

*A helyi önkormányzatok szervei és társulásaik**

Bevezetés

A rendszerváltozás kodifikációs munkájának egyik legfontosabb eredménye a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) megalkotása volt, amely több mint két évtizeden keresztül jelentette – többnyire stabil – alapját a magyar önkormányzati rendszernek. A – kisebb módosításokkal – öt és fél választási ciklust megélt jogszabály azonban mára már nem minden esetben jelentett garanciát arra, hogy a helyi önkormányzatok megfeleljenek a kor társadalmi-gazdasági kihívásainak.

Ez a körülmény vezetett arra, hogy a törvényhozás 2011-ben kiemelt figyelmet szentelt az önkormányzatokra vonatkozó jogszabályi rendelkezések újrakodifikálására. Magyarország Alaptörvényének (a továbbiakban: Alaptörvény) 31. cikk (3) bekezdése szerint a helyi önkormányzatok működésének keretét sarkalatos törvényben rendezi a jogalkotó. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt (a továbbiakban: Möt.) az Országgyűlés 2011. december 19-ei ülésnapján fogadta el.

Az új törvény kimondottan szigorúbb kereteket szab az önkormányzati autonómiának, egyúttal alapelvként deklarálja a választópolgárok önkormányzáshoz való kollektív jogainak védelmét.

Jelen publikáció célja, hogy – a Möt. szerkezetét követve – vázlatosan bemutassa a helyi önkormányzatok szerveinek műkö-

dését és a helyi önkormányzatok társulásaira vonatkozó szabályokat. A tanulmány terjedelmi korlátai a teljes önkormányzati rendszer felvázolása helyett szükségszerűen egyes súlypontok megkeresésére sarkallja a szerzőt. A jogintézmények tárgyalásánál kiemelt figyelmet fordítok a Möt.-ben kodifikált új szabályozási elemekre és – megyei jogú város jegyzőjeként – a hosszas elméleti fejtegetések helyett a törvény gyakorlati alkalmazására.

Önkormányzás, szervezetalakítás, társulás a nemzetközi jogban és az Alaptörvényben

A helyi önkormányzás fogalmát a legáltalánosabban a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának¹ (a továbbiakban: Charta) 3. cikk (1) bekezdése adja meg: „A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.” Ennek megfelelően mondja ki az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése: „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.”

A helyi önkormányzatok meglehetősen elvont fogalmának tisztázásához közelebb jutunk a Möt. 2. § (1) bekezdésének idézésével: „A helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül.”

A joggyakorlás tartalmát, a konkrét feladat- és hatáskörök gyakorlását azonban az esetek többségében nyilvánvalóan nem képes hatékonyan ellátni a választópolgárok – adott esetben több százezer főből álló – közössége, ezért az Alaptörvény 33. cikk

* A Közigazgatási Akadémia konferenciasorozat keretén belül, február 23-án az NKE-n megrendezett *Helyi önkormányzatok 2012* című konferencián elhangzott előadás közlésre szánt változata.

¹ 1985. október 15-én kelt egyezmény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról; kihirdetve az 1997. évi XV. törvénnyel.

(1) bekezdése is nevesíti a képviselő-testületet mint a feladat- és hatáskör címzettjét. Ezt deklarálja a Mötv. 10. § (2) bekezdése is, amikor kimondja, hogy a helyi közügyekben a döntést a helyi képviselő-testület vagy a választópolgárok helyi népszavazáson hozzák meg.

A helyi önkormányzásnak mint alapjognak leglényegesebb elemei közé tartozik a saját szervezeti és működési rend meghatározása, valamint az önkormányzatok közös társulásának kialakítása. Ezekre utal a Charta 6. cikkének (1) bekezdése és 10. cikk (1) bekezdése is: „A helyi önkormányzatok – anélkül, hogy ez törvény általánosabb rendelkezéseit sértene – a helyi szükségletekhez való alkalmazkodás és a hatékonyabb igazgatás érdekében maguk határozhatják meg belső igazgatási felépítésüket. [...] A helyi önkormányzatok jogosultak arra, hogy hatáskörüik gyakorlása körében közös érdekeltsgű feladatok megoldása érdekében együttműködjenek, és törvényi keretek között más helyi önkormányzatokkal társulást hozzanak létre.” A Charta idézett rendelkezését emeli alkotmányos szintre az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése: „A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között [...] meghatározza szervezeti és működési rendjét; [...] szabadon társulhat más helyi önkormányzattal.”

Új törvény mint az önkormányzatiság kódexe

Már az 1990-ben elfogadott Ötv. is kódexjelgű normaként volt ismert, az önkormányzatok gyakorlati működéséhez azonban elengedhetetlen volt számos más törvény rendszeres forratása. Külön törvény szabályozta a polgármester, valamint a képviselők jogállását és díjazását, vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségüket, a területszervezési eljárást, az önkormányzati társulásokat és – mint *lex specialis* – a többcélú önkormányzati társulásokat. A Mötv. megalkotásakor a jogalkotó törekedett arra, hogy a korábban külön normában szabályozott rendelkezése-

ket is belefoglalja a törvénybe, ezzel erősítve a sarkalatos jogszabály kódexjellegét.

A Mötv. szakaszosan (négy időpontban)² lép hatályba, ezzel párhuzamosan az Ötv. egyes rendelkezései szakaszosan vesztek hatályukat. A helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény, a területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvény és a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. törvény 2013. január 1-jén, a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény a 2014. évi általános önkormányzati választások napján veszti hatályát, míg a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény – az Ötv.-hez hasonlóan – szakaszosan veszti hatályát.

Bár jelen tanulmány kereteit meghaladja, érdemes megemlíteni, hogy az önkormányzati hivatalok jogalkalmazói munkájára számos más új – államháztartási, államigazgatási hatóságai, igazságügyi-szervezeti, nemzeti vagyonra vonatkozó stb. – törvény hatályba lépése is közvetlen hatással lesz a 2014-ig terjedő időszakban.

