, a jegyző és az aljegyző	89
V.1. A polgármester	89
V.2. Az alpolgármester	91
V.3. A jegyző	93
V.4. Az aljegyző	95

VI. A polgármesteri hivatal.....	96
VII. A közös önkormányzati hivatal.....	97
VIII. Bizottságok, részönkormányzatok	98
VIII.1. A képviselő-testület bizottságai	98
VIII.2. Településrészi önkormányzat	101
IX. Az önkormányzatok társulása és együttműködése	102
X. Az önkormányzat költségvetése, vagyona.....	103
X.1. A gazdasági program, fejlesztési terv	103
X.2. A költségvetés.....	104
X.3. Az önkormányzat vagyona	105
X.4. A gazdálkodás ellenőrzése	106
XI. Záró rendelkezések	107
XII. Melléklet és függelék	107
Mellékletek	109
1. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv. SZMSZ-re vonatkozó rendelkezései:.....	109
2. A Kúria Önkormányzati Tanácsának 2012-2019. évi SZMSZ-t érintő döntései	110
3. Fontosabb alkotmánybírósági döntések	111

I. RÉSZ

MÓDSZERTANI AJÁNLÁS A KÉPVISELŐ-TESTÜLET ALAKULÓ ÜLÉSÉNEK ELŐKÉSZÍTÉSÉHEZ

1. AZ ALAKULÓ ÜLÉS IDŐPONTJA

A képviselő-testület az alakuló ülését a választás eredményének jogerőssé válását követő tizenöt napon belül tartja meg.

Az alakuló ülést célszerű a lehető legkorábbi időpontban megtartani, amelyet azonban több tényező befolyásolhat. Figyelemmel kell lenni az SZMSZ rendelkezéseire, az alakuló ülés megtartására vonatkozó törvényi szabályokra, az ülés előkészítésére vonatkozó általános rendelkezésekre. Az alakuló ülés napirendjén szereplő előterjesztések előkészítése, egyeztetése is befolyásolhatja az ülés legkorábbi időpontját.

2. AZ ALAKULÓ ÜLÉS ÖSSZEHÍVÁSA

A képviselő-testület megbízatása a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának napjáig tart. Jelöltek hiányában elmaradt választás esetén a képviselő-testület megbízatása meghosszabbodik az időközi választás napjáig.

Az alakuló ülést a polgármester hívja össze és vezeti.

A polgármester megbízatása az új polgármester megválasztásáig tart. Amennyiben a polgármester-választás nem volt eredményes, úgy a régi polgármester tisztségében mindaddig megmarad és ellátja ebből adódó feladatait (így összehívja az alakuló ülést), amíg az új polgármestert meg nem választják.

A megyei közgyűlés alakuló ülését a korelnök hívja össze, a további szabályokat külön pontban ismertetjük.

3. AZ ALAKULÓ ÜLÉS NYILVÁNOSSÁGA

A nyilvánosság biztosítása elengedhetetlen része minden képviselő-testületi, de különösen az alakuló ülések lebonyolításának is, ezért kizárólag törvény által szabályozott esetekben alkalmazható a nyilvánosság korlátozása vagy kizárása. A képviselő-testületi működés nyilvánossága a garanciája annak, hogy az önkormányzati képviselők az őket megválasztó helyi közösség érdekeinek, a helyi közakaratnak megfelelően járnak el, hoznak döntéseket.

A nyilvánosság az ülésen megjelent képviselők munkájára vonatkozik, arra, hogy a településen lakó választópolgárok, vagy bárki más figyelemmel kísérhesse az önkormányzati döntéshozatalt. A települési képviselők szempontjából mindez kötelezettséggel jár. A települési képviselő köteles részt venni a képviselő-testület munkájában. Mindezen szabályok alapján megállapítható, hogy a törvény a települési képviselő személyes részvételét és így jelenlétét írja elő a képviselő-testületi üléseken.

Fontosnak tartjuk itt is hangsúlyozni, hogy a személyes részvétel nem váltható ki videokonferenciával, távszavazással vagy más módon; az Mötv. nem ad felhatalmazást ilyen típusú önkormányzati rendeletalkotásra.

Egy esetleges videokonferenciával egybekötött képviselő-testületi ülés garanciális szabályait törvénynek kellene tartalmaznia, ilyen tárgyú törvényi szabályozás azonban nincs. (Köf. 5003/2012/9.)

A képviselő-testületi ülések az Mötv. értelmében, főszabályként nyilvánosak, zárt testületi ülést csak kivételes esetekben lehet elrendelni.

Az Mötv. tételesen sorolja fel a zárt ülés tartására okot adó tárgyköröket képviselő-testületi ülések esetében. Ezen tárgykörök három csoportba kategorizálhatók, aszerint, hogy a törvény erejénél fogva vagy mérlegeléssel eldönthető zárt testületi ülés tartását igénylik. E szerint vannak a törvény erejénél fogva zárt ülés tartását megkövetelő esetek, továbbá azon tárgykörök, melyek vonatkozásában az érintett vagy érintettek kérésére kerül elrendelésre a zárt testületi ülés, illetve a képviselő-testület döntésétől függően nyílt vagy zárt tanácskozás keretében hoznak döntést.

Fentiek alapján az alakuló ülés főszabályként nyilvános, de egyes napirendek tárgyalása (pl. alpolgármester, bizottsági tagok választása) az érintett kérésére kizárólag zárt ülésen történhet, ugyanis ilyen kezdeményezése esetén a képviselő-testület zárt ülést tart választás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízás adása, annak visszavonása, fegyelmi eljárás megindítása és állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor (Mötv. 46. § (2) bek. b) pont).

4. AZ ALAKULÓ ÜLÉS MEGHÍVÓJA ÉS HATÁROZATKÉPESSÉGE

Az alakuló ülés nyilvánosságának biztosítása érdekében az ülés időpontjáról, helyéről a település lakosságát, az ülésre meghívottakat a helyben szokásos módon kellő időben értesíteni kell. A képviselő-testületi ülések nyilvánossága a demokratikus önkormányzati működés előfeltétele. Ezen működési elv sérül, ha a lakosságot nem tájékoztatják az SZMSZ-ben foglalt módon a képviselő-testületi ülés megtartásának helyéről és idejéről. Nem változtat az eljárási szabályok megsértésének tényén az sem, ha a lakosság egy része informális módon értesül a képviselő-testület ülésével kapcsolatos információkról.

A meghívónak tartalmaznia kell az alakuló ülés tervezett napirendi pontjait, amelyet esetlegesen a helyi körülmények is befolyásolhatnak. Az alakuló ülés egyes napirendi pontjai előterjesztőiről célszerű az SZMSZ-ben rendelkezni. Ennek hiányában előterjesztő lehet a polgármester az ülés vezetése keretében, vagy más képviselő, vagy a jegyző is.

Az alakuló ülésre meg kell hívni - a meghívó megküldésével - mindazon személyeket, akik az Mötv. szerint az ülésen részt vehetnek. Az Mötv. rendelkezéseinek értelmében meg kell hívni a képviselő-testület tagjait, a jegyzőt – szükség esetén – az aljegyzőt. Az ülésre meghívható a polgármesteri hivatal vagy a közös önkormányzati hivatal ügyintézője, az érintett és a szakértő. Emellett az SZMSZ más személyek meghívásáról is rendelkezhet. A meghívó tájékoztatásul megküldhető különböző társadalmi, civil és egyéb szervezetek képviselőinek is.

A képviselő-testület, - így az alakuló ülés - döntéshozatalával kapcsolatban a legelemibb követelmény a határozatképesség. A képviselő-testület akkor határozatképes, ha az ülésen a megválasztott önkormányzati képviselőknek több mint a fele jelen van. A határozatképességet folyamatosan figyelemmel kell kísérni.

A határozatképesség meglétét az ülésen folyamatosan ellenőrizni kell, hiszen a határozatképesség hiányában történő döntéshozatal, és az így meghozott döntés is törvénytört.

A javaslat elfogadásához az egyszerű többséget igénylő javaslat esetén a jelenlevő önkormányzati képviselők, a minősített többséget igénylő javaslat esetén a megválasztott önkormányzati képviselők több mint a felének igen szavazata szükséges. (a betöltetlen önkormányzati képviselői helyet a határozatképesség szempontjából betöltöttnek kell tekinteni.)

A fővárosi közgyűlésben a többségi szabályt úgy kell alkalmazni, hogy a javaslat elfogadásához szükséges szavazatarány mellett a főváros lakosságszámának együttesen több mint a felét kitevő lakosságszámú fővárosi kerületek polgármestereinek igen szavazata is szükséges (kettős többség elve). A lakosságszám megállapításakor a fővárosnak, valamint a fővárosi kerületeknek a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választása évének január 1-jén meglévő lakosságszámát kell figyelembe venni.

5. AZ ÖNKORMÁNYZATI KÉPVISELŐK ÉS A POLGÁRMESTER VÁLASZTÁSA EREDMÉNYÉNEK ISMERTETÉSE, MEGBÍZÓLEVELEK ÁTADÁSA

A helyi, területi választási bizottság elnökét választási eljárási jogszabályok nem kötelezik a választás folyamatáról, a felmerülő problémákról szóló tájékoztatásra, azonban a kialakult gyakorlat szerint a helyi önkormányzat képviselő-testületének alakuló ülésén zömében erre a napirendre sor kerül.

A választás eredményét megállapító választási bizottság a választás eredményének jogerőssé válását követő három napon belül adja át a megbízólevelet a megválasztott képviselőnek, ezért a megbízólevelek átadása az alakuló ülésen vagy azt megelőzően történik.

A megüresedett mandátum időközi választás nélküli betöltése esetén a mandátum kiadásáról szóló határozat jogerőre emelkedését követő öt munkanapon belül kell átadni a megbízólevelet a képviselőnek. (Ve. 206. § (1)-(2) bek.)

6. AZ ALAKULÓ ÜLÉS NAPIRENDJE

A polgármester (korelnök) a kiküldött meghívó alapján javaslatot tesz az alakuló ülés napirendjére. A napirendi pontokat a törvényi és SZMSZ-beli előírások határozzák meg. A törvényi rendelkezések közül szükséges kiemelni az Möt. 45. § (3) bekezdését, mely szerint a képviselő-testület az alakuló vagy az azt követő ülésen az Möt. szabályai szerint megalkotja vagy felülvizsgálja szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendeletét, a polgármester előterjesztése alapján megválasztja a bizottság vagy bizottságok tagjait, az alpolgármestert, alpolgármestereket, dönt illetményükről, tiszteletdíjukról. A meghívótól eltérő napirendre indokolt esetben lehet javaslatot tenni. A napirend elfogadása, a tárgyalási sorrendjéről való döntés – eltérő SZMSZ rendelkezés hiányában – egyszerű többséggel történik.

A sorrend meghatározásánál figyelemmel kell lenni arra, hogy egyes napirendi pontok nem igényelnek képviselő-testületi döntést: így az eskütétel vagy pl. a választási bizottság elnökének beszámolója. Az alakuló ülés egyéb napirendi pontjai határozati javaslatainak elfogadásáról már az eskütételt követően dönthet a képviselő-testület.

Az alakuló ülésre (bizonyos esetekben az azt követő ülésre) a javasolt napirendek az alábbiak:

- a) a helyi választási bizottság elnöke ismerteti a választások eredményeit;
- b) a képviselő-testület tagjainak eskütétele (kötelező napirend), megbízólevelek átadása;
- c) az SZMSZ megalkotása vagy felülvizsgálata (kötelező napirend);
- d) a polgármester eskütétele a képviselő-testület előtt (kötelező napirend), megbízólevél átadása;

(A megyei közgyűlés alakuló ülésén: megyei közgyűlés elnökének megválasztása, aki az eskü letétele, illetve az esküokmány aláírása után átveszi az ülés vezetését a korelnöktől.)

- e) a polgármester illetményének, tiszteletdíjának megállapítása törvény alapján (kötelező napirend), a képviselő-testületnek nincs mérlegelési joga;
- f) az alpolgármester, közgyűlés alelnöke, főpolgármester-helyettes megválasztása, eskütétele (kötelező napirend);

A törvény keretei között előzetesen tisztázandó, hogy főállású, vagy társadalmi megbízatású alpolgármester(ek)e)t választ-e a képviselő-testület. Ha szükséges, akkor még ezekben a tárgykörökben előzetesen módosítani kell a szervezeti- és működési szabályzatot. Több alpolgármester megválasztása esetén a képviselő-testület nem dönthet a polgármester helyettesítésének rendjéről, illetve az egyes alpolgármesterek által ellátandó feladatokról, mert erre a polgármester jogosult.

- g) a polgármester, alpolgármester, közgyűlés elnöke, alelnöke, főpolgármester, főpolgármester-helyettes illetményének, tiszteletdíjának megállapítása (kötelező napirend);
- h) a bizottsági struktúra meghatározása, a bizottság (ok) elnökének, valamint tagjainak megválasztása (kötelező napirend);
- i) az önkormányzati képviselőnek, a bizottsági elnöknek, a bizottság tagjának, a tanácsnoknak - rendeletben meghatározott - tiszteletdíj, természetbeni juttatás - nem kötelező – megállapítása (kötelező napirend, ha a testület úgy döntött, hogy megállapít tiszteletdíjat).
- j) egyéb.

Az alakuló ülés kötelező napirendjeiről a törvény úgy rendelkezik, hogy azokról az alakuló ülésen vagy az azt követő képviselő-testületi ülésen kell döntést hozni. A továbbiakban úgy tekintjük, hogy a napirendi pontokról a képviselő-testület az alakuló ülésén határoz.

Az alakuló ülésen történt eseményekről, a lezajlott szavazásokról készítenő jegyzőkönyvre az Mötv., illetve a helyi önkormányzat szervezeti- és működési szabályzatának rendelkezései megfelelően irányadók. A titkos szavazásról (pl. alpolgármester(ek) választása) célszerű külön dokumentumot készíteni, mely az alakuló ülés jegyzőkönyvéhez csatolandó (Lásd: 22. pont).

7. AZ ÁTALAKULT NEMZETISÉGI ÖNKORMÁNYZAT

Az átalakult nemzetiségi önkormányzatként való működésről csak az alakuló ülésen hozhat döntést a képviselő-testület. A Nektv. 71. § szerint az alakuló ülésen átalakult nemzetiségi önkormányzattá nyilváníthatja magát a települési önkormányzat, ha a választás napján

- a településen választójoggal rendelkező polgárok névjegyzékében szereplő polgárok több mint fele az adott nemzetiség választói jegyzékében szerepel, és
- a megválasztott képviselők több mint fele az adott nemzetiség jelöltjeként indult a települési önkormányzati választáson.

Ha a településen nemzetiségi önkormányzatot is választottak, a polgármesternek a települési önkormányzat alakuló ülését az adott települési nemzetiségi önkormányzat alakuló ülését megelőző időpontra kell összehívnia.

8. ESKÜTÉTEL

A törvény értelmében mind az önkormányzati képviselőknek, mind a polgármesternek egyaránt kötelessége az eskütétel és az esküokmány aláírása, meg kell azonban jegyezni, hogy ennek elmaradásához az Mötv. semmilyen jogkövetkezményt nem fűz. Jogaik és kötelezettségeik a megválasztásukkal és nem eskütételükkel keletkeznek, így a képviselőket és a polgármestert eskütételének elmaradására hivatkozással nem lehet akadályozni jogaiknak gyakorlásában, és kötelezettségeiknek is eleget kell tenniük. (Az eskü szövegét mindkét esetben az Mötv. 1. melléklete tartalmazza.)

a) Önkormányzati képviselők

Az önkormányzati képviselő a képviselő-testület alakuló ülésén, időközi választás esetén a megválasztását követő ülésen a képviselő-testület előtt az Mötv.-ben meghatározott szöveggel esküt tesz és erről okmányt ír alá.

Az Mötv. nem rendelkezik arról, hogy milyen módon kell az esküt letenni. Az eskütétel általános gyakorlata szerint az eskü letétele előmondás után történik. Az eskü szövegét előmondó lehet a választási eljárásban betöltött szerepe alapján a helyi választási bizottság elnöke, önkormányzati képviselő, a polgármester vagy más személy. Történhet az eskü letétele az esküszöveg képviselők által történő felolvasásával is.

Az esküokmányt a képviselőknek alá kell írniuk. Figyelemmel arra, hogy az esküokmány mintáját törvény nem tartalmazza, esküokmányként szolgálhat az a külön lap, amely az eskü Mötv. 1. melléklete szerinti szövege mellett tartalmazza az eskü letételének dátumát és az esküt tevő képviselő aláírását.

b) Polgármester, közgyűlés elnöke, főpolgármester

A polgármester megválasztását követően esküt tesz a képviselő-testület előtt és erről okmányt ír alá. A polgármester jogai és kötelezettségei a megválasztásával keletkeznek, a megbízatás megszűnésével szűnnek meg.

Az eskütételre az önkormányzati képviselők eskütételére leírtak vonatkoznak, hiszen a polgármester a működés szempontjából képviselőnek tekintendő. (tekintettel arra, hogy a polgármesternek az esküt a képviselő-testület előtt kell letennie, javasoljuk, hogy a polgármester eskütétele a képviselők eskütétele után történjen.)

A főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke eskütételére is e rendelkezéseket kell alkalmazni az Mötv. szabályai szerint.

c) Alpolgármester, alelnök, főpolgármester-helyettes

Az alpolgármester, a főpolgármester-helyettes és a közgyűlés alelnöke - függetlenül attól, hogy a képviselő-testület tagjaként vagy külsősként került megválasztásra – eskütételének, az eskü szövegére, az eskü kivételére, az esküokmányra a képviselőknél írtak irányadók.

d) A bizottság nem képviselő tagja

A képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja a megválasztását követően a képviselő-testület előtt - a képviselőre irányadó szöveggel, és az ott írtak szerint - esküt tesz.

9. POLGÁRMESTERI PROGRAM ISMERTETÉSE

Az önkormányzati működésben a képviselő-testület elsődlegessége elvitathatatlan, de a polgármester hagyományos és meghatározó résztvevője a helyi önkormányzat szervezetének, lényegében a választópolgárok számára ő az „önkormányzat arca”, aki közvetlen választása révén magas legitimitással rendelkezik.

Az alakuló ülésen a polgármester döntése szerint ismertetheti azokat a célokat, elképzeléseket, amelyekért a településen, a ciklus során dolgozni kíván, és amelyek megvalósítása érdekében számít a képviselő-testület, a helyi civil szervezetek, gazdálkodó szervek, valamint a lakosság együttműködésére. A polgármesteri program kapcsolódhat az önkormányzat gazdasági programjához, fejlesztési tervéhez.

A program előterjesztésére, tartalmára, formájára nézve nincs törvényi előírás, az SZMSZ azonban tartalmazhat erre vonatkozó szabályokat, de ez nem kötelező eleme az alakuló ülés napirendjének.

10. A MEGYEI KÖZGYŰLÉS ALAKULÓ ÜLÉSE, A KÖZGYŰLÉS ELNÖKÉNEK MEGVÁLASZTÁSA

Az Mötv. értelmében a megyei önkormányzatra a helyi önkormányzatra vonatkozó szabályokat a jogszabályban foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

Az egyik legmarkánsabb eltérés abban látható, hogy az alakuló ülést a választást követő tizenöt napon belül nem a már megválasztott polgármester, hanem a korelnök hívja össze és vezeti, a közgyűlés elnökének megválasztásáig, hiszen a korábbi közgyűlési elnök megbízatása az általános önkormányzati választás napján megszűnik. A szabályozásban rejlő sajátosság abból fakad, hogy az alakuló ülésen a korábbi közgyűlés elnöke már – hacsak nem nyert új képviselői mandátumot – nem vesz részt, hiszen megbízatása addigra már megszűnt.

A megyei közgyűlés elnöke megválasztása után átveszi az ülés vezetésének a jogát a korelnöktől. A korelnök személyének meghatározását a törvény nem tartalmazza. Ez a személy értelemszerűen a legidősebb megválasztott megyei közgyűlési tag. Ha a legidősebb közgyűlési tag az ülés összehívásában akadályoztatva van, helyére - értelmezésünk szerint - a korban következő legidősebb képviselő léphet.

A jogi szabályozást tovább vizsgálva, a polgármester és a közgyűlés elnökének megválasztását tekintve is láthatunk eltérő rendelkezéseket. Míg a települési önkormányzat polgármesterét közvetlenül választják választópolgárok, addig a megyei közgyűlés elnökét a közgyűlés saját soraiból választja meg.

Az elnök személyére a képviselők tehetnek javaslatot. A jelöléshez minden esetben szükséges az érintett elfogadó nyilatkozata. Többes jelölés esetén a jelölteket külön-külön szavazólapon kell szerepeltetni. Korábban vitára adott okot, hogy a megyei közgyűlés elnökének választására miként kerüljön sor. Az Mötv. hatályos rendelkezéseiből azonban az következik,

hogy az elnök megválasztásának eljárási szabályait az SZMSZ-ben kell rendezni. Amennyiben az SZMSZ mégsem tartalmaz erre vonatkozó rendelkezéseket, a jelölés és a választás a következőképpen is megtartható: előzetes egyeztetés alapján a közgyűlés határozattal dönt arról, hogy a jelenlévő közgyűlési tagok hány %-ának támogató javaslatát kell elnyerni a jelöltséghez. Ez a szabály hivatott egyfajta korlátot képezni a szavazatok túlzott elaprózódásával szemben.

A közgyűlés elnökének megválasztására minden esetben titkos szavazással, minősített többséggel kerül sor. Az érintett kérésére az Mötv. 46. §. (2) bekezdés b) pontja értelmében zárt ülést kell tartani.

A megyei közgyűlés elnökének és tagjainak is esküt kell tenniük, ahogy azt az esküről szóló fejezetben már jeleztük.

11. AZ ALPOLGÁRMESTER, A KÖZGYŰLÉS ALELNÖKE ÉS A FŐPOLGÁRMESTER-HELYETTES MEGVÁLASZTÁSA

A polgármester (elnök, főpolgármester) számos olyan hatáskörrel, jogosítvánnyal rendelkezik, amelyek folyamatos gyakorlása a helyi önkormányzat zavartalan, zökkenőmentes működésének elengedhetetlen feltétele. A jogalkotó szükségesnek tartotta, hogy ez a polgármester távollétében, tartós akadályoztatása esetén is biztosított legyen. Ezeket a célokat szolgálja az alpolgármester (alelnök, főpolgármester-helyettes) jogintézménye.

Az Mötv. 74. § (1) bekezdése a fentiekkel összhangban rendelkezik arról, hogy legalább egy alpolgármestert a testület (közgyűlés) tagjai közül, titkos szavazással, minősített többséggel, valamennyi önkormányzatban kötelező választani, de a törvény továbbra is lehetővé teszi több alpolgármester választását is.

Az alpolgármesteri tisztség rendeltetésére (a polgármester helyettesítése, munkájának segítése) és jogállására (a polgármester irányításával látja el feladatait) tekintettel a jogalkotó az alpolgármester megválasztásában a polgármesternek meghatározó szerepet kívánt biztosítani. A polgármester és az alpolgármester közötti viszony egyik kulcsa a bizalom, amely nélkül nem alakítható ki zökkenőmentes munkamegosztás, együttműködés. Ennek megfelelően az Mötv. úgy rendelkezik, hogy az alpolgármester személyére a polgármester tesz javaslatot. Az alpolgármester választásának tehát két részelemét különíthetjük el: a polgármesteri jelölés és a képviselő-testületi döntés.

Itt is fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy a képviselő-testület csak olyan személyt választhat meg alpolgármesterré, akit a polgármester javasolt. A polgármesternek nemcsak joga, hanem egyben kötelessége is javaslatot tenni az alpolgármester személyére, a testületnek pedig kötelessége döntést (határozatot) hoznia a kérdésben. Természetesen a testületnek az a joga is fenn áll, hogy a javaslatot elutasítsa, ebben az esetben megfelelő előkészítés, egyeztetések után a polgármester ismételten javaslatot tehet, akár ugyanarra a személyre is, amelyről ugyancsak döntenie kell a testületnek.

A választható alpolgármesterek számát, mint alapvető szervezeti kérdést az SZMSZ-ben kell szabályoznia a képviselő-testületnek, de több alpolgármester választása esetén sem választhat a testület általános helyettest. Célszerű, ha a polgármester az alpolgármesterek megválasztását követően már az alakuló ülésen tájékoztatja a testületet, hogy kit kíván általános helyettesének nevezni, illetve milyen munkamegosztást alakít ki az alpolgármesterek között.

Az az alpolgármester, akit nem a képviselő-testület tagjai közül választottak, nem tagja a képviselő-testületnek, a polgármestert a képviselő-testület elnökeként nem helyettesítheti, de a képviselő-testület ülésein tanácskozási joggal részt vehet. A nem a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármester jogállására egyebekben a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármesterre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

Az alpolgármesteri tisztség főállásban és társadalmi megbízatásban is betölthető. Az alpolgármester megválasztásáról és a tisztség betöltésének módjáról - a jogszabályi rendelkezések figyelembevételével - a képviselő-testület dönt. Főállású alpolgármester a képviselő-testület erről szóló döntése alapján akkor választható, ha a polgármester is főállásban tölti be a tisztségét. Az SZMSZ-ben rendelkezni kell arról is, hogy az alpolgármester(ek) főállású alpolgármesterként vagy társadalmi megbízatásban végzik tevékenységüket.

A polgármesteri tisztség betöltésének módját a képviselő-testület a megbízatás időtartamán belül egy esetben a polgármester egyetértésével, a szervezeti és működési szabályzat egyidejű módosításával megváltoztathatja. Ha a főállású polgármester tisztségét társadalmi megbízatásúra változtatja, úgy a továbbiakban az alpolgármester is csak társadalmi megbízatású alpolgármesterként végezheti tevékenységét.

Az érintett alpolgármester-jelölt kérésére a választás idejére zárt ülést kell tartani. A titkos szavazás lebonyolítására az SZMSZ szabályai szerint a képviselő-testület tagjai sorából létrehozott szavazatszámlló bizottság felel a szavazás technikai lebonyolításáért. A szavazás eredményéről külön dokumentum készülhet, amely az alakuló ülés jegyzőkönyvéhez csatolandó.

Az alpolgármester megválasztása utáni eskütételére a képviselőknél leírtak megfelelően irányadók.

12. AZ ILLETMÉNNYEL, TISZTELETDÍJJAL KAPCSOLATOS DÖNTÉSEK

A Kttv. értelmében az illetményt, tiszteletdíjat összegszerűen kell megállapítani. Az illetményről, tiszteletdíjról az alakuló ülésen vagy az azt követő első ülésen kell határozni. Fontos kiemelni az illetmény, tiszteletdíj összege tekintetében, – ide nem értve a főpolgármester-helyettes, a főállású alpolgármester, a megyei közgyűlés alelnöke illetményét, társadalmi megbízatású alpolgármester tiszteletdíját – hogy a testületnek nincs mérlegelésre lehetősége.

Az illetmény, tiszteletdíj, egyéb juttatások közérdekből nyilvános adatnak minősülnek. Az Mötv. 35. § (4) bekezdése garantálja ezen adatok, összegek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetőségét. Ennek okán is célszerűnek tartjuk a kérdést nyilvános ülésen tárgyalni és arról – egyéb rendelkezés hiányában – egyszerű többséggel határozatot hozni.

Lényeges rávilágítani, hogy az illetmény, tiszteletdíj szabályai a nem képviselő-testületi tagként megválasztott alpolgármesterre is vonatkoznak (Mötv. 75. § (2) bekezdés).

13. A FŐÁLLÁSÚ POLGÁRMESTER ÉS A TÁRSADALMI MEGBÍZATÁSÚ POLGÁRMESTER ILLETMÉNYÉNEK, TISZTELETDÍJÁNAK ÖSSZEGE, KÖLTSÉGTÉRÍTÉSE

A polgármesteri tisztség betölthető főállásban vagy társadalmi megbízatásban, attól függően, hogy hogyan választották e tisztségre a polgármestert. A főállású polgármester – értve ez alatt a főpolgármestert, megyei közgyűlési elnökét is – illetményre, a társadalmi megbízatású polgármester tiszteletdíjra jogosult.

Az Mötv. 71. §-a tartalmazza a polgármesteri tisztséget betöltők díjazását. A jelenlegi szabályok a főpolgármester havi illetményének összegét a miniszter illetményéhez igazítja, azzal megegyezik. Vagyis a főpolgármester díjazása azonos a miniszternek a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvényben – ennek 39. §-ában – meghatározott alapilletményéből, illetménykiegészítéséből, és vezetői illetménypótlékából álló illetményének összegével. A főpolgármester havonta az illetményének 15%-ában meghatározott költségtérítésre, valamint a minisztert jogszabály alapján megillető egyéb juttatásokra is jogosult.

A megyei jogú város polgármestere, a fővárosi kerületi önkormányzat polgármestere illetménye összege megegyezik az államtitkárnak a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény 51.§-ában meghatározott alapilletményéből, illetménykiegészítéséből és vezetői illetménypótlékából álló illetményének összegével.

Szükséges megjegyezni, hogy az Mötv. 35. § (1a) bekezdése alapján a fővárosi közgyűlés fővárosi kerületi polgármester tagjai számára nincs lehetőség – közgyűlési munkájukért, tagságukért – tiszteletdíjat, költségtérítést, költségátalányt és egyéb juttatást megállapítani.

A megyei önkormányzat közgyűlésének elnöke megbízatásának időtartamára havonta illetményre jogosult, amelynek összege megegyezik a megyei jogú város polgármestere, a fővárosi kerületi önkormányzat polgármestere részére meghatározott illetmény 90%-ával.

A polgármester illetménye az államtitkárnak a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény 51.§-ában meghatározott alapilletményéből, illetménykiegészítéséből és vezetői illetménypótlékából álló illetményéhez viszonyítottan kerül megállapításra – a lakosságszámot figyelembe véve – az alábbiak szerint:

- „a) 30%-a az 500 fő és az az alatti lakosságszámú település polgármestere esetében;*
- b) 40%-a az 501-1500 fő lakosságszámú település polgármestere esetében;*
- c) 50%-a az 1501-2000 fő lakosságszámú település polgármestere esetében;*
- d) 55%-a a 2001-5000 fő lakosságszámú település polgármestere esetében;*
- e) 60%-a az 5001-10000 fő lakosságszámú település polgármestere esetében;*
- f) 70%-a a 10 001-30000 fő lakosságszámú település polgármestere esetében;*
- g) 80%-a a 30000 fő lakosságszám feletti település polgármestere esetében.”*

Azon polgármester, aki e tisztségét társadalmi megbízatásban látja el díjazása, a tiszteletdíjának mértéke, a polgármesteri illetmény 50%-a.

Az Mötv. értelmében a társadalmi megbízatású polgármester a tiszteletdíja egészéről vagy meghatározott részéről a képviselő-testülethez intézett írásbeli nyilatkozatával lemondhat. Az írásbeli nyilatkozat az alakuló ülés jegyzőkönyvéhez csatolható.

Fontos megjegyezni, hogy a polgármester illetményét vagy tiszteletdíját akkor is meg kell állapítani, ha újraválasztott tisztségviselőről van szó. Mivel az Alaptörvény 35. cikk (3) bekezdése értelmében a polgármester megbízatása az új polgármester megválasztásáig tart. Tehát a régi tisztség megszűnik, új jogviszony keletkezik még akkor is, ha a volt és az új polgármester ugyanaz a személy.

Korábbi tapasztalataink azt mutatják, hogy egyes képviselő-testületek arra hivatkozással, hogy az Mötv. pontosan tartalmazza az illetmény mértékét, vagyis a testületnek nincs mérlegelési lehetősége, ezért szükségtelennek tartották az illetményről szóló alakszerű határozat elfogadását. E jogértelmezést helytelennek tartjuk, igaz ugyan, hogy nem a képviselő-testület dönt a polgármester illetményének mértékéről, de határozatában deklarálnia kell, az Mötv. mely rendelkezése alapján, milyen összegű illetmény illeti meg az adott település polgármesterét. Álláspontunkat erősíti a polgármesterre is alkalmazni rendelt Kttv. 131. § (1) bekezdése, ennek értelmében a polgármester havonta illetményre jogosult, amelyet száz forintba kerekítve kell megállapítani.

A polgármesteri tisztséget betöltők – a főpolgármester, a főállású polgármester, a társadalmi megbízatású polgármester, a megyei önkormányzat közgyűlésének elnöke – havonta költségterítésre jogosultak. Ennek összege az Mötv. 71. § (1) és (6) bekezdés alapján az illetményének, tiszteletdíjának 15%-a. Utolni kell arra, hogy költségterítés akkor is jár, ha a polgármester a tiszteletdíjról lemond, ekkor a költségterítés alapja az a tiszteletdíj, melyről az érintett lemondott.

14. A FŐÁLLÁSÚ ALPOLGÁRMESTER ÉS A TÁRSADALMI MEGBÍZATÁSÚ ALPOLGÁRMESTER ILLETMÉNYÉNEK, TISZTELETDÍJÁNAK, KÖLTSÉGTÉRÍTÉSÉNEK ÖSSZEGE

Mint ahogyan arra már utaltunk az alpolgármester illetménye esetében a képviselő-testületnek már van mozgástere. Tekintettel az Mötv. 80. § (1) bekezdése rendelkezésére, amely szerint a képviselő-testületnek úgy kell meghatároznia a főpolgármester-helyettes, a főállású alpolgármester, a megyei közgyűlés alelnöke illetményének összegét, hogy az a főpolgármester, a polgármester, a megyei közgyűlés elnöke illetménye 70 - 90%-a közötti összeg legyen.

A fenti szabály alkalmazásánál figyelemmel kell lenni az Mötv. 80. § (1a) bekezdésében foglaltakra, mely szerint a 10000 fő, vagy az alatti lakosságszámú alpolgármester illetményének összegét a képviselő-testület állapítja meg úgy, hogy az nem haladhatja meg a polgármester illetménye 90%-át. E településkategóriában tehát a testület mozgástere nagy, mert csak felső korlátja van az illetmény megállapításának.

Itt is érvényes a polgármesterrel kapcsolatban már jelzett szabály, hogy az alpolgármester illetményét vagy tiszteletdíját akkor is meg kell állapítani vagy a kérdésről tárgyalni, ha újraválasztott személyről van szó.

A társadalmi megbízatású alpolgármester tiszteletdíjra jogosult, amelynek összegét a képviselő-testület állapítja meg úgy, hogy az nem haladhatja meg a társadalmi megbízatású

polgármester tiszteletdíja 90%-át. A testület mozgástere tehát itt is nagy. A társadalmi megbízatású alpolgármester is lemondhat a tiszteletdíja egészéről vagy meghatározott részéről a képviselő-testülethez intézett írásbeli nyilatkozatával, mely írásbeli nyilatkozat az alakuló ülés jegyzőkönyvéhez csatolható.

Az alpolgármesteri tisztséget vállalók esetében a költségtérítés mértékét az Mötv. 80. § (3) bekezdése ugyancsak 15%-ban határozza meg: „A főpolgármester-helyettes, a főállású alpolgármester, a társadalmi megbízatású alpolgármester, a megyei közgyűlés alelnöke havonta az illetményének, tiszteletdíjának 15%-ában meghatározott összegű költségtérítésre jogosult.” Itt is utalni kell arra, hogy költségtérítés akkor is jár, ha az alpolgármester a tiszteletdíjról lemond, ekkor a költségtérítés alapja az a tiszteletdíj, melyről az érintett lemondott.

15. KÉPVISELŐI TISZTELETDÍJAK, TERMÉSZETBENI JUTTATÁSOK, KÖLTSÉGTÉRÍTÉSEK

Az Mötv. alapján a képviselői tiszteletdíj, természetbeni juttatás megállapítása opcionális. Azonban ha a képviselő-testület díjazás megítéléséről határoz, úgy azt csak önkormányzati rendeletbe foglalva teheti meg. A megállapított tiszteletdíj mértékével kapcsolatban részletszabályt a törvény nem tartalmaz, megkötés azonban, hogy a tiszteletdíj megállapítása nem veszélyeztetheti az önkormányzat kötelező feladatai ellátását.

Azon képviselők számára, akik „plusz” feladatot látnak el (azaz bizottság elnöke, tagja, vagy tanácsnok) a képviselő-testület magasabb összegű tiszteletdíjat állapíthat meg.

A képviselők részére az Mötv. nem állapít meg sem költségátalányt, sem rendszeres költségtérítést, részükre eseti költségek megtérítésére van lehetőség. Ezen költségtérítés feltétele, hogy a képviselő által megelőlegezett kiadás vagy a képviselő-testület képviseletével vagy a képviselő-testület, a polgármester megbízásából végzett tevékenységgel legyen összefüggő, e mellett számlával kell igazolni a szükséges kiadásokat. A képviselői költségek kifizetését a polgármester engedélyezi.

A polgármesteri illetmény, tiszteletdíj, költségtérítés megállapítása részben már utaltunk rá, hogy a fővárosi közgyűlés fővárosi kerületi polgármester tagjai számára közgyűlési tagságukért tiszteletdíj, költségtérítés, költségátalány, egyéb juttatás nem állapítható meg.

Természetesen az önkormányzati képviselő tiszteletdíja és egyéb juttatása is, csak úgy, mint a polgármester illetménye, tiszteletdíja, közérdekből nyilvános adat, azok megismerhetők, hozzáférhetők.

16. A BIZOTTSÁGI SZERKEZET KIALAKÍTÁSA, BIZOTTSÁGI TAGOK ÉS TANÁCSNOKOK MEGVÁLASZTÁSA

Az önkormányzati működésben a képviselő-testület mellett, a képviselő-testület szervei is fontos szerepet játszanak. Az egyik ilyen szerv a bizottság. A bizottság jelentőségét mutatja az is, hogy az Mötv. rendelkezései alapján a képviselő-testület által átruházott jogkörben önkormányzati döntést hozhat. Döntési joga azonban csak származékos lehet, a képviselő-testület döntheti el annak terjedelmét és körét.

A bizottságok jelentős szerepére tekintettel az Mötv. rendelkezése alapján a képviselő-testület alakuló, vagy az azt követő ülésén a polgármester előterjesztésére köteles megválasztani a törvény által kötelezően létrehozandó és az SZMSZ-ben meghatározott bizottságait. Az idézett törvényi rendelkezés messzemenően figyelembe veszi, hogy a jogszerű önkormányzati működéshez szükséges, hogy a bizottságok minél hamarabb megkezdhessék működésüket, ezért szab ilyen rövid időt a bizottságok megalakulására. A legoptimálisabb, ha már az alakuló ülésen dönteni lehet e kérdésekben, de a gyakorlatban ez nem mindig lehetséges. Az új képviselő-testület, illetve az új polgármester számára kellő időt kell arra biztosítani arra, hogy átgondolhassa, átformálhassa az önkormányzaton belüli munkamegosztást. A képviselő-testület célkitűzéseire igazítva határozhassa meg, milyen bizottságokat kíván működtetni, azoknak hány tagja legyen. Ezen túl a bizottság tagjainak megválasztása is egyeztetéseket, illetve kompromisszumok megkötését teheti szükségessé, ez pedig időigényes.

Erre figyelemmel oldotta az Mötv. a korábbi szabályozás merevségét, így az alakuló ülést követő képviselő-testületi ülésen is eleget lehet tenni a bizottságok megválasztására vonatkozó kötelezettségnek. Utalni kell arra, hogy amennyiben a bizottsági struktúrán is változtatni kívánnak, úgy először az SZMSZ-t szükséges módosítani, és ügyelni kell a rendeletek kihirdetésére és hatályba léptetésére vonatkozó követelményekre. Ezért célszerű az SZMSZ bizottságokra irányadó rendelkezéseit az alakuló ülésen módosítani, a bizottság megválasztására pedig az azt követő ülésen sor kerülhet.

A bizottsági működésre vonatkozó szabályokat, mint utaltunk rá az SZMSZ-ben kell rögzíteni. A bizottságok működése erősen kötődik a képviselő-testülethez, annak üléseihez (előterjesztések bizottsági véleményezése), így célszerű, ha a bizottság munkájának tervszerűsége érdekében munkatervet készít. A bizottság munkáját a bizottság elnöke irányítja, ő hívja össze és vezeti a bizottság üléseit. A bizottság működésének ügyviteli feladatait a polgármesteri hivatal biztosítja.

A bizottság elnökének és tagjainak megbízatása tehát a képviselő-testület által történő megválasztással jön létre, főszabályként a képviselő-testület megbízatásának időtartamára, de a képviselő-testület a polgármester előterjesztésére a bizottság személyi összetételét, létszámát bármikor megváltoztathatja. A bizottság elnökét és - az elnökkel együtt számított - tagjainak több mint a felét az önkormányzati képviselők közül kell választani, viszont nem lehet a bizottság elnöke vagy tagja a polgármester.

Látnunk kell tehát, hogy a szervezetalakítás szabadsága a törvényi keretek között illeti meg a képviselő-testületet, így a bizottsági rendszer kialakítása során a képviselő-testület nem mellőzheti a törvényben meghatározott kötelező bizottságok létrehozását. Maga az Mötv. is meghatároz ilyen bizottságot: kétezernél nagyobb lélekszámú településen kötelező pénzügyi bizottságot alakítani, illetve előírja, hogy a vagyonynyilatkozatok vizsgálatát az SZMSZ-ben meghatározott bizottság végzi. Ez utóbbi esetkörnél fontos kiemelni, hogy itt a tevékenységet jelölte meg bizottsági feladatkörként a törvény, nem pedig külön, önálló bizottság felállításáról rendelkezett, így a képviselő-testület bármely bizottsága elvégezheti a vagyonynyilatkozatok vizsgálatát. Célszerű azonban már az alakuló ülésen megválasztani az összeférhetetlenséggel, a vagyonynyilatkozatok kezelésével és ellenőrzésével foglalkozó bizottságot vagy bizottságokat, mivel a képviselők és a polgármester a megbízólevelük átvételét követő 30 napon belül kötelesek vagyonynyilatkozatot tenni, valamint 30 napon belül a fennálló összeférhetetlenséget megszüntetni.

