

# **MAGYARORSZÁG HELYI ÖNKORMÁNYZATAI**

Szerkesztette:  
Dr. Feik Csaba



# MAGYARORSZÁG HELYI ÖNKORMÁNYZATAI

Egyetemi jegyzet a Helyi önkormányzatok I-II. című tantárgy oktatásához

Szerkesztő:  
Dr. Feik Csaba

Nemzeti Közszolgálati Egyetem  
Közigazgatás-tudományi Kar  
Budapest, 2014

NKE KTK Közszervezési és Szakigazgatási Intézet  
Szakigazgatási és Önkormányzati Igazgatási Tanszék

**Szerzők:**

© Balogh Gábor (18. fejezet), Dr. Csalló Krisztina (1–4. fejezet), Dr. Feik Csaba (10–12., 15. fejezet), Dr. Lamperth Mónika (5., 14., 16–17. fejezet), Májerné Dr. Tábit Renáta (6–9., 13. fejezet), 2014

A jegyzet 6–9. fejezete Belányi Márta – Csalló Krisztina – Feik Csaba – Fogarasi József – Tábit Renáta: A helyi önkormányzatok című műve (szerkesztette: Fogarasi József; HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2010.) alapján készült.

**Lektor:**

Dr. Csörgits Lajos PhD  
aljegyző, Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata

**Nyelvi lektor:**

Bauer Lilla

**Kiadja:**

©Nemzeti Köszolgálati Egyetem, 2014

Minden jog fenntartva. Bármilyen másoláshoz, sokszorosításhoz, illetve más adatfeldolgozó rendszerben való tároláshoz és rögzítéshez a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulása szükséges.

**Olvasószerkesztés, tördelés:** NKTK Zrt.

**Nyomdai kivitelezés:** Pauker Nyomda

**Felelős vezető:** Vértes Gábor

ISBN 978-615-5305-31-3

# TARTALOM

Jogszabályok (és rövidítésük) jegyzéke.....	10
Bevezetés .....	13
<b>1. FEJEZET</b> .....	15
Önkormányzás, autonómia. A helyi önkormányzatok szabályozási típusai Európában .....	15
1.1 Önkormányzás, autonómia .....	15
1.1.1 Az autonómia jelentése, tartalma .....	15
1.1.2 Önkormányzati elven működő szervezetek.....	16
1.1.3 A helyi önkormányzatok elhatárolása más, önkormányzati elven működő szervezetektől.....	23
1.2 A helyi önkormányzatok helye az államszervezetben, a hatalmi ágak rendszerében .....	24
1.2.1 A helyi önkormányzatok helye az államszervezetben .....	24
1.2.2 A helyi önkormányzatok helye a hatalmi ágak rendszerében.....	25
1.3 A helyi önkormányzatok típusai Európában .....	26
1.4 A helyi önkormányzatok az Európai Unióban. A helyi önkormányzatokra vonatkozó nemzetközi egyezmények.....	28
1.4.1 A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája .....	29
<b>2. FEJEZET</b> .....	33
A helyi önkormányzás magyar szabályozásának sajátosságai .....	33
2.1 A helyi igazgatás története.....	33
2.1.1 Önkormányzati rendszer Magyarországon 1871–1950 között.....	33
2.1.2 A tanácsrendszer .....	34
2.1.3 Magyarország csatlakozása a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájához.....	35
2.1.4 A helyi önkormányzatok szabályozása a rendszerváltást követően az Alaptörvény megalkotásáig .....	35
2.2 A helyi önkormányzatok hatályos szabályozása – alapelvek, alapvető szabályok.....	37
2.2.1 A helyi önkormányzás alanya .....	37
2.2.2 A helyi önkormányzás tartalma: helyi közügy, helyi demokrácia, helyi önállóság.....	37
2.2.3 Az Alaptörvény és az Mőtv. fontosabb újításai.....	41
<b>3. FEJEZET</b> .....	45
A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköre.....	45
3.1 A feladat, hatáskör és hatósági jogkör fogalma.....	45
3.2 A helyi önkormányzati feladat- és hatáskör telepítése.....	45
3.2.1 Milyen jogszabályban történhet a helyi önkormányzati feladat- és hatáskörök telepítése?.....	46

3.2.2 Melyek a helyi önkormányzatok által ellátandó feladat- és hatáskörök?	47
3.2.3 Mely szerv a helyi önkormányzati feladat- és hatáskörök címzettje?.....	51
3.3 A helyi önkormányzati feladatellátás és hatáskörgyakorlás .....	51
3.3.1 A képviselő-testület szervei.....	52
3.3.2 Az önkormányzati feladatellátásba bevonható egyéb szervek, jogalanyok köre .....	57
3.3.3 A helyi önkormányzati hatáskör átruházása.....	58
3.3.4 Az önkormányzati hatósági ügyek.....	60
3.4 Államigazgatási ügyek a helyi önkormányzati szervezetben .....	61
<b>4. FEJEZET</b> .....	65
Területi tagozódás – helyi önkormányzatok. A területszervezési eljárások.....	65
4.1 A közigazgatás térszerkezete.....	65
4.2 A település és a terület viszonya .....	66
4.3 A község és a város .....	69
4.3.1 A község .....	69
4.3.2 A város.....	70
4.4 Területszervezési eljárások.....	71
4.4.1 A területszervezési eljárások közös szabályai.....	71
4.4.2 Egyes területszervezési ügyek.....	74
<b>5. FEJEZET</b> .....	79
A főváros kétszintű önkormányzati rendszere. A megyei önkormányzat és a megyei jogú város önkormányzata.....	79
5.1 A főváros kétszintű önkormányzati rendszere .....	79
5.1.1 A főváros kétszintű közigazgatási rendszerének sajátosságai .....	79
5.1.2 A fővárosi önkormányzat feladat- és hatásköre .....	80
5.1.3 A fővárosi kerületi önkormányzatok feladat- és hatásköre.....	83
5.1.4 A főváros és a fővárosi kerületek finanszírozására vonatkozó sajátos szabályok.....	84
5.2 A megyei önkormányzat.....	85
5.2.1 A megyei önkormányzat általános jellemzői .....	85
5.2.2 A megyei önkormányzat funkciójának változása.....	86
5.2.3 A megyei önkormányzat feladat- és hatásköre .....	87
5.2.4 A megyei önkormányzat egyéb feladatai.....	89
5.3 A megyei jogú város önkormányzata .....	89
5.3.1 A megyei jogú város önkormányzatának jellemzői.....	89
5.3.2 A megyei jogú város önkormányzatának feladat- és hatásköre .....	90
5.3.3 A megyei jogú városok köre .....	90
5.4 A megyei jogú város és a megye új funkcióiból eredő választójogi dilemmák	91
<b>6. FEJEZET</b> .....	93
A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása.....	93
6.1 A választójog általános szabályai .....	93
6.1.1 A választási eljárás alapelvei .....	95
6.1.2 A választás kitűzése .....	95

6.1.3 A választási szervek.....	96
6.1.4 Választókerületek, szavazókörök .....	99
6.1.5 A központi és a szavazóköri névjegyzék .....	100
6.1.6 A jelöltállítás szabályai .....	101
6.1.7 Választási kampány .....	104
6.1.8 A szavazás .....	105
6.1.9 Az eredmény megállapítása .....	107
6.1.10 Jogorvoslatok.....	109
6.2 A helyi önkormányzati választások különös szabályai.....	115
6.2.1 A polgármesterek választása.....	115
6.2.2 Az egyéni listás választási rendszer .....	115
6.2.3 A vegyes választási rendszer .....	116
6.2.4 A fővárosi közgyűlés tagjainak választása .....	120
6.2.5 A megyei közgyűlés tagjainak választása .....	121
6.2.6 Időközi választás .....	123
<b>7. FEJEZET</b> .....	125
A helyi önkormányzati képviselők .....	125
7.1 A helyi önkormányzati képviselő jogállása .....	125
7.2 A helyi önkormányzati képviselő jogai és kötelezettségei.....	128
7.2.1 A képviselőt megillető jogok .....	129
7.2.2 A képviselőt terhelő kötelezettségek .....	134
7.3 A helyi önkormányzati képviselő megbízásának megszűnése.....	141
7.3.1 A megbízás lejárta .....	141
7.3.2 A választójog elvesztése .....	142
7.3.3 Az összeférhetetlenség kimondása .....	144
7.3.4 A képviselő lemondása .....	144
7.3.5 A képviselő-testület üléseiről való távolmaradás.....	145
7.3.6 A képviselő-testület feloszlata .....	146
7.3.7 A képviselő-testület feloszlása.....	146
7.3.8 A képviselő jogerős szabadságvesztésre ítéltéle szándékos bűncselekmény elkövetése miatt.....	147
7.3.9 A képviselő halála .....	147
<b>8. FEJEZET</b> .....	151
A helyi önkormányzat képviselő-testülete, közgyűlése. A képviselő-testület döntései: a határozat és az önkormányzati rendelet .....	151
8.1 A képviselő-testület (közgyűlés).....	151
8.2 A képviselő-testület alakuló ülése.....	153
8.3 A képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzata (SZMSZ) .....	154
8.4 A képviselő-testület gazdasági programja, fejlesztési terve .....	156
8.5 A képviselő-testület ülése.....	157
8.6 A képviselő-testület döntései .....	163
8.6.1 A képviselő-testület határozata .....	163

8.6.2 Az önkormányzati nem hatósági ügyben hozott (nem alakszerű) határozatok.....	171
8.6.3 Az önkormányzati rendelet .....	174
<b>9. FEJEZET</b> .....	183
A képviselő-testület bizottságai, a településrészi önkormányzat .....	183
9.1 A képviselő-testület bizottságai.....	183
9.1.1 A bizottságokra vonatkozó legfontosabb általános szabályok .....	183
9.1.2 A bizottságok típusai.....	187
9.1.3 A bizottságok feladat- és hatásköre, funkciói .....	189
9.1.4 A bizottságok létszáma, összetétele .....	192
9.1.5 A bizottságok működése .....	193
9.2 A településrészi önkormányzat .....	194
<b>10. FEJEZET</b> .....	197
A polgármester (a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke), az alpolgármester	197
10.1 A polgármester jogállása.....	197
10.2 A polgármester feladat- és hatásköre.....	201
10.2.1 A képviselő-testület működésével összefüggő feladat- és hatáskörök ..	201
10.2.2 A bizottságokkal kapcsolatos feladat- és hatáskörök.....	202
10.2.3 A polgármesteri hivatallal összefüggő feladat- és hatáskörök.....	203
10.2.4 Gazdálkodási feladat- és hatáskörök .....	205
10.2.5 A lakossággal, a település önszerveződő közösségeivel kapcsolatos feladat- és hatáskörök.....	205
10.2.6 A polgármester egyéb feladatai .....	206
10.2.7 A polgármesteri feladat- és hatáskörök sajátosságai .....	206
10.3 A polgármesteri tisztség megszűnése .....	207
10.4 Az alpolgármester .....	208
10.4.1 Az alpolgármester jogállása.....	208
10.4.2 Az alpolgármester feladatai.....	210
<b>11. FEJEZET</b> .....	211
A jegyző, a főjegyző és az aljegyző .....	211
11.1 A jegyző jogállása .....	211
11.1.1 Általános szabályok.....	211
11.1.2 Összeférhetlenségi szabályok .....	214
11.1.3 Munkáltatói jogkör, díjazás.....	216
11.1.4 A jegyző feladat- és hatásköre.....	218
11.2 A közös önkormányzati hivatal jegyzője .....	223
11.3 A főjegyző.....	224
11.4 Az aljegyző .....	225
<b>12. FEJEZET</b> .....	227
A polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a megyei önkormányzati hivatal .....	227
12.1 A polgármesteri hivatal mint önkormányzati szerv .....	227
12.2 A polgármesteri hivatal alapvető feladatai .....	229



12.3 A polgármesteri hivatal szervezete, működése .....	231
12.4 A polgármesteri hivatal irányítása és vezetése .....	234
12.5 A közös önkormányzati hivatal.....	235
12.6 A megyei önkormányzati hivatal .....	237
<b>13. FEJEZET</b> .....	239
A választópolgárok közvetlen részvétele a helyi önkormányzásban.....	239
13.1 A helyi népszavazás .....	239
13.1.1 Anyagi jogi szabályok.....	242
13.1.2 Eljárásjogi szabályok .....	246
13.2 A helyi népi kezdeményezés .....	249
13.2.1 Anyagi jogi szabályok.....	249
13.2.2 Eljárásjogi szabályok .....	250
13.3 Egyéb részvételi formák, a helyi közakarat formálásának egyéb lehetőségei	250
13.3.1 A közmeghallgatás .....	251
13.3.2 A falugyűlés, a községpolitikai fórum .....	252
13.3.3 A várospolitikai fórum, a városrész-tanácskozás .....	253
13.3.4 A fogadónap, a fogadóóra .....	253
13.3.5 A képviselő-testület és a bizottság üléseinek nyilvánossága.....	254
13.3.6 A civil szféra képviselőinek bevonása a bizottság, a településrészi önkormányzati testület tagjai közé .....	254
13.3.7 A helyi média és az internet szerepe.....	255
<b>14. FEJEZET</b> .....	257
A helyi önkormányzatok társulásai .....	257
14.1 Az önkormányzati társulások alapjai.....	257
14.2 A helyi önkormányzatok társulásaira vonatkozó szabályok kialakulása .....	258
14.3 A helyi önkormányzati társulások általános szabályai .....	259
14.4 A helyi önkormányzati társulások létrehozása .....	260
14.4.1 A társulás létrehozása, csatlakozás, kiválás, kizárás .....	260
14.4.2 A társulási megállapodás .....	261
14.5 A helyi önkormányzati társulások működése .....	262
14.5.1 A társulás működésének általános szabályai .....	262
14.5.2 A társulási tanács.....	262
14.6 A helyi önkormányzatok egyéb együttműködése .....	264
14.6.1 A társult képviselő-testület .....	264
14.6.2 A közös önkormányzati hivatal .....	265
14.6.3 A fővárosi kerületi önkormányzatok társulása.....	265
<b>15. FEJEZET</b> .....	267
Az önkormányzatok gazdálkodása .....	267
15.1 A gazdálkodás általános szabályai.....	267
15.2 Az önkormányzat költségvetése .....	269
15.3 Az önkormányzat bevételei.....	271
15.4 Az önkormányzat vagyona, vagyongazdálkodása.....	272
15.4.1 Az önkormányzat vagyona .....	274

15.4.2 Az önkormányzatok részvétele gazdálkodó szervezetekben.....	275
15.4.3 Az önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás egyéb szabályai .....	277
15.5 A helyi önkormányzat gazdálkodásának ellenőrzése .....	278
15.5.1 Az államháztartási kontrollok rendszere .....	279
15.5.2 A pénzügyi bizottság ellenőrzési feladatai .....	281
<b>16. FEJEZET</b> .....	283
A helyi önkormányzatok és a központi állami szervek kapcsolata .....	283
16.1 A helyi önkormányzatok helye a hatalommegosztás rendszerében.....	283
16.2 A helyi önkormányzatok és az Országgyűlés kapcsolata .....	284
16.2.1 Az Országgyűlés szabályozási jogköre .....	284
16.2.2 Az Országgyűlés helyi önkormányzatot feloszlató jogköre .....	285
16.2.3 Az Országgyűlés területszervezési döntései .....	286
16.3 A helyi önkormányzatok és a köztársasági elnök kapcsolata .....	286
16.3.1 A köztársasági elnök területszervezéssel kapcsolatos hatáskörei .....	286
16.3.2 A köztársasági elnök helyi önkormányzati választásokkal kapcsolatos hatásköre.....	286
16.3.3 A köztársasági elnök egyéb, az önkormányzatokhoz kapcsolódó hatásköre.....	287
16.4 A helyi önkormányzatok és a Kormány kapcsolata .....	287
16.4.1 A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete .....	287
16.4.2 A helyi önkormányzatokért felelős miniszter feladatai .....	287
16.4.3 A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter feladatai.....	289
16.4.4 Egyes miniszterek ágazati felelősségéből következő feladatok .....	289
16.5 A helyi önkormányzatok és az Alkotmánybíróság kapcsolata .....	290
16.6 A helyi önkormányzatok és a bíróságok kapcsolata .....	291
16.6.1 A Kúria hatásköre .....	291
16.6.2 A törvényszék hatásköre.....	291
<b>17. FEJEZET</b> .....	293
A helyi önkormányzatok jog- és érdekvédelme.....	293
17.1 A helyi önkormányzati jogok védelme.....	293
17.1.1 A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája .....	293
17.1.2 Az Alaptörvény garanciális szabályai.....	294
17.1.3 Az Mőtv. és a jogalkotási törvény (Jat.) garanciális szabályai .....	295
17.2 A helyi önkormányzatok érdek-képviseleti szervei .....	296
17.2.1 Az önkormányzati érdek-képviseleti szervek létrejötte .....	296
17.2.2 Az Mőtv. önkormányzati érdek-képviseleti szervekre vonatkozó szabályai.....	297
17.2.3 Országos önkormányzati érdekszövetségek.....	298
17.3 Az Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Tanácsa.....	298
17.4 Az önkormányzati érdekvédelem egyéb formái .....	299
<b>18. FEJEZET</b> .....	301
A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete .....	301

18.1 A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének kialakulása, alapjai	301
18.1.1 Történeti áttekintés	301
18.1.2 A törvényességi felügyelet jogszabályi kerete	302
18.1.3 A törvényességi felügyelet tárgya	304
18.2 A törvényességi felügyeleti eljárás általános szabályai	305
18.2.1 A törvényességi felügyeleti eljárás vizsgálati szakasza	305
18.2.2 A törvényességi felügyeleti eljárás intézkedési szakasza	308
18.3 Az egyes törvényességi felügyeleti eszközök részletes bemutatása	310
18.3.1 A törvényességi felhívás	310
18.3.2 A képviselő-testület vagy a társulási tanács összehívásának kezdeményezése	311
18.3.3 A képviselő-testület vagy a társulási tanács ülésének összehívása	311
18.3.4 Az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlásának kezdeményezése	312
18.3.5 Alkotmánybírósági felülvizsgálat kezdeményezése önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése esetén	312
18.3.6 Önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja bírósági felülvizsgálatának kezdeményezése	313
18.3.7 A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének pótlása	313
18.3.8 Képviselő-testületi határozat felülvizsgálatának kezdeményezése a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál	314
18.3.9 A határozathozatali, feladatellátási kötelezettségét nem teljesítő helyi önkormányzattal szemben bírósági eljárás megindítása, a határozathozatal pótlásának elrendelése	314
18.3.10 A központi költségvetésből járó támogatás meghatározott részének visszatartása vagy megvonása iránti kezdeményezés	315
18.3.11 Perindítás a sorozatos törvénysértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránt	315
18.3.12 Fegyelmi eljárás kezdeményezése a helyi önkormányzat polgármestere, jegyzője ellen	316
18.3.13 A helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatásának kezdeményezése az Állami Számvevőszéknél	316
18.3.14 Szakmai segítség nyújtása a helyi önkormányzat részére a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben	316
18.3.15 Törvényességi felügyeleti bírság kiszabása	317
18.3.16 A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásának kezdeményezése	318
Irodalomjegyzék	319

## Jogszabályok (és rövidítésük) jegyzéke

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (**Alaptörvény**)

A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (**Pp.**)

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (**Ptk.**)

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény (**Charta**)

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (**Ötv.**)

A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény (**Htv.**)

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (**Szoc. tv.**)

A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (**Tftv.**)

A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXVI. törvény (**Artv.**)

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (**Ket.**)

A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény (**Ktitv.**)

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (**Jat.**)

A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (**Kbt.**)

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (**Ijtv.**)

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (**Abtv.**)

Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (**Civil tv.**)

A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (**Nektv.**)

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (**Mötv.**)

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (**Nktv.**)

A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCIV. törvény (**Gst.**)

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (**Áht.**)

A nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (**Nvt.**)

A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény (**Kttv.**)

A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (**Szvtv.**)

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (**Btk.**)

A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (**Ve.**)

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (**régi Ve.**, már nem hatályos)

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (**Övjt.**)

A helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény (**Ökjt.**)

A polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény **(Ptv.)**

A helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény **(Ttv.,már nem hatályos)**

A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény **(Tktv., már nem hatályos)**

A Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet **(Njtr.)**

Az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól szóló 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet (Adhr.)

Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011 (XII.31) Korm. rendelet **(Ávr.)**

A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet **(Ber.)**

A közszolgálati tisztviselők képzési előírásairól szóló 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet **(Ktkr.)**

A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012.(VI. 26.) Korm. rendelet **(Ötfr.)**

Aterületszervezési eljárásról szóló 321/2012. (XI. 16.) Korm. rendelet **(Tszr.)**

A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009.(XII.14.) IRM rendelet **(Jszr.)**

Az önkormányzati rendeleteknek és jegyzőkönyveknek a fővárosi, megyei kormányhivatalok részére történő megküldésének rendjéről szóló 23/2012. IV. 25.) KIM rendelet **(Örjmr.)**

A Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 32/2010. (XII. 31.) KIM rendelet **(MKr.)**

Képviselő-testület, közgyűlés Szervezeti és Működési Szabályzata **(SZMSZ)**



# BEVEZETÉS

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) sok tekintetben új helyzetet teremtett az önkormányzatok működésében: újraszabályozott olyan viszonyokat, amelyeket a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) nem, vagy másképpen szabályozott.

Az Mötv. és a területi közigazgatás átalakítása a közigazgatási reform része.

A területi közigazgatás átalakítása változásokat hoz, illetve hozott az önkormányzatok működésében is, azonban az alapvető elvek – önkormányzás, a Charta által lefektetett alapelvek – érvényesülése a magyar jogi szabályozásban nem változott.

Az önkormányzati működés két alapvető területe (közszolgáltatások biztosítása; közhatalom-gyakorlás) lényegében változatlan.

A működés részleteiben azonban jelentős változások tapasztalhatóak, hiszen az önkormányzati rendszerben történő előrelépés nem képzelhető el bizonyos korrekciók nélkül. Emlékezzünk csak: már Magyary Zoltán is alapvető változásokat tartott szükségesnek. Vagy ahogy Detre László írja 1906-ban (!) megjelent „Közigazgatásunk főbajai” című tanulmányában: „Mélyreható reformoktól sem szabad visszariadni. Éspedig oly értelemben, hogy az önkormányzati elv megtartása mellett új igazgatási szervek létesíttessenek.”

Ezek a reformok, változtatások azonban csak „a helyi önkormányzatok időtálló történelmi hagyományaira” építve történhetnek (az Ötv. általános indokolása).

Magyary is úgy képzelte el a változtatásokat, hogy azoknak a magyar önkormányzati hagyományokra alapozva kell megtörténniük.

Az Mötv. szabályai – mint a jegyzetből látni fogjuk – változásokat hoztak tehát az Ötv.-hez képest. Az alapvető szabályok azonban nem változtak. Ezt indokolja egyrészt egy stabil rendszer kialakításának, megtartásának követelménye, s természetesen maga a Charta is, amelyet – mint alapvető szabályozót – továbbra is figyelembe kell venni a jogalkotás során.

A jegyzet az Alaptörvény, az Mötv. és más kapcsolódó törvények által hozott változások figyelembevételével, az új és a korábbi jogszabályi környezet alapulvételével mutatja be Magyarország helyi önkormányzati rendszerét.

Budapest, 2014. április

*A szerkesztő*





# 1. FEJEZET

## Önkormányzás, autonómia. A helyi önkormányzatok szabályozási típusai Európában

### 1.1 Önkormányzás, autonómia

A **helyi önkormányzatok** témakörét két szempontból vizsgálhatjuk. Az egyik megközelítés a helyi önkormányzat, mint **autonómiával rendelkező szervezet**, a másik a helyi önkormányzat, mint a **közigazgatás egyik alrendszere**.

Az előbbi alapján érdemes vizsgálni, hogy

- mit jelent az autonómia, mi az autonómia tartalma?
- mely szervezetekről mondhatjuk ennek alapján, hogy önkormányzati elven működnek?
- milyen szempontok szerint történhet a helyi önkormányzatok elhatárolása más önkormányzati elven működő szervezetektől?

#### 1.1.1 Az autonómia jelentése, tartalma

Az autonómia szó a görög *auto* (ön-) és a *nomos* (jog, törvény) szavakból ered, tehát eredeti jelentése szerint az öngazgatáshoz, saját normák megalkotásához való jogot foglalja magában.

Magyary Zoltán a *contrario* szerint határozta meg az önkormányzat (autonómia) mibenlétét: „ (...) szó szerint az ellentétét jelenti annak, hogy valakit más kormányoz. Ha tehát egy szervről azt mondjuk, hogy önkormányzati joga van, akkor feltételezzük, hogy ez másként is lehetne, mert van felette egy erősebb hatalom, amely őt kormányozhatná.”<sup>1</sup>

Arról van tehát szó, hogy egy kisebb egység vagy csoport (adott közigazgatási egységben élők, adott társadalmi szervezethez tartozók, azonos foglalkozást űzők, vagy azonos kultúrához, nyelvhez tartozók közössége) önállóan szervezheti meg a saját életét a törvényi keretek között.<sup>2</sup> Az autonómia az előzőekből adódóan, a főhatalmi szuveren-

1 MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Bp., 1942. In: A közigazgatás fejlesztése és szervezése. Válogatás Magyary Zoltán professzor közigazgatás-tudományi iskolájának szellemi hagyatékából. Szerk.: Csuth Sándor – Gáspár Máttyás. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Bp., 1988.

2 PRUGBERGER Tamás: *Az autonómia jelentősége és időszzerűsége*. Társadalomtudományi Közlöny, 2010/11. 91.

nitásból vagy magánjogi önállóságból származtatott korlátozott szuverenitást jelent egy adott szervezet, közösség vagy területi egység számára.

Mire terjedhet ki az autonómia? Az autonómia terjedelmét illetően négy aspektust érdemes vizsgálni:

1. **Szervezeti autonómia** – önszerveződés, a saját ügyek intézésére önálló szervezetek létrehozása és számukra feladatok meghatározása.

