

Nemzeti  
Köszolgálati Egyetem

Vezető-és Továbbképzési Intézet

JÓZSA ZOLTÁN

# A helyi önkormányzatok szervezete és működése



Budapest, 2014

A tananyag az ÁROP-2.2.19-2013-2013-0001 Elektronikus képzési és távoktatási anyagok készítése című projekt keretében készült el.

**Szerző:**

© Józsa Zoltán 2014

**Kiadja:**

© NKE, 2014

**Felelős kiadó:**

Patyi András  
rektor



# Tartalom

I. Önkormányzat, helyi közügy .....	4
II. A helyi önkormányzati képviselő megbízásának keletkezése, megszűnése, jogállása .....	5
III. A képviselő-testület.....	8
3.1 A képviselő-testület működése .....	8
3.2 Társult képviselő-testület .....	11
IV. A képviselő-testület bizottságai, részönkormányzatok.....	12
V. Polgármester, alpolgármester, tanácsnok .....	14
VI. Jegyző, aljegyző .....	17
VII. Polgármesteri hivatal, közös önkormányzati hivatal .....	18
Irodalomjegyzék .....	20
Fogalmak .....	21
Ellenőrző tesztkérdések .....	22

## I. Önkormányzat, helyi közügy

Magyarországon a helyi közügyek intézése és a közhatalom gyakorlása érdekében **helyi önkormányzatok** működnek.

A korábbi alkotmányhoz képest az Alaptörvény helyi önkormányzatokról szóló fejezete már nem tartalmazza az ország területi beosztását. E szabályokat részben az Alaptörvény F) cikke<sup>1</sup> rögzíti, a továbbiakban pedig a helyi önkormányzatokról szóló sarkalatos törvényben található meg, hogy milyen szinte működnek hazánkban önkormányzatok. Ennek alapján területi önkormányzatok a **megyékben**, míg települési önkormányzatok a **községekben, városokban, járásszékhely városokban, a megyei jogú városokban és a fővárosi kerületekben** működnek. A főváros a területi és települési önkormányzat.

A **helyi közügyek** alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló részletes törvényi rendelkezéseket 2013. január 1-től a 2011. évi CLXXXIX. törvény, (a továbbiakban: Möt.) tartalmazza, mely meghatározza, hogy milyen szervtípusai lehetnek a helyi önkormányzatoknak, milyen szerveket kötelező létrehozni, és ezek hogyan működnek. Az önkormányzat a törvény keretei között maga határozhatja meg a szervezeti felépítésére és működésére vonatkozó alapvető szabályokat a **szervezeti és működési szabályzatról** szóló rendelet elfogadásával.

## II. A helyi önkormányzati képviselő megbízásának keletkezése, megszűnése, jogállása<sup>2</sup>

A választópolgárok közössége az önkormányzathoz való jog gyakorlására önkormányzati képviselőket, képviselő-testületet választ. A képviselők megbízása 2014-től öt éves időtartamra szól. A választás napját a köztársasági elnök tűzi ki.

Az önkormányzati képviselő a testület **alakuló ülésén** veszi át a megbízólevelét és esküt tesz a testület előtt, és erről okmányt ír alá. A képviselő-testület munkájának színvonala, eredményessége alapvetően az önkormányzati képviselők munkájától függ. Az önkormányzati képviselő a választók érdekeit képviseli a **település egészéért**<sup>3</sup> érzett felelősséggel. Az önkormányzati képviselők jogai és kötelezettségei azonosak.

Az **önkormányzati képviselő:**

- \* a képviselő-testület ülésén – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott módon – kezdeményezheti rendelet megalkotását vagy határozat meghozatalát,
- \* a képviselő-testület ülésén a polgármestertől (alpolgármestertől), a jegyzőtől, a bizottság elnökétől önkormányzati ügyben felvilágosítást kérhet, melyre az ülésen vagy legkésőbb 30 napon belül érdemi választ kell adni,
- \* kérésére az írásban benyújtott hozzászólását a jegyzőkönyvhöz mellékelni kell, illetőleg véleményét rögzíteni kell a jegyzőkönyvben,
- \* tanácskozási joggal részt vehet bármely bizottság ülésén, s javasolhatja a bizottság feladatkörébe tartozó napirendi pont megtárgyalását,
- \* kezdeményezheti, hogy a képviselőtestület vizsgálja felül a bizottságának, a polgármesternek, a részönkormányzat testületének, a jegyzőnek – a képviselő-testület által átruházott – önkormányzati ügyben hozott döntését,
- \* megbízás alapján képviselheti a képviselő-testületet,
- \* a polgármestertől igényelheti a képviselői munkájához szükséges tájékoztatást, közérdekű ügyben kezdeményezheti a polgármester intézkedését, melyre annak harminc napon belül érdemben választ kell adni.
- \* a testületi munkában való részvételhez szükséges időtartam alatt a munkahelyén felmentést élvez a munkavégzés alól. Kiesett jövedelmét a testület téríti meg, melynek alapján társadalombiztosítási ellátásra is jogosult.
- \* a képviselő-testület és a bizottság ülésén a magyar jelnyelvet vagy az általa választott speciális kommunikációs rendszert használtatja. Ezek költségeit az önkormányzat biztosítja.
- \* köteles a testületi üléseken megjelenni, a képviselő-testület munkájában és döntéshozatali eljárásában részt venni,
- \* eskütételét követően három hónapon belül köteles részt venni a fővárosi, megyei kormányhivatal által szervezett képzésen,
- \* köteles kapcsolatot tartani a választópolgárokkal, akiknek évente legalább egy alkalommal tájékoztatást nyújt képviselői tevékenységéről,
- \* az önkormányzati képviselő e minőségére saját szakmai vagy üzleti ügyben nem hivatkozhat.

A törvény nem említi azokat a jogokat és kötelezettségeket, melyek a **testületi működésből** következően természetes módon hozzátartoznak a képviselői feladatok ellátáshoz. Így például, a helyi képviselő a testület, a bizottságok ülésén **hozzászólhat, javaslatokat tehet, intézkedést kezdeményezhet** stb. Ezeket a részletszabályokat a szervezeti és működési szabályzat tartalmazza.

A képviselő-testület a képviselőnek, a bizottság elnökének, tagjának, a tanácsnoknak – a törvény keretei között – rendeletben meghatározott **tiszteletdíjat és költségétérítést**<sup>4</sup> állapíthat meg, amennyiben nem **társadalmi megbízatásban** látják el feladataikat.

<sup>1</sup> Ennek alapján: Magyarország területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagolódik. A fővárosban és a városokban kerületek alakíthatók. Magyarország Alaptörvénye F ) cikk, (2) bekezdés.

<sup>2</sup> Möt.-nek a helyi önkormányzati képviselőkre vonatkozó szabályai a 2014. évi általános önkormányzati választások napján lépnek hatályba. Addig az ide vonatkozó rendelkezéseket a 2011. évi XCVI. törvény a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről és a 1994. évi LXIV. törvény a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló törvény tartalmazza.

<sup>3</sup> A jogszabály normatív követelményt fogalmaz meg. Az egyéni választókerületben történt mandátumszerzés adott esetben ellentétes szerepre kényszerítheti a képviselőt, mivel részérdeket kell előtérbe helyezni.

<sup>4</sup> A tiszteletdíj, természetbeni juttatás meghatározásánál az önkormányzat költségvetési helyzete a döntő. Kiseb településeken természetes, hogy a képviselők társadalmi megbízatásban látják el feladataikat.

A Mötv. 33.§-a rögzíti, hogy a kötelezettségeit megszegő önkormányzati képviselő megállapított tiszteletdíját, természetbeni juttatását a képviselő-testület – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározottak alapján – legfeljebb tizenkét havi időtartamra csökkentheti, megvonhatja. Ismételt kötelezettségzegés esetén a csökkentés vagy megvonás újra megállapítható.