Ki kell emelni, hogy más törvény is elrendelheti bizottság kötelező alakítását. Utalni szükséges arra is, hogy a száz főt meg nem haladó lakosú településen a bizottság feladatait a képviselő-testület látja el, így itt nem kötelező bizottság alakítása. Szintén könnyítés, hogy az ezer főt meg nem haladó lakosú településeken a kötelező bizottsági feladatok egy bizottság létrehozásával is elláthatók.

A képviselő-testület a polgármesternek vagy bármely önkormányzati képviselőnek a javaslatára az önkormányzati képviselők közül tanácsnokokat választhat. A tanácsnok felügyeli a képviselő-testület által meghatározott önkormányzati feladatkörök ellátását.

Megválasztása azonban nem kötelező, a polgármester vagy bármely önkormányzati képviselő javaslatára kerülhet rá sor. A tanácsnok tehát - amennyiben a szervezeti és működési szabályzat erre lehetőséget ad – olyan képviselő, akit speciális feladattal, önkormányzati feladatkör ellátásának felügyeletével bízhatnak meg, de nem hozhat döntéseket a képviselő-testület helyett, a tanácsnokra a testület nem ruházhat át feladat- és hatásköröket sem, véleményét a képviselő-testületnek nem kötelező figyelembe vennie.

Ha az önkormányzati képviselő tanácsnok, számára magasabb összegű tiszteletdíj is megállapítható.

A bizottsági tagok, tanácsnokok megválasztásakor az érintett kérelmére zárt ülés tartandó.

A bizottsági tagok, tanácsnokok megválasztásához minősített többségű döntés szükséges.

AZ ALAKULÓ ÜLÉSSSEL ÖSSZEFÜGGŐ EGYÉB KÉRDÉSEK

17. AZ ÖNKORMÁNYZAT GAZDASÁGI PROGRAMJÁNAK ELŐKÉSZÍTÉSE

A helyi önkormányzat felelőssége, hogy hosszú távú fejlesztési elképzeléseit, amely a képviselő-testület megbízatásának időtartamára vagy akár azt meghaladó időszakra vonatkozik, gazdasági programba foglalja.

A gazdasági program, fejlesztési terv elfogadásának az Mötv. 116. § (5) bekezdése szerint legkésőbb az alakuló ülést követő hat hónapon belül meg kell történnie. Amennyiben nincs szükség új gazdasági program, fejlesztési terv elkészítésére, mert a meglévő az előző ciklusidőn túlnyúló, úgy a meglévő program, terv felülvizsgálatát szükséges elvégeznie a képviselő-testületnek. A felülvizsgálatra, továbbá legalább a ciklusidő végéig szóló kiegészítésre, módosításra a képviselő-testületnek ugyancsak – az alakuló ülést követő – hat hónap áll rendelkezésére. Figyelemmel a gazdasági program, fejlesztési terv összetettségére, hosszú távú hatására, célszerű, ha már az alakuló ülésen meghatározásra kerülnek az ezzel kapcsolatos feladatokat.

18. FELADAT VÁLLALÁSÁNAK ELŐKÉSZÍTÉSE

Az Mötv. 12. §-a figyelemmel a lakossági igényekre, a költséghatékonyságra lehetőséget ad arra, hogy a nagyobb gazdasági teljesítőképességű, lakosságszámú települési önkormányzat kötelező feladat- és hatáskörét más települési önkormányzat (társulása) önként átvállalhatja, a törvényben rögzítettek teljesülése esetén, az érintett beleegyezését követően.

A feladatvállalás tárgyában meghozott rendelet megszületését meg kell előzni a feladat- és hatáskör eredeti címzettje beleegyezésének megadása, továbbá – főszabály szerint – az átvállalt feladat teljesítésének kezdő időpontja és az átvállalásról szóló döntés meghozatala között legalább három hónapnak el kell telnie.

Az Mötv. a feladatvállalást nem köti az új képviselő-testület megalakulásához, azonban az új testületnek – amennyiben érintett – célszerű átgondolnia a feladatvállalást, ha szükséges, rendelkezni a teendőkről.

19. TÁRSADALMI MEGBÍZATÁSÚ POLGÁRMESTER MUNKARENDJE

Tekintettel a polgármesteri tisztség közszolgálati jellegére az Mötv. mellett a Kttv. vonatkozó szabályai is meghatározzák jogviszonyát. Egyebek mellett ilyen a főállású polgármester vonatkozásában a Kttv. 89. § (1) bekezdése, mely az általános napi munkaidőt és az általános munkarendet rögzíti. Azonban – értelemszerűen – e rendelkezés a társadalmi megbízatású polgármesterre nem lehet irányadó. Ezért célszerű az alakuló ülésen döntést hozni a társadalmi megbízatású polgármester munkarendjéről, melynek során figyelemmel kell lenni a polgármester esetleges főállásban ellátott egyéb tevékenységére.

20. A POLGÁRMESTERRE, ALPOLGÁRMESTERRE VONATKOZÓ EGYES KÖZSZOLGÁLATI SZABÁLYOK ALKALMAZÁSA

Jelen anyagunkban már tettünk rá utalást, hogy a polgármesteri tisztség főállásban történő ellátása sajátos közszolgálati jogviszony keretében történik, éppen ezért a Kttv. meghatározott rendelkezései alkalmazandók a főállású polgármesterre. A Kttv. VII/A. fejezete tartalmazza a polgármester, alpolgármester foglalkoztatási jogviszonyára vonatkozó különös rendelkezéseket, illetve e fejezet 225/L. §-a sorolja fel a törvény azon szakaszait, amelyeket vonatkoztatni kell a polgármesterre. Érdemesnek tartjuk hangsúlyozni, hogy a főállású polgármester, alpolgármester jogviszonyára az Mötv. és a Kttv. szabályain kívül egyéb jogállási törvény nem alkalmazható, így a munka törvénykönyvéről szóló törvény sem lép be mögöttes jogszabályként.

A Kttv. különös rendelkezései között található egyebek mellett a főállású polgármester, alpolgármester foglalkoztatási jogviszonyának keletkezésére, szolgálati idejére, szabadságára, fegyelmi, kártérítési felelősségére megállapított szabályok.

Az alakuló üléssel összefüggő egyéb kérdések között – a polgármesteri tisztség vonatkozásában – szükségesnek tartjuk említeni a végkielégítés, a ki nem vett szabadság, illetve mivel tapasztalataink azt mutatják, még mindig dilemmát okoz, a közszolgálati járadék témakörét.

A Kttv. 225/D. § (1) bekezdése alapján, amennyiben a polgármester, alpolgármester jogviszonya az új (al)polgármester megválasztásával szűnt meg és e tisztségét legalább két évig töltötte be, úgy végkielégítésre jogosult, ennek összege háromhavi illetményének megfelelő összeg. Ezt az összeget az új képviselő-testület további, legfeljebb háromhavi illetménynek megfelelő összeggel kiegészítheti. A törvény a végkielégítésből kizárja az érintett leköszönő polgármestert, aki országgyűlési képviselői, alpolgármesteri vagy polgármesteri foglalkoztatási jogviszonyt létesít. Azon polgármester, aki a tisztsége megszűnését követő három hónapban létesít országgyűlési képviselői, alpolgármesteri vagy

polgármesteri foglalkoztatási jogviszonyt, úgy a végkielégítésének (kiegészítéssel együtt) időarányos részét vissza kell fizetnie.

A végkielégítés kifizetésével kapcsolatban a Kttv. – 225/I. § (2) bekezdés – feltételként szabja a munkakör nyolc munkanapon belüli átadásának megtörténtét. A nyolc munkanapon túli átadás esetén az új polgármester a kifizetést akkor engedélyezheti, ha a mulasztásnak alapos oka volt, és a munkakörátadás megtörtént. Vita esetén az érintett a közigazgatási ügyben eljáró bírósághoz fordulhat.

Főszabály szerint a szabadságot az esedékesség évében, de legkésőbb a következő év március 31-ig kell kivenni, valamint a szabadságot megváltani nem lehet. Azonban természetesen a törvény meghatározott esetekben előírja a szabadság pénzbeli megváltását, így a polgármester, alpolgármester jogviszonya megszűnését követően, amennyiben fennmaradó szabadsággal rendelkezik, úgy a Kttv. 107. §-ában foglaltak szerinti szabadságmegváltásra jogosult.

A 2014. évi általános önkormányzati választások napján veszítette hatályát a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló törvény (Pttv.), amely a közszolgálati járadék megállapításának lehetőségét tartalmazta. Ezért 2014. október 12-től a főállású polgármesterek számára közszolgálati járadék megállapítására, folyósításának megkezdésére már nincs lehetőség. A jogalkotásról szóló törvény 15. § (2) bekezdésében foglaltakra tekintettel a közszolgálati járadékra vonatkozó szabályokat mindaddig alkalmazni kellett, amíg a Pttv. hatálya alatt, annak rendelkezései alapján közszolgálati járadék megállapításra került. Vagyis a Pttv. hatálya alatt keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint megkezdett eljárási cselekményekre hatályvesztését követően is alkalmazni kell(ett) ezen rendelkezéseket.

21. JELNYELV HASZNÁLATA

A magyar jelnyelvről és a magyar jelnyelv használatáról szóló törvény értelmében a magyar jelnyelvet használó személyek közösségét, mint nyelvi kisebbséget megilleti a magyar jelnyelv használatának joga. Az Mötv. 32. § (2) bekezdés h) pontja is deklarálja, hogy az önkormányzati képviselő, valamint a bizottsági tag a képviselő-testület, testület ülésén, így alakuló ülésen is, használhatja a magyar jelnyelvet vagy az általa választott speciális kommunikációs rendszert, amelynek feltételeit biztosítani kell és az ezzel kapcsolatos költségekre az önkormányzatnak a fedezetet biztosítania szükséges.

AZ ALAKULÓ ÜLÉS UTÁNI FELADATOK

22. ALAKULÓ ÜLÉS JEGYZŐKÖNYVE

A képviselő-testület üléséről jegyzőkönyvet kell készíteni. A jegyzőkönyv kötelező alaki és tartalmi követelményeit az Mötv. 52. §-a rögzíti, amely szabályok az alakuló ülésről készült jegyzőkönyvre is vonatkoznak. A jogszabályban nevesített kötelező elemek mellett az SZMSZ további szabályokat is tartalmaz, tartalmazhat, mely szabályok ugyancsak érvényesek az alakuló ülés jegyzőkönyvére.

Indokolt az SZMSZ-ben rögzíteni, hogy a titkos szavazásról (pl.: alpolgármester-, alelnök-, közgyűlési elnök-választás) készüljön külön szavazási jegyzőkönyv, mely tartalmazza a szavazás eredményét, a titkos szavazásról elkészített jegyzőkönyv része, csatolmánya a

testületi jegyzőkönyvnek. Emellett szükséges, hogy a választás eredménye, a döntés, határozatként szerepeljen a testületi jegyzőkönyvben.

A képviselő-testület ülésének a jegyzőkönyvét – az alakuló ülésről készített is – a polgármester és a jegyző írja alá. A jegyzőkönyv közokirat, így teljes bizonyító erővel bizonyítja a benne foglalt intézkedést, határozatot. A jegyzőkönyv tartalmazza mindazokat a tényeket, melyek a testületi üléssel kapcsolatosak: mint például a döntéseket, a döntéshozatal szempontjából az ülés keretében megtett releváns nyilatkozatokat. A közokirat elkészítéséért a jegyző, kiállításáért a polgármester és jegyző tartozik önálló felelősséggel.

A 2014. évi általános önkormányzati választások alakuló ülésének jegyzőkönyveit érintően az alábbi jellemző hiányosságok merültek fel:

- az alakuló ülést követő képviselő-testületi ülésről készített jegyzőkönyvre vonatkozó felterjesztési kötelezettség elmulasztása;
- a szavazati arány feltüntetése nem szerepelt a jegyzőkönyvben, leggyakrabban azonban a személyes érintettség jelzése, illetőleg ennek jegyzőkönyvben való feltüntetése okozott problémát,
- adminisztrációs hibák (pl. határozatszámozási hiba, névelírás),
- juttatások hibás megnevezése (társadalmi megbízatás esetén illetményt állapítottak meg, költségterítés helyett költségátalányt szabályoztak).

23. VAGYONNYILATKOZAT-TÉTELI KÖTELEZETTSÉGRE TÖRTÉNŐ FELHÍVÁS

A közélet tisztaságának biztosítását és a korrupció megelőzését szolgálja a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség, mely érinti az önkormányzati képviselőt, (al)polgármestert.

Az Mötv. 39. §-a tartalmazza a vagyonyilatkozat-tételi eljárás szabályait. Az önkormányzati képviselő (polgármester, alpolgármester) megválasztásától, majd ezt követően minden év január 1-jétől számított harminc napon belül az Mötv. 2. melléklet szerinti vagyonyilatkozatot köteles tenni. A vagyonyilatkozat-tételre kötelezett saját nyilatkozatához csatolni köteles a vele közös háztartásban élő házas- vagy élettársának, valamint gyermekének vagyonyilatkozatát.

A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségre vonatkozó 30 napos határidőre tekintettel célszerű az alakuló ülésen a polgármester és a képviselők figyelmét felhívni a kötelezettségre és részükre átadni a szükséges formanyomtatványokat.

Aki a megválasztását követő harminc napon belüli vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségének nem tesz eleget, a tisztségéből fakadó jogait nem gyakorolhatja, tiszteletdíjat, természetbeni juttatást, költségterítést nem kaphat. Utalni kell arra, hogy a bizottságok nem önkormányzati képviselő tagjait is terheli vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség, hiszen jogaik és kötelezettségeik megegyeznek az önkormányzati képviselő jogaival és kötelezettségeivel.

Az Mötv. 72. § (4) bekezdése a polgármester számára is előírja a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget, mely kötelezettség – Möv. 75. § (2) bekezdés okán – a nem képviselő-testületi tag alpolgármestert is terheli.

Az Mötv. mellett egyes jogszabályok, így pl. az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény is rendelkezhet vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségről. Itt hívjuk fel a figyelmet arra, hogy e külön jogszabályok alapján, az ott meghatározott határidőben és eljárási rend szerint lehet a képviselőnek, polgármesternek az előző pontokban foglaltakon túl további vagyonyilatkozat-tételi kötelezettsége.

24. POLGÁRMESTERI MUNKAKÖR ÁTADÁSA

A Kttv. 225/I. § (1) bekezdése értelmében a polgármester tisztségének megszűnése esetén, a tisztség megszűnését követően nyolc munkanapon belül írásba foglaltan átadja munkakörét az új polgármesternek, ennek hiányában az alpolgármesternek, illetve a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott személynek. A munkakör-átadási jegyzőkönyvet az előző és az új polgármester, a jegyző, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője írja alá. Mint ahogyan arra korábban már utaltunk a munkakör átadás teljesülése feltétele a végkielégítés kifizetésének.

A munkakör átadásról készítendő jegyzőkönyvre vonatkozó részletes szabályokat a polgármesteri munkakör átadása jegyzőkönyvének tartalmáról szóló 26/2000. (IX. 27.) BM rendelet nevesíti.

Készítette: Belügyminisztérium, Önkormányzati Főosztály

II. RÉSZ

MÓDSZERTANI ÚTMUTATÓ A KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATALOKRÓL, A POLGÁRMESTERI HIVATALI FELADATOK ELLÁTÁSÁRÓL

1. BEVEZETÉS

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) az önkormányzati hivatalok tekintetében stabil struktúra kialakítását tűzte ki célul, melynek lényege, hogy az általános önkormányzati választásokat követő hatvan napon belül kell a képviselő-testületeknek dönteniük – a törvényi keretek között – a hivatali feladatok ellátásáról: nevezetesen önálló polgármesteri hivatal létrehozásáról (további működtetéséről, esetleg megszüntetéséről), közös önkormányzati hivatal alakításáról (átalakításáról, esetleg megszüntetéséről). A döntés a teljes önkormányzati ciklusra szól, azaz a cikluson belül változtatni nem lehet.

2019. október 13-án lesznek az általános önkormányzati választások hazánkban. Ez pedig azt jelenti, hogy a képviselő-testületeknek az Mötv. szabályai szerint most nyílik lehetőségük arra (egyeseznek ez kötelezettség), hogy a hivatali feladatok ellátását áttekintsék, és ha szükséges, döntsenek a jelenlegi megoldási mód megváltoztatásáról (azt nem szükséges megerősíteni, ha tovább működik az önálló polgármesteri hivatal, vagy változatlan összetételében a közös önkormányzati hivatal) a választásokat követő hatvan napon belül. Ez a döntés öt évre szól, hiszen az október 13-án megválasztott önkormányzatok megbízatása az Alaptörvényből következően ilyen időtartamú.

Az Mötv. polgármesteri hivatalra, közös önkormányzati hivatalokra vonatkozó releváns rendelkezései a következők:

„84. § (1) A helyi önkormányzat képviselő-testülete az önkormányzat működésével, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására polgármesteri hivatalt vagy közös önkormányzati hivatalt hoz létre. A hivatal közreműködik az önkormányzatok egymás közötti, valamint az állami szervekkel történő együttműködésének összehangolásában.

(2) A polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal hivatalos elnevezését a képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában feltünteti.

(3) A megyei közgyűlés megyei önkormányzati hivatalt hoz létre.

(4) A hivatal működési költségét az állam - az adott évi központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott mértékben, és a hivatal által ellátott feladataikkal arányban - finanszírozza, amelyet a székhelytelepülés, valamint a megye részére, e célra elkülönített számlájára folyósít.

(5) A polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal hivatalos megnevezése:

- a) települési polgármesteri hivatal esetén: (település neve)-i Polgármesteri Hivatal;*
- b) közös önkormányzati hivatal esetén: (székhelytelepülés neve)-i Közös Önkormányzati Hivatal;*
- c) megyei önkormányzati hivatal esetén: (megye neve) Megyei Önkormányzati Hivatal;*

d) megyei jogú városi polgármesteri hivatal esetén: (település neve) Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala.

(6) A polgármesteri hivatalon megyei önkormányzati hivatalt és főpolgármesteri hivatalt is érteni kell, kivéve a 22. § (5) bekezdését és a 98. § (11) bekezdését.

85. § (1) Közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a járásokon belüli községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosságszáma nem haladja meg a kétezer főt. A kétezer fő lakosságszámot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz.

(2) A közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosságszáma legalább kétezer fő, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább hét.

(2a) Ha a kialakítandó közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések közül valamelyik város, a (2) bekezdésben meghatározott összlakosságszámra vonatkozó követelményt nem kell alkalmazni.

(3) Közös önkormányzati hivatal létrehozásáról vagy megszüntetéséről az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületei az általános önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül állapodnak meg. A megállapodás az általános önkormányzati választásokat követő év január 1-jén lép hatályba.

(3a) Ha a (3) bekezdésben meghatározott határidőn belül nem kerül sor a közös önkormányzati hivatal létrehozására vagy ahhoz valamely település nem csatlakozik, akkor a kormányhivatal vezetője a határidő lejártát követő második hónap első napjával döntésével kijelöli a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket és egyúttal pótolja a közös önkormányzati hivatalról szóló megállapodást. A kormányhivatal vezetője a kijelölő döntés és az önkormányzati hivatalról szóló megállapodás pótlását megelőzően - legalább tizenöt napos véleményezési határidő biztosítása mellett - kikéri az érintett települési önkormányzatok véleményét a kormányhivatal vezetőjének döntése alapján létrejövő közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településekkel és a pótolandó közös önkormányzati hivatalról szóló megállapodás tartalmával összefüggésben. A kormányhivatal vezetője a megállapodás létrehozásáról szóló döntésében az e §-ban foglaltakra figyelemmel rendelkezik a közös önkormányzati hivatal székhelytelepüléséről, a közös önkormányzati hivatal létszámáról és a közös önkormányzati hivatal ügyfélfogadási rendjéről. Ha a döntés eltér a települési önkormányzatok véleményétől, a kormányhivatal vezetője az eltérés okát a döntésének indokolásában külön részletezi. A megállapodás pótlása esetén is teljesülnie kell az (1)-(2a) bekezdésben meghatározott feltételeknek.

(3b) A kormányhivatal vezetőjének (3a) bekezdésben meghatározott döntését az érintett önkormányzat képviselő-testülete közigazgatási perben megtámadhatja.

(3c) A közös önkormányzati hivatal létrehozásáról szóló megállapodást és a kormányhivatal vezetője által pótolta közös önkormányzati hivatali megállapodást az érintett önkormányzatok szabadon módosíthatják. A módosító megállapodást a közös önkormányzati hivatal jegyzője megküldi az illetékes kormányhivatal részére.

(3d) A kormányhivatal a közigazgatási és munkaügyi bíróságtól a módosító megállapodás kézhezvételétől számított harminc napon belül kérheti a módosító megállapodás

érvénytelenségének megállapítását, ha a módosítás a közös önkormányzati hivatal működését ellehetetleníti.

(3e) A módosító megállapodás hatálybalépésének időpontja

- e) a kormányhivatal (3d) bekezdésben meghatározott keresetindítási jogáról történő lemondását követő nap,*
- f) ha a kormányhivatal a számára a (3d) bekezdésben biztosított keresetindítási határidőben nem nyújt be keresetet, a keresetindítási határidő leteltét követő nap,*
- g) ha a közigazgatási és munkaügyi bíróság jogerős döntésével elutasítja a kormányhivatal keresetét, a döntés jogerőre emelkedésének napja, vagy*
- h) ha a módosító megállapodásban a megállapodás hatálybalépésének megjelölt időpontja az a)-c) pontokban meghatározott időpontoknál későbbi időpont, akkor a módosító megállapodásban megjelölt nap.*

(4) Abban az esetben, ha a közös önkormányzati hivatalt működtető települések egyike város, akkor a város a székhelytelepülés. Egyéb esetekben a székhelytelepülést a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó önkormányzatok képviselő-testületei határozzák meg.

(5) Amennyiben a közös önkormányzati hivatalt város működteti, úgy a hivatal létszámát az érintett települések képviselő-testületeinek megállapodásával határozzák meg. Megállapodás hiányában a városi önkormányzat képviselő-testülete állapítja meg, figyelemmel a (4) és a (8) bekezdésben foglaltakra.

(6) A községi önkormányzatok által létrehozott közös önkormányzati hivatal létszámát az érintett képviselő-testületek a közös önkormányzati hivatal létrehozásáról szóló megállapodásban határozzák meg, figyelemmel a (4) és a (8) bekezdésben foglaltakra.

(7) A városi, valamint a kétezer főt meghaladó lakosságszámú települési önkormányzat képviselő-testülete nem tagadhatja meg a közös önkormányzati hivatal létrehozására irányuló megállapodás megkötését, ha azt a vele határos település kezdeményezi.

(7a) A (7) bekezdésben meghatározott megállapodás megkötése a kormányhivatal vezetőjének jóváhagyásával megtagadható. A jóváhagyásról vagy annak megtagadásáról szóló döntés ellen az érintett önkormányzat képviselő-testülete - jogszabálysértésre hivatkozással - a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül bírósági felülvizsgálatot kezdeményezhet.

(8) A közös önkormányzati hivatal létrehozásáról szóló megállapodásban meghatározottak szerint minden érintett településen biztosítani kell az igazgatási munka folyamatos vagy időszakos ellátásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket.

(9) A közös önkormányzati hivatalt fenntartó önkormányzatok képviselő-testületei megállapodhatnak abban, hogy a nem hivatali székhely településeken az ügyfélfogadás a közös önkormányzati hivatal által létrehozott, állandó vagy ideiglenes jelleggel működő kirendeltség vagy ügyfélszolgálati megbízott személyén keresztül, informatikai hálózat alkalmazásával történjen.

(10) Ha a közös önkormányzati hivatalt létrehozni kívánó településeken élő nemzetiségeknek a népszámlálás során regisztrált aránya településenként és nemzetiségenként eléri a húsz százalékot, valamint a települések összlakosságszáma meghaladja az 1500 főt, vagy a közös hivatalhoz tartozni kívánó önkormányzatok száma legalább öt, akkor ezen települési

önkormányzatok képviselő-testületei mindegyikének azonos tartalmú és minősített többséggel elfogadott döntésével, - amennyiben az érintett települések történelmi, gazdasági, kulturális hagyományai azt indokoltá teszik - a helyi önkormányzatokért felelős miniszter jóváhagyása alapján, az általa meghatározottak szerint a közös önkormányzati hivatal létrehozása során eltérhetnek a (2) bekezdésben foglalt előírásoktól.

(11) A közös hivatal működési költségeit a közös hivatalhoz tartozó önkormányzatok - eltérő megállapodásuk hiányában - lakosságszámuk arányában biztosítják.

(12) A (3b) vagy a (7a) bekezdés szerinti bírósági felülvizsgálat iránt indított perekben a polgári perrendtartásról szóló törvény közigazgatási perekre vonatkozó fejezetének rendelkezéseit az e törvényben foglalt eltéréseknek megfelelően kell alkalmazni, és e perekben a közigazgatási és munkaügyi bíróság jár el.

86. § (1) A közös önkormányzati hivatal jegyzője vagy aljegyzője vagy megbízottja köteles a képviselő-testület ülésén részt venni és ott a szükséges tájékoztatást megadni.

(2) A közös önkormányzati hivatal jegyzője, aljegyzője vagy megbízottja az érintett képviselő-testületek megállapodása alapján köteles biztosítani az egyes településeken történő ügyfélfogadást.”

„146. § (3) A 11. § (2) bekezdés b) pontja, 90. § (2) bekezdése, 98. § (8) és (11) bekezdése alkalmazása során a költségvetési törvényben meghatározott lakosságszám az irányadó, egyéb esetekben a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló törvényben meghatározott lakosságszámot és időpontot kell figyelembe venni.”

Annak érdekében, hogy a 2019. október 13-án megtartott önkormányzati választásokat követően a hivatali struktúra átalakítása zökkenőmentes legyen, a Magyar Államkincstárral közösen módszertani anyagot állítottunk össze. Az összeállítás a fenti cél érdekében külön tartalmazza, hogy a választásokat követően mely önkormányzatoknak kell feltétlenül döntést hozniuk a hivatali feladatok ellátásáról, és arról, hogy ehhez kapcsolódva milyen teendők vannak. Ismertetjük a közös önkormányzati hivatalokra vonatkozó általános törvényi rendelkezéseket is. Külön részt szántunk a polgármesteri hivatalok, közös önkormányzati hivatalok változásával összefüggő, a Kincstár által vezetett törzskönyvi nyilvántartással kapcsolatos teendőkre.

2. A KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATALOK (POLGÁRMESTERI HIVATALOK) LÉTREHOZÁSÁVAL, ÁTALAKÍTÁSÁVAL, MEGSZÜNTETÉSÉVEL KAPCSOLATOS TEENDŐK A 2019. OKTÓBER 13-AI ÁLTALÁNOS ÖNKORMÁNYZATI VÁLASZTÁSOKAT KÖVETŐEN

Az Mötv. 85. § (3) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik:

„Közös önkormányzati hivatal létrehozásáról vagy megszüntetéséről az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületei az általános önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül állapodnak meg. A megállapodás az általános önkormányzati választásokat követő év január 1-jén lép hatályba.”

Mint a bevezetőben is jeleztük, az új önkormányzati szabályozás a hivatali struktúra stabilitását tűzte ki célul, melyet a fenti rendelkezés is alátámaszt, hiszen ebből egyértelműen kiderül, hogy a hivatali feladatok ellátására vonatkozó önkormányzati döntést a fentebb megjelölt időintervallumban lehet meghozni, így az önkormányzati cikluson belül változtatási lehetőség nincs. Ezzel kapcsolatban elsőként azt emeljük ki, hogy az Mötv. már nem tartalmazza a körjegyzőséghez kapcsolódó egyes jogintézményeket, nevezetesen: a kilépést, illetve a csatlakozást. A szabályozásban a közös hivatal létrehozása lényegében magában foglalja a kilépést, illetve a csatlakozást is (a tagokban bekövetkezett változást), anélkül, hogy erre külön eljárási szabályokat írna elő. Ez azt jelenti, hogy az ilyen típusú változásokra is csak a fentebb megjelölt időszakban kerülhet sor. Természetesen az esetek többségében a kilépési, illetve csatlakozási szándék esetén elsődlegesen nem szükséges a közös hivatal megszüntetése, új közös hivatal létrehozása, hanem a közös hivatal létrehozására vonatkozó megállapodás módosításával rendezhető a kérdés. Szintén ezen időszakban nyílik lehetőség közös önkormányzati hivatal megszüntetésére. Itt jeleznénk, hogy természetesen amennyiben a törvényi feltételek fennállnak, szintén a választásokat követő hatvan napon belül hozható döntés önálló polgármesteri hivatal alakításáról, illetve annak megszüntetéséről is.

A fenti rendelkezés kapcsán szükséges kiemelni azt is, hogy a hivatali feladatok ellátására vonatkozó önkormányzati döntést a választásokat követő hatvan napon belül kell meghozni (2019. december 12-éig), ezen időszakban kell megkötni a közös önkormányzati hivatalok létrehozására vonatkozó megállapodásokat (a megállapodások módosítására is ezen időszakban kerülhet sor), azonban a megállapodások (döntések) csak a választásokat követő év január 1-jén lépnek hatályba. E szabályozás biztosítja azt, hogy ne legyen szükség átmeneti szabályokra, a hivatali struktúrában egyszerre következzen be a változás, illetőleg a hivatalok működéséhez szükséges költségvetési források is könnyebben tervezhetők legyenek. Itt jeleznénk, hogy ha az Mötv.-ben közös önkormányzati hivatal létrehozására kötelezett képviselő-testületek a jelzett határidőben nem hozzák meg a döntést, a kormányhivatal 2020. február 1-jével jelöli ki a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket és egyúttal pótolja a közös önkormányzati hivatalról szóló megállapodást. A kormányhivatal vezetője a kijelölő döntés és az önkormányzati hivatalról szóló megállapodás pótlását megelőzően - legalább tizenöt napos véleményezési határidő biztosítása mellett - kikéri az érintett települési önkormányzatok véleményét a leendő közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településekkel és a pótolandó megállapodás tartalmával kapcsolatban. A kormányhivatal vezetője a megállapodásról szóló döntésében rendelkezik a közös önkormányzati hivatal székhelytelepüléséről, a közös önkormányzati hivatal létszámáról és ügyfélfogadási rendjéről. Ha a döntés eltér a települési önkormányzatok véleményétől, a kormányhivatal vezetője az eltérés okát a döntésének indokolásában külön részletezi.

A továbbiakban elsőként arra térnénk ki, hogy mely önkormányzatok „érintettek” a fentebb idézett törvényi rendelkezések kapcsán.

2.1. A hivatali struktúra átalakításában érintett önkormányzatok (polgármesteri hivatalok, közös önkormányzati hivatalok)

Az elmúlt ciklusban bekövetkezhettek olyan változások (pl. a lakosságszám csökkenése), amelyek azt eredményezik, hogy a korábban kialakított hivatal már nem felel meg a törvényi követelményeknek, ezért átalakítása szükséges, lényegében kötelező. Ezen felül természetesen saját elhatározásból is dönthetnek úgy a helyi önkormányzatok, hogy – a törvény keretei között – változtatnak a hivatali struktúrán (pl. közös önkormányzati

hivatalt alakítanak), vagy más közös önkormányzati hivatal keretében kívánnak a jövőben dolgozni.

2.1.1. Az Mötv. rendelkezései alapján a hivatali struktúra átalakítására kötelezett önkormányzatok (polgármesteri hivatalok, közös önkormányzati hivatalok)

- Azok a községi önkormányzatok, melyek jelenleg még önálló polgármesteri hivatalt tartanak fenn, a lakosságszámuk azonban már nem haladja meg a kétezer főt (hangsúlyozni kell, hogy a Belügyminisztérium Nyilvántartásokért Felelős Helyettes Államtitkársága 2019. január 1-jei lakosságszámról vonatkozó adatai az irányadók). Az érintett önkormányzatok közös önkormányzati hivatal létrehozására kötelezettek, melynek eleget tudnak tenni oly módon, hogy más önálló hivatalt fenntartó önkormányzattal, vagy jelenleg közös hivatalhoz tartozó önkormányzattal kötnek megállapodást, illetve meglévő közös hivatalhoz „csatlakoznak”. Természetesen a közös hivatalra vonatkozó feltételeknek meg kell felelniük (ezeket a módszertani anyag külön részében ismertettük).
- Ha a városi, illetőleg a kétezer főt meghaladó lakosságszámú települési önkormányzattal vele határos település kezdeményezi a közös önkormányzati hivatal létrehozására irányuló megállapodás megkötését, ez csak a kormányhivatal vezetője jóváhagyásával tagadható meg [részletszabályok Mötv. 85. § (7a) bekezdés]. Célszerű a megállapodás megkötését minél hamarabb kezdeményezni annak érdekében is, hogy a hivatalvezető kellő időben tudjon döntést hozni.
- Azok a közös hivatalt fenntartó községi önkormányzatok, melyeknél a lakosságszám csökkenése miatt a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosságának száma kétezer fő alá csökkent, és a közös hivatalhoz tartozó települések száma kevesebb, mint hét.
- Azok a közös hivatalt fenntartó községi önkormányzatok, melyeknél a közös hivatalhoz tartozó települések száma hét alá csökken (mert pl. valamelyik tag más közös önkormányzati hivatal keretében kíván a jövőben működni), és a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosságának száma kevesebb, mint kétezer.
- Azok a közös hivatalt fenntartó települési önkormányzatok, melyek az Mötv. 85. § (10) bekezdése alapján a helyi önkormányzatokért felelős miniszter jóváhagyása alapján a nemzetiségek arányára tekintettel eltérhettek a közös önkormányzati hivatal létrehozása során meghatározott alapvető feltételektől. Itt kívánjuk felhívni a figyelmet arra, hogy bármely feltétel megváltozása esetén (a nemzetiségek aránya 20 % alá csökken*, az összlakosságszám nem éri el az ezeröttszáz főt, vagy a tagok száma az ötöt), döntési kötelezettség keletkezik közös hivatal létrehozásáról, de már az ismertetett általános szabályok szerint.
- A járási határok megváltozása teszi szükségessé a döntést (közös hivatal csak a járáson belül alakítható), vagy már nem teljesül az a feltétel, hogy a közös hivatalt alakító önkormányzatok közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választhatja el egymástól (pl. „kiválás” eredményezhet ilyen helyzetet).

* Tekintettel arra, hogy az Mötv. szabályai szerint a nemzetiségeknek a népszámlálás során regisztrált arányát kell figyelembe venni, ez az arány most nem változik, mivel a legutolsó népszámlálás 2011-ben volt.

- Azok a települési önkormányzatok is érintettek lehetnek, melyeket az Mötv. 85. § 3a) bekezdése alapján a kormányhivatal vezetője közös önkormányzati hivatalhoz kijelölt.

A fentiekkel kapcsolatban jelezni szeretnénk, hogy azoknál a közös önkormányzati hivataloknál, melyeknél döntési kényszer azért keletkezik, mert már a törvényi feltételeknek valamely okból nem felelnek meg, (pl. összlakosságszám nem éri el a törvényben meghatározott mértéket, a közös hivatalhoz tartozó települések száma nem felel meg a törvényi előírásnak), legegyszerűbb megoldás olyan önkormányzat közös önkormányzati hivatalba történő bevonása, amely révén biztosíthatók a törvényi feltételek. Természetesen az is lehetséges, hogy a közös hivatalhoz tartozó önkormányzatok más közös önkormányzati hivatalokhoz „csatlakoznak”.

2.1.2 A hivatali struktúrán saját elhatározásukból változtatni kívánó önkormányzatok

- Azok a települési önkormányzatok, melyek jelenleg önálló polgármesteri hivatalt tartanak fenn, az Mötv. alapján közös önkormányzati hivatal alakítására nem kötelezettek, de a jövőben ilyen formában kívánnak gondoskodni a hivatali feladatok ellátásáról.
- Az a közös hivatali együttműködésben részt vevő települési önkormányzat, amely az Mötv. szabályai szerint önálló hivatal fenntartására jogosult, és a jövőben nem kíván a közös hivatalban részt venni.
- Azok a közös hivatal fenntartó települési önkormányzatok, akik a jövőben más közös hivatal fenntartására irányuló együttműködésben kívánnak részt venni.

Kiemeljük, hogy a fentiek alapján nem tekinthetjük „érintettnek” azokat a települési önkormányzatokat, melyek jelenleg önálló polgármesteri hivatalt tartanak fenn, a törvényi feltételek alapján erre a választásokat követően is jogosultak, és maguk is így kívánnak a hivatali feladatok ellátásáról gondoskodni. Ugyancsak e körbe sorolhatók azok a közös önkormányzati hivatalok (az azokat fenntartó települési önkormányzatok), melyek a törvényi feltételeknek a választások után is megfelelnek, és változatlan tagösszetételben működnek tovább. Itt szükséges megjegyezni, hogy azoknak az önkormányzatoknak, melyek az Mötv. 85. § (10) bekezdésében foglaltak szerint a helyi önkormányzatokért felelős miniszter jóváhagyása alapján a nemzetiségek arányára tekintettel eltérhettek a közös önkormányzati hivatal létrehozására vonatkozó feltételektől, változatlan feltételekkel történő továbbműködés esetén nem kell a jóváhagyást ismételtlen megkérni.

2.2. A hivatali struktúra átalakítására vonatkozó, az érintettek által meghozandó döntések

Az alábbiakban elsődlegesen az Mötv.-ből fakadó döntéseket ismertetjük, ezen túl természetesen még szükséges lehet számos, más döntés meghozatala (pl. az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvényből (Áht.) fakadóan alapító okirat készítése), vagy a szervezeti és működési szabályzat, ügyrend módosítása is. Külön nem térünk ki arra az esetre sem, ha a közös önkormányzati hivatal alakítására vonatkozó megállapodást egyéb okból kívánják módosítani az önkormányzatok (pl. a hivatali működéshez szükséges költségek biztosítása, a hivatali kirendeltség létesítése, a hivatal létszámának változtatása).

2.2.1. Önálló polgármesteri hivatal létrehozása

Ez abban az esetben szükséges, ha az érintett települési önkormányzat közös önkormányzati hivatal keretében látta el ez irányú feladatait, és az Mötv. rendelkezései szerint önálló polgármesteri hivatal működtetésére jogosult és a fentiekben meghatározott valamely közös önkormányzati hivatal működtetésére vonatkozó kötelezettség nem terheli, valamint a választások után önálló polgármesteri hivatalt kíván működtetni.

2.2.2. Önálló polgármesteri hivatal megszüntetése

Ezt a döntést akkor szükséges meghozni, ha az a települési önkormányzat, amely jelenleg önálló polgármesteri hivatalt tart fenn, de a választásokat követően akár saját elhatározásából, akár törvényi kötelezettségből fakadóan (pl. a község lakosságszáma már nem haladja meg a kétezer főt, vagy a kormányhivatal vezetője kijelölte a közös önkormányzati hivatalhoz) közös önkormányzati hivatalt fog működtetni. Természetesen az önálló polgármesteri hivatal megszüntetése mellett szükséges a közös önkormányzati hivatal létrehozásáról is megállapodni.

2.2.3. Közös önkormányzati hivatal létrehozására irányuló (új) megállapodás

Mindenképpen új megállapodást szükséges kötni abban az esetben, ha a választások után közös hivatalt alakítani szándékozó települési önkormányzatok jelenleg önálló polgármesteri hivatalt tartanak fenn, vagy más közös önkormányzati hivatal keretében látják el ez irányú feladataikat (de abból „kiválnak”). Új megállapodásra van szükség akkor is, hogy ha a közös hivatal tagösszetételében olyan mérvű változás következik be, hogy a korábbi közös hivatal alakítására vonatkozó megállapodás lényegében alkalmazhatatlan (pl. egy öttagú közös hivatal három jelentősebb lélekszámú tagja más hivatalhoz „csatlakozik”, és helyettük több új tag érkezik).

Az Mötv. 85.§-ának már korábban idézett szabályai rendelkeznek a megállapodás megkötésének kötelezettségéről. Jelezni kívánjuk, hogy ezen felül saját elhatározásukból is dönthetnek úgy a közös önkormányzati hivatalt működtető önkormányzatok, hogy megállapodásukat módosítják, vagy új megállapodást kötnek, ha a tagösszetételükben változás következik be (hiszen ez már nem ugyanaz a közös hivatal). Ezzel kapcsolatban szükséges a figyelmet felhívni arra, hogy ez azzal jár együtt, hogy a korábbi közös önkormányzati hivatalt meg kell szüntetni (az ezzel kapcsolatos valamennyi intézkedést pl. jegyző felmentése, törzskönyvi nyilvántartásból való törlés stb.) meg kell hozni, ezért itt célravezetőbbnek tartjuk a meglévő megállapodás módosítását.

2.2.4. Közös önkormányzati hivatal megszüntetése

Mindenképpen szükséges a közös önkormányzati hivatal megszüntetéséről dönteni abban az esetben, ha a közös önkormányzati hivatalt alkotó települési önkormányzatok mindegyike a választásokat követően más közös önkormányzati hivatalhoz „csatlakozik”, vagy önálló polgármesteri hivatalt hoz létre. Ugyanígy kell eljárni akkor is, ha a közös önkormányzati hivatal a választások után már nem felel meg a törvényi feltételeknek (pl. a tagok távozása miatt), továbbá a rendelkezésre

álló határidő alatt nem képesek a törvényi előírásokat teljesíteni (pl. nem „csatlakozik” senki) és a kormányhivatal vezetője a közös hivatalt alkotó önkormányzatokat más közös hivatalhoz jelöli ki. Az új megállapodás megkötésére vonatkozó pontnál jeleztük, hogy arra abban az esetben is szükség lehet, ha a tagösszetételben bekövetkezett jelentős változás azt indokolja, természetesen ez esetben is szükség van a „korábbi” közös önkormányzati hivatal megszüntetésére.

2.2.5. A megállapodás módosítása

A közös önkormányzati hivatal tagösszetételében bekövetkezett változás esetén – amennyiben az nem a fentiekben jelzett mértékű – a megállapodás módosítása is elegendő, de egyben szükséges is. Itt kívánjuk jelezni, hogy a közös önkormányzati hivatalból történő „kiváláshoz” nem kell a többi önkormányzat beleegyezése, de nekik (a „maradóknak”) szükséges módosítani a megállapodást. Ellenben „csatlakozás” csak valamennyi érintett önkormányzat egyetértése esetén, a megállapodás módosításával lehetséges.