A helyi önkormányzatok szervei

Azzal, hogy a Mötv. 10. § (2) bekezdése kimondja, hogy a helyi közügyet a helyi önkormányzat a helyi képviselő-testület vagy a helyi népszavazás döntésével oldja meg, a jogalkotó a testületet a helyi önkormányzat legfőbb szervévé teszi. Ugyan konkrétan nem mondja ki a törvény, szintén a szervek között szükséges megemlíteni a települési képviselőket és a közülük választott tanácsnokot.

A képviselő-testület szerveinek körét a Mötv. 41. § (2) bekezdése az alábbiak szerint adja meg: polgármester, főpolgármester, a

² 2012. január 1.; 2012. április 15.; 2013. január 1. és a 2014. évi általános önkormányzati választások napja.

megyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, polgármesteri hivatal, megyei önkormányzati hivatal, közös önkormányzati hivatal, jegyző és társulás. Már most célszerű felhívni a figyelmet a Mötv. egyik nívumára: az Ötv. 9. § (2) bekezdése által megadott szervei kör 2013. január 1. napján két lényeges elemmel – a jegyzővel és a társulással – bővül. A két szerv önkormányzati szervként történő nevesítésében is tetten érhető a törvényalkotó azon törekvése, hogy a jegyzőt a korábbi szerepe (főként az államigazgatási hatósági döntések meghozatala) mellett más szereppel is ellássa, így – többek között erősítve a testület munkáját – egy „letisztultabb”, elsősorban önkormányzati feladatot ellátó jegyzői státust alakítson ki a polgármesteri hivatalok élén. Azzal pedig, hogy a társulás is a képviselő-testület szerve lett, erősödni látszik az a törekvés, hogy az önkormányzatok – anyagi és humán erőforrásaik jobb kihasználása érdekében – éljenek az együttműködés számtalan lehetőségével. A törvényhez fűzött indokolás is kiemelt célként fogalmazza meg a térségi összefogás kiteljesítését, a választópolgárok érdekeinek és igényeinek megfelelő társulási rendszer kialakítását.

A települési képviselő

A megbízatás keletkezése és megszűnése

Az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdésének megfelelően az általános, egyenlő, közvetlen és titkos választáson választott önkormányzati képviselő megbízatása, jogai és kötelezettségei – a korábbi törvényi rendelkezéshez hasonlóan – a megválasztásával keletkeznek. A képviselő az alakuló ülésen, illetőleg a megválasztását követő első ülésen esküt tesz a képviselő-testület előtt.

A törvény taxatív felsorolja a megbízatás megszűnésének eseteit (a megválasztását követő helyi önkormányzati általános választás napján, jelöltek hiányában elmaradt választás esetén az időközi választás napján; ha a helyi önkormányzati képviselők és polgármeste-

rek választásán már nem választható; az összeférhetetlenség kimondásával; méltatlanság megállapításával; ha az önkormányzati képviselő, annak az ülésnek az időpontjától, amelyről első ízben távol maradt, egy éven át nem vesz részt a képviselő-testület ülésén; lemondással; a képviselő-testület feloszlásával; a képviselő-testület feloszlása esetén, valamint az önkormányzati képviselő halálával). Új elem a méltatlanság megállapítása, amely jogintézmény részletes bemutatására nemcsak a törvény, hanem a későbbiekben jelen publikáció is kitér.

A lemondás részletszabályai szinte szó szerint megegyeznek a korábbi normával. Az, hogy összeférhetlenség és az ülésről egy éven át történő távolmaradás esetén a képviselő-testület mondja ki határozatában a képviselői megbízatás megszűnését, szintén nem új elem a korábbi szabályozáshoz képest. A felsorolás csak az új jogintézménnyel, a méltatlanság megállapításával egészült ki.

Jogai és kötelezettségei

A Mötv. 32. § (1) bekezdése rögzíti az ún. szabad mandátum elvét, vagyis azt, hogy az önkormányzati képviselők jogai és kötelezettségei azonosak, és a települési képviselő a település egészéért vállalt felelőséggel képviseli választóinak érdekeit. Az Alkotmánybíróság többször is rámutatott, hogy „a települési képviselők mandátuma ugyanúgy szabad mandátum, mint az országgyűlési képviselőké”³, mert „az egyéni választókerületben megválasztott képviselők is elszakadnak az őket megválasztó szűkebb közösségtől.”⁴ A 32. § (2) bekezdésében meghatározott képviselői jogok és kötelezettségek között új elemet is találunk. Eddig nem mondta ki expressis verbis törvény a képviselő azon jogát, hogy kezdeményezheti rendelet megalkotását vagy határozat meghozatalát, bár minden bizonnyal nem állta volna ki az alkotmánybíróági próbát egy olyan

³ 67/2002. (XII. 17.) AB-határozat indokolása.