2. **Rendelkezési autonómia** – saját jogon való döntés, önszabályozás (az önmagára, illetve az általa intézett ügyekre vonatkozó szabályozás megalkotása); a tagok közvetett vagy közvetlen részvétele, közreműködése a döntések előkészítésében, meghozatalában.

3. **Igazgatási autonómia** – a saját ügyek önálló intézése, a döntések végrehajtása, a végrehajtás ellenőrzése.

4. **Gazdasági, pénzügyi autonómia** – a saját ügyekkel kapcsolatos pénzeszközök megteremtése és önálló felhasználása.

### 1.1.2 Önkormányzati elven működő szervezetek

Az önkormányzati elven működő szervezetek köre meglehetősen széles, több szempont szerint is csoportosíthatók. Az egyik lehetséges elhatárolás, hogy az adott önkormányzat magánjogi vagy közjogi önkormányzatnak tekintendő-e. A közjogi önkormányzatokon belül további különbségtétel lehetséges azon az alapon, hogy az adott önkormányzat tagsági alapon szervezett, azaz testületi jellegű (például szakmai kamarák), vagy területi alapon, az adott területen élők önkormányzataként jön létre. A magánjogi önkormányzatok mindegyike testületi jellegű.

ÖNKORMÁNYZAT	
Magánjogi	Közjogi
az egyesülési jog alapján létesülő civil szervezetek	közfeladat ellátására törvényben létrehozott szervezetek
<ul style="list-style-type: none"> <li>• szabadidő-eltöltés (pl. szabadidős egyesületek)</li> <li>• érdekképviselet (pl. szakszervezetek)</li> <li>• politikai akaratképzés (pl. politikai párt)</li> <li>• társadalmi területen (pl. egyházak, közös jogkezelő szervezetek)</li> </ul>	Testületi önkormányzatok: <ul style="list-style-type: none"> <li>• köztestületek<sup>3</sup></li> <li>- szakmai, gazdasági kamarák</li> <li>- MTA, MMA</li> <li>- szociális (TB) önkormányzatok</li> <li>- egyéb köztestületek:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- gazdasági élethez kapcsolódó (pl. Magyar Szabványügyi Testület, hegyközségek)</li> <li>- nem gazdasági jellegűek (pl. önkormányzati tűoltóságok, MOB)</li> </ul> </li> <li>• nemzetiségi önkormányzatok</li> </ul> Területi alapon szervezett önkormányzatok: <ul style="list-style-type: none"> <li>• helyi önkormányzatok</li> </ul>

1. táblázat: Magánjogi és közjogi önkormányzatok

## Magánjogi önkormányzatok

A magánjogi önkormányzatok a civil társadalom szerveződéseiként jönnek létre az egyesülési jog mint mindenkit megillető alapvető szabadságjog alapján. Az **egyesülési jog** szerint mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni.<sup>4</sup> Az egyesülési jog alapján létrehozott szervezetek közös jellemzője, hogy

- nem törvényi előírásra jönnek létre;
- nem látnak el állami (hatósági) feladatokat;
- létrehozásuk, működésük, gazdálkodásuk alapelveit és kereteit törvény határozza meg;<sup>5</sup>
- a részvétel szabad elhatározáson alapul;

minden olyan tevékenység végzése céljából alapítható, amely összhangban áll az Alaptörvénnyel, és amelyet törvény nem tilt.

Az egyesülési jog korlátja, hogy nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére, gyakorlására; nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére felhívást; nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével; egyesülési jog alapján fegyveres szervezet nem hozható létre; illetve keretében nem végezhető a törvény

3 A köztestületek csoportosításakor FAZEKAS Marianna osztályozását vesszük alapul.

4 Alaptörvény VIII. cikk.

5 Civil tv.

alapján kizárólag állami szerv saját hatáskörében ellátható közfeladat megvalósítására irányuló tevékenység.<sup>6</sup>

A Civil tv. alapján létrehozható civil szervezetek fő típusának az **egyesületet** tekintjük, amelynek fogalmát a hatályos Ptk. az alábbiak szerint szabályozza:<sup>7</sup> az egyesület olyan, Magyarországon önkéntesen létrehozott, önkormányzattal rendelkező szervezet, amely az alapszabályban meghatározott célra alakul, nyilvántartott tagsággal rendelkezik, és céljának elérésére szervezi tagjai tevékenységét.<sup>8</sup> Bármelyik ismérv hiánya esetén nem beszélhetünk egyesületről. Nem minősül egyesületnek a természetes személyeknek az egyesülési jog alapján létrehozott olyan közössége, amelynek működése nem rendszeres, vagy nincs nyilvántartott tagsága, vagy a jogszabályban meghatározott szervezete. Az egyesület jogi személy, amely a törvényszék általi nyilvántartásba vétellel jön létre.

A civil szervezetek tevékenységi körük, illetve **céljuk** szerint sokfélék, így megkülönböztethetünk **szabadidő-eltöltésre** létrehozott (például szabadidős egyesületek), érdek-képviseleti, illetve érdekvédelmi funkciót ellátó, a politikai akaratképzésben szerepet játszó, illetve társadalmi területen működő civil szervezeteket.

Az egyesület különös formájaként a Civil tv. a szövetséget, a pártot és a szakszervezetet nevesíti, továbbá kimondja, hogy külön törvény hatálya alá tartozó tevékenységet végző egyesületekre a törvény eltérő szabályokat állapíthat meg.<sup>9</sup>

Az **érdek-képviseleti szervezetek** vonatkozásában az Alaptörvény rögzíti, hogy szakszervezetek és más érdek-képviseleti szervezetek az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek.<sup>10</sup> Az érdek-képviseleti szervek befolyásolják a politikát és a jogalkotást (például a kötelező érdekegyeztetés révén). A szakszervezet a munkavállalók olyan szervezete, amelynek elsődleges célja a munkavállalók munkaviszonnyal kapcsolatos érdekeinek előmozdítása és védelme.

A **politikai akaratképzésben** a politikai pártok játsszák a főszerepet. A pártok meghatározzák, vagy befolyásolják az állam bel- és külpolitikáját, illetve a jogszabályalkotást. A befolyás mértéke függ attól, hogy képviselői kormányt alakíthatnak-e, vagy ellenzéki szerepben vannak. A politikai pártok által gyakorolt befolyás természetesen helyi szinten is érvényesül. Az Alaptörvény a pártok vonatkozásában is rögzíti, hogy alakításuk és tevékenységük az egyesülési jogon alapul, továbbá a pártok közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában. Garanciális szabály, hogy a pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak.<sup>11</sup>

6 Civil tv. 3. § (3), (4) és (5) bek.

7 A 2014. március 15. napján hatályba lépő új Ptk. eltérő módon határozza meg az egyesület fogalmát: az egyesület a tagok közös, tartós, alapszabályban meghatározott céljának megvalósítására létesített, nyilvántartott tagsággal rendelkező jogi személy (3:63. § (1) bek.).

8 Ptk. 61. § (1) bek.

9 Pl. a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény szabályozza a közös jogkezelő szervezeteket.

10 Alaptörvény VIII. cikk (5) bek.

11 Alaptörvény VIII. cikk (3) bek.

A **társadalmi területen** (oktatás, vallás, kultúra, szociális terület stb.) működő civil szervezetek közül talán az **egyházak** szerepe a legfontosabb. Magyarországon az egyházak a magánjogi önkormányzatok közé sorolhatók.<sup>12</sup> Létesítésük alapja a lelkiismeret és vallás szabadsága. Az egyház azonos hitelveket valló, természetes személyekből álló, önkormányzattal rendelkező, az Országgyűlés által elismert autonóm szervezet, amely elsődlegesen vallási tevékenység gyakorlása céljából jön létre és működik. Az Alaptörvény kimondja, hogy az állam és az egyház különváltan működnek, és az egyházak önállóak,<sup>13</sup> továbbá az egyházakra vonatkozó sarkalatos törvény<sup>14</sup> rögzíti a további garanciákat, miszerint: az állam az egyházak irányítására, felügyeletére szervet nem működtethet, és nem hozhat létre; az egyház határozatainak érvényre juttatása céljából állami kényszer nem alkalmazható; az egyház döntését állami szerv nem módosíthatja, nem bírálhatja felül. Az egyházként történő elismerés alapja egy olyan egyesület létrehozása, amely alapcélként vallási tevékenységet végez. Az egyesület egyházként való elismerése körében a törvény a bevett egyház fogalmát használja: azonos hitelveket valló természetes személyekből álló, önkormányzattal rendelkező autonóm szervezet, amelynek ezt a **közjogi jogállást** az Országgyűlés a közösségi célok érdekében történő együttműködés céljából biztosítja.

A kultúra, művészet területén működő civil szervezetek közül a **közös jogkezelő szervezetek** jelentősége számottevő. E szervezetek létrejöttének célja, hogy a szerzői jogi törvény<sup>15</sup> hatálya alá tartozó irodalmi, tudományos művek, művészeti alkotások szerzőinek, alkotóinak jogait védje, elsősorban a szerzői jogvédelem alá eső művek felhasználásának engedélyezése, a szerzői jogok érvényesítése körében. A közös jogkezelő szervezetek olyan egyesületek, amelyeknek tagjai maguk a szerzői jogi jogosultak (szerzők, művészek). A hatályos szabályozás alapján a szerzői jogi törvény szerinti közös jogkezelést csak a törvényi feltételeknek megfelelő, a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala által nyilvántartásba vett egyesület végezhet. A törvényi garanciák biztosításának jogpolitikai indoka, hogy az adott szerzői jogi teljesítmények kulturális javakat jelentenek, részei a nemzeti kulturális örökségnek.

## Közjogi önkormányzatok

A közjogi önkormányzatokat közfeladat ellátására törvény létesíti, vagy ilyen célra hozhatók létre, törvény szabályozza létrehozásuknak célját, feladataikat, szabja meg működésüknek és tevékenységüknek kereteit.

12 Ellentétben pl. az anglikán egyházzal, ahol az egyház feje az angol királynő.

13 Alaptörvény VII. cikk (2) bek.

14 A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és a vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény.

15 A szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény.

## Testületi (funkcionális) önkormányzatok

A közjogi önkormányzatok közül testületi jellegű, azaz funkcionális önkormányzatok a **köztestületek**. Bár a hatályos szabályozás a köztestületekre vonatkozó alapvető, közös szabályokat a Polgári Törvénykönyvben, az egyesületekre vonatkozó cím után helyezi el,<sup>16</sup> sőt, szubszidiárius jelleggel az egyesületekre vonatkozó szabályokat is alkalmazni rendeli rá, az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a köztestületek nem az egyesülési szabadság alapján létrehozott szervezetek.<sup>17</sup> Vannak alapvető közös vonásaik, mint az önkormányzati elven történő működés, a nyilvántartott tagság, illetve a szervezeti felépítésük, azonban a köztestületek külön törvényben meghatározott **közfunkciót** látnak el, illetve törvényi felhatalmazás alapján **közhatalmat** is gyakorolhatnak, amely közhatalmi funkció a köztestület által ellátott igazgatási tevékenységhez kapcsolódik.

A köztestületi eszme lényege, hogy számos közfeladat az érintettek öngazdátása útján az állami szerveknél hatékonyabban látható el. A csak az adott közösséget érintő, de kizárólag közhatalom birtokában megoldható feladatokat maguk az érdekeltek, saját önkormányzatukkal eredményesebben, nagyobb szakértelemmel képesek ellátni. A köztestület tehát állami tevékenység decentralizálásának eredménye, a közfeladat teljesítéséhez szükséges jogositványok (akár hatósági jogkörök) átadása kizárólag törvényben történhet a megfelelő biztosítékok, jogvédelem garantálása mellett. A törvény előírhatja, hogy valamely közfeladatot kizárólag köztestület láthat el, illetve valamely tevékenység kizárólag köztestület tagjaként folytatható (kényszertagság).

Az állam által a köztestületek számára meghatározott közfeladatok körébe egyrészt valamiféle közellenőrzés, másrészt valamilyen tevékenység (hatósági) engedélyezése (vagy közreműködés a tevékenység államigazgatási hatósági engedélyezésében), harmadrészt szervezetek igazgatása és a közvagyon kezelése tartozhat.<sup>18</sup>

A köztestület kettős minőségű, egyszerre állami és civil.<sup>19</sup> A tagok elvárása a köztestülettel szemben az érdekképviselésük, érdekvédelmük ellátása akár az állammal szemben is. Az állam viszont azt követeli meg a köztestülettől, hogy szabályozza a tagok szakmai működését, és ellenőrizze a szabályok betartását.

A köztestületeknek több típusát különböztethetjük meg, elsőként a gazdasági, illetve szakmai **kamarákat** tekintjük át. A gazdasági kamarák közé tartozik az ipari és kereskedelmi kamara, az agrárkamara, illetve a kézműveskamara. A szakmai kamarák közül az ügyvédi kamarát, a közjegyzői kamarát, a könyvvizsgálói kamarát, illetve az egészségügyben működő kamarákat (orvosi kamara, gyógyszerész-kamara, illetve az egészségügyi szakdolgozói kamara) említjük. A gazdasági kamarák vonatkozásában a

---

16 Ptk. 65. §. A 2014. március 15. napján hatályba lépő új Ptk. már nem tartalmaz a köztestületekre vonatkozó szabályozást.

17 22/1994. (IV. 16.) AB-határozat.

18 PATYI András – Varga Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Szerk.: VARGA Zs. András. Dialóg Campus Kiadó, Pécs-Bp., 2012. 334.

19 FAZEKAS Marianna: *Új határok a köztestületek köz- és magánjogi szabályozásában*. In: Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára. Szerk.: Csefkó Ferenc. JPTE Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2008. 173–180.

2000. évig állt fenn kényszertagság, a szakmai kamarák minden esetben kényszertagságon alapulnak. Mindkettőnél fontos az érdek-képviselési és érdekvédelemfunkció, emellett a közigazgatási hatósági tevékenység: a tagok nyilvántartása, a tagfelvételtől, illetve tagság megszüntetéséről való döntés, illetve hatósági ellenőrzés. Az egyes kamarákra vonatkozó részletes szabályozást minden esetben külön törvény tartalmazza.<sup>20</sup>

A köztestületek közül az Alaptörvény is nevesíti a tudomány, illetve a művészet területén működő két köztestületet, a Magyar Tudományos Akadémiát és a Magyar Művészeti Akadémiát. Az Alaptörvény kimondja, hogy Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát.<sup>21</sup> A Magyar Tudományos Akadémia önkormányzati elven alapuló, jogi személyként működő köztestület, amely a tudomány művelésével, támogatásával, képviselésével kapcsolatos országos közfeladatokat lát el.<sup>22</sup> A 2011-ben felállított Magyar Művészeti Akadémia<sup>23</sup> jogállását tekintve az önkormányzás elvén alapuló köztestület, amely a művészettel – különösen az irodalommal, a zenével, a képző- és az iparművészettel, valamint az építészettel, a fotó-, a film-, az előadó-, a népművészettel –, továbbá a művészet elemzésével, támogatásával, oktatásával, hazai és nemzetközi bemutatásával, közkinccsá tételével és a magyar művészek képviselésével összefüggő országos közfeladatokat lát el.

A köztestületek között kell megemlíteni a **szociális (társadalombiztosítási) önkormányzatokat**, amelyek a társadalombiztosítási ellátások megszervezésére és igazgatására szolgálnak. A szociális önkormányzatok önálló igazgatási, hatósági ügyintézési feladatokkal, hivatali szervezettel rendelkeznek. Magyarországon 1993–1998 között működtek társadalombiztosítási önkormányzatok.

A további köztestületeket célszerű aszerint csoportosítani, hogy azok a gazdasági élethez kapcsolódnak, vagy sem. A **gazdasági élethez kapcsolódó köztestületek** között tartjuk számon a Magyar Szabványügyi Testületet, a Nemzeti Akkreditáló Testületet, vagy a hegyközségeket.<sup>24</sup> A **nem a gazdasági élethez kapcsolódó köztestületek**

20 Pl. az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény rendelkezik arról, hogy az ügyvédi kamara az ügyvédek önkormányzati elven alapuló, szakmai és érdek-képviselési feladatokat ellátó köztestülete. Ügyvédi tevékenységet az végezhet, aki a kamara tagja, és az ügyvédi esküt letette. Az ügyvédek szakmai irányításával és érdekképviselésével kapcsolatos feladatok közé sorolja a törvény az ügyvédek jogainak védelmét, szakmai továbbképzésük szervezését, szakmai szabályok megalkotását, véleménynyilvánítást az ügyvédi tevékenységgel kapcsolatban, döntést a kamarai tagság keletkezéséről és megszüntetéséről, névjegyzékek vezetését, levéltár működtetését.

21 Alaptörvény X. cikk (3) bek.

22 A Magyar Tudományos Akadémiáról szóló 1994. évi XL. törvény 1. § (1) bekezdése. A törvény alapján az MTA feladatai közé tartozik a tudomány művelésének támogatása, kutatóhálózat fenntartása, tudományos minősítési rendszer működtetése, az Országgyűlés és a Kormány kérésére szakmai véleménynyilvánítás, a magyar nyelv fejlődésének segítése, örökös és tudományos közélet tisztasága, a tudományos kutatás és véleménynyilvánítás szabadsága felett stb.

23 A Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény.

24 A hegyközségek esetében – hasonlóan a szakmai kamarákhoz – kényszertagság áll fenn, szőlészeti és borászati termelő-, illetve felvásárlótevékenység kizárólag hegyközségi tagként folytatható.

közüli az önkormányzati tűzoltóságok,<sup>25</sup> illetve a sport területéről a Magyar Olimpiai Bizottság<sup>26</sup> említhető.

Az eddig tárgyalt testületi önkormányzatok a köztestületek közé tartoztak. A közjogi önkormányzatokon belül a testületi önkormányzatok közé sorolhatjuk azonban a **nemzetiségi önkormányzatot** is. A nemzetiségi önkormányzat a törvényben<sup>27</sup> meghatározott nemzetiségi közszolgáltatási feladatokat ellátó, testületi formában működő, jogi személyiséggel rendelkező, demokratikus választások útján létrehozott szervezet, amely a nemzetiségi közösséget megillető jogosultságok érvényesítésére, a nemzetiségek érdekeinek védelmére és képviselésére, a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetiségi közügyek települési, területi vagy országos szinten történő önálló intézésére jön létre.

A nemzetiségi önkormányzatok települési, területi és országos szinten hozhatók létre. A nemzetiségi önkormányzati jogok az adott nemzetiséghez<sup>28</sup> tartozó választópolgárok közösségét illeti meg, akik e jogukat választott képviselők útján gyakorolják. A nemzetiségi önkormányzati választáson csak az lehet – egyéb feltételek fennállása esetén – választó és választható, aki a nemzetiségi névjegyzékben szerepel.

A nemzetiségi önkormányzat jogi személy. A nemzetiségi önkormányzati feladat- és hatáskörök a nemzetiségi önkormányzat testületét illetik meg, amely feladat- és hatáskörében határozatot hoz, önállóan igazgat, tulajdona tekintetében tulajdonosi jogokat gyakorol, költségvetését önállóan alkotja meg, és ezen alapuló gazdálkodást folytat. A nemzetiségi önkormányzatok között, illetve a helyi önkormányzatok és a nemzetiségi önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi viszony.

## Területi alapon szervezett önkormányzatok

A közjogi önkormányzatok másik típusának szerveződésében történetileg a területi, térségi kapcsolatok jutottak meghatározó szerephez. Ezek az önkormányzatok az adott területen élőkől szerveződtek, így ezeket **területi önkormányzat** elnevezéssel illették. Magyarországon a területi alapon szerveződött önkormányzatokra a **helyi önkormányzat** elnevezést használjuk, tekintettel arra, hogy a hatályos szabályozás szerint a megyei önkormányzatok minősülnek területi önkormányzatoknak (a fővárosi önkormányzat területi és települési önkormányzat is), és ezek a települési önkormányzatokkal együtt a helyi önkormányzat összefoglaló elnevezést kapták.

25 Az önkormányzati tűzoltóság a települési önkormányzat vagy az önkormányzati társulás és az önkéntes tűzoltó egyesület által közösen vagy a települési önkormányzat vagy az önkormányzati társulás által önállóan alapított köztisztület.

26 2012.01.01. napjától a MOB az egyetlen sportköztisztület.

27 A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Nektv.).

28 A Nektv. 1. § (1) bekezdése értelmében nemzetiség minden olyan – Magyarország területén legalább egy évszázada honos – népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, a lakosság többi részétől saját nyelve, kultúrája és hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul. A Nektv. 1. számú melléklete alapján jelenleg 13, az Országgyűlés által elismert nemzetiség van Magyarországon.



### 1.1.3 A helyi önkormányzatok elhatárolása más, önkormányzati elven működő szervezetektől

A helyi önkormányzatok a fentiek szerint nem személyegyesülések, hanem területi, térségi alapon létrejövő, autonómiával rendelkező szervezetek.

A helyi önkormányzatokat az alábbi szempontok szerint könnyen elhatárolhatjuk más autonóm szervezetektől: alany, feladat, az államszervezetben elfoglalt hely, alaptörvényi megalapozás és a legitimáció.

Az összehasonlítást az alábbi táblázat szemlélteti:

	Testületi (funkcionális) önkormányzatok	Helyi önkormányzatok
Alany	a jogok, kötelezettségek alanya a hasonló személyi minőséggel (foglalkozás, vallás, nyelv, nemzetiség stb.) rendelkezők csoportja	az önkormányzás alanya az adott területi egységben élők közössége
Feladat	létrehozáskor, alapításkor konkrétan és részletesen meghatározott feladatkör	az adott település vagy terület valamennyi létszférijában rendelkeznek feladattal, minden helyi közügyet felvállalhatnak, amit a törvényalkotó annak minősít, és nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe
Államszervezetben elfoglalt hely	részt vesznek az állami feladatmegosztásban	mint a helyi hatalom szervei, a központi hatalom ellensúlyát is képezhetik (a központi hatalom önkorlátozása)
Alaptörvényi megalapozás	létrehozásuk lehetősége a magánjogi önkormányzatok vonatkozásában az egyesülési jog alapján biztosított, egyes közjogi önkormányzatok létrehozásáról az Alaptörvény, másokról törvény rendelkezik	működésüket az Alaptörvény biztosítja, meghatározza a helyi közügyek ellátásához szükséges alapvető feladat- és hatásköröket
Legitimáció	legitimációs igénye kisebb, a képviselők kiválasztása nemcsak közvetlen választással történhet	a népszuverenitás megnyilvánulásának tekintendő, magas fokú legitimitációt biztosít a választópolgárok által történő közvetlen választás

2. táblázat: A helyi önkormányzatok elhatárolása más, önkormányzati elven működő szervezetektől

## 1.2 A helyi önkormányzatok helye az államszervezetben, a hatalmi ágak rendszerében

### 1.2.1 A helyi önkormányzatok helye az államszervezetben

A helyi önkormányzatokat a széles értelemben vett **integrált államrendszer elkülönült alrendszerének** tekinthetjük, amelyeknek léte, működése, az általuk gyakorolható közhatalom az állam szuverén hatalmán – a jogállamban alkotmányon, vagy alkotmányosan megalkotott jogszabályon – alapszik. Az államhoz való kapcsolódás mellett egyúttal megvalósul a **helyi önkormányzatok államtól való bizonyos fokú elkülönülése** is, és a társadalom önkormányzó, önrendelkező szerveiként jelennek meg.<sup>29</sup>

Az egyes államok eltérő történelmi alapokon alakították ki helyi önkormányzati rendszerüket, emiatt a helyi önkormányzatok **államszervezetben elfoglalt helye** is két nézőpontból vizsgálható. Egyfelől, az állam az önkormányzás jogának biztosításával egyfajta önkorlátozást gyakorol, **decentralizál**: a központi hatalom a területi, illetve települési szintek felé átruházza egyes funkcióit. Eszerint nem lehetséges állami és önkormányzati tevékenység megkülönböztetése, mert a helyi önkormányzatok is állami tevékenységet végeznek, illetve az önkormányzati jogokat is maga az állami elismertség alapozza meg. Az önkormányzás joga tehát nem fogható fel az állammal szembeni alapjogként.<sup>30</sup>

A másik nézőpont szerint – a történelmi kialakulás oldaláról – szemlélve viszont a helyi közösségek már a nemzeti társadalom kialakulásától kezdődően önszerveződésük eredményeképpen intézték a helyi közügyeket, ezért a helyi önkormányzatok kialakulásának folyamatában az egységes nemzetállam létrejötte oly módon volt meghatározó, hogy **az állam legitímálta** a helyi önkormányzatoknak a helyi közügyek intézéséhez, helyi funkciók ellátásához való jogát. A helyi önkormányzati struktúra eleinte tehát kizárólag a helyi közösségekhez, illetve a településekhez, mint földrajzi egységekhez igazodott, a későbbiekben azonban a helyi önkormányzati szintek kialakításában egyre fontosabb szerepet kaptak (kapnak) a közigazgatás szervezésének szakmai, politikai szempontjai, továbbá a gazdasági követelmények.

A modern társadalomban a helyi önkormányzatok **legitimitása kettős**: az állam által biztosított önkormányzati jogok – a politikai, jogi és gazdasági autonómia (államonként eltérő fokú) – garantálása mellett fontos a választáson alapuló képviselő és a közösségi jelleg érvényesülése is.

---

29 BERÉNYI Sándor: *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei* (Autonómiák és önkormányzatok). Rejtjel Kiadó, Bp., 2003. 305.