2.3. A hivatali struktúra átalakításához kapcsolódó egyéb teendők

A fentiekben részletesen ismertettük a hivatali feladatok ellátásának átalakításában érintettek körét, illetőleg a polgármesteri hivatalok, a közös önkormányzati hivatalok létrehozásának, megszüntetésének, továbbá a közös önkormányzati hivatali megállapodások módosításának eseteit. Szükséges kiemelni, hogy a legfontosabb a hivatali feladatok ellátására vonatkozó döntés (önálló polgármesteri hivatal működtetésével, közös önkormányzati hivatal keretében) meghozatala, ehhez kapcsolódva a szükséges személyügyi intézkedések megtétele (jegyző esetleges felmentése, jegyzői pályázat kiírása, jegyző kinevezése, hivatali dolgozók áthelyezése). Ezen túl, mint ahogy jeleztük, szükségessé válhat a közös hivatali megállapodások egyéb okból történő módosítása, illetve a szervezeti és működési szabályzat korrekciója, a hivatali feladatok ellátásának vonatkozásában, illetve egyéb szabályzatok (pl. Közzszolgálati Szabályzat) módosítása.

Szeretnénk a figyelmet felhívni arra, hogy az előkészületeket meg lehet kezdeni a választások előtt, lehet előzetes tárgyalásokat folytatni az érintettekkel, de döntést hozni csak a választásokat (2019. október 13.) követően lehet. A döntések meghozatalára hatvan nap áll rendelkezésre (december 12-ig). Amennyiben az érintett képviselő-testületek nem döntenek, vagy nem tudnak döntést hozni, a kormányhivatal kijelölési eljárására kerül sor, és a kormányhivatal vezetője február 1-jével jelöli ki a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket. Fontos, hogy minden, a hivatali feladatok ellátására vonatkozó döntésről az érintetteket (a közös hivatalhoz tartozó más településeket, illetve azokat, amelyekhez csatlakozni kíván az önkormányzat), valamint az illetékes kormányhivatalt azonnal szükséges tájékoztatni. Erre alapvetően azért van szükség, hogy megfelelő felkészülési idő álljon rendelkezésre a hivatali feladatellátás esetleges átalakítására. Ennek érdekében célszerű, ha már a változtatási szándékról értesülnek az érintettek. Arra tekintettel, hogy – amint fentebb már utaltunk rá – a közös önkormányzati hivatal létrehozására vonatkozó megállapodás, illetve annak módosítása csak valamennyi érintett önkormányzat egyetértése esetén lehetséges, célszerű a megállapodást együttes ülésen tárgyalni, de a döntéseket az egyes testületeknek külön kell meghozni. Itt hívjuk fel a figyelmet arra, hogy a döntések meghozatalánál vegyék figyelembe azt is, hogy ha kijelölési eljárásra kerül sor, a kormányhivatal vezetője csak a

törvényi keretek között gyakorolhatja e jogát (így esetleg nincs más lehetősége, mint visszaállítja az „eredeti állapotot”).

A személyügyi döntések kapcsán ki kell emelni, hogy a szükséges döntéseket 2019. december 31-éig kell meghozni (emlékeztetőül: a változtatások január 1-jén lépnek hatályba), alapvetően a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. E körben külön felhívjuk a figyelmet a 249. § rendelkezéseire, különösen arra, hogy a közös hivatalhoz tartozó települések tagösszetételében bekövetkezett változásból nem következik automatikusan a jegyző felmentése, illetve új pályázat kiírása.

3. A TÖRZSKÖNYVI NYILVÁNTARTÁSSAL ÖSSZEFÜGGŐ FELADATOK

3.1. A közös önkormányzati hivatalokkal kapcsolatban az Mötv. 85. § (3) bekezdése az alábbi határidőket jelöli meg: az általános önkormányzati választások napját követő 60 napon belül, legkésőbb 2019. december 12. napjáig az érintett képviselő testületeknek meg kell kötniük a közös önkormányzati hivatalok létrehozásáról vagy megszűnéséről szóló megállapodásokat, melyek 2020. január 1. napján lépnek hatályba. A megállapodások megkötését követően a szervezeti változásokat (létesítés, átalakulás, megszüntetés) az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (Ávr.) 167/C. § (1) bekezdés *a)*, *b)* és *d)* pontja alapján az érintett hivatal(ok) irányító szerve(i) köteles(ek) a törzskönyvi nyilvántartásba bejelenteni. A bejelentési kötelezettség teljesítésére az 167/C. § (5) bekezdésében előírt határidő az irányadó, ennek szigorú betartása szükséges ahhoz, hogy a Kincstár lefolytathassa a törzskönyvi nyilvántartás vezetésével kapcsolatos közigazgatási hatósági eljárást (a továbbiakban: törzskönyvi eljárás), figyelembe véve az Áht. 104.§ (2) bekezdésében meghatározott ügyintézési határidőt (sommás eljárás esetén 8 nap, teljes eljárás esetén 20 nap). Kiegészítő szabályként az Mötv. 85. § (3a) bekezdése rendelkezik arról, ha a fenti határidőig nem kerül sor a közös önkormányzati hivatal létrehozására vagy ahhoz valamely település nem csatlakozik. Ezekben az esetekben a kormányhivatal vezetője 2020. február első napjával döntésével kijelöli a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket és egyúttal pótolja a közös önkormányzati hivatalról szóló megállapodást. Ezt követően a törzskönyvi nyilvántartás felé szintén bejelentési kötelezettség terheli a közös önkormányzati hivatal irányító szervét.

3.2. Az önkormányzati hivatalok költségvetési szervnek minősülnek, ezáltal a létesítésük, átalakításuk és megszüntetésük tekintetében főszabályként az Áht. és az Ávr. rendelkezései az irányadók. Az Áht. 105.§ (1) bekezdése alapján költségvetési szerv a törzskönyvi nyilvántartásba bejegyzéssel jön létre, valamint az onnan történő törléssel szűnik meg.

3.2.1. A törzskönyvi nyilvántartás hatósági nyilvántartás, a törzskönyvi eljárás főszabály szerint kérelemre indul. Az Áht., az Ávr. és az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. CL. törvény (Ákr.) tartalmazza a törzskönyvi eljárás szabályait, az Ávr. 167/C. § (1)-(4) bekezdése és az Ávr. 167/E. § (1) bekezdése pedig a kérelem beadásához csatolandó dokumentumok körét határozza meg. Az alapítással vagy megszüntetéssel összefüggő eljárási kérelem melléklete minden esetben az alapító (létesítő) - vagy megszüntető okirat, a létesítő okirat módosítása esetén pedig csatolni kell a módosító okiraton kívül a módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt alapító okiratot is.

3.2.2. A törzskönyvi nyilvántartáshoz beadandó okiratok a következők:

- új hivatal bejegyzéséhez alapító okirat,
- valamely okból módosuló (pl. tagok száma, költségvetési szerv megnevezése, székhelye vagy feladatai) közös önkormányzati hivatal esetén az alapító okiratot módosító okirat mellett az egységes szerkezetbe foglalt alapító okirat,
- megszűnő hivatal esetében a megszüntető okirat.

3.2.3. Az Ávr. 167/E. § (1) bekezdés előírásainak megfelelően a törzskönyvi eljárást kezdeményező kérelemhez a 167/C.§-ában felsorolt okiratokon túl csatolni szükséges:

- közös önkormányzati hivatal működtetéséről szóló megállapodást, illetve annak módosítását,
- ezen dokumentum elfogadásáról szóló képviselő-testületi határozat kivonatát,
- az alapító okirat, az alapító okiratot módosító okirat, illetve a megszüntető okirat elfogadásáról szóló képviselő-testületi határozatokat,
- új alapítású költségvetési szervnél a vezető kinevezéséről szóló okirat (ha ideiglenes, akkor is),
- új alapítású költségvetési szervnél az adóalanyisággal összefüggő törzskönyvi nyilvántartási kérelem.

A kincstár az eljárása során nem tekinthet el a felsorolt dokumentumok meglététől, az Ávr. 167/E. § (5) bekezdése alapján a törzskönyvi eljárásban az ügyfél az okiratot nyilatkozatával nem pótolhatja.

3.3. A korábbi helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásával összefüggő törzskönyvi eljárásokhoz képest a legjelentősebb változást az jelenti, hogy az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (E-ügyintézési tv.) 2018. január 1. napja óta előírja az elektronikus ügyintézés kötelező alkalmazását. Az E-ügyintézési tv. 9. § (1) bekezdése értelmében elektronikus ügyintézésre kötelezett, ügyfélként eljáró helyi önkormányzatok, nemzeti és önkormányzatok, költségvetési szervek, továbbá az elektronikus ügyintézésre nem kötelezett, de azt önként választó társulások, térségi fejlesztési tanácsok a kérelmeiket a törzskönyvi nyilvántartás felé kizárólag elektronikus úton nyújthatják be. Emiatt különösen fontos annak tisztázása, hogy az elektronikus ügyintézés során a kérelem mellékleteként milyen okiratok milyen formában nyújthatóak be.

3.3.1. A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) 323. § (1) bekezdése értelmében a közokirat olyan papír alapú vagy elektronikus okirat, amelyet bíróság, közjegyző vagy más hatóság, illetve közigazgatási szerv ügykörén belül, a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelő módon állított ki. A Pp. 323. § (4) bekezdése kimondja, hogy az elektronikus közokirat kiállításához az is szükséges, hogy a közokirat kiállítására jogosult az elektronikus okiraton – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – minősített vagy minősített tanúsítványon alapuló fokozott biztonságú elektronikus aláírást vagy bélyegzőt, és amennyiben jogszabály így rendelkezik időbélyegzőt helyezzen el.

3.3.2. A Pp. 324. § (1) bekezdése szerint az eredeti közokirattal azonos bizonyító ereje van a közokiratról készített másolatnak – a másolatkészítés technológiájától és adathordozótól függetlenül –, ha azt az E-ügyintézési tv. szerinti hiteles

másolatkészítés központi elektronikus ügyintézési szolgáltatás szabályai szerint készítették.

3.3.3. Az E-ügyintézési tv. 21/A. § (1) bekezdése szerint, ha olyan ügyben, ahol az elektronikus ügyintézés nem kizárt, jogszabály az ügyféltől tény vagy adat igazolására papír alapú irat, okirat vagy más beadvány eredeti példányának benyújtását követeli meg, törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotott kormányrendelet ettől kifejezetten eltérő rendelkezése hiányában elektronikus ügyintézés esetében az ügyfél a beadvány hiteles elektronikus másolata benyújtásával teljesíti ezt a kötelezettségét.

3.3.4. A Pp. 324.§ (1) bekezdésével összhangban az E-ügyintézési tv. 12. § (2) bekezdés a) pontja kimondja, hogy az elektronikus dokumentum bizonyító ereje megegyezik az eredeti papír alapú dokumentum bizonyító erejével a papír alapú dokumentumokról elektronikus úton történő másolat készítésének szabályai szerinti hiteles másolatkészítés esetén.

3.3.5. Elektronikus közokirat benyújtása esetén papír alapú okirat egyáltalán nem készül, a Pp. 323. § (1) és (4) bekezdései szerint kiállított elektronikus okiratot szükséges csatolni. Az alapító okirat módosítása esetén el kell készíteni és a módosító okirathoz csatolni kell az alapító okirat módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt változatát is. A 2015. január 1. napjától bevezetett formanyomtatvány szerint kiadott alapító okirat módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt változatát a kincstár utólag elektronikus úton záradékolja az Ávr. 5. § (4) bekezdése alapján. Kivételt képez, ha a költségvetési szerv nem rendelkezik az Áht. 8/A. § (2) bekezdése szerinti formanyomtatványnak megfelelő alapító okirattal. Ebben az esetben az alapító okirat első módosítása során módosítani kell az alapító okirat záró rendelkezését is, és abban rendelkezni kell a korábbi, a formanyomtatványnak meg nem felelő alapító okirat visszavonásáról, továbbá az alapító okiratot az Áht. 8/A. § (2) bekezdésben előírt személy által elektronikusan aláírva kell benyújtani.

3.3.6. Hiteles elektronikus másolat benyújtása esetén az eredetileg papír alapon kiállított közokiratról – az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 55-57. §-ai és 12. §-a szerint – készített hiteles elektronikus másolatot szükséges csatolni. Ekkor az elektronikus másolatot „Az eredeti papíralapú dokumentummal egyező” szövegű hitelesítési záradékkal és az elektronikus ügyintézési szolgáltatások nyújtására felhasználható elektronikus aláíráshoz és bélyegzőhöz kapcsolódó követelményekről szóló 137/2016. (VI. 13.) Korm. rendeletben az elektronikus ügyintézését biztosító szerv nevében dokumentum hitelesítésére alkalmazható elektronikus aláírással vagy bélyegzővel szemben meghatározott követelményeknek megfelelő, minősített vagy minősített tanúsítványon alapuló fokozott biztonságú elektronikus aláírással, vagy fokozott biztonságú elektronikus bélyegzővel, és elektronikus időbélyegzővel kell ellátni vagy az aláíró vagy kiadmányozásra jogosult által azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítés (a továbbiakban: AVDH) szolgáltatással hitelesíteni.

3.4. A hivatali átrendeződésnek több esete is lehetséges, melyre az Áht. szabályai irányadók az alábbiak szerint:

- Közös önkormányzati hivatal megalakítása
- Közös önkormányzati hivatal megszüntetése

- Közös önkormányzati hivatalhoz való csatlakozás
- Közös önkormányzati hivatalból történő kiválás
- Közös önkormányzati hivatal székhelye, elnevezése megváltozik

3.4.1. Közös önkormányzati hivatal megalakítása során új költségvetési szerv jön létre, erre főszabályként az Áht. 7/A.§-8/A. § szerinti, a költségvetési szerv alapításának szabályai alkalmazandók.

3.4.2. Közös önkormányzati hivatal megszüntetése különbözőképpen történhet. Az Áht. 11. § (3) bekezdése szerint a költségvetési szerv más költségvetési szervvel összeolvadás vagy beolvadás útján egyesíthető. Összeolvadásnál az összeolvadó költségvetési szervek megszűnnek, jogutódjuk az átalakítással létrejövő új költségvetési szerv. Beolvadásnál a beolvadó költségvetési szerv megszűnik, jogutódja az egyesítésben részt vevő másik költségvetési szerv. A korábbi közös önkormányzati hivatal jogelődjeként akkor jelenik meg egy másik közös önkormányzati hivatal alapító okiratában, ha a teljes közös önkormányzati hivatal beolvad a másikba. Megszűnhet továbbá a közös önkormányzati hivatal különválással is, az Áht. 11. § (3a) bekezdése alapján az alapító dönthet a költségvetési szerv különválás útján több költségvetési szervvé szétválásáról, ekkor a különváló költségvetési szerv megszűnik, jogutódjai az átalakítással létrejövő költségvetési szervek. A különválással vagy összeolvadással történő megszűnéskor csak olyan közös önkormányzati hivatal vagy polgármesteri hivatal jelölhető meg jogutódnak, aki 2020. január 1-jén új költségvetési szervként kerül megalapításra. Ennek során megszűnő közös önkormányzati hivatal megszüntető okiratában tételesen rendelkezni kell az általa ellátott közfeladatok jövőbeni ellátásának módjáról. Lehetséges a jogutód nélküli megszüntetés választása is, de ebben az esetben a „befogadó” közös önkormányzati hivatalnál jogelődjeként nem szerepeltethető a korábbi közös önkormányzati hivatal. Ilyen esetben a megszüntető okiratban csak szövegesen tudják meghatározni, hogy az érintett önkormányzatok hivatali feladatai mely önkormányzati hivatalok (megnevezés, székhely) látják el a továbbiakban. Természetesen a jogutód nélküli megszüntetés esetében is érvényesíthetőek az Áht. 11. § (5) bekezdés szerinti, az alapító szervekre háruló jogok és kötelezettségek.

3.4.3. Közös önkormányzati hivatalhoz való csatlakozás esetén az Áht. 11. § (3) bekezdése alkalmazandó, miszerint a költségvetési szerv más költségvetési szervbe olvad bele. Beolvadásnál a beolvadó költségvetési szerv megszűnik, jogutódja az egyesítésben részt vevő másik költségvetési szerv lesz, a jogutód közös önkormányzati hivatal alapító okiratának módosítása szükséges ebben az esetben. Az Áht. 11. § (3b) bekezdés b) pontja szerint a költségvetési szerv szétválására akként is sor kerülhet, hogy a különváló költségvetési szervből a különváló szervezeti egységek az átalakítás során már működő költségvetési szervbe mint jogutódokba olvadnak be (beolvadásos különválás).

3.4.4. Közös önkormányzati hivatalból történő kiválásról az Áht. 11. § (3a) bekezdése rendelkezik, eszerint az alapító dönthet a költségvetési szerv kiválás útján több költségvetési szervvé szétválásáról. Kiválás esetén a kiválással érintett költségvetési szerv fennmarad, és a kiválással érintett szervezeti egységből önálló költségvetési szerv jön létre. A fennmaradó önkormányzati hivatal alapító okiratának módosításával megoldható e változások lekövetése. A közös önkormányzati

hivatalnál ebben az esetben alapító szerv változás és feladat módosítás következik be. Ha a kiválással érintett önkormányzat újonnan létrejövő polgármesteri hivatalt alapít, akkor jogelődként meg kell adni a közös önkormányzati hivatalt. Az Áht. 11. § (3b) bekezdés a) pontja szerint a költségvetési szerv szétválására akként is sor kerülhet, hogy a kiváló szervezeti egység már működő költségvetési szervbe mint jogutódba olvad be (beolvadásos kiválás).

3.4.5. Amennyiben a közös önkormányzati hivatal székhelye, elnevezése megváltozik, a törzskönyvi nyilvántartás kötelező tartalmi elemét érintő adataiban történő változás bejegyzéséhez a megállapodás és az alapító okirat módosítása szükséges. Érdemes mindenesetben körültekintően átgondolni, hogy a székhely önkormányzat kilépésének következménye olyan mértékű változást von-e maga után, amely a közös önkormányzati hivatal megszüntetését, és újra alapítását igényelné inkább. A mérlegelés során figyelembe kell venni az adóügyi, költségvetési és személyügyi szempontokat is. A változást követően mindegyiknek minden önkormányzatra vonatkozóan – így a távozóéra is – megnyugtatóan rendezettnek kell lennie.

3.4.6. Tekintettel arra, hogy az előző pontokban a közös önkormányzati hivatal megállapodása tekintetében részletes tájékoztatás volt arról, hogy mely esetekben szükséges a régi megállapodás felmondásával új megállapodást kötni, a törzskönyvi nyilvántartást érintően a korábbi önkormányzati hivatal megszüntetése, valamint az új(ak) bejegyzése is ezeknek a megállapodásoknak szem előtt tartásával fog megtörténni, vagyis annak megfelelően kell a megszüntető és az alapító okiratokat elkészíteni. Teljesen új megállapodás kiadásakor új költségvetési szerv bejegyzésére kerül sor, amelynek előfeltétele lehet a régi közös önkormányzati hivatal megszüntetése.

3.4.7. Felhívjuk a figyelmet az Ávr. 167/C. § (5) bekezdésére, mely előírja, hogy a kérelmet a képviselő-testület döntésének meghozatalától, valamint az alapító, módosító, megszüntető és egyéb létesítő okirat kiadásától, illetve az adat keletkezésétől, megváltozásától számított tizenöt napon belül kell a Kincstár törzskönyvi nyilvántartása felé benyújtani az Ávr. 167/E. §-ban meghatározott dokumentumok egy példányának csatolásával. Az átalakítással érintett polgármesteri hivataloknak/közös önkormányzati hivataloknak a törzskönyvi nyilvántartásból való törlése, vagy az alapító okiratának módosítása; továbbá az újonnan alakuló jogutód polgármesteri hivataloknak/közös önkormányzati hivataloknak a törzskönyvi nyilvántartásba történő bejegyzése, vagy a jogutód közös önkormányzati hivatal alapító okiratának módosítása esetén a változások törzskönyvi nyilvántartásban történő átvezetését a Kincstár az egymással összefüggő eljárások keretében intézi. Az Ávr. 167/C. § (5) bekezdése alapján az összefüggő eljárásokra vonatkozó kérelmeket úgy kell benyújtani, hogy azok egyidejűleg a Kincstár számára rendelkezésre álljanak. A Kincstár az összefüggő eljárások alapján beálló változásokat egyidejűleg, együtt vezeti át a törzskönyvi nyilvántartásban.

Az egymással összefüggő eljárások esetében az Ákr. 37. § (2) bekezdése alapján az egyes eljárások a kérelemnek az eljáró hatósághoz történő megérkezését követő napján elindulnak, azonban az Ákr. 50. § (1) bekezdése felhatalmazása alapján az Áht. 104. § (4) bekezdése értelmében az Áht. 104. § (2) bekezdése szerinti ügyintézési idő csak az egymással összefüggő eljárásokban érintett valamennyi

kérelemnek a Kincstárhoz hiánytalanul, jogszabályban meghatározott követelményeknek megfelelő tartalommal történő beérkezését követően kezdődik meg. Az érintett polgármesteri hivatalok/közös önkormányzati hivatalok okiratainak, dokumentumainak egyidejűleg, hiánytalanul és hibátlan tartalommal a törzskönyvi nyilvántartásnál rendelkezésre kell állniuk. Az ügyintézési határidő tehát nem indul el, ha akár csak az egyik eljárásban érintett ügyfél nem küldi meg, vagy hiányosan, illetve nem a jogszabálynak megfelelő tartalommal küldi meg kérelmet, ezért összefüggő eljárások esetén kiemelten fontos a szervezeti változással érintett hivatalok jegyzőinek, aljegyzőinek, valamint az érintett helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek, polgármestereinek együttműködése.

3.5. Mindenképpen javasoljuk, hogy a megszüntető és alapító okiratok megszerkesztése előtt az önkormányzatok konzultáljanak a Kincstár megyei igazgatóságain törzskönyvi nyilvántartással foglalkozó munkatársakkal, mivel az Áht. a költségvetési szerv megszűnési és alapítási módjait meghatározó része is kihatással lehet a megszűnési vagy az alapítási mód, valamint a jogelődök és jogutódok meghatározását illetően. Például az Áht. 11. § (3) bekezdése szerint a beolvadással megszűnő költségvetési szerv esetében csak egy jogutód szerv adható meg, vagy különválással megszűnő költségvetési szerv esetében a jogutódoknak is újonnan bejegyzett költségvetési szervnek kell lennie. Abban az esetben, ha „befogadott” önkormányzatok előző, megszűnt közös önkormányzati hivatalát jogelődként szeretnék szerepeltetni a „befogadó” közös önkormányzati hivatalban, az átalakulásban érintett összes önkormányzati hivatalt meg kell szüntetni, majd összeolvadás alapítási móddal az új közös önkormányzati hivatalt létre kell hozni, még akkor is, ha a „befogadó” közös önkormányzati hivatal többi tagjában változás nem történik. Ilyen esetben ezzel a megoldással lehet eleget tenni az Áht. 11. § által rögzített jogelőd-jogutódos átalakulásnak.

3.6. A kincstár minden közös önkormányzati hivatalt érintő változás esetében vizsgálni fogja, hogy az Mötv. 85. §-ban előírt törvényi feltételeknek (lakosságszám, tagok száma) megfelelnek-e. A nemzetiségi önkormányzatokra vonatkozó Mötv. 85. § (10) bekezdésében biztosított kedvezőbb feltételekkel alapított közös önkormányzati hivatalok esetében a törzskönyvi nyilvántartási eljáráshoz a helyi önkormányzatokért felelős miniszter jóváhagyását is csatolni kell.

3.7. Felhívjuk a figyelmet, hogy amennyiben a közös önkormányzati hivatalt érintő megállapodás vagy az azt elfogadó bármelyik képviselő-testületi határozat 2019. december 12. napját követő dátummal rendelkezik, a törzskönyvi nyilvántartási eljárásban a kérelem visszautasításának van helye, mivel nem az Mötv. 85.§ (3) bekezdésében meghatározott időtartamon belül hozták meg döntésüket. Ez azt jelenti, hogy az abban foglalt és az ahhoz kapcsolódó önkormányzati hivatali struktúraváltozás jelen választási időszakban nem lesz végrehajtható az önkormányzatok által meghozott döntésnek megfelelően. A hivatkozott határidő szűkösségére tekintettel javasoljuk, hogy az érintett önkormányzatok lehetőség szerint törekedjenek a megállapodások tartalmának mielőbbi letisztázására, elkészítésére és elfogadására, továbbá a döntéssel összefüggő törzskönyvi eljárások megindítására.

A korábbi tapasztalatok alapján javasoljuk, hogy a szükséges okiratok elkészítésével és kincstári bejegyzésre történő benyújtásával ne késlekedjenek az önkormányzatok, mivel előfordulhat, hogy formai vagy tartalmi okból kifolyólag a törzskönyvi nyilvántartási eljárás során hiánypótlás válik szükségessé, ami késleltetheti a kérelemben foglaltak törzskönyvi bejegyzését.

4. A KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATAL ALAKÍTÁSÁNAK TÖRVÉNYI FELTÉTELEI

4.1. Lakosságszám (választás éve, 2019. január 1.)

Az Mötv. 85. § (1) bekezdése szerint – egyéb feltételek mellett – közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a községi önkormányzatok, melyek lakosságszáma nem haladja meg a kétezer főt (a városi önkormányzatok lakosságszámtól függetlenül önálló hivatalt működtethetnek). A kétezer fő lakosságszámot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz. A közös önkormányzati hivatal létrehozása tehát minden kétezer fő lakosságszámot meg nem haladó község számára kötelező, arról azonban az önkormányzatok – a törvényi keretek között – önállóan döntenek, hogy mely településekkel kívánnak közös hivatalt létrehozni. A kétezer fő lakosságszám feletti települések főszabályként önkéntes alapon részt vehetnek közös hivatalban. (Megjegyzendő, hogy abban az esetben, ha közös önkormányzati hivatal létrehozását szomszédos település kezdeményezi, vagy a kormányhivatal kijelölésről dönt, a kétezer fő feletti településeknek is kötelező lehet a közös hivatal létrehozása.

Az Mötv. 146. § (3) bekezdése alapján a lakosságszám meghatározásánál a helyi önkormányzati képviselők választásáról szóló törvényben meghatározott lakosságszámot és időpontot kell figyelembe venni.

A lakosságszámot a Belügyminisztérium Nyilvántartásokért Felelős Helyettes Államtitkársága által a választás évének első napján (2019. január 1.) közölt lakosságszám alapján kell meghatározni.

4.2. Járáson belülség, határosság

Az Mötv. 85. § (1) bekezdése alapján a közös önkormányzati hivatal létrehozásának egyik jelentős feltétele, hogy valamennyi, a közös hivatalhoz tartozó önkormányzatnak egy járáson belül kell lennie. A járáson belülség feltétele szükséges az egységes közigazgatási rendszer kialakításához, az önkormányzati és az államigazgatási szervek zavartalan együttműködéséhez.

Közös önkormányzati hivatalt azon települések alakíthatnak, amelyeknek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól. Ezen rendelkezésnek megfelelően – ha egyébként a további feltételek teljesülnek – kivételesen alakulhatnak olyan közös önkormányzati hivatalok, amelyek földrajzilag „láncszerűen” fűződnek egymáshoz oly módon, hogy (ismétlődően) két település közé esik egy olyan település közigazgatási területe, amely nem tartozik a közös hivatalhoz. Célszerű figyelemmel lenni arra, hogy a hivatal, a közszolgáltatások a polgárok számára elérhetőek legyenek, továbbá arra is, hogy az ügyfélfogadást (kirendeltség, időszakos ügyfélszolgálat, stb.) valamennyi, a közös hivatalhoz tartozó településen biztosítani kell.

4.3. Székhely (község, város)

Az Mötv. 85. § (4) bekezdése szerint amennyiben a közös önkormányzati hivatalt működtető települések egyike város, akkor a város a székhely település. Ezt indokolja, hogy a városok már rendelkeznek azzal a hivatali struktúrával, amely biztosítani tudja a feladatok ellátását, nincs feltétlenül szükség új hivatal kialakítására. A városok (többszörire) földrajzilag központi helyen fekszenek, így valamennyi környező település lakossága számára könnyen megközelíthetőek. Amennyiben a közös önkormányzati hivatalt város működteti, úgy a hivatal létszámát az érintett települések képviselő-testületeinek megállapodásával határozzák

meg. Megállapodás hiányában a hivatal létszámát a városi önkormányzat képviselő-testülete állapítja meg.

Abban az esetben, ha a közös önkormányzati hivatal alakításában két (vagy annál több) város vesz részt, a székhelyről is meg kell állapodni.

Amennyiben a közös önkormányzati hivatalt községek hozzák létre, úgy a székhelytelepülést a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó önkormányzatok képviselő-testületei határozzák meg (a székhely nem változik akkor sem, ha az önkormányzati cikluson belül valamelyik községet várossá nyilvánítják). Ebben az esetben is célszerű figyelembe venni a település központi szerepét, megközelíthetőségét, rendelkezésre álló hivatali szervezetét.

A hivatal működési költségét az állam – az adott évi központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott mértékben, és a hivatal által ellátott feladataikkal arányban – finanszírozza, amelyet a székhelytelepülés részére, e célra elkülönített számlájára folyósít. Amennyiben az állam által nyújtott feladatfinanszírozás nem fedezi teljes egészében a hivatal működési költségeit, a hiányzó részt az érintett önkormányzatok megállapodásuk szerint, vagy ennek hiányában lakosságszámuk arányában biztosítják.

4.4 A közös önkormányzati hivatal alakításának kezdeményezése (szomszédos város, kétezer fő lakosságszám feletti község)

Az Möt. 85. § (7) bekezdése szerint a város, illetve a kétezer fő lakosságszámot meghaladó települési önkormányzat képviselő-testülete nem tagadhatja meg a közös önkormányzati hivatal létrehozására irányuló megállapodás megkötését, ha azt vele határos település kezdeményezi.

A megyei jogú, valamint a járásszékhely város a fenti szabályok szerint nem tagadhatja meg közös önkormányzati hivatal létrehozását, mivel rá mind a két feltétel igaz, egyrészt városi önkormányzat, másrészt kétezer főt meghaladó lakosságszámmal rendelkezik. Ez a kötelezettség azonban nemcsak a megyei jogú városra, illetve járásszékhely városra vonatkozik. A városi önkormányzat nevesítésére arra tekintettel került sor, mivel van olyan város is, melynek lakosságszáma nem haladja meg a kétezer főt.

Az Möt. 85. § (7a) bekezdése alapján a (7) bekezdésben meghatározott megállapodás megkötése a kormányhivatal vezetőjének jóváhagyásával megtagadható. A jóváhagyásról vagy annak megtagadásáról szóló döntés ellen az érintett önkormányzat képviselő-testülete – jogszabálysértésre hivatkozással – a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül bírósági felülvizsgálatot kezdeményezhet. Az általános törvényi feltételeknek ebben az esetben is teljesülnie kell.

4.5. A közös önkormányzati hivatallal szemben támasztott követelmények (összlakosságszám, településszám)

Az Möt. 85. § (2) bekezdése alapján a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosságszámának legalább kétezer főnek kell lennie, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább hét kell, hogy legyen. Szükséges hangsúlyozni, hogy e két feltétel vagylagos. Ennek megfelelően, ha a megállapodó települések lakosságszáma nem éri el a kétezer főt, úgy legalább hét település önkormányzata kétezer fő alatt is alakíthat közös önkormányzati hivatalt.

Az Möt. 85. § (2a) bekezdés szerint, ha a kialakítandó közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések közül valamelyik város, a (2) bekezdésben meghatározott összlakosságszámra vonatkozó követelményt nem kell alkalmazni.

A hivatali struktúra átalakításával, a feltételek szigorításával elérhető az elaprózódottság megszüntetése. A lakosságszám előírása a méretgazdaságosságot szolgálja, a települések számának meghatározásával a működőképesség biztosítása a cél. Ennek eredményeként biztosítható annak a célkitűzésnek a megvalósítása, hogy a hivatali működés minél szakszerűbben segítse elő az önkormányzati döntések előkészítését, meghozatalát, végrehajtását, a helyi közösségek önkormányzathoz való jogának érvényesülését.

4.6. Kivétel (nemzetiségi összetétel), miniszteri felmentés

Az Mötv. 85. § (10) bekezdése az önkormányzati közös hivatallal szemben támasztott követelményeket enyhíti abban az esetben, ha a csatlakozó településeken a népszámlálás során a nemzetiségek regisztrált aránya településenként és nemzetiségenként eléri a húsz százalékot, valamint a települések összlakosságszáma meghaladja az 1500 főt, vagy a közös hivatalhoz tartozó önkormányzatok száma legalább öt.

A nemzetiségek húsz százalékos arányába azon polgárok számíthatók, akik a 2011. évi népszámlálás során valamely nemzetiséghez tartozónak vallották magukat. Felhívjuk a figyelmet arra, hogy kizárólag a törvény által elismert nemzetiségek vehetők figyelembe (A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 1. mellékletében meghatározottak). Az e feltételeknek megfelelő közös önkormányzati hivatal létrehozásához a fentiekben túl szükséges valamennyi érintett képviselő-testület azonos tartalmú és minősített többséggel elfogadott döntése.

A nemzetiségek arányát a népszámlálási adatok alapján kell megállapítani. Az enyhébb feltételek alkalmazását a törvény az önkormányzatokért felelős miniszter jóváhagyásához köti. A miniszter döntése során figyelembe veszi az érintett települések közötti történelmi, gazdasági, kulturális hagyományait is.

Hangsúlyozni szükséges, hogy a fenti szabályok csak a közös önkormányzati hivatallal szemben támasztott követelményeken enyhítenek, és nem adnak arra lehetőséget, hogy az 1500 főt elérő település nemzetiségi összetételére tekintettel önálló hivatalt tartson fenn.

A jogalkotó enyhébb feltételek előírásával tekintettel volt arra, hogy az egyes nemzetiségek általában egy szoros közösséget alkotnak, ezért ezt a lehetőséget azon településeknek kívánja biztosítani, ahol a nemzetiségek aránya ezt indokolja. A történelmi, gazdasági, földrajzi adottságok önmagukban nem elegendőek az enyhébb feltételek (kisebb lakosságszám, kevesebb település) alkalmazásához.

4.7. Társult képviselő-testülettel való összefüggés

Az Mötv. 56. § (1) bekezdése szerint a települési képviselő-testület más települési képviselő-testülettel társult képviselő-testületet alakíthat. A (2) bekezdés alapján a társult képviselő-testület alakítása esetén a képviselő-testületek részben vagy egészben egyesítik a költségvetésüket, közös önkormányzati hivatalt tartanak fenn és intézményeiket közösen működtetik. Az Mötv. e rendelkezése a közös önkormányzati hivatal jogintézményére utal, melynek létrehozására és fenntartására részletes szabályokat állapít meg. Amennyiben a társult képviselő-testület hivatala nem felel meg az Mötv. közös önkormányzati hivatalra vonatkozó szabályainak (járáson belülség, területüket legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, összlakosságszámuk legalább kétezer fő, vagy a részt vevő települések száma legalább hét), úgy az ott előírtaknak megfelelően átalakítva kell a közös önkormányzati hivatal létrehozásáról az Mötv. 85. § (3) bekezdése alapján az általános

önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül megállapodni. A megállapodás az önkormányzati választásokat követő év január 1-jén (2020. január 1.) lép hatályba. Amennyiben az Mötv. közös önkormányzati hivatalra vonatkozó feltételeinek megfelelő közös önkormányzati hivatalt nem tudnak alakítani, úgy ebben a formában a társult képviselő-testület sem működhet tovább.

A társult képviselő-testület létrehozásának és fenntartásának feltétele a közös önkormányzati hivatal létrehozása, azonban nem szükségszerű, hogy a közös önkormányzati hivatal fenntartásában csak a társult képviselő-testületek vegyenek részt, lehetőség van más önkormányzat bevonására is.

Amennyiben a társult képviselő-testületek közös önkormányzati hivatalának létrehozásánál kijelölés válik szükségessé, a kormányhivatalnak figyelemmel kell lenni arra, hogy a társult képviselő-testület tagjait ne rendelje más-más közös önkormányzati hivatalhoz.

*Készítette: Belügyminisztérium, Önkormányzati Főosztály
Magyar Államkincstár, Jogi és Törzskönyvi Főosztály*

III. RÉSZ

MÓDSZERTANI SEGÉDLET A MAGYARORSZÁG HELYI ÖNKORMÁNYZATAIRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNYBEN MEGHATÁROZOTT ÖSSZEFÉRHETETLENSÉGI, MÉLTATLANSÁGI SZABÁLYOK ALKALMAZÁSÁHOZ

I. BEVEZETÉS

Az Alaptörvény az Alapvetések részében alapelveként határozza meg a hatalommegosztás elvét, mely jelenti egyrészt a korlátlan hatalom megszerzésének kizárását, másrészt a hatalmi ágak elválasztását, amelynek lényegi eleme az állami szervekre – többek között az Országgyűlés, köztársasági elnök, Kormány, Alkotmánybíróság, de ide sorolhatók a helyi önkormányzatok is – vonatkozó szabályozáson keresztül valósul meg, és amit szakkifejezéssel a „fékek és ellensúlyok” rendszereként emlegetnek. Az Alaptörvényben meghatározott, az állam alrendszereinek felépítését, működését rendezik azok a szabályok is, amelyek a közéleti szereplőkre – köztük az önkormányzati képviselőkre, polgármesterekre irányadó összeférhetetlenségi (incompatibilitási), méltatlansági esetköröket tartalmazzák.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) alapvető rendelkezései szerint a helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, amelynek gyakorlása során a helyi közügyekben demokratikus módon kifejezik és megvalósítják a helyi közakaratot. A választópolgárok alapvetően választott képviselők útján – kivételesen a helyi népszavazáson – gyakorolják az önkormányzáshoz való közösségi jogait.

A választott képviselők, polgármesterek tehát a választópolgárok bizalmából, a választáson kapott felhatalmazás alapján döntenek a helyi közösséget érintő ügyekben. Ahhoz, hogy ezt a tevékenységüket az Alaptörvényben meghatározott elveknek megfelelően, felelősséggel, a közösség érdekében, külső befolyástól mentesen lássák el, a jogalkotó többféle előírást határoz meg működésükkel, tevékenységükkel kapcsolatban (testületi ülések, döntések nyilvánossága, vagyonnyilatkozat-tétel stb). Ezek egyik csoportját alkotják az összeférhetetlenséggel, méltatlansággal összefüggő rendelkezések.

A Jogi Lexikon a következőképpen határozza meg az összeférhetetlenség fogalmát, lényeges elemeit:

„Összeférhetetlenség: jogi és erkölcsi fogalom. Lényege, hogy bizonyos tevékenységek, helyzetek stb. nem egyeztethetők össze egyes hivatalokkal, tisztségekkel. Az összeférhetetlenség bizonyos esetei csak erkölcsi rosszállást váltanak ki, más esetekben azonban a jog kifejezetten tilalmaz, s megsértését szankciókkal sújtja. Az összeférhetetlenséggel kapcsolatos tilalmak célja az, hogy egyes hivatalokat, tisztségeket betöltő személyek vonatkozásában biztosítva legyen az elfogulatlan tevékenység, a betöltött tisztség méltóságának megőrzése, a tisztségből adódó pozícióval való visszaélés megakadályozása. Jogsabályok rögzítik a különböző hivatalokat, tisztségeket betöltőkre ... vonatkozó összeférhetetlenségi szabályokat.”.

(Jogi Lexikon, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest 1999, szerkesztette: Lamm Vanda – Peschka Vilmos, 478. o.)

Az előbbi definícióból – tekintettel arra, hogy a későbbiekben többször utalunk rá – két lényeges részt emelhetünk ki: az egyik, amely a jogintézmény „egybefolyó” jogi és erkölcsi tartalmára utal, a másik a nyilvános, jogszabályi formában történő szabályozása a kérdéskörnek, figyelemmel a különböző jogsértések következményeire is.

Az önkormányzati képviselők (és a polgármesterek) összeférhetetlenségére vonatkozó szabályokat alapvetően az Mötv. határozza meg. A szabályozás elsődlegesen azokat a közeleti tisztségeket, megbízásokat, pozíciókat, helyzeteket minősítette az önkormányzati képviselői (polgármesteri) megbízatással összeegyeztethetetlennek, melyek a nem kívánatos befolyásoktól mentes, pártatlan önkormányzást akadályozzák. Az összeférhetetlenségi esetek közös jellemzője, hogy meghatározásuk során a jogalkotó azt mérlegelte, hogy az önkormányzati képviselői, polgármesteri megbízatással mely tevékenységek, foglalkozások nem egyeztethetők össze. Az Mötv. meghatározza az összeférhetetlenség jogkövetkezményeit is: amennyiben az érintett a törvényi határidőn belül az összeférhetetlenséget nem szünteti meg – az összeférhetetlenségi eljárásra vonatkozó szabályok szerint – a képviselő-testület állapíthatja meg az összeférhetetlenség fennállását, amely az önkormányzati képviselői, polgármesteri megbízatás megszűnését eredményezi.

Az Mötv.-ben meghatározott összeférhetetlenségi esetektől el kell határolni az úgynevezett „fordított” összeférhetetlenségi eseteket. Ez abból fakad, hogy az egyes közeleti pozícióknál (pl. országgyűlési képviselő), hivatásoknál (pl. bíró), hivatásrendeknél (pl. szolgálati jogviszonyban állók), foglalkozási jogviszonyoknál, az egyes „jogállási” törvények megalkotásakor a jogalkotó szintén meghatározott összeférhetetlenségi eseteket, melyek fennállását az adott jogviszonnyal összeegyeztethetetlennek tartja. Ezek között szerepelhet az önkormányzati képviselői, polgármesteri megbízatás is. Hangsúlyozni szükséges, hogy ezen esetekben az összeférhetetlenség jogkövetkezménye az adott hivatás, foglalkoztatási jogviszony megszűnése vagy szünetelése. A kérdéskörrel azért szükséges foglalkozni, mert előfordulhat, hogy az Mötv. szerint nem áll fenn összeférhetetlenség, de ezen túl vizsgálni kell a „fordított” összeférhetetlenséget is, amely az érintett és a munkáltató kötelezettsége, felelőssége. Jelentőségét növeli, hogy „fordított összeférhetetlenség” fennállása esetén az adott foglalkozási, szolgálati jogviszony szűnhet meg.