⁴ 71/2006. (XII. 15.) AB-határozat indokolása.

szervezeti és működési szabályzat, amely valamely módon (legalább bizottsági ülésen, képviselőcsoport vagy meghatározott számú képviselő együttes előterjesztése esetén) nem adta volna meg a képviselőnek a képviselői munka magvát jelentő javaslatvételi jogot. Továbbra is nevesíti a törvény a képviselő kérdésre adandó kötelező választ, a határidő azonban a korábbi tizenöt nap helyett harminc nap lett. A képviselő részt vehet tanácskozási joggal a képviselő-testület bármely bizottságának ülésén, azonban az új szabályozás – az esetleges téves joggyakorlat elkerülése érdekében – egyértelműen kimondja, hogy a jog a nyilvános és a zárt ülésekre is kiterjed. A képviselő a munkájához szükséges tájékoztatást a Möt. szerint a polgármestertől igényelheti, és a polgármester intézkedését kezdeményezheti közérdekű ügyben. Az Ötv. szerint a képviselő mindkét esetben közvetlenül fordul hivatalhoz. A módosulás egyértelműen azt a szemléletet közvetíti, hogy a testület (politikus) tagjai kizárólag a hivatalt irányító polgármesteren keresztül lépjenek kapcsolatba a szakmai – és nem politikai – alapon működő apparátussal. A tájékoztatásra irányadó határidő itt is harminc nap lett a korábbi tizenöt nappal szemben. Továbbra is felmentést élvez a képviselő a munkahelyén a feladatvégzés alól a testületi munkában való részvételhez szükséges időtartam alatt, kiesett jövedelmének megtérítésére is igényt tarthat. Az esélyegyenlőség követelményének megfelelően megilleti a jelnyelv és a speciális kommunikációs rendszer használatának joga. Kötelezettségként említi a törvény az ülésen történő megjelenést és a döntéshozatalban való részvételt. Míg korábban a képviselő-testület maga gondoskodhatott a képviselői képzéséről, a Möt. novuma, hogy a képviselő eskütételét követő három hónapon belül köteles részt venni a kormányhivatal által szervezett képzésen. A sarkalatos törvény expressis verbis kimondja azt is, hogy a képviselő köteles kapcsolatot tartani a választópolgárokkal, és évente legalább egy alkalommal tájékoztatást nyújtani kép-

viselői tevékenységéről. A kapcsolattartás és a tájékoztatás módjának meghatározása (fogadóóra, lakossági fórum, hírlevél, internetes oldal, sajtótájékoztató stb.) a gyakorlatra marad.

A kötelezettségeit megszegő képviselővel szemben szankció alkalmazható: tiszteletdíját és természetbeni juttatását a képviselő-testület legfeljebb tizenkét havi időtartamra csökkentheti vagy megvonhatja. Újabb kötelezettségszegés esetén a szankció megismételhető.

A helyi önkormányzati képviselő tiszteletdíja és egyéb juttatásai

A képviselő és a bizottság nem képviselő tagjai részére – helyi rendeletben meghatározott – tiszteletdíj, valamint természetbeni juttatás állapítható meg. Anélkül, hogy ez a kötelező önkormányzati feladatok ellátását veszélyeztetné, a tanácsnok, a bizottsági elnök és a bizottsági tag számára magasabb összegű tiszteletdíj is megállapítható. Egyebekben nyilvánvalóan a Möt. képviselőt megillető jogok egyenlőségét elvi szinten kimondó 32. § (2) bekezdésére kell figyelemmel lenni. Lehetőség van a képviselő-testület képviseletében vagy a képviselő-testület, illetőleg a polgármester megbízásából végzett tevékenységgel összefüggő, a képviselő által előlegezett, számlával igazolt, szükséges költségek megtérítésére, amelynek kifizetését a polgármester engedélyezi. A közpénzek átláthatóságának elve szerint a Möt. közérdekből nyilvános adatnak⁵ nyilvánítja a képviselői tiszteletdíjakat és egyéb juttatásokat.

Összeférhetetlenség és az összeférhetlenségi eljárás

A Möt. indokolása szerint a képviselői megbízatás „természeténél fogva közbizalmi jellegű”, ezért a tisztséget betöltőknek

⁵ Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 3. § 5. pontja szerint „közérdekből nyilvános adat: a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény kötelezően elrendeli”.

magas erkölcsi mérceének kell megfelelnie. A törvény szóhasználatával élve a képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja „nem folytathat olyan tevékenységet, amely e feladatának ellátásához szükséges közbizalmat megingathatja”. Ezen túl a Mötv. 36. § (2) bekezdésében taxatív felsorolt összeférhetlenségi okok a hatalmi ágak elválasztása elvének, valamint a döntési helyzetben lévő képviselők gazdasági függetlenségének és befolyásmentességének érvényesítését célozzák.

Az önkormányzati képviselő az összeférhetlenségi okot a megválasztásától, illetőleg az összeférhetlenség felmerülésétől számított harminc napon belül köteles megszüntetni. Ha a képviselő ennek nem tesz eleget, akkor a képviselő-testület a soron következő ülésén, de legkésőbb az összeférhetlenség megállapításának kezdeményezését követő harminc napon belül határozattal megállapítja az összeférhetlenség alapjául szolgáló körülmények fennállását, és kimondja az összeférhetlenséget. Az összeférhetlenség megállapítását bárki indítványozhatja. A szabályozás újdonsága a res iudicata törvénybe emelése, vagyis a nyilvánvalóan rosszhiszemű kezdeményezések (amennyiben nem tartalmaz új tényt vagy körülményt) esetén már az összeférhetlenséget vizsgáló bizottság lezárhatja az ügyet érdemi vizsgálat nélkül. A képviselő összeférhetlenségét megállapító döntéstől számított nyolc napon belül kérheti a határozat bírósági felülvizsgálatát a törvényszéktől, amely harminc napon belül nemperes eljárásban határoz, ugyanakkor sor kerülhet a képviselő, az összeférhetlenséget indítványozó személy, valamint az összeférhetlenséget kimondó testület képviselőjének meghallgatására. A bíróság döntése ellen további jogorvoslatnak és felülvizsgálatnak nincs helye. A kormányhivatal továbbra is jogosult arra, hogy közvetlenül kezdeményezze a képviselő összeférhetlenségének kimondását a bíróság előtt. Ebben az esetben – a jogorvoslati jog biztosításának követelményére figyelemmel – az ítélet ellen az érintett képviselő vagy a kormányhivatal fellebbezést nyújthat be, azonban a másod-

fokú bíróság döntése ellen már nincs helye jogorvoslatnak.

