

Változások a képviselő-testületek és szerveik működésében 2013. január 1-jétől

Dr. Szekeres Antal

jegyző,
Debrecen
Megyei Jogú Város



A jegyzők 2012. őszi feladatai közül kétségtelenül az a legfontosabb, hogy a jogszabályokban meghatározott államigazgatási feladatok átadását a járási hivatalok számára előkészítsék.

A nagy munka mellett kevesebb figyelem irányul a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 2013. január 1-jén hatályba lépő rendelkezéseire.

Mint ismeretes a törvény több lépcsőben lépett, illetve lép hatályba.

2012. január 1-jétől hatályos az önkormányzati vagyona és a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletére vonatkozó szabályozás.

2012. április 15-től kapott felhatalmazást a helyi önkormányzat képviselő-testülete arra, hogy önkormányzati rendeletben meghatározza a tiltott, közösségellenes magatartásokat. Az önkormányzati rendeletek megalkotását lehetővé tevő rendelkezéseket – a Mötv. 51. § (4) bekezdését, valamint a 143. § (4) bekezdésének e) pontját – az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatával alkotmányellenesnek találta, ezért azokat megsemmisítette. A Mötv. hivatkozott rendelkezései 2012. november 15-én hatályukat veszítették.

A 2014. évi általános önkormányzati választások napján lép hatályba a helyi önkormányzati képviselői megbízás, valamint a polgármesteri megbízás keletkezésére és megszűnésére vonatkozó szabályozás, az összeférhetetlenség és a méltatlanság szabályaival együtt.

A Mötv. fent nem említett szakaszainak többsége 2013. január 1-jén lép hatályba.

Egy cikk keretében nincs arra lehetőség,

A járási hivatalok kialakításával kapcsolatos feladatoknak köszönhetően napjainkban kevesebb szó esik a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Mötv.) rendelkezéseiről.

E cikk keretében elsősorban a képviselő-testület működésére és szerveire vonatkozó új szabályozás kerül górcső alá a Mötv. 2013. január 1-jén hatályba lépő szakaszai közül.

hogy valamennyi hatályba lépő rendelkezést áttekintsünk, a figyelmét csak a képviselő-testület működésére és szerveire vonatkozó új rendelkezésekre kívánom felhívni.

Azokat a szabályokat, melyeket a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) is tartalmazott nem ismételtem, pusztán a főbb különbségeket, eltéréseket érzékeltetem a rövidebb áttekinthetőség kedvéért.

I. A KÉPVISELŐ-TESTÜLET ÉS MŰKÖDÉSE

A képviselő-testületi ülés összehívása, vezetése

- A települési önkormányzatok vonatkozásában az alakuló ülésen a *korelnök szerepe megszűnik*. Az alakuló ülést is a polgármester vezeti. (A korelnök szerepe a megyei közgyűlés alakuló ülésén értelemszerűen megmarad.)
- Az *alakuló vagy az azt követő ülésen* meg kell alkotni vagy felül kell vizsgálni az SzMSz-t, s ekkor kerül sor a bizottságok tagjainak és az alpolgármestereknek a megválasztására, illetve az illetményükről, tiszteletdíjükről való döntésre. [Mivel a polgármester illetményét, tiszteletdíját a Mötv. fix összegben határozza meg, erről sem az alakuló ülésen, sem később nem kell dönteni. A Mötv. 80. §-a az alpolgármester illetményét is fix összegben állapította meg, így a Mötv. 43. § (3) bekezdése és 80. §-a között nincs összhang.]
- A törvényben meghatározottak kezdeményezésére a képviselő-testület ülését *tizenöt napon belüli időpontra* össze

kell hívni. [Az Ötv. 12. § (1) bekezdése nem határozott meg időpontot.]