30 WALTER Tibor: *A helyi-területi hatalomgyakorlás továbbfejlesztésének lehetőségei*. Comitatus, 2004. márc. 14–15.

A helyi önkormányzatok kettős legitimitása	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Közösségi jelleg, helyi lakosság választja a helyi vezetőket</li> <li>- Területi integráló funkció</li> <li>- Helyi igények, helyi sajátosságok figyelembevétele</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Állami elismertségen alapuló önkormányzati jogok, decentralizáció</li> <li>- Szakmai, politikai szempontok szerint szervezett közigazgatás</li> <li>- Állami feladatok ellátása, közhatalom gyakorlása</li> </ul>

3. táblázat: A helyi önkormányzatok kettős legitimitása

A közigazgatási szervezetrendszer a lakosság földrajzi elhelyezkedését különböző módon követheti:

- a lakosság elhelyezkedésének logikája, illetve
- a lakossági közszolgáltatások megszervezésének logikája mentén.

Az előbbi köthető leginkább a helyi önkormányzatisághoz, azaz ez jelenti a helyi önkormányzati önazonosságot. Ebből nem adódik azonban, hogy a funkcionalitás érvényesülése e kereteket ne írhatná felül (például az észak-európai országok esetében).<sup>31</sup>

### 1.2.2 A helyi önkormányzatok helye a hatalmi ágak rendszerében

E kettősség eltérő megoldásokra vezette a tudományos gondolkodókat a helyi önkormányzatok hatalommegosztásban elfoglalt helyével kapcsolatban.

A hatalommegosztás klasszikus montesquieu-i elmélete abból az alaptételből indult ki, miszerint a hatalommegosztás indoka, hogy a hatalmat csak hatalommal lehet ellensúlyozni. Ez alapján a törvényhozó, végrehajtó és a bírói hatalmat különböztette meg. E felosztás szerint az intézményi szabályozás és az irányítási kapcsolatok alapján a helyi önkormányzatok a **végrehajtó hatalom** részének tekintendők.

A XVIII–XIX. század fordulóján merült fel a helyi hatalom önálló hatalmi ágként történő elismerésének gondolata. Benjamin Constant elsőként vezette be a municipiális **hatalom** fogalmát, és a hatalmi ágak addigi horizontális tagolását a vertikális hatalommegosztás és a decentralizáció követelményével egészítette ki.<sup>32</sup> A horizontális hatalommegosztás a központi állami szervek egymáshoz való viszonyában értelmezhető, míg a vertikális hatalommegosztás a központi és a területi szintek között érvényesül.

A modern hatalommegosztási felfogások szerint a klasszikus hatalmi ágak rendszere mellett beszélhetünk az önkormányzati hatalom különválásáról, csakúgy, mint az államfő vagy az alkotmánybíró intézményében megtestesülő hatalomról.

Magyarországon a **rendszer váltást követően** a helyi közösség önkormányzáshoz való jogának alapjoként történő meghatározása, a helyi önkormányzatok alkotmányos alapjogai és az ehhez kapcsolódó kompetenciák alkalmasak voltak a hatalomkon-

31 Dr. habil. BALÁZS István CSc: i. m. 49.

32 WALTER Tibor: i.m. 18.

centráció megakadályozására, kiegyensúlyozására, és lehetővé tették a **vertikális típusú hatalommegosztás**, hatalmi konkurencia kialakulását.<sup>33</sup> Az Ötv. preambuluma szerint az Országgyűlés, támogatva a helyi közösségek önszervező önállóságát, segíti az önkormányzathoz szükséges feltételek megteremtését, előmozdítja a közhatalom demokratikus decentralizációját. Ezzel szemben az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek, továbbá az **Mötv. preambuluma** kinyilvánítja, hogy a helyi önkormányzatok **az egységes állami szervezetrendszer részeként** hozzájárulnak az Alaptörvényben foglalt államcélok megvalósításához, elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését.

A fentiek kapcsán hivatkozunk az Alkotmánybíróság megállapítására, miszerint a hatalommegosztás elvének jelentősége elsősorban nem abban áll, hogy az államhatalmi ágakat mereven elválasszuk, hanem abban, hogy az alkotmányos szervek működése, a hatalomgyakorlás kölcsönös ellenőrzése, kiegyensúlyozása biztosítható legyen.<sup>34</sup>

### 1.3 A helyi önkormányzatok típusai Európában

Ha megnézzük az európai önkormányzati rendszereket, akkor nemhogy egységes európai önkormányzati „modellről” nem beszélhetünk, de akár azt is mondhatjuk: ahány állam, annyi önkormányzati rendszer. Ez adódik a hatalom államon belüli eltérő területi megosztásából, a földrajzi adottságokból, az etnikai tagolódásból, az egyes területi egységek kialakulásának a történelmi körülményeiből, a helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozásából vagy az alkotmányi szabályozás hiányából.

Az egyes európai államok önkormányzati rendszereinek csoportosításakor a helyi (területi) önkormányzatok alkotmányos helyzete, valamint a központi és a helyi hatalom viszonya szempontjából négy modellt szokás megkülönböztetni.<sup>35</sup>

Az **angolszász modell** (Egyesült Királyság, Írország) jellemzője a közjogi testületi jelleg. A helyi önkormányzatok státusa alkotmányosan nem került rögzítésre, az „ultra vires” elve érvényesül, miszerint a helyi önkormányzatok működésük során csak a törvényhozó által kifejezetten számukra megállapított feladatokat, illetve ezek ellátásához

---

33 SZEGVÁRI Péter: *Helyi érdekek és helyi képviselet*. In: Ünnepi kötet Schmidt Péter egyetemi tanár 80. születésnapja tiszteletére. Szerk.: Fűrész Klára – Kukorelli István. Rejtjel Kiadó, Bp., 2006. 357–359.

34 2/2002. (I. 25.) AB-határozat. Magyar Közlöny, 2002/10. 656.

35 A skandináv és a német modellt szokás együtt kontinentális, vegyes modellként (is) definiálni, tekintettel a közös sajátosságokra: az önkormányzatok alkotmányos státusára, a decentralizáció megvalósulására, az önkormányzatok nagyobb fokú pénzügyi és gazdasági önállóságára. Ha az angolszász modellel állítjuk szembe, akkor a francia, a skandináv és a német modellt is tekinthetjük együtt kontinentális modellnek, hiszen elhatárolásként megemlíthető például, hogy az ultra vires elvvel ellentétesen a kontinentális államok helyi önkormányzatai általános felhatalmazással rendelkeznek a helyi közügyek intézésére.

szükséges feladat- és hatáskört gyakorolják, de ezek szabadon el is vonhatók. A helyi önkormányzatok és a dekoncentrált szervek rendszere heterogén, mindazonáltal a helyi önkormányzatok feladatrendszere rendkívül sokrétű. A valódi önkormányzati feladat- és hatásköröket (főleg humán és infrastrukturális közszolgáltatások ellátása) nem a viszonylag nagyszámú települési önkormányzat, hanem körzeti önkormányzatok (településközi szint), körzeti jogú városok látják el. Középfokú, bonyolultabb szolgáltatások megyei szintre, illetve nagyvárosi önkormányzatokhoz kerültek. A rendszert kivételével hatósági jogkör nem jellemző. A közszolgáltatások nyújtásába piaci szereplőket vonnak be.

A **latin modell**hez sorolt államokban (Franciaország, Spanyolország, Portugália, Olaszország) a helyi önkormányzatok alkotmányjogi státust élveznek, de az önkormányzás tartalmát az alkotmány nem részletezi, a törvényalkotó szabadon határozza meg az önkormányzat feladat- és hatáskörét. A helyi önkormányzatok bírósági, alkotmánybírósági jogvédelemben részesülnek. Erős az önkormányzás közösségi hagyománya, az „egy település – egy önkormányzat” elv érvényesül, azonban a települések szintjén a feladatok szűk körűek, kicsi a pénzügyi és gazdasági önállóságuk. Az alapfeladatok a megyei szinten, a középfokú feladatok regionális szinten találhatóak, erős az önkéntes társulási rendszer, de kötelező társulások is működnek. A helyi önkormányzatoknak nemcsak közszolgáltatás-szervezési, de közhatalmi (helyi jogalkotás és hatósági jogalkalmazás) funkciói is vannak. A kötelező feladatok mellett a helyi önkormányzatok szabadon is vállalhatnak feladatokat. A dekoncentrált közigazgatáson (prefektusok) keresztül valósul meg az önkormányzatok erős állami felügyelete, illetve a dekoncentrált szervek nemcsak az igazgatásban, de a közszolgáltatások szervezésében is jelentős hatáskörrel bírnak.

A **skandináv modell** (Svédország, Norvégia, Dánia, Finnország) jellemzője, hogy az önkormányzatok léte ugyan alkotmányosan megalapozott, azonban e szabályozás nem részletező, általában az önkormányzás alapelvei, illetve alapjogi rögzítésére kerül sor. A helyi önkormányzatok bírósági, alkotmánybírósági jogvédelme biztosított. Radikális községösszevonással kevés települési szintű önkormányzat létesült. Ezek széles körű, az alapfeladatok összességére kiterjedő feladat- és hatáskörrel (köszolgáltatás-szervezési, közhatalmi – helyi jogalkotási, hatósági jogalkalmazási funkciók), széles körű szolgáltatási kötelezettséggel és felelősséggel bírnak, s ehhez nagy gazdasági önállósággal és jelentős helyi bevételekkel rendelkeznek. A középfokú közszolgáltatásokat a területi egységek nyújtják. A helyi önkormányzatok a kötelező feladatok ellátása mellett természetesen szabadon vállalhatnak további feladatokat.

A **német modell**ben (Németország, Ausztria, Svájc) szintén a decentralizáció elve érvényesül, a helyi önkormányzáshoz való jog az alkotmányban elismert, az alkotmányban meghatározott helyi közügyekre terjed ki (törvényi keretek között). Megvalósul a helyi önkormányzatok bírósági, alkotmánybírósági jogvédelme. A helyi önkormányzatoknak a közszolgáltatás szervezése mellett közhatalmi (helyi jogalkotás és hatósági jogalkalmazás) funkciói is vannak. Települési szinten kevés a feladat- és hatáskör. Az alapfeladatok ellátása a dél-német tartományokban összevont községek keretében,

egyéb tartományokban kötelező közszélszövetségi társulásokon keresztül, a középszintű feladatok ellátása pedig járási önkormányzatokban valósul meg.

## 1.4 A helyi önkormányzatok az Európai Unióban. A helyi önkormányzatokra vonatkozó nemzetközi egyezmények

Az Európai Unió (továbbiakban: EU) szabályozása szerint a nemzeti közigazgatási rendszer, benne a helyi önkormányzatok működésének és szervezetének kialakítása a **tagállamok kizárólagos hatáskörébe** tartozik. Az EU és a helyi önkormányzatok közötti kapcsolat – szabályozási oldalról – mégis több vonatkozásban is megfigyelhető. Az európai integrációnak és ezáltal a közösségi jog keletkezésének az alapja, hogy a tagállamok az alapszerződésekkel hatásköreik egy részét – a saját ügyeikben való önálló döntés lehetőségét – részben átruházták a Közösségre. A közösségi jog azonban csak akkor tud érvényesülni, ha a tagállamok a saját jogrendszereiket a közösségi normákhoz igazítják, összhangot teremtve a nemzeti és a közösségi jog között, illetve biztosítják a közösségi előírások alkalmazását és végrehajtását.

A tagállamok a közösségi döntéseket a saját közigazgatási rendszerük – ennek részeként az **önkormányzati igazgatás – útján** juttatják érvényre. Szükséges, hogy a tagállamok a helyi önkormányzatok működésének szabályozásakor, illetve maguk a helyi önkormányzatok is megfeleljenek a megbízhatóság, az átláthatóság és demokratikus működés követelményeinek.<sup>36</sup> A helyi önkormányzatok és az EU-előírások tehát két ponton kapcsolódnak össze: a helyi önkormányzatok végrehajtó tevékenységük során kötelesek a **közösségi előírásokat betartani**, másrésztől maguk is részt vesznek a közösségi előírások végrehajtásában, **betartatásában**.<sup>37</sup> A helyi önkormányzatok nemcsak a jogalkalmazás, hanem a jogalkotási hatáskörük gyakorlása során is kötelesek biztosítani és folyamatosan ellenőrizni, hogy a helyi önkormányzati normák összhangban álljanak a közösségi jogszabályokban foglaltakkal.

A közösségi jogalkotás azonban nem az egyetlen igazodási pont a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok megalkotásánál, illetve a helyi önkormányzatok működésénél, hanem vannak olyan nemzetközi szervezetek is, amelyek **nemzetközi egyezmé-**

36 A megbízhatóság: a tagállam kötelezettsége biztosítani, hogy a közösségi előírások beépítése a nemzeti jogrendszerbe az előírt határidőben megtörténjen, azokat ténylegesen és hatékonyan alkalmazzák, érvényesülésüket biztosítsák. Az átláthatóság: a döntési szintek és hatáskörök pontos rögzítése, a hatásköri átfedések kiküszöbölése, a hatáskörök egymással való illeszkedése. A demokratikus működés: a jogállamiságot, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartását, a népszuverenitást, a többpártrendszert, a köztisztviselők és közhatalmat gyakorlók pártsemlegességét, a jogszabályok és a közigazgatás kiszámíthatóságát foglalja magában.

37 SZIGETI Ernő: *Az Európai Unió önkormányzati közigazgatással szemben támasztott elvárásai*. In: Az önkormányzati közigazgatás az EU-csatlakozás tükrében. Szerk.: Szigeti Ernő. Magyar Közigazgatási Intézet, Bp., 2004.

**nyek** útján a helyi önkormányzatok szabályozásához alapvető keretet adnak a csatlakozó államok számára.

Az Európa Tanács több olyan egyezményt is elfogadott, amely a helyi önkormányzatok működését, feladat- és hatáskörét közvetlenül, vagy közvetetten érinti. Példaként említhető az Európai keretegyezmény a területi önkormányzatok és közigazgatási szervek határ menti együttműködéséről (1980), a Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai kartája (1992), vagy az Európai tájegyezmény (2000).

### 1.4.1 A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája

A helyi önkormányzás területén **alapidokumentumnak** tekintendő az 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt Helyi Önkormányzatok Európai Chartája<sup>38</sup> (a továbbiakban: Charta), amely összefoglalja azokat a **közös értékeket**, amelyek Európa demokratikus helyi autonómiáinak önkormányzó működésében rejlnek.<sup>39</sup> A Charta tehát egy keretszabályozás, olyan minimális követelményrendszer, amelyet az egyes csatlakozó államoknak az önkormányzati rendszerük kiépítésénél figyelembe kell venniük.

A Charta az Európa Tanács egyezménye, amelyhez mára az EU valamennyi tagállama csatlakozott (utolsóként, 2007. január 17-én Franciaország ratifikálta az egyezményt). A Chartához való csatlakozás feltétele, hogy mindegyik szerződő fél a Charta első részéből legalább húsz szakaszt kötelezőnek ismerjen el magára nézve, amelyek közül tízet a Charta 12. cikkében felsorolt cikkekből kell kiválasztani. A Charta első része (2–11. cikk) tartalmazza az érdemi rendelkezéseket.

A helyi önkormányzás alkotmányos és jogi megalapozása során a helyi **önkormányzás elvét** a belső jogalkotásban, és amennyire lehetséges, az Alkotmányban is **el kell ismerni** (Charta 2. cikk).

A Charta 3. cikke meghatározza a helyi önkormányzás **fogalmát**, eszerint 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. E jogot a Charta szerint olyan **tanácsok vagy testületek gyakorolják**, amelynek tagjait egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos szavazással választják, és amelyek nekik felelős végrehajtó szervekkel is rendelkezhetnek. A választott testületek által gyakorolt helyi önkormányzás nem érinti az állampolgári gyűléseknek, a népszavazásnak vagy a **közvetlen állampolgári részvétel** egyéb formájának igénybevételét ott, ahol azt jogszabály megengedi.

A helyi önkormányzás terjedelmét, a helyi önkormányzatok által ellátandó feladatok és hatáskörök telepítésének alapvető garanciális szabályait a Charta 4. cikke rögzíti a következők szerint:

38 Kihirdetve az 1997. évi XV. törvénnyel (Magyar Közlöny, 1997/28. 1835.).

39 Dr. BEKÉNYI József: *A Helyi önkormányzatok Európai Chartája*. Ön-Kor-Kép, 1998/9.

- A helyi önkormányzatok **alapvető hatáskörét és feladatait az Alkotmány vagy törvény** rendezi. Azonban ez a rendelkezés nem akadályozhatja azt, hogy – jogszabályi keretek között – a helyi önkormányzatokat speciális célból hatás- és feladatkörrel ruházzák fel.
- Jogszabályi keretek között a helyi önkormányzatok **teljes döntési jogosultsággal** rendelkeznek minden olyan ügyben, amely nem tartozik bármely más szerv hatáskörébe, és amely nincs kivonva hatáskörükből.
- A közfeladatokat általában (és) elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. A **szubszidiaritás** ezen elve alól csak akkor tehető kivétel – tehát a feladatok abban az esetben ruházhatók más közigazgatási szervre –, amennyiben azt a feladat természete és nagysága, valamint hatékonysági és gazdaságossági követelmények indokolják.
- A helyi önkormányzatok **hatásköre általában teljes és kizárólagos**. Ezt más központi vagy regionális közigazgatási szerv nem vonhatja el, és nem korlátozhatja, kivéve, ha ezt törvény lehetővé teszi.
- Amennyiben a helyi önkormányzatokra központi vagy regionális közigazgatási szerv hatáskört ruház át, a helyi önkormányzatok az **átruházott hatáskört** – amennyiben lehetséges – **a helyi körülményekhez igazítva** gyakorolhatják.
- A helyi önkormányzatokat **véleményezési jog** illeti meg minden, az őket közvetlenül érintő ügyben. A helyi önkormányzat véleményét lehetőség szerint a tervezési és döntéshozatali eljárás során, megfelelő időben és formában kell kikérni.

A helyi önkormányzás az adott helyi önkormányzat földrajzi határai között valósul meg, ezért a Charta előírja, hogy a helyi önkormányzatok **határainak megváltoztatása** nem lehetséges az érintett közösségekkel való előzetes **konzultáció**, vagy ahol ezt törvény lehetővé teszi, esetleges helyi népszavazás nélkül (Charta 5. cikk).

A helyi önkormányzatok a feladataiknak megfelelő igazgatási szervezetet szabadon alakítják ki, a törvényi rendelkezésekkel összhangban a helyi szükségletekhez való alkalmazkodás és a hatékonyabb igazgatás érdekében a helyi önkormányzatok maguk határozhatják meg **belső igazgatási felépítésüket**. Az igazgatási szervezetben az alkalmazási feltételeknek lehetővé kell tenniük a **magasan képzett személyi állomány**nak a teljesítmény és a szakértelem alapján történő alkalmazását. E célból megfelelő képzési lehetőségeket, díjazást és előléptetési rendszert kell kialakítani (Charta 6. cikk).

A Charta 7. cikke a választott képviselők feladatellátásának feltételeit, garanciáit állapítja meg:

A választott helyi képviselők **hivatali körülményeinek** biztosítása kell feladataik szabad gyakorlását.



A választott helyi képviselők jogosultak a hivataluk gyakorlása közben felmerült kiadásoknak megfelelő anyagi ellenszolgáltatásra, és ahol ez felmerülhet, a jövedelemkiesés és az elvégzett munka megtérítésére, valamint megfelelő szociális juttatásokra.

Azokat a tisztségeket vagy tevékenységeket, amelyek összeférhetetlenek a választott helyi tisztség viselésével, törvénynek vagy alapvető jogelvnek kell meghatároznia.

A helyi önkormányzatok autonómiája csak olyan szabályozási környezetben garantálható, ahol az államigazgatási felügyelet terjedelme biztosítja a helyi önkormányzatok önállóságát. E követelmény megvalósításához egyrészt szükséges, hogy a helyi önkormányzatok **államigazgatási felügyeletének** eseteit és eljárási rendjét kizárólag az Alkotmányban vagy törvényben lehessen meghatározni. A helyi önkormányzat tevékenységének államigazgatási felügyelete fő szabályként csak e tevékenység **törvényességének** és az alkotmányos elvekkel való összhangjának vizsgálatára irányulhat. Magasabb szintű államigazgatási szervek azon feladatok vonatkozásában, amelyeknek végrehajtását a helyi önkormányzatokra ruházták át, célszerűségi felügyeletet gyakorolhatnak. A helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletének gyakorlása során a felügyeletet gyakorló szerv beavatkozása **arányban** kell álljon a védeni szándékozott érdekek fontosságával (Charta 8. cikk).

A helyi önállóság másik fontos mércéje a működőképesség **pénzügyi feltételeinek** biztosítása. A Charta értelmében a helyi önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül **megfelelő saját pénzügyi forrásokra** jogosultak, amelyekkel hatáskörük keretein belül szabadon rendelkeznek. A Charta 9. cikke (2–6. pont) – e pénzügyi forrás vonatkozásában – az alábbi követelményeket támasztja:

A pénzügyi forrásoknak a helyi önkormányzatok Alkotmányban és jogszabályokban meghatározott **feladataival arányban** kell állnia.

E pénzügyi források legalább egy részét olyan **helyi adók** és díjbevételek tegyék ki, amelyek mértékének meghatározására – jogszabályi keretek között – a helyi önkormányzati szerveknek van hatáskörük.

Azon **pénzügyi rendszerek**, amelyeken a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásai alapulnak, legyenek eléggé **sokrétűek és rugalmasak** ahhoz, hogy lehetővé tegyék – amennyiben ez a gyakorlatban lehetséges – a feladatok megvalósításához szükséges költségek tényleges alakulásával való lépéstartást.

A pénzügyileg gyengébb helyi önkormányzatok védelme szükségessé teszi olyan **pénzügyi kiegészítési eljárások**, illetőleg ezekkel egyenértékű intézkedések intézményesítését, amelyek célja a számításba jövő pénzügyi források egyenlőtlen elosztása, valamint a teljesítendő pénzügyi terhek által okozott hatások korrekciója; az ilyen eljárások, intézkedések nem csökkenthetik a helyi önkormányzatoknak a saját feladatköriüket illető döntési szabadságát.

A források rájuk eső részének meghatározása során megfelelő formában ki kell kérni a helyi önkormányzatok **véleményét**.

Ezen felül a helyi önkormányzatoknak juttatott támogatás **nem köthető meghatározott feladatok finanszírozásához**, illetve a támogatások juttatása nem korlátozhatja

a helyi önkormányzatoknak a hatáskörükön belüli önálló döntéshozatali jogát (Charta 9. cikk 7. pont). A beruházási célú hitelfelvétel érdekében a helyi önkormányzatok a jogszabályi kereteken belül jogosultak a **nemzeti tőkepiacon megjelenni** (Charta 9. cikk 8. pont).

A szervezetalakítási, működési és a gazdasági autonómia garantálásán felül nélkülözhetetlen a helyi önkormányzatok **egyesülési jogának** biztosítása.

Az egyesülési jog az alábbi jogköröket foglalja magában:

- a helyi önkormányzatok jogosultak arra, hogy hatáskörük gyakorlása körében közös érdekeltségű feladatok megoldása érdekében **együttműködjenek** más helyi önkormányzatokkal;
- törvényi keretek között más helyi önkormányzatokkal **társulást** hozzanak létre;
- közös érdekeik védelmére és előmozdítására alakult **szövetségnek**, illetve a helyi önkormányzatok nemzetközi szövetségének tagjai legyenek;
- együttműködjenek **más államokban** működő önkormányzatokkal (Charta 10. cikk).

A helyi önkormányzatok jogainak védelmében a Charta 11. cikke szerint az államok **jogorvoslati jogot** kötelesek biztosítani a helyi önkormányzatok számára hatáskörük szabad gyakorlása és az önkormányzás elveinek tiszteletben tartása érdekében. Ezt a jogot az Alkotmány vagy belső törvényhozás szentesíti.

## 2. FEJEZET

# A helyi önkormányzás magyar szabályozásának sajátosságai

### 2.1 A helyi igazgatás története

A helyi önkormányzatokra vonatkozó hatályos magyar szabályozás áttekintése előtt röviden kitérünk a történeti előzményekre, annál is inkább, hiszen az Mőtv. preambuluma – egyébként hasonlóan az Ötv. preambulumához – a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozás megalkotása kapcsán utal hazánk haladó önkormányzati hagyományaira, emellett kiemeli a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglalt alapelvek figyelembevételét, így Magyarország Chartához való csatlakozásáról is ejtünk néhány szót.

#### 2.1.1 Önkormányzati rendszer Magyarországon 1871–1950 között

Magyarországon a kiegyezést követően kialakított modern, polgári önkormányzati rendszer alapját képező törvényi szabályozás szerint<sup>40</sup> **törvényhatóságok** működtek a fővárosban, a vármegyében, illetve a nagyobb városokban. A törvényhatóság élén a főispán állt (Budapesten főpolgármester), a törvényhatóság testülete a törvényhatósági bizottság volt, amelynek tagjai egyrészt választott személyek, másrészt a legnagyobb adófizetők (virilisták) voltak. A törvényhatóságoknak hármasszerepkörük volt, egyrészt önkormányzati feladatok, helyi ügyek intézése, másrészt az államigazgatás közvetítése, harmadrészt rendelkeztek politikai hatáskörrel, közérdekű és országos ügyekben véleményt alkothattak, és felterjesztési joggal élhettek az Országgyűlés bármelyik házához.

A **községi (nagyközségi, illetve kisközségi) és a rendezett tanácsú városi önkormányzatokra** külön szabályozás vonatkozott,<sup>41</sup> ezen önkormányzatok testületi szerve a képviselő-testület volt. A községi képviselő-testület községi bírót, a városi pedig polgármestert választott. Az igazgatási szervezet élén a jegyző állt. A község a törvény keretei között önállóan intézte saját belügyeit, e körben határozatot hozhatott, és szabályrendeletet alkothatt, ugyanakkor köteles volt végrehajtani nemcsak a törvénynek,

40 A vármegyéről, illetve a törvényhatósági jogú városokról szóló 1870. XLII. tc., majd az ezt módosító 1886. XXI. tc., illetve a főváros vonatkozásában a Budapest fővárosi törvényhatóság rendezéséről szóló 1872. évi XXXVI. tc.