Méltatlanság

Új elemként szabályozza a törvény a méltatlanság kimondását. A szabályozás a 2014. évi általános önkormányzati választásokat követően alkalmazandó. A Mötv. 38. § (1) bekezdésében meghatározott okok egyik csoportjába a büntetendő cselekmény elkövetésével kapcsolatos körülmények tartoznak (közügyek gyakorlásától jogerős eltiltás, szándékos bűncselekmény miatt végrehajtandó szabadságvesztésre ítéelés, kényszergyógykezelés jogerős elrendelése). A másik csoportba a pénzügyi-gazdasági kötelezettségek nem teljesítése (köztartozás, felszámolás során ki nem elégített követelések, jogerős bírósági döntés végrehajtásának akadályozása) tartozik, és méltatlanság miatt szüntethető meg a megbízatása annak is, aki a személyével szemben felmerült összeférhetlenségi okot nem jelentette be.

A képviselői tisztség méltóságát hivatott megőrizni az az új szabály is, amely szerint a képviselő a megválasztását követő harminc napon belül köteles kérelmezni felvételét az adózás rendjéről szóló törvényben meghatározott köztartozásmentes adózói adatbázisba.

A méltatlanság megállapításának eljárási kérdéseire az összeférhetlenségre vonatkozó törvényi rendelkezéseket rendeli el alkalmazni a Mötv.

Vagyonynyilatkozat-tételi eljárás

A képviselő továbbra is köteles vagyonynyilatkozatot tenni. Ennek szabályai szintén beépültek az önkormányzati kódexbe. A nyilatkozatot a képviselő a megválasztását követő harminc napon belül, majd minden év január végéig köteles kitölteni, amelyhez csatolnia kell a vele közös háztartásban élő hozzátartozói nyilatkozatát is. Amennyiben e kötelezettségének nem tesz eleget, képviselői jogait nem gyakorolhatja, tiszteletdíjat, juttatást nem kaphat. Míg a képviselő vagyonynyilatkozata közérdekből nyilvános, hozzátartozói nyilatkozatába továbbra is

csak a vagyonyilatkozatot vizsgáló bizottság tagjai tekinthetnek bele célhoz kötötten, kizárólag ellenőrzéskor. Vagyonyilatkozattal kapcsolatos eljárás – a korábbi szabályozásnak megfelelően – bárki által kezdeményezhető.

A tanácsnok

A törvény – az Ötv. korábbi rendelkezéseihez hasonlóan – lehetőséget biztosít tanácsnok választására. A polgármester javaslatára tanácsnoknak megválasztott képviselő felügyeli a testület által meghatározott önkormányzati feladatkörök ellátását.

A képviselő-testület

Jogállása

A képviselő-testület az önkormányzati jog gyakorlásának centruma, a helyi közügyek intézésének legfontosabb szerve. Tagjai a választópolgároktól közvetlenül nyerik megbízásukat (népszuverenitás), a legfontosabb kérdésekben (pl. költségvetés elfogadása, rendeletalkotás, eljárás kezdeményezése az Alkotmánybíróságnál stb.) kizárólag maga dönthet, feloszlására – szűk törvényi keretek között – csak az Országgyűlés jogosult.

Újdonság a Mötv.-ben, hogy a polgármester a képviselő-testület hatásköreit a bizottságai, a részönkormányzat testülete és a társulás mellett a jegyzőre is átruházhatja. Továbbra is tilos az átruházott hatáskör további átruházása.

A törvény taxatív megadja azokat a hatásköröket, amelyek nem ruházhatók át a testület más szervére.

Működése

A testület alakuló ülését a választást követő tizenöt napon belül tartja meg. Az alakuló ülést a polgármester hívja össze és ő is vezeti, ez utóbbi eddig a korelnök joga volt. Míg korábban egy törvényi előírás⁶ értelmé-

ben hat hónap állt a testület rendelkezésére az alakuló ülést követően a szervezeti és működési szabályzat megalkotására, illetőleg felülvizsgálatára, a Mötv. szerint erre legkésőbb a ciklus második ülésén sort kell keríteni. Eddig az időpontig kell dönteni a bizottsági struktúráról, a bizottság tagjairól, az alpolgármester(ek) személyéről és illetményéről.

A korábbiakhoz hasonlóan klaudikálókogenciával él a törvényalkotó, amikor legalább évi hat testületi ülés tartását írja elő az önkormányzatoknak. A képviselők egynegyede és a bizottság mellett ülés összehívását kezdeményezheti a kormányhivatal vezetője is.

A képviselő-testület ülését a polgármester, akadályoztatása esetén az – általa kijelölt – alpolgármester hívja össze és vezeti. Mindkét tisztség egyidejű betöltetlensége esetére a szervezeti és működési szabályzatban kell rendelkezni az ülésösszehívás és -vezetés módjáról.

Főszabály szerint a képviselő-testület ülése nyilvános. Zárt ülést kell tartani egyrészt önkormányzati hatósági, összeférhetetlenségi, méltatlansági, kitüntetési ügy tárgyalásakor, fegyelmi büntetés kiszabása, valamint vagyonyilatkozattal kapcsolatos eljárás esetén, egyes vagyoni ügyekben, ha a tárgyalás az önkormányzat vagy más üzleti érdekét sértené, valamint meghatározott személyi ügyekben, ha az érintett azt kifejezetten kéri. Ez utóbbi esetben a korábbi szabályozás a nyilvános ülés tartásához igényelte az érintett beleegyezését, vagyis a jogalkotó ismét tett egy lépést a nagyobb nyilvánosság megteremtésének irányába.

A gyakorlathoz igazodott a szabályozás azzal, hogy a zárt ülésen részt vevők körét – képviselő-testület tagjai, alpolgármester, jegyző, meghívott szakértő – kibővítette az aljegyzővel és a meghívott ügyintézővel.