A képviselő-testületi ülés nyilvánossága

- Az Ötv. szerint választás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízás adása, annak visszavonása, fegyelmi eljárás megindítása, fegyelmi büntetés kiszabása és állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor zárt ülést kell tartani, ha az érintett a nyilvános tárgyalásba nem egyezik bele. A Mötv. szerint a fenti esetekben csak az *érintett kérésére* kell zárt tárgyalást tartani, de *fegyelmi büntetés kiszabása*kor zárt ülést kell tartani.
- A nemzetiségi önkormányzat elnöke *kizárólag* az általa képviselt *nemzetiséget érintő ügy* napirendi tárgyalásakor vehet részt a zárt ülésen. Meghívás esetén a *polgármesteri hivatal ügyintézője* is részt vehet a képviselő-testület zárt ülésén.
- Közmeghallgatáson nem csak a választópolgárok, hanem a teljes *helyi lakosság* kérdezhet, illetve tehet javaslatokat. Az elhangzott javaslatra, kérdésre a közmeghallgatáson, vagy legkésőbb *tizenöt napon belül* választ kell adni.
- A közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell. A zárt ülésen hozott képviselő-testületi *döntés* is nyilvános. Ez az egész dokumentum nyilvánosságát jelenti, amely nincs teljesen összhangban az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény szóhasz-

nálátával, mivel az utóbbi nem a dokumentumok, hanem az adatok nyilvánosságáról szól.

- A Mötv. szöszerint megismétli azon Ötv. rendelkezést – amely 1990 óta változatlan formában hatályos –, mely szerint választópolgárok a zárt ülés kivételével betekínhetnek a képviselő-testület előterjesztésébe és ülésének jegyzőkönyvébe. A már hivatkozott 2011. évi CXII. törvény 1. melléklete által szabályozott általános közzétételi listában meghatározott adatokat, így a helyi önkormányzat képviselő-testületének nyilvános ülésére benyújtott előterjesztéseket és az ülések jegyzőkönyveit közzé kell tenni, így az bárki számára megismerhetővé válik. A Mötv. azonban csak a választópolgároknak ad betekintési lehetőséget, amely gyakorlása során a választójog leellenőrzése is számos kérdést felvet, (ki ellenőrizi, milyen adatbázisból stb.).

Döntéshozatal

A Mötv. döntéshozatalra vonatkozó szabályozása részletes, pontosító jellegű, orvosolja az elmúlt időszakban felmerülő, Ötv.-ben nem szabályozott gyakorlati problémákat.

- A betöltetlen önkormányzati képviselői helyet a *határozatképesség szempontjából betöltöttnek* kell tekinteni.
- A *nyílt szavazás módját* a szervezeti és működési szabályzatban (a továbbiakban: SzMSz) kell meghatározni.
- A *név szerinti szavazás* szabályait részletesen előírja a törvény.
- Titkos szavazás tartható a zárt üléseken. (Az Ötv. alapján az alpolgármestert minden esetben – nyílt ülésen is – titkos szavazással választja a testület.)
- A szavazást bármely önkormányzati képviselő kérésére *egy alkalommal meg lehet ismételni*, ha kétség merül fel a szavazás eredménye felől.
- A személyes érintettségre vonatkozó bejelentési kötelezettség elmulasztásának *jogkövetkezményeit* az SzMSz-ben kell meghatározni.
- A képviselő-testület feloszlása nem mondható ki az általános választást megelőző év *november 30. napját* követően. (Az Ötv.-ben az általános önkormányzati választásokat megelőző év október 1. napja a határidő.)
- A döntéshozatalból kizárható az, akit vagy akinek a *közel hozzátartozóját* az ügy személyesen érinti. (Az Ötv. a hozzátartozó érintettségét tekintette relevánsnak. A két törvény által használt kategória között lényegi különbség, hogy az Ötv. szerinti hozzátartozó fogalomba beletartozik az

egyeneságbeli rokon házastársa, ellentétben a Mötv.-ben használt közeli hozzátartozói körrel. A Mötv. által használt közeli hozzátartozók körébe továbbá nem tartozik bele az élettárs, csak abban az esetben, ha bejegyzett élettársi kapcsolat áll fenn. Az érintettség köre bővült viszont az örökbefogadott, a mostoha és nevelt gyermek, valamint az örökbefogadó-, a mostoha- és nevelőszülővel.)