41 A községek, illetve a rendezett tanácsú városok jogállásáról szóló 1871. XXII. tc., illetve az ezt módosító 1886. XXII. tc.

hanem a törvényhatóságnak az állami és a törvényhatósági közigazgatásra vonatkozó rendeleteit is. A község feladat- és hatáskörébe tartozott a vagyona fölötti rendelkezés, adókivetési és -behajtási joga volt, feladatai közé tartozott a községi utakról és egyéb közlekedési eszközökről, valamint a községi iskolákról való gondoskodás, kezelte „a tűz és közrendőrséget s a szegényügyet”,<sup>42</sup> illetve gyakorolta mindazon jogokat és teljesítette mindazon köteleességeket, amelyek a községeket a törvény szerint megillették. A rendezett tanácsú városok további hatáskörökkel rendelkeztek.

### 2.1.2 A tanácsrendszer

A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény, illetve az 1950. évi I. törvény, az úgynevezett I. tanács törvény felszámolta az önkormányzati igazgatást, és szovjet mintára tanácsokat hozott létre, amelyek az **egységes és központosított államhatalom helyi szerveiként** működtek. Választott tanács működött a megyében, járásban, városban, községben és városi kerületben, köztük alárendeltségi viszony állt fenn, a helyi tanácsok az alájuk tartozó tanácsoknak az alkotmányba vagy alkotmányosan hozott jogszabályba ütköző döntéseit megsemmisíthették, illetőleg megváltoztathatták. A tanácsok tulajdonképpen az államigazgatási feladatok helyi szintű végrehajtását szolgálták. Nemcsak a törvényeknek, de valamennyi jogszabálynak, továbbá a felsőbb szervek utasításainak megfelelően gyakorolták államhatalmi tevékenységüket. Szervezeti, rendelkezési és igazgatási **autonómiával nem rendelkeztek**, de hiányzott a gazdasági önállóságuk is, a helyi gazdasági terv és költségvetés vonatkozásában is csak előkészítő és a végrehajtást ellenőrző szereppel bírtak.<sup>43</sup>

A II. tanács törvény (1954. évi X. törvény) és az ezzel összhangban történt alkotmánymódosítás változtatott a helyi tanácsok központi irányításának hatásköri szabályain, 1954-től a **Népköztársaság Elnöki Tanácsa** látta el a helyi tanácsok központi irányítását. Az Elnöki Tanács a helyi tanácsok alkotmányba ütköző, illetve a dolgozó nép érdekeit sértő<sup>44</sup> döntését vagy intézkedését is megsemmisíthette, illetőleg megváltoztathatta.

A III. tanács törvény (1971. évi I. törvény), illetve az ahhoz kapcsolódó alkotmánymódosítás révén elismerést nyert a tanácsok **önkormányzati jellege**, ugyanakkor a törvény a tanácsokat a demokratikus centralizmus alapján működő népképviselési-önkormányzati és államigazgatási szervként definiálta. A módosított Alkotmány értelmében a tanácsok formálisan nemcsak a központi állami, hanem a helyi célok megvalósításáról is gondoskodhattak: a hatáskörükbe utalt feladatokat önállóan láthatták el, az anyagi eszközeikkel önállóan gazdálkodhattak, terület- és a településfejlesztési feladatok el-

42 1871. XXII. tc. 22. §-a.

43 A II. tanács törvény már biztosított bizonyos gazdasági önállóságot a tanácsok számára, pl. a helyi tanács maga állapította meg – az állami népgazdasági terv és az állami költségvetés keretein belül – a helyi gazdasági tervet és a költségvetést.

44 Ugyanilyen okokból jogosult volt a helyi tanács feloszlására is.

látásban részt vehettek, a lakosság szükségletei kielégítését szervezhatték. Azonban az önkormányzati jelleg a valóságban mégsem érvényesült.<sup>45</sup> Megszűnt a járás, mint kötelező igazgatási egység, így megszűntek a járási tanácsok is, ezzel párhuzamosan megteremtődött a községi közös tanácsok létrehozásának lehetősége.

### 2.1.3 Magyarország csatlakozása a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájához

Magyarországon 1990-ben teremtődtek meg a feltételei annak, hogy egyrészt kiépüljön a helyi önkormányzatok demokratikus rendszere, másrészt Magyarország csatlakozhasson az Európa Tanácshoz mint kormányközi szervezethez, egyébként a kelet-európai országok közül elsőként. E csatlakozás feltétele ugyanis minden állam esetében az, hogy működjenek a plurális demokrácia intézményei, s az állam garantálja az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartását. A helyi önkormányzati rendszer kialakítása azonban már az Európa Tanács egyezménye, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája alapelveinek figyelembevételével valósult meg.

A Charta 1992. április 6-án történt aláírásakor, illetve a 16/1993. (III. 26.) OGY határozattal való megerősítésekor Magyarország még kénytelen volt élni a Charta 13. cikkében foglalt lehetőséggel, miszerint a Chartában lefektetett önkormányzati elvek vonatkozásában bármely szerződő tagállam a megerősítő okirat letétbe helyezésekor megjelölheti azon helyi és területi szervek kategóriáit, amelyeket kivon a Charta hatálya alól. Magyarországon ugyanis a fővárosi és a megyei közgyűlés tagjaira vonatkozó akkor hatályos választási szabályok nem feleltek meg az önkormányzati testület tagjainak közvetlen választására vonatkozó alapelvnek.

Az egyezmény rendelkezéseit Magyarországon 1994. július hó 1. napjától kezdődően kell alkalmazni, ahogy erre a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló **1997. évi XV. törvény** 3. § (1) bekezdése is utal.

### 2.1.4 A helyi önkormányzatok szabályozása a rendszerváltást követően az Alaptörvény megalkotásáig

Az Alkotmány 1990. évi LXIII. törvénnyel történő módosítása 1990. szeptember 30-i hatállyal iktatta a helyi önkormányzatokról szóló IX. fejezetet az Alkotmányba. E szabályozással az Országgyűlés **kollektív politikai alapjog** szintjére emelte a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megillető

45 Pl. a feladat- és hatáskörök meghatározása, elvonása miniszteri szintű szabályozással is megtörténhetett; tulajdonosi jogokat nem gyakorolhattak.

helyi önkormányzás jogát,<sup>46</sup> emellett a legnagyobb hangsúlyt a **demokratikus működés**, az **önkormányzati autonómia** és a kormányzati túlhatalmat megakadályozó **garanciák** kiépítése kapta.<sup>47</sup> A kelet-európai rendszerváltás országaira jellemző, hogy a decentralizációt a demokratikus intézményrendszer elengedhetetlen feltételének tekintették.<sup>48</sup>

Az Alkotmány fenti módosításával egyidejűleg lépett hatályba az Ötv., amely az elmúlt több mint húsz évben meghatározta a magyar önkormányzati rendszer demokratikus működésének alapjait. A helyi közügyek intézése körében garanciális szabályként fogalmazódott meg, hogy **törvény csak kivételesen utalhat helyi közügyet más szervezet feladat- és hatáskörébe**. A feladat- és hatáskörök ellátása az Ötv. alapján vagy a települési, vagy – a területi önkormányzatként létrehozott – megyei önkormányzatok keretében történhetett. E vonatkozásban megállapítható, hogy a **jogalkotó csak ritkán élt az Ötv-ben rögzített differenciálás lehetőségével**, és egyrészt a **feladat- és hatáskörök nagy részét a települési önkormányzatokhoz** telepítette, másrészt a települések között a feladat- és hatáskörök telepítésekor legtöbbször **nem tett különbséget** sem teljesítőképeség, sem lakosságszám szerint.

Az Alkotmányban biztosított **önkormányzati alapjogok**, illetve a feladat- és hatáskörök is a választott képviselő-testületet illették. A jogalkotó széles körű autonómiát biztosított a helyi önkormányzatok számára egyrészt a szervezeti és működési rend önálló kialakítása, a társulási szabadság kimondása, másrészt az önálló szabályozás és igazgatás vonatkozásában, amelyhez jogalkotási – önkormányzati rendelet alkotására vonatkozó – hatáskör is társult. Harmadrészt a széles körű gazdasági autonómia (önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonosi jogok gyakorlása, az önkormányzati bevételekkel való önálló gazdálkodás, saját felelősségére történő vállalkozás, a megfelelő saját bevételre való jogosultság, helyi adók kivetésének joga, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatás biztosítása) révén.

Szintén a minél teljesebb önkormányzati autonómiát volt hivatott biztosítani, hogy a helyi önkormányzatok felett **törvényességi ellenőrzési rendszer** kialakítására került sor, amely egyrészt kizárólag törvénysértés esetén biztosította a beavatkozás lehetőségét, másrészt e beavatkozás a törvényességi felhíváson kívül gyakorlatilag csak a megfelelő eljárás kezdeményezésének jogát adta a törvényességi ellenőrzést gyakorló szerv kezébe.

46 A helyi önkormányzáshoz való jog alapjogi természetét, és az alapvető jogokkal megegyező védelemben részesítésének követelményét az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a helyi önkormányzás joga mint alapvető jog az önkormányzati jogok anyajogát jelenti. A helyi önkormányzás joga – noha az Alkotmány nem az ún. alapvető jogok között szabályozza – tartalmánál fogva az alapvető jogokhoz hasonló védelemben részesül [18/1993. (III.19.) AB-határozat (Magyar Közlöny, 1993/31. 1618.)].

47 Lásd az MÖtv.-hez fűzött miniszteri indokolást: <http://www.parlament.hu/irom39/04864/04864.pdf>.

48 Kalténbach Jenő: *Néhány gondolat az önkormányzatok és a központi hatalom viszonyáról*. In: Születésnap, vagy halotti tor? 20 évesek az önkormányzatok. Szerk.: Kákai László. Publikon Kiadó, Pécs, 2010. 45.

## 2.2 A helyi önkormányzatok hatályos szabályozása – alapelvek, alapvető szabályok

Az Alaptörvény a helyi önkormányzatok cím alatt elsőként a helyi önkormányzatok létrehozásának célját, a helyi önkormányzatok funkcióját határozza meg: Magyarországon a **helyi közügyek intézése** és a **helyi közhatalom gyakorlása érdekében** helyi önkormányzatok működnek.<sup>49</sup>

A helyi önkormányzatok hatályos szabályozása változatlan a tekintetben, hogy ki a helyi önkormányzás alanya, illetve mely ismérvek alkotják a helyi önkormányzás tartalmát.

### 2.2.1 A helyi önkormányzás alanya

A korábbi alkotmányos szabályozáshoz képest lényegi eltérés, hogy az Alaptörvény nem tartalmazza az adott területi egység választópolgárainak közösségét megillető kollektív alapjogként a helyi önkormányzáshoz való jogot.

A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat meghatározó sarkalatos törvényünk, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény preambuluma azonban kinyilvánítja, hogy az Országgyűlés elismeri és védi a helyi választópolgárok közösségének önkormányzáshoz való jogát. A 2. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzás **a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga**, továbbá a 3. § (1) bekezdése is rögzíti, hogy a helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg. Tehát a helyi önkormányzás joga – a korábbi szabályozással egyezően – nem az ország választópolgárainak összességét illeti meg, hanem csak az egymástól közjogilag elkülönített települések és területi egységek választópolgárainak közösségét.<sup>50</sup>

### 2.2.2 A helyi önkormányzás tartalma: helyi közügy, helyi demokrácia, helyi önállóság

#### A helyi közügy

Az Alaptörvény kimondja, hogy a helyi önkormányzás mint tevékenység két fontos összetevőből áll: a helyi közügyek intézése, illetve a helyi közhatalom gyakorlása.<sup>51</sup>

---

49 Alaptörvény 31. cikk (1) bek.

50 Ennek megfelelően az Alaptörvény XXIII. cikk (5) bekezdése szerint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán a választópolgár lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén választhat, a szavazás jogát lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén gyakorolhatja.

51 Alaptörvény 31. cikk (1) bek.

Továbbá, a helyi önkormányzat számára meghatározott alapvető feladat- és hatáskörök vonatkozásában is rögzíti az Alaptörvény, hogy mindezek gyakorlására a helyi közügyek intézése körében kerülhet sor.<sup>52</sup> A helyi közügyek ismerveire, fogalmára nézve az Alaptörvény nem tartalmaz további rendelkezést.

A helyi önkormányzati reform vonatkozásában az Möt. miniszteri indokolása kifejezetten utal az állam szerepének átértékelésére, bizonyos területeken az állam feladatvállalásának növekedésére. Ennek megfelelően az egyes feladat- és hatáskörök **országos vagy helyi közüggé minősítése is változhat** annak a fontos garanciának a betartása mellett, hogy a helyi önkormányzat (illetve pontosabban fogalmazva a helyi képviselő-testület) számára **kötelező feladat- és hatáskört kizárólag törvény állapíthat meg**.<sup>53</sup> Elvben azok a döntési hatáskörök kerülnének helyi szintre, amelyeknek lokalitásuk van, azaz a helyi mozgástér és az ebből eredő helyi kezdeményezőkézség, demokratikus konszenzus értékesebb, mint a szintén fontos standardizációs szempont.<sup>54</sup>

Az Möt. 4. §-a szerint 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.

A helyi közügy fogalmának meghatározásában – az Ötv. rendelkezésével egyezően – első helyen a **lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása** szerepel, anélkül azonban, hogy a „közszolgáltatás” fogalmát a törvény meghatározná.

A **helyi önkormányzás és a lakossággal való kapcsolattartás szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtése** is a helyi közügyek körébe tartozik. A helyi önkormányzás tehát egyszerre foglalata a helyi közügyeknek, s egyszerre maga is a helyi közügy (szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtése).<sup>55</sup>

Ahogy arra korábban már utaltunk, a helyi önkormányzás a helyi közügyek intézése mellett a **helyi közhatalom gyakorlására** is kiterjed. A közhatalom-gyakorlás egyrészt a helyi önkormányzat **jogalkotó tevékenységében** nyilvánul meg. A korábbi szabályozással egyezően az önkormányzati rendelet az Alaptörvény T) cikke szerint is jogszabálynak minősül. A helyi önkormányzat feladatkörében eljárva törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján alkothat önkormányzati rendeletet. Másrészt a közhatalom-gyakorlás körébe tartozik a helyi önkormányzatok **hatósági tevékenysége**, amelyre részletesen a 3. fejezetben térünk ki.

Az Möt. az általános rendelkezések között tartalmazza, hogy a helyi önkormányzás a **helyi közakarat kifejezését és megvalósítását** hivatott biztosítani a helyi közügyekben,<sup>56</sup> rendelkezik továbbá a lakossággal való kapcsolattartás, így végső soron a helyi közakarat megismerése érdekében arról, hogy a helyi önkormányzat támogatja a

---

52 Alaptörvény 32. cikk (1) bek.

53 Lásd Alaptörvény 34. cikk (1) bek. 2. mondat.

54 Kaltenbach Jenő: im. 47.

55 Patyi András – Varga Zs. András: i. m.

56 Möt. 2. § (2) bek.



lakosság önszerveződő közösségeit, együttműködik e közösségekkel, biztosítja a helyi közügyekben való széles körű állampolgári részvételt.<sup>57</sup>

A fentiek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtése visszavezet bennünket az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdésében foglalt alapvető önkormányzati feladat- és hatáskörökhöz, miszerint a helyi önkormányzat a törvény keretei között meghatározza szervezeti és működési rendjét (d) pont), meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik (f) pont), illetve dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről (h) pont).

## A helyi demokrácia

Bár az Alaptörvény nem tartalmazza a választópolgárok helyi közösségének önkormányzáshoz való jogát, rögzíti viszont a helyi demokrácia alapját is képező **népszuverenitás elvét**, miszerint a közhatalom forrása a nép, amely a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.<sup>58</sup> A helyi demokrácia megvalósulásának tehát első és elengedhetetlen feltétele, hogy a helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson választják.<sup>59</sup> A helyi autonómiát védő rendelkezés, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat és a helyi önkormányzati választások szabályait is **sarkalatos törvény** határozza meg.<sup>60</sup>

A helyi demokrácia fokmérője továbbá a **közvetlen választópolgári részvételt** biztosító intézmények működtetése. A helyi képviselő-testület kötelezettsége, hogy a törvény keretei között biztosítsa a választópolgárok bekapcsolódását a helyi közügyekbe.

Az Alaptörvény rögzíti, hogy a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint **helyi népszavazást** lehet tartani.<sup>61</sup> Az Möt. 3. § (4) bekezdése szerint a választópolgárok választott képviselőik útján és a helyi népszavazáson történő részvételükkel gyakorolják az önkormányzáshoz való közösségi jogaikat. A helyi önkormányzás megvalósulásának két formája közül az előbbi a helyi önkormányzás közvetett, míg az utóbbi a közvetlen módjának tekintendő. A népszuverenitás elvének alaptörvényi megfogalmazása alapján egyértelmű, hogy a helyi önkormányzás közvetlen gyakorlása **kivételesnek** minősül. A helyi önkormányzás közvetett formája pedig nem a napi szintű önkormányzásban való folyamatos részvételt, hanem a képviselő-testületi tagok és a polgármester ötévente történő megválasztását biztosítja a választópolgárok számára. Ez adódik a **szabad mandátum** elvéből is, miszerint a választópolgároknak nincs lehetőségük arra, hogy a képviselőket utasítsák, beszámoltassák vagy (öket, illetve akár a teljes képviselő-testületet) visszahívják.

57 Möt. 6. § a) pontja.

58 Alaptörvény B) cikk (3) és (4) bek.

59 Alaptörvény 35. cikk (1) bek.

60 Alaptörvény 31. cikk (3) bek. és 35. cikk (1) bek.

61 Alaptörvény 31. cikk (2) bek.

## A helyi önállóság

Az Möt.v.-hez fűzött miniszteri indokolás szerint a helyi önkormányzás tartalmi elemei között hangsúlyosan jelenik meg az önállóság fogalma. A helyi önállósághoz való jog a helyi szabadságot jelenti.<sup>62</sup> A helyi önállóság a **helyi önkormányzat és az állam viszonyában** értékelhető. A helyi autonómia biztosítása nem jelenti az államtól való függetlenséget; ahogy arra az Möt.v. preambuluma is utal: a helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részét képezik.

A helyi önkormányzás jelentősége abban áll, hogy egyes állami feladatok ellátását, illetve hatáskörök gyakorlását az állam a helyi önkormányzatokhoz telepíti, és ezek megvalósításához egyrészt autonómiát biztosít, másrészt e feladat- és hatáskörök ellátásához közhatalom gyakorlására jogosítja fel a helyi önkormányzatot.<sup>63</sup>

Az állam a közfeladatok ellátása során a **közigazgatás két alrendszer**e közül választhat: vagy a helyi önkormányzatokhoz telepíti a feladat-, illetve hatáskört, vagy az államigazgatás szervezetrendszerét használja. Magyar Zoltán szerint „Az önkormányzat és a **dekoncentráció** szerveinek földrajzi helyzete és a központhoz való távolsága tehát ugyanaz. A különbség egyrészt a szervezetben, másrészt a központhoz való viszonyában van.”<sup>64</sup> A közigazgatási rendszer működőképességét és hatékonyságát tehát nagyban befolyásolja a feladat- és hatáskörök ésszerű elosztása a dekoncentrált szervek és a helyi önkormányzatok között, hiszen a dekoncentrált szervek is – bár a helyi önkormányzatokkal nem feltétlenül azonos – területi szinten működnek.

A két alrendszer eltérő alapokon nyugvó működését az alábbi táblázat szemlélteti.

Állami feladatok megosztása (vertikális hatalommegosztás)	
Helyi önkormányzatok	Államigazgatás (állami dekoncentrált szervek rendszere)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• A feladat- és hatáskörök a helyi közügyek széles körét fogják át</li> <li>• Kötelező és szabadon választható feladat- és hatáskörök</li> <li>• Decentralizáció elve</li> <li>• Helyi önkormányzati rendszer Magyarország területi tagozódásához igazodik</li> <li>• Demokratikus tartalom, önállóság</li> <li>• Autonómia, a döntéseknél szabad mérlegelés, döntési jogszabálysértés esetén vizsgálhatók felül</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Általában ágazati tevékenység</li> <li>• Kizárólag kötelező feladat- és hatáskörök</li> <li>• Dekoncentráció elve</li> <li>• A területi államigazgatás szakmai-politikai szempontjai alapján szerveződik</li> <li>• Bürokratikus szervezés</li> <li>• Szigorú hierarchia, delegált hatalom, felettes szerv szakmai és szervezeti irányítása</li> </ul>

4. táblázat: A két alrendszer eltérő alapokon nyugvó működése

62 <http://www.parlament.hu/irom39/04864/04864.pdf>.

63 Az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek. A helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg.

64 Uo.

A helyi önkormányzatok önállósága szempontjából tehát elsődleges kérdés, hogy mennyire centralizált az adott állam igazgatása. A **decentralizáció** vonatkozásában Magyary Zoltán így érvel: „Vannak kérdések, amelyeknek intézésében a centrális hatalom az önkormányzati szervekkel sohasem fog tudni versenyezni. Van számos ügy, és pedig nagyrészt olyan gazdasági vonatkozásúak, amelyek iránt az állampolgárok különösen érzékenyek, amelyek a helyi közület közreműködése nélkül megnyugtatóan el nem intézhetők, és amelyeknek a helyi viszonyok szerint tárgyilag legjobb elintézése az országos érdeknek is legjobban megfelel.”<sup>65</sup>

A helyi önállóság fontos garanciája továbbá, hogy az állam a helyi önkormányzatok felett kizárólag **törvényességi szempontú felügyeletet** gyakorolhat.

### 2.2.3 Az Alaptörvény és az Mötv. fontosabb újításai

Az Alkotmány által önkormányzati alapjogokként definiált **feladat- és hatáskörök** szinte változatlan tartalommal illetik meg a helyi önkormányzatokat az Alaptörvény rendelkezése értelmében. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között

- a) rendeletet alkot;
- b) határozatot hoz;
- c) önállóan igazgat;
- d) meghatározza szervezeti és működési rendjét;
- e) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat;
- f) meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik;
- g) e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat;
- h) dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről;
- i) önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetések és elismerő címeket alapíthat;
- j) a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat;
- k) szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdek-képviselési szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek;
- l) törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.

65 MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálásának programja*. Bp., 1932. In: *A közigazgatás fejlesztése és szervezése*. I. m.

E feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása – egyezően az Ötv. szabályozásával – az Möt. 5. §-a értelmében **alkotmánybíróági és bírósági védelemben** részesül. E szabály nemcsak a jogalkotás, hanem a jogalkalmazás során is védi a helyi önkormányzatokat. A helyi önkormányzatok központi jogalkotással szembeni védelme vonatkozásában azonban kiemelés érdemel, hogy az utólagos normakontroll az Alaptörvény értelmében a helyi önkormányzat által közvetlenül már nem kezdeményezhető, csak alkotmányjogi panasz igénybevételére van lehetőség. Ez annyit jelent: a jogszabályt megtámadhatja az Alkotmánybíróság előtt, akinek a jogszabály alkalmazása okozott sérelmet. Az alkotmányjogi panasz hátránya az utólagos normakontrollal szemben, hogy nincs lehetőség a jogsérelem bekövetkezésének megelőzésére.<sup>66</sup>

Az Alaptörvény az Alkotmánynál részletesebben szabályozza a helyi **önkormányzatok jogalkotásával** kapcsolatos garanciákat. E szabályok a törvényességi ellenőrzés helyébe lépő törvényességi felügyelet eszközrendszerébe tartoznak. A Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.<sup>67</sup> A fővárosi és megyei kormányhivatal a jogszabálysértő önkormányzati rendelet vagy annak valamely jogszabálysértő rendelkezése felülvizsgálatát az Alaptörvény értelmében már nem az Alkotmánybíróságnál, hanem a **Kúriánál** kezdeményezheti.<sup>68</sup> A fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője számára az Alaptörvény – vonatkozó bírósági döntés alapján – **aktuspótló jogot** biztosít abban az esetben, ha a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettségét mulasztja el.<sup>69</sup>

A helyi önkormányzatok **gazdálkodásával és vagyonával** kapcsolatos alaptörvényi szabályozás fontosabb elemei a következők:

- már az alapvetések között megtaláljuk, hogy Magyarország a kiegyensúlyozott, **átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás** elvét érvényesíti, amely elvet a helyi önkormányzatok is kötelesek tiszteletben tartani,<sup>70</sup>
- az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona **nemzeti vagyon**,<sup>71</sup>
- a helyi önkormányzatok tulajdona **köztulajdon**, amely **feladataik ellátását szolgálja**,<sup>72</sup>
- a helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló **költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra** jogosult,<sup>73</sup>

66 TILK Péter: *Az önkormányzatok alkotmányossági védelme*. Jegyző és Közigazgatás, 2011/4. 8–9.

67 Alaptörvény 34. cikk (4) bek.

68 Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja értelmében az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját jogosult vizsgálni a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére.

69 Alaptörvény 32. cikk (5) bek.

70 Alaptörvény N) cikk.

71 Alaptörvény 38. cikk (1) bek.

72 Alaptörvény 32. cikk (6) bek.

73 Alaptörvény 34. cikk (1) bek. 3. mondat.

- a törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti.<sup>74</sup>

Az Alaptörvény a társulási szabadság garantálása mellett kimondja, hogy törvényi elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását.<sup>75</sup> A **kötelező társulások** létrehozásának törvényi lehetősége a helyi önkormányzati feladatok és hatáskörök hatékonyabb, célszerűbb és gazdaságosabb ellátását hivatott szolgálni.

Az Alaptörvény O) cikkéből eredeztethetően, amely kimondja, hogy mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni, az Mötv. több olyan rendelkezést is tartalmaz, amely nemcsak a közösség, hanem az **egyén számára** is kötelezettséget keletkeztet. Kimondja, hogy a helyi önkormányzás során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül.<sup>76</sup>

A helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek:

a) **öngondoskodással** enyhíteni a közösségre háruló terheket, képességeik és lehetőségeik szerint hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához;

b) betartani és betartatni a **közösségi együttélés** alapvető szabályait.