A testület akkor határozatképes, ha az ülésen az önkormányzati képviselőknek több mint a fele jelen van. A határozatokat – főszabály szerint – nyílt szavazással hozza. Név szerinti szavazás rendelkezhető el a kép-

⁶ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXIII. törvény 62. § (5) bekezdés.

viselőik egynegyedének indítványára, továbbá az SzMSz-ben meghatározott esetekben. A szavazás egy alkalommal megismételhető, ha eredménye felől kétség merül fel. A döntéshozatalból – a korábbi szabályozásnak megfelelően – kizárható az, akit vagy akinek hozzátartozóját az ügy személyesen érinti. Új eleme a törvénynek, hogy az érintettség elmaradásának jogkövetkezményeit a szervezeti és működési szabályzatban rendezhetik az egyes testületek.

Nóvuma a Mötv.-nek, hogy taxatív felsorolja az ülés jegyzőkönyvének tartalmi elemeit. A törvény kimondja, hogy a jegyzőkönyv közokirat, azt a polgármester és a jegyző írja alá, és tizenöt napon belül meg kell küldeni a kormányhivatalnak. Az Ötv.-hez hasonlóan a Mötv. is rögzíti, hogy a választópolgárok betekinhetnek a nyilvános ülés előterjesztéseibe és jegyzőkönyveibe.⁷

Szintén részletes felsorolást találunk a törvényben a szervezeti és működési szabályzat tartalmi elemeiről. Továbbra is előírás a legább évi egy közmeghallgatás tartása.

A képviselő-testület bizottságai

A képviselő-testületnek a szervezeti és működési szabályzat kötelező tartalmi elemeként kell meghatároznia a bizottságait, a bizottsági tagok számát, a bizottságok feladat- és hatáskörét, működésük alapvető szabályait. Jelentős érdek fűződik a folyamatos működőképesség fenntartásához, ennek megfelelően a bizottságok létrehozására rendelkezésre álló időt a Mötv. korlátozza, a kötelezően létrehozandó, valamint a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott bizottságokat az alakuló vagy az azt követő ülésen a polgármester előterjesztésére meg kell választani.

⁷ Fontos megjegyezni, hogy bár a Mötv. 52. § (3) bekezdésében kizárólag a jegyzőkönyv és előterjesztések nyilvánosságát emeli ki, a közérdekű adatok nyilvánosságának követelményére figyelemmel az információszabadság szempontjából azonos módon kezelendő a jegyzőkönyv, a hang- és képfelvétel is, vagyis kérésre ezekről is másolatot és tájékoztatást kell adni. (Lásd Péterfalvi Attila adatvédelmi biztos 87/K/2006 számú állásfoglalását.)

A jogszabály az ésszerűség, költségtakarékosság követelményeinek megfelelően lakosságszámtól függően differenciál:

- száz főt meg nem haladó lakosú településen: a képviselő-testület látja el a feladatokat, nincs bizottság;

- ezer főt meg nem haladó lakosú településen egy bizottság is elláthatja a kötelező feladat- és hatásköröket;

- kétezer főnél több lakosú településen pénzügyi bizottság létrehozása kötelező.

A vagyonyilatkozatok vizsgálatát a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott bizottság végzi, a törvény más bizottság megalakítását is elrendelheti.⁸

A legitimitás, valamint a választópolgárok önkormányzásban való részvétele egyensúlyának biztosítása érdekében a bizottság elnökét és – elnökkel együtt számított – tagjainak több mint a felét az önkormányzati képviselők közül kell választani, és tag lehet nem képviselő is. A Mötv. a nem képviselő tagokra kiterjedő hatállyal szabályozza a megbízás időtartamát, amely igazodik a képviselő-testület megbízásának időtartamához (kivételet képez, ha a bizottságot a képviselő-testület megszünteti).

2013. január 1-től nem lehet bizottság elnöke vagy tagja a polgármester (jelenleg az összeférhetetlenséggel érintett kör tágabban meghatározott, kiterjed az alpolgármesterre, a nemzetiségi önkormányzat elnökére, a képviselő-testület hivatalának dolgozójára is).

A polgármester fontos jogosítványokkal rendelkezik a bizottságot illetően:

- az ő előterjesztésére szüntethető meg vagy változtatható meg a személyi összetétel, létszám;

- az indítványára össze kell hívni a bizottságot (új elem a határidő: nyolc nap);

- lényeges kontrollszerepet tölt be azzal, hogy felfüggesztheti a bizottság döntésének

⁸ Elrendeli például a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 83. § (1) bekezdése (hatályos 2012. szeptember 1-jétől), valamint a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 10. § (9) bekezdése (hatályos 2013. január 1-jétől).

végrehajtását, ha ellentétes a képviselő-testület határozatával vagy sérti az önkormányzat érdekeit.

Hiánypótló szabályozásként a Mötv. rendelkezik a bizottsági elnöki, tagi tisztségről történő lemondás szabályairól.

A bizottság feladata: a képviselő-testületi döntések előkészítése, kezdeményezése, előterjesztésekkel kapcsolatos állásfoglalás, átruházott hatáskörben döntéshozatal.

A Mötv. tételesen felsorolja, hogy mely esetekben – milyen eltéréssel – kell alkalmazni a képviselő-testületre vonatkozó szabályokat.

A Mötv. jogszabályi kereteket ad az eddigi tényleges gyakorlatnak, a jegyző tizenöt napon belül köteles a bizottsági ülés jegyzőkönyvét a kormányhivatalnak megküldeni.