Már itt szeretnénk hangsúlyozni: vannak ugyan tipikus, egyértelmű helyzetek, összeférhetetlenségi okok, de az összeférhetetlenség (méltatlanság) vizsgálata során szükséges minden egyes esetet egyedileg, lehetőség szerint az összes körülmény megismerésével és értékelésével megítélni, különös tekintettel arra, hogy adott esetben a döntés – a képviselői megbízatás megszűnése – lényegében a választópolgárok döntését változtatja meg. Megjegyezzük, hogy a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. tv. 120. § (3) b) pontja alapján a jelölt nyilatkozik, hogy nincs olyan tisztsége, amely megválasztása esetén a tisztségével összeférhetetlen illetve megválasztása esetén azt megszünteti.

A jobb áttekinthetőség érdekében a jelen segédletben az Mötv. szabályozási szerkezetét követve mutatjuk be az összeférhetetlenséggel, méltatlansággal kapcsolatos, önkormányzati képviselőkre vonatkozó rendelkezéseket (melyek alapvetően a polgármesterre is irányadóak), majd ezt követően ismertetjük a polgármesterre, alpolgármesterre vonatkozó speciális szabályokat, továbbá az összeférhetetlenségi (méltatlansági) és a vagyony nyilatkozat-tételi eljárásra vonatkozó rendelkezéseket. Végezetül röviden kitérünk a külön jogszabályokban meghatározott „fordított” összeférhetetlenségi esetekre.

II. AZ ÖNKORMÁNYZATI KÉPVISELŐRE VONATKOZÓ ÖSSZEFÉRHETETLENSÉGI ESETEK

Az Mötv. 36. §-a sorolja fel az önkormányzati képviselőre (valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagjára) vonatkozó összeférhetetlenségi eseteket. Ezeket a felsorolás sorrendjében, egyenként elemezzük. Szeretnénk jelezni, hogy az egyértelmű, összetett jogértelmezést nem igénylő eseteket csak a szükséges mértékben tárgyaljuk, részletesebben foglalkozunk viszont azokkal, melyek megítélése tapasztalataink szerint a gyakorlatban gondot okozott, valamint a több jogszabályi rendelkezés összevetését és értelmezését igénylő esetekkel.

1. Mötv. 36. § (1) bek. szerinti, a képviselő közbizalmi pozíciójából fakadó összeférhetetlenségi okok

Mint a bevezetőben utaltunk rá, a képviselők a választópolgárok bizalmát kiérdemelve, a helyi közösség érdekében végzik munkájukat.

„36. § (1) Az önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja nem folytathat olyan tevékenységet, amely a feladatainak ellátásához szükséges közbizalmat megingathatja, „[...]

Az Mötv. az összeférhetetlenségi szabályai elején a képviselő közbizalmi pozícióját megjelenítő, abból közvetlenül levezethető, általános elvárás mércét tartalmazó normát határoz meg. E szerint az önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja nem folytathat olyan tevékenységet, amely a feladatainak ellátásához szükséges közbizalmat megingathatja. E szabály az a minimumstandard, amely minden képviselőtől elvárható, alapkövetelmény. Az egyes, konkrét összeférhetetlenségi okot, esetkört e szabálynak való megfelelés tükrében is vizsgálni kell.

Nincs ismeretünk olyan esetről a gyakorlatban, hogy kizárólag ezen általános rendelkezés alapján (amely a korábbi szabályozásban is szerepelt) került megállapításra az összeférhetetlenség.

Az Mötv. fenti (36. § (1) bekezdésének első mondatában meghatározott) tiltáshoz szervesen kapcsolódik a 32. § (3) bekezdésében meghatározott rendelkezés, mely szerint az önkormányzati képviselő e minőségére saját szakmai vagy üzleti ügyében nem hivatkozhat. Amennyiben ez mégis megtörténik, de más (pl. büntetőjogi) szankciója nincs az esetnek, az általános szabállyal való összevetés megalapozhatja az összeférhetetlenség kimondását. Természetesen erről a konkrét esetekben a bírói gyakorlatnak kell megadnia a választ.

2. Mötv. 36. § (1) bek. a) pont szerinti közjogi összeférhetetlenségi okok

„36. § (1) Az önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja [...] nem lehet

a) országgyűlési képviselő, valamint aki olyan tisztséget tölt be, olyan feladatot lát el, amelyre kinevezését, megbízását az Országgyűléstől, köztársasági elnöktől, Kormánytól, Kormány tagjától vagy az Országgyűlés, Kormány alárendeltségébe tartozó szervtől (vezetőjétől) kapta, kivéve

aa) ha ezen megbízatás keretében tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységet lát el, illetve nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyban áll;

ab) egészségügyi intézmény főigazgatója, gazdasági vezetője, orvos, egészségügyi dolgozó, köznevelési intézmény vezetője, foglalkoztatottja, szociális intézmény vezetője, foglalkoztatottja, gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézmény vezetője, foglalkoztatottja;” ...

Az Mötv. 36. §-ában meghatározott összeférhetetlenségi okok több szempont szerint csoportosíthatóak. Az első csoportba azon pozíciók sorolhatóak, melyek az állami hatalomgyakorlást, a központi közigazgatásban betöltött személytől kapott pozíciókat teszi összeférhetetlenné a hatalmi ágak elválasztásának elvéből fakadóan (Mötv. 36. § (1) bek. a)-d) pontok). Ezek közül egyértelműen kiemelendő az összeférhetetlenség az országgyűlési képviselői tisztséggel. (Korábban nem volt akadálya, hogy a két tisztség egyidejűleg betölthető legyen.)

Alapesetben nem lehet önkormányzati képviselő, aki olyan tisztséget tölt be, olyan feladatot lát el, amelyre kinevezését, megbízatását az Országgyűléstől, köztársasági elnöktől, Kormánytól, Kormány tagjától vagy az Országgyűlés, Kormány alárendeltségébe tartozó szervtől (vezetőjétől) kapta (36. § (1) bek. a) pont). A rendelkezés szigorú szabályait kívánja enyhíteni az említett paragrafus két alpontja (36. § (1) bek. aa) és ab) alpontok), amely rögzíti, hogy a kinevezés nem összeférhetetlen, ha annak keretében tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint a jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységet lát el a képviselő, valamint nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyban áll.

Ugyancsak nem áll fenn az összeférhetetlenség az alapvetően tilalmi körbe sorolt kinevezés ellenére, ha a tisztségek, munkakör-családok az egészségügyi, szociális és oktatási területhez tartoznak (egészségügyi intézmény főigazgató, gazdasági vezető, orvos, egészségügyi dolgozó, köznevelési intézményvezető és foglalkoztatott, szociális intézményvezető és foglalkoztatott, gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézményvezető és foglalkoztatott).

Az idézett összeférhetetlenségi szabálynak, illetve a hozzá tartozó kivételeknek két lényeges eleme van. Egyrészt annak a vizsgálata a legfontosabb, hogy az érintett a kinevezését, megbízatását az Mötv. 36. § (1) bekezdés a) pontban felsorolt szervek, személyek valamelyikétől kapta-e (pl. köztársasági elnök, Kormány, miniszter, Országgyűlés). Ilyen kinevezés, megbízatás esetén másodsorban azt kell megvizsgálni, hogy a kinevezés, megbízás nem tartozik-e a kivételek közé. E csoportba jellemző módon az állam által fenntartott köznevelési, illetve egészségügyi intézmény vezetői, dolgozói tartoznak (pl. iskolaigazgató, pedagógus), akik kinevezésüket a minisztertől, illetve az alárendeltségébe tartozó szervtől kapják.

Itt szükséges a figyelmet felhívni arra, hogy az összeférhetetlenség alapját jelentő pozíció (feladat ellátása), tisztség „keletkezése” többféle módon történhet. A jogszabály által használt kinevezés a munkajogból ismert, a megbízatás viszont gyűjtőkategóriaként kezelendő. Ez lényegében magában foglalja a választást (pl. köztársasági elnök), de ide sorolható minden olyan egyedi dokumentum (pl. a megbízásra vonatkozó határozat) is, amely alapján az adott személy a feladatot ellátja, a pozíciót betölti (pl. kormánybiztos). Így elengedhetetlen e dokumentumok áttekintése, illetve tartalmuknak megfelelő minősítése. Esetenként az is külön vizsgálatot igényel, hogy a kinevezés, megbízatás valóban a törvényben meghatározott szerv vezetőjétől ered-e (pl. az országgyűlési képviselő által foglalkoztatott szakértő). Ezekben az esetekben nem mellőzhető az adott szerv jogállására vonatkozó jogszabályok áttekintése,

továbbá a szervezet működését meghatározó belső szabályzatok, egyéb dokumentumok vizsgálata sem. Mindezek alapján rögzíthető, hogy az összeférhetlenségi esetek vizsgálatánál nem elegendő az Mötv. rendelkezéseinek áttekintése, esetenként más jogszabályok, okiratok, belső szabályzatok elemzése is szükséges, továbbá nem mellőzhető a kinevezési okmányok, valamint a megbízatás alapját jelentő dokumentumok konkrét vizsgálata sem.

Az összeférhetlenségi szabályok közül a 36. § (1) bekezdés a) pont, valamint annak aa), továbbá ab) alpont rendelkezéseinél elsődlegesen nem csak azt szükséges értelmezni, hogy ki minősül például egészségügyi dolgozónak, vagy közművelődési intézménynek, hanem azt is, hogy az érintett kitől kapta a kinevezését, milyen feladatot lát el. E kivétel megfogalmazásával a jogalkotó továbbra is biztosítani kívánta, hogy a helyi közéletben tradicionálisan aktív szerepet betöltő személyeknek foglalkozásuk, megbízatásuk miatt ne kelljen felhagyniuk az önkormányzati képviselőséggel.

Hangsúlyozni kell, hogy az önkormányzatok által fenntartott intézmények vezetői, illetve a dolgozók felett a kinevezési jogkört a képviselő-testület, vagy az intézmény vezetője gyakorolja, így ezen esetekben nem áll fenn az összeférhetlenség.

3. Mötv. 36. § (1) bek. b) pont szerinti központi államigazgatási összeférhetlenségi okok

„36. § (1) Az önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja [...] nem lehet

b) központi államigazgatási szerv vezetője, köztisztviselője;”

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény adja meg azon szervek felsorolását, amelyeknél történő alkalmazás összeférhetlenséget eredményez (a Kormány, a kormánybizottság, a minisztérium, az autonóm államigazgatási szerv, a kormányhivatal, a központi hivatal, a rendvédelmi szerv és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, az önálló szabályozó szervek). Külön rendelkezések bontják ki az autonóm államigazgatási szerveket (Közbeszerzési Hatóság, Egyenlő Bánásmód Hatóság, Gazdasági Versenyhivatal, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, Nemzeti Választási Iroda), illetve az önálló szabályozó hatóságokat (Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal). Az előbbieken felsorolt szervekre vonatkozó jogszabályokból egyértelműen meg lehet állapítani, hogy az összeférhetlenség szempontjából mely személyek – vezetők, köztisztviselők – lehetnek érintettek.

4. Mötv. 36. § (1) bek. c) pont szerinti területi államigazgatási összeférhetlenségi okok

„36. § (1) Az önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja [...] nem lehet

c) állami tisztviselő, kormánytisztviselő olyan államigazgatási szervnél, amelynek illetékességi területén az adott önkormányzat működik;”

Az Mötv. 36. § (1) bekezdésének c) pontjában foglaltakkal kapcsolatban fel kell hívni a figyelmet, hogy az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LIII. törvényt a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. tv. (továbbiakban: Kit.) 2019. január 1-től hatályon kívül

helyezte és a 291. § (5) bekezdése szerint ahol jogszabály állami tisztviselőt említ ott a Kit. szerinti fővárosi és megyei kormányhivatal kormánytisztviselőjét kell érteni.

5. Mötv. 36. § (1) bek. d) pont szerinti rendészeti összeférhetlenségi okok

„36. § (1) Az önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja [...] nem lehet

d) a Magyar Honvédség, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat hivatásos vagy szerződéses állományú tagja, rendvédelmi szerv, az Országgyűlési Őrség vagy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagja;”

Az Mötv. 36. § (1) bekezdésének d) pontja tekintetében a betöltött pozíció, foglalkoztatási jogviszony (hivatásos vagy szerződéses állományba tartozó személy) összeférhetlensége egyértelműnek tekinthető a felsorolt szervekre vonatkozóan, ennek bemutatására külön nem térünk ki.

Az Mötv. 36. (1) bekezdés d) pontjában írt hivatásos állományú személyek esetén a választás napját megelőzően és azt követően a hivatásos személynek és munkáltatójának vannak teendői. Jelöltség, a megválasztás (vagy ha nem választották meg) bejelentése alapján a munkáltató állapítja meg, hogy az ágazati szabályozás (adott esetben a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény, a továbbiakban: Hszt.) a megválasztáshoz milyen jogkövetkezményt fűz.

A fentiekén túl természetesen tekintettel kell lenni az Mötv. összeférhetlenségi szabályaira. Nevezetesen az Mötv. 36. § (1) bekezdés d) pontja a helyi önkormányzati képviselőiséget (illetve a polgármesteri tisztséget is) összeférhetetlennek minősíti az ott felsorolt szolgálati jogviszonyokkal.

A fentiekből következően, amennyiben az ágazati jogszabály szerint a törvény erejénél fogva beállt az összeférhetlenség (pl.: polgármesterré választás esetén), a megválasztott személy szolgálati jogviszonya megszűnt, úgy a helyi önkormányzat képviselő-testületének nincs az adott személlyel kapcsolatosan összeférhetlenségi feladata. Nem kell összeférhetlenségi eljárást lefolytatni.

Amennyiben az ágazati jogszabály szerint a megválasztással betöltendő képviselői megbízatás az ágazati jogszabály szerint ugyan nem összeférhetetlen, de mivel az Mötv. 36. § (1) bekezdés d) pontja az ott írt szolgálati jogviszonyokat összeférhetetlennek minősíti mind a képviselői, mind pedig a polgármesteri megbízatással, ezért a képviselő-testület – amennyiben az összeférhetlenségi ok nem került megszüntetésre a törvényben előírt harminc nap alatt – lefolytatja a 37. §-ban írt összeférhetlenségi eljárást. Megállapítja az összeférhetlenséget, ennek eredményeként pedig határozattal megszünteti a képviselő, illetve a polgármester megbízatását.

6. Mötv. 36. § (1) bek. e) pont szerinti hivatali összeférhetlenségi okok

„36. § (1) Az önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja [...] nem lehet

e) jegyző (főjegyző), aljegyző, továbbá ugyanazon önkormányzat polgármesteri hivatalának vagy közös önkormányzati hivatalának köztisztviselője, alkalmazottja;”

Az összeférhetetlenségi esetek következő nagy csoportjába azon tisztségek sorolhatóak, melyek az önkormányzati képviselő másik önkormányzattól, másik önkormányzati pozíciótól való függetlenségét hivatottak biztosítani (Mötv. 36. § (1) bek, e)-g) pontok).

A szabályozás első eleme (Mötv. 36. § (1) bek. e) pont) szerint az önkormányzati képviselő nem lehet jegyző (főjegyző), aljegyző, továbbá ugyanazon önkormányzat polgármesteri hivatalának vagy közös önkormányzati hivatalának köztisztviselője, alkalmazottja. E rendelkezés szabályozza a polgármesteri hivatalok, közös önkormányzati hivatalok vezetőivel, köztisztviselőivel, valamint alkalmazottaival kapcsolatos összeférhetlenségi szabályokat. Lényeges kiemelni, hogy a jegyzői (főjegyzői), aljegyzői pozíció betöltése minden esetben összeférhetlenséget eredményez. Ezzel szemben viszont az önkormányzati hivatal köztisztviselője, alkalmazottja csak ugyanazon önkormányzatnál nem tölthet be önkormányzati képviselői megbízatást. Fontos kiemelni, hogy ezen összeférhetlenségi körbe csak a polgármesteri hivatal köztisztviselői, alkalmazottai tartoznak.

Az önkormányzat által közvetlenül foglalkoztatott alkalmazottakra ez az összeférhetlenségi szabály nem terjed ki, tekintettel arra, hogy az összeférhetlenség a hivatali tevékenységből, és nem az önkormányzattal kötött jogviszonyból fakad. Így például, amennyiben a közfoglalkoztatott nem a polgármesteri hivatal (közös önkormányzati hivatal) dolgozója, vagy alkalmazottja, hanem közvetlenül a helyi önkormányzaté – aki a polgármester irányításával végzi a munkáját - úgy fő szabályként lehet önkormányzati képviselő az Mötv. 36. § (1) bekezdés e) pontjában foglaltakra figyelemmel.

A közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról 2011. évi CVI. törvény (Kftv.) 1. § (3) bekezdés a) pontja szerint ugyanis közfoglalkoztató lehet a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, illetve ezek jogi személyiséggel rendelkező társulása. A helyi önkormányzat közfoglalkoztatóként nemcsak a polgármesteri, vagy közös önkormányzati hivatalon keresztül alkalmazhat közfoglalkoztatottakat, hanem közvetlenül is, például a polgármester irányításával. A Kftv. 1. § (3) bekezdésének b) pontja költségvetési szerv számára is lehetővé teszi, hogy közfoglalkoztató legyen, így az a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal is lehet, de ebben az esetben az Mötv. fenti szabályai szerint a közfoglalkoztatott nem lehet önkormányzati képviselő. Egyéb közfoglalkoztatók esetében viszont igen, még akkor is, ha az közvetlenül az önkormányzat. Természetesen minden egyes konkrét esetben szükséges a közfoglalkoztatott jogállását egyedileg megvizsgálni az összeférhetlenség meglétének megállapításához.

E problémakörhöz kapcsolódik az a kérdés is, hogy *falugondnoki feladatot elláthat-e képviselő*. Falugondnoki tevékenységet ellátó személy önkormányzati képviselői tisztséget – figyelemmel az Mötv. 36. §-ára – abban az esetben vállalhat összeférhetlenség bekövetkezése nélkül, ha nem a közös önkormányzati hivattal áll foglalkoztatási jogviszonyban, továbbá, ha nem merül fel például az Mötv. 36. § h) pontja szerinti összeférhetlenségi esetkör. Egyéni vállalkozóként, vagy magántulajdonban álló gazdasági társaság alkalmazottjaként végzett falugondnoki tevékenység nem eredményez összeférhetlenséget. Ebben az esetben is vizsgálni kell természetesen a feladatellátás összes körülményét. Falugondnok esetében gazdasági összeférhetlenség nehezen képzelhető el.

7. Mötv. 36. § (1) bek. f) és g) pont szerinti helyi képviseleti összeférhetetlenségi okok

„36. § (1) Az önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja [...] nem lehet

f) más települési önkormányzatnál képviselő;

g) más települési önkormányzatnál polgármester, alpolgármester;”

Mint többször utaltunk rá, az Mötv. 36.§ (1) bekezdése a helyi önkormányzati képviselőkre (a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagjára) vonatkozó összeférhetetlenségi eseteket tartalmazza. Ezek alapvetően mind a települési önkormányzat, mind a megyei önkormányzat képviselőire vonatkoznak (tekintettel az Mötv. 28. § (1) bekezdésére), kivéve, ha a törvény más megfogalmazást használ (pl. külön utal, hogy települési önkormányzati képviselőről van szó). Az Mötv. 36.§ (1) bekezdésének f) és g) pontjai azt mondják ki, hogy az önkormányzati képviselő (amely lehet települési és megyei közgyűlési képviselő), nem lehet „más települési önkormányzatnál képviselő”, illetve más települési önkormányzatnál polgármester, alpolgármester. E rendelkezés megfogalmazásánál a „más” kifejezés az azonos önkormányzati típusba tartozó összeférhetetlenséget fogalmazza meg, tehát a 36. § (1) bekezdésében meghatározott „önkormányzati képviselő” alapesetben települési önkormányzati képviselőként másik települési önkormányzatnál nem lehet képviselő, valamint polgármester, alpolgármester.

Megyei közgyűlési képviselők összeférhetetlenségére vonatkozó szabályok

Az Mötv. 27. § (4) bekezdését figyelembe véve, mely szerint a helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseket a 27. § (1)-(3) bekezdésében meghatározott eltérésekkel a megyei önkormányzatra alkalmazni kell, a 36. § (1) bekezdés f) és g) pontja a megyei önkormányzatok esetén azt jelenti, hogy az önkormányzati képviselő (itt megyei önkormányzati képviselő) másik megyei önkormányzatnál nem lehet képviselő, továbbá megyei önkormányzatnál közgyűlési elnök, alelnök (az Mötv. 79. § (1) bekezdése alapján a polgármesteren érteni kell a közgyűlés elnökét is, a 79. § (2) bekezdése szerint pedig a közgyűlési elnökre vonatkozó szabályok az alelnökre is érvényesek). Természetesen a megyei közgyűlési elnök sem lehet másik megyei közgyűlés elnöke, alelnöke.

Ezt az értelmezést támasztja alá az Mötv. 36. § (2) bekezdése, amely külön kimondja, hogy a települési önkormányzati képviselő (itt nem az önkormányzati képviselő fogalmat használja a jogszabály), nem lehet a megyei közgyűlés elnöke, alelnöke, főpolgármester, főpolgármester-helyettes. Emiatt sem támogatható az a másik értelmezési lehetőség, mely szerint a 36. § (2) bekezdése felesleges, mert a 36. § (1) bekezdés f) és g) pontjai a fogalmak helyettesítése miatt (települési önkormányzat, megyei önkormányzat) már megoldotta a kérdést. A fentiekben kifejtettük, hogy csak az azonos típusba tartozó önkormányzatok képviselői tisztsége került kizárásra, ezért kellett beiktatni a 36. § (2) bekezdését.

A jogalkotó az Mötv. 36. § (1) bekezdésének f) és g) pontjai esetén tudatosan használta a „más települési” kifejezést, hogy pl. a megyei közgyűlésre vonatkozó, már idézett 27. § (4) bekezdését alapul véve egyértelmű legyen, hogy megyei képviselő esetén, más megyei képviselői tisztség betöltése eredményez összeférhetetlen helyzetet. Az Mötv. 72. § (4) bekezdés éppen a fentiek miatt itt nem a „más települési önkormányzatnál”, hanem a más önkormányzatnál kifejezést használja, mert az vonatkozik mindkét önkormányzati típusra (települési és területi önkormányzatra is).

A fentiek alapján:

- a települési önkormányzat polgármestere lehet a megyei közgyűlés tagja és a megyei közgyűlés bizottságának nem képviselő tagja is, de nem lehet a közgyűlés elnöke, alelnöke;
- a települési önkormányzat képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja a megyei közgyűlés tagja lehet, de nem lehet a közgyűlés elnöke, alelnöke;
- a települési önkormányzat képviselő-testületének tagja lehet a megyei közgyűlés tagja, de nem lehet a közgyűlés elnöke, alelnöke.

A fentiekhez kapcsolódóan a főváros vonatkozásában érdemes megemlíteni, hogy az Mötv. szabályozása szerint fővárosi kerületi képviselő nem lehet másik fővárosi kerületi önkormányzatnál is képviselő, azonban a fővárosi kerületi képviselő a fővárosi közgyűlés tagja lehet.

8. Mötv. 36. § (1) bek. h) pont szerinti gazdasági összeférhetlenségi okok

„36. § (1) Az önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja [...] nem lehet

h) a helyi önkormányzat által alapított vagy tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság, továbbá a helyi önkormányzat tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság által alapított gazdasági társaság legfőbb szervének – kivéve, ha a gazdasági társaság legfőbb szerve a képviselő-testület –, ügyvezetésének tagja, személyes közreműködője, képviselet ellátására jogosultja;”

A harmadik nagy összeférhetlenségi csoportot az egyéb összeférhetlenségi okok alkotják (gazdasági és médiumokkal kapcsolatos esetkörök). A gazdasági összeférhetlenség keretében az Mötv. szerint (36. § (1) bek. h) pontja) összeférhetetlennek kell tekinteni a helyi önkormányzat által alapított vagy tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság, továbbá a helyi önkormányzat tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság által alapított gazdasági társaság legfőbb szervének – kivéve, ha a gazdasági társaság legfőbb szerve a képviselő-testület -, ügyvezetésének tagi, személyes közreműködői, vagy a képviselet ellátására jogosultságot biztosító pozíciókat. Ez igen tág körben határoz meg összeférhetetlen helyzetet, így a legfőbb szerv, az ügyvezetés az egyes gazdasági társaságok esetében igen eltérő lehet, még adott gazdasági társasági formán belül is. E szabályozással azonban biztosítható, hogy ne a pozíció elnevezése, hanem tartalma legyen az irányadó az összeférhetlenség meghatározásánál. A fentiekkel kapcsolatban hangsúlyozni kell, hogy a kivétel csak abban az esetben áll fenn, ha gazdasági társaság legfőbb szervére vonatkozik (ha a képviselő-testület a legfőbb szerv), a többi megjelölt pozíció (pl. ügyvezetés tagja, személyes közreműködő) minden gazdasági társaság esetén összeférhetetlen. Így értelemszerűen a társaság legfőbb szervében betöltött tagság is összeférhetetlen, ha nem a képviselő-testület a társaság legfőbb szerve. Itt szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy itt az adott önkormányzat alapított, vagy tulajdonosi részesedésével működő gazdasági társaság a releváns. A jelzett összeférhetlenség nem áll fenn, ha nem önkormányzati gazdasági társaságról van szó, vagy az önkormányzati képviselő más önkormányzat által alapított, vagy tulajdonosi részesedésével működő gazdasági társaságban látja el a jelzett funkciókat.

A gazdasági összeférhetetlenségre vonatkozó szabályozás sajátossága, hogy az egyes összeférhetetlenségi esetek megállapításakor nemcsak az önkormányzati jog, hanem a polgári jog – ezen belül a gazdasági társaságokra vonatkozó – szabályait is figyelembe kell venni (a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény, Harmadik könyv, Harmadik rész). Mindezek mellett az összeférhetetlenségi helyzet a gazdasági társaság alapító okirata, egyéb dokumentumai, illetve az érintett képviselő munkaszerződése alapján vizsgálható. Az összeférhetetlenségi okok egyedi vizsgálatakor – a jogszabályokon túl – tehát kiemelten fontos a társasági szerződés, alapító okirat tanulmányozása, a képviselőnek, vagy polgármesternek a gazdasági társaságban betöltött tényleges szerepének pontos azonosítása, megállapítása. Kiemelten szükséges a figyelmet felhívni arra, hogy a törvényi szabályozás igen széles mozgásteret hagy a társaság döntéshozóinak akár az ügyvezetés, akár a képviseleti jog tekintetében. Így a korábbi szabályozással ellentétben a társasági okiratok tanulmányozása nélkül nem lehet megállapítani, hogy pl. a felügyelőbizottsági tagság eredményez-e összeférhetetlenséget (a felügyelőbizottság kaphat ügyvezetői jogosítványokat). Mivel az önkormányzatok alapító tevékenysége során gyakori, hogy a képviselő-testület tagját a gazdasági társaságnak a társaság tevékenységét ellenőrző szervébe delegálják, ezért szükséges kitérni a felügyelő bizottságot érintően a következőkre:

A Ptk. indokolása e szerv jellegét, funkcióját megállapítva kimondja: „*A törvény a tulajdonosi ellenőrzést végző szervet felügyelőbizottsággként nevesíti, és azt háromtagú testületként írja le, [...] a felügyelőbizottság nem ügydöntő, intézkedésre jogosult szerv*”. Ebből következően a testület részéről képviselő, polgármester e szervbe delegálása általános esetben nem eredményez összeférhetetlenséget.

A törvény ugyanakkor lehetőséget ad a felügyelő bizottság ügydöntő hatáskörökkel történő felruházására is. „*Az ügydöntő felügyelőbizottság kapcsán a törvény kevesebb korlátot állít föl, mint a hatályos szabályozás. Az általános szabályok között nem határozza meg, hogy mely társasági típusoknál lehet ügydöntő jogkörrel felruházni a felügyelőbizottságot. Ugyanakkor a nyilvánosan működő részvénytársaságra vonatkozóan a részvénytársaságokról szóló fejezet tartalmaz tiltó rendelkezést. Más társaságoknál azonban működhet ügydöntő jogkörökkel rendelkező felügyelőbizottság. Nem kívánja továbbá a törvény meghatározni azoknak a döntéseknek a körét sem, amelyek a felügyelőbizottságra bízhatók; erről a létesítő okiratban kell rendelkezniük a tagoknak. Ilyen körülmények között nem került nevesítésre a vezető tisztségviselők megválasztásának, visszahívásának lehetősége sem lehetséges döntési jogkörként, azonban továbbra is lehetőség lesz e döntések delegálására, hiszen a legfőbb szerv hatáskörébe tartozó kérdések is átadhatók a felügyelőbizottságnak, és ebbe a vezető tisztségviselőkkel kapcsolatos döntések is beletartoznak.*”

Amennyiben a társasági szerződés szerint a felügyelő bizottság ilyen ügydöntő szervként, (quasi részleges legfőbb szervként) funkcionál, abban az esetben már az önkormányzati képviselő felügyelőbizottsági tagsága összeférhetlenséget eredményez.

Ha a képviselő tulajdonosa egy gazdasági társaságnak, ez önmagában nem eredményez összeférhetlenséget. Ez lényegében egy tulajdoni elem, amelyet a képviselőnek, polgármesternek a vagyonnyilatkozatában kell feltüntetnie.

Az Möt. a gazdasági jellegű összeférhetetlenségi okok között elsődlegesen a gazdasági társaságok vonatkozásában állapít meg olyan jogi, gazdasági helyzeteket, amelyeket összeférhetetlennek minősít a képviselői megbízatással. Tekintettel arra, hogy a szociális szövetkezet nem minősül gazdasági társaságnak, valamint a jogi szabályozási háttér is eltérő a

gazdasági társaságoktól, ezért az Mötv. is másként értékeli a képviselők szociális szövetkezeti ténykedését.

Az Mötv. a szociális szövetkezetek tekintetében nem határoz meg összeférhetetlenségi okot. A Ptk.-nak a jogi személyekre, szövetkezetekre vonatkozó rendelkezései, továbbá a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény szociális szövetkezeteket szabályozó rendelkezései sem tartalmazzak az önkormányzati képviselői megbízatással kapcsolatos kizáró vagy összeférhetetlenségi szabályokat. Így álláspontunk szerint az önkormányzat részesedésével magalakuló szociális szövetkezet vezető tisztségviselői tevékenységi köre nem összeférhetetlen a képviselői megbízatással.

9. Mötv. 36. § (1) bek. i) pont szerinti médiatartalom-szolgáltatói összeférhetetlenségi okok

„36. § (1) Az önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja [...] nem lehet

i) médiatartalom-szolgáltató természetes személy, jogi személy, gazdasági társaság legfőbb szervének, ügyvezetésének tagja, személyes közreműködője, képviselőt ellátására jogosultja.”

A média befolyásoló erejének növekedésével egyre nagyobb szükségként jelentkezett, hogy a médiatartalmakat meghatározó pozíciók összeférhetetlenek legyenek a képviselői tisztséggel. Az Mötv. - igazodva a médiatartalmak „határtalanságához” - nem csak a helyi kör pozícióit teszi összeférhetetlenné, és ekkor sem a konkrét elnevezések, hanem a hatáskörök oldaláról szabályoz. E szerint az önkormányzati képviselő nem lehet médiatartalom-szolgáltató természetes személy, jogi személy, valamint gazdasági társaság legfőbb szervének, ügyvezetésének tagja, személyes közreműködője, képviselőt ellátására jogosultja.

A fentiek kapcsán röviden utalni kell az összeférhetetlenség megítéléséhez szükséges, a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvényben (a továbbiakban: Médiatv.) megjelölt lényeges fogalmakra (203. § 41-43. pontjai), tekintve, hogy az Mötv. médiaszolgáltatással kapcsolatos összeférhetetlenségi szabályainak értelmezéséhez e törvényben foglalt értelmező rendelkezések nyújtanak segítséget. A Médiatv. szerint médiatartalom: valamennyi médiaszolgáltatás, valamint sajtótermék által kínált tartalom; médiaszolgáltató: az a természetes vagy jogi személy, aki vagy amely szerkesztői felelősséggel rendelkezik a médiaszolgáltatás tartalmának megválasztásáért, és meghatározza annak összeállítását. A szerkesztői felelősség a médiatartalom kiválasztása és összeállítása során megvalósuló tényleges ellenőrzésért való felelősséget jelenti, és nem eredményez szükségszerűen jogi felelősséget a médiaszolgáltatás tekintetében.

Az Mötv. rendelkezéseinek a hivatkozott értelmező rendelkezésekkel való egybevetéséből kitűnik, hogy az összeférhetetlenségi okok felsorolásakor a jogalkotó a médiaszolgáltatás tartalmának meghatározásában az Mötv. idézett pontjában felsorolt minőségben részt vevőket kívánta a helyi képviselői, polgármesteri tevékenységgel összeférhetetlennek minősíteni. A fentiek alapján alapvetően a szerkesztői, illetve a tartalom meghatározásra befolyással bíró egyéb – igen széles skálán mozgó – pozíciókat kell összeférhetetlennek tekintenünk. Így álláspontunk szerint a tördelő-szerkesztő, hirdetésszervező, fotós, terjesztő nem minősül összeférhetetlennek, mert nem tekinthető médiatartalom-szolgáltatónak.

A kiadói, így a felelős kiadói tevékenység - a kiadó fogalmára is figyelemmel - álláspontunk szerint nem tartozik a képviselői összeférhetetlenséget eredményező okok közé.

Ugyanez azonban nem mondható el az egyéni vállalkozó média tulajdonosra, ha médiatartalom-szolgáltatónak is minősül, ezért szerkesztői felelősséggel rendelkezik a médiaszolgáltatás tartalmának megválasztásáért, és annak összeállításáért, mely tevékenység összeférhetetlen a helyi képviselői státussal. Ezt az álláspontot erősíti a Média tv. 203. § 41-42. és 43. pontjai közötti összefüggés is, melyből következően valamennyi médiaszolgáltatás és sajtótermék által kínált szolgáltatás esetén a tartalom meghatározásáért felelős személy e tevékenysége összeférhetetlen a helyi képviselői megbízással. Természetesen minden egyes esetben külön vizsgálendő például a felelős kiadói tevékenység és a szerkesztői felelősség konkrét tartalma.

III. AZ ÖNKORMÁNYZATI KÉPVISELŐRE VONATKOZÓ MÉLTATLANSÁGI SZABÁLYOK

A méltatlanság formai szempontból új jogintézménye az önkormányzati képviselőkre, polgármesterekre vonatkozó szabályoknak, ám tartami szempontból összekapcsolható az összeférhetetlenséggel, tekintettel arra, hogy lényegüket tekintve „egy töről fakadnak” továbbá a következményeket tekintve is több hasonlóság van közöttük (jelezzük, hogy korábban, az Ötv-ben a méltatlanság körébe sorolható esetek összeférhetetlenségi okként szerepeltek).

Alapvetően a méltatlansági helyzetek is a képviselői megbízatás közbizalmi jellegéhez kötődnek. Eltérés jelent azonban, hogy amíg az összeférhetetlenség esetében az a jellemző, hogy az érintett képviselő végső soron maga döntheti el, miként szünteti meg a jogellenes helyzetet (vagyis megszünteti az összeférhetetlenség okát vagy lemond képviselői megbízatásáról). Addig a méltatlanság eseteiben a képviselő konkrét, többnyire tudatos cselekménye okozza a „méltatlan” helyzetet, amelynek bekövetkezte után az önkormányzati képviselő mozgásterét már korlátozott (legfeljebb képviselői megbízatásáról tud lemondani), viszont a képviselő-testületnek döntési kötelezettsége keletkezik: határozatával meg kell szüntetnie a képviselői megbízatást.

A méltatlanságot megalapozó esetköröket az MÖtv. 38. § (1) bekezdése tartalmazza az alábbiak szerint:

1. MÖtv. 38. § (1) bek. b) pont szerinti szándékos bűncselekmény miatti jogerős szabadságvesztés

„38. § (1) Méltatlanság miatt a képviselő-testület határozatával megszünteti annak az önkormányzati képviselőnek a megbízatását,

b) akit szándékos bűncselekmény miatt jogerősen szabadságvesztésre ítélték;”

Az egyik eset tehát az, amikor a képviselőt szándékos bűncselekmény miatt jogerősen szabadságvesztésre ítélik. Ami ezzel kapcsolatban ki kell emelnünk: a méltatlanság megállapítása szempontjából nem releváns, hogy a képviselő büntetett vagy vétséget követett el, a lényeges, hogy azt szándékosan követette el, valamint, hogy azt jogerős ítélet állapította meg. Azt is meg kell említenünk, hogy amennyiben az ítéletben letöltendő szabadságvesztés szerepel, de annak végrehajtását felfüggesztik, nem befolyásolja a méltatlanság fennállását.

E törvényhely alapján véleményünk szerint a következő feltételek szükségesek a méltatlanság kimondásához:

- jogerős ítélet,

- a jogerős ítéletnek a polgármesteri (képviselői) tisztség (megbízatus) fennállása alatt kell megszületnie (nem a bűncselekmény elkövetésének időpontja a mérvadó, a nyelvtani és logikai értelmezés is ezt támasztja alá),
- kizárólag szándékos bűncselekmény alapozza meg a méltatlanságot,
- szabadságvesztés büntetés kiszabása esetén lehet kimondani (nem szükséges végrehajtandó szabadságvesztés büntetést kiszabni, a felfüggesztett is „elég”).

Határozott álláspontunk, hogy e méltatlansági ok alapján kizárólag az a képviselői megbízatus szüntethető meg, melynek fennállása alatt a jelzett jogerős ítélet megszületett. Ugyanakkor utalni kell arra, hogy több olyan bírói ítélet született, amely szerint a képviselői megbízatus az érintett újraválasztása esetén is megszüntethető (akár többször is), amíg az adott személy az ítélet „hatálya alatt áll”, továbbá a mentesítés megszünteti a méltatlansági okot.

2. Mötv. 38. § (1) bek. d) pont szerinti köztartozás

„38. § (1) Méltatlanság miatt a képviselő-testület határozatával megszünteti annak az önkormányzati képviselőnek a megbízatusát,

d) akinek az állammal, önkormányzattal szemben – a lehetséges jogorvoslati eljárások kimerítését követően – köztartozása áll fenn, és azt az erről szóló értesítés kézhezvételétől számított hatvan napon belül – részletfizetés vagy fizetési halasztás esetén az ezt engedélyező határozat rendelkezéseinek megfelelően – nem rendezi;”

A méltatlanság egy másik esetének lényege a köztartozás fennállása. Általános társadalmi elvárás, hogy akinek a helyi közügyekre igen jelentős befolyása van, annak ne állhasson fenn tartósan köztartozása. Méltatlanná válik tisztségére az a képviselő, akinek az állammal, önkormányzattal szemben – a lehetséges jogorvoslati eljárások kimerítését követően – köztartozása áll fenn, és azt az erről szóló értesítés kézhezvételétől számított hatvan napon belül – részletfizetés vagy fizetési halasztás esetén az ezt engedélyező határozat rendelkezéseinek megfelelően – nem rendezi. A mondat egyszerű nyelvtani értelmezéséből egyértelműen következik, hogy a köztartozás tekintetében a jogalkotó nem kívánta szabályozni a köztartozás létrejöttének időpontját. Az keletkezhetett a képviselővé választást megelőzően, vagy azt követően. A méltatlansági ok akkor áll be, ha a köztartozás a képviselői megbízatus alatt jogerősen fennáll, és az erről szóló értesítést követően a képviselő a fizetési kötelezettségének a törvényi hatvan napos határidőben nem tett eleget (kivéve a részletfizetési vagy fizetési halasztás esetét).

Hangsúlyozni kívánjuk, hogy az Mötv. 38. § (1) bekezdés d) pontjában írtakat a törvény szövegének megfelelően, következetesen szükséges értelmezni. Amíg az ott írt feltételek (a tartozás fennáll, a felszólítás megtörtént, halasztási, részletfizetési határidő nem járt le, 60 nap a fizetésre felszólítástól nem telt el) mindegyike nem teljesül, addig méltatlansági eljárás nem indítható a képviselővel szemben. Amikor valamennyi feltétel teljesül, akkor a képviselőnél beáll a törvényben írt méltatlansági ok. Hangsúlyozni kell, hogy a feltételeknek a méltatlanságról szóló döntés időpontjában is fenn kell állnia (vagyis a köztartozásnak is!).

Az idézett rendelkezésben (Mötv. 38. § (1) bek. d) pont) a jogalkotó – értelemszerűen - nem sorolhatta fel a köztartozásokkal kapcsolatos különböző eljárások eltérő tartozási típusoktól függő különböző értesítési formáit. Ezért alkalmazta az „erről szóló értesítés” köznyelvben, és a jogi szaknyelvben egyaránt elfogadott, értett formulát. Ezen az adott köztartozással kapcsolatos eljárási típusnak megfelelő formát, kvázi a köztartozás megfizetésére szóló felszólítást kell érteni. A képviselő huzamosabb ideje meglévő, majd elévült tartozása esetén

véleményünk szerint, amennyiben a d) pontban írt feltételek a képviselő e minőségének ideje alatt bekövetkeztek, úgy a köztartozás elévülése ellenére megfontolandó, hogy a bizottság az Möt. 36. § (1) bekezdés első fordulata alapján összeférhetlenségi eljárást indítson.

A bizottság feladata, hogy mindennek részleteit feltárja, és erről javaslatával együtt a képviselő-testületet tájékoztassa, döntési javaslatot tegyen.