Az önkormányzati képviselők tekintetében a törvény számos **összeférhetetlenségi szabályt** állapít meg. Az összeférhetetlenségi szabályok körében a jogalkotó elvi élel rögzíti, hogy a képviselő nem folytathat olyan tevékenységet, amely a feladatainak ellátásához szükséges közbizalmat megingathatja. A további összeférhetlenségi szabályok **több kategóriába** sorolhatók:

- \* az **államhatalmi, államigazgatási és önkormányzati funkciók elválasztását** szolgálják, így a Mötv. 36. § (1) bekezdés a–c. pontjai alapján az önkormányzati képviselő nem tölthet be, illetőleg láthat el olyan feladatot, mely esetében a kinevezést, megbízást az Országgyűléstől, a Kormánytól, a Kormány tagjától stb. kapta,
- \* a **képviselői és köztisztviselői funkciók elválasztását**, összeférhetlenségét mondják ki, mint például a Mötv. 36. § (1) e. pontja,
- \* tiltják **más önkormányzatnál képviselői vagy polgármesteri, alpolgármesteri tisztség** egyidejű betöltését, például a Mötv. 36. § (1) bekezdés f, és g, pontjai illetőleg,
- \* a **gazdasági függetlenség érvényesülését**, illetve befolyásmentes, pártatlan döntés meghozatalát teszik lehetővé: Mötv. 36. § (1) bekezdés h, és i, pontjai.

Az összeférhetlenséget a helyi önkormányzati képviselő megválasztásától, vagy az ok felmerülésétől számított **30 napon belül** köteles megszüntetni. Lehetséges az összeférhetlenség megszüntetése az összeférhetetlen jogviszony megszüntetését rögzítő, az arra jogosult által megerősített **nyilatkozat** átadásával is.

Ha az összeférhetlenséget a képviselő a törvényi határidőn belül **nem szünteti meg**, a bizottság javaslatára, a testület a következő ülésén, de legkésőbb 30 napon belül kimondja az összeférhetlenséget.

Az önkormányzati képviselő az összeférhetlenséget kimondó és a tisztség megszűnését megállapító határozatot jogszabálysértésre hivatkozva megtámadhatja a törvényszéknél a kézhezvételtől számított 8 napon belül. A bíróság a kérelemről 30 napon belül, a nem peres eljárás szabályai alapján dönt.

Ha a képviselő-testület nem dönt az összeférhetlenségről, vagy döntése jogszabálysértő, a kormányhivatal kezdeményezheti a törvényszéknél az összeférhetlenség kimondását. A bíróság döntése ellen az érintett önkormányzati képviselő vagy a kormányhivatal fellebbezést nyújthat be.

A jogalkotó az Mötv-ben nemcsak az összeférhetlenségi szabályok körét bővítette, de azokkal összhangban egy új intézményt is bevezetett, a **méltatlanság** törvényi szabályozása révén.

Az önkormányzati képviselővel szemben, közmegbízatásának megfelelően, fontos követelmény a társadalmilag elvárt, méltó magatartás. Ennek meghatározása **határozatlan jogfogalom lévén**, általános érvennyel rendkívül nehéz, hiszen a tartalmi elemeket a hely, az idő, a körülmények éppúgy befolyásolják, mint az adott képviselő személyisége. Erre figyelemmel a jogalkotó konkrétan **nevesítette** azokat **az eseteket**, melyek méltatlanság miatt a helyi képviselő megbízatásának a megszüntetését eredményezik.

*A közügyek gyakorlásától történő jogerős eltiltás, szándékos bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen végrehajtandó szabadságvesztés kiszabása, kényszergyógykezelés jogerős bírósági elrendelése, állammal vagy önkormányzattal szemben fennálló köztartozás, felszámolás során jogerősen megállapított helytállási kötelezettség nem teljesítése, jogerős bírósági döntés végrehajtásának akadályozása, illetőleg elmulasztása, valamint az összeférhetlenség eltitkolása egyaránt megalapozza a méltatlanságot.*

A jogszabály **szoros határidőket** állapít meg az önkormányzati képviselő bejelentési vagy tájékoztatási kötelezettségeire vonatkozóan. Így például a közügyek jogerős eltiltásáról, vagy kényszergyógykezelés elrendeléséről **három napon** belül kell a képviselő-testületet és a kormányhivaltat tájékoztatni. A jogerős bűnösséget megállapító bíróság pedig **haladéktalanul** tájékoztatja a testületet és a kormányhivaltat. A képviselő megválasztásától számított **30 napon** belül köteles kérelmezni felvételét a köztartozásmentes adózói adatbázisba.

A méltatlansági eljárásra egyébiránt az összeférhetlenségre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

A **vagyonnyilatkozat** a közélet tisztaságát szolgálja, alkalmazásával a helyi képviselők pártatlan, elfogulatlan, befolyásmentes tevékenységének az ellenőrzésére nyílik lehetőség. A helyi képviselő megválasztásakor, majd ezt követően minden év január 1-jétől 30 napon belül köteles **vagyonnyilatkozatot** tenni. A nyilatkozattételi kötelezettség kiterjed a vele közös háztartásban élő házastársára, élettársára, valamint gyermekeire is. Ha a helyi önkormányzati képviselő elmulasztja a vagyonnyilatkozat megtételét – annak benyújtásáig – nem gyakorolhatja tisztségéből fakadó jogait, tiszteletdíjat, természetbeni juttatást, költségtérítést nem kaphat.

A vagyonnyilatkozatokat a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott önkormányzati **bizottság** őrzi.

Az önkormányzati képviselő megbízatása **megszűnik**:

- \* a megválasztását követő helyi önkormányzati általános választás napján, jelöltek hiányában elmaradt választás esetén az időközi választás napján,
- \* ha a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán már nem választható,
- \* választójogának elvesztésével,
- \* összeférhetlenség kimondásával,
- \* méltatlanság megállapításával,
- \* ha az önkormányzati képviselő egy éven át nem vesz részt a képviselő-testület ülésén,
- \* lemondás esetén,
- \* a képviselőtestület feloszlata és feloszlása esetén,
- \* a képviselő halálával.

## Ellenőrző kérdések:

1. Határozza meg a helyi közügy fogalmát.

2. Milyen szinten működnek Magyarországon önkormányzatok?

3. Hány évre választják a helyi önkormányzati képviselőt 2014-től?

4. Melyek a helyi képviselő legfontosabb jogai és kötelezettségei?

5. Mi a rendeltetése a vagyonnyilatkozatnak?



## III. A képviselő-testület

Az Mötv. alapján a helyi önkormányzat **jogi személy**, a képviselő-testületet a polgármester, a megyei közgyűlést a közgyűlés elnöke, a fővárosi önkormányzatot a főpolgármester képviseli. A képviselőtestület (közgyűlés) közjogi és polgári jogi jogalany.

Az önkormányzati feladatok ellátását a **képviselő-testület és szervei** a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat képviselő-testülete, a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, az önkormányzati közös hivatal, a jegyző és a társulás biztosítják.

Önkormányzati döntést **saját jogán** a képviselő-testület és helyi népszavazás hozhat, míg **átruházott hatáskörben** a testület felhatalmazása alapján a képviselőtestület bizottsága, a részönkormányzat képviselő-testülete, a társulása, a polgármester, továbbá a jegyző.

A képviselő-testület törvényben meghatározott kivételekkel hatásköreit a fenti szervekre átruházhatja, a hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, és s hatáskört vissza is vonhatja.

*Részben a testület tehermentesítése, részben pedig a munkamegosztásból származó előnyök érvényesítése, valamint észszerűségi és takarékosági okok indokolják a testületi hatáskörök adott ügyben történő delegálását. A szervezeti és működési szabályzat alapján a polgármester meghatározott értékhatárig rendelkezhet a testület nevében. Az átruházott hatáskör tovább nem delegálható.*

*Optimális esetben a testület gyakorolja a nagyobb jelentőségű, stratégiai (politikai, gazdasági, pénzügyi), hosszabb távra szóló, kiemelt súlyú döntéseket, míg az önkormányzat szervei pl. bizottság, polgármester stb. az operatív, kisebb jelentőségű ügyekben jár el.*

A jogalkotó a törvény 42.§- ban taxatív módon, 16 pontban<sup>5</sup> nevesíti a képviselő-testület **át nem ruházható** hatásköreit. Ezek olyan ügyek, melyek az **önkormányzati értékek, a demokratikus és törvényes működés** érvényesítését szolgálják a **nyilvánosság** érvényesítése mellett. Ilyen például a rendeletalkotás, az önkormányzat szervezetének kialakítása és működésének meghatározása, törvény által a testület hatáskörébe utalt választás, kinevezés, vezetői megbízás, helyi népszavazás elrendelése, kitüntetések, elismerő címek alapítása, gazdasági program megalkotása, hirtel felvétel, kötvénykibocsátás, kölcsönfelvétel, illetőleg más adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás, alapítványi forrás átvétele, átadása.