Településrészi önkormányzat

A településrészi önkormányzat törvényben rögzített célja: valamely településrész sajátos érdekeinek képviselete. A testületi képviseletre megválasztható személyi kör ennek megfelelően korlátozott: tagjai csak települési képviselők és az adott településrészen élő választópolgárok lehetnek. Önkormányzati hatósági hatáskör nem ruházható a részönkormányzat testületére. Szervezetére, működésére, tagjaira egyebekben a bizottságokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

Polgármester, alpolgármester

Polgármester

Tisztségét főállásban vagy társadalmi megbízatásban látja el. A Mötv. nem köti lakosságszámhoz a tisztség társadalmi megbízatásban való betöltését (jelenleg három-ezernél kevesebb lakosú községben lehet).

A polgármester széles körű legitimitásából eredő kiemelkedő szerepe a továbbiakban is megmarad, ő a képviselő-testület elnöke, összehívja és vezeti az üléseket, tagja a testületnek.

A jogszabály konkrétan rögzíti a hatáskör-átruházás kereteit, a polgármester hatás-

köre gyakorlását kizárólag az alpolgármesterre, a jegyzőre, valamint a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal ügyintézőjére ruházhatja át.

Új elemként jelenik meg, hogy a képviselő-testület helyett a polgármester gyakorolja a munkáltatói jogokat a jegyző tekintetében, amely a képviselő-testület és a hivatal vezetője közötti bizalmi viszony erősödése irányába hat.

Erős jogosítványnak tekinthető az ún. „vétőjog”. Amennyiben a polgármester a képviselő-testület döntését a helyi önkormányzat érdekeit sértőnek tartja, kezdeményezheti az ügy ismételt tárgyalását (ez alól értelemszerűen kivételt képez a képviselő-testület önfelosztásáról szóló és a polgármester tisztségének megszüntetésére irányuló kereset benyújtására vonatkozó döntés). A döntést nem lehet végrehajtani mindaddig, amíg arról a képviselő-testület megismételt tárgyalás alapján, tizenöt napon belül nem dönt. Lényeges kiemelni, hogy az eredeti döntéshez szükséges szavazati aránytól függetlenül ez esetben a képviselő-testületnek minősített többséggel kell döntenie, amely a javaslat széles körű támogatását követeli meg.

A gyakorlati tapasztalatok során felmerülő igények jogszabályi megjelenítéseként a hatékony működés elősegítésére a polgármester jogköre kibővül:

– dönthet olyan ügyekben, amelyekben a képviselő-testület két egymást követő ülésén nem tudott dönteni;

– dönthet a két ülés közötti időszakokban felmerülő, halaszthatatlan, a képviselő-testület hatáskörébe tartozó önkormányzati ügyekben;

– önkormányzati rendeletben meghatározott értékhatárig dönthet a forrásfelhasználásról.

A fenti esetekben természetesen a polgármester köteles a döntésről a képviselő-testületet tájékoztatni.

A polgármesteri tisztség megszűnése eseteinek köre taxatív felsorolásra kerül, a ha-

tályos rendelkezésekhez képest kibővül a méltatlanság megállapításával.

A jelenlegi szabályozástól eltérően a polgármester tisztsége nem az írásbeli lemondó nyilatkozat aláírásának a napjával szűnik meg, hanem – az önkormányzati képviselőhöz hasonlóan – az általa meghatározott, a lemondást követő egy hónapon belüli időpontban, ennek hiányában az írásbeli nyilatkozat átvételének napjával. A polgármestert felelős döntéshozatalra sarkallja a lemondás visszavonhatatlansága.

A jogalkotó törvényi szintre emeli a polgármesteri tisztség megszüntetésére irányuló kereset benyújtásához kapcsolódó eljárási kérdést: a döntéshozatalban a polgármester nem vehet részt, de a határozathozatalnál a határozatképesség szempontjából jelenlévőnek kell tekinteni. A javaslat elfogadásához széles körű konszenzus, minősített többség szükséges, a keresetet az illetékes törvényszék bírálja el.

Lényegesen változik a polgármester díjazása, költségterítése. Jelenleg a főállású polgármester illetménye, társadalmi megbízatású polgármester tiszteletdíja a köztisztviselői illetményalap és – a település lakosságszámától, illetve típusától függően – meghatározott szorzószám szorzata. A számlával igazolt, szükséges költségeit meg kell téríteni, illetve választhat az illetménye/tiszteletdíja 20–30%-ának megfelelő mértékű költségátalányt.

A Möt. 2013. január 1-től a főpolgármester illetményét a miniszter, a megyei jogú város és a fővárosi kerületi önkormányzat polgármestere illetményét a helyettes államtitkár illetményének összegéhez igazítja, más helyi önkormányzatok esetében pedig a lakosságszámtól függően a helyettes államtitkár illetménye százalékában állapítja meg. A társadalmi megbízatású polgármester a főállású polgármester illetménye 50%-ának megfelelő mértékű tiszteletdíjra jogosult, amelynek meghatározott részéről vagy egészéről lemondhat. A költségterítés mértéke az illetmény, illetőleg a tiszteletdíj 15%-ában kerül meghatározásra.

A polgármesterre egyrészt megfelelően alkalmazni kell az önkormányzati képviselőre vonatkozó összeférhetlenségi, méltatlansági, vagyonyilatkozat-tételi szabályokat (néhány eltéréssel), másrészt a Möt. szigorúbb szabályokat állapít meg azzal, hogy a főállású polgármester egyéb, munkavégzésre irányuló jogviszonyt nem létesíthet, más kereső foglalkozást nem folytathat és további, meghatározott tisztségeket nem tölthet be.

Alpolgármester

Az önkormányzati feladatellátás hatékonyságára kiemelkedő hatással van a polgármester és az alpolgármester közötti zavartalan munkakapcsolat, amelynek alapját megteremti, hogy az alpolgármestert a polgármester javaslatára választják. A döntéshozatal joga azonban – lehetővé téve a polgármester javaslata feletti kontrollt – a képviselő-testületet illeti, az alpolgármestert a testület titkos szavazással, minősített többséggel választja. Legalább egy alpolgármester választása kötelező, több alpolgármester választása lehetőség, ez esetben legalább egyet a képviselő-testület saját tagjai közül választ.