Fontos követelmény, hogy a köztartozás fennállása (illetve az, hogy az érintettnek nincs köztartozása) ellenőrizhető legyen. Ennek biztosítására szolgál az Möt. 38. § (4) bekezdésében foglalt szabályozás, mely szerint az önkormányzati képviselő megválasztásától számított harminc napon belül köteles kérelmezni felvételét az adózás rendjéről szóló törvényben meghatározott köztartozásmentes adózói adatbázisba. (Möt. 38. § (4) bekezdés első mondat)

3. a köztartozásmentes adózói adatbázis

A köztartozásmentes adózói adatbázis az állami adóhatóság honlapján található közhiteles nyilvántartás és annak igazolására szolgál, hogy az érintettnek nincs adó-, vám-, vagy illetve más köztartozása, elévülési időn belül hiányzó bevallása, behajthatatlanság címen nyilvántartott, de el nem évült tartozása.

Az adatbázis nyilvános, ezért ahhoz bárki – így a képviselő/polgármester, a képviselő-testület és a kormányhivatalok tagjai is – szabadon hozzáférhetnek.

Az adatbázisba történő felvétel kérelmezése az alábbiak szerint történik:

Az adatbázisba történő felvételt a képviselő/polgármester a kizárólag elektronikus úton benyújtható KOMA nyomtatványon kérheti.

A bejelentkezéshez tehát Ügyfélkapu szükséges, amelyen keresztül az adózó egyedileg azonosított módon, biztonságosan léphet kapcsolatba az elektronikus szolgáltatást nyújtó közigazgatási szervekkel.

Az Ügyfélkapu regisztráció személyesen elvégezhető:

- a Kormányhivatal bármely járási (fővárosi kerületi) hivatalában, vagy a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalánál (KEK KH; 1133 Budapest, Visegrádi u. 110.), valamint
- az állami adóhatóság központi ügyfélszolgálatain, a megyeszékhelyeken, valamint Budapesten (1096 Budapest Vaskapu u. 33-35.; 1134 Budapest Dózsa György út 128-132.; 1144 Budapest Gvadányi u. 69.); illetve
- Magyarország diplomáciai, konzuli képviseletein.

A KOMA nyomtatvány a www.nav.gov.hu honlapról, az alábbi linken közvetlenül letölthető:

http://nav.gov.hu/nav/letoltesek/nyomtatvanykitolto_programok/nyomtatvanykitolto_programok_nav/kerelmek/koma.html

Az elektronikus beküldés az ÁNYK (általános nyomtatványkitöltő program) használatával automatikusan teljesül.

A beküldést az ügyfélkapura visszaküldött eBEV elfogadó nyugtával tudja hitelesen igazolni, valamint ezzel győződhet meg a beérkezés (NAV általi befogadás) tényéről is.

A tárgyhónap utolsó napjáig beérkezett kérelem alapján legkorábban a beadást követő hónap 10. napjáig lehet bekerülni az adatbázisba, abban az esetben, ha a kérelmező a felvételi feltételeknek megfelel.

A felelősségteljes képviselői magatartáshoz hozzátartozik, hogy a képviselő önállóan kezdeményezze a felvételi eljárást. (Megjegyezzük, hogy az adatbázisba történő felvétel kérelmezése nemcsak a képviselők számára előírás, hanem a nem képviselő bizottsági tagok, valamint a polgármesterek esetében is.) Hangsúlyozzuk, hogy a NAV csak a hozzá kérelemmel forduló személyek tekintetében köteles az adatnyilvántartásba-vételi eljárást lefolytatni, illetve a feltételeknek való megfelelés esetén a nyilvántartásba-vételről a kérelmezőnek igazolást kiadni. A NAV nem felelős sem a kérelem benyújtásáért, sem az adatbázisba való felvételtől szóló igazolás kellő határidőben történő beszerzéséért. Nincs a képviselő tekintetében erre irányuló felszólítási és egyéb kötelezettsége. A képviselő felelős az Mötv.-ben számára előírt határidő megtartásáért, az igazolásnak a képviselő-testület részére történő átadásáért. A NAV kötelezettsége álláspontunk szerint az adatbázisba történő felvétel tekintetében a kellően gyors, szakszerű ügyintézésre terjed ki.

Az Mötv. 38. § (4) bekezdése konkrét rendelkezést nem tartalmaz arra nézve, hogy mit kell tenni, ha a képviselő nem kezdeményezi a köztartozásmentes adatbázisba történő felvételt. Ennek az az oka, hogy az igazolás bemutatásának a hiánya önmagában még nem alapozza meg a méltatlanságot. Ugyanakkor a törvény egyéb szabályai útmutatást adnak az ilyen esetben teendőkre. Az Mötv. már ugyanebben a bekezdésben képviselői kötelezettségként előírja, hogy a képviselő az ott megjelölt határidőig köteles a képviselő-testületnél igazolni az adatbázisba történt felvételét.

A gyakorlatban ez az igazolásnak a képviselő-testület által az összeférhetlenségi ügyek vizsgálatával megbízott bizottságnak (továbbiakban: bizottság) történő benyújtásával történik. Amennyiben erre nem került sor, úgy a bizottság feladata, hogy határidő tűzésével felhívja a képviselőt a kötelezettsége teljesítésére. Ha a képviselő a felhívásnak sem tesz eleget, a bizottság az Mötv. 38. § (5) bekezdése, valamint az itt hivatkozott 37. § (2)-(7) bekezdése alapján lefolytatja a méltatlansági eljárást (meghallgatja a képviselőt, adatokat szerez be, stb.), és erről előterjesztésben tájékoztatja a képviselő-testületet. Amennyiben beigazolódik, hogy a képviselőnek köztartozása áll fenn, a bizottság kezdeményezi a méltatlanság megállapítását. Ha köztartozás fennállta nem igazolható, abban az esetben a bizottság az igazolás benyújtásának elmulasztása miatt az Mötv. 33. §-a alapján a képviselő-testületnél indítványozhatja a képviselő tiszteletdíjának, költségtérítésének megvonását. A testület az ezzel kapcsolatos döntésével egyidejűleg megfelelő határidő meghatározása mellett kötelezheti a képviselőt az igazolás bizottságnak történő bemutatására.

Álláspontunk szerint az igazolás bemutatásának a testületi felhívás ellenére történő elmulasztása esetén megfontolás tárgya lehet, hogy a bizottság saját hatáskörben megindítja az Mötv. 36. § (1) bekezdés első fordulatóban írt összeférhetlenségi okra tekintettel a képviselővel szembeni összeférhetlenségi eljárást. Amennyiben ennek során sem tisztázódik a képviselő köztartozással kapcsolatos helyzete, javaslatot tesz a bizottság a képviselő-testületnek a méltatlanság megállapítására. Összességében tehát, álláspontunk szerint az Mötv. jelenlegi szabályozása lehetőséget biztosít a képviselő-testületnek arra, hogy a társadalom által elvárt követelményeknek érvényt szerezzen, a képviselőket rábírja a közbizalom követelményeinek megfelelő tevékenységre, vagy eltávolítja a társadalmi normáknak meg nem felelő képviselőt a testület tagjai sorából.

Az Mötv. szerint az önkormányzati képviselő az adatbázisba történő felvételére irányuló kérelme benyújtásának hónapját követő hónap utolsó napjáig köteles a képviselő-testületnél igazolni az adatbázisba való felvételének megtörténtét. (Mötv. 38. § (4) bekezdés második mondat) Álláspontunk szerint ezt csak az adóhatóság adatbázisba történt felvételéről szóló döntésével, az erről szóló igazolással teheti meg. A törvény ugyanis egyértelműen előírja a NAV igazolás kötelezettségét, és nem engedi meg helyette az érintett részéről ilyen tartalmú nyilatkozat tételét, és a testület részéről annak elfogadását. Garanciális jelentőségű, hogy csak a nyilvántartást vezető hatóság igazolása alapján kerülhessen sor mind az adatbázisba történt felvétel képviselő-testületnél történő igazolására, mind pedig az érintett adatbázisból való törléséről a testület tájékoztatására. Az adatbázis nyilvánossága ellenére e kötelezettség teljesítésének nem tekinthetjük a NAV igazoláson kívüli – akár az adatbázison alapuló – informálódást, tájékozódást.

Fontos kiemelni, hogy az Mötv. hivatkozott rendelkezése a képviselő számára írja elő azt a kötelezettséget, hogy a megjelölt határidőig igazolja az adatbázisba történt felvételét. E jogszabályi rendelkezésből nem következik az esetleges képviselői köztartozással kapcsolatosan egyes képviselő-testületek, bizottságok által igényelt, szükségesnek tartott azon felhatalmazás, hogy a testület a képviselő tartozását annak konkrét tartalmát érintően vizsgálhassa. Erre tekintettel álláspontunk szerint a NAV jogszerűen nem bocsát adatokat a képviselő-testület részére a köztartozás konkrét tartalmát illetően.

A felvétel igazolása az adatbázis megtekintésével, adatának kinyomtatásával is megvalósulhat, de az adózó ügyeiben illetékes NAV ügyfélszolgálatán a köztartozásmentes adózói adatbázis hitelesített kivonatát a képviselő/polgármester illeték ellenében beszerezheti.

Az adatbázis elérhetősége:

- egyszerű lekérdezés – egy adott képviselő/polgármester lekérdezése
- http://nav.gov.hu/nav/adatbazisok/koztartozasmentes/egyszeru_lekerdezes
- csoportos lekérdezés – több képviselő/polgármester együttes lekérdezése (több időszak feltüntetése is lehetséges).
- http://nav.gov.hu/nav/adatbazisok/koztartozasmentes/csoportos_adoszam_lekerdezes

Az adatbázisba felvett adózókra vonatkozóan az állami adóhatóság minden hónap utolsó napján ellenőrzi a felvétel feltételeinek való megfelelést. Amennyiben hiányosság nem állapítható meg, az adatbázisban történő folyamatos szereplés biztosított.

Abban az esetben, ha a vizsgálat során megállapítást nyer, hogy az adózó már nem felel meg a feltételek valamelyikének, az adóhatóság törli a köztartozásmentes adózói adatbázisból, és erről értesítő levelet küld az adózó számára, megjelölve azt, hogy mely körülmények eredményezték az adatbázisból való kizárást. Törlés esetén köztartozásmentes adózói adatbázisba történő felvétel a kérelem ismételt benyújtásával kérhető. (Érdemes tudni, hogy a törléssel kapcsolatos észrevétel az értesítés kézhezvételétől számított 8 napon belül terjeszthető elő. A 8 napos benyújtási határidő elmulasztása elutasító határozat meghozatalát eredményezi. Az adózói észrevételben foglaltakat az adóhatóság 8 napon belül vizsgálja ki. Amennyiben az észrevételben foglaltak alapján az adózó az adatbázisba való felvétel feltételeinek megfelel, úgy a köztartozásmentes adózói adatbázisba pótlólag felveszi. Amennyiben az adózó az észrevétel alapján sem kerülhet vissza az adatbázisba, az adóhatóság elutasító határozatot hoz. Ez esetben a köztartozásmentes adózói adatbázisba történő felvétel iránt újabb kérelmet kell benyújtani.)

Az Mötv. a fentiekkel összhangban kötelező feladatot határoz meg az adóhatóság számára. Amennyiben az állami adóhatóság az adatbázisba történő felvételt követően megállapítja, hogy az önkormányzati képviselő az adatbázisba történő felvétel feltételeinek nem felel meg, az adatbázisból törli, amelyről írásban értesíti a képviselő-testületet és a kormányhivatalt. (Mötv. 38. § (4) bekezdés harmadik mondat) Ezen értesítés természetesen még nem jelenti eleve a méltatlan helyzet beálltát, de mindenképp külön vizsgálatot igényel. Álláspontunk szerint a törvényben a NAV számára meghatározott kötelező feladatot nem lehet kiváltani azzal, hogy a képviselő-testület hivatala a köztartozásmentes adózói adatbázis lekérdezésével bizonyosodjon meg a méltatlansági eljárás megindításának szükségességéről. Itt hívjuk fel a figyelmet arra, hogy az adatbázisból való törlés önmagában még nem alapozza meg a méltatlanságot. A törlésre egyéb okból is sor kerülhet, amelyet az Mötv. nem minősít méltatlansági okká. Így az adatbázisból való törlés esetén a NAV-tól szükséges információt kérni arról, hogy a törlésre az Mötv.-ben meghatározott ok (köztartozás) fennállása miatt került-e sor. Pozitív válasz esetén kell a méltatlansági eljárást tovább folytatni.

Mi a teendő, ha a képviselő/polgármester nem szerepel az adatbázisban?

A képviselő/polgármester ellenőrizze az ügyfélkapu tárhelyen az eBEV elfogadási nyugta dátumát

- ha nincs eBEV elfogadási nyugta, be kell adni a KOMA nyomtatványt,
- ha van eBEV elfogadási nyugta, és az a tárgyhónapot megelőző hónap utolsó napját megelőző dátumot tartalmaz, akkor ellenőrizze, hogy adószámon vagy adóazonosító jel feltüntetésével kérte a felvételét az adatbázisba.

A képviselő/polgármester ellenőrizze az ügyfélkapu tárhelyen a kapott értesítéseket

- ha hiánypótlásra felszólító levelet kapott, akkor pótolni kell a hiányosságokat, melynek teljesítése esetén a következő havi adatbázisba újrajelentkezés nélkül visszakerülhet,
- ha törlésről szóló értesítést kapott, pótolni, rendezni kell a feltárt hiányosságokat, majd újra kell jelentkezni a KOMA nyomtatvány beadásával.

Amennyiben nem található értesítés az ügyfélkapu tárhelyen, pedig a KOMA nyomtatvány leadása megtörtént, vagy a tárhelyre helyezett értesítés tartalmával a képviselő/polgármester nem ért egyet, reklamációjával az adózó az illetékes adóigazgatóság (magánszemély esetében lakóhely szerint, egyéni vállalkozó esetében a székhely szerint illetékes adóigazgatóság) ügyfélszolgálatához fordulhat.

A köztartozásmentes adózói adatbázisról részletes általános tájékoztatás az adóhatóság internetes oldalán található. (www.nav.gov.hu)

4. Mötv. 38. § (1) bek. e) pont szerinti a felszámolás során ki nem elégített követelések

„38. § (1) Méltatlanság miatt a képviselő-testület határozatával megszünteti annak az önkormányzati képviselőnek a megbízatását,

e) akinek a gazdasági társaságokról szóló törvény rendelkezései alapján a felszámolás során ki nem elégített követelésekért a bíróság jogerősen megállapította a felelősségét és a bírósági határozat szerinti helytállási kötelezettségét nem teljesítette;”

Az előző ponthoz hasonló rendelkezéseket tartalmaz ez a méltatlansági eset is, ám itt nem az állammal szembeni köztartozásról van szó, hanem a gazdasági életben történő tevékenység keretében elvárható jogszerű magatartásról. E méltatlansági esetköröknél is látszik, hogy a jogalkotó alaposan megfontolva több feltételt is meghatározott (csak a felszámolás során ki nem elégített követelések, jogerős bírói döntés, felróhatóság a mulasztás tekintetében) annak érdekében, hogy valóban csak a tényleges és szándékos mulasztás legyen számon kérhető a képviselőtől.

5. Mötv. 38. § (1) bek. f) pont szerinti a bírósági döntés végrehajtásának akadályozása

„38. § (1) Méltatlanság miatt a képviselő-testület határozatával megszünteti annak az önkormányzati képviselőnek a megbízatását,

f) aki a vele szemben megindított bírósági eljárást lezáró jogerős bírósági döntés végrehajtását akadályozza, vagy azt neki felróható módon elmulasztja;”

A bíróságok döntései, azok végrehajtása valamennyi állampolgár, államigazgatási vagy önkormányzati szervre nézve kötelező. A jogalkotói rendelkezés ennek elmulasztását „szankcionálja” a méltatlansági eset vonatkozásában. Az előző két esethez képest a „végrehajtását akadályozza” kitétel okozhat a jogalkalmazásban bizonytalanságot, mivel a testület által lefolytatott méltatlansági eljárás során kérdésként merülhet fel, hogy az „akadályozást” kinek és mi alapján kell megítélnie. Véleményünk szerint ebben az esetben nem elegendő az, ha a testület úgy vélekedik, hogy a képviselő bizonyos cselekedetei kimerítik ezt a fogalmat, hanem azt lehetőleg konkrét bizonyítékkal, dokumentáltan, tényekkel kell alátámasztania.

6. Mötv. 38. § (1) bek. g) pont szerinti összeférhetlenségi ok elhallgatása

„38. § (1) Méltatlanság miatt a képviselő-testület határozatával megszünteti annak az önkormányzati képviselőnek a megbízatását,

g) aki a 36. §-ban szabályozott összeférhetlenségi okot nem hozza a képviselő-testület tudomására.”

Ez a méltatlansági eset lényegében az összeférhetlenség megállapításának egyféle biztosítéka, hiszen az a képviselő, aki tudja, hogy összeférhetetlen helyzetben van, és ennek ellenére ezt nem hozza képviselő-testület tudomására, az ezáltal méltatlanná (is) válik. A jogalkotói cél, hogy ne lehessen hosszabb ideig eltitkolni az összeférhetetlen helyzet fennállását. A szabályozás lényege, hogy ebben az esetben a képviselő – mint arra korábban utaltunk – a korábban eltitkolt összeférhetlenségi okot szünteti meg és mandátumát megtartja, viszont a testület méltatlansági ügyben hozott döntése alapján mégis megszünteti megbízatását.

Azt, hogy a méltatlanság jogintézménye érvényesüljön, a jogalkotó több garanciális eljárási szabály előírásával kívánja biztosítani, amelyeket részletesen az Mötv. 38.§ (2) – (4) bekezdései tartalmaznak. Ezek közül az alábbiakra szeretnénk felhívni a figyelmet:

7. Mötv. 38. § (2) - (4) bek. g) pont szerinti tájékoztatási kötelezettség

„(2) Az önkormányzati képviselő köteles az (1) bekezdés a)–g) pontjában foglaltakról, a jogerős ítélet kézhezvételétől vagy az (1) bekezdés d) és e) pontjában foglaltak beálltától számított három napon belül tájékoztatni a képviselő-testületet és a kormányhivatalt.

(3) A büntetőeljárásról szóló törvényben foglaltakra figyelemmel az eljáró bíróság az önkormányzati képviselő bűnösségét megállapító jogerős ítélet meghozataláról haladéktalanul tájékoztatja a képviselő-testületet és a kormányhivatalt.

(4) Az önkormányzati képviselő megválasztásától számított harminc napon belül köteles kérelmezni felvételét az adózás rendjéről szóló törvényben meghatározott köztartozásmentes adózói adatbázisba (a továbbiakban: adatbázis). Az önkormányzati képviselő az adatbázisba történő felvételére irányuló kérelme benyújtásának hónapját követő hónap utolsó napjáig köteles a képviselő-testületnél igazolni az adatbázisba való felvételének megtörténtét. Amennyiben az állami adóhatóság az adatbázisba történő felvételt követően megállapítja, hogy az önkormányzati képviselő az adatbázisba történő felvétel feltételeinek nem felel meg, az adatbázisból törli, amelyről írásban értesíti a képviselő-testületet és a kormányhivatalt.”

A törvény a méltatlan helyzetek mielőbbi feltárása céljából tájékoztatási kötelezettséget ír elő, amely szerint a képviselő köteles a méltatlansági ok – a jogerős ítélet vagy a tényhelyzet – beálltától számított három napon belül tájékoztatni a képviselő-testületet és a kormányhivatalt. A rövid határidő és a kormányhivatal egyidejű tájékoztatása egyrészt a jogbiztonságot, másrészt a helyzet gyors, mielőbbi rendezésének lehetőségét szolgálja.

Szintén garanciális szabály, csak a másik – ítélkezői – oldalról szolgál biztosítékkal az, hogy a bíróság az önkormányzati képviselő bűnösségét megállapító jogerős ítélet meghozataláról haladéktalanul tájékoztatja a képviselő-testületet és a kormányhivatalt.

A köztartozás tekintetében a törvény előírja, hogy a képviselő a megválasztásától számított harminc napon belül köteles kérelmezni felvételét az adózás rendjéről szóló törvényben meghatározott köztartozásmentes adózói adatbázisba. Az adatbázisba történő felvételére irányuló kérelme benyújtásának hónapját követő hónap utolsó napjáig köteles a képviselő-testületnél igazolni az adatbázisba való felvételének megtörténtét. Amennyiben az állami adóhatóság az adatbázisba történő felvételt követően megállapítja, hogy az önkormányzati képviselő az adatbázisba történő felvétel feltételeinek nem felel meg, az adatbázisból törli, és erről írásban értesíti a képviselő-testületet és a kormányhivatalt. Ez önmagában természetesen nem jelenti a méltatlan helyzet fennállását, azonban jelzésértékű a testület és a kormányhivatal számára.

IV. A NEM KÉPVISELŐ BIZOTTSÁGI TAGRA VONATKOZÓ RENDELKEZÉSEK

A képviselő-testület bizottságainak lehetnek nem önkormányzati képviselő tagjai is. A képviselő-testület az SZMSZ-ben rendelkezik a bizottságairól (Mötv. 53. § (1) bekezdés I) pont). A képviselő-testület a bizottság személyi összetételét, létszámát a polgármester előterjesztésére bármikor megváltoztathatja [Mötv. 58.§ (2) bekezdés].

A nem önkormányzati képviselő tag jogai és kötelezettségei a bizottság ülésein megegyeznek az önkormányzati képviselő bizottsági tag jogaival és kötelezettségeivel [Mötv. 57.§ (1) bekezdés]. Tehát a bizottság nem képviselő tagja adott esetben a képviselővel megegyező jogokkal és kötelezettségekkel rendelkezik, a rá irányadó szabályokat a képviselőre vonatkozó szabályozás alapján, utaló jelleggel határozza meg az Mötv.

Itt szeretnénk ismételten hangsúlyozni, hogy az Mötv. 36. § (1) bekezdésében kimondja, hogy az összeférhetlenségre vonatkozó rendelkezések a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagjára is vonatkoznak.

Jelentős különbség van azonban az eljárásrend és a jogkövetkezmények tekintetében. Ennek elvi alapja az, hogy a nem képviselő bizottsági tag (ellentétben a képviselővel) nem a választópolgárok bizalmából, hanem a képviselő-testület döntése alapján tölti be pozícióját. Az önkormányzati képviselőt a választópolgárok nem hívhatják vissza, megbízatása csak a törvényben meghatározott esetben szűnik, szüntethető meg. A bizottság személyi összetételét azonban a képviselő-testület bármikor megváltoztathatja, egy személy bizottsági tagságát megszüntetheti. Ennek megfelelően az Mötv. 40. § (2) bekezdése kimondja, hogy a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagjával szemben fennálló összeférhetetlenségre az önkormányzati képviselőkre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy ha a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja harminc napon belül nem szünteti meg a vele szemben fennálló összeférhetetlenségi okot, a képviselő-testület köteles a határidő lejártát követő ülésén az érintett bizottsági tagságát megszüntetni. E döntés ellen jogorvoslatnak helye nincs.

V. A POLGÁRMESTERRE, ALPOLGÁRMESTERRE VONATKOZÓ ÖSSZEFÉRHETETLENSÉGI SZABÁLYOK

Az Mötv. a korábbiakhoz képest új rendszerben foglalja össze a polgármester összeférhetetlenségére és méltatlanságára vonatkozó rendelkezéseket. Fő szabály, hogy a polgármesterre alkalmazni kell az önkormányzati képviselő összeférhetetlenségére vonatkozó szabályokat, melyeket a vonatkozó részben már ismertettünk ezért, itt csak a polgármesterre, alpolgármesterre irányadó eltérő rendelkezéseket mutatjuk be. Jelezni kívánjuk, hogy az Mötv. 79. § (1) bekezdése szerint, ha e törvény eltérően nem rendelkezik a polgármesteren a megyei közgyűlés elnökét, és a főpolgármestert is érteni kell, így értelemszerűen ez az összeférhetetlenségi szabályokra is igaz. Szeretnénk a figyelmet felhívni arra is, hogy a polgármesternek a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. tv. 120. § (3) b) pontja alapján nyilatkoznia kell arról, hogy nincs olyan tisztsége, amely a polgármesteri tisztségével összeférhetetlen illetve megválasztása esetén azt megszünteti.

Az Mötv. a települések lakosságszámához mérten differenciáltan szabályozza a polgármesterek összeférhetetlenségét, az alábbiak szerint:

„72. § (1) A 3000 fő és ez alatti lakosságszámú település polgármesterére és a 3000 fő feletti lakosságszámú település társadalmi megbízatású polgármesterének összeférhetetlenségére a 36. §-t kell alkalmazni.

(2) A 3000 fő feletti lakosságszámú település főállású polgármestere – a tudományos, oktatói, lektori, szerkesztői, művészeti, jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység és a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony kivételével – egyéb, munkavégzésre irányuló jogviszonyt nem létesíthet, más keresőfoglalkozást nem folytathat, nem lehet gazdasági társaság személyesen közreműködő tagja.

(4) A polgármesterre megfelelően alkalmazni kell az önkormányzati képviselőre vonatkozó összeférhetetlenségi, méltatlansági, vagyonnyilatkozat-tételi szabályokat azzal, hogy a polgármester nem lehet más önkormányzatnál polgármester, alpolgármester, települési önkormányzati képviselő, megyei közgyűlés elnöke, alelnöke, kivéve, hogy a fővárosi kerületi polgármester a fővárosi közgyűlés tagja. A fővárosi kerületi polgármester nem lehet főpolgármester, valamint főpolgármester-helyettes.”

A fentiekből következik, hogy a 3000 fő és ez alatti lakosságszámú település polgármesterére (akár főállású, akár társadalmi megbízatású) és a 3000 fő feletti lakosságszámú település

társadalmi megbízatású polgármesterére a 72. § (4) bekezdésében foglaltakon túl kizárólag az önkormányzati képviselőkre vonatkozó összeférhetetlenségi szabályokat kell alkalmazni. Ez azt jelenti, hogy a 3000 fő és ez alatti lakosságszámú település főállású polgármester más foglalkoztatási jogviszonyt, vagy egyéb, munkavégzésre irányuló jogviszonyt létesíthet, más keresőfoglalkozást folytathat, ha az nem tartozik az Mötv. 36. §-ában meghatározott összeférhetetlenségi esetkörbe.

Természetesen ennek során figyelemmel kell arra lenni, hogy a polgármesteri tisztség főállásban történő betöltése speciális foglalkoztatási jogviszonyban történik. A polgármesternek munkavégzési kötelezettsége van, melyet a hivatal munkarendjében meghatározott munkaidőben teljesítenie kell, így olyan más foglalkoztatási jogviszonyt nem létesíthet, amely a munkaidejét érinti. Ez vonatkozik a 3000 fő feletti lakosságszámú település főállású polgármesterére is, aki viszont csak a 72. § (2) bekezdésében meghatározott körben „vállalhat munkát”. Itt kívánunk utalni arra is, hogy a törvény e bekezdésében gyűjtőkategóriákat használ (foglalkoztatási jogviszony, egyéb munkavégzésre irányuló jogviszony, kereső foglalkozás), így mindig külön vizsgálatot igényel, hogy a polgármester által végezni tervezett tevékenység nem tartozik-e valamely körbe. Példaként kell említeni a mezőgazdasági őstermelőt, amely egy speciális önfoglalkoztatási formának minősül, és bevételt eredményez (a személyi jövedelemadóra vonatkozó jogszabályok alapján), tehát kereső tevékenységnek tekintendő, így meghatározott esetben összeférhetetlenséget eredményezhet.

A 72. § (4) bekezdésében foglaltak kapcsán jelezzük, hogy az Mötv.-nek a képviselői összeférhetetlenségre vonatkozó 36.§ (1) bekezdés g) és f) pontjainál már érintettük az egyes önkormányzati pozíciók együttes betöltésének a tilalmát, ezek között kitértünk az idézett rendelkezés releváns elemeire is, így azokat megismételni nem kívánjuk.

Az alpolgármester (megyei közgyűlési alelnök, főpolgármester-helyettes) összeférhetetlenségére a fentiekben leírtak az irányadók az Mötv. 79. § (2) bekezdésére tekintettel, mely szerint a polgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a főpolgármester jogállására vonatkozó szabályokat megfelelően alkalmazni kell az alpolgármesterre, megyei közgyűlés alelnökére, és a főpolgármester-helyettesre is.

VI. A POLGÁRMESTERRE, ALPOLGÁRMESTERRE, MEGYEI KÖZGYŰLÉS ELNÖKÉRE, ALELNÖKÉRE, FŐPOLGÁRMESTERRE, FŐPOLGÁRMESTER HELYETTESÉRE VONATKOZÓ MÉLTATLANSÁGI SZABÁLYOK

A polgármesterre az Mötv. 72. § (4) bekezdése alapján megfelelően alkalmazni kell az önkormányzati képviselőkre vonatkozó méltatlansági szabályokat.

A 79. (1) bekezdése szerint, amennyiben az Mötv. másként nem rendelkezik, a polgármesteren a megyei közgyűlés elnökét és a főpolgármestert is érteni kell. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése alapján a polgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a főpolgármester jogállására vonatkozó szabályokat az alpolgármesterre, a megyei közgyűlés alelnökére és a főpolgármester helyettesre is megfelelően alkalmazni kell.

Meg kívánjuk jegyezni, hogy a nem képviselő-testületi tagok közül választott alpolgármesterre is alkalmazni kell az Mötv.-nek az önkormányzati képviselőkre vonatkozó méltatlansági szabályait. A 75. § (2) bekezdése szerint a nem képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármester jogállására, a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármesterre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

A fentiek alapján a polgármester (főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke), az alpolgármester (főpolgármester-helyettes, megyei közgyűlés alelnöke) méltatlanságára az önkormányzati képviselőre vonatkozó méltatlansági szabályokat kell alkalmazni, ezért a fentebb leírtak az irányadók a felsorolt önkormányzati tisztségviselőkre is.

VII. AZ ÖSSZEFÉRHETETLENSÉGGEL, MÉLTATLANSÁGGAL ÉS A VAGYONNYILATKOZAT-TÉTELEL KAPCSOLATOS ELJÁRÁS

A méltatlansági eljárásra az Mötv. 38.§ (5) bekezdése az összeférhetetlenségi eljárás szabályait rendeli alkalmazni, ezért az alábbiakban leírtak egyaránt vonatkoznak az összeférhetetlenséggel és méltatlansággal kapcsolatos eljárásra is. Az eljárás részletes szabályait az Mötv. 37.§-ának rendelkezései tartalmazzák.

Elöljáróban fontos kiemelni, hogy az összeférhetetlenség, méltatlanság kimondása a képviselői megbízatás megszűnését is jelenti. Másrészt az eljárásra a köz érdekében van szükség, hiszen a cél az, hogy ne álljon fenn összeférhetetlen helyzet. Ezért az eljárás során a lehető legnagyobb mértékben be kell tartani a konkrét jogszabályi rendelkezéseket, ám ezen felül is úgy kell eljárni, ahogyan azt az Mötv. az általános rendelkezések között, a 9.§-ban meghatározza, nevezetesen jóhiszeműen, a kölcsönös együttműködés elvét figyelembe véve, a jogokat pedig társadalmi rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni.

Kiemelendő, és az ilyen ügyek fajsúlyosságát jellemzi, hogy az összeférhetetlenségi, méltatlansági és vagyonnyilatkozási ügyekben való döntés a képviselő-testület át nem ruházható hatásköre (Mötv. 42.§ 12. pont), illetve ezen ügyekben zárt ülésen (Mötv. 46.§ (2) bekezdés a) pont), minősített többséggel dönt a képviselő-testület (Mötv. 50.§).

Az összeférhetetlen helyzet kialakulását elsősorban magának a képviselőnek kell elkerülnie, illetve fennállása esetén megszüntetnie. Az Mötv. tehát elsődlegesen a képviselőre telepíti annak a felelősségét, hogy az összeférhetetlenségi helyzetet szüntesse meg a megválasztásától vagy az ok felmerülésétől számított harminc napon belül.

A gyakorlati tapasztalatok értékelése során felmerült, hogy előfordulhat olyan összeférhetetlen helyzet, amely 30 nap alatt nem szüntethető meg. Ilyen esetben, ha a képviselő minden tőle telhetőt megtesz az összeférhetetlen helyzet felszámolására, akkor az Mötv. ezt az összeférhetetlenség megszüntetésével egyenértékűnek fogadja el, lényegében a magánjogi dogmatikából átvett „jogi fikció” alkalmazásával. Az Mötv. rögzíti, hogy amennyiben a jogszabályban meghatározottak szerint nem lehetséges az összeférhetetlenségi ok alapjául szolgáló jogviszony harminc napon belül történő megszüntetése, akkor az önkormányzati képviselő által tett és a jogviszony megszüntetéséről szóló, az arra jogosult által írásban megerősített lemondó nyilatkozatának a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott bizottságnak történő átadását az összeférhetetlenség megszüntetésének kell tekinteni.

Amennyiben a képviselő az összeférhetetlenség felszámolására vonatkozó kötelezettségének nem tesz eleget, bármely önkormányzati képviselő vagy bizottság indítványára - az összeférhetetlenséggel kapcsolatos feladatokat ellátó bizottság javaslata alapján - a képviselő-testület a következő ülésén, legkésőbb az összeférhetetlenség megállapításának kezdeményezését követő harminc napon belül határozattal megállapítja az összeférhetetlenség alapjául szolgáló körülmények fennállását, és kimondja az összeférhetetlenséget. A képviselő-testület határozatát az önkormányzati képviselőnek és a kormányhivatalnak kézbesíteni kell.

A jogalkotó az eljárás lefolytatására és a döntéshozatalra nyitva álló időt igen „szűken” szabta meg, amit leginkább a jogellenes helyzet fennállása indokol. Kógens rendelkezés, hogy amennyiben az összeférhetetlen helyzet fennállását megállapítják, akkor a képviselő-testület köteles kimondani az összeférhetetlenséget. Erről – garanciális szempontból – tájékoztatnia kell a kormányhivatalt.

Az Mötv. bárki számára lehetőséget biztosít arra, hogy a képviselő összeférhetetlen helyzetének megállapítást kezdeményezze. Ezt azonban csak a polgármesternél lehet megtenni, aki a kezdeményezést azonnal továbbítja a hatáskörrel rendelkező bizottsághoz. Az ismételt (esetlegesen rosszindulatú kezdeményezések kiszűrését szolgálja, hogy amennyiben azok új tényt vagy körülményt nem tartalmaznak, akkor a bizottság – tehát kiemелendő, hogy nem a polgármester – külön vizsgálat nélkül lezárhatja az ügyet. Ekkor a képviselő-testület elé már újból nem kerül az ügy, és testületi határozathozatalra sem kerül sor.

A jogorvoslat garanciáit teremti meg az Mötv. 37.§ (4) és (5) bekezdéseiben található szabályozás, amelyek alapvető és egyértelmű tartalommal bírnak. Ezek szerint a képviselő az összeférhetetlenségét, a tisztsége megszűnését megállapító képviselő-testületi határozat felülvizsgálatát kérheti - jogszabálysértésre hivatkozással - a határozat kézhezvételétől számított nyolc napon belül a törvényszéktől. A bíróság a kérelemről – annak beérkezésétől számított harminc napon belül – nemperes eljárásban, három hivatásos bíróból álló tanácsban határoz. A bíróság az önkormányzati képviselőt, a keresettel megtámadott határozatot hozó képviselő-testület képviselőjét, a kereset előterjesztőjét meghallgathatja. A bíróság döntése ellen további jogorvoslatnak, felülvizsgálatnak helye nincs.

Az Mötv. a kormányhivatalnak – külön szabályozott (törvényességi felügyeleti jellegű) eljárás keretében – biztosít kezdeményezési lehetőséget. E szerint a kormányhivatal a törvényszéknél kezdeményezheti az önkormányzati képviselő összeférhetetlenségének a kimondását, ha a képviselő-testület nem dönt az összeférhetetlenségről vagy döntése jogszabálysértő. Ez utóbbi azt jelenti, hogy a képviselő-testület az összeférhetetlenséget nem mondja ki, ezzel pedig a kormányhivatal nem ért egyet, mert álláspontja szerint az összeférhetetlenség fennáll. Szeretnénk arra felhívni a figyelmet, hogy ha a képviselő-testület az összeférhetetlenséget kimondja, és megszünteti a képviselői megbízatást, a kormányhivatal nem fordulhat a bírósághoz jogszabálysértésre hivatkozással, mert a fentebb idézett rendelkezés csak arra jogosítja fel, hogy a képviselő összeférhetetlenségének kimondását kezdeményezze. Ebben az esetben az érintett képviselő kérheti a képviselő-testület döntésének felülvizsgálatát.

A bíróság eljárására a fenti alap-eljárásra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy a bíróság döntése ellen – annak kézhezvételétől számított nyolc napon belül – az érintett önkormányzati képviselő, valamint a kormányhivatal fellebbezést nyújthat be. A fellebbezésről, annak beérkezésétől számított három napon belül a másodfokú bíróság nemperes eljárásban, három hivatásos bíróból álló tanácsban határoz. A bíróság döntése ellen felülvizsgálatnak helye nincs.

Szintén a jogbiztonságot szolgálja és számos korábbi gyakorlati tapasztalat indokolta, hogy a megszűnés pillanatát is konkrétan rögzítse az Mötv. E szerint a képviselő tisztsége a képviselő-testület összeférhetetlenséget megállapító határozata – ha az ellen a rendelkezésre álló határidő alatt jogorvoslat iránti kérelemmel nem éltek – meghozatalának napján, jogorvoslati kérelem előterjesztése esetén a bírósági döntés jogerőssé válása napján szűnik meg.

A közhatalmi funkciót betöltő, és a választók többségének bizalmát élvező képviselők esetében is szükséges szabályozni azt, hogy az érintett vagyona, vagyonának változása megbízatásának időtartama alatt követhető legyen. Ennek megvalósítására szolgál a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség. Az Mötv. ezt az eljárást, és be nem tartásának jogkövetkezményét pontosan szabályozza.

A képviselőnek, a vele közös háztartásban élő házas- vagy élettársának, valamint gyermekének a megválasztásakor és ezt követően minden év januárjában vagyonyilatkozatot kell tennie. Ennek elmulasztásához maga az Mötv. fűz konkrét, szigorú szankciót, amikor kimondja, hogy a vagyonyilatkozat tételének elmulasztása esetén – annak benyújtásáig – az önkormányzati képviselő a törvény erejénél fogva (tehát minden külön intézkedés nélkül) a tisztségéből fakadó jogait nem gyakorolhatja, tiszteletdíjat, természetbeni juttatást, költségtérítést nem kaphat.

Az Mötv. rögzíti azt is, hogy a képviselő vagyonyilatkozata – az ellenőrzéshez szolgáltatott azonosító adatok kivételével – közérdekből nyilvános, azonban a képviselő hozzátartozójának nyilatkozatára ez nem vonatkozik, abba csak a vagyonyilatkozat-vizsgáló bizottság tagjai tekinthetnek be az ellenőrzés céljából. (Az azonosító adatokat csak a vagyonyilatkozat-vizsgáló bizottság tagjai ismerhetik meg, azokat az eljárás lezárását követő nyolc napon belül törölni kell.)

A vagyonyilatkozatok nyilvántartása, ellenőrzése, a vagyonyilatkozattal kapcsolatos eljárás és a képviselő-testület tájékoztatása az erre kijelölt (vagyonyilatkozat-vizsgáló) bizottság feladata. A vagyonyilatkozattal kapcsolatos eljárást – akár az összeférhetetlenségi eljárást – a vagyonyilatkozat-vizsgáló bizottságnál bárki kezdeményezheti. Az eljárás eredményéről a vagyonyilatkozat-vizsgáló bizottság tájékoztatja a soron következő ülésen a képviselő-testületet.

VIII. A „FORDÍTOTT” ÖSSZEFÉRHETETLENSÉGRŐL

A módszertani segédlet elején már utaltunk erre az összeférhetlenségi esetkörre. Ennek lényege, hogy az összeférhetlenség nem az önkormányzat oldaláról, hanem az érintett személy által betöltött foglalkozás, pozíció szempontjából lép fel, ezért ennek vizsgálata nem a képviselő-testület hatáskörébe tartozik, hanem az adott foglalkozás, tisztség tekintetében a munkáltatói jogkör gyakorlójának, valamint az érintettnek a kötelezettsége.

Jogkövetkezménye is más, mert ebben az esetben nem az önkormányzati képviselői megbízatás (polgármesteri tisztség), hanem az adott foglalkoztatási jogviszony, pozíció szűnik meg.

Az ilyen jellegű összeférhetlenséget több esetben maga az ágazati törvény szünteti meg úgy, hogy a megválasztott képviselő, polgármester foglalkoztatási (szolgálati) viszonya a képviselői pozícióba történő megválasztásával (akár a törvény erejénél fogva, akár a munkáltatói intézkedés alapján) megszűnik. Összeférhetlenségi „időszakról” ebben az esetben valószínűleg nem beszélhetünk, mivel a két jogviszony egyidejűleg már nem áll fenn.

Az esetek többségében az összeférhetlenség feloldható az érintett személy döntésével, vagyis azzal, hogy a két – jogszabály által meghatározott – összeférhetetlen tevékenység (tisztség, beosztás) közül az egyikről lemond, jogviszonyát megszünteti. Az alábbiakban – természetesen a teljesség igénye nélkül – néhány példán keresztül szeretnénk bemutatni az összeférhetlenség ezen változatát.

Azt is jelezzük, hogy az egyedi szabályozás természetesen igen vegyes, több megoldás létezik, amelyek az adott pozíció betöltésének jogalkotói értékelésén alapulnak. Sőt – mint látni fogjuk – olyan eset is előfordul, amikor az önkormányzati pozíció egy korábbi időszakban való betöltése eredményez „fordított” összeférhetetlenséget.

A honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény 68.§ (1) bekezdés c) pontja szerint e törvény erejénél fogva szűnik meg az állomány tagjának szolgálati viszonya országgyűlési képviselővé, európai parlamenti képviselővé, főpolgármesterré, főpolgármester-helyettesé, megyei közgyűlés elnökévé, alelnökévé, polgármesterré, alpolgármesterré, társadalmi megbízatású polgármesterré, alpolgármesterré, helyi önkormányzati képviselővé és nemzetiségi önkormányzati képviselővé történt megválasztásakor.

A legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény 22.§ (1) bekezdése e) pontja szerint a legfőbb ügyész megbízatása megszűnik: országgyűlési, európai parlamenti, helyi önkormányzati képviselővé, nemzetiségi szószólóvá, illetve polgármesterré történő megválasztásával [48.§ (2) bekezdés], továbbá a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény hatálya alá tartozó állami vezetővé történő megválasztásával vagy kinevezésével. Továbbá a 44.§ (1) bekezdése alapján az ügyész nem lehet országgyűlési, európai parlamenti, önkormányzati képviselő, nemzetiségi szószóló, polgármester és állami vezető.

A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 39.§ (2) bekezdése szerint a bíró nem lehet országgyűlési, európai parlamenti vagy önkormányzati képviselő, nemzetiségi szószóló, polgármester, vagy a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény hatálya alá tartozó állami vezető. E törvény 90.§ f) pontja értelmében a bírót fel kell menteni, ha a bírót országgyűlési, európai parlamenti, helyi önkormányzati képviselőnek, nemzetiségi szószólónak vagy polgármesternek megválasztották, vagy a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény hatálya alá tartozó állami vezetőnek megválasztották vagy kinevezték.

Az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény 41/B.§ (1) bekezdése értelmében a kijelölt titkár nem lehet tagja pártnak, és politikai tevékenységet nem folytathat, valamint e szakasz (2) bekezdése kimondja, hogy a kijelölt titkár nem lehet országgyűlési vagy önkormányzati képviselő, nemzetiségi szószóló, polgármester, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló törvény hatálya alá tartozó állami vezető.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 5.§ (5) bekezdése szerint nem lehet az alapvető jogok biztosa vagy helyettese az, aki a választásra irányuló javaslat megtételének időpontját megelőző négy évben országgyűlési képviselő, nemzetiségi szószóló, európai parlamenti képviselő, köztársasági elnök, a Kormány tagja, államtitkár, önkormányzati képviselő, polgármester, alpolgármester, nemzetiségi önkormányzat tagja, jegyző, a Magyar Honvédség hivatásos állományú tagja, a rendvédelmi szervek és rendvédelmi feladatot ellátó szervek hivatásos állományú tagja, párt tisztségviselője vagy alkalmazottja volt.

Az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény 23.§ (1) bekezdés a) pontja értelmében az ügyvédi tevékenység gyakorlásával összeférhetetlen a munkaviszony, a kormányzati szolgálati, a közszolgálati, az állami szolgálati, jogviszony. A (3) bekezdés szerint a választott közjogi tisztségviselői megbízatás – ideértve a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat tisztségviselőjét vagy tagját, valamint az általa létrehozott

bizottság tisztségviselőjét vagy tagja megbízatását is – az ügyvédi tevékenység gyakorlásával akkor összeférhetetlen, ha a tisztségviselő jogállását szabályozó törvény így rendelkezik.

A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény 108.§-a értelmében a az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a belső bünmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerv, a terrorizmust elhárító szerv, az idegenrendészeti szerv, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, a büntetés-végrehajtási szervezet, az Országgyűlési Őrség, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományu tagja haladéktalanul köteles az állomány illetékes parancsnokának bejelenteni az országgyűlési képviselői, az európai parlamenti, a főpolgármesteri, polgármesteri, a helyi és nemzetiségi önkormányzati képviselői választáson jelöltként történt nyilvántartásba vételét, a jelöltségtől való visszalépését, a tisztségbe történt megválasztását, illetve annak elmaradását. A törvény 73.§ (1) bekezdése szerint szünetel a szolgálati viszonya a fent felsorolt rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állománya tagjának a jogviszonya akit az országgyűlési képviselői, európai parlamenti képviselői, illetve a főpolgármesteri, polgármesteri választáson jelöltként nyilvántartásba vettek. A törvény 82.§ (1) bekezdés b) pontja alapján a törvény erejénél fogva szűnik meg a hivatásos állomány tagjának a szolgálati viszonya, országgyűlési vagy európai parlamenti képviselővé, nemzetiségi szószólóvá, főpolgármesterré, főpolgármester-helyettesé, megyei közgyűlés elnökévé, alelnökévé, polgármesterré, alpolgármesterré történt megválasztás esetén.

A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. tv. 95. § (3) értelmében a kormánytisztviselő nem lehet helyi önkormányzati, nemzetiségi önkormányzati képviselő annál az önkormányzatnál, amely az őt alkalmazó kormányzati igazgatási szerv illetékességi területén működik. A kormány megbízott a 208. § (1) bekezdése szerint további munkavégzésre irányuló jogviszonyt nem létesíthet, nem lehet országgyűlési képviselő, helyi önkormányzati képviselő, fővárosi, megyei közgyűlés tagja, polgármester, megyei közgyűlés elnöke, főpolgármester, alpolgármester, megyei közgyűlés alelnöke, főpolgármester-helyettes, nemzetiségi önkormányzat elnöke és nemzetiségi önkormányzati képviselő.

A Nemzeti Emlékezet Bizottságáról szóló 2013. évi CCXLI. törvény 11.§ (2) bekezdése kimondja, hogy a Bizottság tagja nem lehet köztársasági elnök, a Kormány tagja, államtitkár, közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár, főpolgármester, főpolgármester-helyettes, polgármester, alpolgármester, megyei közgyűlés elnöke és alelnöke, országgyűlési képviselő, az Európai Parlament tagja, helyi vagy megyei önkormányzati képviselő.

A Magyar Állatorvosi Kamaráról, valamint az állatorvosi szolgáltatói tevékenység végzéséről szóló 2012. évi CXXVII. törvény 15.§ (2) bekezdés d) pontja kimondja, összeférhetetlen a kamarai tisztség viselésével, ha a tag országgyűlési vagy európai parlamenti képviselő, állami vezető, megyei közgyűlés elnöke vagy alelnöke, polgármester, alpolgármester, főpolgármester, főpolgármester-helyettes.

A Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 4.§ (3) bekezdés a) pontja szerint az NFA (Nemzeti Földalap Kezelő Szervezet) elnöke, és elnökhelyettese nem lehet országgyűlési, európai parlamenti vagy helyi, nemzetiségi önkormányzati képviselő, nemzetiségi szószóló, megyei közgyűlés tagja, állami vezető, polgármester, főpolgármester, alpolgármester, főpolgármester-helyettes. A 4.§ (4) bekezdése értelmében az NFA elnökének és elnökhelyettesének e megbízatásával összeférhetetlen az is, ha a (3) bekezdés szerinti tisztséget vagy jogviszonyt a Polgári Törvénykönyv szerinti közeli hozzátartozója vagy az élettársa tölti be. A törvény 10.§ (2) bekezdés a) pontja akképpen rendelkezik, hogy a

Birtokpolitikai Tanács tagja nem lehet: országgyűlési, európai parlamenti vagy helyi, nemzetiségi önkormányzati képviselő, nemzetiségi szószóló, megyei közgyűlés tagja, miniszter, polgármester, főpolgármester, alpolgármester, főpolgármester-helyettes, továbbá ugyan ezen szakasz (3) bekezdése szerint a Tanács tagjának e megbízásával összeférhetetlen az is, ha a (2) bekezdés szerinti tisztséget vagy jogviszonyt a Polgári Törvénykönyv szerinti közeli hozzátartozója vagy az élettársa tölti be.

A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 43.§ (3) bekezdés *d)* pontja szerint nem lehet lineáris médiaszolgáltatásra jogosult szervezet: olyan vállalkozás, amelyben az (1)-(2) bekezdésben felsoroltak bármelyike közvetlen vagy közvetett tulajdoni részesedéssel rendelkezik, illetve döntésének befolyásolására külön megállapodás alapján vagy egyéb módon jogot szerzett, vagy az egyébként tulajdonszerzési korlátozás alá eső személy, szervezet. E törvény 43.§ (4) bekezdése értelmében nem lehet jogosult az önkormányzat területét legalább húsz százalékban lefedő vételkörzetű helyi lineáris médiaszolgáltatásra az a vállalkozás, amelynek igazgatóságában, ügyvezetésében vagy felügyelő bizottságában, és azon alapítvány vagy közalapítvány, amelynek kuratóriumában a helyi képviselőtestület tagja, alkalmazottja, a polgármester, alpolgármester, főpolgármester, főpolgármester-helyettes vagy ezek közeli hozzátartozója vesz részt. Ugyan ezen szakasz (5) bekezdése értelmében a (3) bekezdés *d)* pontja tekintetében az a vállalkozás, amelyben a főpolgármester, főpolgármester-helyettes, polgármester, alpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke és alelnöke, a helyi vagy megyei önkormányzati képviselő közeli hozzátartozója közvetlen vagy közvetett befolyásoló részesedéssel rendelkezik, illetve döntésének befolyásolására külön megállapodás alapján vagy egyéb módon jogot szerzett, abban az esetben nem lehet lineáris médiaszolgáltatásra jogosult, amennyiben az adott médiaszolgáltatás vételköre az érintett önkormányzat területét legalább húsz százalékban lefedi. A törvény 103.§ (3) bekezdése akként rendelkezik, hogy nem nevezhető ki a közszolgálati médiaszolgáltató vezérigazgatójává, aki a választást megelőző két évben köztársasági elnök, miniszterelnök, a Kormány tagja, államtitkár, közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár, országgyűlési képviselő, nemzetiségi szószóló, főpolgármester, főpolgármester-helyettes, polgármester, alpolgármester, politikai párt országos vagy területi szervezetének tisztségviselője volt. A törvény 118. § (1) bekezdés *a)* pontja alapján az Elnök, az elnökhelyettes, a főigazgató, a főigazgató-helyettes nem lehet köztársasági elnök, miniszterelnök, a kormány tagja, államtitkár, közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár, főpolgármester, főpolgármester-helyettes, polgármester, alpolgármester, megyei közgyűlés elnöke és alelnöke, országgyűlési képviselő, nemzetiségi szószóló, az Európai Parlament tagja.

Készítette: Belügyminisztérium, Önkormányzati Főosztály

IV. RÉSZ

MÓDSZERTANI AJÁNLÁS A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK SZERVEZETI ÉS MŰKÖDÉSI SZABÁLYZATAINAK ELKÉSZÍTÉSÉHEZ, MÓDOSÍTÁSÁHOZ

A képviselő-testület a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében (a továbbiakban: SZMSZ) határozza meg. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 43. § (3) bekezdése szerint a képviselő-testület az alakuló, vagy az azt követő ülésén e törvény rendelkezései szerint megalkotja vagy felülvizsgálja a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletét. Jelen összeállításunkkal ezt a munkát kívánjuk segíteni.

A módszertani ajánlás összeállításánál elsődlegesen az Mötv. rendelkezéseit vettük alapul, de tekintettel voltunk a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) és a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: IRM rend.) szabályaira, az Alkotmánybíróság, valamint a Kúria releváns döntéseire és támaszkodtunk a törvényességi felügyelet tapasztalataira is. 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.

Az összeállításban javaslatot tettünk az SZMSZ szerkezeti felépítésére és főbb tartalmi elemeire. Eltérő betűtípussal jeleztük a jogszabályok által kötelezően előírt tartalmi elemeket, illetőleg a *jogalkalmazás gyakorlati tapasztalatai alapján hasznosnak, célszerűnek tartott szabályokat.*

I. BEVEZETŐ RÉSZ

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, az adott jogszabályban kifejezetten, a rendelet megalkotása vonatkozásában véleményezési hatáskörrel felruházott szervvel vagy személlyel egyetértésben, valamint ha más szerv vagy személy véleményének kikérésével alkotják meg. Ha az önkormányzati rendeletet a társulásban résztvevő helyi önkormányzat képviselő-testületének hozzájárulásával vagy a társult képviselő-testület döntésének megfelelően alkotják meg, annak a feltüntetése is szükséges.

Eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotni tervezett helyi önkormányzati rendelet esetében az önkormányzat eredeti jogalkotói hatáskörét megállapító rendelkezésként az Alaptörvény 32. cikk § (2) bekezdését kell megjelölni. („Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.”)

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. Az SZMSZ bevezető részének a megszövegezésekor a felhatalmazó rendelkezésként az Alaptörvény 32.

cikk (2) bekezdését (eredeti jogalkotói hatáskör), az önkormányzat feladatköréként az Alaptörvény 32. cikk (1) bek. d) pontjának, továbbá az Mötv. 53. § (1) bekezdésének a rendelkezését kell feltüntetni.

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

II. ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK

Az általános rendelkezéseket a bevezető rész után közvetlenül kell elhelyezni. Nagyobb terjedelmű jogszabály tervezetében az általános rendelkezéseket önálló, „Általános rendelkezések” című alcímben vagy fejezetben kell szabályozni.

Az általános rendelkezések között kell meghatározni az önkormányzat hivatalos megnevezését és székhelyét (pontos címmel), működési területének megnevezését. *Lehetőség van a székhelyen kívüli ülésezésre is, azonban az ülés helyszínének meghatározását oly módon kell térben szabályozni (pl. szomszédos település), hogy az biztosíthassa a képviselő-testületi működés nyilvánosságát, azaz a választópolgár számára az ülés helyszíne jelentősebb megterhelés nélkül is elérhető legyen.*

Amennyiben az önkormányzat hivatallal rendelkezik, annak megnevezése szükséges (Mötv. 84. § (2) bek.).

A megyei önkormányzatra vonatkozó speciális szabályozás, hogy a megyei önkormányzat székhelyét az SZMSZ-ben a megyeszékhely település területén határozza meg. (Mötv. 27. § (1a) bek.)

Itt kap helyet az önkormányzat szerveinek megnevezése is. Az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják. A képviselőtestület szervei: a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a jegyző, továbbá a társulás. (Mötv. 41. § (2) bek.)

A szabály keretjellegű, 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 igazítania a felsorolást. Megjegyzendő, hogy hibás azon rendelkezés, amely szerint az alpolgármester, az alelnökök és a tanácsnokok az önkormányzat szerveként kerül feltüntetésre. Fel kell sorolni az önkormányzat részvételével működő társulásokat is.

Az általános rendelkezések között 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. Itt lehet rendelkezni az önkormányzat által alapított kitüntetésekről, elismerő címekről, önkormányzati intézmények felsorolásáról. Itt helyezhető el – amennyiben az önkormányzat rendelkezik vele – a hivatalos honlap, önkormányzati helyi újság megnevezése is. Történhet utalás arra, hogy a lap a képviselő-testület döntéseit tartalmazza, illetve meghatározható a megjelenés gyakorisága.

Az IRM rendelet meghatározza a jogszabályban alkalmazható szerkezeti egységeket, a függelék nem említi, bár a függelék alkalmazását nem zárja ki.

III. RÉSZLETES RENDELKEZÉSEK FELADATOK ÉS HATÁSKÖRÖK

Az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják. Önkormányzati döntést a képviselő-testület, a helyi népszavazás, a képviselő-testület felhatalmazása alapján a képviselő-testület bizottsága, a részönkormányzat testülete, a társulása, a polgármester, továbbá a jegyző hozhat. (Mötv. 41. § (3) bek.)

A képviselő-testület – az Mötv-ben meghatározott kivételekkel - hatásköreit a polgármesterre, a bizottságra, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, a társulásra ruházhatja át. (Kivételként említendő pl., hogy önkormányzati hatósági hatáskör az Mötv. 62. § (2) bekezdése alapján a részönkormányzatra nem ruházható át.) Az átruházott hatáskör gyakorlásához a testület utasítást adhat, a hatáskört visszavonhatja. Az átruházott hatáskör tovább nem ruházható. (Mötv. 41. § (4)-(5) bek.). Az Mötv. 42. §-a rendelkezik az át nem ruházható hatáskörökről, ezeken túlmenően minden feladat- és hatáskör átruházható. Az SZMSZ-ben a képviselő-testület által átruházott hatásköröket kell felsorolni, az át nem ruházott hatásköröket nem. Terjedelmi okok miatt célszerű az átruházott hatásköröket az SZMSZ mellékletében feltüntetni, megjelölve a szervet is (pl. polgármesterre, bizottságra, jegyzőre, társulásra történik-e az átruházás). Ezen feladatok tekintetében az SZMSZ-t és a többi önkormányzati rendeletet (pl. költségvetésről, szociális ellátásokról, vagyongazdálkodásról szóló önkormányzati rendeletet) összhangba kell hozni.

A megfogalmazás szerint a hatáskör átruházás diszpozitív rendelkezés. A képviselő-testület döntésétől függ, hogy átruházza-e a hatáskörét pl. a bizottságra vagy sem. Ebből következően nem törvénysértő, ha nem kerül sor hatáskör átruházására. Ebben az esetben a képviselő-testület maga gyakorolja a hatásköreit. Más a helyzet azonban, ha korábban a hatásköreit a képviselő-testület SZMSZ-ében már átruházta az ott nevesített bizottságaira. Az SZMSZ felülvizsgálatakor erre figyelemmel kell lenni, vizsgálni kell, hogy a hatályos SZMSZ bizottsági szervezetre vonatkozó tervezett rendelkezései és a hatásköröket átruházó korábbi (az alakuló, vagy az azt követő ülés időpontjában még hatályos) melléklete között milyen összefüggés áll fenn. Többszörösen is visszás (törvénysértő) jogi helyzet állhat elő akkor, amennyiben a képviselő-testület nem hoz létre olyan bizottságot, mint amelyre a hatályos SZMSZ melléklet szerint a hatáskörét átruházta. Ebben az esetben bizottság nem gyakorolhatja a hatáskört, mivel nincs erre feljogosított bizottság az új szervezetben, a képviselő-testület pedig azért nem gyakorolhatja, mert az átruházást nem szüntette meg, és jogbizonytalanság (törvénysértés, jogszabálysértés) merülne fel a képviselő-testületi hatáskörgyakorlással. Az ilyen hatáskörök visszavonására is figyelni indokolt az SZMSZ felülvizsgálatakor.

A polgármester vagy a bizottság törvényben megállapított hatáskörét a képviselő-testület nem vonhatja el, nem korlátozhatja.

Külön szükséges megemlíteni az önkormányzati hatósági hatáskör átruházását, mert e körben az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) előírásait kell alkalmazni. Az Ákr. alkalmazásában hatóság az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet (akit) törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki. A hatóságtól a hatáskörébe tartozó ügy nem vonható el. (Ákr. 9. §)

Az önkormányzati hatósági ügy fogalmát az Ákr. nem határozza meg, hanem azt az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi L. törvény

állapította meg. A törvényi szabályozás kiegészítette az Mötv-t, a 142/A. §-ának (1) bekezdése értelmében önkormányzati hatósági ügy a képviselő-testület hatáskörébe tartozó hatósági ügy, melyben az hatáskörét önkormányzati rendeletben a polgármesterre, a bizottságra, a társulására vagy a jegyzőre ruházhatja át.

Az Mötv. kifejezetten rögzíti, hogy a hatáskör-átruházásra önkormányzati rendeletben kerülhet sor. Az Mötv. 142/B. §-a alapján az önkormányzatnak lehetősége van arra, hogy önkormányzati hatósági ügy intézésére további eljárási szabályokat határozzon meg, melynek az Ákr. és egyéb ágazati törvények szabnak keretet.

A bizottság határozata ellen a képviselő-testülethez lehet fellebbezni. Ha a döntést a képviselő-testület hozta, a fellebbezés kizárt, a határozat közigazgatási perben megtámadható. Ennek szabályait a 2018. január 1-jén vagy azt követően indult eljárásokban a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) rendezi.

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.

Nagyszámú hatáskör 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).

IV. A KÉPVISELŐ-TESTÜLET MŰKÖDÉSE

Az SZMSZ-ben indokolt rögzíteni a képviselő-testület és a bizottságok létszámát (a név szerinti felsorolást tartalmazhatja a függelék).

Hangsúlyozandó, hogy a polgármester is tagja a képviselő-testületnek. Azon alpolgármester, viszont, akit nem a képviselő-testület tagjai közül választottak, nem tagja a képviselő-testületnek, a polgármestert a képviselő-testület elnökeként nem helyettesítheti, de a képviselő-testület ülésein tanácskozási joggal részt vehet.

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

Jelentőségére tekintettel külön érdemes rendelkezni a képviselő-testület alakuló üléséről. Az alakuló ülést az Mötv. 43. § (2) bekezdése értelmében a polgármester hívja össze és vezeti. A megyei közgyűlés alakuló ülését a választást követő 15 napon belül a korelnök hívja össze és vezeti a megyei közgyűlés új elnökének SZMSZ szerinti megválasztásának időpontjáig.

IV.1. A képviselő jogállása, kérdezési jog és interpelláció

„Az önkormányzati képviselő a település (fővárosi kerület, megye) egészéért vállalt felelősséggel képviseli a választóinak az érdekeit. Az önkormányzati képviselők jogai és kötelességei azonosak.” (Mötv. 32. § (1) bek.)

„Az önkormányzati képviselő:

a) a képviselő-testület ülésén - a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott módon - kezdeményezheti rendelet megalkotását vagy határozat meghozatalát;

b) a képviselő-testület ülésén a polgármestertől (alpolgármestertől), a jegyzőtől, a bizottság elnökétől önkormányzati ügyekben felvilágosítást kérhet, amelyre az ülésen - vagy legkésőbb harminc napon belül írásban - érdemi választ kell adni;

c) kérésére az írásban is benyújtott hozzászólását a jegyzőkönyvhöz kell mellékelni, vagy kérésére a véleményét rögzíteni kell a jegyzőkönyvben;

d) tanácskozási joggal részt vehet a képviselő-testület bármely bizottságának nyilvános vagy zárt ülésén. Javasolhatja a bizottság elnökének a bizottság feladatkörébe tartozó ügy megtárgyalását, amelyet a bizottság legközelebbi ülése elé kell terjeszteni és tárgyalására az önkormányzati képviselőt meg kell hívni. Kezdeményezheti, hogy a képviselő-testület vizsgálja felül bizottságának, a polgármesternek, a részönkormányzat testületének, a jegyzőnek - a képviselőtestület által átruházott - önkormányzati ügyben hozott döntését;

e) megbízás alapján képviselheti a képviselő-testületet;

f) a polgármestertől igényelheti a képviselői munkájához szükséges tájékoztatást. Közérdekű ügyben kezdeményezheti a polgármester intézkedését, amelyre annak harminc napon belül érdemi választ kell adni;

g) a testületi munkában való részvételhez szükséges időtartam alatt a munkahelyén felmentést élvez a munkavégzés alól. Az emiatt kiesett jövedelmét a képviselő-testület téríti meg, melynek alapján az önkormányzati képviselő társadalombiztosítási ellátásra is jogosult. A képviselő-testület átalányt is megállapíthat;

h) a képviselő-testület és a képviselő-testület bizottságának ülésén a magyar nyelvet vagy az általa választott speciális kommunikációs rendszert használhatja. A magyar nyelv, valamint a választott speciális kommunikációs rendszer használatának valamennyi költségét az önkormányzat biztosítja;

i) köteles a testületi üléseken megjelenni, a képviselő-testület munkájában és döntéshozatali eljárásában részt venni;

j) eskütételét követően három hónapon belül köteles részt venni a kormányhivatal által szervezett képzésen;

k) köteles kapcsolatot tartani a választópolgárokkal, akiknek évente legalább egy alkalommal tájékoztatást nyújt képviselői tevékenységéről.” (Mötv. 32. § (2) bek.)

A jogalkalmazásban merült fel kérdésként, hogy ha egy megválasztott képviselő megjelenik a szabályosan összehívott képviselő-testületi ülésen, releváns-e az, hogy a képviselő milyen minőségében van jelen? Mondhatja-e az önkormányzati képviselő, hogy ő képviselői minőségben nincs jelen, ha az ülésen részt vesz? Dönthet-e, hozhat-e határozatot a képviselő-testület arról, hogy az ülésen jelen levő képviselő, milyen minőségében (képviseleként, helyi lakosként, vállalkozóként) vesz részt az ülésen? A képviselő-testület nem hozhat arra vonatkozóan döntést, hogy a képviselő milyen minőségében van jelen az ülésen, illetve a képviselő nem nyilváníthatja ki, hogy milyen minőségben kíván részt venni a képviselő-testületi ülésen. A fent idézettek alapján a képviselő köteles a képviselő-testületi ülésen megjelenni, továbbá a képviselő-testület munkájában – különösen a döntéshozatalban – részt venni.

Az önkormányzati képviselőt illetően a képviselő-testületi ülésen történő részvételt lehet a legfontosabb képviselői jogosultságnak tekinteni. A képviselő-testületi ülésen való részvétel lehetőség (de egyben kötelezettség is) a képviselő számára, hogy a választói érdekeit képviselhesse. A képviselő-testületi ülésen történő részvétel kötelezettségként történő nevesítése azt is jelenti, hogy megszegése törvényi keretek között szankcionálható.

Az SZMSZ-ben meghatározottak alapján az Mötv-ben meghatározott kötelezettségeit megszegő önkormányzati képviselő megállapított tiszteletdíját, természetbeni juttatását a képviselő-testület legfeljebb tizenkét havi időtartamra csökkentheti, megvonhatja. Ismételt kötelezettségzegés esetén a csökkentés vagy a megvonás újra megállapítható.

A képviselőt (tanácsnokot) illetve bizottsági külsős tagot megillető tiszteletdíj és egyéb juttatások rendjéről külön önkormányzati rendeletben adható szabályozás. Az Mötv. rendelkezései viszont nem teszik azt lehetővé, ha a képviselőnek többlet feladata van, a képviselő-testület – polgári jogi szerződéssel – további juttatásban részesítse, szakmai véleményünk szerint abban az esetben sincs erre mód, ha a képviselő-testület munkacsoportot hozott létre, ezek a képviselők sem részesülnek havonta díjazásban a megbízás keretében. Itt indokolt arra is utalni, hogy a bizottságok nem képviselő tagjait a képviselővel azonos jogok illetik, illetve azonos kötelezettségek terhelik. (Ezt támasztják alá a törvény 40. §-ában a nem képviselő bizottsági tagokkal kapcsolatosan az összeférhetetlenség, a méltatlanság, a díjazás tekintetében írt, a képviselővel azonos kötelezettségek és jogok.) Ezért kerülendő az a szabályozás, ami a „külsős” bizottsági tagokra a képviselőktől eltérő (szűkítő, vagy bővítő tartalmú) szabályozást tartalmaz.

A képviselői jogosítványok között lehet nevesíteni a kérdezés 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 gyakorlatban több településen bevált – a képviselő jogai közé sorolható – a kérdezési interpellációs jog, ezért ajánlott az SZMSZ-ben az ezzel kapcsolatos részletes (pl. eljárási) rendelkezések kidolgozása, különösen a nagyobb lélekszámú településeken.

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. Az érdemi válasz előkészítésével a hivatal nevében a jegyző bízható meg.

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, továbbá a bizottság nem képviselő tagja a vonatkozó jogszabályi előírásoknak megfelelően köteles megtartani a tudomására jutott minősített adatot.

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 igazolatlanoknak a távollétet a bejelentés ellenére.)

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 bízson meg.

Az SZMSZ meghatározhatja a pártok frakcióalakításának (képviseelőcsoportok) feltételeit (pl. az alakításhoz szükséges tagok számát). A frakciók a politikai véleményformálás, a vélemény egységes képviseletének eszközei. A független képviselők csoportokba tömörülhetnek. A frakcióalakítás lehetősége megjelenik az Alkotmánybíróság több határozatában is. A 844/B/2002. AB határozat alapján az Alaptörvény, az Mötv. és más jogszabály 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. Az 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 (szükséges megjegyezni, hogy az Mötv. sem), a frakció – ahol létrehozzák – nem szerve a képviselő-testületnek, nem lát el önkormányzati feladatot, hatáskör sem ruházható át a frakcióra.

Az Mötv. 34. §-a alapján a képviselő-testület a polgármesternek vagy bármely önkormányzati képviselőnek a javaslatára az önkormányzati képviselők közül tanácsnoko(ka)t választhat. A tanácsnok felügyeli a képviselő-testület által meghatározott önkormányzati feladatkörök ellátását.

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.

IV. 2. A képviselő-testület üléseinek száma, nyilvános és zárt ülések köre

Az Mötv. 44. §-a kimondja, hogy a képviselő-testület szükség szerint, az SZMSZ-ben 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 hogy a közmeghallgatást más helyen rendezze.

Nagyobb településeken a képviselő-testület döntése alapján ülőszak, ülőszünet (pl. nyári szabadságok miatt) is tartható.

Az Mötv. 46. § (1) 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 Mötv. 46. § (1) bekezdés b) pontjában meghatározott esetben (ha az érintett beleegyezésétől függ a zárt ülés tartása).* Indokolt kitérni arra is, hogy az Mötv. 46. § (1) bekezdés c) pontjának megítélésénél mi tekinthető olyan üzleti érdeknek, amely esetén zárt ülést rendelhet el a testület a vagyonával való rendelkezés, vagy az általa kiírt pályázat tárgyalásakor, ha a nyílt tárgyalás üzleti érdeket sértene. A zárt ülésen a képviselő-testület tagjai, a nem a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármester és a jegyző, aljegyző, aljegyzők, továbbá meghívása esetén a polgármesteri hivatal vagy a közös önkormányzati hivatal ügyintézője, az érintett és a szakértő vesz részt. A nemzetiségi önkormányzat elnöke kizárólag az általa képviselt nemzetiséget érintő ügy napirendi tárgyalásakor vehet részt a zárt ülésen. Törvény vagy önkormányzati rendelet (pl. SZMSZ) előírhatja, mely esetben kötelező az érintett meghívása (Mötv. 46. § (3) bek.).

Tekintettel arra, hogy a választópolgárok - a zárt ülés kivételével - betekinhetnek a képviselő-testület előterjesztésébe és ülésének jegyzőkönyvébe, az Mötv. 52. § (3) bekezdése szerint a közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell, a közérdekű adatok megismerhetősége pedig alapvető jog. Ezen adatokról a közfeladatot ellátó szervezeteknek – pontos és gyors – tájékoztatást kell adniuk.

Emiatt fontos arról rendelkezni, hogy a fenti törvényi előírásnak miként tesz eleget a képviselő-testület. A zárt ülésen hozott képviselő-testületi döntés is nyilvános. *Emellett említünk kell a csak szűk körben korlátozható döntést megalapozó adatok kérdését. A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog érvényesülése érdekében nem tekinthető az Alaptörvénnyel összhangban állónak az olyan korlátozás, amely egy adatot vagy egy egész dokumentumot végérvényesen elvon a nyilvánosság elől, illetve amely egy dokumentumot annak tartalmától függetlenül, teljes egészében nyilvánosságkorlátozás alá helyez. Ennek alapján tehát a dokumentum egésze – a tartalmától függetlenül – nem minősíthető döntést megalapozó adatnak. A dokumentum tartalmából kell kiindulni. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog súlyos sérelmét eredményezi tehát, ha az adatkezelő a nyilvánosság korlátozásakor pusztán arra hivatkozik, hogy az adat döntést megalapozó adat, de ennek igazolását mellőzi; ezzel ugyanis kiüresíthetővé válik a közérdekű*

adatok nyilvánosságához való jog (5/2014. (II. 14.) AB határozat). Erre figyelemmel pontosan körülhatárolandók a testületi munkáról való tájékoztatás követelményei. Meghatározandó, hogy különösen zárt ülés esetén kinek kötelessége elvégezni a tájékoztatáshoz kapcsolódó előbb említett tartalmi vizsgálatot, illetve azt is, hogy ki, és milyen határidőn belül, továbbá hol köteles az Isz.tv.-t figyelembe vevő tájékoztatást adni zárt ülésről.

A polgármester feladata, hogy ezt a tájékoztató tevékenységet irányítsa, illetve mint adatkezelő közvetlenül elvégezze a tájékoztatással kapcsolatos feladatait. A zárt üléssel kapcsolatosan a szervezeti és működési szabályzatban előírt tájékoztatási kötelezettség felelőse általi kötelezettségzegés esetén a polgármesterrel, képviselővel szemben az Mötv. és ahhoz kapcsolódó jogszabályokban írt következmények alkalmazhatók. Ettől ugyancsak elkülönül az az esetkör, amikor a közzétett adat nem minősül közérdekű adatnak, vagy közérdekből nyilvános adatnak. Amennyiben az ilyen adat közzététele személyiségi jogot sért, vagy üzleti titokként az önkormányzat, vagy más érdekeit sérti, úgy az erre vonatkozó polgári jogi jogkövetkezmények érvényesíthetők a sérelmet szenvedett fél részéről. Minden esetben itt is tartalma szerint vizsgálandó a jogsértés, és az arra vonatkozó megfelelő szankció, jogkövetkezmény lehetősége.

IV.3. 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. jegyző) illetve a testület döntése szerint (pl. önkormányzati hivatal köztisztviselőjét, önkormányzati intézmény vezetőjét (ha nem állandó meghívott) egy adott napirend kapcsán vagy pl. egy beruházás kapcsán a beruházó képviselőjét).

A képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában határozza meg, mely önszerveződő közösségek képviselőit illeti meg tevékenységi körükben tanácskozási jog a képviselő-testület és bizottsága ülésein.

Célszerű azok körét is meghatározni, akik csak egy-egy napirendhez kapnak meghívót. Ebben a részben kell meghatározni azon önszerveződő közösségeket, civil szervezeteket, amelyek képviselőit 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 képviselőjét biztosítani. A fentiekén túl tanácskozási joggal lehet még meghívni a képviselő-testület ülésére az intézményvezetőket, önkormányzati gazdasági társaság vezetőit, 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 alaki, tartalmi kellékei, határideje, azok elmulasztásának szankcionálása).

IV.4. 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 kérdésről, 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 csak meghatározott bizottság állásfoglalásával nyújthatók be a képviselő-testületnek. (Mötv. 59. § (2) bek.)

Az előterjesztés készülhet írásban és lehet szóbeli is. A képviselő-testület, illetve a bizottság elé kerülő előterjesztés egyrészt az előzmények ismertetéséből, a döntéshez szükséges információk megadásából, másrészt a döntési javaslatból (rendelet-tervezet vagy határozati javaslat) áll. 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-javaslat), valamint kellő idő biztosítása az előzetes egyeztetésre, a véleményezésre, a jegyző általi törvényességi felülvizsgálatra. A határozati javaslat tartalmazza a végrehajtási határidő és a végrehajtásért felelős személy megnevezését. Önkormányzati rendelet tervezet elkészítésénél pedig kiemelt figyelmet kell fordítani a Jat. és az IRM rendelet előírásaira (pl. tartalmi és formai követelmények, véleményezés, hatástanulmány stb.).

IV.5. A képviselő-testület ülésének összehívása, vezetése

A képviselő-testület ülését a polgármester hívja össze és vezeti, akadályoztatása esetén a hatáskörét az alpolgármester, több alpolgármester esetén a polgármester által kijelölt alpolgármester gyakorolja. A polgármesteri és az alpolgármesteri tisztség egyidejű betöltetlensége, a tartós akadályoztatásuk esetére az SZMSZ rendelkezik a képviselő-testület összehívásának, vezetésének a módjáról. (Mötv. 45. §)

A polgármestert akadályoztatása, távolléte esetén az alpolgármester helyettesíti (több alpolgármester esetén a polgármester által megjelölt sorrendben), aki jogosult a testületi ülés összehívására és vezetésére. Az alpolgármester az egyetlen olyan személy a képviselő-testület tagjai közül, akit ugyanazon jogok illethetnek meg, mint a választópolgárok által közvetlenül megválasztott polgármestert. Ezt a jogot a képviselő-testület (az Mötv. 45. §-a kivételével) nem adhatja át egy képviselőnek, így jogszabálysértő lenne ilyen tartalmú rendelkezés, erre a Kúria Önkormányzati Tanácsa is rámutatott egyik döntésében. 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 (Mötv. 75. § (2) bekezdés első mondata). A polgármesteri és alpolgármesteri tisztség egyidejű betöltetlensége, illetve tartós akadályoztatásuk esetén – az Mötv. 45. §-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 Mötv. 44. §-a alapján kötelező az ülést összehívni a települési képviselők egynegyedének, a képviselő-testület bizottságának, valamint a kormányhivatal vezetőjének a testületi ülés összehívásának indokát tartalmazó indítványára (rendkívüli ülés). E rendelkezésekből fakadóan tehát a polgármesternek az ülést legkésőbb a kezdeményezéstől számított tizenöt napon belül össze kell hívnia a testületi ülés indokának, időpontjának, helyszínének és napirendjének meghatározásával. *Ajánlatos az ilyen esetekre vonatkozó részletszabályokat is az SZMSZ-ben elhelyezni.*

A polgármestert megillető jogosítványok közül kiemelendő az ún. vétójog, amely szerint amennyiben képviselő-testület döntését az önkormányzat érdekeit sértőnek tartja, ugyanazon ügyben egy alkalommal, az önfelosztatról, valamint a polgármester sorozatos törvénysértő tevékenysége miatt a képviselő-testület által bíróságra benyújtandó keresetről szóló döntés kivételével kezdeményezheti az ismételt tárgyalást. A polgármesteri kezdeményezés a döntés végrehajtására nézve halasztó hatályú. A polgármesteri vétó után a testület csak minősített többséggel dönthet a kifogásolt ügyben (Mötv. 68. § (1), 70. § (1) bek.) *Az SZMSZ-ben célszerű ezen ülések megtartásának szabályairól rendelkezni, figyelembe véve a fenti törvényi szabályozást.*

Az SZMSZ-ben további kötelező összehívási eseteket is meg lehet határozni (pl. nemzetiségi 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 (korábban említettük, hogy az ülés helyszíne az önkormányzat székhelyén kívül is lehet), 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 jegyző a település honlapján vagy 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 Mötv. 47. § (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 tanácskozás vezetéséhez tartozik, hogy annak rendje fennmaradjon, helyt adva az érdemi vitának, releváns észrevételeknek, véleményeknek, kerülve a fölösleges, témához nem tartozó hozzászólásokat. A testületi ülés gördülékenységének elősegítésére, a testületi ülésen esetlegesen kialakuló „obstrukció” megakadályozására az Mötv. (53. § (2) bekezdés) rögzíti azt a lehetőséget, hogy a testület az SZMSZ-ben meghatározhassa a tárgyalásra fordítható, napirendenkénti időkeretet, a hozzászólások maximális időtartamát, valamint az ismételt hozzászólások, indítványozási lehetőség korlátozhatóságát.

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 nemzetiségi önkormányzatok, a részönkormányzatok, a polgármester, a jegyző, 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). Amennyiben a sürgősség indokoltságát a képviselő-testület nem fogadja el, úgy az indítványt egyszerű napirendi javaslatként kell kezelni és az elfogadott munkatervre is figyelemmel meg kell határozni napirendre tűzésének időpontját. 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 maradván még biztosítható az érdemi testületi működés. A tanácskozás kereteinek SZMSZ-ben történő megvonása elsősorban a tanácskozás elhúzódásának a megakadályozását szolgálja.

IV. 6. 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). Az Mötv. 33. §-a alapján a képviselő-testület a kötelezettségeit megszegő képviselő megállapított tiszteletdíját az SZMSZ-ben meghatározottak alapján, legfeljebb 12 havi időtartamra csökkentheti, illetőleg természetbeni juttatását ugyanilyen időtartamra megvonhatja. Ismételt kötelezettségszegés esetén a csökkentés vagy a megvonás újra megállapítható.

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.

IV.7. A döntéshozatali eljárás, a szavazás módja

Az Mötv. 47. § (1) bekezdése alapján a képviselő-testület akkor határozatképes, ha az ülésen a képviselőknek több mint a fele jelen van. A határozatképesség meglétét az ülésen, a döntések meghozatala előtt folyamatosan figyelemmel kell kísérni. A határozatképesség meglétének vizsgálata nemcsak az ülés vezetőjének, hanem a jegyzőnek is feladata: a határozatképesség hiányában meghozott döntés törvénysértő, ezt pedig kötelessége jelezni a képviselő-testületnek (Mötv. 81. § (3) bek. e) pontja).

A polgármester tagja a képviselő-testületnek, a képviselő-testület határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából önkormányzati képviselőnek tekintendő (Mötv. 66. §).

Határozatképtelenné vált ülés esetén meg kell kísérelni a határozatképesség helyreállítását: megoldás lehet az ülés felfüggesztése vagy újabb ülés összehívása, vagy a soron következő ülésen történő tárgyalás.

Az Mötv. döntéshozatalra vonatkozó szabályai (48-50. §) 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 újrátárgyalásról).*

Az Mötv. 50. §-ában foglaltakon túl, az SZMSZ-ben, vagy annak mellékletében meg lehet határozni azokat az ügyköröket, amelyek elfogadásához minősített többség szükséges. Az egyszerű és a minősített többséghez szükséges szavazatarányokat azonban sem enyhíteni sem pedig szigorítani nem lehet, és nem határozhatnak meg más többségi formát vagy többségi arányt sem.

Rendelkezni kell a döntéshozatali eljárásból való kizárásról is (személyes érintettség, szavazás rendje). A kizárás szabályozásánál fontos, hogy a közeli hozzátartozó fogalmán a Ptk. szerinti közeli hozzátartozót kell érteni. A személyes érintettség bejelentési kötelezettségének elmulasztása jogkövetkezményeiről szintén rendelkezni kell.

Noha az Mötv. 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 Mötv. 47. § (2) bekezdése „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 Mötv. nem ismeri a szavazategyenlőség intézményét, ekkor ténylegesen elutasító döntés születik.

Az Mötv. 48. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület a döntéseit (határozat, rendelet) nyílt szavazással hozza. A nyílt szavazás alapján nyomon követhető, hogy az egyes képviselők milyen módon szavaztak az adott előterjesztésre. *Név szerinti szavazás elrendelésének - a törvényben foglalt eseten túli - egyéb esetköreiről az SZMSZ-ben lehet rendelkezni, a név szerinti szavazás módjának meghatározásáról azonban az SZMSZ-ben történő rendelkezés kötelező (pl. ABC sorrendben - egyszerű szótöbbséggel - történő szavazás 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.)* Név szerinti szavazást ugyanabban az ügyben egy alkalommal lehet tartani, a képviselők - legalább - egynegyedének indítványára. Nem lehet név szerinti szavazást tartani bizottság létszáma és összetétele tekintetében, valamint a tanácskozások lefolytatásával összefüggő (ügyrendi) kérdésekben. A név szerinti szavazás eredményét az ülés vezetője állapítja meg.