### 3.1 A képviselő-testület működése

A választást követő tizenöt napon belül, a képviselő-testület megtartja **alakuló ülését**, melyet a polgármester hív össze, és vezet. A megyei önkormányzatoknál a korelnök hívja össze az alakuló ülést és vezeti a megyei közgyűlés elnökének megválasztásig.

A megbízólevelek átadását követően a polgármester, a közgyűlés elnöke és a képviselők leteszik az esküt. A következő napirendi pont az alpolgármester, alpolgármesterek, a bizottság vagy bizottságok megválasztása, a polgármester és az alpolgármester illetményének a megállapítása. Az alakuló ülésen kerül elfogadásra vagy módosításra a **szervezeti és működési szabályzat**<sup>6</sup> is.

A **testület létszámát** az önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásáról szóló törvény határozza meg. A képviselő-testület létszámát a szervezeti és működési szabályzatban is rögzítik.

A képviselő-testület szükség szerint, a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott számú, de évente **legalább hat ülést** tart. Az ülést tizenöt napon belüli időpontra össze kell hívni a települési képviselők egynegyedének, a képviselő-testület bizottságának, valamint a kormányhivatal vezetőjének indítványára is.

A képviselő-testület ülését a testületi ülés indokának, időpontjának, helyszínének és napirendjének meghatározásával, a **polgármester hívja össze, és vezeti**. Akadályoztatása esetén feladatait az alpolgármester veszi át. A szervezeti és működési szabályzat rendelkezik az ülések összehívásának, levezetésének rendjéről.

A demokratikus önkormányzati működés követelmények megfelelően a képviselő-testület ülése fő szabály szerint **nyilvános**.<sup>7</sup> Kivételesen,<sup>8</sup> csak a törvényben meghatározott esetekben lehet **zárt ülést** tartani a Mötv. 46.§ (2) bekezdése alapján:

- ✱ önkormányzati hatósági, összeférhetlenségi, méltatlansági, kitüntetési ügy tárgyalásakor, fegyelmi büntetés kiszabása, valamint vagyonynyilatkozattal kapcsolatos eljárás esetén,
- ✱ az érintett kérésére választás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízás adása, visszavonása, fegyelmi eljárás megindítása és állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor,
- ✱ a testület döntése alapján a vagyonnal való rendelkezés esetén, az általa kiírt pályázat feltételeinek meghatározásakor, a pályázat tárgyalásakor, továbbá ha a nyilvános tárgyalás az önkormányzat vagy más érintett érdekeit sértené.

A zárt ülésen a képviselő-testület tagjai, a nem a képviselők közül választott alpolgármester, a jegyző, aljegyző(k), továbbá a meghívott hivatali, közös hivatali ügyintéző, az érintett és a szakértő, (ha igénybe vették) vehet részt. A zárt ülésen tartott szavazás főszabályként nyilvános, titkos szavazásról a testület estenként dönt. A zárt ülésen hozott döntés is **nyilvános**.

A **közérdekű adat és a közérdekből nyilvános adat** megismerésének lehetőségét zárt ülés esetén sem lehet korlátozni.

Az érvényes képviselő-testületi döntés (rendelet vagy határozat) egyik törvényi feltétele, hogy a döntés meghozatalakor a testület **határozatképes** volt. A testület akkor határozatképes, ha a testületi ülésen a helyi képviselők **több mint a fele** jelen van. A határozatképesség megállapítása a polgármester feladata és felelőssége.

Javaslat elfogadásához **egyszerű többséget** igénylő előterjesztés esetén a jelenlévő helyi képviselők több mint a felének, **minősített többséget** igénylő előterjesztés esetén pedig a megválasztott helyi képviselők több mint a felének egybehangzó szavazata szükséges. Ennek hiányában a javaslat nem került elfogadásra.

A képviselő-testület a döntéseit **nyílt szavazással** hozza. A szavazás módjáról, lebonyolításának rendjéről a szervezeti és működési szabályzat rendelkezik. A képviselő-testület **név szerinti** szavazást rendelhet el a helyi képviselők egyegyedének javaslatára, a továbbá a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott ügyekben.

*A politikatudományi elemzések rámutattak arra, hogy a jogi-normatív szabályok céltételezése sajátos gyakorlatban nyilvánul meg az önkormányzati testületek esetében. A magyar önkormányzati rendszerben formailag a plénum hoz meg szinte minden döntést, ami látszólag erősíti a nyilvánosság szerepét. Ugyanakkor a testületek valóságos struktúráját nagyobb településeken a pártok frakciói jelentik, melyek a testületi ülést inkább a konfrontációra, a nyilvánosság támogatásának a megszerzésére, nem pedig kompromisszumok meghozatalára használják.*

*Kisebb településeken a helyi politikai erőterben meghatározó a polgármester és közvetlen környezete dominanciája, így képesek a testületi döntések sorsát előzetesen meghatározni.*<sup>9</sup>

Ha a szavazás eredményét illetően kétség merül fel, bármely önkormányzati képviselő kérésére a szavazás, **egy alkalommal** megismételhető.

A képviselő-testület döntéshozatalából kizárható az, aki személyesen vagy a közeli hozzátartozója<sup>10</sup> révén az ügyben személyesen érintett. Az érintettséget a helyi képviselő köteles bejelenteni. A kizárásról az érintett képviselő bejelentésére vagy a bármely önkormányzati képviselő kezdeményezésére a testület dönt. A szervezeti és működési szabályzatban kell rendelkezni a személyes érintettség elmulasztásának jogkövetkezményeiről.

Az Mötv. 42.§ 1., 2., 5., 6., 7. pontjában foglalt, továbbá a törvényben és a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott ügyekben, az önkormányzati képviselő kizárásához, az összeférhetlenség, méltatlanság megállapításához, továbbá a képviselői megbízás megszűnéséről való döntéshez, valamint a zárt ülés korábban felsorolt eseteihez **minősített többség**<sup>11</sup> szükséges.

Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése alapján az önkormányzat a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezése céljából, illetve törvény felhatalmazása alapján **rendeletet**<sup>12</sup> alkot, melyet a polgármester és jegyző ír alá Az önkormányzatok a rendeletalkotáson túl **normatív aktusokat**<sup>13</sup> is hoznak:

<sup>7</sup> Mivel az önkormányzat a képviseleti demokrácia intézménye, lehetővé kell tenni, hogy a választók közvetlenül is tájékozódhassanak a képviselők tevékenységéről, az önkormányzati testületek működéséről, a meghozott döntésekről.

<sup>8</sup> A zárt ülés szabályai szigorodtak, tipikusan személyi, fegyelmi, gazdasági jellegű ügyek azok, melyek esetében a személyiségi jogok és a gazdasági, üzleti érdekek fokozott védelme indokolja a zárt ülés elrendelését.

<sup>9</sup> Pálné Kovács Ilona: Helyi kormányzás Magyarországon. Dialog-Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2008. 244. o.

<sup>10</sup> A közeli hozzátartozó fogalmát a Ptk. definiálja.

<sup>11</sup> A jogalkotó bővítette a minősített döntések körét az önkormányzati működés stabilitása, kiszámíthatósága érdekében.

<sup>12</sup> A helyi jogalkotás részletes eljárási szabályait a szervezeti és működési szabályzatok tartalmazzák.

<sup>13</sup> Normatív határozat és utasítás viszonylag ritkán kerül elfogadásra, a testület által leggyakrabban alkalmazott jogi norma az egyedi határozat.

- \* a képviselő-testület **normatív határozatban** szabályozhatja a saját és az általa irányított szervek tevékenységét, cselekvési programját, szervezetét és működését,
- \* a polgármester, főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke és a jegyző **normatív utasításban** szabályozhatja a vezetése, irányítása vagy felügyelete alá tartozó szervek szervezetét és működését.

Az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület **hivatalos lapjában**, vagy a helyben szokásos – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – módon kell kihirdetni. Ezt a rendelkezést a normatív határozat közzétételére is alkalmazni kell.

A képviselő-testület üléséről kötelező **jegyzőkönyvet** kell készíteni, melynek tartalmi elemeit<sup>14</sup> a törvény meghatározza. A jegyzőkönyvet a polgármester és a jegyző írja alá, s az ülést követően 15 napon belül fel kell terjeszteni a törvényességi felügyeletet gyakorló fővárosi, illetve megyei kormányhivatalhoz. A jegyzőkönyv közokirat, melynek elkészítéséről a jegyző gondoskodik.