Továbbra is biztosítja a Möt. a nem képviselő-testületi tag alpolgármesterré választását. A nem képviselő-testületi tag alpolgármester jogállása megegyezik a képviselő-testület tagjai közül választottéval, azzal az eltéréssel, hogy a polgármestert a képviselő-testület elnökeként nem helyettesítheti, de az üléseken tanácskozási joggal részt vehet. Több alpolgármester esetén a polgármester bízta meg általános helyettesét.

Az alpolgármesteri tisztség megszűnésének eseteit a Möt. taxatív meghatározza, részben figyelembe véve a tisztség sajátos jogállását, részben visszautalva a polgármesterre vonatkozó rendelkezésekre.

Társadalmi megbízatású polgármesteri tisztség esetén az alpolgármesteri tisztség is csak társadalmi megbízatásban tölthető be.

Az alpolgármester díjazása megegyezik a polgármester illetménye, illetőleg tisztelet-

díja 90%-ának összegével, a költségtérítés mértéke az illetmény, illetőleg a tiszteletdíj 15%-ában kerül meghatározásra.

Jegyző, aljegyző

A törvényes működés biztosítása, a szakemberű, hatékony előkészítés, végrehajtás érdekében megfelelő képzettséggel, tapasztalatokkal rendelkező közigazgatási szakemberre van szükség az apparátus élén. Ennek felel meg a jegyző, aki a fentiekén túl a polgármesteri hivatal vagy közös önkormányzati hivatal vezetését látja el.

A Möt. a jelenlegi szabályozást a tényleges gyakorlatnak megfelelően pontosítja azal, hogy a jegyző nem csak a polgármesteri hivatal, közös önkormányzati hivatal köztisztviselői, de a munkavállalói tekintetében is gyakorolja a munkáltatói jogokat, valamint gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az aljegyző tekintetében.

A jelenlegi szabályozás szerint a jegyző köteles jelezni a képviselő-testületnek, a bizottságnak és a polgármesternek, ha döntésüknél jogszabálysértést észlel. A Möt. kiterjeszti a hatáskört a képviselő-testület valamennyi szervére, valamint a döntések mellett a szervek működésére is. (Megjegyzendő, hogy a Möt. a képviselő-testületet, a képviselő-testület szervét, valamint a polgármestert rögzíti, noha a 41. § [2] bekezdése szerint a polgármester és maga a jegyző is a képviselő-testület szerveként definiált.)

Új elemként jelenik meg a jegyző éves beszámolósi kötelezettsége a hivatal tevékenységéről.

A szervezeti struktúra és a hatáskörök módosulásából adódóan, a Möt. ezen rendelkezéseinek hatálybalépését követően a jegyző is kaphat önkormányzati hatáskört, ennek megfelelően a törvény feljogosítja ezen ügyekben a döntéshozatalra.

A polgármester pályázat alapján, határozatlan időre nevezi ki a jegyzőt, a jegyző javaslatára az aljegyzőt (mindkét kinevezés vezetői megbízásnak minősül).

A jelenlegi szabályozáshoz képest új rendelkezések segítik elő a hivatal folyamatos működőképességének fenntartását:

– a jegyzői, aljegyzői tisztség egyidejű betöltetlensége, illetve a jegyző, aljegyző tartós akadályoztatás esetére – legfeljebb hat hónap időtartamra – a szervezeti és működési szabályzat rendelkezik a jegyzői feladatok ellátásáról;

– amennyiben hat hónapon belül a polgármester nem nevez ki jegyzőt, a kormányhivatal vezetője jogosult ideiglenes hatállyal – a jegyző kinevezéséig – a pályázati kiírásnak megfelelő jelöltet, ennek hiányában a képesítési és alkalmazási feltételeknek megfelelő hivatali köztisztviselőt vagy más jegyzőt megbízni.

A jegyző jogállására vonatkozó szabályokat az aljegyzőre is megfelelően alkalmazni kell.

Hivatalok

Az önkormányzati hivatalok típusaként nevesíti a Möt. a polgármesteri hivatalt és a közös önkormányzati hivatalt. A hivatal legfontosabb feladatai: döntés-előkészítés, végrehajtás, az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátása, valamint közreműködés az önkormányzatok egymás közötti és állami szervekkel történő együttműködésének összehangolásában. A hivatal működési költségét az állam – részben, feladatarányosan – finanszírozza.

Közös önkormányzati hivatal (csak járáson belül!)

A közös önkormányzati hivatalt létrehozó önkormányzatok közigazgatási területeit legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól. Kötelező a létrehozása kétezer főt meg nem haladó lakosság-számú községeknél, de nagyobb települések is élhetnek a közös hivatal létrehozásának jogával. A közös hivatalt létrehozó települések összlakosságának el kell érnie a kétezer főt, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések számának a hetet (speciális feltételek teljesülése esetén a helyi önkormányzato-

kért felelős miniszter jóváhagyásával ettől el lehet térni).

Az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületei az általános önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül állapodnak meg a létrehozásról. Amennyiben határidőn belül nem kerül sor a hivatal felállítására, vagy ahhoz valamely település nem tud csatlakozni, a működőképesség fenntartása érdekében a törvény a kormányhivatal vezetőjét felhatalmazza arra, hogy a határidő lejártát követő hónap első napjával kijelölje a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket (jogorvoslati lehetőség: jogszabálysértésre hivatkozással a törvényszéknél).

A székhelytelepülés meghatározásánál a Mötv. figyelembe veszi a hivatalok rendelkezésre álló erőforrásait, teljesítőképességét is. Ha az egyik település város, akkor az a székhelytelepülés, egyéb esetekben az önkormányzatok képviselő-testületei jelölik ki a székhelyt.