A helyi önkormányzat képviselő-testülete jogosult rendeletében meghatározni e kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit.<sup>77</sup>

A helyi önkormányzás gyakorlása során a helyi önkormányzat feladata, hogy erősítse a **település önfenntartó képességét**, feltárja lehetőségeit és hasznosítsa **saját erőforrásait**. Egyes közszolgáltatások igénybevételét – törvény felhatalmazása alapján – rendeletében feltételekhez kötheti.

Az Mötv. részévé váltak olyan, a **magánjogban gyökerező elvek**, amelyek ezáltal a közjogban is érvényre juthatnak, törvénybe iktatásukkal lehetővé válik törvényességi felügyeleti, illetve bírósági eljárásban történő értékelésük is. Az Mötv. 9. §-a szerint az e törvényben meghatározott jogokat **jóhiszeműen, a kölcsönös együttműködés** elvét figyelembe véve, a **társadalmi rendeltetésüknek megfelelően** kell gyakorolni.

74 Alaptörvény 34. cikk (5) bek.

75 Alaptörvény 34. cikk (2) bek.

76 Mötv. 2. § (1) bek.

77 Mötv. 8. §



## 3. FEJEZET

# A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköre

### 3.1 A feladat, hatáskör és hatósági jogkör fogalma

A helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörének, hatósági jogkörének áttekintéséhez szükségesnek tartjuk e fogalmak tisztázását.

A **feladatkör** az adott szerv rendeltetésének, tevékenységének a részletezése, rendszeresen ellátandó feladatainak összessége. A feladatkör olyan tevékenységeket, célkitűzéseket tartalmaz, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a szerv a funkcióját, amelyre létrehozták, betölthesse.

A **hatáskör** legáltalánosabb (legtágabb) értelemben munkamegosztási szabály, amely azt mutatja meg, hogy egy-egy állami feladat végrehajtása, megvalósítása érdekében az egyes szervek milyen jogokat gyakorolhatnak.<sup>78</sup> A hatáskör ugyanakkor döntési kompetenciát, a joghatás kiváltására történő feljogosítottságot, a feladat teljesítéséhez szükséges eljárási, döntési jogot és kötelezettséget is magában foglal. A hatáskör mutatja meg, hogy egy adott ügyben milyen típusú (például önkormányzati, államigazgatási, bírósági) szervezetnek, milyen szinten (például területi vagy települési) kell, illetve lehet eljárnia.

A hatósági hatáskör (**hatósági jogkör**) a hatáskör egyik fajtája: hatósági ügghöz rendelt hatáskör, mely egyedi ügyintézési (eljárási és döntési) jogkört jelent,<sup>79</sup> a közhatalom államilag kikényszeríthető gyakorlására történő feljogosítottságot foglal magában.

A hatáskör mindig kapcsolódik a szerv feladatköréhez, viszonyukat tekintve: minden hatáskör mögött van feladat, de nem minden feladathoz kapcsolódik hatáskör.

### 3.2 A helyi önkormányzati feladat- és hatáskör telepítése

A helyi önkormányzati feladat- és hatáskör telepítése vonatkozásában három kérdést érdemes megválaszolni:

1. Ki telepíti és milyen jogszabályban az önkormányzati feladat- és hatáskört?
2. Milyen jellegű feladat- és hatáskörökről lehet szó?
3. Ki az önkormányzati feladat- és hatáskör címzettje?

78 BOROS Anita et al.: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Szerk: Patyi András. Dialóg Campus Kiadó, Bp.-Pécs, 2012. 148.

79 Uo.

### 3.2.1 Milyen jogszabályban történhet a helyi önkormányzati feladat- és hatáskörök telepítése?

A helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg,<sup>80</sup> tehát a helyi önkormányzati feladat- és hatáskör telepítésére az Országgyűlés törvényben jogosult. Ez a garanciális szabály biztosítja, hogy a helyi önkormányzatok feladat- és hatásköre államigazgatási szervek által nem korlátozható és nem vonható el (véd a Kormány közvetlen beavatkozási lehetőségétől), tehát az **önkormányzati autonómia védelmét** szolgálja.<sup>81</sup>

Másrészt viszont a törvényalkotásban nyilvánvalóan érvényesülnek a parlamenti többséget alkotó politikai erők centralizációra vagy decentralizációra irányuló törekvései. A helyi önkormányzati feladat- és hatáskörök telepítése tehát a **centralizáció-decentralizáció** körébe eső kérdés, és leggyakrabban politikai megfontolások eredménye, mivel a hatalom gyakorlásában való részvételt direkt módon befolyásolja. Így a hatáskörmegosztás a hatalom megosztásának és egyensúlyának az egyik leglényegesebb, jogilag értékelhető vetülete.<sup>82</sup>

A Charta kimondja, hogy a helyi önkormányzatok alapvető hatáskörét és feladatait Alkotmány vagy törvény rendezi. Az Alaptörvény elfogadásával nem történt változás a tekintetben, hogy a feladat- és hatáskör-telepítés alapelveinek, a megfelelő garanciáknak a rögzítése nem történt meg alaptörvényi szinten. E kívánalom természetesen nem jelenti a konkrét feladat- és hatáskörök alaptörvényi felsorolását. Hiszen még a tradicionális demokráciákról is elmondható, hogy bár a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörének lényegi köre történelmileg alakult ki, de ezek korántsem megváltoztathatatlanok. Így nem véletlen az, hogy az alkotmányos szabályozások – az e tekintetben mértékadó Európában – még az alapvető feladat- és hatásköröket sem sorolják fel, hanem egyszerű törvényi szintre utalják.<sup>83</sup>

A helyi önkormányzatokra vonatkozó sarkalatos törvényünk, az Mötv. alapvető jelleggel rögzíti, hogy a helyi önkormányzat ellátja a törvényben meghatározott kötelező és az általa önként vállalt feladat- és hatásköröket.<sup>84</sup> Ezen túl az Mötv. 13. § (1) bekezdése 21 pontból álló felsorolásban tartalmazza a helyi önkormányzati feladatokat, egyidejűleg rögzíti, hogy törvény a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó más feladatot is megállapíthat a helyi önkormányzatok számára.

Nyilvánvaló tehát, hogy a feladat- és hatásköröket, azok tartalmát, címzettjeit, ellátásuk feltételeit és szabályait külön törvények részletezik. Ezzel kapcsolatban kiemeljük, hogy az Mötv. kimondja: a 13. § (1) bekezdésében meghatározott feladatok ellátásának **részletes szabályait**, ha e törvény másként nem rendelkezik, **jogszabályok**

80 Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdés 2. mondat.

81 TILK Péter: *A helyi önkormányzatok az Alaptörvényben*. Új magyar közigazgatás, 2011/4. 21–29.

82 IVANCSICS Imre: i. m.

83 Dr. habil. BALÁZS István CSc: i. m. 50.

84 Mötv. 10. § (1) bek.



tartalmazzák. Ez azt jelenti, hogy a feladatellátás részletszabályai nem kizárólag törvényben határozhatók meg.

A helyi önkormányzati feladat- és hatáskörök vonatkozásában megemlítjük a **hatásköri törvényt** (Htv.), amelynek célja a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörének az Ötv.-ben megfogalmazott hatáskör-telepítési szempontoknak megfelelő megállapítása volt mind az önkormányzati igazgatás és működés, mind pedig az önkormányzati hatóságok jogelőd szerveihez telepített nagyszámú államigazgatási feladat- és hatáskör ellátása érdekében.<sup>85</sup> Az ágazati törvények megalkotásával párhuzamosan azonban a hatásköri törvény rendelkezéseinek jó részét hatályon kívül helyezték, mára a feladat- és hatásköröknek csupán töredékét találjuk a jogszabályban.

A hatályos szabályozást tekintve a helyi önkormányzati feladat- és hatáskörök részletes szabályozását túlnyomó részben az **ágazati (szakmai) törvények** foglalják magukban az adott szakterületre kiterjedően.

### 3.2.2 Melyek a helyi önkormányzatok által ellátandó feladat- és hatáskörök?

Az Alaptörvény a helyi önkormányzatokra vonatkozó fejezetében elsőként azt mondja ki, hogy Magyarországon a **helyi közügyek intézése** és a **helyi közhatalom gyakorlása** érdekében működnek a helyi önkormányzatok.<sup>86</sup>

Az MÖtv. megalkotásakor a jogalkotó a helyi közügyek vonatkozásában kizárólag igazodási pontokat határozott meg, tekintve, hogy – ahogy erre az előző alpontban már utaltunk – ezek kimerítő felsorolása a sarkalatos törvény keretei között nem lehetséges.

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.<sup>87</sup>

A helyi közügyek intézésének minden esetben előfeltétele (korlátja) a feladat- és hatáskör megléte. E nélkül ugyanis nincs döntési kompetencia.<sup>88</sup> Annak meghatározása tehát, hogy a jogalkotó mely ügyeket minősíti a helyi önkormányzatok által ellátandó helyi közügynek, a konkrét feladat- és hatásköröket biztosító (ágazati) törvényekre tartozik.

85 Lásd a hatásköri törvényhez fűzött indokolást.

86 Alaptörvény 31. cikk (1) bek.

87 MÖtv. 4. §

88 IVANCSICS Imre: *A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköre*. In: Fogarasi József – Ivancsics Imre – Kiss László: *A helyi önkormányzatok*. Szerk.: Fogarasi József. Unió Lap- és Könyvkiadó, Bp., Második változatlan, 2005. – függelékében hatályosított 2007. – kiadás. 54.

A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköri rendszerének kialakításánál figyelembe kell venni egy fontos alapelvet – amelynek rögzítésével az Alaptörvény adós maradt – **a szubszidiaritás elvét**, amelyről a Charta az alábbiakat tartalmazza: „A közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. A feladatoknak más közigazgatási szervre történő átruházása a feladat természetétől és nagyságától, valamint a hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függ” (4. cikk 3. pont).

Nemcsak az önkormányzati feladat- és hatáskör telepítéséhez, hanem azok gyakorlásához is szükségesek az alkotmányos, illetve törvényi garanciák, ezért az MÖtv – visszautalva az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített, a helyi önkormányzat által a helyi közügyek intézése körében gyakorolható alapvető feladat- és hatáskörökre – rögzíti, hogy e feladat- és hatáskörök **jogszerű gyakorlása alkotmánybíróági és bírósági védelemben részesül**.<sup>89</sup> E rendelkezés egyfajta alapelv, amely a törvény egyes konkrét jogintézményeiben érvényesül, azonban önmagában hatásköri rendelkezésnek nem tekinthető. Ez azt jelenti, hogy kizárólag e jogszabályhelyre hivatkozással konkrét bírósági hatáskör nem alapozható meg.<sup>90</sup>

A különböző területi egységekben működő helyi önkormányzatok vonatkozásában indokolt annak törvényi rögzítése, hogy ezek mennyiségileg és minőségileg is eltérő feladat- és hatásköröket láthatnak el. Az MÖtv. kimondja, hogy a községnek, a városnak, a járásszékhely városnak, a megyei jogú városnak, a fővárosnak és kerületeinek, valamint a megyei önkormányzatnak **egymástól eltérő** feladat- és hatáskörei lehetnek.<sup>91</sup>

A helyi önkormányzatok részben törvényben meghatározott kötelező, részben általuk önként vállalt feladat- és hatásköröket látnak el.

### **A kötelezően ellátandó feladat- és hatáskörök**

A helyi önkormányzatokat kizárólag törvény kötelezheti arra, hogy egyes közszolgáltatásokról, illetve a közhatalom gyakorlása körébe tartozó helyi feladat- és hatáskörök ellátásáról gondoskodjanak. A helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.<sup>92</sup>

Az MÖtv. hatálybalépésével kötelezővé vált a **differenciált feladat- és hatáskör**-telepítés, ami azt jelenti, hogy a törvény a kötelező feladat- és hatáskör megállapításánál köteles figyelembe venni a feladat- és hatáskör jellegét, a helyi önkormányzatok eltérő adottságait, különösen

- a) a gazdasági teljesítőképességet;
- b) a lakosság számot;
- c) a közigazgatási terület nagyságát.<sup>93</sup>

89 MÖtv. 5. §

90 KALAS Tibor: *Az önkormányzatok és az igazságszolgáltatás*. Magyar Közigazgatás, 2012/1. 16–18.

91 MÖtv. 11. § (1) bek.

92 Alaptörvény 34. cikk (1) bek. 3. mondat

93 MÖtv. 11. § (2) bek.

A feladat- és hatáskör szakszerű gyakorlása érdekében jogszabály határozza meg a hatáskör telepítésével egyidejűleg az ellátásukhoz szükséges minimális szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételeket.<sup>94</sup>

1. Az Mötv. meghatároz olyan konkrét feladat- és hatásköröket, amelyek ellátása a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében a helyi önkormányzatokat terhelik, így különösen:
2. településfejlesztés, településrendezés;
3. településüzemeltetés (köztemetők kialakítása és fenntartása, a közvilágításról való gondoskodás, kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása, a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása, közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása, gépjárművek parkolásának biztosítása);
4. a közterületek, valamint az önkormányzat tulajdonában álló közintézmény elnevezése;
5. egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások;
6. környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás);
7. óvodai ellátás;
8. kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása; film-színház, előadó-művészeti szervezet támogatása, a kulturális örökség helyi védelme; a helyi közművelődési tevékenység támogatása;
9. szociális, gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások;
10. lakás- és helyiséggazdálkodás;
11. a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása;
12. helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás;
13. honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás;
14. helyi adóval, gazdaság szervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatok;
15. a kistermelők, őstermelők számára – jogszabályban meghatározott termékeik – értékesítési lehetőségeinek biztosítása, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is;
16. sport, ifjúsági ügyek;
17. nemzetiségi ügyek;
18. közreműködés a település közbiztonságának biztosításában;
19. helyi közösségi közlekedés biztosítása;
20. hulladékgazdálkodás;
21. távhőszolgáltatás;
22. víziközmű-szolgáltatás, amennyiben a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzat ellátásért felelősnek minősül.

94 Mötv. 11. § (3) bek.

Természetesen azt, hogy a felsorolt tevékenységek ellátásának melyek a konkrét feltételei, melyek a részletes feladat- és hatáskörök, a vonatkozó ágazati törvények határozzák meg.

### **A szabadon vállalható feladat- és hatáskörök**

A helyi önkormányzat a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyek körét maga is bővítheti, minthogy a **helyi képviselő-testület által**, vagy a **helyi népszavazás döntésével** önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe.<sup>95</sup>

Az önkéntes feladat-, illetve hatáskörvállalás az alábbi törvényi kritériumok **együttes megléte** esetén lehetséges:

- helyi képviselő-testületi, vagy helyi népszavazáson született döntés;
- a helyi közügyek körébe tartozó feladat-, illetve hatáskör;
- amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe;
- az önként vállalt helyi közügyekben mindent megtehet, ami jogszabállyal nem ellentétes;
- megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását;
- finanszírozása a saját bevételek, vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges.<sup>96</sup>

A helyi önkormányzat önkéntes feladatvállalása körébe tartozik az a lehetőség is, miszerint a helyi önkormányzat – törvényben meghatározott esetekben – az **állammal kötött külön megállapodás** alapján elláthat állami feladatokat. E megállapodásban rendelkezni kell a feladatellátás finanszírozásáról.<sup>97</sup>

A differenciált feladat- és hatáskör-telepítés miatt előfordulhat, hogy egy olyan feladat- és hatáskör ellátására merül fel helyi igény, amelyet a törvény **nagyobb** gazdasági teljesítőképességű, lakosságszámú települési önkormányzat számára írt elő kötelező feladat- és hatáskörként. Ezek ellátását más települési önkormányzat vagy társulása önként akkor vállalhatja, ha azt a lakossági igények indokolják, gazdaságosabban és legalább változatlan szakmai színvonalon, többlet állami támogatás igénybevétele nélkül képes ellátni. E feltételek meglétét a kormányhivatal – indokolt esetben más állami szervek bevonásával – törvényességi felügyeleti eljárás keretében vizsgálja. A feladat- és hatáskör vállalásához egyrészt szükséges a feladat- és hatáskör eredeti címzettjének előzetes egyetértése, másrészt a települési önkormányzat képviselő-testületének rendeleti formában meghozott döntése, vagy a társulás határozata a feladat- és hatáskör vállá-

95 Mötv. 10. § (2) bek. 1. mondat.

96 Mötv. 10. § (2) bek.

97 Mötv. 10. § (3) bek.

lásáról. A feladat- és hatáskör vállalása esetén a települési önkormányzat a központi költségvetéstől igényelheti a vállalt feladattal arányos fedezet biztosítását.<sup>98</sup>

Amennyiben a helyi önkormányzat önként vállalja valamely helyi közügy önálló megoldását, úgy erről **önkormányzati rendeletében** kell rendelkezzen, ez a gyakorlatban többféle módon történhet:

- a szabadon vállalt feladat- és hatáskörök felsorolását maga az SZMSZ tartalmazza;
- e feladat- és hatáskörök vállalásával, felülvizsgálatával, illetve ellátásával kapcsolatos részletszabályokra nézve külön rendeletet alkot a képviselő-testület, amely rendelet vagy a szövegébe ágyazottan, vagy mellékletként tartalmazza az önként vállalt feladat- és hatáskörök jegyzékét.

### 3.2.3 Mely szerv a helyi önkormányzati feladat- és hatáskörök címzettje?

Az Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a **képviselő-testület** gyakorolja. A népszuverenitás elvéből adódik, hogy a választópolgárok közvetlen részvételét biztosító helyi népszavazás mellett önkormányzati döntést csak a választópolgárok által **közvetlenül választott** testület hozhat.

Képviselő-testület elnevezéssel működik e választott testület a községekben, a városokban (kivéve a megyei jogú várost) és a fővárosi kerületekben, míg közgyűlésnek hívják a megyei jogú városokban, a fővárosban és a megyékben. A választott képviselők mellett a törvény erejénél fogva a képviselő-testület tagja a polgármester.

A korábbi szabályozással ellentétben – amely kifejezetten tartalmazta annak lehetőségét, hogy törvény a polgármesternek állapítson meg kivételesen önkormányzati feladat- és hatáskört<sup>99</sup> – jelenleg sem az Alaptörvény, sem az Möt. nem tartalmaz ilyen felhatalmazást. Mindazonáltal a hatályos ágazati törvények között találunk olyan rendelkezést, amely a **polgármester** számára állapít meg önkormányzati hatáskört.<sup>100</sup>

## 3.3 A helyi önkormányzati feladatellátás és hatáskörgyakorlás

Könnyen belátható, hogy a képviselő-testület még a kis települések esetében sem képes arra, hogy minden feladatot maga lásson el, illetve minden hatáskört maga gyakoroljon. Elég, ha azt figyelembe vesszük, hogy a települési képviselők e tevékenységüket

<sup>98</sup> Möt. 12. §.

<sup>99</sup> L. az Ötv. 2013. január 1. napjáig hatályos 2. § (2) bekezdés utolsó mondatát.

<sup>100</sup> A Szoc. tv. 48. § (1) bekezdése szerint a haláleset helye szerint illetékes települési önkormányzat polgármestere önkormányzati hatáskörben gondoskodik az elhunyt személy közkielégésen történő eltemettetéséről, ha nincs vagy nem lehető fel az eltemettetésre köteles személy, vagy az eltemettetésre köteles személy az eltemettetésről nem gondoskodik.

társadalmi megbízatásként látják el, és a képviselő-testület számára az Mötv. évente minimum hat ülés tartását írja elő.

Az Mötv. ezért egyrészt biztosítja annak lehetőségét, hogy a képviselő-testület a feladatok ellátásába meghatározott alanyi kört bevonjon, másrészt, hogy a hatásköreinek egy részét a törvényben rögzített szervekre, a törvényben előírt módon és körben átruházza.

A képviselő-testület természetesen dönthet úgy is, hogy nem a teljes feladatellátást, hanem csak az előkészítést, a szervezést, a végrehajtást vagy az ellenőrzést valósítja meg más szervek bevonásával. A folyamatosan ellátandó feladatok esetében sokszor az a célszerű megoldás, ha a képviselő-testület csak beszámoltatja a feladatot ténylegesen ellátó szervet.

A helyi önkormányzat feladat- és hatásköreinek ellátása során biztosítani kell a közfoglalkoztatási jogviszonyban lévő személyek feladatellátásba történő bevonását, amelynek módjáról és mértékéről törvény rendelkezik.<sup>101</sup>

### 3.3.1 A képviselő-testület szervei

Az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják.

Az Mötv. 41. § (2) bekezdése tartalmazza a képviselő-testület szerveinek felsorolását, eszerint a képviselő-testület szervei: a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a jegyző, továbbá a társulás.

Az egyes helyi önkormányzatok az Alaptörvény értelmében a törvény keretei között önállóan határozzák meg a szervezeti és működési rendjüket,<sup>102</sup> szervezetének kialakítása a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe tartozik.<sup>103</sup>

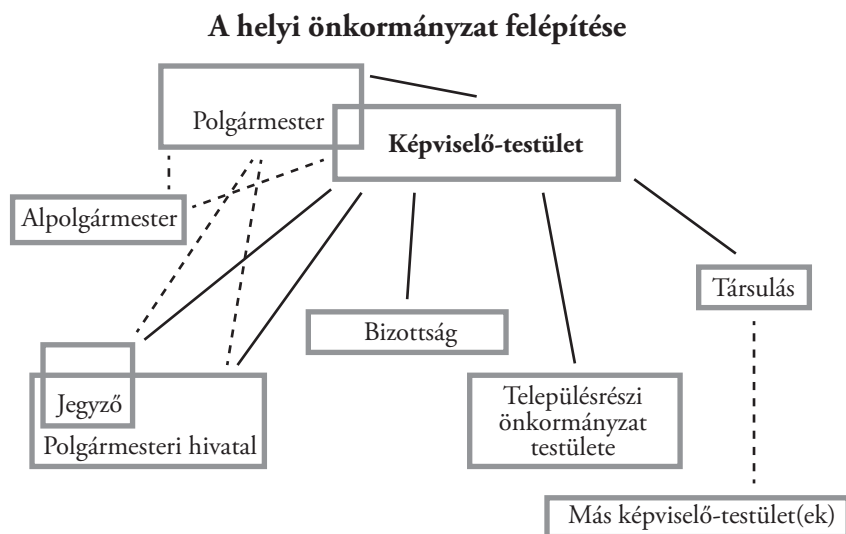
Az 1. ábra szemlélteti a képviselő-testület és szerveinek az önkormányzati szervezettrendszerben elfoglalt helyét.

---

101 A közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény.

102 Alaptörvény 32. cikk (1) bek. d) pont.

103 Mötv. 42. § 2. pont.



1. ábra: A helyi önkormányzat felépítése

## A polgármester

A polgármester – értve alatta a község, város (megyei jogú város) és a fővárosi kerületek polgármesterét, továbbá Budapest főpolgármesterét – megbízatását a választópolgárok általi közvetlen választás útján nyeri el. A megyei közgyűlés elnökét (az Alaptörvény szóhasználatában: megyei képviselő-testület elnökét) a megyei közgyűlés (megyei képviselő-testület) titkos szavazással saját tagjai közül választja megbízatásának időtartamára.<sup>104</sup>

A képviselő-testület elnöke a polgármester. A polgármester összehívja és vezeti a képviselő-testület ülését, valamint képviseli a képviselő-testületet.<sup>105</sup> A polgármester tagja a képviselő-testületnek, a képviselő-testület határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából önkormányzati képviselőnek tekintendő.<sup>106</sup>

A képviselő-testület az önkormányzati feladatok ellátásába a polgármestert bevonhatja, a képviselő-testület felhatalmazása alapján **önkormányzati döntést** hozhat, a képviselő-testület önkormányzati és önkormányzati **hatósági hatáskört is ruházhat rá**. Törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet a polgármester, illetve a megyei képviselő-testület elnöke számára kivételesen **államigazgatási feladat- és hatáskört** is megállapíthat,<sup>107</sup> honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófaelhárítási

104 Alaptörvény 33. cikk (2) bek. második mondat, Mötv. 27. § (2) bek.

105 Mötv. 65. §.

106 Mötv. 66. §.

107 Alaptörvény 34. cikk (3) bek.

ügyekben az országos államigazgatási feladatok helyi irányításában és végrehajtásában való részvételét rendelheti el.<sup>108</sup>

A polgármester az önkormányzati, valamint az államigazgatási feladatait, hatásköreit a **polgármesteri hivatal** közreműködésével látja el. A polgármester a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében irányítja a polgármesteri hivatalt,<sup>109</sup> gyakorolja a jegyző felett a munkáltatói jogokat,<sup>110</sup> a hivatal köztisztviselőivel, alkalmazottjával kapcsolatos jegyzői munkáltatói joggyakorlás során egyes munkáltatói jogok vonatkozásában – az általa meghatározott körben – egyetértési jogot gyakorol.<sup>111</sup>

A polgármester nemcsak a polgármesteri hivatalra számíthat feladatai ellátása, illetve hatásköreinek gyakorlása során, hanem az **alpolgármesterre** (fővárosban főpolgármester-helyettes, megyében a közgyűlés alelnöke) is, akit a képviselő-testület a polgármester javaslatára, titkos szavazással, minősített többséggel választ meg a polgármester helyettesítésére, munkájának segítésére.<sup>112</sup> Az alpolgármester tehát **nem szerve a képviselő-testületnek**, a polgármester irányításával látja el feladatait.<sup>113</sup> A polgármester egyes államigazgatási hatásköreit átruházhatja az alpolgármesterre<sup>114</sup>. A polgármester gyakorolja az alpolgármester felett az egyéb munkáltatói jogokat.<sup>115</sup>

## A bizottság

A bizottság választásának lehetsége sarkalatos törvényben meghatározottak szerint a képviselő-testület számára alaptörvényi szinten biztosított.<sup>116</sup> A bizottság, mint a képviselő-testület szerve, feladatkörében **kezdeményezi, előkészíti a képviselő-testület döntéseit**, a képviselő-testület által **átruházott hatáskörben döntést hoz**. A képviselő-testület a bizottság részére adott döntési jogot bármikor visszavonhatja.<sup>117</sup> Emellett a képviselő-testület az előterjesztések szakszerű előkészítése érdekében a szervezeti és működési szabályzatában meghatározza azokat az előterjesztéseket, amelyeket csak bizottság nyújthat be, továbbá amely előterjesztések a bizottság állásfoglalásával nyújthatók be a képviselő-testületnek.<sup>118</sup>

A képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában határozza meg bizottságait, a bizottságok tagjainak számát, a bizottságok feladat- és hatáskörét,

108 Möt. 18. cikk (1) bek.

109 Möt. 67. § a) pontja.

110 Möt. 67. § f) pontja.

111 Möt. 81. § (4) bek.

112 Ötv. 34. § (1) bekezdés, amely rendelkezés megegyezik az Möt. 2014. évi általános önkormányzati választások napján hatályba lépő 74. § (1) bekezdésével.