A képviselő-testület az Mötv. 48. § (4) bekezdésében foglalt esetekben titkos szavazást is tarthat, ennek módjáról (pl.: kezdeményezés, borítékba helyezett szavazólappal, külön helyiségben, szavazófülke „magányában”) az SZMSZ-ben kell rendelkezni.

A határozathozatal formájától függetlenül a szavazás eredményét az ülésvezető állapítja meg. Kétség esetén bármely képviselő kérésére a szavazást egy alkalommal meg lehet ismételni.

IV. 8. Az önkormányzati rendeletalkotás

Az önkormányzati döntéseknek két formája van: a rendelet és a határozat (Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a)-b) pontja; Mötv. 48. § (1) bek., Köf.5055/2012/8.), tehát a képviselő-testület más elnevezésű, típusú döntést (pl. tájékoztató) rendeletében nem határozhat meg, jogszerűen nem hozhat.

A helyi önkormányzat törvény keretei között a helyi közügyek intézése körében (származékos jogalkotói hatáskör), vagy külön törvényi felhatalmazás nélkül, törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére (eredeti jogalkotói hatáskör) alkothat rendeletet. Az Mötv. helyi rendeletalkotásra vonatkozó rendelkezései (42. § 1. pont, 50. §, 51. § (1) – (3) bekezdései kógens rendelkezések. A rendeletalkotás során figyelemmel kell lenni a felhatalmazás terjedelmére (Alaptörvény 32. cikk (3) bek.), valamint a Jat. és az IRM rend. rendelkezéseire is.

Az Mötv-n kívül számos más ágazati törvény adhat felhatalmazást rendeletalkotásra kötelező jelleggel, vagy lehetőségként felkínálva azt. Fontos kiemelni, hogy a helyi önkormányzat konkrét jogszabályi felhatalmazás hiányában is köteles rendeletet alkotni akkor, ha szabályozást igénylő kérdés merül fel a területén (22/1990. (X. 16.) AB határozat).

A rendeletek megalkotására vonatkozó eljárási szabályokat az SZMSZ-ben kell szabályozni: a tervezet elkészítésére, a rendelet megalkotására és hatályosulásának vizsgálatára vonatkozóan. *Célszerű az 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 szerveket, szervezeteket.*

Az önkormányzati rendelet alkotását leggyakrabban:

- a települési képviselő (polgármester),
- a képviselő-testület bizottsága,
- a jegyző,
- a települési kisebbségi önkormányzatok testületei,
- a részönkormányzatok,
- a települési társadalmi, érdekképviselői és civil szervezetek kezdeményezhetik.

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.

A szakmai tartalom kialakítása az előkészítő feladata. Ennek során biztosítani kell, hogy a rendelet megfeleljen a jogszabályokban meghatározott 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 is.

A Jat. 17. §-a alapján a jogszabály előkészítőjének - a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű - előzetes hatásvizsgálat elvégzésével kell felmérnie a tervezett szabályozás várható következményeit. Az előzetes hatásvizsgálat eredményéről önkormányzati rendelet esetén a helyi önkormányzat képviselő-testületét tájékoztatni kell. 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 szükségességére, a jogalkotás elmaradásának várható következményeire, és az alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételekre is.

A tervezethez 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. Az indokolás közzétételére vonatkozó szabályokat valamint az az alóli kivételeket a Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 5/2019. (III. 13.) IM rendelet 20. § - 21. §-ai tartalmazzák.

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

- a tervezet szakmai tartalmának meghatározása;
- a közreműködők között a munka elosztása
- a kodifikációs munka megszervezése (elvégzése)
- 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.

Számos jogszabály biztosít jogot arra, hogy valamely állami, önkormányzati vagy egyéb szervezet véleményt nyilváníthasson a feladatkörét, jogát érintő önkormányzati rendeletekkel kapcsolatban. Ugyanez kötelezettséget jelent az önkormányzat részéről, azaz köteles biztosítani a véleménynyilvánítás lehetőségét az érintettek számára (társadalmi egyeztetés) (Jat. 19. §).

Az SZMSZ-ben a törvényi kötelezettségen túl további társadalmi véleményeztetési kötelezettséget lehet megállapítani. A széleskörű társadalmi bevonás és a nyilvánosság biztosítása érdekében az állampolgárok szélesebb körét érintő rendeletek tervezetét legalább 30 napra célszerű közzemlére tenni, erre a lakosság figyelmét a helyben szokásos módon fel kell hívni. A közzemlére tett rendelet-tervezettel kapcsolatban az érdekeltek írásban kifogást emelhetnek, javaslatot, észrevételt tehetnek; ezek tárgyában a képviselő-testület dönt. Az egyeztetés lefolytatása a rendelet előkészítőjének a feladata. A társadalmi egyeztetési kötelezettség mellett lehetőség van szakmai egyeztetési kötelezettség előírására is.

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 Mötv. 51. § (1) bekezdése szerint az önkormányzati rendeletet a polgármester és a jegyző írja alá. Kihirdetéséről a jegyző gondoskodik a fentiekben leírtak alapján (Mötv. 51. § (2) bek., 138. § (2) bek.).

A Jat. 21. § (2) bekezdése szerint az utólagos hatásvizsgálat lefolytatásáról önkormányzati rendelet esetén a jegyző gondoskodik. *Célszerű az SZMSZ-ben rögzíteni az előzetes és utólagos hatásvizsgálat szabályait, valamint a hatályosulás vizsgálatára (nyilvántartás módja, felülvizsgálat, dereguláció) vonatkozó szabályozást.*

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 megjelölésére vonatkozó elemeket az 5/2019. (III. 13.) IM rendelet 11. § (2) bekezdése tartalmazza az alábbi sorrendben:

- „a) a rendelet megalkotójának teljes megjelölése,
- b) a rendelet sorszáma arab számmal,
- c) a „/” jel,
- d) a rendelet kihirdetésének éve arab számmal,
- e) zárójelben a rendelet kihirdetésének hónapja római számmal és napja arab számmal,
- f) az „önkormányzati rendelete” kifejezés és
- g) a rendelet címe.”

- az Mötv. 51. § (2) bekezdése előírja, hogy a rendeletek kihirdetésének módjáról az SZMSZ-ben kell rendelkezni. Ez történhet a képviselő-testület hivatalos lapjában (annak megnevezésével együtt), vagy a helyben szokásos módon. A „helyben szokásos mód” esetében konkrétan meg kell határozni a kihirdetés módját (pl: szórólap, hangosbeszélő, helyi rádió, kábeltelevízió, a polgármesteri hivatal hirdetőtáblája, könyvtára, hírlapolvasója, közintézmények jól látható helyei, helyi lap, külön kiadvány, illetve gyűjteményes forma), nem elegendő megismételni csupán azt, hogy „helyben szokásos módon”. Fontos kiemelni, hogy kihirdetési formaként csak egy mód határozható meg, mégpedig az, amelyikhez a joghatás fűződik, ugyanis a szabályozott módon történő kihirdetés a jogszabályok egyik érvényességi kelléke. Ez persze nem akadályozza a fenti egyéb nyilvánosságra hozatali módokat. Amely önkormányzat rendelkezik honlappal, az ott is köteles közzétenni a rendeletét. *A kihirdetés megtörténtének (időtartam) pontosan visszakövethetőnek, dokumentálhatónak kell lennie, ezért célszerű az SZMSZ-ben ezekről is rendelkezni.*

A kihirdetés elmaradása jogsértést valósít meg, amely megalapozza a kihirdetésre kötelezett felelősségét, de nem teszi az elfogadott jogszabályt érvényessé. A kihirdetés nélkül a rendelet nem tekinthető jogszabálynak (32/1993. (V. 28.) AB határozat).

- az önkormányzati rendeleteknek és jegyzőkönyveknek a fővárosi és megyei kormányhivatalok részére történő megküldésének rendjéről szóló 23/2012. (IV. 25.) KIM rendelet szerint a jegyző az önkormányzati rendeletet és annak, valamint - ha az önkormányzati rendelet módosító vagy hatályon kívül helyező rendelkezést is tartalmaz - az abban foglalt módosítással vagy hatályon kívül helyezéssel érintett önkormányzati rendelet valamennyi jövőbeni időállapota szerinti egységes szerkezetű szövegét, legkésőbb a kihirdetést követő harmadik munkanapon, a Nemzeti Jogszabálytár szolgáltatója által e célra kialakított informatikai rendszeren keresztül megküldi az illetékes megyei és fővárosi kormányhivatalnak.

- a rendeletekről nyilvántartást kell vezetni, amelyről a jegyző gondoskodik. A Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 4. §-a szerinti közzétételről a jegyző gondoskodik.

IV. 9. Önkormányzati határozatok

A képviselő- testület határozata lehet egyedi és normatív határozat (Mötv. 1. § 3. pont). Az egyedi határozatok a képviselő-testület egy konkrét, egyedi ügyre vonatkozó döntései (szerződéskötés, személyi kérdések). A Jat. 23. § (2) bekezdése alapján a helyi önkormányzat képviselő-testülete normatív határozatban szabályozhatja a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését (általános előírások).

A normatív határozat a Jat. alapján közjogi szervezetszabályozó eszköznek minősül, közzétételére, helyesbítésére az önkormányzati rendelettel megegyező szabályok vonatkoznak. A határozatok általánosan kötelező jellegű magatartási szabályokat nem tartalmazhatnak.

Fontos kiemelni az önkormányzati hatósági ügyben hozott határozatokat (Mötv. 142/A. § - 142/C. §). E körben különös figyelmet kell fordítani az Ákr. vonatkozó rendelkezéseire, azaz az ott meghatározott formai és tartalmi követelményekre. A hatósági határozatokkal és az azokkal kapcsolatos eljárási szabályokkal szemben támasztott általános követelményeket két részre oszthatjuk. Egyrészt különböző ágazati, szakmai jogszabályok szabályozzák a döntés, így a határozat tartalmát, másrészt a szervezeti és működési szabályzat is tartalmazhat előírásokat. A hatósági ügy intézése garanciális jellegű általános, a döntéshozatalra, a döntés formájára, a végrehajtásra és a jogorvoslatra – az önkormányzati működés szempontjából – különös, törvényi szintű eljárási szabályok vonatkoznak.

A fenti típusok egyikébe sem sorolható határozatokat nevezhetjük „egyéb” határozatoknak (sem közjogi szervezetszabályozó eszköz, sem hatósági határozat).

A nem hatósági ügyben hozott határozat formáját, tartalmi elemeit az SZMSZ határozza meg. Általánosan elterjedt megoldási mód, hogy a határozat számozása arab számmal, a döntéshozatal idejének és a döntéshozó képviselő-testület, vagy egyéb szerv megnevezésével történhet. Fontos, hogy a döntés egyértelmű legyen, és szükség szerint tartalmazza a határozat végrehajtásáért felelős személy vagy szerv megnevezését, továbbá annak határidejét is.

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 megjelölésére az 5/2019. (III. 13.) IM rendelet 15. §-ában foglaltakat kell alkalmazni. A határozatokról nyilvántartást kell vezetni, amelyről a jegyző gondoskodik. Ez vonatkozik az átruházott hatáskörben hozott határozatokra is, melyeket külön kell jelölni és nyilvántartani.

IV. 10. A képviselő-testület jegyzőkönyve

A képviselő-testület esetében alapvető elvárás, hogy működése törvényes, döntései jogszerűek legyenek, illetve, hogy ezt a tényt dokumentálni lehessen. Ennek érdekében fontos, hogy a testületi ülésekről jegyzőkönyv készüljön. Minderre tekintettel a hatályos önkormányzati törvény is kötelezővé teszi a képviselő-testületi ülésről történő jegyzőkönyv elkészítését, és meghatározza annak minimális tartalmi és formai kritériumait, amelynek összeállítását az Mötv. is a jegyző kötelezettségévé teszi (Mötv. 52. § (1) bek.).

A jegyzőkönyv közokirat (Mötv. 52, § (2) bek.), amely teljes bizonyító erővel bizonyítja a benne foglalt intézkedést vagy határozatot.

A jegyzőkönyv kötelező tartalmi elemei:

„a) a testületi ülés helye;

b) időpontja;

c) a megjelent önkormányzati képviselők neve;

- d) a meghívottak neve, megjelenésük ténye;
- e) a javasolt, elfogadott és tárgyalt napirendi pontok;
- f) az előterjesztések;
- g) az egyes napirendi pontokhoz hozzászólók neve, részvételük jogcíme, a hozzászólásuk, továbbá az ülésen elhangzottak lényege;
- h) a szavazásra feltett döntési javaslat pontos tartalma;
- i) a döntéshozatalban résztvevők száma;
- j) a döntésből kizárt önkormányzati képviselő neve és a kizárás indoka;
- k) a jegyző jogszabálysértésre vonatkozó jelzése;
- l) a szavazás számszerű eredménye;
- m) a hozott döntések és
- n) a szervezeti és működési szabályzatban meghatározottak.”

Tekintettel arra, hogy a jegyzőkönyv a testületi ülésről készített olyan alapidokumentum, amely lényeges és pótolhatatlan információkat tartalmaz, az SZMSZ-ben ajánlott a jegyzőkönyvre vonatkozó előírásokat tovább részletezni.

A jegyzőkönyv a fentiekén túl tartalmazza:

- a távol maradt képviselők nevét, a távollét okát (illetve, hogy azt nem jelezte);
- napirendi pontonként az előadók nevét, szóbeli előterjesztés esetén annak rövid tartalmát,
- az elhangzott bejelentéseket, interpellációkat és kérdéseket, valamint az azokkal kapcsolatos válaszokat, illetve határozatokat;
- a képviselő kérésére véleményének (szó szerinti) rögzítését (Mötv. 32. § (2) bek. c) pont)
- 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,
- a képviselő kérésére az írásban benyújtott hozzászólás (Mötv. 32. § (2) bek. c) pont).

A jegyzőkönyv elkészítéséről a jegyző gondoskodik. A jegyzőkönyvet az ülést követő tizenöt napon belül a jegyző köteles megküldeni a fővárosi, megyei kormányhivatal vezetőjének.

A képviselő-testület ülésének a jegyzőkönyvét a polgármester és a jegyző írják alá. A két aláírás a jegyzőkönyv alaki érvényességi kelléke. A jegyző és a polgármester a jegyzőkönyv aláírásával azt igazolja, hogy az abban foglaltak megfelelnek a képviselő-testület ülésén elhangzottaknak (történeteknek). Amennyiben a jegyző nem volt jelen a testületi ülésen, akkor is köteles a jegyzőkönyvet aláírni. Az aláírás hiánya nem érinti az ülésen meghozott döntések érvényességét.

A csak a polgármester által aláírt jegyzőkönyv, mint a közokirattal szemben támasztott alaki követelményeknek nem minden tekintetben megfelelő közokirat alkalmas arra, hogy a képviselő-testület ülésével kapcsolatban az Mötv. 52. § (1) bekezdésének pontjaiban szereplő, a működés szempontjából releváns tényeket, az ott elhangzottak valóságát tanúsítsa, tekintettel arra, hogy a polgármester az ülésen jelen volt, az ülés vezetésével kapcsolatos feladatokat ellátta.

A polgármester és a jegyző aláírása a jegyzőkönyv alaki kelléke, azokért önálló felelősséggel tartoznak, a másik késedelmére, mulasztására nem hivatkozhatnak, a másik aláírását saját aláírásuk feltételül nem szabhatják, tekintettel arra, hogy a képviselő-testület ülésével kapcsolatban az Mötv. számukra eltérő, önálló feladatokat állapít meg. Véleményünk szerint a

polgármester akkor is köteles aláírni a jegyzőkönyvet, ha azt a jegyző nem írta alá. A jegyző mulasztása esetén a Kttv -ben meghatározottak szerint viseli a felelősséget.

A zárt ülésről külön jegyzőkönyvet kell készíteni. A nyilvános képviselő-testületi, bizottsági üléseken történtek, az azokról készült jegyzőkönyvek, felvételek közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatnak tekintendők, melyeket bárki megismerhet (lásd a IV.2. részben írtakat). A vonatkozó AB döntések idején hatályos önkormányzati törvény 2. § (1) bekezdésében meghatározott „széleskörű nyilvánosságot teremtve” alapelvének körébe beletartozik a kép- és hangfelvétel készítésének joga is, valamint az hogy a kép- és hangfelvétel készítését a nyilvános képviselőtestületi, illetve bizottsági üléseken résztvevő személyek eltérni kötelesek (az adatvédelmi biztos 231/A/2006-6. ügyszámú állásfoglalása).

A fentiek biztosítása érdekében célszerű az SZMSZ-ben ezekről a kérdésekről külön rendelkezni. Célszerű 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 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 (ügyintéző jelenlétében, stb.);
- ha a tanácskozásról hangfelvétel is készül, a 78/2012. (XII. 28.) BM rendelet alapján az nem selejtezhető;

- a hangfelvételtől 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 (19/1995. (III. 28.) AB határozat).

Törvénytörő az olyan szabályozás, miszerint a jegyzőkönyvet csak egyes személyek és csak korlátozott ideig tekinthetik meg, valamint az is, hogy az üléseken elhangzott személyes megnyilvánulások közzétételéhez valamely személy hozzájárulása kell.

Ezeknek a szabályoknak összhangban kell állniuk az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. tv. (Infotv.) 30. § (6) bekezdése szerint megalkotandó, a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjét rögzítő szabállyal.

IV. 11. A helyi népszavazás

A választópolgárok választott képviselőik útján és a helyi népszavazáson történő részvételükkel gyakorolják az önkormányzathoz való közösségi jogait (Mötv. 3. § (4) bek.). A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. tv. 92. §-a ad felhatalmazást a képviselő-testületnek a helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges választópolgárok számának rendeletben történő meghatározására. A képviselő-testület köteles elrendelni a helyi népszavazást, ha azt törvény vagy önkormányzati rendelet előírja.

A képviselő-testület a helyi népszavazás 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. A törvény szerint ez az előírt mérték nem lehet kevesebb a választópolgárok tíz százalékánál, és nem lehet több a választópolgárok huszonöt százalékánál.

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

IV. 12. A közmeghallgatás

A közmeghallgatás a lakossági vélemények kifejezésének színtere. A közmeghallgatásokat általában a település lakosságának többségét vagy egészét érintő fontosabb döntések (költségvetés, beruházások) meghozatala előtt érdemes tartani. A képviselő-testület évente legalább egyszer előre meghirdetett közmeghallgatást tart, amelyen a helyi lakosság és a helyben érdekelt szervezetek képviselői a helyi közügyeket érintő kérdéseket és javaslatot tehetnek. Az elhangzott javaslatra, kérdésre a közmeghallgatáson vagy legkésőbb tizenöt napon belül választ kell adni (Mötv. 54. §).

A közmeghallgatás olyan nyilvános testületi ülésnek minősül, ahol speciális ülésvezetési szabályok érvényesülnek: az állampolgárok nemcsak passzív résztvevők, hanem szabadon felszólalhatnak, kérdezhetnek és tehetnek javaslatokat.

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 közmeghallgatással összefüggésben az SZMSZ-ben érdemes az alábbiakat szabályozni:

- a) azon személyek megjelölése, akik részvétele kötelező a közmeghallgatáson;
- b) bizonyos ügyek tárgyalásának kizárása a közmeghallgatáson tárgyalható témakörökből (pl.: egyedi ügyek);
- c) 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;
- d) az elhangzott kérdésekről, a vizsgálat eredményéről és a tett intézkedésekről milyen időtartamon belül és milyen módon, és mely személy ad választ;
- e) indokolt lehet település lakossága számára lehetővé tenni, hogy kérdéseit, javaslatait a közmeghallgatás előtt és alatt írásban és telefonon is feltehesse. (Felmerülhet, hogy közterületen gyűjtőládákat helyeznek el, hogy a választópolgárok kérdéseiket minél könnyebben leadhassák.);

A kisközségekben a közmeghallgatás a falugyűlés keretében is meghirdethető.

IV.13. 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 (Mötv. 53. § (3) bek.). E fórumok funkcióját tekintve hasonlóak a közmeghallgatáshoz, azzal az eltéréssel, hogy gyakoriságát nem a törvény állapítja meg, és alapvető rendeltetése nem az általános tájékoztatás, hanem általában egy adott tevékenységhez vagy egy adott területhez kapcsolódik. E fórumoknak jelentős szerepük lehet a különböző részérdekek feltárásában és igények megvalósításában is.

A következő megoldások javasolhatók:

- *községekben általános és követendő gyakorlat az esetenkénti falugyűlés, amely a lakosság tájékoztatását, a közös véleménycserét szolgálja. 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 településrészen 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 ezekről a 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. E területen használhatók az infokommunikációs eszközök is, tartható online fórum, vagy egyes elképzelésekkel kapcsolatban ilyen módon is ki lehet kérni a lakosság véleményét. Ennek módját, eszközeit szabályozni lehet az SZMSZ-ben.

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

V.1. A polgármester

„A polgármester tagja a képviselő-testületnek, a képviselő-testület határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából települési képviselőnek tekintendő” (Mötv. 66. §).

„A képviselő-testület elnöke a polgármester, összehívja és vezeti a képviselő-testület ülését, valamint képviseli a képviselő-testületet” (Mötv. 65. §). A polgármester a megválasztását követően esküt tesz a képviselő-testület előtt (Mötv. 63. §).

A polgármester tisztségét főállásban vagy társadalmi megbízatásban látja el. Főállású a polgármester, ha főállású polgármesterként választották meg. Ennek megfelelően azt, hogy a polgármestert főállásúként, vagy társadalmi megbízatásúként választották meg az SZMSZ-ben rögzíteni kell. A polgármesteri tisztség betöltésének módját a képviselő-testület a megbízatás időtartamán belül egy esetben, a polgármester egyetértésével, az SZMSZ egyidejű módosításával megváltoztathatja (Mötv. 64. §).

Társadalmi megbízatású polgármester esetén meg kell határozni a hivatali munkarendjét (pl. hetente hány napot, órát tartózkodik a képviselő-testület hivatalában és mikor), tekintettel a polgármester más foglalkoztatási jogviszonyára.

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

A polgármester és alpolgármester jogállását alapvetően az Möt. határozza meg, de a polgármester és az alpolgármester foglalkoztatási jogviszonyához kapcsolódó speciális szabályokat a Kttv. VII/A. fejezete állapítja meg, az Möt. 73. §-ban foglaltak alapján.

Az Möt. 79. § (1)-(2) bekezdése utal arra, hogy ha a törvény eltérően nem rendelkezik, a polgármesteren a megyei közgyűlés elnökét és a főpolgármestert is érteni kell. A polgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a főpolgármester jogállására vonatkozó szabályokat az alpolgármesterre, a megyei közgyűlés alelnökére és a főpolgármester-helyettesre is megfelelően alkalmazni kell.

Az Möt. 67. § (1) bekezdése alapján a polgármester:

- a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében irányítja a polgármesteri hivatalt, a közös önkormányzati hivatalt;
- a jegyző javaslatainak figyelembevételével meghatározza a polgármesteri hivatalnak, a közös önkormányzati hivatalnak feladatait az önkormányzat munkájának a szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában;
- dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben, hatósági hatáskörökben, egyes hatásköreinek gyakorlását átruházhatja az alpolgármesterre, a jegyzőre, a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal ügyintézőjére;
- a jegyző javaslatára előterjesztést nyújt be a képviselő-testületnek a hivatal belső szervezeti tagozódásának, létszámának, munkarendjének, valamint ügyfélfogadási rendjének meghatározására;
- a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét;
- gyakorolja a munkáltatói jogokat a jegyző tekintetében;
- gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az alpolgármester és az önkormányzati intézményvezetők tekintetében.

A polgármester továbbá:

- biztosítja az önkormányzat demokratikus működését, széles körű nyilvánosságát;
- segíti a települési képviselők, bizottságok munkáját;
- együttműködik a társadalmi szervezetekkel, különösen a lakosság önszerveződő közösségeivel.
- az általa meghatározott körben egyetértése szükséges a jegyző hatáskörébe tartozó, az Möt. 81. § (4) bekezdésében meghatározott személyek kinevezéséhez, bérezéséhez vezetői kinevezéséhez, felmentéséhez és jutalmazásához.
- gyakorolja az irányító szervnek címzett, az Államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. tv. (Áht.) 9. §-ában meghatározott irányítási hatásköröket az önkormányzati költségvetési szerv tekintetében (Áht. 9/A. §).

Az SZMSZ-ben rendelkezni lehet a polgármester képviselő-testület működésével összefüggő feladatairól, a bizottságok működésével kapcsolatos feladatairól, a polgármesteri hivatali érintő feladatairól. Ajánlott, hogy a képviselő-testület által a polgármesterre, valamint a polgármester által másra átruházott 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 Möt. 81 § (4) bekezdése 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.

Meg kell határozni azokat az ügyeket, amelyekben döntést hozhat akkor, ha a képviselő-testület, határozatképtelenség vagy határozathozatal hiánya miatt – ugyanazon ügyre vonatkozóan két egymást követő alkalommal – nem hozott döntést. A döntésről a képviselő-testületet a következő ülésen tájékoztatni köteles (Mötv. 68. § (2) bek.).

Meg kell határozni azokat az ügyeket, amelyekről a képviselő-testület utólagos tájékoztatása mellett dönthet a két ülés közötti időszakban felmerülő, halaszthatatlan esetekben (Mötv. 68. § (3) bek.).

A polgármester e tisztségéről a képviselő-testülethez intézett írásbeli nyilatkozatával mondhat le, amelyet az alpolgármesternek ad át. Alpolgármester hiányában az SZMSZ-ben kell meghatározni azt a képviselőt, aki a képviselő-testület összehívására, vezetésére jogosult, és ennek a képviselőnek kell átadnia a lemondó nyilatkozatát (Mötv. 69. § (2) bek.).

A megyei közgyűlés elnökét a megyei közgyűlés az Alaptörvény 33. cikk (2) bekezdése alapján titkos szavazással választja a megbízásának időtartamára (Mötv. 27. § (2) bek.).

A megyei közgyűlés elnökének megválasztásához kapcsolódóan az SZMSZ-ben célszerű rögzíteni a titkos szavazás szabályait, lebonyolításának rendjét (Mötv. 43. § (2) bek.).

V.2. Az alpolgármester

A polgármester számos olyan hatáskörrel, jogosítvánnyal rendelkezik, melyek folyamatos gyakorlása a helyi önkormányzat zavartalan, zökkenőmentes működésének elengedhetetlen feltétele. Ezért szükséges, hogy ezek a polgármester távollétében, illetve akadályoztatása esetén is biztosítottak legyenek. Ezt a célt szolgálja az alpolgármester jogintézménye, melynek alapvető rendeltetése a polgármester helyettesítése, munkájának segítése. Az Mötv. 74. § (1) bekezdése a fentiekkel összhangban rendelkezik arról, hogy egy alpolgármestert, főpolgármester-helyettest, megyei közgyűlési alelnököt (a továbbiakban alpolgármester) kötelező választani, de lehetőség van több alpolgármester választására is, ha azt az önkormányzatok által ellátott feladatok nagyságrendje, összetettsége indokolja. A választható alpolgármesterek számát, mint alapvető szervezeti kérdést az SZMSZ-ben kell szabályoznia a képviselő-testületnek.

Az Mötv. úgy rendelkezik, hogy az alpolgármester (alpolgármesterek) személyére a polgármester tesz javaslatot. A képviselő-testület titkos szavazással, minősített többséggel választja meg az alpolgármestert (alpolgármestereket), akinek jogai és kötelezettségei megválasztásával kezdődnek és a megbízás megszűnésével szűnnek meg. Szükséges a figyelmet felhívni arra, hogy a képviselő-testület csak olyan személyt választhat alpolgármesterré, akit a polgármester javasolt. Természetesen arra joga van, hogy a javaslatot elutasítsa, ebben az esetben, megfelelő előkészítés, egyeztetések után a polgármester ismételten javaslatot tehet (akár ugyanarra a személyre is).

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

Fontos szabály, hogy egy alpolgármestert a képviselő-testület tagjai közül kell választani (ha az önkormányzatnál csak egy alpolgármesteri tisztséget hoztak létre, azt kizárólag a képviselő-testület tagjai közül lehet választani). A Kúria megsemmisítette az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról szóló önkormányzati rendelet azon rendelkezését, mely szerint a már megnyitott testületi ülés vezetését a polgármester, akadályoztatása miatt a testület által megválasztott képviselőnek adta át, továbbá a polgármester akadályoztatása és távolléte esetén alkalmazandó, az önkormányzat és a képviselő-testület képviselőjére tagjai közül határozatban kijelölt képviselőre vonatkozó rendelkezéseket. A Kúria indoklásában megállapította, hogy a polgármester helyettesítésre az alpolgármester jogosult (Köf.5056/2012/5.).

2010 óta lehetőség van arra is, hogy olyan személyt is megválaszthassanak alpolgármesternek, aki nem tagja a képviselő-testületnek. Ezzel a lehetőséggel csak akkor élhet a képviselő-testület, ha egy alpolgármestert választott a képviselő-testület tagjai közül is. „Kívülről” is csak a polgármester javaslatára választhat valakit alpolgármesterré minősített többséggel a képviselő-testület. Ezen alpolgármester jogállása sajátos. Tekintettel arra, hogy nem tagja a képviselő-testületnek, így a polgármestert annak elnökeként nem helyettesítheti, de a testületi üléseken tanácskozási joggal részt vehet. Jogállására egyebekben a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármesterre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni (Mötv. 75. § (2) bek.).

A polgármesteri tisztség főállásban vagy társadalmi megbízatásban is ellátható. Az alpolgármesteri tisztség is betölthető főállásban, de kizárólag csak akkor, ha a polgármester főállásban tölti be tisztségét és a képviselő-testület úgy döntött, hogy az alpolgármesteri tisztséget az önkormányzatnál főállásúnak minősíti. Az SZMSZ-ben rögzíteni kell, hogy az alpolgármesteri tisztséget főállásban vagy társadalmi megbízatásban töltik be. Utalni kell arra, hogy a polgármesterhez hasonlóan az alpolgármesteri tisztség betöltésének módját a képviselő-testület a megbízatás időtartamán belül egy esetben, a polgármester egyetértésével, az SZMSZ egyidejű módosításával megváltoztathatja.

Társadalmi megbízatású alpolgármester esetén meg kell határozni a hivatali munkarendjét, tekintettel a más foglalkoztatási jogviszonyára. 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, illet 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 (Mötv. 74. § (2) bek.) Az alpolgármester tevékenységét a polgármester irányításával végzi, ezért a képviselő-testületnek nincs törvényi felhatalmazása arra, hogy az alpolgármester számára feladatokat állapítson meg.

A polgármester határozza meg, hogy munkáját milyen módon, mely területeken segíti. A polgármester egyes államigazgatási hatásköreit átruházhatja az alpolgármesterre, számára kiadmányozási jogot biztosíthat. Ezekről rendelkezni kell az SZMSZ-ben az átruházott feladatok között. Itt is meg kell jegyezni, hogy a polgármester a képviselő-testület által rá ruházott hatásköröket nem ruházhatja tovább, azonban ezekben is kiadmányozási jogot állapíthat meg például az alpolgármesternek.

Amint a fentiekből kitűnik, az alpolgármester számára a képviselő-testület feladatát nem határozhatja meg. Ugyanakkor fel kell hívni a figyelmet arra, hogy ha a polgármestert távollétében, akadályoztatása esetén az alpolgármester helyettesíti, ekkor a törvény alapján gyakorolja a polgármestert megillető valamennyi jogosítványt, azt a polgármester sem korlátozhatja, ilyen esetekben a képviselő-testület részére feladatot állapíthat meg. Több alpolgármester választása esetében viszont természetesen a polgármester dönti el, hogy kit bíz meg általános helyettesének (Mötv. 74. § (2) bek.).

V.3. A jegyző

Az Mötv. 67. § a) pontja szerint a polgármester a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében irányítja a polgármesteri hivatalt, a közös önkormányzati hivatalt. A 81. § (1) bek. alapján a jegyző vezeti a polgármesteri hivatalt vagy a közös önkormányzati hivatalt. A jegyző vezetői tevékenységének általános kereteit tehát a polgármester és a képviselő-testület döntései határozzák meg. Az „irányítás” fogalma alatt általában azt értjük, hogy az irányító (szerv vagy személy) jogosult, illetve köteles főként az irányított szerv vezetőjének kinevezésére, feladatköreinek és ellátásuk szervezeti kereteinek megállapítására, a szerv működési feltételeinek biztosítására, tevékenységének ellenőrzésére. Ennek részletei jogszabályokban, belső szabályzatokban (főként az SZMSZ-ben) jelennek meg.

A jegyző kinevezéséről az Mötv. és a Kttv. szabályai rendelkeznek. Az Mötv. 82. § (1) bek. alapján a polgármester - pályázat alapján határozatlan időre - nevezi ki a jegyzőt, gyakorolja felette a munkáltatói jogokat.

A pályázati kiírásnak többek között tartalmazni kell a betöltendő munkakörre vonatkozó lényeges adatokat, a pályázati feltételek felsorolását, így többek között a közszolgálati jogviszony időtartamát, a munkavégzés helyét, az ellátandó feladatokat, az illetményre, juttatásokra vonatkozó jogszabályok ismertetését, a csatolandó iratokat, valamint a pályázat benyújtásának határidejét, módját, az elbírálás módját. A jegyzői pályázat kiírására vonatkozóan – véleményünk szerint főként eljárási – előírásokat tartalmazhat az SZMSZ (pl. jelöltek meghallgatása). *Az SZMSZ kitérhet a jegyző kinevezése kapcsán a pályázat elbírálásnak rendjére.*

Az Mötv. 83. §-a szerint a jegyzőre vonatkozó rendelkezéseket a közös önkormányzati hivatal jegyzőjére is alkalmazni kell, azzal az eltéréssel, hogy kinevezéséhez, felmentéséhez az érintett települések polgármestereinek lakosságszám-arányos, többségi döntése szükséges. Többségi a döntés akkor, ha – a közös önkormányzati hivatalt létrehozó települések összlakosságát 100%-nak tekintve – a polgármesterek által leadott szavazatok alapján az adott településekre vonatkoztatott százalékarány összesítve meghaladja az 50%-ot.

A közös önkormányzati hivatal esetében tehát a törvény az érintett polgármesterek konszenzusos, de minimum többségi döntését kívánja meg, ez utóbbi alapja a települések lakosságszáma. Ennél a döntésnél az egyes polgármesterek annyi százaléknyi szavazataránnyal rendelkeznek, amennyi az összes település lakosságszámához viszonyítva a saját településük lakosságszáma. Például egy öttagú közös hivatal esetében, ahol a települések összlakosságszáma 4000 fő, egy 800 fő lakosságszámú település polgármestere 20%-os szavazataránnyal rendelkezik. Ha három ilyen szavazataránnyal rendelkező település polgármestere azonos módon szavaz, az összesen 60%, vagyis jogszerűen megszülethet a többségi döntés.

Anomáliát ez a szabályozás ott okozhat, ahol van egy nagyobb lakosságszámú település, amelyhez két-három másik település társul, de ez utóbbiak összlakosságszáma kisebb, mint az előbbié, vagyis a nagyobb település polgármestere egyedül rendelkezik több mint 50%-os

szavazataránnyal. A jogalkotó erre az esetre nem ad kiegészítő szabályozást, az érintettek belátására, kompromisszumkészségére bízva a döntés meghozatalát.

Tekintettel arra, hogy a munkáltatói jogokba az egyéb munkáltatói jogok is beletartoznak, azok gyakorlása is polgármesteri hatáskör. Az Mötv. szabályai szerint, ha külön nem állapodnak meg arról, hogy az érintett polgármesterek melyike gyakorolja azokat, akkor ez a jogkör a székhelytelepülés polgármesterét illeti meg. Itt kívánjuk a figyelmet felhívni arra, hogy a fentiekben jelzett megállapodást a polgármesterek kötik meg, így erről a kérdésről a közös hivatal létrehozásáról szóló megállapodásban a képviselő-testületek nem dönthetnek (az viszont nem zárható ki, hogy a közös hivatalra vonatkozó megállapodásban rögzítésre kerüljön a polgármesterek megállapodása). Az egyéb munkáltatói jogok gyakorlására vonatkozó megállapodásra a kinevezésre vonatkozó szabályok alkalmazandók (többségi döntés).

Az Mötv. 81. § (3) bekezdése alapján a jegyző:

- dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben;
- gyakorolja a munkáltatói jogokat a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal köztisztviselői és munkavállalói tekintetében, továbbá gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az aljegyző tekintetében;
- gondoskodik az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátásáról;
- tanácskozási joggal vesz részt a képviselő-testület, a képviselő-testület bizottságának ülésén;
- jelzi a képviselő-testületnek, a képviselő-testület szervének és a polgármesternek, ha a döntésük, működésük jogszabálysértő;
- évente beszámol a képviselő-testületnek a hivatal tevékenységéről;
- döntésre előkészíti a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyeket;
- dönt azokban a hatósági ügyekben, amelyeket a polgármester ad át;
- dönt a hatáskörébe utalt önkormányzati és önkormányzati hatósági ügyekben;
- a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét.

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 felügyelet biztosításához.

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

Az SZMSZ-ben kell rendelkezni a jegyző jogszabálysértés (működés, döntés) jelzésére irányuló kötelezettségéről (Mötv. 53. § (1) bek. k) pont). Ezen rendelkezés alapján lényegében azt a formát kell meghatározni a képviselő-testületnek, hogy általában milyen módon történjen a jegyző jelzési kötelezettségének teljesítése (közvetlenül a polgármesternek, írásban vagy a testületi ülésen szóban vagy azt követően írásban a polgármester felé stb.). Lényeges ebben az esetben az, hogy a jelzésnek dokumentálhatónak, visszakereshetőnek és hitelesnek kell lennie, védve ez által a jegyzőt az esetleges későbbi felelősségre vonással szemben.

Ehhez kapcsolódik az Mötv. 52. §-ának rendelkezése, amely a képviselő-testületi ülés jegyzőkönyvének kötelező tartalmi elemeként határozza meg, hogy a jegyzőkönyvnek a jegyző jogszabálysértésre vonatkozó jelzését tartalmaznia kell. Természetesen ez utóbbi

szabály nemcsak azt jelenti (és itt kapcsolódunk az SZMSZ-beli szabályozási kötelezettséghez), hogy csak az adott testületi ülésen elhangzottak, az ott tárgyalt előterjesztések kapcsán történhet a jegyző jelzése, hanem pl. valamelyik bizottság korábbi döntésének törvényességét is jelezheti a jegyző (a jegyző tanácskozási joggal vesz részt a testületi és bizottsági ülésen, így lehetősége van jelzését megtenni).

A hatáskörébe tartozó ügyekben a kiadmányozás rendjét a jegyző maga határozza meg külön szabályzatban.

V.4. Az aljegyző

A jegyző vezeti a polgármesteri hivatalt vagy a közös önkormányzati hivatalt. A jegyzőt az aljegyző helyettesíti, ellátja a jegyző által meghatározott feladatokat. Az aljegyző nem a képviselő-testület szerve. Jogállása megegyezik a jegyző, főjegyző jogállásával (a rájuk vonatkozó szabályokat az aljegyzőre is megfelelően alkalmazni kell), azonban feladat- és hatáskörei jóval szűkebbek: a jegyző államigazgatási hatósági jogkört nem ruházhat rá, de kiadmányozási jogot biztosíthat a számára. Az aljegyző feladataival kapcsolatban az SZMSZ külön rendelkezéseket tartalmazhat.

Az Möt. 82. §-a szerint a tízezer főnél kevesebb lakosú települések önkormányzatánál és a tízezer főnél kevesebb együttes lakosságszámú települések közös önkormányzati hivatalánál a polgármester - a jegyzőre vonatkozó szabályok szerint, a jegyző javaslatára - kinevezheti, más önkormányzatnál, közös önkormányzati hivatalnál kinevezi az aljegyzőt. A jegyzői és az aljegyzői kinevezés vezetői munkakörnek minősül, az aljegyzőre is alkalmazni kell a Kttv. vonatkozó rendelkezéseit.

A megyei közgyűlés elnöke - pályázat alapján határozatlan időre - nevezi ki a jegyzőt, a jegyző javaslatára az aljegyzőt.

A jogalkotó úgy ítélte meg, hogy meghatározott (konkrétan tízezer fő) lakosságszám felett kötelezővé teszi aljegyző kinevezését az érintett polgármesteri hivataloknál, közös önkormányzati hivataloknál. Az aljegyzőt a polgármester nevezi ki, közös hivataloknál a polgármesterek együttesen – a jegyző kinevezésére vonatkozó résznél már ismertetett módon – nevezik ki. Az aljegyző felett a munkáltatói jogokat a polgármester gyakorolja, az egyéb munkáltatói jogokat a jegyző. Közös hivatal esetében erről a polgármesterek állapodnak meg.

Az aljegyző kinevezésére egyebekben a jegyzőre vonatkozó szabályok az irányadók (pl. pályázat, képesítési előírások) azzal, hogy a polgármester csak olyan személyt nevezhet ki, akit a jegyző javasolt. (A jegyző javaslatát írásba kell foglalni, hogy a javaslat ténye a későbbiekben is dokumentálható, bizonyítható legyen.) A főjegyző esetében a rá vonatkozó szabályokat kell alkalmazni aljegyzője tekintetében.

A tízezer fő lakosságszám alatti települések önkormányzatai szabadon döntenek arról, hogy neveznek-e ki aljegyzőt. Amennyiben igen, akkor abban az esetben is be kell tartaniuk az aljegyzői kinevezésre vonatkozó szabályokat.

Az általános szabályok értelmezése alapján csak egy aljegyző nevezhető ki. Kivétel ez alól a főváros, a fővárosi kerület és a megyei jogú város, ahol az Möt. több aljegyző kinevezését is lehetővé teszi. Ennek SZMSZ-ben történő rögzítése szükséges.

Az Möt. 82. § (3) bekezdése szerint a jegyzői és az aljegyzői tisztség egyidejű betöltetlensége, illetve tartós akadályoztatásuk esetére – legfeljebb hat hónap időtartamra – az SZMSZ rendelkezik a jegyzői feladatok ellátásának módjáról.