A hivatal létszámának megállapítása város székhelytelepülés esetén a települések képviselő-testületeinek megállapodásával történik, ennek hiányában a város jogosult azt meghatározni. Községek esetén a résztvevőknek a közös önkormányzati hivatal létrehozásáról szóló megállapodásban kell a kérdést rendezni.

Az önkormányzat működőképességének fenntartása olyan kulcsfontosságú érdek, amely felülírja a képviselő-testületek szerződéses szabadságát. A Mötv. „szerződéskötési kényszert” hoz létre azzal, hogy a városi, valamint a kétezer főt meghaladó lakosságszámú település képviselő-testülete nem tagadhatja meg a közös önkormányzati hivatal létrehozására irányuló megállapodás megkötését, ha azt a vele határos település kezdenyezi.

Társulási lehetőségek és szabályok

„A helyi önkormányzatok képviselő-testületei megállapodhatnak abban, hogy egy

vagy több önkormányzati feladat- és hatáskör, valamint a polgármester és a jegyző államigazgatási feladat- és hatáskörének hatékonyabb, célszerűbb ellátására jogi személlyel rendelkező társulást hoznak létre.” (Mötv. 87. §)

A helyi önkormányzatok társulására vonatkozó általános szabályok

A társulást írásbeli megállapodással hozzák létre a képviselő-testületek. A törvényes működés és a társulásban részt vevő önkormányzatok érdekeinek védelme, az esetleges érdekellentétek csökkentése, valamint a résztvevők számára átlátható, egyértelmű működés érdekében a Mötv. rendkívül részletesen meghatározza a társulási megállapodás tartalmát.

A résztvevő képviselő-testületek mind-egyikének minősített többséggel hozott döntése szükséges a társulási megállapodás jóváhagyásához, módosításához vagy a társulás megszüntetéséhez. Ha törvény vagy a társulási megállapodás másként nem rendelkezik, csatlakozni a naptári év első, kiválni a naptári év utolsó napjával lehet. A stabilitást és a hosszabb távú tervezhetőséget elősegíti, hogy – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a csatlakozásról és kiválaról legalább hat hónappal korábban, minősített többséggel kell döntenie (erről a társulási tanácsot értesíteni kell). A társulásból való kizárásról a társulási tanács minősített többséggel dönt. A társulás megszűnésének esetét a Mötv. taxatíván meghatározza.

A társulás bizottságot hozhat létre, a közszolgáltatások ellátására költségvetési szervet, gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet alapíthat. Az önkormányzathoz hasonlóan olyan vállalkozásban vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét. A társulásban részt vevő önkormányzatok – eltérő megállapodás hiányában – lakosság számuk arányában járulnak hozzá a működési költségekhez. A társulás saját vagyonnal rendelkezhet, a Mötv. rendelkezik a vagyoni kiadás szabályairól. Vitás

kérdésekben a törvényszék dönt (előtte lehetőség van egyeztető bizottság állásfoglalásának kérésére).

A társulás szervezete és működése

A társulás döntéshozó szerve a képviselő-testületek által delegált, meghatározott számú szavazattal rendelkező tagokból álló társulási tanács (eltérő megállapodás hiányában minden tagot egy szavazat illet). Döntéseit határozati formában hozza. A döntéshozatalnál megkövetelt minimum arányok hasonlóak a képviselő-testületre vonatkozó szabályokban foglaltakhoz. A jogszabály a törvényi minimum meghatározása mellett lehetőséget ad a tagok részére az attól felfelé való eltérésre. A szabályozás a kiegyensúlyozott érdekérvényesítés érdekében meghatározott esetkörben tekintettel van a szavazatok száma mellett a képviselt települések lakosság számára is. A társulási tanács vezetője a tagok közül választott elnök (alelnök választható). Egyebekben a képviselő-testületre és a bizottságokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A munkaszerve-

zet feladatait eltérő megállapodás hiányában a társulás székhelyének polgármesteri hivatala látja el.

Összegzés

A Möt. indokolása célként fogalmazza meg, hogy a helyi önkormányzati rendszert a meglévő értékek megőrzésével és több új elem beillesztésével újítsa meg, modern, költségtakarékos, feladatorientált önkormányzati rendszert építsen ki.

A tanulmányban ismertetett jogintézmények megfelelő keretet biztosítanak ahhoz, hogy ez a célkitűzés megvalósuljon. Ehhez azonban elengedhetetlenül szükséges, hogy az egyes önkormányzatok – a sarkalatos törvényben biztosított feladat- és hatáskörükben eljárva – a kereteket a helyi sajátosságoknak megfelelően töltsék meg tartalommal. A jövőben minden bizonnyal számos értekezés témáját fogja szolgálni, hogy ennek az elvárásnak a helyi jogalkotók és jogalkalmazók miként tudnak megfelelni.

A helyi önkormányzatok szervei és társulásai

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény rendelkezései többségében 2013. január 1. napján, illetve a 2014. évi általános önkormányzati választás napján lépnek hatályba. Az új önkormányzati kódex – a ratifikált nemzetközi jogi normáknak és az Alaptörvénynek megfelelően – továbbra is biztosítja az önkormányzatok szervezetalakítási és társulási jogát, azonban a részletszabályok a hatályos normához képest több ponton jelentősen módosulnak. A tanulmány részletesen tárgyalja a változásokat, bemutatja az önkormányzat, a képviselő-testület és szerveinek (a polgármester, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal, valamint – új szervként – a jegyző, és a társulás) jogállását, feladatait és működését. A szerző – gyakorlati oldalról tett – megállapításai minden bizonnyal nemcsak az elméleti szakemberek, hanem a jogalkalmazók érdeklődésére is számot tarthatnak.