Új elem a Mötv. rendszerében a képviselő-testület működésére vonatkozó szervezeti és működési szabályzat **tartalmi elemeinek** részletes meghatározása. A jogalkotó ezzel a lépéssel a testületi **működés hatékonyságát** kívánta elősegíteni. A szervezeti és működési szabályzatban például korlátozható a hozzászólások maximális időtartama, az ismételt hozzászólás, indítványozás, így megelőzhető az obstrukció.

*A Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf. 5030/2012/9. sz. határozata kimondta: „A képviselő-testület ülései vezetésnek körébe nemcsak az ülés összehívásának joga, a naprendre vétel javaslatának a joga, hanem az ülés vezetésének a joga is beletartozik. Az ülésvezetés jogköre kiterjed a hozzászólások sorrendjének a meghatározására, az ülés rendjének fenntartására, de beletartozik abba az is, hogy betartsa az ülésen tanácskozási joggal felszólalókkal az Ör.-ben meghatározott tanácskozási rendet, így a felszólalásra nyitva álló időkeretet.”*

Bővült a közvetlen **részvételi formák** alkalmazási köre is, mivel a szervezeti és működési szabályzat meghatározhatja, hogy mely önszerveződő közösségek<sup>15</sup> képviselőit illeti meg tanácskozási jog a testület vagy bizottság ülésén, továbbá a lakosság közvetlen tájékoztatására szolgáló fórumok rendjét is nevesítheti.

A képviselő-testület sajátos ülése a **közmeghallgatás**. A képviselő-testület évente legalább egyszer, előre meghirdetett közmeghallgatást tart, melyen a választópolgárok, a helyi szervezetek képviselői a **helyi közügyeket** érintő kérdéseket és javaslatokat tehetnek. Az elhangzott kérdésekre, javaslatokra a közmeghallgatáson vagy **legkésőbb 15 napon belül** választ kell adni.

A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy egyes önkormányzatok esetében feszültségek alakulhatnak ki<sup>16</sup> a polgármester és a helyi képviselők között, illetőleg a képviselő-testületen belül, ami azzal a következménnyel járhat, hogy a testület nem képes alapvető feladatát betölteni, a helyi közügyekben megfelelő döntéseket hozni. Ha az eredményes együttműködéshez szükséges összhang nem állítható helyre, a testület **név szerinti szavazással, minősített többséggel** kimondhatja **feloszlását**. A feloszlás a polgármester megbízatását is megszünteti.

A működőképesség megőrzése érdekében a feloszlás nem mondható ki a választást követő hat hónapon belül, valamint az általános választást megelőző év november 30. napját követően. A feloszlás kimondását három hónapon belüli időpontra időközi választást<sup>17</sup> kell kiírni, melynek költségeit az önkormányzat viseli.

A feloszlás intézményétől alapvetően különbözik a **feloszlás** lehetősége, melyre akkor kerül sor, ha a helyi önkormányzat törvényességi felügyeletét ellátó fővárosi, megyei kormányhivatal felhívása ellenére a képviselő-testület **alaptörvény ellenesen** működik. Ez megnyilvánulhat akár a határozatképesség vagy a határozathozatal szabályainak megsértésében, az intézmény fenntartási feladatok, illetőleg az alapvető jogalkotási kötelezettségek (szervezeti és működési szabályzat, költségvetési rendelet) elmulasztásában. A kormányhivatal jelzi a törvényellenes működést a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletért felelős miniszternek, aki a Kormánytól kezdeményezi a helyi önkormányzat képviselő-testülete feloszlására vonatkozó előterjesztés benyújtását az Országgyűlésnél. Az Alkotmánybíróság előzetes véleménye alapján, az **Országgyűlés** dönt a képviselő-testület feloszlásáról.

### 3.2 Társult képviselő-testület

A társult képviselőtestület a települési önkormányzatok **együttműködési formája**. Ennek révén lehetővé válik, hogy a települési önkormányzatok **feladataikat egészben vagy részben gazdaságosan**, hatékonyan lássák el. A kizárólag az adott települést érintő ügyekben a település képviselő-testülete önállóan dönt. A társult képviselő-testület kétféleképpen jöhet létre. Mód van arra, hogy a társult képviselő-testületet az érdekelt települések képviselő-testületei együtt alkotják, illetőleg arra is van lehetőség, hogy lakosságárányosan küldjenek képviselőket a saját testületükből.

A társult képviselő-testületek működésére egyébiránt a képviselő-testületek működésére vonatkozó szabályok az irányadóak.

A szabad társulás alkotmányos alapelve alapján a helyi önkormányzat más helyi önkormányzattal szabadon társulhat a minden társulási formára vonatkozó, 2013. 01. 01-étől hatályos Mötv. IV. fejezetében, a helyi önkormányzatok társulásairól szóló 87- 95.§-aiban rögzített szabályok szerint.

<sup>14</sup> A jogalkotó jelentősen bővítette a jegyzőkönyv tartalmi elemeit. Így például nemcsak a megvitattott, hanem a javasolt és az elfogadott napirendi pontokat is fel kell tüntetni.

<sup>15</sup> A helyi önkormányzatokat körülvevő helyi társadalom akkor képes a helyi döntéseket befolyásolni, ha intézményesen beépül a döntési folyamatba.

<sup>16</sup> Ez rendszerint akkor fordul elő, ha kisebbségben kormányoz a polgármester, így nincs megfelelő testületi támogatása, vagy a testületen belül a politikai erőviszonyok erősen megoszlanak, s ennek következtében döntésképtelenné válik a testület.

<sup>17</sup> A Mötv. új előírása, hogy a feloszlás szabályszerűségére vonatkozóan be kell szerezni a kormányhivatal nyilatkozatát, és csak ezt követően lehet intézkedni az időközi választás kitűzéséről.

## IV. A képviselő-testület bizottságai, részönkormányzatok

Az önkormányzatokat megillető **szervezetalkítási szabadság** nyomán, a képviselő-testület a törvény keretei között, önállóan alakítja szervezetét, határozza meg **bizottsági rendszerét**. Már az alakuló ülésen sor kerül a bizottságok<sup>18</sup> létrehozására, tagjaik megválasztására. A bizottsági rendszer, éppúgy, mint a hivatali szervezet – optimális esetben – igazodik a helyi feltételekhez, sajátosságokhoz, igényekhez. A bizottságok ágazati elv alapján szerveződnek Magyarországon.

A törvény alapján kétezer főnél nagyobb lakosságú településen kötelező a **pénzügyi bizottság** létrehozása, valamint a vagyonyilatkozatok vizsgálata, nyilvántartása, kezelése és őrzése is bizottsági feladat.

Új elem az Mötv. szabályozásában, hogy a száz főt meg nem haladó lakosságú községekben a bizottsági feladatokat a **képviselő-testület**<sup>19</sup> látja el. Az ezer főt meg nem haladó településeken a kötelező bizottsági feladat-és hatásköröket **egy bizottság** is elláthatja.

A bizottság elnökét és tagjainak<sup>20</sup> több mint a felét az önkormányzati képviselők közül kell választani. Nem lehet a bizottság elnöke vagy tagja a polgármester. A bizottság ülésének összehívására, működésére, nyilvánosságára, határozatképességére és határozathozatalára, döntésének végrehajtására a képviselő-testületre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A bizottsági tag kizárásáról a bizottság dönt. Az ülésről készült jegyzőkönyvet – melyet 15 napon belül meg kell küldeni a törvényességi felügyeletet gyakorló szervnek – a bizottság elnöke és tagja írja alá.

A bizottság **előkészítő, javaslattevő, véleményező szerv**, valamint részt vesz az önkormányzati **döntések végrehajtásának az ellenőrzésében**<sup>21</sup> is. A bizottság a képviselő-testület által átruházott hatáskörben döntést hoz.

A **döntési jog** három lehetőséget tartalmazhat:

- \* a képviselő-testület egyes hatásköreit átruházhatja<sup>22</sup> a bizottságaira,
- \* a képviselő-testület önkormányzati rendeletben önkormányzati hatósági hatáskört állapíthat meg a bizottságnak,
- \* a bizottság a testülettől anyagi eszközöket kaphat, melyek felhasználásáról dönthet.

A döntési jog bármikor visszavonható.