113 Ötv. 34. § (3) bekezdés, amely rendelkezés megegyezik az Möt. 2014. évi általános önkormányzati választások napján hatályba lépő 74. § (2) bekezdés első mondatával.

114 Möt. 67. § c) pont.

115 Möt. 67. § g) pont.

116 Alaptörvény 33. cikk (3) bek.

117 Möt. 59. § (1) bek.

118 Möt. 59. § (2) bek.



működésük alapvető szabályait. A képviselő-testület egyrészt maga határozza meg bizottsági szervezetét (szabadon alakítható bizottságok), másrészt az Möt., illetve más törvény is előírhatja meghatározott feltételek esetén bizottság megalakítását (kötelezően alakítandó bizottságok). A száz főt meg nem haladó lakosú településen a bizottsági feladatokat a képviselő-testület látja el. Az ezer főt meg nem haladó lakosú településen a kötelező bizottsági feladat- és hatásköröket egy bizottság is elláthatja.

### A részönkormányzat testülete

A képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában rendelkezhet arról, hogy az ott meghatározottak szerint valamely **településrész sajátos érdekeinek képviseletére** településrészi önkormányzatot (részönkormányzatot) hoz létre települési képviselőkből és más, az adott településrészen élő választópolgárokból.<sup>119</sup>

A képviselő-testület a részönkormányzat testületét az önkormányzati feladatellátásba bevonhatja, a képviselő-testület felhatalmazása alapján **önkormányzati döntést** hozhat, a képviselő-testület önkormányzati **hatáskört** – **kivéve az önkormányzati hatósági hatáskört** – **ruházhat rá.**<sup>120</sup>

### A polgármesteri hivatal

A polgármesteri hivatal létrehozására az Alaptörvény értelmében sarkalatos törvényben meghatározottak szerint kerülhet sor. Az Möt. rendelkezéseiből azonban az tűnik ki, hogy önálló polgármesteri hivatal létrehozására nem minden települési önkormányzat jogosult. Azok a községek, amelyeknek a lakosság száma nem haladja meg a kétezer főt, kötelesek az Möt. szerinti feltételekkel közös önkormányzati hivatalt létrehozni, vagy ahhoz csatlakozni.

A helyi önkormányzat képviselő-testülete polgármesteri hivatalt (fővárosban főpolgármesteri hivatalt, megyében megyei önkormányzati hivatalt) vagy közös önkormányzati hivatalt az **önkormányzat működésével**, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek **döntésre való előkészítésével és végrehajtásával** kapcsolatos feladatok ellátására hoz létre. A hivatal közreműködik az önkormányzatok egymás közötti, valamint az állami szervekkel történő együttműködésének összehangolásában. A szabályozás egyértelmű a tekintetben, hogy a polgármesteri hivatal az önkormányzati feladatok ellátásába bevonható, azonban **önkormányzati döntés meghozatalára nem jogosítható fel**, a képviselő-testület a polgármesteri hivatalra **hatáskört nem ruházhat**.

A polgármesteri hivatal belső szervezeti tagozódásának, létszámának, munkarendjének, valamint ügyfélfogadási rendjének meghatározása a képviselő-testület döntése szerint történik. A polgármesteri hivatal vezetője a jegyző.

119 Möt. 62. § (1) bek.

120 Möt. 62. § (2) bek.

A polgármesteri hivatal önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv,<sup>121</sup> önálló jogi személyiséggel rendelkezik, létrehozásához alapító okirat elfogadása szükséges.

## A jegyző

A jegyző önkormányzati működésben játszott szerepe az Mötv. hatálybalépésével jelentősen megnőtt. Egyrészt a korábbi szabályozással ellentétben a jegyző is a képviselő-testület szervei közé tartozik, a képviselő-testület felhatalmazása alapján **önkormányzati döntést** hozhat, a képviselő-testület önkormányzati és önkormányzati **hatósági hatáskört is ruházhat rá**.

A jegyző klasszikus feladata az önkormányzati működés szempontjából, hogy **vezeti a képviselő-testület hivatalát**, másrészt **jelzési kötelezettsége** van a képviselő-testület, a képviselő-testület szerve és a polgármester felé, ha döntésüknél jogszabálysértést észlel.

Emellett – bár a járási hivatalok felállítása miatt kisebb számban – megmaradt a jegyző **államigazgatási feladat- és hatásköreinek** egy része. Az Alaptörvény rendelkezése szerint törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet a képviselő-testület hivatalának vezetője számára kivételesen államigazgatási feladat- és hatáskört is megállapíthat.<sup>122</sup> Az Mötv. emellett tartalmazza a honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófaelhárítási ügyekben az országos államigazgatási feladatok helyi irányításában és végrehajtásában való részvétele elrendelésének lehetőségét is.<sup>123</sup>

Az Mötv. értelmében a jegyzőt a **polgármester nevezi ki** pályázat alapján határozatlan időre, és gyakorolja felette a munkáltatói jogokat.

## A társulás

Az Mötv. hatálybalépésével a társulás is a képviselő-testület szervei közé került, a képviselő-testület felhatalmazása alapján **önkormányzati döntést hozhat**, a képviselő-testület önkormányzati és önkormányzati hatósági **hatáskört is ruházhat rá**.

A társulás egy vagy több önkormányzati feladat- és hatáskör, valamint a polgármester és a jegyző államigazgatási feladat- és hatásköreinek **hatékonyabb, célszerűbb ellátására** hozható létre, jogi személyiséggel rendelkezik.<sup>124</sup>

A helyi önkormányzatok **társulási szabadságát** az Alaptörvény az alapvető önkormányzati feladat- és hatáskörök között rögzíti.<sup>125</sup> A társulás létrehozásáról, megszüntetéséről, illetve a társulásból való kiválásról, a társulási megállapodás módosításáról szóló

121 Ávr. 7. § (1) bek. c) pont.

122 Alaptörvény 34. cikk (3) bek.

123 Mötv. 18. cikk (1) bek.

124 Mötv. 87. §.

125 Alaptörvény 32. cikk (1) bek. k) pont.

döntés – lévén, hogy a feladat ellátásának kötelezettsége a képviselő-testületet terheli – a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe tartozik.<sup>126</sup>

Az Alaptörvény hatálybalépéséig a központi kormányzat legfeljebb ösztönözni, támogatni tudta a társulások létrehozását. E tekintetben nagy változást hozott az Alaptörvény hatálybalépése, amely kimondja, hogy törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását.<sup>127</sup>

A társulás abból a szempontból sajátos szerve a képviselő-testületnek, hogy a társulás létrehozásáról és működtetéséről természetesen több helyi önkormányzat képviselő-testülete állapodik meg. A társulási döntések meghozatala társulási tanács keretében történik, amely szerv a társulásban részt vevő képviselő-testületek által delegált tagokból áll. A társulás keretében történő önkormányzati feladatellátás és hatáskörgyakorlás így **több testület konszenzusán** alapul.

### 3.3.2 Az önkormányzati feladatellátásba bevonható egyéb szervek, jogalanyok köre

Azon túl, hogy a képviselő-testület a szerveit bevonja a feladatok ellátásába, a törvényben meghatározott szerveit felhatalmazza önkormányzati döntés meghozatalára, illetve rájuk hatáskört ruház, a **közszolgáltatások ellátásához** szükségessé válhat további jogalanyok bevonása.

A képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására – jogszabályban meghatározottak szerint – költségvetési szervet, gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet (a továbbiakban együtt: **intézmény**) alapíthat, továbbá **szerezést köthet** természetes és jogi személlyel vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel.<sup>128</sup>

Törvény előírhatja, hogy meghatározott közszolgáltatást kizárólag erre a célra alapított **költségvetési szerv**, vagy olyan állami vagy legalább többségi önkormányzati tulajdonban álló, jogi személyiséggel rendelkező **gazdasági társaság** láthat el, amelyben az állam vagy az önkormányzat legalább többségi befolyással bír, vagy e gazdasági társaság legalább többségi tulajdonában álló és legalább többségi befolyása alatt álló jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság vagy önkormányzati társulás.<sup>129</sup>

Az intézmény alapításáról szóló döntés meghozatala – és ezzel együtt az intézmény megszüntetésének és átszervezésének joga is<sup>130</sup> – a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe tartozik. Az intézmények vezetőinek kinevezési joga szintén a képviselő-testületet illeti meg, amely jogosultság a felmentés jogát is magában foglalja.<sup>131</sup>

126 Mötv. 42. § 5. pont.

127 Alaptörvény 34. cikk (2) bek.

128 Mötv. 41. § (6) bek.

129 Mötv. 41. § (8) bek.

130 Mötv. 42. § 7. pont.

131 Mötv. 42. § 2. pont és 19. § a) pont.

A közszolgáltatások végzése céljából alapított gazdasági társaságok vonatkozásában figyelembe kell venni azon rendelkezést, miszerint a helyi önkormányzat csak olyan gazdálkodó szervezetben vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét.<sup>132</sup> Nincs viszont akadálya annak, hogy a helyi önkormányzat korlátozott felelősségű társaság vagy részvénytársaság egyedüli tagja (részvényese) legyen, ilyen esetben a gazdasági társaság legfőbb szervének hatáskörét az alapító képviselő-testület gyakorolja. A helyi önkormányzat vállalkozási tevékenysége a kötelező feladatainak ellátását nem veszélyeztetheti.

Az Nvt. a helyi önkormányzatok gazdasági társaságban való részvételét, gazdasági társaság alapítását szigorú feltételek közé szorítja, többek között az átláthatóság kritériumának meghatározásával mind a társaságra, mind annak tagjaira nézve, a helyi önkormányzatok által alapított gazdasági társaságok általi társaság alapítás vonatkozásában, vagy az önkormányzat tulajdoni részarányának csökkenésével járó tőkeemelés esetében.

Európai tendenciának volt tekinthető, hogy a New Public Management bevezetésének következményeként a közszolgáltatások ellátásának jelentős része **kiszervezésre** került a versenyszférába, és ezzel megszűnt a közvetlen ellenőrzés lehetősége, miközben a felelősség a helyi önkormányzatoknál maradt. Az EU által is támogatott különböző programok (például PPP) azonban nem hozták meg a várt eredményt sem a hatékonyság, sem a költségcsökkentés, még kevésbé a szolgáltatások minősége terén, így – az Egyesült Királyság kivételével – alkalmazásuk erősen visszaesett, sőt megfordult a tendencia, és a helyi önkormányzatok **visszaveszik** a szolgáltatások ellátását. Azokon a területeken pedig, ahol marad a versenyszféra részvétele, az ellenőrzési rendszer válik olyaná, mintha az adott szolgáltatást közszervezet látná el.<sup>133</sup>

### 3.3.3 A helyi önkormányzati hatáskör átruházása

Az önkormányzati hatáskör átruházásakor – amely az adott ügyben történő eljárás és döntés jogát és kötelezettségét foglalja magában – tulajdonképpen a hatáskör gyakorlásának átruházása történik meg. Az ellátási kötelezettség, a hatáskör gyakorlásáért fennálló **felelősség** ugyanis a hatáskör átruházása esetén is a **képviselő-testületé marad**. Ennek folyományaként a képviselő-testület az átruházott hatáskör gyakorlásához **utasítást adhat**, a hatáskör gyakorlását **visszavonhatja**.<sup>134</sup> Természetesen ez nem vonatkozik arra az esetre, ha a polgármester, a jegyző, valamint a polgármesteri hivatal ügyintézője államigazgatási feladat- és hatáskörében jár el, ilyenkor az eljáró szervet a képviselő-testület, közgyűlés nem utasíthatja, döntését nem bírálhatja felül.<sup>135</sup>

132 Nvt. 9. § (2) bek.

133 BALÁZS István: i.m. 51.

134 Mötv. 41. § (4) bek.

135 Mötv. 18. § (2) bek.

Az Möt. kimondja a **szubdelegáció tilalmát**, miszerint a képviselő-testület által átruházott hatáskör tovább nem ruházható.<sup>136</sup> E rendelkezés biztosítja, hogy az önkormányzati hatáskör gyakorlására törvényben feljogosított szervek köre ne legyen bővíthető, hiszen ez a képviselő-testület általi kontrollálást is nehezíti, másrészt a választópolgárok helyi önkormányzáshoz való jogának sérelméhez vezetne.

Az Möt. az **önkormányzati képviselőknek**, illetve a **polgármesternek** – mint a választópolgárok által közvetlenül választott személyeknek – biztosít olyan jogokat, amelyek gyakorlása az átruházott hatáskörben eljáró szervek döntéseinek képviselő-testület általi reparációját teszik lehetővé. A települési képviselő kezdeményezheti, hogy a **képviselő-testület vizsgálja felül** bizottságának, a polgármesternek, a részönkormányzat testületének, a helyi nemzetiségi önkormányzat testületének – a képviselő-testület által átruházott – önkormányzati ügyben hozott döntését.<sup>137</sup> A polgármester pedig **felüggesztheti** a bizottság, a részönkormányzat testülete döntésének a végrehajtását, ha az ellentétes a képviselő-testület határozatával, vagy sérti az önkormányzat érdekeit. A felfüggesztett döntésről a képviselő-testület a következő ülésén határoz.<sup>138</sup>

### Az átruházott önkormányzati hatáskörben eljáró szervek

Az Möt. taxatív módon sorolja fel a képviselő-testület azon szerveit, amelyekre a képviselő-testület egyes hatásköreit átruházhatja, e szervek: a **polgármester**, a **bizottság**, a **részönkormányzat testülete**, a **jegyző** és a **társulás**. Az Möt. a településrészi önkormányzatra vonatkozó szabályok között rögzíti, hogy a részönkormányzat testületére önkormányzati hatósági hatáskör nem ruházható át.<sup>139</sup> A polgármesteri hivatalra – amely szintén a képviselő-testület szerve – a képviselő-testület hatáskört nem ruházhat.

A helyi nemzetiségi önkormányzatok kezdeményezhetik feladat- és hatáskör átvételét más (helyi vagy nemzetiségi) önkormányzattól, ilyen esetben megállapodás megkötésére van szükség az érintett önkormányzatok között. A saját kezdeményezésére, más önkormányzat által ilyen módon átruházott feladat- és hatáskör ellátása a helyi nemzetiségi önkormányzat kötelező közfeladatává válik.<sup>140</sup>

### Az át nem ruházható önkormányzati hatáskörök

A törvényalkotó meghatározza azokat a hatásköröket, amelyek a képviselő-testület hatásköréből nem ruházhatók át. Ezek:

136 Möt. 41. § (5) bek.

137 Az Ötv. 19. § (2) bekezdés c) pontjának harmadik mondata, amely rendelkezés a 2014. évi általános önkormányzati választások napjától az Möt. 32. § (2) bekezdés d) pontja szerint az alábbi tartalommal lép hatályba: Kezdeményezheti, hogy a képviselő-testület vizsgálja felül bizottságának, a polgármesternek, a részönkormányzat testületének, a jegyzőnek – a képviselő-testület által átruházott – önkormányzati ügyben hozott döntését.

138 Möt. 61. § (2) bek.

139 Möt. 62. § (2) bek.

140 Nektv. 113. § g) pont és 115. § b) pont.

1. a rendeletalkotás;
2. szervezetének kialakítása és működésének meghatározása, a törvény által hatáskörébe utalt választás, kinevezés, vezetői megbízás;
3. a helyi népszavazás elrendelése, kitüntetések és elismerő címek alapítása;
4. a gazdasági program, a hitelfelvétel, a kötvénykibocsátás, a kölcsönfelvétel vagy más adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás, alapítványi forrás átvétele és átadása;
5. önkormányzati társulás létrehozása, megszüntetése, abból történő kiválás, a társulási megállapodás módosítása, társuláshoz, érdek-képviseleti szervezethez való csatlakozás, abból történő kiválás;
6. megállapodás külföldi önkormányzattal való együttműködésről, nemzetközi önkormányzati szervezethez való csatlakozás, abból történő kiválás;
7. intézmény alapítása, átszervezése, megszüntetése;
8. közterület elnevezése, köztéri szobor, műalkotás állítása;
9. eljárás kezdeményezése az Alkotmánybíróságnál;
10. a bíróságok ülnökeinek megválasztása;
11. állásfoglalás intézmény átszervezéséről, megszüntetéséről, ellátási, szolgáltatási körzeteiről, ha a szolgáltatás a települést is érinti;
12. a települési képviselő, polgármester méltatlansági és a vagyonyilatkozati eljárással kapcsolatos, továbbá összeférhetetlenségi ügyében való döntés;
13. az önkormányzati képviselői megbízatás megszűnéséről való döntés, ha a képviselő egy éven át nem vesz részt a képviselő-testület ülésén;
14. a településfejlesztési eszközök és a településszerkezeti terv jóváhagyása;
15. területszervezési kezdeményezés;
16. amit törvény a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe utal.<sup>141</sup>

Az utolsó helyen szereplő rendelkezés jelentősége, hogy minden egyes, a helyi önkormányzatok számára megállapításra kerülő hatáskör esetében a törvényben kifejezetten rendelkezni kell arról, ha az átruházás tilalmát a törvényhozó<sup>142</sup> az adott hatáskörre is ki kívánja terjeszteni, mivel kifejezett tiltó rendelkezés hiányában a hatáskör átruházható (amennyiben annak tiltását az Möt. szerinti fenti felsorolás sem tartalmazza).

### 3.3.4 Az önkormányzati hatósági ügyek

Ahogy arra korábban már utaltunk, a helyi önkormányzati szervezetrendszerben egyrésztől önkormányzati, másrésztől államigazgatási hatósági ügyeket intéznek.

141 Möt. 42. §.

142 Ilyen át nem ruházható hatáskört állapít meg, pl. a Szoc. tv. 122. §-a, amikor kimondja, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete az ellátási szerződés megkötését, a szerződés módosítását, illetve megszüntetését nem ruházhatja át.

A hatósági ügyintézés a Ket. szabályai szerint történik. E törvény határozza meg a közigazgatási hatósági ügy fogalmát és a közigazgatási ügyek intézésére hatáskörrel rendelkező szervek (közigazgatási hatóságok) körét is. Eszerint mind az önkormányzati, mind az államigazgatási hatósági ügyekre használható a **hatósági ügy** alábbi fogalma: minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy kötelességet állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést végez.<sup>143</sup>

Önkormányzati hatósági hatáskört egyrésztől törvény, másrésztől az adott helyi önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapíthat meg. Tehát e két jogszabályon kívül önkormányzati (hatósági) hatáskör telepítésére nem kerülhet sor.

A Ket. 19. § (2) bekezdése szerint: ha önkormányzati rendelet eltérően nem rendelkezik, önkormányzati hatósági ügyben **első fokon a képviselő-testület jár el**. A képviselő-testület ezt a hatáskörét a **polgármesterre, a bizottságára, a társulására vagy a jegyzőre ruházhatja át**. A Ket. közigazgatási hatóságként definiálja a fenti rendelkezés alapján egyrészt a helyi önkormányzat képviselő-testületét (ideértve a megyei önkormányzat közgyűlését is), másrészt a felsorolt, átruházott hatáskörben eljáró szerveket.

A Ket. alapján önkormányzati hatósági ügyben a **fellebbezés elbírálása** a képviselő-testület hatáskörébe tartozik, ha az elsőfokú döntést nem a képviselő-testület hozta.<sup>144</sup> Amennyiben tehát a képviselő-testület hozta meg az elsőfokú önkormányzati hatósági ügyben a határozatot, akkor e határozat ellen **nincs helye** fellebbezésnek.<sup>145</sup> Ha a képviselő-testület úgy dönt, hogy hatósági hatáskörét átruházza, és ennek következtében az elsőfokú határozatot az átruházott hatáskörben eljáró szerv hozza meg, akkor az elsőfokú határozat ellen a képviselő-testülethez nyújtható be fellebbezés.

A képviselő-testület határozatának – amely a fentiek alapján vagy saját hatáskörben hozott elsőfokú határozat, vagy fellebbezés alapján hozott másodfokú határozat – a **felülvizsgálatát jogszabálysértésre hivatkozással a bíróságtól** lehet kérni<sup>146</sup> a határozat közlésétől számított harminc napon belül.<sup>147</sup> Az önkormányzati hatósági ügyekben tehát kizárólag jogszabálysértés esetén biztosított az ügyfél számára a bírósághoz fordulás lehetősége.

### 3.4 Államigazgatási ügyek a helyi önkormányzati szervezetben

A településeken ellátandó, vagy a településeket közvetlenül érintő állami feladatok és hatósági hatáskörök mindegyikét nem lehet önkormányzati feladattá, illetve hatáskörre minősíteni. Mindazonáltal ezek ellátásáról valamilyen formában gondoskodni kell, amire három lehetőség kínálkozik:

143 Ket. 12. § (2) bek. a) pontja.

144 Ket. 107. § (1) bek.

145 Ket. 100. § (1) bek. f) pontja.

146 Ket. 100. § (2) bek. és 109. § (1) bek. b) pontja.

147 Pp. 330. § (2) bek.

- centrális alárendeltségű szervek kiépítése a települési szintig;
- az önkormányzati szervezet bevonása az állami, államigazgatási feladatok elvégzésébe;
- a **kettő kombinációjából** kialakítható megoldás alkalmazása.<sup>148</sup>

A hatályos szabályozás az utolsó modellt valósította meg, bár a járási hivatalok felállítására kapcsán eredetileg az önkormányzati, illetve államigazgatási feladat- és hatáskörök teljes szervezeti szétválasztása volt a cél. A helyi szinten, korábban a jegyző által gyakorolt államigazgatási feladat- és hatáskörök egy része került át a járási hivatalok feladat- és hatáskörébe (hangsúlyozzuk, hogy „**egyfunkciós járásról**” beszélhetünk, minthogy a járás nem önkormányzati, kizárólag államigazgatási szint), emellett azonban államigazgatási feladat- és hatáskörei továbbra is vannak, illetve lehetnek mind a jegyzőnek (főjegyzőnek), mind a polgármesternek (főpolgármesternek, megyei közgyűlés elnökének).

Az önkormányzati szervezetben intézendő államigazgatási ügyekről az alapvető rendelkezéseket az Alaptörvény tartalmazza. Egyrészt az államigazgatási feladat- és hatásköröket telepítő jogszabályok fajtáiról rendelkezik, másrészt a lehetséges címzeti kört is meghatározza: **törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet** a polgármester, a megyei képviselő-testület elnöke, valamint a képviselő-testület hivatalának vezetője vagy ügyintézője számára kivételesen államigazgatási feladat- és hatáskört is megállapíthat.<sup>149</sup>

Az MÖtv. részletezi az alaptörvényi rendelkezéseket. Kimondja, hogy ha törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet a **polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző**, valamint a **polgármesteri hivatal** és a **közös önkormányzati hivatal ügyintézője** számára államigazgatási feladat- és hatáskört állapít meg, vagy honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófaelhárítási ügyekben az országos államigazgatási feladatok helyi irányításában és végrehajtásában való részvételét rendeli el, az ellátásukhoz szükséges költségvetési támogatást a központi költségvetés biztosítja.<sup>150</sup>

Minthogy azok az esetek, amikor jogszabály államigazgatási feladat- és hatáskört a helyi önkormányzat valamely szervéhez utal, a **dekoncentráció** fogalmi körébe tartoznak, az államigazgatási feladat- és hatáskörben eljáró polgármestert (főpolgármestert, a megyei közgyűlés elnökét), jegyzőt, valamint a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézőjét a **képviselő-testület nem utasíthatja, döntését nem bírálhatja felül**.

A főváros sajátos helyzetére figyelemmel törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet egyes államigazgatási ügyeket a főváros egészére kiterjedő illetékséggel a főpolgármester hatáskörébe utalhat.<sup>151</sup>

148 IVANCSICS Imre: i. m.

149 Alaptörvény 34. cikk (3) bek.

150 MÖtv. 18. § (1) bek.

151 MÖtv. 22. § (6) bek.



A fent leírtakkal összhangban a Ket. 12. § (3) bekezdése **közigazgatási hatóságként** definiálja a polgármestert, főpolgármestert, a megyei közgyűlés elnökét, továbbá a főjegyzőt, a jegyzőt, valamint a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézőjét.

A Ket. rendelkezik az önkormányzati szervezetben intézendő államigazgatási hatósági ügyekben biztosított jogorvoslati lehetőségről is. Ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik, a **fővárosi és megyei kormányhivatal jogosult a fellebbezés elbírálására**, ha első fokon államigazgatási hatósági ügyben az előbbieken felsorolt közigazgatási hatóságok valamelyike járt el.<sup>152</sup> A másodfokú döntés bírósági felülvizsgálata jogszabálysértésre történő hivatkozással kezdeményezhető.