- A *minősített többséggel* hozandó döntések *tágabb* kört ölelnek fel, hiszen minősített többség szükséges például az összeférhetetlenség és a méltatlanság megállapításához, a képviselői megbízás megszűnéséről való döntéshoz. (Az összeférhetetlenségre és a méltatlanságra vonatkozó szakaszok a 2014. évi általános önkormányzati választások napján lépnek hatályba.)

Jegyzőkönyv

- A jegyzőkönyv kötelezően meghatározott *tartalmi elemei* sokkal *részletesebb* jegyzőkönyv megírását teszik szükségessé.
- A Mötv. kimondja, hogy a *jegyzőkönyv közökirat*.

Önkormányzati rendeletek

- Az Ötv. oly sokat idézett 16. § (1) bekezdésében foglalt szabályozás értelemszerűen nem került át a Mötv.-be. Ennek indoka, hogy Magyarország Alaptörvényének 32. cikk (2) bekezdése rögzíti, hogy feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.
- Rövidül az önkormányzati rendelet helyesbítésére nyitva álló idő, a kihirdetést követő tíz munkanapról *hat munkanapra*.
- A saját honlappal rendelkező önkormányzat a rendeletét a honlapján is *közvetteszi*.
- A kihirdetett önkormányzati rendelet *haladéktalanul* meg kell küldeni a kormányhivatalnak.
- A közterületek elnevezésének rendje rendeletben kerül megállapításra.
- A képviselő-testület rendeletben határozhatja meg annak jogkövetkezményeit, ha a helyi közösség tagjai nem tartják be a közösségi együttélés szabályait, illetve képességük és lehetőségük szerint nem járulnak hozzá a közösségi feladatok ellátásához.

Hatáskör átruházása

- Átruházott hatáskör címzettje lehet a *jegyző* is.

- A *nemzetiségi önkormányzat testületére nem ruházhat* hatáskört a képviselő-testület.
- Az át nem ruházható hatáskörök közül kikerült például a díszpolgári cím adományozása, azonban azok köre bővült többek között a terület-szervezési kezdeményezéssel és az önkormányzati képviselői megbízás megszűnéséről szóló döntéssel (abban az esetben, ha a képviselő egy éven át nem vesz részt a képviselő-testület ülésén).

A törvény garanciális jellegű szabályokat határoz meg, a részletes szabályok megalkotását azonban a képviselő-testületekre bízta, amelyek az SzMSz keretei között rögzíthetik a részletszabályokat.

II. A KÉPVISELŐ-TESTÜLET SZERVEI

A képviselő-testület szervei a *jegyzővel és a társulással* bővülnek. (Az Ötv. a társulást nem nevesíti szervként, bár a testület hatáskört törvényben meghatározottak szerint ruházhat a társulásra is.)

Bizottság

- A száz főt meg nem haladó lakosú településen nem hoz létre bizottságot a képviselő-testület, *az ezer főt meg nem haladó településen* a kötelező bizottsági feladat- és hatásköröket *egy bizottság* is elláthatja.
- Rendelkezik a Mötv. *ideiglenes bizottság* létrehozásáról, amely egyes önkormányzati feladatok ellátásának időtartamára hozható létre.
- A polgármester nem lehet a bizottság elnöke vagy tagja, de nem kizárt, hogy az alpolgármester vagy a polgármesteri hivatal köztisztviselője a bizottságban helyet kapjon.
- A bizottság – feladatkörében – kezdeményezi, előkészíti a képviselő-testület döntéseit, átruházott hatáskörben döntést hoz. (A „*szervezi és ellenőrzi a döntések végrehajtását*” szövegrész *nem* került átemelésre az Ötv.-ből.)
- *Nem* lesz lehetősége a bizottságnak arra, hogy *ellenőrizze* a képviselő-testület hivatalának, a képviselő-testület döntéseinek az előkészítésére, illetőleg végrehajtására irányuló munkáját.
- A bizottság üléséről készített jegyzőkönyvet a *bizottság elnöke és egy tagja írja alá*.
- A bizottságot a polgármester indítványára *nyolc napon belül* össze kell hívni.