*A kialakult gyakorlat szerint a képviselő-testület bizottságai leggyakrabban az ún. önkormányzati hatósági ügyekben döntenek. Ez főként a kisebb településeken jellemző, ahol a testületi tagok közvetlen kapcsolatban vannak a lakosokkal. Nagyobb településeken, városokban a bizottságok jogi, ügyrendi, egészségügyi, szociális, kulturális, oktatási, pénzügyi, vagyongazdálkodási stb. ügyekben kaphatnak döntési jogot, az ügyek jellege, illetve a testület tehermentesítése végett.*

A képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában határozza meg azokat az ügyeket, amelyeket a bizottság nyújt be, illetőleg csak a bizottság állásfoglalásával nyújthatók be a testületnek.

A polgármester jelentős **jogosítványokat kapott** a bizottságok tekintetében. A képviselő-testület a polgármester előterjesztésére a bizottság személyi összetételét, létszámát bármikor megváltoztathatja, a kötelezően létrehozandó bizottság kivételével a bizottságot megszüntetheti.

Indítványára a kézhezvételtől számított nyolc napon belül össze kell hívni a bizottságot. A polgármester **felfüggesztheti** a bizottság döntésének végrehajtását, ha az ellentétes az a képviselő-testület határozatával vagy sérti az önkormányzat érdekét. A felfüggesztett döntésről a képviselő-testület a következő ülésen határoz.

A bizottságok működésének ügyviteli feladatait a hivatal látja el.

A képviselő-testület valamely településrész sajátos érdekeinek a képviseletére a szervezeti és működési szabályzatban **településrészi önkormányzatot**<sup>23</sup> hozhat létre települési képviselőkből és más helyi választópolgárokból.

A részönkormányzat a képviselő-testület szerve. Létrehozása a testület mérlegelésétől függ. Egyes esetekben azonban kötelező a részönkormányzat létrehozása, ezeket az eseteket törvény szabályozza.

**Nem tagadható meg** a kizárólag a településrészt érintő hatáskör átruházása:

- \* az egyesítéssel létrejött településrésztől,
- \* külterületi lakott helytől
- \* olyan üdülőterülettől, melyek állandó vagy ideiglenes lakosainak a száma eléri a település lakosságának egy-negyedét.

A részönkormányzatot a településrésztől indokolt elnevezni. A törvény alapján a képviselő-testület határozza meg a részönkormányzat létszámát, megválasztásának szabályait, feladat- és hatáskörét, továbbá a működésére vonatkozó szabályokat. A testület saját hatáskörben dönti el, és az SZMSZ-ben rögzíti, hogy milyen jogosítványokat biztosít a részönkormányzat testületének. Kiemelendő, hogy hatósági hatáskör nem ruházható át a részönkormányzat testületére.

A részönkormányzat tevékenységét **hivatali kirendeltségek** vagy **ügyfélszolgálatok** segítik.

### Ellenőrző kérdések:

1. Mikor határozatképes a képviselő-testület és főszabály szerint hogyan hozza határozatait?

2. Soroljon fel olyan ügyeket melyben a testület köteles zárt ülést tartani!

3. Milyen jogi normát alkothat a képviselő-testület és ez hol kell kihirdetni?

4. Mi a különbség a feloszlás és a felosztatás között?

5. Mi a funkciója a képviselő-testület bizottságainak?

<sup>18</sup> Az elmúlt több mint két évtized önkormányzati gyakorlata azt mutatja, hogy az önkormányzatok jelentős része az ún. testületiségnek köszönhetően kevésbé használta ki a bizottsági rendszer előnyeit, nem élt a hatáskörök delegálásának lehetőségével. A testületek sokszor még az operatív döntések átadásától is ódzkodtak.

<sup>19</sup> Igazgatástudományi szempontból is alátámasztható a megoldás, mivel a helyi képviselők alacsony száma miatt indokolatlan kis létszámú bizottságok felállítása. Előfordulhat, hogy minden helyi képviselő egyben bizottsági tag is, így elmosódhat a határvonal a két szerv között.

<sup>20</sup> A külső tagok rendszerint a bizottság profiljába illeszkedő szakmailag és társadalmilag elismert személyek. E mellett a pártok a bizottságokon belül is törekednek a paritásokat érvényesíteni pártpolitikusok delegálásával.

<sup>21</sup> A hivatal feletti érdemi ellenőrzési jogkör gyakorlását nehezíti a szakapparátus információs és szakmai fölénye azon túl, hogy a hivatal elsősorban a polgármester és a jegyző alárendeltségében működik.

<sup>22</sup> Az önkormányzati rendszer első periódusaiban a bizottságok elsősorban konzultatív szerepet láttak el, azok ágazati, szakmai karaktere nem tudott kibontakozni.

<sup>23</sup> Példaként megemlíthető Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlésének 1/2013. (II. 27.) önkormányzati rendelete az Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról, melynek 81. § (1) bekezdése rögzíti: „A Közgyűlés Kiskundorozsma, Szőreg, Tápé, Szentmihály, Petőfi-telep városrészekben településrészi önkormányzatot hoz létre az egyéni választóköri körzetben megválasztott települési képviselőkből és – a választópolgárok jelölése alapján – más, az adott településrészen élő választópolgárokból.”



## V. Polgármester, alpolgármester, tanácsnok

Az önkormányzati rendszer fontos szereplői a **választott tisztségviselők**, valamint a szervezeti és működési szabályzatok rendelkezéseitől függően a tanácsnokok.

A települési önkormányzatok **polgármestereit** a választópolgárok közvetlenül<sup>24</sup> választják. A megyei közgyűlés elnökét a megyei közgyűlés választja meg saját tagjai közül, titkos szavazással. A megyei közgyűlés tisztségviselője még az alelnök.

A polgármester megválasztását követően esküt tesz, s ezt követően, valamint minden évben vagyonyilatkozatot köteles benyújtani.

A polgármester a háromezernél nagyobb lakosságszámmal bíró településeken **főállásban**, míg háromezer főnél kisebb településeken főállásban vagy **társadalmi megbízatásban** látja el tisztségét. A polgármesteri tisztség betöltésének módját a képviselő-testület a megbízatás időtartamán belül, egy esetben, a polgármester egyetértésével, megváltoztathatja, a szervezeti és működési szabályzat egyidejű módosítás mellett.

A polgármester a település **első számú tisztségviselője**. Tagja a képviselő-testületnek, összehívja és vezeti a testületet, a képviselő-testület határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából önkormányzati képviselőnek tekintendő.

*Az elmúlt két évtized politikatudományi, igazgatástudományi, szociológiai elemzései azt mutatták, hogy a helyi politikai szférában a polgármester kulcspozícióban van. Jogi státusza, a közvetlen választás jó kiindulópont, melyet a vertikális, horizontális kapcsolatokba való beágyazottság, a helyi erőforrások feletti rendelkezés tovább erősít. A személyiség, a vezetői stílus mellett a helyi önkormányzatokat körülvevő helyi társadalom politikai kultúrája is befolyásolja az önkormányzaton belüli erőviszonyokat.*

A polgármesterre a 2014. évi általános választások napjától **új összeférhetetlenségi szabályok** lépnek életbe. A főállású polgármester tudományos, oktatói, lektori, szerkesztői, művészeti és jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység kivételével egyéb, munkavégzésre irányuló jogviszonyt nem létesíthet, más kereső foglalkozást nem folytathat, nem lehet gazdasági társaság személyesen közreműködő tagja.

E mellett a polgármesterre alkalmazni kell az önkormányzati képviselőre vonatkozó összeférhetlenségi, méltatlansági és vagyonyilatkozati tételi szabályokat azzal, hogy a polgármester nem lehet más önkormányzatnál polgármester, alpolgármester, önkormányzati képviselő, megyei közgyűlés elnöke, alelnöke. A fővárosi kerületi polgármester a fővárosi közgyűlés tagja lehet, de nem lehet főpolgármester, valamint főpolgármester-helyettes.

Összességében elmondható, hogy a polgármesterre vonatkozó összeférhetlenségi szabályok egyszerűsödtek. A tisztség ellátásával kapcsolatos egyéb rendelkezéseket a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény állapítja meg.

A polgármester **jogállását** részletesen szabályozza a törvény. A Mőtv. a korábbi önkormányzati törvényhez képest jelentős **többljetjogositvánnyal** ruházta fel a települések első számú vezetőjét.

A polgármester a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörben **irányítja** a hivatalt, a közös önkormányzati hivatalt. Ebben a tevékenységében értelem szerűen támaszkodnia kell a jegyző szakmai segítségére, támogatására, mivel a polgármester elsősorban politikus, a jegyző pedig szakember.