---

152 Ket. 107. § (2) bek.



## 4. FEJEZET

# Területi tagozódás – helyi önkormányzatok. A területszervezési eljárások

### 4.1 A közigazgatás térszerkezete

Magyarország területi tagozódását az Alaptörvény F) cikk (2) bekezdése tartalmazza. Eszerint Magyarország területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik. A fővárosban és a városokban kerületek alakíthatók.<sup>153</sup> A területi tagozódás megváltoztatásához, a jelenlegi területi egységek helyett vagy mellett újabbak létrehozásához tehát az Alaptörvény módosítása szükséges. Azt a tényt, hogy a helyi önkormányzati rendszer Magyarország területi tagozódásához igazodik, az Mötv. rögzíti.<sup>154</sup> Eszerint települési önkormányzatok a községekben, a városokban (járászékhely városokban, megyei jogú városokban) és a fővárosi kerületekben működnek. A megyei önkormányzat területi önkormányzat,<sup>155</sup> a fővárosi önkormányzat települési és területi önkormányzatnak is minősül.<sup>156</sup> Más a helyzet viszont a dekoncentráció alapján kialakításra kerülő államigazgatási szervekkel, illetve egyéb állami szervekkel. Ezek esetében a központi (végrehajtó) hatalom döntésén múlik, hogy illetékességüket az alaptörvényi területi tagozódáshoz illeszkedően, vagy attól eltérően (például regionális, kistérségi, járási szinten, vagy egyszerűen csak több települést átfogóan) határozza meg. A közigazgatás térszerkezetét az alábbi táblázat szemlélteti.

153 A korábbi szabályozás szerint az ország területi tagozódására vonatkozó rendelkezések az Alkotmány helyi önkormányzatokra vonatkozó IX. fejezetében kaptak helyet, ezzel is egyértelművé téve, hogy a helyi önkormányzati rendszer a területi tagozódáson alapul, ahhoz igazodik.

154 Mötv. 3. § (1)–(3) bek.

155 Mötv. 27. § (1) bek.

156 Mötv. 3. § (3) bek.

A közigazgatás térszerkezete		
	önkormányzati igazgatás	államigazgatás
országos szint	-	központi – általános, illetve különös hatáskörű – államigazgatási szervek (csúciszerv: kormány)
területi szint	megyei önkormányzat	általános hatáskörű szerv: fővárosi és megyei kormányhivatal + különös hatáskörű dekoncentrált szervek regionális megyei, vagy speciális illetékességi területtel
		járásai hivatalok (fővárosi és megyei kormányhivatal kirendeltsége)
települési szint	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block; text-align: center;">fővárosi önkormányzat</div> települési önkormányzat	egyes szervek városi kirendeltségei (legtöbbször járási/körzeti illetékességgel)
	jegyző	

5. táblázat: A közigazgatás térszerkezete

## 4.2 A település és a terület viszonya

A helyi önkormányzatok működésének tehát nincsen országos szintje, és tekintettel arra, hogy a helyi önkormányzatok léte és működése a decentralizáció elvén alapul, a „központi” azaz országos hatáskörű helyi önkormányzat nem is értelmezhető.

A helyi önkormányzatok két csoportra oszthatók a térbeli elhelyezkedésük alapján: **területi**, illetve **települési önkormányzatokra**. Jogi értelemben sem a település, sem a terület fogalma nem meghatározott, azonban – ahogy azt az alábbi táblázat összefoglalja – alapvető jellegzetességekkel bírnak.

A település és a terület sajátosságai	
Település	Terület
* kisebb egység	* nagyobb egység
* természetes fejlődés eredménye * közigazgatási egységként történő elismerése állami döntés eredménye	* kialakítás kérdése (szakmai, politikai alapon)
* olyan területi egység, amelyen emberek élnek, laknak, tevékenységüket végzik	* nincsen a településtől független lakossága * több települést fog át, a terület határa nem metszheti a települést
<b>község</b> <b>város</b>	<b>megye</b>

6. táblázat: A település és a terület sajátosságai

A **főváros** helyzete a település–terület viszonyrendszer tekintve sajátos: maga a főváros, mint település jött létre természetes fejlődés eredményeként, és benne mint nagyobb egységben döntés alapján kerültek kialakításra a kerületek. A fővárosi önkormányzatot méretéből és jelentőségéből adódóan az Möt. települési és területi önkormányzatnak is tekinti, a fővárosi kerületi önkormányzatok pedig települési önkormányzatnak minősülnek.

A települések jogállása tekintetében kétféle szabályozás lehetséges:

- Az egyik megoldás, amikor a települések, mint közösségek azonos státusban vannak, azaz alapvető **jogállásuk azonos**.
- A másik struktúrában a települések jogállása eltérő, és ennek alapján **különböző kategóriákba** sorolhatók. A leggyakrabban megkülönböztetett két alapkategória: a község és a város. A megkülönböztetésnek természetesen akkor van értelme, ha ehhez érdemleges jogi konzekvencia is kötődik: eltérő jogállásukból adódóan eltérő a szervezetük, feladatuk, hatáskörük stb.<sup>157</sup>

A hatályos magyar szabályozás alapján – e tekintetben a rendszerváltást követő szabályozás nem változott – arra a következtetésre kell jutnunk, hogy a települések (község, város) jogi státusa jelenleg azonos. Annak ellenére is ezt mondhatjuk, hogy településtudományi evidenciának tekinthető, miszerint a várost éppen körzeti funkciója teszi várossá.<sup>158</sup>

Ahogy arról már az előző fejezetben szó esett, a jogalkotó a feladat- és hatáskörök differenciált telepítésének kötelező előírásánál nem településtípusok szerint különböztet, hanem a gazdasági teljesítőképesség, lakosságszám, illetve a közigazgatási terület

157 IVANCSICS Imre: *A települések és a területek*. In: Fogarasi József – Ivancsics Imre – Kiss László: *A helyi önkormányzatok*. I. m.

158 PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Bp.–Pécs, 2008. 139.

nagysága alapján teszi kötelezővé az eltérések megállapítását. Mindazonáltal rögzíti azt is, hogy a községnek, a városnak, a járásszékhely városnak, a megyei jogú városnak, a fővárosnak és kerületeinek, valamint a megyei önkormányzatnak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek.

A települések, területek státusát a helyi önkormányzati szabályozás oldaláról közelítve az alábbi rendelkezéseket érdemes kiemelni:

- A helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg.<sup>159</sup>
- Települési önkormányzatok a községekben, a városokban, járásszékhely városokban, megyei jogú városokban és a fővárosi kerületekben működnek.<sup>160</sup>
- A községnek, a városnak, a járásszékhely városnak, a megyei jogú városnak, a fővárosnak és kerületeinek, valamint a megyei önkormányzatnak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek.<sup>161</sup>
- A községi önkormányzat köteles ellátni mindazokat a törvényben meghatározott feladatokat, amelyek a helyi lakosság alapvető létfeltételeit, az ehhez szükséges közszolgáltatások közvetlen igénybevételének lehetőségeit biztosítják.<sup>162</sup>
- A nagyközségi címet használhatják azon községi önkormányzatok, amelyek a törvény hatálybalépésekor nagyközségi címmel rendelkeztek, továbbá, amelyek területén legalább háromezer lakos él.<sup>163</sup>
- A járásszékhely városi, valamint a városi önkormányzat – törvényben meghatározottak szerint – olyan közszolgáltatásokat lát el, melyeket saját területén és vonzáskörzetében, vagy a járás egész területén gazdaságosan, hatékonyan és a szakmai szabályok előírásainak megfelelően képes biztosítani.<sup>164</sup>
- A megyei jogú város települési önkormányzat, amely – törvényben meghatározottak szerint, az abban foglalt kivételekkel – azokat a közszolgáltatásokat is biztosítja, melyek saját területén túl a megye egészére vagy nagy részére kiterjednek.<sup>165</sup>
- Budapest főváros kétszintű önkormányzata (a főváros önkormányzati rendszere) a fővárosi és a kerületi szintű önkormányzatokból áll.<sup>166</sup>
- A fővárosi, valamint a fővárosi kerületi önkormányzatok önkormányzati alapjogait tekintve egyenlők, feladat- és hatásköreiből azonban eltérnek egymástól.<sup>167</sup>
- A fővárosi önkormányzat települési és területi önkormányzat.<sup>168</sup>

159 Mötv. 3. § (1) bek.

160 Mötv. 3. § (2) bek.

161 Mötv. 11. § (1) bek.

162 Mötv. 20. § (1) bek.

163 Mötv. 20. § (2) bek.

164 Mötv. 21. § (1) bek.

165 Mötv. 21. § (2) bek.

166 Mötv. 22. § (1) bek.

167 Mötv. 22. § (2) bek.

168 Mötv. 3. § (3) bek.

- A fővárosi önkormányzat olyan önkormányzat, amely a települési és a területi önkormányzat feladat- és hatásköreit is elláthatja.<sup>169</sup>
- A főváros területe kerületekre, valamint a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott Margitszigetre tagozódik. Minden fővárosi kerületben települési önkormányzat működik.<sup>170</sup>

A megyei önkormányzat területi önkormányzat, amely törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el.<sup>171</sup>

## 4.3 A község és a város

A hatályos magyar jogi szabályozás sem a község, sem a város definícióját nem tartalmazza, ezért ismérveik az alapján határozhatók meg, hogy a jogalkotó mely feltételek meglétét kívánja meg önálló község alakításához, illetve a várossá nyilvánításhoz.

### 4.3.1 A község

Az önálló község alakításának feltételei vonatkozásában megállapítható, hogy a jogalkotó egyrészt elismeri a szabályozás hatálybalépésekor fennálló állapotot,<sup>172</sup> másrészt egyre szigorúbb feltételekhez köti az önálló község alakítását.<sup>173</sup> Ennek egyik oka a Magyarországon amúgy is jellemző **elaprózódott településszerkezet**. Szintén fontos tényező, hogy a község választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga, tehát **valamennyi községben helyi önkormányzat működik**, amelynek képesnek kell lennie a törvényben meghatározott kötelező feladat- és hatáskörök gyakorlására. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a községi jogállással nem rendelkező települések (településrészek) választópolgárai nem rendelkeznek alanyi joggal településük községi jogállásának elnyerésére. Nem tekinthető tehát alkotmányellenes diszkriminációnak az a szabályozás, amely a helyi önkormányzáshoz való jogot csak a községalakítás feltételeinek megfelelő, a vonatkozó eljárás szerint azzá (községgé) nyilvánított település választópolgárainak biztosítja.<sup>174</sup>

169 Mötv. 22. § (3) bek.

170 Mötv. 22. § (4) bek.

171 Mötv. 27. § (1) bek.

172 Az Ötv. hatálybalépésével nemcsak a korábbi önálló tanácsú községek, hanem a korábbi községi közös tanáccsal rendelkező társközségek is önálló helyi önkormányzatot alakíthattak.

173 Az Ötv. az 1994. december 11. napjától hatályos módosítását megelőzően nem tartalmazta a 300 fő minimális lakosságszámot, illetve azt a kitétel sem, hogy az Ötv. 8. § (4) bekezdésében foglalt kötelező feladatok ellátására az új községnek a szolgáltatás színvonalának csökkenése nélkül kell képesnek lennie, az Mötv. 2013. január 1. napjával tovább szigorította a feltételeket.

174 15/1998. (V.8.) AB-határozat (Magyar Közlöny, 1998/38. 3011.).

**Új község alakításának feltétele** a hatályos magyar szabályozás szerint:

- földrajzilag és építészetiileg elkülönült,
- lakott településrész megléte,
- választópolgárainak közössége képes a helyi önkormányzás jogának önálló gyakorlására,
- képes a községi önkormányzat számára meghatározott feladatok önállóan vagy társulás útján történő teljesítésére a szolgáltatások színvonalának csökkenése nélkül úgy, hogy ezeknek a feltételeknek az a település is megfeleljen, amelyből az új község megalakult, illetve
- az elkülönült településrész lakosság száma a kezdeményezést megelőző tíz évben folyamatosan növekedjen, és
- infrastrukturális ellátottsága meghaladja az országos átlagot, valamint
- a községi önkormányzat a számára meghatározott feladatokat az országos átlagot meg nem haladó költségráfordítással látja el.<sup>175</sup>

Az új község alakítására vonatkozó eljárási szabályokat a 4.4.2. pont alatt ismertetjük.

Említést kell tennünk a nagyközségről is. A **nagyközségi címet** használhatják azon települések képviselő-testületei, amelyek az MÖtv. hatálybalépésekor nagyközségi címmel rendelkeztek,<sup>176</sup> továbbá amelyek területén legalább háromezer lakos él.<sup>177</sup> A jogalkotó a Htv.-ben rendelkezik arról is, hogy ahol jogszabály korábban a „községi, nagyközségi” megjelölést használta, azon a továbbiakban egységesen a „község” megjelölést kell érteni, tehát a helyi önkormányzati szabályozás szempontjából a nagyközségek a községgel azonos jogállásúak. A nagyközségi címnek a jelentősége az MÖtv. hatálybalépésével gyakorlatilag megszűnt, a korábbi szabályozás szerint a várossá nyilvánítást csak nagyközség képviselő-testülete kezdeményezhette, ez a korlátozás a hatályos szabályozásban már nem szerepel.

### 4.3.2 A város

Az MÖtv. szerint városi cím adható annak a községi önkormányzatnak, amely **térségi szerepet** tölt be, és **fejlettsége eléri az átlagos városi szintet**.<sup>178</sup> Tekintettel arra, hogy az elmúlt időszakban rendkívül eltérő fejlettségű és adottságú települések várossá nyilvánítása történt meg,<sup>179</sup> így az új rendelkezés már kifejezetten előírja az „átlagos”

<sup>175</sup> MÖtv. 98. § (1) és (2) bek.

<sup>176</sup> Az MÖtv. hatálybalépésekor azok a települések rendelkeztek nagyközségi címmel, amelyek az Ötv. hatálybalépésekor nagyközségi tanácsok voltak, továbbá amelyek területén legalább ötezer lakos él.

<sup>177</sup> MÖtv. 20. § (2) bek.

<sup>178</sup> MÖtv. 104. § (1) bek.

<sup>179</sup> Az Ötv. 59. § első mondata értelmében a nagyközség akkor kezdeményezhette a várossá nyilvánítását, ha a városi cím használatát fejlettsége, térségi szerepe indokolta.



fejlettségi szint elérését. A várossá nyilvánításhoz a jogalkotó továbbra sem követel meg mérhető számokat (lakosságszám, foglalkoztatottság, intézmények száma stb.), a Tszr. rendelkezései<sup>180</sup> adnak támpontot arra vonatkozóan, hogy a képviselő-testületnek milyen szempontokat kell bemutatnia a várossá nyilvánítás kezdeményezése kapcsán készített – a község fejlettségét, térségi szerepét bemutató – értékelésben. A várossá nyilvánítás eljárási szabályait részletesen a 4.4.2. pont alatt tárgyaljuk.

Az MÖtv. a települési önkormányzatokra vonatkozó rendelkezések között a városi önkormányzat mellett nevesíti a **járásszékhely városi önkormányzatot**, illetve a **megyei jogú város önkormányzatát** azzal, hogy e települési önkormányzatoknak – ágazati törvényben meghatározott esetekben és szerint – nemcsak saját közigazgatási területükön, hanem vonzáskörzetükben, járásszékhely város esetében a járás egész területén, megyei jogú város vonatkozásában pedig a megye egészére vagy nagy részére kiterjedően kell biztosítaniuk a közszolgáltatásokat.<sup>181</sup> Itt jegyezzük meg, hogy a megyei jogú várossá nyilvánítás a 2013. január 1. napjától nem szerepel a területszerzési eljárások között, az MÖtv. 2012. január 1. napjától hatályos 21. § (3) bekezdése kimondja: megyei jogú város a megyeszékhely város és az Országgyűlés által e törvény hatálybalépése előtt megyei jogúvá nyilvánított város.

## 4.4 Területszerzési eljárások

A területszerzési eljárások szabályozásában alapvető változást hozott az MÖtv. hatálybalépése. A területszerzési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvény 2013. január 1. napjával történt hatályon kívül helyezésével egyidejűleg a területszerzési eljárások általános és különös szabályai bekerültek az MÖtv. V. fejezetébe (a területszerzési hatáskörökről az Alaptörvény rendelkezik), az eljárás részletszabályairól pedig kormányrendelet, a Tszr. szól.

### 4.4.1 A területszerzési eljárások közös szabályai

A területszerzési eljárások tulajdonképpen két vonatkozásban érintik a helyi önkormányzatokat: egyrészt a **közigazgatási határok változása**, másrészt az **önkormányzati autonómia** oldaláról. A Charta 5. cikke a helyi önkormányzat határainak védelméről a következő rendelkezést tartalmazza: „Nem lehet megváltoztatni a helyi önkormányzatok határait az érintett közösségekkel való előzetes konzultáció, vagy ahol ezt törvény lehetővé teszi, esetleges helyi népszavazás nélkül.”

<sup>180</sup> Tszr. 13. § (2) bek.

<sup>181</sup> A város és a járásszékhely város vonatkozásában alapelveként rögzíti az MÖtv., hogy olyan közszolgáltatások esetében, amelyek esetében a gazdaságosságot, hatékonyságot és a szakmai szabályok betartását tudják biztosítani.

A területszervezési ügyek közös sajátossága, hogy a kezdeményezés fő szabályként „alulról”, azaz a helyi közösségektől indul.<sup>182</sup> Azokban a területszervezési ügyekben, ahol az eljárás eredménye az önkormányzati autonómiát is érinti,<sup>183</sup> a kezdeményezésről **helyi népszavazást** kell tartani.<sup>184</sup> A helyi népszavazás eredményét a képviselő-testület határozatba foglalja, és amennyiben az érvényes és eredményes helyi népszavazás a területszervezési kezdeményezést támogatta, úgy a képviselő-testület nem mérlegelheti, hogy a kezdeményezés továbbítására sor kerüljön-e vagy sem az illetékes szervek felé. Eredménytelen helyi népszavazás esetén a népszavazásra bocsátott kérdésben a képviselő-testület dönthet.

Amennyiben a kezdeményezéssel érintett településen helyi nemzetiségi önkormányzat működik, a polgármester – legalább harminc napos határidő tűzésével – a kezdeményezésről kikéri a **helyi nemzetiségi önkormányzat véleményét**, és erről tájékoztatja a képviselő-testületet és a lakosságot. A kezdeményezés előkészítéséhez – az érintett kérésére – a település fekvése szerint illetékes fővárosi vagy megyei kormányhivatal szakmai tanácsadással segítséget ad, más szerv szakmai segítséget adhat. A polgármester (főpolgármester) a kezdeményezést az előkészítő iratokkal együtt a fővárosi és megyei **kormányhivatal útján terjeszti fel a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek** (továbbiakban: miniszter). A kezdeményezés január 31-ig nyújtható be a kormányhivatalhoz. A kormányhivatal megvizsgálja a kezdeményezéssel kapcsolatos eljárás jogszerűségét, értékeli a kezdeményezés jogszabályi feltételeknek való megfelelését, szükség esetén hiánypótlást rendel el. A kormányhivatal a kezdeményezést február 15-ig küldi meg a miniszternek.<sup>185</sup>

A Kormány, valamint a miniszter a kezdeményezést június 30-áig nyújtja be az Országgyűlésnek, illetve javaslatot tesz a köztársasági elnöknek. Az Országgyűlés és a köztársasági elnök a területszervezési kezdeményezésről – a várossá nyilvánítás kivételével – december 31-ig dönt.<sup>186</sup> Területszervezési ügyben – az országgyűlési képviselői és az önkormányzati általános választás évének kivételével – döntéshozatalra tehát évente egy alkalommal kerül sor.

Az Möt. 125. § (4) bekezdése alapján az **Országgyűlés dönt** az állam területi tagozódásáról, továbbá – az érintett önkormányzatok véleményének kikérése után – a megyék összevonásáról, szétválasztásáról, határainak megváltoztatásáról, elnevezéséről és székhelyéről,<sup>187</sup> valamint a fővárosi kerületek kialakításáról.<sup>188</sup> Az Országgyűlés hatáskörébe tartozik az Möt. V. fejezetében meghatározott területszervezési ügyek közül

182 Kivéve a fővárost érintő területszervezési ügyek, ahol a Kormány is lehet kezdeményező.

183 Várossá nyilvánítás kivételével tehát valamennyi területszervezési ügyben.

184 Az Ötv. 2014. évi általános önkormányzati választások napjáig hatályos rendelkezése szerint a képviselő-testület nem tagadhatja meg a helyi népszavazás kiírását, az Ötv. 46. § (1) bekezdésének értelmében kezdeményezés esetén a helyi népszavazás kiírása kötelező.

185 Tszr. 2. Közös szabályok.

186 Möt. 96. § (2) bek.

187 Lásd 67/1990. (VIII.14.) OGY.-határozat.

188 Lásd a Budapest közigazgatási területéről és kerületi beosztásáról szóló 1994. évi XLIII. törvény.

a település megyék közötti átcsatolása, a fővárosi kerület létrehozása, illetve a kerületi határok megváltoztatása.

A **köztársasági elnök** hatáskörébe tartozik a döntés az érintett helyi önkormányzatok kezdeményezésére – az ország területének közigazgatási tagozódásával, valamint területszervezéssel kapcsolatosan előkészített – városi cím adományozásáról, továbbá a község alakításáról, egyesítéséről, a községegyesítés megszüntetéséről, a város, község elnevezéséről.<sup>189</sup> A község, a város nevét úgy kell megállapítani, hogy ne lehessen összevetészeni az országban lévő más helység nevével.<sup>190</sup>

A döntési hatáskör szempontjából kivételes a **területrész átadása, átvétele, illetve cseréje**, minthogy ezekben az esetekben a területi beosztás megváltoztatásáról az érintett települési képviselő-testületek kötnek megállapodást, amely konszenzus törvényi felhatalmazás alapján kötött **közjogi, közigazgatási megállapodásnak** minősül.<sup>191</sup> Lakott területrész átadása az önkormányzati általános választás napjával történhet.

Az Országgyűlés döntése az országgyűlési képviselők választását érintően a következő országgyűlési képviselői általános választás kitűzésének napján, az önkormányzati választást érintően a következő önkormányzati általános választás kitűzésének napján **lép hatályba**; erről szükség esetén az Országgyűlés a területszervezési döntéssel egyidejűleg határoz. A köztársasági elnök hatáskörébe tartozó ügyben – a várossá nyilvánítás kivételével – a döntés az önkormányzati általános választás napján lép hatályba. A köztársasági elnök július 31-ig dönt a várossá nyilvánításról, döntését a Magyar Közlönyben közzéteszi.<sup>192</sup>

A területszervezési eljárások körébe tartoznak az Mötv. V. fejezete szerint:

- Önálló község alakítása (az Mötv. szerint ide tartozik: az új község alakítása és a településegyesítés megszüntetése, a Tszr. az önálló község alakítását és a településegyesítés megszüntetését együtt községgé nyilvánításnak hívja);
- Települések egyesítése;
- Területrész átadása, átvétele vagy cseréje;
- Település megyék közötti átcsatolása;
- Várossá nyilvánítás;
- Fővárosi kerület létrehozása, a kerületi határok megváltoztatása.

A felsorolásból megállapítható, hogy a nagyközségi cím használata nem minősül területszervezési döntésnek.

189 Mötv. 126. § a) pont.

190 Mötv. 97. § (1) bek.

191 NAGY Marianna – HOFFMAN István: *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. HVG-ORAC Kiadó, Bp., 2012. 337.

192 Mötv. 96. § (3)–(5) bek.

#### 4.4.2 Egyes területszervezési ügyek

##### Önálló község alakítása<sup>193</sup>

Új község alakítására választópolgári kezdeményezésre, helyi népszavazás alapján kerülhet sor a 4.3.1. pontban hivatkozott feltételek fennállása esetén. A helyi népszavazást a település teljes közigazgatási területére kell kiterjeszteni.

Választópolgári kezdeményezés esetén **falugyűlést**, város esetében a községalakítással érintett településrészen lakossági fórumot kell tartani (a továbbiakban együtt: falugyűlés), ahol sor kerül egy legalább háromtagú előkészítő bizottság megválasztására a településrészen lakó települési képviselők közül vagy más választópolgárok közül.

Az **előkészítő bizottság** feladata, hogy a választópolgárok számára javaslatot készítsen az új község alakításának feltételeként meghatározott jogszabályi rendelkezések teljesítéséről.<sup>194</sup> E tájékoztatót az előkészítő bizottság a helyi népszavazást megelőzően ismerteti a választópolgárokkal, és a kezdeményezésről kéri a képviselő-testület állásfoglalását.<sup>195</sup>

A lakossági tájékoztatást követő harminc napon belül az előkészítő bizottság kezdeményezi a helyi népszavazással kapcsolatos aláírásgyűjtő ív hitelesítését. Az érvényes és eredményes **helyi népszavazást** követő harminc napon belül a képviselő-testület határozatba foglalja a kezdeményezéssel kapcsolatos álláspontját, annak indokait, melyet a kezdeményezéshez csatolni kell.

A megyei kormányhivatal útján felterjesztett kérelem vonatkozásában a **miniszter** március 31-ig az alábbi határozatok valamelyikét hozza meg:

- A kezdeményezés **kiegészítésére** hívja fel az érintettet, amennyiben a felterjesztés hiányos, és a hiánypótlás határidőben még előterjeszthető.
- **Nem terjeszti elő** a kezdeményezést, ha az nem felel meg az Mötv.-ben foglalt feltételeknek, vagy a jogszabályban előírt eljárási szabályt nem tartották meg. E döntéssel szemben az előkészítő bizottság, illetve a képviselő-testület felülvizsgálati kérelmet terjeszthet elő a kézbesítéstől számított harminc napon belül. A kérelmet a miniszternek kell benyújtani, az elbírálásra a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság rendelkezik hatáskörrel.<sup>196</sup>

193 Mötv. 98–99. §, Tszr. 7–9. §.

194 Az elkülönült településrész lakosságának növekedése, valamint az infrastrukturális ellátottság vonatkozásában a Központi Statisztikai Hivatal érintett főosztálya (a továbbiakban: KSH), míg a községi önkormányzati feladatoknak az országos átlagot meg nem haladó költségráfordítással történő ellátását a Magyar Államkincstár területi szerve által kiállított igazolással tanúsítja.

195 A képviselő-testület által szervezett falugyűlésen a polgármester ismerteti a kezdeményezéssel kapcsolatos képviselő-testületi állásfoglalást és – szükség szerint – a helyi nemzetiségi önkormányzat véleményét.