Településrészi önkormányzat

- Az *SzMSz-ben meghatározottak szerint* hozható létre.

- Önkormányzati hatósági hatáskör címzettje nem lehet.
- Szervezetére és működésére főszabályként a bizottságokra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

Polgármester

A polgármesterre vonatkozó szabályok egy része – a polgármesteri tisztség megszűnése és az összeférhetetlenségre vonatkozó szakaszok – 2014-ben lépnek hatályba.

Feladata és hatásköre

- Gyakorolja a *munkáltatói jogokat a jegyző tekintetében*.
- A polgármester *dönthet*, ha a képviselő-testület – határozatképtelenség vagy határozathozatal hiánya miatt – két egymást követő alkalommal ugyanazon ügyben nem hoz döntést. Az SzMSz-ben kell meghatározni azon – át nem ruházható hatáskörbe tartozó – ügyek körét, amelyekben dönthet a polgármester.
- A *polgármester dönthet* az át nem ruházható hatáskörök kivételével, az SzMSz-ben meghatározott, a képviselő-testület hatáskörébe tartozó önkormányzati ügyben, ha az halasztathatlan és a két ülés közötti időszakban merül fel. A képviselő-testületi hatáskörben hozott döntéseiről a polgármester *utólag* a képviselő-testületet tájékoztatja.

Díjazás, költségterítés

A polgármester díjazásának megállapítása *kikerül a képviselő-testület hatásköréből*, mivel azt a Mötv. határozza meg.

- A főállású polgármester vonatkozásában a Mötv. a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvényben meghatározott miniszteri, illetve a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvényben meghatározott helyettes államtitkári alapilletményből, illetménykiegészítésből, vezetői illetménypótlékból álló illetmény összegéhez viszonyítva települési (területi) önkormányzat típusokra lebontva *fix összegben határozza meg* az illetmény összegét.
- A társadalmi megbízatású polgármester tiszteletdíját a törvény a tisztség főállásban történő betöltése esetén irányadó mértékhez viszonyítva, annak százalékos mértékében határozza meg. A társadalmi megbízatású polgármester tiszteletdíja egészéről vagy meghatározott részéről a képviselő-testülethez intézett írásbeli nyilatkozatával lemondhat.

- A polgármester havonta illetményének, tiszteletdíjának *15%-ában* meghatározott összegű költségterítésre jogosult.

(A Mötv. 2013. január 1-jétől hatályon kívül helyezi a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény 3. § és 4. §-át, amely a polgármester díjazásáról szól, de hatályban marad a költségterítést szabályozó 18. §).

Alpolgármester

(Nem szerve a képviselő-testületnek, a díjazása miatt kerül itt feltüntetésre.)

A Mötv. alpolgármesterre vonatkozó szakaszai közül csak a díjazással kapcsolatos rendelkezések lépnek hatályba 2013. január 1-jétől.

- A főállású alpolgármester illetményét is *fix összegben* határozza meg a Mötv., a polgármesteri illetményhez viszonyítva, annak 90%-ában.
- A társadalmi megbízatású alpolgármester a társadalmi megbízatású polgármester tiszteletdíja 90%-ával meg egyező mértékű tiszteletdíjra jogosult.
- A társadalmi megbízatású alpolgármester is lemondhat tiszteletdíjának egészéről, vagy meghatározott részéről a képviselő-testülethez intézett írásbeli nyilatkozatával.

Jegyző

A jegyző vonatkozásában a Mötv. jelentős változásokat hoz.