Hasonlóan, a jegyző javaslatai alapján határozza meg a polgármesteri hivatal, közös hivatal feladatait az önkormányzat munkájának szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában. Szintén a jegyző javaslata alapján előterjesztést nyújt be a hivatal belső szervezeti tagozódására, létszámára, munkarendjére, ügyfélfogadási rendjére vonatkozóan.

Dönt – a jogszabály által kivételesen – a hatáskörébe utalt **államigazgatási ügyekben** (polgárvédelmi, árvízvédelmi, katasztrófavédelmi ügyek), hatósági hatáskörökben (önkormányzati hatósági ügyekben). Hatásköreit átruházhatja az alpolgármesterre, a jegyzőre, és a közös önkormányzati hivatal ügyintézőjére.

A képviselő-testület vagy a közgyűlés a szervezeti és működési szabályzatban nevesíti azokat a hatásköröket, melyeket **átruház a polgármesterre**. Ezek lehetnek például a gazdasági jellegű (döntés a forgalomképes törzsvagyon és üzleti vagyonnal való rendelkezésről), köznevelési (dönt az óvodába jelentkezés módjáról), szociális jellegű (dönt a szociális intézményi jogviszony megszüntetéséről), vagy egyéb (dönt a bérlő kiválasztási jogról) jogosítványok.

A hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozhatja a **kiadmányozás rendjét**. Gyakorolja a munkáltatói jogokat a jegyző, valamint az egyéb munkáltatói jogokat az alpolgármester és az önkormányzati intézményvezetők felett.

<sup>24</sup> A közvetlen választás jelentős, társadalmi támogatottságot biztosít, s ezt tovább erősíti a jegyzővel, alpolgármesterrel, intézményvezetőkkel kapcsolatos munkáltatói jog gyakorlása.

Mint ahogy korábban utaltunk rá a polgármester jogosítványainak a bővülése nemcsak a politikai és a szakelem kettőségét, mellérendeltségét változtatta meg, hanem a testülettel való kapcsolatát is. A többletjogosítványok többsége ugyanis **ún. vétó jog**, melyek alkalmazása révén a testületi működés korrigálható, gyorsítható, annak hatékonysága növelhető.

*Például, ha a polgármester a képviselő-testület döntését a helyi önkormányzat érdekeivel ellentétesnek tartja, ugyanazon ügyben – a törvényben meghatározott ügyek kivételével – kezdeményezheti az ismételt tárgyalást. A kezdeményezést az ülést követő rövid határidő, három napon belül kell benyújtani, s az ügyben a képviselő-testület 15 napon belül minősített többséggel dönt. A polgármesteri kezdeményezés a döntésre végrehajtására nézve halasztó hatályú.*

*E mellett, ha a képviselő-testület határozatképtelenség vagy határozathozatal hiánya miatt két egymást követő alkalommal nem hozott döntést, akkor a polgármester a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott ügyekben – a Mőtv. 42.§-ban meghatározott ügyek kivételével – dönthet a két ülés közötti időszakban felmerülő, halaszthatatlan ügyekben. Döntéséről a következő testületi ülésen köteles beszámolni.*

*S végül, a polgármester önkormányzati rendeletben meghatározott értékhatárig dönt a forrásfelhasználásról, s döntéséről tájékoztatja a képviselő-testületet.*

Összességében azt mondhatjuk, hogy a jogalkotó jelentős **mérlegelési jogkört**<sup>25</sup> adott a polgármester kezébe annak megítélése tárgyában, hogy mikor következett be az önkormányzati érdekek sérelme a testületi döntés nyomán, továbbá szintén a polgármester belátásától függ annak megítélése, hogy mi minősül halaszthatatlan ügynek.

A polgármester tisztsége megszűnésére vonatkozó szabályok szintén a 2014. évi általános önkormányzati választások napján lépnek hatályba. Ezek az alábbiak:

A polgármester tisztsége **megszűnik**:

- \* az új polgármester megválasztásával,
- \* ha a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán már nem választható,
- \* összeférhetlenség kimondásával,
- \* méltatlanság megállapításával,
- \* sorozatos törvénytörtő tevékenysége vagy mulasztása miatt jogi felelősségének jogerős bírósági ítéletben történő megállapításával, az ítélet jogerőre emelkedése napján,
- \* lemondással,
- \* a képviselő-testület feloszlásának kimondását követően az új polgármester megválasztásával,
- \* az országgyűlésnek a helyi önkormányzat képviselő-testülete feloszlását kimondó határozatával,
- \* a polgármester halálával.

A polgármester a tisztségéről írásbeli nyilatkozatával lemondhat. Ebben az esetben a tisztség az általa meghatározott, a lemondást követően egy hónapon belüli időpontban, ennek hiányában az írásbeli nyilatkozat átvételének napjával szűnik meg. A lemondás nem vonható vissza.

A polgármesteri tisztség megszűnésének egy sajátos formája, amikor a polgármester **sorozatos törvénytörtő tevékenysége vagy mulasztása** miatt a képviselő-testület minősített többséggel hozott határozata alapján keresetet nyújt be a helyi önkormányzat székhelye szerint illetékes törvényszékhez a polgármesteri tisztség megszüntetése iránt. Egyidejűleg kérni lehet a polgármesternek a tisztségből történő felfüggesztését is. A bíróság a keresetet soron kívül a Pp. szabályai alapján bírálja el.

*A Kúria 5/2010. közigazgatási jogegységi határozata többek között kimondta, hogy polgármester közjogi felelősségét csak súlyos, a helyi demokráciát veszélyeztető törvénytörtés esetén lehet megállapítani.*

A főpolgármester, a megyei jogú város polgármestere, a fővárosi kerület önkormányzatának polgármestere megbízatásának időtartamára havonta **illetményre jogosult**. A főpolgármester illetménynek összege azonos a miniszter alapilletményének, illetménykiegészítésének és vezetői illetménypótlékának jogszabályban meghatározott összegével. A megyei jogú város polgármesterének és a fővárosi kerület polgármesterének illetménye megegyezik a helyettes államtitkárnak a közszolgálati törvényben meghatározott alapilletmény, illetménykiegészítés és illetménypótlékból álló illetményével.

A megyei önkormányzat közgyűlésének az elnöke az államtitkári illetmény 90%-ra jogosult, míg a polgármester pedig az államtitkári illetmény lakosságszám arányában meghatározott százalékát kapja.

A folyamatos és zavartalan önkormányzati működés érdekében a polgármester helyettesítésére, munkájának segítésére legalább egy **alpolgármestert**<sup>26</sup> valamennyi településen kötelező választani. Az alpolgármester személyére a

<sup>25</sup> Ez ellentmondásban van a tisztség laikus, politikus karakterével, jóllehet az elmúlt két évtizedben a városvezetés, településirányítás szakmai színvonala főként a nagyobb településeken jelentősen emelkedett.

<sup>26</sup> Szemben a polgármesterrel az alpolgármesternek viszonylag szűk a mozgáster. Közvetett választása miatt kisebb a legitimitása, másfelől hatásköre a polgármester munkájának a segítésére, támogatására korlátozódik. Nagyobb településeken azonban egy ágazat vezetése lehet az alpolgármester feladata, így súlya és befolyása is meghatározó lehet.



polgármester tesz javaslatot, s az alpolgármestert a képviselő-testület minősített többséggel választja meg. Az alpolgármester a polgármester irányításával látja el feladatait.

A törvény lehetővé teszi **több alpolgármester** megválasztását is azzal, hogy egy alpolgármester a képviselő-testület tagjai közül kell megválasztani. Alpolgármesterré – a testület tagjai közül választott alpolgármester mellett – olyan személy is megválasztható, aki **nem tagja a képviselő-testületnek**<sup>27</sup>. Az így megválasztott személy azonban nem helyettesítheti a polgármestert a képviselő-testület elnökeként, a testületi üléseken csak tanácskozási joggal vehet részt.

Az alpolgármesteri tisztség főállásban is betölthető. A törvény rögzíti azt is, hogy amennyiben a polgármesteri tisztség társadalmi megbízatású, úgy az alpolgármesteri tisztség is csak társadalmi megbízatásban tölthető be. Az alpolgármesteri tisztség megszűnésének az esetei közül kiemelendő, hogy az alpolgármester megbízatását a polgármester javaslatára<sup>28</sup> a képviselő-testület visszavonhatja.