Ez a szabályozás véleményünk szerint egyrészt arra az esetkörre vonatkozik, amikor olyan események következnek be, hogy a jegyző és az aljegyző köztudottan és ideiglenesen nem képesek ellátni feladataikat, de belátható időn belül arra részükről reális lehetőség van, másrésztől tisztségük betöltése a fenti időtartam alatt helyi szinten megoldható anélkül, hogy a kormányhivatal vezetőjének kellene intézkednie a kérdésben.

A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy az SZMSZ-ek az Mötv. 82. § (3) bekezdéséhez képest szigorúbb feltételeket határoznak meg a jegyzőt/aljegyzőt helyettesítő köztisztviselő megbízásával kapcsolatban: a helyettesítő köztisztviselőre a jegyzői kinevezéshez szükséges szakképesítési követelményeket írják elő. Noha a képviselő-testületek szándéka, miszerint a jegyzői/aljegyzői feladatokat átmenetileg ellátó köztisztviselő kellő szakmai tudással rendelkezzen, azonban a megfelelő jelölt kiválasztását bizonyos élethelyzetek megnehezítik. Ezért véleményünk szerint a probléma megoldását jelentené (az SZMSZ módosításával) egy, a közszolgálati tisztviselők képzési előírásairól szóló 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet 1. számú melléklete szerinti (felsőfokú végzettségű) köztisztviselő kinevezése, aki a jegyzői/aljegyzői feladatok ellátását segítené.

Véleményünk szerint az SZMSZ-nek minden esetben kötelezően rendelkeznie kell a jegyző és az aljegyző együttes akadályoztatása esetére a jegyzői feladatok ellátásának módjáról, ez biztosíthatja megfelelően az önkormányzati (igazgatási) munka folyamatosságát. A törvény nem zárja ki, hogy a képviselő-testület a hat hónap lejárta után, ismételten döntsön a jegyző „helyettesítéséről”, a jegyzői feladatellátás módjáról, azonban erre csak betöltött jegyzői státusz esetében van lehetőség.

VI. A POLGÁRMESTERI HIVATAL

Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének d) pontja rögzíti, hogy a képviselő-testület törvény keretei között meghatározza szervezeti és működési rendjét, 33. cikkének (3) bekezdése pedig kimondja, hogy a testület sarkalatos törvényben meghatározottak szerint hivatalt hozhat létre. Az Mötv. keretszabályozást tartalmaz, így biztosítva azt, hogy a képviselő-testület a helyi sajátosságok figyelembe vételével alakíthassa ki hivatali szervezetét, határozhassa meg működését. A helyi önkormányzat képviselő-testülete az önkormányzat működésével, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására polgármesteri hivatalt vagy közös önkormányzati hivatalt hoz létre. A hivatal közreműködik az önkormányzatok egymás közötti, valamint az állami szervekkel történő együttműködésének összehangolásában. (Mötv. 84. § (1) bek.)

Az Mötv-ben meghatározott feladatok ellátása két módon lehetséges:

- önálló hivatal (polgármesteri hivatal, főpolgármesteri hivatal, megyei önkormányzati hivatal) működtetésével vagy
- több önkormányzat által létrehozott közös önkormányzati hivatal útján.

A polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal hivatalos elnevezését a képviselő-testületnek az SZMSZ-ben fel kell tüntetni (Mötv. 84. § (2) bek.). SZMSZ-ben szükséges azt is rögzíteni, hogy a képviselő-testület önálló hivatalt kíván fenntartani vagy közös önkormányzati hivatalhoz csatlakozik.

A kétezzer fő lakosságot meghaladó községnek, illetve lakosságszámától függetlenül a városnak főszabályként választási lehetősége van, hogy önálló hivatalt hoz létre, vagy közös

hivatal keretében látja el a hivatali feladatokat. Az Mötv. alapján a hivatal egységes, ez azonban nem jelenti azt, hogy a munkamegosztás érdekében szervezetileg nem tagolható.

A polgármester a jegyző javaslatára előterjesztést nyújt be a képviselő-testületnek a hivatal belső szervezeti tagozódásának, létszámának, munkarendjének, valamint ügyfélfogadási rendjének meghatározására (Mötv. 67. § (1) bek. d) pont).

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 KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATAL

A hivatalhoz tartozó községekben a polgármesteri hivatal feladatai körét a közös önkormányzati hivatal látja el.

Közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a járason belüli községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosságszáma nem haladja meg a kétezer főt. (Mötv. 85. § (1) bek.)

Azon községek, melyek lakosságszáma nem haladja meg a kétezer főt, nem tarthatnak fenn önállóan hivatalt. Az Mötv. rögzíti azt is, hogy a kétezer fő lakosságszámot meghaladó település szintén tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz. A közös önkormányzati hivatal kialakításának feltétele, hogy a települések összlakosságszáma érje el legalább kétezer fő, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább hét legyen (lakosságszámtól függetlenül).

Az Mötv. 146. § (3) bekezdése alapján a lakosságszám meghatározásánál a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvényben meghatározott lakosságszámot és időpontot kell figyelembe venni.

A közös önkormányzati hivatal létrehozásáról szóló megállapodásban meghatározottak szerint minden érintett településen biztosítani kell az igazgatási munka folyamatos vagy időszakos ellátásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket. A közös önkormányzati hivatal jegyzője, aljegyzője vagy megbízottja az érintett képviselő-testületek megállapodása alapján köteles biztosítani az egyes településeken történő ügyfélfogadást. A közös önkormányzati hivatal fenntartó önkormányzatok képviselő-testületei megállapodhatnak abban, hogy a nem hivatali székhely településeken az ügyfélfogadás a közös önkormányzati hivatal által létrehozott, állandó vagy ideiglenes jelleggel működő kirendeltség vagy ügyfélszolgálati megbízott személyén keresztül, informatikai hálózat alkalmazásával történjen. (Mötv. 85. § (8)-(9) bek.) SZMSZ-ben kell rögzíteni, hogy a jegyző, aljegyző vagy megbízottja milyen gyakorisággal tart a hivatalhoz tartozó községekben ügyfélfogadást.

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

A közös önkormányzati hivatal létszámát, belső szervezeti felépítését, működésének részletes szabályait, valamint a részletes feladat- és hatásköröit a közös önkormányzati hivatal

létrehozásáról szóló megállapodásban kell meghatározni, mely az SZMSZ függelékében megjeleníthető. A vezetői szintek kialakításánál figyelemmel kell lenni a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény előírásaira.

VIII. BIZOTTSÁGOK, RÉSZÖNKORMÁNYZATOK

VIII.1. A képviselő-testület bizottságai

A képviselő-testület előkészítő, véleményező, összehangoló, szervező és ellenőrző, továbbá döntési hatáskörökkel bizottságokat hozhat létre működésének megkönnyítése érdekében.

Az Mötv. 57. § (1) bekezdése kimondja, hogy a képviselő-testület SZMSZ-ében határozza meg bizottságait, a bizottságok tagjainak számát, a bizottságok feladat- és hatáskörét, működésük alapvető szabályait.

Az alakuló vagy az azt követő ülésen a polgármester előterjesztésére kell megválasztani a törvény által kötelezően létrehozandó bizottságokat. Általában a képviselő-testület maga határozza meg bizottságait, azonban az Mötv. és más törvények is előírhatják bizottság kötelező alakítását:

- pénzügyi bizottság, amelyet a kétezernél több lakosú településen meg kell alakítani (Mötv. 57. § (2) bek.);
- háromtagú vizsgálóbizottságot kell megbízni a polgármester ellen indított fegyelmi eljárás során (a száznál kevesebb lakosú községekben a fegyelmi vizsgálatot a képviselő-testület folytatja le.) (Kttv. 225/F. § (2) bek.);
- a három vagy annál több nevelési-oktatási intézményt fenntartó települési önkormányzat köznevelési ügyekkel foglalkozó bizottságot létesít és működtet (2011. évi CXCV. törvény 83. § (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 vagyonynyilatkozatok vizsgálatát, nyilvántartását, ellenőrzését végzi (Mötv. 39. § (3) bek., 57. § (2) bek.);
- az összeférhetetlenséggel kapcsolatos feladatokat látja el (Mötv. 37. § (1)-(2) bek.).

A képviselő-testület a száz, vagy a száznál kevesebb lakosú településen bizottságot nem választ, a bizottság feladatait a képviselő-testület látja el. Az ezer főt meg nem haladó lakosú településen a kötelező bizottsági feladat- és hatásköröket egy bizottság is elláthatja.

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.

Az egyes bizottságok személyi összetételénél az Mötv. nem támaszt szigorú kritériumokat. Korlátozó rendelkezés, hogy a bizottság elnökét és az elnökkel együtt számított tagjainak több mint a felét az önkormányzati képviselők közül kell választani. Nem lehet a bizottság elnöke vagy a tagja a polgármester. 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 kezdeményezi, előkészíti a képviselő-testület döntéseit, valamint a képviselő-testület által átruházott hatáskörben döntést hoz (Mötv. 59. § (1) bek.).

A képviselő-testület az SZMSZ-ben határozza meg azokat az előterjesztéseket, amelyeket bizottság nyújt be, továbbá amely előterjesztések a bizottság állásfoglalásával nyújthatók be a képviselő-testületnek (Mötv. 59. § (2) 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.

A bizottság a feladatkörében ellenőrzi a képviselő-testület hivatalának a képviselő-testület döntéseinek az előkészítésére, illetőleg végrehajtására irányuló munkáját.

A pénzügyi bizottság a helyi önkormányzatnál és intézményeinél:

- a) véleményezi az éves költségvetési javaslatot és a végrehajtásáról szóló féléves, éves beszámoló tervezeteit;
- b) figyelemmel kíséri a költségvetési bevételek alakulását, különös tekintettel a saját bevételekre, a vagyonváltozás (vagyonnövekedés, -csökkenés) alakulását, értékeli az azt előidéző okokat;
- c) vizsgálja az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás indokait és gazdasági megalapozottságát, ellenőrizheti a pénzkezelési szabályzat megtartását, a bizonylati rend és a bizonylati fegyelem érvényesítését;
- d) ellátja a képviselő-testület rendeletében meghatározott feladatokat. (Mötv. 120. § (1) bek.)

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

Az SZMSZ-ben a bizottság intézkedéseinek, reagálásának módozatait is indokolt megjeleníteni.

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 vagy határozat előkészítésére,
- társulási vagy együttműködési megállapodások előkészítésre,
- valamely ügy kivizsgálására,
- speciális ellenőrzési feladatok elvégzésére, vizsgálatok lefolytatására,
- rendezvények előkészítésére.

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

ideiglenes bizottság feladatait és működésének meghatározott idejét a létrehozásakor pontosan meg kell jelölni, mivel ez a bizottság a feladatának végrehajtásával megszűnik. Az elvégzett munkájukról jelentés formájában tájékoztatják a képviselő-testületet.

A képviselő-testület döntési jogot adhat bizottságainak, melyet bármikor visszavonhat. (Mötv. 59. § (3) bek.). A bizottságokra történő átruházásánál a hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja. Garanciális előírás, hogy az átruházott hatáskör tovább nem ruházható (Mötv. 41. § (4)-(5) bek.). Az Mötv. 42. §-a garanciális okból felsorolja azokat a hatásköröket, amelyek a képviselő-testület kizárólagos jogkörei. Nagyobb településeken viszont célszerű átruházni jól elkülöníthető részfeladatokhoz kapcsolódó, nagyobb számban előforduló döntéseket (pl. szociális ügyek). A bizottság döntési jogosítványt egyaránt kaphat hatósági és nem hatósági ügyekben, határozata ellen a képviselő-testülethez lehet fellebbezni.

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 törvény 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 képviselő tagok száma), a névsort a függelékben lehet rögzíteni. A bizottságok részletes feladatkörét az SZMSZ melléklete tartalmazhatja, valamint azokat a hatásköröket is, amelyeket a képviselő-testület a bizottság(ok)ra átruház. A bizottság működési szabályait az ügyrendben lehet rögzíteni.

A bizottságok szervezett működését segítheti, ha a képviselő-testülethez hasonlóan éves, féléves munkaterv alapján működnek, melyet a képviselő-testület munkatervének megállapítását követően – az SZMSZ-ben meghatározott időn belül – készítenek el.

A bizottság ülésének összehívásáról a bizottság elnöke gondoskodik. A bizottságot össze kell hívni a polgármester indítványára az indítvány kézhezvételétől számított nyolc napon belül. (Mötv. 61. § (1) bek.). *Az ülés összehívását a bizottság tagjai is kezdeményezhetik.*

A polgármester számára biztosítani kell, hogy a bizottság tevékenységét figyelemmel kísérje, ezért a törvény alapján indítványozhatja a bizottság ülésének összehívását, továbbá felfüggesztheti a bizottság döntésének a végrehajtását, ha az ellentétes a képviselő-testület határozatával vagy az önkormányzat érdekeit sérti. A felfüggesztett döntésről a testület a következő ülésén határoz (Mötv. 61. § (2) bek.). A bizottsági döntés jogszerűségét biztosítja az a garanciális szabály, miszerint a jegyző köteles jelezni, ha a bizottság döntésében jogszabálysértést észlelt.

Célszerű a bizottságok működésével kapcsolatos ügyviteli teendők meghatározása is. A bizottságok működésének ügyviteli feladatait a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal látja el.

Indokolt rögzíteni a bizottságok működésének szabályait, az ülésekről készített jegyzőkönyv tartalmi, formai kritériumait, a bizottsági tagok döntéshozatalból való kizárására vonatkozó rendelkezéseket, figyelembe véve az Mötv. 60. §-át, amely többek között előírja, hogy a

bizottság működésére, határozatképességére és határozathozatalára, döntésének végrehajtására a képviselő-testületre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

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 jegyzőkönyvet kell készíteni. A bizottság által – átruházott hatáskörben – hozott önkormányzati döntésekről való nyilvántartás vezetéséről a jegyző gondoskodik.

Célszerű, ha az SZMSZ tartalmazza a bizottsági döntéshozatalból való kizárásra vonatkozó rendelkezéseket. A bizottsági döntéshozatalból kizárható az, akit vagy akinek a közeli hozzátartozóját az ügy személyesen érinti. A személyes érintettséget az érdekelt köteles bejelenteni. A bizottság tagjainak kizárásáról a bizottság dönt. A kizárt bizottsági tagot a határozatképesség szempontjából jelenlevőnek kell tekinteni.

Amennyiben a bizottság által tárgyalt ügy más bizottság feladat körét 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 szabályok az irányadók.

Jó gyakorlat, 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.

VIII.2. Településrészi önkormányzat

Léteznek olyan településrészek, amelyek az egészen belül viszonylagosan önálló közösséget alkotnak, különösen földrajzi adottságaik miatt. A képviselő-testület, az SZMSZ-ében meghatározottak szerint, valamely településrész sajátos érdekeinek képviseletére településrészi önkormányzatot hozhat létre települési képviselők közül, más. az adott településrészen élő választópolgárokból. Az Mtv. 62. § (4) bekezdése a részönkormányzat szervezetére, működésére és tagjaira a bizottságokra vonatkozó szabályok alkalmazását írja elő azzal az eltéréssel, hogy csak a részönkormányzat testületének vezetőjét kell a települési képviselők közül választani, de őt is csak abban az esetben, ha van olyan települési képviselő, aki a vezetői tisztséget vállalja, illetve hogy a részönkormányzat testületére önkormányzati hatósági hatáskör nem ruházható át.

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, hivatali kirendeltség létrehozásáról, településrészi önkormányzat megszűnésének eseteiről és az alkalmazandó eljárásról.

IX. AZ ÖNKORMÁNYZATOK TÁRSULÁSA ÉS EGYÜTTMŰKÖDÉSE

Az önkormányzatok – feladatainak hatékonyabb, célszerűbb, gazdaságosabb és ésszerűbb megoldása érdekében – együttműködhetnek egymással, valamint más gazdasági és szolgáltató szervezetekkel, illetve társulásokat hozhatnak létre. A településszerkezet elaprózottságából eredő hátrányok kiküszöbölésének egyik eszköze a társulás jogintézménye, amely két vagy több önkormányzat, megállapodás útján történő közös feladatellátása az erőforrások hatékony felhasználása érdekében. Az Mötv. 41. § (2) bekezdésében a képviselő-testület szervei közé sorolja a társulást, amely jellegéből fakadóan a társulásban részvevő valamennyi képviselő-testület közös szerve. A társulás a képviselő-testület felhatalmazása alapján önkormányzati döntést hozhat, amely a társulásra átruházott önkormányzati feladat- és hatáskörökben testesül meg.

Az Alaptörvény főszabályként a szabad társulás elvét rögzíti (32. cikk (1) bekezdés k) pont), ugyanakkor rögzíti, hogy törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását.

Az Mötv. 87. §-a rögzíti, hogy megállapodás alapján a helyi önkormányzatok képviselő-testületei egy vagy több önkormányzati feladat- és hatáskör, valamint a polgármester és a jegyző államigazgatási feladat- és hatáskörének hatékonyabb, célszerűbb ellátására jogi személyiséggel rendelkező társulást hozhatnak létre. Korlátozó rendelkezés, hogy a polgármester és a jegyző államigazgatási hatásköreit nem ruházhatja át a társulásra. Az államigazgatási hatáskörök esetén az adott ügyek döntésének előkészítése történik közösen. A képviselő-testület által a társulásra átruházott hatásköreinek választéka széles, a teljesség igénye nélkül: pl. a társulás által fenntartott intézmény vezetőjének megbízása és a megbízás visszavonása, intézményi nyitva tartás megállapítása, a társulás költségvetésének, zárszámadásának és beszámolóinak elfogadása, pályázatok benyújtása, a társulás térítésmentes és térítésköteles tevékenységei meghatározása, költségviselés arányának meghatározása.

Az Mötv. a helyi önkormányzatokhoz hasonlóan a törvény keretei között a társulások számára is biztosítja a feladatellátás szabadságát.

A társulási tanács munkaszervezeti feladatait (döntések előkészítése, végrehajtás szervezése) eltérő megállapodás hiányában a társulás székhelyének polgármesteri hivatala látja el. Az Mötv. szabályai szerint munkaszervezet kizárólag polgármesteri (közös önkormányzati) hivatal lehet, tehát az eltérő megállapodás kizárólag azt jelenti, hogy a munkaszervezeti feladatokat a székhelytelepülésen kívül bármely tagtelepülés hivatala is elláthatja.

A társult önkormányzatok jegyzőinek társulási tanács ülésén tanácskozási joggal történő részvételi lehetősége biztosíthatja, hogy a döntések előkészítésénél, a végrehajtás szervezésénél a szakszerűségi, törvényességi szempontok is érvényesíthetők legyenek.

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 megállapodásban szükséges rögzíteni.

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.

X. AZ ÖNKORMÁNYZAT KÖLTSÉGVETÉSE, VAGYONA

X.1. A gazdasági program, fejlesztési terv

A képviselő-testület hosszú távú fejlesztési elképzeléseit gazdasági programban, fejlesztési tervben rögzíti, melynek elkészítéséért a helyi önkormányzat felelős. A gazdasági program, fejlesztési terv a képviselő-testület megbízatásának időtartamára vagy azt meghaladó időszakra szól. (Mötv. 116. §)

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 az önkormányzat(ok) által nyújtandó kötelező és önként vállalt feladatok biztosítását, színvonalának javítását szolgálják.

A gazdasági program, fejlesztési terv, a megyei területfejlesztési elképzelésekkel összhangban tartalmazza különösen: az egyes közszolgáltatások biztosítására, színvonalának javítására vonatkozó fejlesztési elképzeléseket, ezen felül tartalmazhatja a munkahelyteremtés feltételeinek elősegítését, a településfejlesztési politika, az adópolitika célkitűzéseit, pályázati projektek megvalósítását, 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, fejlesztési tervet a képviselő-testület az alakuló ülést követő hat hónapon belül fogadja el, ha az egy választási ciklus idejére szól. Az elfogadása a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe tartozik. Ha a meglévő gazdasági program az előző ciklusidőn túlnyúló, úgy azt az újonnan megválasztott képviselő-testület az alakuló ülést követő hat hónapon belül köteles felülvizsgálni, és legalább a ciklusidő végéig kiegészíteni vagy módosítani (Mötv. 116. § (4)-(5) bek.).

Az SZMSZ-ben szabályozható a véleményezésbe bevont bizottságok, szervezetek köre.

X.2. A költségvetés

A helyi önkormányzat gazdálkodásának alapja az éves költségvetése. Ebből finanszírozza és látja el törvényben meghatározott kötelező, valamint a kötelező feladatai ellátását nem veszélyeztető önként vállalt feladatait. E feladatok ellátásának forrásait és kiadásait a helyi önkormányzat egységes költségvetési rendelete elkülönítetten tartalmazza. (Mötv. 111. § (2)-(3) bek.)

A költségvetési évben teljesülő költségvetési bevételi előirányzatát és költségvetési kiadások előirányzatát az államháztartás önkormányzati alrendszere esetében a költségvetési rendelet (nemzetiségi önkormányzat esetén határozat) állapítja meg. (Áht. 5. § (1) bek.)

A helyi önkormányzat költségvetésének tervezési-előkészítési folyamata az alábbi szakaszokra osztható fel:

- költségvetéshez költségvetési koncepció elkészítése,
- a költségvetési rendelet tervezet elkészítése,
- a költségvetési rendelet elfogadása.

Bár az Áht. kötelező jelleggel nem írja elő a költségvetési koncepció elkészítését, megkönnyíti a tervezés, ha a képviselő-testület előzetesen áttekinti a kormány által rendelkezésre bocsátott költségvetési irányelveket, az önkormányzat kötelezően előírt és szabadon vállalt feladatait, a fejlesztési elképzeléseket, egyéb kiadásokat és számításba veszi a várható bevételi forrásokat, a források bővítésének lehetőségeit. A tárgyalást követően a képviselő-testület határozatot fogadhat el a költségvetés elkészítésével kapcsolatos további munkálatok tárgyában.

A jegyző a költségvetési rendelet-tervezetet az Áht. 29/A. § szerinti tervszámoknak megfelelően készíti elő. A tervszámoktól csak a külső gazdasági feltételeknek a tervszámok elfogadását követően bekövetkezett lényeges változása esetén térhet el, az eltérést és annak indokát a költségvetési rendelet-tervezet indokolásában ismertetni kell. A jegyző által előkészített költségvetési rendelet-tervezetet a polgármester február 15-éig, ha a központi költségvetésről szóló törvényt az Országgyűlés a naptári év kezdetéig nem fogadta el, a központi költségvetésről szóló törvény hatálybalépését követő negyvenötödik napig nyújtja be a képviselő-testületnek. (Áht. 24. § (2)-(3) bek.)

A jegyző a költségvetési rendelet-tervezetet a költségvetési szervek vezetőivel egyeztet, annak eredményét írásban rögzíti, majd a rendelettervezetet és az egyeztetés eredményét a polgármester az SZMSZ-ben foglaltak szerint a képviselő-testület bizottságai elé terjeszti. A polgármester a képviselő-testület elé terjeszti a bizottságok által megtárgyalt rendelettervezetet, amelyhez csatolja legalább a pénzügyi bizottság írásos véleményét. (Ámr. 27. §)

A költségvetési rendelet-tervezettel egyidejűleg azokat a rendelet-tervezeteket is célszerű előterjeszteni a polgármesternek, nyújtania, amelyek a javasolt előirányzatokat megalapozzák.

A helyi önkormányzat költségvetésének végrehajtása a tervezett feladatok megvalósítását, a bevételek teljesítését és a kiadási előirányzatok felhasználását jelenti. Előfordulhatnak előre nem tervezhető körülmények, ami miatt a bevételek a tervezettől elmaradnak vagy év közben többletfeladatok jelentkeznek, ezekben az esetekben szükségessé válhat az előirányzatok évközi módosítása.

A helyi önkormányzati költségvetési előirányzatainak módosítására, az előirányzatok közötti átcsoportosításra fő szabály szerint a képviselő-testület jogosult. A helyi önkormányzat költségvetési rendelete azonban a polgármester számára lehetővé teheti a helyi önkormányzat bevételeinek és kiadásainak módosítását, valamint a kiadási előirányzatok közötti átcsoportosítást. (Áht. 34. § (1)-(2) bek.)

A polgármester a képviselő-testület utólagos tájékoztatása mellett, a képviselő-testület hatáskörébe tartozó át nem ruházható ügyek kivételével dönthet a két ülés közötti időszakban felmerülő, halaszthatatlan - a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott - a képviselő-testület hatáskörébe tartozó önkormányzati ügyekben.

A polgármester önkormányzati rendeletben (pl. az SZMSZ-ben, költségvetésről szóló rendeletben) meghatározott értékhatárig dönt a forrásfelhasználásról, döntéséről tájékoztatja a képviselő-testületet. (Mötv. 68. § (4) bek.)

A helyi önkormányzat költségvetésének végrehajtására vonatkozó zárszámadási rendelet tervezetét a jegyző készíti elő és a polgármester terjeszti a képviselő-testület elé úgy, hogy az a képviselő-testület elé terjesztését követő harminc napon belül, de legkésőbb a költségvetési évet követő ötödik hónap utolsó napjáig hatályba lépjen. A zárszámadási rendelet tervezetével együtt a képviselő-testület részére tájékoztatásul be kell nyújtani a kincstár az Áht. 68/B. § szerinti ellenőrzése keretében a helyi önkormányzat éves költségvetési beszámolójával kapcsolatosan elkészített jelentését. (Áht. 91. § (1) bek.)

Az SZMSZ-ben a képviselő-testület – figyelemmel az Mötv. és az Áht. szabályaira – meghatározhatja a költségvetésről és a zárszámadásról szóló önkormányzati rendeletek készítésének, tárgyalásának részletes szabályait.

A gazdálkodás átláthatóságának biztosítása érdekében rögzíteni lehet a polgármester részére meghatározott átcsoportosítási általános jogokat, melynek alapján az éves költségvetési rendelet a konkrét hatáskör átruházást biztosítja. Az átcsoportosítás joga nem lehet korlátlan, annak meghatározott keretek között kell történnie.

X.3. Az önkormányzat vagyona

A helyi önkormányzat vagyona a tulajdonából és a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll, amelyek az önkormányzati feladatok és célok ellátását szolgálják. (Mötv. 106. § (2) bek.) Az önkormányzat vagyongazdálkodásnál fő szempontrendszer a vagyon gyarapításának elősegítése, (pl. beruházás, kisajátítás, adomány elfogadása, térítésmentes juttatás útján), illetve a már meglévő vagyon fenntartása, állagának védelme, költségtakarékos működtetése, hasznosítása. A vagyon hasznosítása történhet a vagyontárgy bérbeadásával, valamint vállalkozási tevékenység folytatásával úgy, hogy az önkormányzat által ellátott kötelező feladatok megvalósítását nem veszélyeztetheti.

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

A helyi önkormányzati ügyek eredményesebb megvalósítása érdekében alapítványokat hozhat létre, és a Polgári Törvénykönyv által szabályozott közérdekű kötelezettségvállalásokat tehet. Az SZMSZ az előkészítés legfontosabb fázisait írhatja elő.

X.4. A gazdálkodás ellenőrzése

Az államháztartási kontrollok három szintjét különböztetjük meg: külső (törvényhozói), kormányzati szintű és szervezeti szintű. A külső (törvényhozói) ellenőrzést az Állami Számvevőszék végzi. Az államháztartás kormányzati szintű ellenőrzése a kormányzati ellenőrzési szerv, az európai támogatásokat ellenőrző szerv és a kincstár által valósul meg. Szervezeti szinten a belső kontrollrendszerbe beleértjük a belső ellenőrzést is.

A helyi önkormányzatnak nyújtott európai uniós és az ahhoz kapcsolódó költségvetési támogatások felhasználását az Európai Számvevőszék és az Európai Bizottság illetékes szervezetei, kormányzati ellenőrzési szerv, a fejezetek ellenőrzési szervezetei, a kincstár, az ellenőrzési hatóság, az európai uniós támogatások irányító hatóságai és a közreműködő szervezetek képviselői is ellenőrizhetik. (Mötv. 119. § (1) bek.)

Az Állami Számvevőszék az önkormányzatok ellenőrzése során azok pénzügyi-gazdasági helyzetét értékeli, kockázatait feltárja. Ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi. Az ÁSZ jelentései nyilvánosak.

A jegyző köteles - a jogszabályok alapján meghatározott - belső kontrollrendszert működtetni, amely biztosítja a helyi önkormányzat rendelkezésére álló források szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását (Mötv. 119. § (3) bek.). A költségvetési szerv vezetőjeként köteles olyan szabályzatokat kiadni, folyamatokat kialakítani és működtetni a szervezeten belül, amelyek biztosítják a rendelkezésre álló források szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását.

A jegyző köteles gondoskodni - a belső kontrollrendszeren belül - a belső ellenőrzés működtetéséről az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók és a nemzetközi belső ellenőrzési standardok figyelembevételével. A helyi önkormányzat belső ellenőrzése keretében gondoskodni kell a felügyelt költségvetési szervek ellenőrzéséről is. (Mötv. 119. § (4) bek.)

A közös hivatalt alkotó önkormányzatok képviselő-testületeinek döntése alapján a belső ellenőrzést a közös hivatal jegyzője alakítja ki.

A helyi önkormányzat, a helyi nemzetiségi önkormányzat, az önkormányzatok társulása, és az irányításuk alá tartozó költségvetési szervek belső ellenőrzési feladatait a képviselő-testület, illetve a társulási tanács döntése alapján elláthatja:

- a) az irányító szerv által foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban alkalmazott vagy polgári jogi szerződés keretében foglalkoztatott belső ellenőr;
- b) a társulás által foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban alkalmazott vagy polgári jogi szerződés keretében foglalkoztatott belső ellenőr (370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 15. § (7) bek.)

A helyi önkormányzatra vonatkozó éves ellenőrzési tervet a képviselő-testület az előző év december 31-éig határozatával hagyja jóvá.

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

XI. ZÁRÓ RENDELKEZÉSEK

A záró rendelkezéseken belül tüntethetők fel többek között a hatályba léptető rendelkezések, az átmeneti rendelkezések, a módosító rendelkezések, a hatályon kívül helyező rendelkezések.

Az SZMSZ hatályba lépésének napját célszerű a kihirdetését követő meghatározott napban vagy a kihirdetést követő meghatározott hónap meghatározott napjában, vagy ha így nem határozható meg egyértelműen, naptári napban kell meghatározni. Az SZMSZ hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.

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

XII. MELLÉKLET ÉS FÜGGELÉK

Ha rendelet törzsszövegében nem fejezhető ki átláthatóan a kívánt szabályozási tartalom, indokolt a mellékletek megalkotása. A jogszabály törzsszövegét és a hozzá kapcsolódó mellékletet együtt kell alkalmazni és értelmezni, így a törzsszövegre vonatkozó hatályba léptető rendelkezés a mellékletre is vonatkozik (BH 2015. 142.). Amennyiben mellékletet kell alkotni, akkor azt úgy kell megtenni, hogy a rendelet törzsszövegének valamely szakasza a melléklet szerinti szabályozási tartalom megjelölésével hivatkozik a mellékletre. Az SZMSZ mellékletében van lehetőség táblázatot vagy idézetet elhelyezni.

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.

A függelék a melléklettel ellentétben nem tartalmaz normatív tartalmú rendelkezéseket, kizárólag a rendelet alkalmazását megkönnyítő, tartalmával összefüggő információkat tartalmaz. A függelék nem része az önkormányzati rendeletnek, módosításához nem szükséges a rendeletet is módosítani. Az SZMSZ szövegében nem lehet a függelékre hivatkozni, nem képezheti az önkormányzati rendelet részét, csupán a jogalkalmazó tájékozódását segíti elő.

Függelékként csatolhatók a testület döntési körén kívül eső, de a működés szempontjából fontos anyagok:

- az önkormányzat közigazgatási területének leírása,
- képviselők név szerinti felsorolása,
- bizottsági tagok névsora,
- önkormányzat gazdasági programja, amelyet határozattal fogad el,
- bizottságok által elfogadott bizottsági ügyrendi szabályzatok,
- polgármesteri hivatal szervezeti és működési szabályzata, amelyet a képviselő-testület határozatban fogad el,
- 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 házas- vagy élettársa, valamint gyermeke vagyonnyilatkozatának nyilvántartásáról,
- hatályos önkormányzati rendeletek jegyzéke,
- határozatok nyilvántartása,
- képviselő-csoport vezetőinek feladatai,
- kimutatás az önkormányzat nemzetközi kapcsolatairól, testvértelepüléseiről,
- média tájékoztatásának rendje.

Az ajánlás lezárásának időpontja: 2019. szeptember

Készítette: Belügyminisztérium, Önkormányzati Főosztály

MELLÉKLETEK

1. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv. SZMSZ-re vonatkozó rendelkezései:

Hivatkozás	Tartalom
27. § (1a) bek.	megyei önkormányzat székhelyének meghatározása
32. § (2) bek. a) pont	képviselői jogosultság
33. §	képviselői tiszteletdíj, természetbeni juttatás csökkentése, megvonása
37. § (1) bek.	lemondó nyilatkozatot átvevő bizottság meghatározása
39. § (3) bek.	vagyonynyilatkozat-vizsgáló bizottság kijelölése
43. § (2) bek.	megyei közgyűlés elnöke megválasztásának módja
43. § (3) bek.	SZMSZ megalkotása és felülvizsgálatának kötelezettsége
44. §	képviselő-testületi ülések száma
45. §	polgármesteri és alpolgármesteri tisztség egyidejű betöltetlensége, tartós akadályoztatása
48. § (2) bek.	nyílt szavazás módja
48. § (3) bek.	név szerinti szavazás esetei és módja
48. § (4) bek.	titkos szavazás módja
49. § (2) bek.	személyes érintettség bejelentési kötelezettség elmulasztása jogkövetkezményeinek meghatározása
50. §	minősített többség esetei
51. § (2) bek.	önkormányzati rendelet kihirdetésének módja
52. § (1) bek. n) pont	jegyzőkönyv tartalma
53. § (1) bek.	működés részletes szabályai, az SZMSZ tartalma
53. § (3) bek.	önszerveződő közösség tanácskozási joga, döntéshozatalba való bevonása
57. § (1) bek.	bizottságok és feladataik meghatározása
57. § (2) bek.	vagyonynyilatkozatok vizsgálatát végző bizottság meghatározása
59. § (2) bek.	bizottság által benyújtott és véleményezett előterjesztések meghatározása
62. § (1) bek.	részönkormányzat létrehozása
64. § (2) bek.	polgármesteri tisztség betöltésének módja
68. § (2) bek.	képviselő-testület döntése pótlásának esetei
68. § (3) bek.	két ülés közötti időszakban hozott döntés

69. § (2) bek.	a képviselő-testület összehívására és vezetésére kijelölt képviselő
82. § (3) bek.	jegyzői és aljegyzői tisztség egyidejű betöltetlensége, tartós akadályoztatása esetére a feladatellátás módja
84. § (2) bek.	a hivatal hivatalos elnevezése
138. § (2) bek.	kormányhivatal vetetője által megalkotott rendelet közzététele

2. A Kúria Önkormányzati Tanácsának 2012-2019. évi SZMSZ-t érintő döntései

Hivatkozás	Tartalom
Képviselő-testületi ülés, működés	
5009/2019/4.	ülésszünet
5051/2016/4.	hatáskör átruházás
5046/2016/8.	testületi ülés napirend
5020/2016/3.	ülés nyilvánossága
5019/2016/3.	zárt ülés
5056/2012/5.	ülésvezetés, jogok átruházása
5036/2012/6.	összehívás, napirendre tűzés
5030/2012/9.	működés, ülés összehívása
5003/2012/9.	videokonferencia szavazás
Főpolgármester, polgármester, alpolgármester	
5022/2017/4.	főállású alpolgármester
5043/2015/4.	polgármesteri vétó
5026/2012/9.	főpolgármester egyetértési jog
Rendeletalkotás	
5043/2015/4.	rendelet ismételt elfogadása
5025/2015/4.	rendelet hatályba léptető rendelkezése
5017/2014/4.	rendelet melléklete
5067/2012/4.	pontatlan megfogalmazás, jogellenes felhatalmazás
5056/2012/5.	magasabb szintű jogszabály átvételének tilalma
5055/2012/8.	önkormányzati döntések formája
5027/2012/15.	rendeletalkotás, jegyzőkönyv
5045/2012/5.	saját előírások betartása

3. Fontosabb alkotmánybíróági döntések

Hivatkozás	Tartalom
Feladatok és hatáskörök, a hatáskör átruházása	
551/B/2004. AB határozat	fegyelmi jogkör átruházása
10/1995. (II. 22.) AB határozat	képviseleti jog átruházása
1025/H/1994. AB határozat	a hatáskör gyakorlásának feltételei és módja
35/1993. (V.28.) AB határozat	polgármesteri hivatalra átruházott feladatkörök
A képviselő-testület működése	
68/2009. (VI. 24.) AB határozat	ülésen való hozzászólások
114/H/2005. AB határozat	felszólalási lehetőség
645/B/2003. AB határozat	képviselői önálló indítványok előterjesztése
33/1999. (X.30.) AB határozat	képviselői mandátum vizsgálat, hatáskörelvonás
33/1998. (VI. 25.) AB határozat	önkorlátozó rendelkezések
28/1996. (VII. 3.) AB határozat	érdemi vagy ügyrendi kérdések eldöntésére irányuló javaslat
1625/B/1991.	tartózkodás lehetőségének szabályozása
A képviselők kérdezési, hozzászólási joga, képviselő-csoport	
68/2009.(VI. 24.) AB határozat	hozzászóláshoz való jog
399/H/2004. AB határozat	képviselőcsoportok alakítása
844/B/2002. AB határozat	képviselőcsoportok alakítása (megyei önkormányzat)
441/H/2001. AB határozat 1285/H/1993. AB határozat 39/2001. (X. 19.) AB határozat	képviselőcsoportok megalakítása
308/B/2000. AB határozat	véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlása
49/1992.(IX. 26.) AB határozat	széksértés miatt a képviselő kizárása
43/1992.(VII.16.) AB határozat	széksértés miatt a képviselő kizárása
A döntéshozatali eljárás	
22/1990. (X. 16.) AB határozat	rendeletalkotási kötelezettség
20/2001. (VI. 11.) AB határozat	önkormányzati rendelet megjelölése
9/1996. (II. 23.) AB határozat	minősített többség
69/1995. (XII. 12.) AB határozat	önkormányzati rendelet felülbírálata

47/1993. (VII. 2.) AB határozat	önkormányzati rendelet kihirdetése
32/1993. (V. 26.) AB határozat	önkormányzati rendeletek kihirdetése képviselői jelenlét
70/1992.(XII.21.) AB határozat	képviselői jelenlét
69/1992. (XII.21.) AB határozat	minősített többség
2024/H/1991. AB határozat	önkormányzati rendelet kihirdetése
A nyilvánosság	
57/2000. (XII. 19.) AB határozat	képviselő-testületi ülésen készült hangfelvételhez, szavazógépes szavazáskor a számítógépes listához való hozzáférés
33/1999. (X.30.) AB határozat	zárt ülésre meghívandók köre
17/1997. (II. 28.) AB határozat	zárt ülés tartása
19/1995. (III. 28.) AB határozat	képviselő-testületi ülés dokumentumaihoz hozzáférés
32/1992. (V. 29.) AB határozat	zárt ülés előterjesztéséhez, jegyzőkönyvéhez való hozzáférés
5/2014. (II. 14.) AB határozat	közérdekű adatok és a döntés-előkészítő adatok nyilvánossága
A polgármester, az alpolgármester és a jegyző	
3/2005. (II.25.) AB határozat	jegyző hatáskörének elvonása
23/2001. (VI. 29.) AB határozat	alpolgármester jogállása
19/2001. (VI. 11.) AB határozat	polgármester törvényben megállapított saját hatáskörének elvonási tilalma
43/2000. (XI. 24.) AB határozat	jegyző államigazgatási hatósági hatáskörének gyakorlásának korlátozása
24/2000. (VII. 6.) AB határozat	polgármester felfüggesztése, önkényes akadályozása
961/B/1993. AB határozat	polgármester képviseleti joga
58/1992. (XI. 6.) AB határozat	a jegyző törvényes döntési hatáskörének korlátozása
A polgármesteri hivatal	
638/H/1997. AB határozat	polgármesteri hivatal létszáma
13/1997. (II. 28.) AB határozat	vezetői illetménypótlék
A képviselő-testület bizottságai	
43/2009. (IV. 3.) AB határozat	bizottsági ülésre szóló eseti képviseleti meghatalmazás
844/B/2002. AB határozat	bizottságok összetétele
101/B/2001. AB határozat 577/E/1999. AB határozat 126/E/2001. AB határozat	közgyűlési képviselői csoportok és bizottságok kapcsolata

117/B/1996. AB határozat	bizottsági tagság
68/1992. (XII. 21.) AB határozat	ideiglenes bizottság létrehozása
216/B/1995. AB határozat	nem képviselő bizottsági tag
A településrészi önkormányzat	
54/1997. (X. 31.) AB határozat	településrészi önkormányzat létrehozása
A képviselők tiszteletdíja	
118/2009. (XI. 20.) AB határozat	tiszteletdíj mértéke
34/2002.(VII.11.) AB határozat	tiszteletdíj mérséklése vagy megvonása
6/1996. (II.23.) AB határozat	képviselői költségtérítés összeghatárhoz való kötése
31/1992.(V.29.) AB határozat	a képviselők költségtérítésének és juttatásának mértéke

**Az Önkormányzati
Hírlevél kiadásáért
felel:**

• **Dr. Bekényi József**, Belügyminisztérium,
Önkormányzati Főosztály

Szerkesztésért felel:

• **Dr. Barabás Zoltán**, Belügyminisztérium,
Önkormányzati Főosztály

Szerkeszti:

• **az Önkormányzati Hírlevél
szerkesztőbizottsága**

Szerkesztőbizottság címe:

Belügyminisztérium, Önkormányzati Főosztály
1903. Budapest, Pf. 314.



E-mailcím:

onkormanyzati_hirlevel@bm.gov.hu



Telefon:

+36 1 441 1127