- A jegyző a *képviselő-testület szerve*.
- Pályázat alapján, határozatlan időre a *polgármester nevezi ki*.
- Amennyiben hat hónapon belül a polgármester nem nevez ki jegyzőt – meghatározott feltételek mellett – a kormányhivatal vezetője ideiglenes hatállyal megfelelő jelöltet bíz meg a jegyzői feladatok ellátásával.
- Dönt önkormányzati hatósági ügyekben, átruházott hatáskörben *önkormányzati döntést* hozhat.
- Évente *beszámol a képviselő-testületnek* a hivatal tevékenységéről.
- A munkáltatói jogainak gyakorlása során a polgármester egyetértését az Ötv.-ben meghatározott eseteken túl, a polgármester által meghatározott kör vonatkozásában a *bérezéshez* is be kell szereznie a jövőben.
- A *közös önkormányzati hivatalt vezető jegyző* kinevezésére általános szabály, hogy a kinevezésről a közös önkormányzati hivatalt alkotó települések polgármesterei többségi döntéssel határoznak. A többségi döntés a közös önkormányzati hivatalt létrehozó települések lakosságszámahoz igazodik.

- A Mötv. *nem* használja a főjegyző elnevezést a *megyei önkormányzat hivatalának* vezetője esetén, így a jövőben csak a főpolgármesteri hivatal vezetője lesz főjegyző.

Aljegyző

(Nem szerve a képviselő-testületnek, de a kinevezési eljárásban történt lényeges változás indokolja a feltüntetését.)

- Az aljegyzőt – pályázat alapján, határozatlan időre, a jegyző javaslatára – a *polgármester nevezi ki*.
- A törvényi szabályozás arra utal, hogy *valamennyi* helyi önkormányzatnál aljegyzőt kell kinevezni.
- Csak a *fővárosban és fővárosi kerületben* kerülhet sor *több* aljegyző kinevezésére.
- A jegyzői és az aljegyzői tisztség *egyidejű* betöltetlensége, illetve tartós akadályoztatása esetére az SzMSz rendelkezik a jegyzői feladatok ellátásának módjáról legfeljebb hat hónap időtartamra.

Polgármesteri Hivatal

- Az Ötv. körjegyzőségről szóló rendelkezései hatályukat veszítik. A Mötv. *közös önkormányzati hivatal* felállításáról rendelkezik.
- Közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a járáson belüli községek, 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 hivatallhoz.
- A polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal *hivatalos elnevezését az SzMSz-ben* kell feltüntetni.
- A polgármesteri hivatal működési költségét az állam a költségvetési törvényben meghatározott mértékéig és a hivatal által ellátott feladatokkal arányban finanszírozza.

III. A KÉPVISELŐ-TESTÜLET SZERVEZETI ÉS MŰKÖDÉSI SZABÁLYZATA

A Mötv. hatályba lépő rendelkezései gyakran utalnak az SzMSz-ben szabályozandó területre. 2013. január 1-jétől a helyi önkormányzatok a jelenleginél tágabb körben, részletesebb szabályokat alkotnak működési rendjükre vonatkozóan.

Az alábbi táblázatban összevetve az Ötv. és a Mötv. szabályait, segítséget kapunk az új SzMSz megalkotásához, illetve a hatályos SzMSz-ek módosításához.