Az **egységes önkormányzati vezetést** a törvény azzal szolgálja, hogy:

- \* a polgármester szerepe döntő helyettesének kiválasztásában,
- \* az alpolgármester a polgármester helyettese,
- \* a polgármester gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az alpolgármester felett.

A Mötv. 34. § lehetővé teszi, hogy a képviselőtestület a polgármesternek, bármely települési képviselőnek a javaslatára a települési képviselők közül **tanácsnokokat**<sup>29</sup> választhat. A tanácsnok felügyeli a képviselő-testület által meghatározott önkormányzati feladatok ellátását.

## Ellenőrző kérdések:

1. Hogyan nyeri el a tisztségét a polgármester, mi ennek a jelentősége?

2. Melyek a jogállásának legfontosabb elemei?

3. Sorolja fel a polgármesteri tisztség megszűnésének legalább három esetét.

4. Mi a funkciója az alpolgármesternek?

5. Milyen feladatokat láthat el a tanácsnok?

## VI. Jegyző, aljegyző

A jegyző (a fővárosban és a megyei önkormányzatnál főjegyző, a továbbiakban együtt: jegyző) **közigazgatási-szakmai** vezető.

Az önkormányzati döntések szakszerű **előkészítése**, végrehajtásuk hatékony **szervezése**, a **törvényes önkormányzati működés** biztosítása érdekében szükséges, hogy megfelelő felkészültségű szakember vezesse az önkormányzati, illetve a közös hivatalt, s segítse a polgármester, a bizottságok és a testület munkáját.

A jegyzőt pályázati eljárás lefolytatását követően, határozatlan időre a **polgármester nevezi ki**. Tízezer főnél kevesebb lakossal bíró önkormányzatnál, illetve tízezer főnél kevesebb együttes lakosságú közös önkormányzati hivatalnál a polgármester a jegyző javaslata alapján kinevezheti, míg más önkormányzatnál, közös önkormányzati hivatalnál **kinevezi az aljegyzőt**.

*Az 1990. évi LXV. tv. (Ötv.) szerint a jegyzőt pályázati eljárás lefolytatását követően a testület nevezte ki, határozatlan időre. A megoldás abból a megfontolásból indult ki, hogy míg polgármester személye az önkormányzati választások eredménye nyomán változhat, addig a szakmai munka folyamatosságát, állandóságát a határozatlan időre kinevezett jegyző személye hivatott biztosítani. A jegyző az államigazgatási feladat-és hatáskörök<sup>30</sup> címzettjeként helyi szinten egyfelől az államot képviselte, más felől az önkormányzati ügyek előkészítésében, szervezésében, végrehajtásuk ellenőrzésében is meghatározó szerepet játszott, azon túl, hogy felelős volt az önkormányzat törvényes, jogszerű működéséért is.*

*A jegyző és a politikusok közötti feszültséget az önkormányzati modell bevezetése óta folyamatosan lehetett érzékelni. Hatásköre kettősséget mutatott, mivel hatósági jogkörei szélesebbek voltak, mint önkormányzati feladatai. Paradox módon egyszerre volt felelős a döntések előkészítésért és végrehajtásáért, érdekei ennyiben megegyeztek az önkormányzati politikusokéval, ugyanakkor felelős volt a testület, a bizottságok, tisztségviselők törvényes működéséért is. A megfelelő bizalom, együttműködés hiánya esetenként a polgármester és a jegyző, illetve a testület és a jegyző konfliktusához vezetett, melynek rendszerint az utóbbi volt a vesztese.*

*A járási hivatalok felállásával (2013. január 1.) a jegyzők államigazgatási feladat-és hatáskörei csökkentek, illetőleg megváltoztak, így ettől az időponttól munkájában nagyobb súlyt kap az önkormányzat eredményes, hatékony működésének a biztosítása.*

A jegyzői, aljegyzői kinevezés<sup>31</sup> **vezetői munkakör**, mely esetében alkalmazni kell a közszolgálati tisztviselőkre vonatkozó törvény rendelkezéseit.

Amennyiben hat hónapon belül a polgármester, illetőleg a közös önkormányzati hivatal esetében a polgármesterek nem neveznek ki jegyzőt, a kormányhivatal vezetője ideiglenes hatállyal a képesítési követelményeknek megfelelő személyt vagy más jegyzőt nevez ki.

A törvény meghatározza a jegyző alapvető **feladatait**, döntési jogosítványait.

A **jegyző**:

- \* dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási hatósági ügyekben,
- \* gyakorolja a munkáltatói jogokat a polgármesteri hivatal, a közös hivatal köztisztviselői és munkavállalói tekintetében, továbbá az egyéb munkáltatói jogokat az aljegyző tekintetében,
- \* gondoskodik az önkormányzat működésével kapcsolatos igazgatási feladatok ellátásáról,
- \* tanácskozási joggal részt vesz a képviselő-testület, bizottság ülésén, jelzi, ha a képviselő-testület, bizottság, polgármester döntése jogszabállyal ellentétes,
- \* döntésre előkészíti a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyeket,
- \* dönt azokban az ügyekben melyeket a polgármester ad át,
- \* dönt a hatáskörébe utalt önkormányzati és önkormányzati hatósági ügyben.

<sup>30</sup> A különböző ágazati jogszabályok közel 2500 feladat-és hatáskört telepítettek a jegyzőre.

<sup>31</sup> A jegyzői kinevezés feltételeit a 2011. évi CXCV. törvény 247. § (1) bekezdés a, és b, pontjai tartalmazzák. E szerint jegyzővé, körjegyzővé, megyei jogú város kerületi hivatalvezetőjévé, aljegyzővé (a továbbiakban együtt: jegyző) az nevezhető ki, aki a, Igazgatásszervezői vagy, állam-és jogtudományi doktori képesítéssel vagy okleveles közigazgatási menedzser szakképesítéssel, és – a (4) bekezdésben meghatározott esetet kivéve – jogi vagy közigazgatási szakvizsgával, vagy az OKV elnöksége által teljes körűen közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozat alapján adott mentesítéssel rendelkezik, és b, legalább két éves közigazgatási gyakorlatot szerzett.

## VII. Polgármesteri hivatal, közös önkormányzati hivatal

Az önkormányzat működésével, valamint a polgármester, a jegyző hatáskörébe utalt ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására a képviselő-testület **polgármesteri hivatal**<sup>32</sup> vagy **közös önkormányzati hivatal** hoz létre.

Az önkormányzati szakapparátus jelentőségét nem lehet eléggé hangsúlyozni, annak ellenére, hogy a közfigyelem csak akkor irányul a hivatalra, ha valamilyen döntés – rendszerint – negatív megvilágítást kap. Valójában az önkormányzati működés **törvényességének, szakszerűségének, hatékonyságának a letéteményese a hivatal**, ahol mind az önkormányzati ügyek előkészítése, végrehajtása, mind pedig az államigazgatási hatósági munka zajlik. A hivatal, a bizottságok és a testület, tisztségviselők zökkenőmentes kooperációja elengedhetetlen a helyi közügyek és az államigazgatási hatósági ügyek színvonalas, közmegelegedést szolgáló megoldásához.

A hivatal, illetőleg a közös önkormányzati hivatal közreműködik az önkormányzatok egymás közötti és az állami szervekkel történő együttműködésének összehangolásában is.

Az elnevezésbeli változás is utal arra, hogy az Ötv.-ben szereplő egységes polgármesteri hivatal helyett a Mötv. új szabályai nyomán a 2000 fő alatti kistélepléseken **közös önkormányzati hivatalok** jönnek létre. A gyakorlati tapasztalatok ugyanis azt mutatták, hogy szükségtelen és főként gazdaságtalan a legkisebb településeken is önálló hivatal fenntartása.

Közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a járason belüli községi önkormányzatok, melyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, s a községek lakosságszáma nem haladja meg a kétezer főt. Kétezer főnél több lakossal rendelkező település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz.

További főszabály, hogy a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosságszáma **legalább kétezer fő**, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma **legalább hét**.

A közös önkormányzati hivatal<sup>33</sup> létrehozásáról az érintett települések képviselő-testületei az általános önkormányzati választásokat követően **hatvan napon** belül állapotnak meg. Ha a határidőn belül nem kerül sor a közös önkormányzati hivatal létrehozására, vagy ahhoz valamely település nem tud csatlakozni, akkor a **kormányhivatal vezetője** a határidő lejártát követő hónap első napjával kijelöli a közös önkormányzati hivatalhoz csatlakozó településeket. A döntés ellen – jogszabálysértésre hivatkozva – az érintett képviselő-testület a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz fordulhat.

Ha a közös önkormányzati hivatalt működtető települések egyike város, akkor a város a székhelytelepülés. Egyébkéntekben a székhelytelepülést a közös hivatalhoz tartozó önkormányzatok képviselő-testületei határozzák meg.

Szintén lényeges eljárási szabály, hogy városi, valamint kétezer főnél nagyobb lakosságszámmal bíró települési önkormányzat testülete nem tagadhatja meg a közös önkormányzati hivatal létrehozására irányuló megállapodás megkötését, ha azt a **vele határos település** kezdeményezi.

A törvény kiemeli, hogy az **ügyfélfogadást** biztosítani kell minden településen. 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 valósítható meg.

A közös hivatal **működési költségeit** a közös hivatalhoz tartozó önkormányzatok – eltérő megállapodásuk hiányában – lakosságszám arányosan biztosítják.

### Ellenőrző kérdések:

1. Milyen képesítési követelménye van a jegyzői pozíciónak?

2. Ki nevezi ki a jegyzőt?

3. Melyek a jegyző legfontosabb feladatai?

4. Mi az hivatal funkciója az önkormányzati rendszerben?

5. Mikor kell közös hivatalt létrehozni?

<sup>32</sup> Hajnal György kutatásai jelezték, hogy a magyar közigazgatási kultúra konstans eleme a hierarchia, a jogászok gondolkodásmód, a kockázatkerülés stb. Mindezek alapján kevésbé lehet számítani a helyi adminisztráció kezdeményezőkézségére az önkormányzati szervezet és működés modernizációja során.

<sup>33</sup> Az önkormányzatok által fenntartott hivatalok száma 2013-ban 528-cal, csaknem 30 százalékkal csökkent. Országos átlagban egy közös hivatalhoz 3-4 település tartozik.

## Irodalomjegyzék

- BALÁZS István – BALOGH Zsolt – BARABÁS Gergely – DANKA Ferenc – FAZEKAS János – FAZEKAS Mariann – F. ROZSNYAI Krisztina – FÜRCHT Pál – HOFFMAN István– HOFFMANNÉ NÉMETH Ildikó – KECSŐ Gábor – SZALAI Éva: A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. Szerkesztette: Nagy Marianna- Hoffmann István, HVG ORAC, Budapest 2012.
- BALÁZS István: A középszintű önkormányzatok Európában. Új Magyar Közigazgatás 2009/10.
- BERÉNYI Sándor: Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. Autonómiák és önkormányzatok. Rejtjel Kiadó, Budapest. 2003.
- DANKA Ferenc: A képviselő-testület működése. Új Magyar Közigazgatás 2013/7-8.
- FAZEKAS Mariann – FICZERE Lajos (szerk.): Magyar Közigazgatási jog. Általános rész. Osiris Kiadó, Budapest. 2006.
- FÁBIÁN Adrián: Önkormányzati jogalkotás fejlődése és fejlesztési lehetőségei. Dialog-Campus Kiadó, Budapest Pécs 2008.
- FOGARASI József: Jegyzői szerepkör és jogállás újragondolása. Magyar Polgármester 2008/5.
- FOGARASI József: A helyi önkormányzatok kézikönyve. Unió Lap és Könyvkiadó Kiadó, Budapest, 1997.
- HERBERT Küpper: A helyi önkormányzás joga. In: Az Alkotmány kommentárja (szerk.: Jakab András), Századvég kiadó, Budapest 2009.
- HAJNAL György – Gajdusчек György: Hivatali határok–társadalmi hatások. Bevezetés a hatékony közigazgatás módszertanába. Budapest, MKI, 2002.
- HOFFMAN István: Önkormányzati jog. Elektronikus jegyzet ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék, 2012.
- IVANCICS Imre: Önkormányzati Igazgatás. PTE ÁJK, Pécs 2001.
- JÓZSA Zoltán: Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció. Dialog-Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2006.
- JÓZSA Zoltán: Változó közigazgatás. JATEPress, Szeged, 2011.
- LŐRINCZ Lajos: A közigazgatás alapintézményei. HVG-ORAC, Budapest 2010.
- Önkormányzati közigazgatás. Közigazgatási Szakvizsga könyvek. Nemzeti Közigazgatási Intézet. Budapest, 2012.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Helyi kormányzás Magyarországon. Dialog- Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2008.
- SZABÓ Lajos: A második önkormányzati törvény új vonásai. Új Magyar Közigazgatás 2012/4.
- SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. CompLex Kiadó, Budapest 2011.
- TORMA András: Európai közigazgatás, régiók, önkormányzatok. Magyar Közigazgatás 2002/4.
- VEREBÉLYI Imre (szerk.): Az önkormányzati rendszer magyarázata. 2. javított kiadás. KJK, Budapest 1999.
- VEREBÉLYI Imre: Önkormányzati rendszer és modernizáció I-II. Magyar Közigazgatás 2000/9 és 2000/10.
- ZONGOR Gábor: Akarunk-e működőképes önkormányzati rendszert? Magyar Közigazgatás 2006/3-4.

## Fogalmak

**Választópolgár:** aki a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásán választójoggal rendelkezik.

**Helyi közügy:** Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. (Alaptörvény 31. cikk. (1) bekezdés)

**Szervezeti és működési szabályzat:** az önkormányzati szervezet felépítését és működését leíró dokumentum, mely önkormányzati rendeletben kerül elfogadásra.

**Települési képviselő:** az önkormányzati választásokon mandátumot szerzett képviselő, aki a település egészéért érzett felelősséggel képviseli a választók érdekeit.

**Képviselő-testület (közgyűlés):** a helyi, (területi) önkormányzat testületi szerve az önkormányzati feladat-és hatáskörök címzettje.

**Alakuló, rendes, rendkívüli ülés:** a képviselő-testület (közgyűlés) működési formái, melyekre vonatkozó szabályokat a szervezeti és működési szabályzat tartalmazza.

**Egyszerű többség:** a jelenlévő képviselők több mint a felének egybehangzó szavazata.

**Minősített többség:** a megválasztott képviselők több mint a felének egybehangzó szavazata.

**Önkormányzati rendelet:** a törvény által nem szabályozott társadalmi viszonyok rendezése, illetve törvény felhatalmazása alapján alkotott helyi jogi norma.

**Közmeghallgatás:** a képviselő-testületi ülés sajátos formája, a közvetlen demokrácia intézménye.

**Bizottság:** a képviselő-testület (közgyűlés) előkészítő, javaslattevő, véleményező, a döntések végrehajtását ellenőrző szerve, mely kivételesen – átruházott hatáskörben – önkormányzati döntést hozhat.

**Polgármester:** a választópolgárok által közvetlenül választott tisztségviselő, a helyi önkormányzat vezetője.

**Jegyző:** a helyi önkormányzat közigazgatási-szakmai vezetője, akit a polgármester nevez ki.

**Hivatal, közös önkormányzati hivatal:** az önkormányzat működésével, valamint a polgármester, a jegyző hatáskörébe utalt ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására létrehozott szervezeti egység.



## Ellenőrző tesztkérdések

1. Milyen jogai és kötelezettségei vannak a helyi képviselőnek? Töltse ki az alábbi táblázatot, legalább három elemet megjelölve.

	Jogok	Kötelezettségek
Helyi képviselő		

2. Jelölje be azokat az ügyeket/tárgyköröket, melyekben a testületnek minősített többséggel kell döntést hoznia!

1. SZMSZ elfogadása
2. Utcanév megváltoztatása
3. Költségvetés elfogadása
4. Döntés közterület használatáról
5. Döntés külföldi delegációban résztvevő tagok személyéről

3. A kipontozott helyre írja be a megfelelő szavakat!

A polgármestert ..... választják a helyi választópolgárok, így a megválasztott személy erős ..... bír.

4. Jelölje meg, hogy az alábbiak közül, melyek a bizottság feladatkörébe tartozó ügyek?

1. rendeletet alkot
2. előkészíti a képviselő-testület/közgyűlés döntéseit
3. megválasztja a jegyzőt
4. állást foglal a képviselő-testület/közgyűlés által meghatározott előterjesztésekben
5. beszámoltatja a polgármestert

5. A kipontozott helyre írja be a hiányzó szavakat!

A jegyző vezeti a ..... vagy a közös ..... hivatalt.

Jelzi, ha a képviselő-testület, ..... és a polgármester döntése .....