KÖZIGAZGATÁSI REFORM

AZ SZMSZ-BEN KÖTELEZŐEN SZABÁLYOZANDÓ TÁRGYKÖRÖK A MÖTV. ALAPJÁN

A SZABÁLYOZÁS TÁRGYA	MÖTV.	MÖTV.
a képviselő-testület működésének részletes szabályai	18. § (1) bekezdés	53. § (1) bekezdés
az önkormányzat hivatalos megnevezése, székhelye	–	53. § (1) bekezdés a) pont
a képviselő-testület átruházott hatásköreinek felsorolása	–	53. § (1) bekezdés b) pont
a képviselő-testület üléseinek összehívása, vezetése, tanácskozási rendje	–	53. § (1) bekezdés c) pont
az önkormányzati képviselőkre vonatkozó magatartási szabályok, az ülés rendjének fenntartása és az annak érdekében hozható intézkedések	–	53. § (1) bekezdés d) pont
a nyilvánosság biztosítása	–	53. § (1) bekezdés e) pont
a döntéshozatali eljárás, a szavazás módja	–	53. § (1) bekezdés f) pont
rendeletalkotás, határozathozatal	–	53. § (1) bekezdés g) pont
a képviselő-testület ülésének jegyzőkönyve	–	53. § (1) bekezdés h) pont
közmeghallgatás	–	53. § (1) bekezdés i) pont
az önkormányzat szervei, azok jogállása, feladatai	–	53. § (1) bekezdés j) pont
a jegyzőnek a jogszabálysértő döntések, működés jelzésére irányuló kötelezettsége	–	53. § (1) bekezdés k) pont
a képviselő-testület bizottságai	–	53. § (1) bekezdés l) pont
az évente tartandó képviselő-testületi ülések száma	12. § (1) bekezdés	44. §
a képviselő-testület összehívása, vezetésének módja a polgármesteri és az alpolgármesteri tisztség egyidejű betöltöttsége, tartós akadályoztatása esetén	31. §	45. §
a megyei közgyűlés elnökének megválasztása (csak a megyei önkormányzat SzMSz-ében)	–	43. § (2) bekezdés
azon önszerveződő közösségek meghatározása, melyek képviselőit tevékenységi körükben tanácskozási jog illeti meg a képviselő-testület és bizottsága ülésein	8. § (5) bekezdés	53. § (3) bekezdés
azon fórumok rendje, amelyek a lakosság, az egyesületek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják	–	53. § (3) bekezdés
a kerületi küldött részvétele a fővárosi közgyűlés ülésén (csak a fővárosi SzMSz-ben)	62. § (4) bekezdés	–
a minősített többségű döntést igénylő ügyek köre	15. § (1) bekezdés	50. §
a nyílt szavazás módja	–	48. § (2) bekezdés
név szerinti szavazás módjának meghatározása	–	48. § (3) bekezdés
titkos szavazás tartásának módja	–	48. § (4) bekezdés
a személyes érintettségre vonatkozó bejelentési kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményei	–	49. § (2) bekezdés
a bizottságok, a bizottság tagjainak számának meghatározása, a bizottságok feladat- és hatásköre, működésük alapvető szabályai	–	57. § (1) bekezdés
a vagyonnyilatkozatok vizsgálatát végző bizottság meghatározása	22. § (3) bekezdés	57. § (2) bekezdés
településrészi önkormányzat létrehozása	28. § (1) bekezdés	62. § (1) bekezdés
azon előterjesztések meghatározása, amelyeket bizottság nyújt be	–	59. § (2) bekezdés
azon előterjesztések meghatározása, amelyek a bizottság állásfoglalásával nyújthatók be a képviselő-testületnek	–	59. § (2) bekezdés
azon ügyek meghatározása, melyekben a polgármester döntést hozhat, amennyiben a képviselő-testület – határozatképtelenség vagy határozathozatal hiánya miatt – két egymást követő alkalommal ugyanazon ügyben nem hozott döntést	–	68. § (2) bekezdés
azon halaszthatatlan, a képviselő-testület hatáskörébe tartozó önkormányzati ügyek meghatározása, melyekben a polgármester a két ülés közötti időszakban dönthet	–	68. § (3) bekezdés
az önkormányzati rendelet helyben szokásos kihirdetésének módja	16. § (2) bekezdés	51. § (2) bekezdés
a jegyzői feladatok ellátásának módja a jegyzői és aljegyzői tisztség egyidejű betöltöttsége, illetve tartós akadályoztatása esetén	–	82. § (3) bekezdés
a polgármesteri hivatal, közös önkormányzati hivatal hivatalos elnevezése	–	84. § (2) bekezdés