196 A miniszter az iratokat a kérelem beérkezésétől számított három napon belül megküldi a bírósághoz. A bíróság az ügyben a beérkezéstől számított harminc napon belül nem peres eljárásban dönt. Végzésében a kérelmet elutasítja, vagy a miniszter határozatát hatályon kívül helyezi. A végzés ellen fellebbezésnek helye nincs.

- Ha a miniszter a kezdeményezéssel egyetért, illetve ha a bíróság a miniszter határozatát hatályon kívül helyezte, a miniszter június 30-ig **benyújtja** a kezdeményezést a köztársasági elnöknek.

A **településrészi önkormányzat** létrehozatalának a hatályos szabályozásban egyetlen kötelező esete van: az új községgé alakításáról szóló köztársasági elnöki döntés közlésétől számított harminc napon belül az előkészítő bizottság a törvény erejénél fogva településrészi önkormányzattá alakul át. A településrészi önkormányzat egyetértése szükséges a településrészt érintő területszervezési kérdésben; a bel- és külterületek lehatárolásához; az önkormányzati vagyonról, vagyoni jogokról és kötelezettségekről szóló döntéshez.

Az új község önkormányzata a községgé nyilvánításról szóló döntés hatálybalépésétől kezdődően meg kell, hogy feleljen az Mötv. helyi önkormányzatok szervezetére vonatkozó előírásainak, ezért hat hónapon belül az új község önkormányzata a törvényi feltételek keretei között **polgármesteri hivatalt** hoz létre vagy közös önkormányzati hivatalhoz (a továbbiakban: hivatal) csatlakozik. Eddig az időpontig az új község hivatali feladatait annak a településnek a hivatala látja el, amelyből az új község megalakult.

Az önkormányzati **vagyon megosztásáról** és az **új község területéről** az érintett önkormányzatok a községgé nyilvánításról szóló döntés hatálybalépését követő hat hónapon belül állapodnak meg. Eltérő megállapodás hiányában a település külterületét a belterületi népességgel arányosan kell megosztani, az önkormányzati vagyont megállapodás hiányában lakosságárányosan kell megosztani. Az új község vagyonára, területére vonatkozó megállapodás hiányában bármelyik érintett önkormányzat keresete alapján a **közigazgatási és munkaügyi bíróság** dönt.

Új község alakítását **településegysítés-megszüntetés jogcímén** akkor lehet kezdeményezni, ha a településrész egyesítése 1950. január 1-jén vagy azt követően lépett hatályba. Településegysítés megszüntetésének a kezdeményezése az új község alakítására vonatkozó feltételekkel és eljárással történhet.

### Települések egyesítése<sup>197</sup>

Települések egyesítését helyi népszavazás alapján az érintett képviselő-testületek határozatukkal kezdeményezik. Kezdeményezésre **egybeépült községek**, valamint **város és község** jogosult, egyidejűleg javaslatot tesznek az új település nevére.

Községek egyesítése esetén a döntését későbbi időpontban meghozó képviselő-testület polgármestere, illetve város és község egyesítésekor a város polgármestere terjeszti fel a kezdeményezést. Az előkészítő iratban be kell mutatni a belterületek egybeépültségét, az új település nevére tett javaslatot, ismertetni a településegysítés érveit, indokait, az egyesítésnek az érintett lakosságra és a természeti környezetre gyakorolt hatásait, előnyeit, esetleges hátrányait.

197 Mötv. 100. § és Tszr. 10. §.

A miniszter által hozható határozatok megegyeznek az új község alakításánál írtakkal. A miniszter nem terjeszti elő a kezdeményezést, ha a települések nem egybeépültek, vagy a jogszabályban előírt eljárási szabályt nem tartották meg.

Az egyesítéstől a községek jogai és kötelezettségei az új községet, várost illetik és terhelik. A települések egyesítésével megszűnt község a nevét településrésznévként megtartja.

### **Területrész átadása<sup>198</sup>**

Ahogy azt már a 4.4.1 pont alatt tárgyaltuk, az egymással határos területrész átadására, átvételére vagy cseréjére (a továbbiakban együtt: területrész átadása) vonatkozó terület-szervezési eljárás kivételes abból a szempontból, hogy ez esetben a változás az **érintett képviselő-testületek megállapodásán alapul**.

A lakott területrész átadásának kezdeményezése esetén az érintett képviselő-testületek együttes ülésen legalább háromtagú, **területrész átadását előkészítő bizottságot** választanak települési képviselők közül, valamint más választópolgárokból.<sup>199</sup> Az előkészítő bizottság tagjainak több mint felét a lakott területrészen lakó települési képviselők vagy választópolgárok közül kell megválasztani. A bizottság elnökének és tagjainak megválasztásához a képviselő-testületi tagok több mint felének igen szavazata szükséges. Az érintett képviselő-testületek az előkészítő bizottság javaslata alapján **előzetes megállapodást** köthetnek az átadandó területrész területéről és határaitól, a vagyon megosztásáról, amelynek jelentősége abban áll, hogy a lakott területrész átadása nem tagadható meg, ha a képviselő-testületek előzetes megállapodást kötöttek és az átadásal a területrész választópolgárainak többsége helyi népszavazás során egyetértett.

Lakott területrész átadása esetén az ott lakó választópolgárok – helyi népszavazással kinyilvánított – többségi támogatása szükséges a megállapodáshoz. Lakott területrész átadása esetén a képviselő-testületek előzetes megállapodásáról, az előkészítő bizottság javaslatáról és a lakott területrész átadásának részletes feltételeiről a lakosságot a **helyi népszavazás** előtt tájékoztatni kell. A lakott területrészt átadó önkormányzat képviselő-testülete a helyi népszavazást a képviselő-testületek előzetes megállapodásának megkötését követő hatvan napon belül köteles elrendelni.

A képviselő-testületek – az előzetes megállapodásnak megfelelően – a lakott területrész átadásáról, annak részletes feltételeiről a helyi népszavazást követő kilencven napon belül állapodnak meg. Megállapodás hiányában az érintett képviselő-testület keresete alapján a **közigazgatási és munkaügyi bíróság** – soron kívül – dönt. Döntése a megállapodást pótolja. Lakott területrész átadása az önkormányzati általános választás napjával történhet.

Külterületi lakott területrész átadására a lakott területrésztre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

---

198 Mőtv. 101–102. § és Tszr. 11. §.

199 Területrész átadását előkészítő bizottság javaslatot készít az átadásra kerülő területrész területére, az új közigazgatási határvonalra, a vagyon megosztására, a költségek viselésére.

## Település megyék közötti átcsatolása<sup>200</sup>

A települési képviselő-testület minősített többségű határozattal kezdeményezheti, hogy az Országgyűlés **a települést a területével határos másik megye területéhez** csatolja át.<sup>201</sup> A kezdeményezéssel kapcsolatban helyi népszavazást kell elrendelni. A település a másik megyéhez általában a **teljes közigazgatási területével** csatolható át. Ettől eltérő javaslatot akkor lehet tenni, ha az új megyehatár eltérő kialakítását természetes vagy jelentős műszaki létesítményt jelentő mesterséges határvonal (folyó, közút, vasúti pálya stb.) indokolja. Más megyéhez csatlakozni kívánó település átcsatolásáról az érintett megyei önkormányzatok közgyűlései – a kezdeményezés megérkezését követő ülésükön, legkésőbb hatvan napon belül – állást foglalnak.

## Várossá nyilvánítás<sup>202</sup>

Visszaulva a 4.3.2 pontban írottakra, városi cím annak a községi önkormányzatnak adható, amely térségi szerepet tölt be, és fejlettsége eléri az átlagos városi szintet. A községi önkormányzat képviselő-testülete a várossá nyilvánítás kezdeményezésekor a Tszr. 13. § (2) bekezdésében meghatározott szempontok alapján készített részletes **értékelésben** mutatja be a község fejlettségét, térségi szerepét. A kezdeményezés felterjesztésekor a képviselő-testület a kezdeményezésében bemutatja, hogy a település várossá nyilvánítása esetén képes ellátni a városi önkormányzatok és szerveik részére jogszabályban előírt kötelezettségeket, és képes biztosítani az ehhez szükséges szervezeti és személyi feltételeket.

A miniszter a várossá nyilvánítási kezdeményezések értékelésére a tudomány, az országos önkormányzati érdekszövetségek képviselőiből és a gyakorlati szakemberekből álló – legfeljebb hétagú – **bizottságot** kér fel. A miniszter a bizottság véleményét figyelembe véve tesz javaslatot a várossá nyilvánításra a köztársasági elnöknek. Ezzel egyidejűleg – álláspontját indokolva – tájékoztatást ad azokról a kezdeményezésekről, amelyeket döntésre nem terjeszt elő.

Ha a miniszter a várossá nyilvánítási kezdeményezést nem támogatja, erről tájékoztatja az érintett önkormányzat képviselő-testületét azzal, hogy milyen fejlesztések szükségesek az előterjesztéshez. Ha a képviselő-testület fenntartja a kezdeményezését, az eredmények elérését követő év január 31-ig – az önkormányzati választás évének kivételével – a korábbi felterjesztésének kiegészítésével ismételheti meg a kezdeményezését.

A köztársasági elnök a várossá nyilvánításról szóló döntését a **Magyar Közlönyben** teszi közzé. A miniszter a közzétételt követő tizenöt napon belül, döntés hiányában augusztus 31-ig tájékoztatja az érintett polgármestert a kezdeményezés eredményéről.

200 Mötv. 103. § és Tszr. 12. §.

201 A kezdeményezésben részletezni kell az átcsatolás indokait, és azt, hogy az átcsatolás a település fejlődésére, a lakosság számára milyen előnyökkel jár. A képviselő-testület a kezdeményezésben foglaltakról írásos tájékoztatást készít a választópolgárok számára.

202 Mötv. 104. § és Tszr. 13–15. §.

### Fővárosi kerület létrehozása, a kerületi határok megváltoztatása<sup>203</sup>

Az Mőtv. a fővárosra vonatkozóan az alábbi területszervezési eljárásokat szabályozza:

- a **kerületi tagozódás megváltoztatása** gyűjtőfogalom alatt a fővárosi kerület létesítését, illetve a kerület megszüntetését;
- a fővárosi **kerület területrészének más kerülethez** való csatolását;
- a fővárosi kerületnek vagy városrésznek a **fővárosból történő kiválását** és önálló településsé nyilvánítását;
- fővárossal határos település **fővároshoz csatlakozását**.

Ezen eljárások közül az utóbbi kettő **érinti a főváros határát**, ezért ezekben az esetekben a kezdeményezés – a helyi népszavazás eredményével – az érintett települési önkormányzat képviselő-testülete és a változással érintett határos megyei önkormányzat közgyűlésének véleményével nyújtható be az Országgyűléshez.

Valamennyi eljárásban (a fővárosi kerület területrészének más kerülethez való csatolása esetén csak akkor, ha az érintett területrészt lakott) kötelező a helyi népszavazás elrendelése az érintett települési önkormányzat(ok) által.

A kezdeményezésről az Országgyűlés dönt. A kezdeményezést

- kerületi tagozódás megváltoztatása esetén bármelyik, területileg közvetlenül érintett kerületi önkormányzat képviselő-testülete a fővárosi közgyűlés, valamint a többi érintett kerületi önkormányzat képviselő-testületének véleményének kikérésével,
- a fővárosi kerület területrészének más kerülethez való csatolása esetén az érintett kerületi önkormányzatok képviselő-testületei a fővárosi közgyűlés állásfoglalásával,
- a fővárosi kerületnek vagy városrésznek a fővárosból történő kiválása és önálló településsé nyilvánítása esetén a főváros határával közvetlenül érintkező fővárosi kerület képviselő-testülete,
- fővárossal határos település fővároshoz csatlakozása esetén a fővároshoz csatlakozni kívánó, vele határos települési önkormányzat képviselő-testülete **nyújtja be**.

A fővárost érintő területszervezési ügyekben a kezdeményezési jogosultság megilleti a **Kormányt** is. Ilyen esetben a közvetlenül érintett települési önkormányzat által kötelezően elrendelt helyi népszavazás költségét a központi költségvetés viseli.

A fővárost érintő területszervezési ügyekben a Tszr. közös szabályait, továbbá az önálló község alakítására, a települések egyesítésére, a területrészt átadására, illetve a település megyék közötti átcsatolására vonatkozó rendelkezéseit **megfelelően alkalmazni kell**.

---

203 Mőtv. 105. § és Tszr. 16. §.



## 5. FEJEZET

# A főváros kétszintű önkormányzati rendszere. A megyei önkormányzat és a megyei jogú város önkormányzata

### 5.1 A főváros kétszintű önkormányzati rendszere

#### 5.1.1 A főváros kétszintű közigazgatási rendszerének sajátosságai

Budapest főváros **kétszintű önkormányzata** a fővárosi és a kerületi szintű önkormányzatokból áll.<sup>204</sup> A világ különböző országában nagyon gyakori, hogy a főváros közigazgatására az általánostól eltérő, speciális szabályok vonatkoznak, amit az ország életében betöltött kiemelt szerepük (általában nagyságuk) indokol. Így van ez Magyarországon is, ahol az Ötv. megalkotásakor az önkormányzati rendszer továbbítte a tanácsrendszertől megörökölt kétszintű, fővárosi-kerületi szisztémát. Budapesten tehát kezdetektől kétféle önkormányzat működik: fővárosi és kerületi.

Az 1990-ben megalkotott Ötv.-ben a fővárosra vonatkozóan csak az alapvető kétharmados szabályok kerültek megfogalmazásra, a részletes szabályokat az 1991-ben – egyszerű parlamenti többséggel – megalkotott fővárosi törvény tartalmazta.<sup>205</sup> E törvény tett pontot annak a vitának a végére, hogy milyen erejű felhatalmazást, feladatokat és hatásköröket kapjanak a kerületek, illetve a fővárosi önkormányzat.

„A fővárosi törvény (...) a kétszintű önkormányzati modellt az »**erős kerületekgyenge főváros**« felépítésben határozta meg. Ennek egyik megnyilvánulása volt a kerületek többsége egyetértési jogának megkövetelése bizonyos döntésekhez (pl. adókievetés, forrásmegosztás és területhasználat), s a fővárosi önkormányzat képviselő-testületében a huszonkét kerületi testület által megválasztott fővárosi képviselő részvétele a döntésekben.»<sup>206</sup>

Ez a szabályozás **elnehezítette** a fővárosi önkormányzat döntéshozatalát, ezért az Ötv. 1994-es módosítása oldott valamennyit a fővárosi önkormányzat kerületi „függségén” és több kérdésben megszüntette a kerületek egyetértési jogát.

Az Möt. új szabályai a korábbiaknál világosabb munkamegosztást alakítanak ki a kétféle önkormányzat között és **megegerősítik a fővárosi önkormányzatot**. Ezt alapoz-

204 Alaptörvény F) cikk (2) bek., Möt. 22. § (1) bek.

205 1991. évi XXIV. törvény a fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatokról.

206 SZEGVÁRI Péter: *A fővárosi közigazgatás kétszintű modellje*. Magyar Közigazgatás, 2012./1. 33.

za meg a törvény, amikor kimondja, hogy a fővárosi, valamint a fővárosi kerületi önkormányzatok önkormányzati alapjogaikat tekintve egyenlők, feladat- és hatásköreik egymástól eltérnek.<sup>207</sup>

Kimondja azt is, hogy a fővárosi önkormányzat egyszerre települési és területi önkormányzat, amelyből következik, hogy települési és területi önkormányzati feladatokat is elláthat, hatásköröket gyakorolhat.

A főváros **kerületekre** tagozódik, ahol a kerületi önkormányzatok **települési** önkormányzatként működnek.

A testületek elnevezése is különböző. A fővárosi önkormányzatnak **közyűlése**, a kerületi önkormányzatoknak **képviselő-testületük** van. A fővárosban működő **főpolgármesteri hivatalt a főjegyző**, míg a kerületekben működő **polgármesteri hivatalt a jegyző** vezeti. Megegyezik az aljegyzőre vonatkozó szabályozás, amely szerint a fővárosban és a kerületekben egyaránt több **aljegyző** is kinevezhető.

A kétszintű fővárosi közigazgatás sajátosságai között kiemelést érdemel a főpolgármesterre államigazgatási ügyekben vonatkozó felhatalmazás. Törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet egyes **államigazgatási ügyeket** a főváros egészére kiterjedő illetékességgel a főpolgármester hatáskörébe utalhat. Ez a szabály is a főváros megerősített hatáskörét mutatja.

Sajátos szabályok érvényesülnek a fővárosi és a kerületi önkormányzatok **rendeletalkotását** illetően. Az Alaptörvényben kapott felhatalmazás alapján a helyi önkormányzatok rendeletet alkothatnak. Az önkormányzati rendeletek gyakran szolgálnak egyes törvények végrehajtására, azaz törvény kötelező erővel előírhatja ezt az önkormányzatok számára. A főváros esetében vagy maga az Mőtv., vagy az adott önkormányzati feladatot megfogalmazó törvény határozza meg, hogy az adott ügyben a rendelkezések végrehajtására a fővárosi vagy a fővárosi kerületi önkormányzatnak kell megalkotnia a rendeletet. Ez a szabály kizárja a korábban esetleg előforduló vitás eseteket, értelmezési problémákat és egyértelművé teszi, hogy melyik önkormányzatnak (fővárosi vagy fővárosi kerületi) kell a végrehajtási rendeletet megalkotnia.

### 5.1.2 A fővárosi önkormányzat feladat- és hatásköre

A fővárosi önkormányzat feladatai két csoportba sorolhatók. A fővárosi önkormányzat ellátja:

- mindazokat a terület- és településfejlesztési, valamint területrendezési, településrendezési és településüzemeltetési feladatokat, amelyek a főváros egészét érintik;
- amelyek a fővárosnak az országban betöltött különleges szerepköréhez kapcsolódnak.

---

207 Mőtv. 22. § (2) bek.

A fenti feladatcsoportok területi önkormányzati feladatjelleggel bírnak, ezért természetes, hogy a fővárosi (és nem a kerületi) önkormányzat látja el azokat. Mindemellett a fővárosi önkormányzat ellát olyan helyi önkormányzati feladatokat is, amelyek települési önkormányzati feladatjelleggel rendelkeznek (vidéken a települési önkormányzat látja el, például közösségi közlekedés), de a **főváros egészét** vagy **több kerületet** érintenek.

A **fővárosi** önkormányzat legfontosabb feladatait az Mötv. nevesíti.<sup>208</sup>

A fővárosi önkormányzat feladatait a tevékenység tartalma szerint csoportosítottuk:

A közszolgáltatások jó színvonalú megszervezése és valamennyi feladat hatékony ellátása érdekében a fővárosi és kerületi önkormányzatoknak együtt kell működniük. Erről a Fővárosi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzata is rendelkezik.<sup>209</sup> Az együttműködés kiterjed:

- a) az Mötv. 23. § (7) bekezdésében meghatározottak szerinti feladat- és hatáskörök átadását biztosító önkormányzati döntés előkészítésére és egyeztetésére;
- b) az átadott feladat- és hatáskörökkel kapcsolatban évenként legalább egyszeri egyeztetésre;
- c) törvényben meghatározottakra;
- d) konzultációs fórum működtetésére a fővárosi és a kerületi közterület-felügyelet tevékenységének összehangolása céljából.

### Városüzemeltetési feladatok:

- **főútvonalak**, kiemelt közlekedési csomópontok, kiemelt közparkok és **közterek** kezelése, fejlesztése, üzemeltetése és ezeken a területeken **közterület-felügyelet** működtetése;
- a főváros teljes területén a **forgalomtechnikai** kezelői és üzemeltetői feladatok ellátása, **forgalomszervezés**;
- a közterületek határain átnyúló **településrendezés**, terület- és településfejlesztés;
- **településtisztaság** (közutak locsolása, síkosságmentesítés);
- **közvilágítás** biztosítása;
- **köztemetők** fenntartása;
- **kéményseprő-ipari** szolgáltatás biztosítása;
- helyi **közösségi közlekedés** biztosítása és működtetése;
- a főváros területén a **parkolás feltételrendszerének** kialakítása;
- **távhőszolgáltatás**;

208 Mötv. 23. § (4) bek.

209 11/2013. (III.18.) Főv. Kgy. rendelet a Fővárosi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról, 61. §.

- **ivóvízellátás és szennyvízelvezetés** (csatornaszolgáltatás, szennyvízkezelés és -ártalmatlanítás);
- **hulladékgyűjtés és hulladékkezelés**;
- **környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás.**

#### **Tervezéssel és gazdálkodással kapcsolatos feladatok, valamint az erre vonatkozó szabályok megállapítása:**

- a kerületek határain átnyúló **településrendezés, terület- és településfejlesztés**;
- saját tulajdonú **lakás-** és helyiséggazdálkodás;
- a fővárosi helyi **adóval** kapcsolatos feladatok;
- **gazdaságtervezés** és -fejlesztés;
- **turizmussal** kapcsolatos feladatok;
- a főváros tulajdonában álló közterületek és azok használatára vonatkozó **szabályok** és **díjak** megállapítása.

#### **Népjóléti feladatok:**

- **szociális** ellátások biztosítása;
- **hajléktalanellátás.**

#### **Kultúra, kulturális értékek védelme és szabadidő:**

- országos szerepkörrel összefüggő **kulturális szolgáltatások**;
- különösen a nyilvános **könyvtári** ellátás biztosítása;
- **közművelődési** tevékenység támogatása;
- **filmszínház** támogatása;
- **előadó-művészeti** szervezet támogatása;
- a kiemelt **kulturális örökség** védelme;
- fővárosi szintű **sport és szabadidősport.**

#### **Egyéb feladatok:**

- **állat-egészségügyi** feladatok;
- az érintett kerületek véleményének kikérésével közutak, közparkok és **közterületek elnevezése**;
- **hónvédelem**;
- **polgári védelem**;
- **katasztrófavédelem.**

Az MötV-ben nevesített feladatokon túl természetesen törvény további feladatokat állapíthat meg a fővárosi (és bármely más) önkormányzat számára.

### 5.1.3 A fővárosi kerületi önkormányzatok feladat- és hatásköre

A fővárosi kerületi önkormányzatok **önállóan** gyakorolják a települési önkormányzatokat megillető valamennyi feladat- és hatáskört. Kivételt képeznek ez alól azok a települési önkormányzati feladatok és hatáskörök, amelyeket törvény a fővárosi önkormányzat feladat- és hatáskörébe utal. Mint már korábban írtuk, a fővárosi önkormányzat területi és települési önkormányzat is egyben, ezért feladatai között települési önkormányzati típusú feladatok is találhatóak.

A fővárosi önkormányzat feladataként külön nem nevesített települési önkormányzati feladatok ellátásáért tehát **általános felelősséget** viselnek a kerületi önkormányzatok. Egyes esetekben ezt az Mötv. külön is kiemeli, mint például a terület- és településfejlesztési, a területrendezési, településrendezési és településüzemeltetési feladatok, amelyek nem érintik a főváros egészét.

A fővárosi **kerületi** önkormányzat legfontosabb feladatai a tevékenység tartalma szerinti csoportosításban a következők:<sup>210</sup>

#### Kerületi városüzemeltetési feladatok:

- **helyi közutak**, közterek és parkok kezelése, fejlesztése és üzemeltetése;
- **parkolásüzemeltetés** (a parkolás feltételrendszerének kialakítása nem tartozik az üzemeltetés fogalmába, az a fővárosi önkormányzat feladata);
- általános **közterület-felügyeleti** hatáskör a kerület közigazgatási határán belül (kivéve a fővárosi önkormányzat kezelésében lévő területek, ott a fővárosi önkormányzatot illeti ez a hatáskör).

#### Kerületi tervezéssel és gazdálkodással kapcsolatos feladatok, valamint az erre vonatkozó szabályok megállapítása:

- helyi **településrendezés, településfejlesztés**;
- a helyi **településrendezési szabályok** megalkotása (a fővárosi településrendezési terv alapján);
- a kerület tulajdonában álló közterületek használatára vonatkozó **szabályok és díjak** megállapítása;
- **turizmussal** kapcsolatos feladatok ellátása;
- **ipari és kereskedelmi** tevékenységgel kapcsolatos szabályozási jogkörök;
- saját tulajdonú **lakás-** és helyiséggazdálkodás;
- helyi **adóval** kapcsolatos feladatok;

210 Mötv. 23. § (5) bek.

- kistermelők, őstermelők számára **értékesítési lehetőség** biztosítása, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is (az ilyen módon árusítható termékek felsorolását külön jogszabályok tartalmazzák).

### **Népjóléti feladatok:**

- **egészségügyi** alapellátás;
- az **egészséges életmód** segítését célzó szolgáltatások biztosítása;
- **szociális** szolgáltatások és ellátások;
- **gyermekjóléti** szolgáltatások és ellátások;
- **gyermekvédelmi** szolgáltatások és ellátások;
- a kerület területén **hajléktalanná** vált személyek ellátása, a rehabilitáció biztosítása és a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása.

### **Kultúra, kerületi kulturális értékek védelme és szabadidő:**

- a helyi **közművelődési** tevékenység támogatása;
- a **kulturális örökség** helyi védelme;
- kerületi **sport és szabadidősport** támogatása.

### **Egyéb feladatok:**

- ellátja a helyi **ifjúsági** ügyeket;
- ellátja a helyi **nemzetiségi** ügyeket;
- közreműködik a helyi **közbiztonság** biztosításában.

A fővárosi és bármely kerületi önkormányzat (önkormányzatok) megállapodhatnak arról, hogy a fővárosi önkormányzat valamely feladatát és hatáskörét a kerületi önkormányzat (önkormányzatok) vagy azok társulásai látják el. Ilyen megállapodás esetén a fővárosi önkormányzat az átadott **feladatokkal arányos** anyagi eszközöket (pénzügyi támogatást) köteles biztosítani a kerületi önkormányzatnak (önkormányzatoknak) vagy a társulásnak.

#### **5.1.4 A főváros és a fővárosi kerületek finanszírozására vonatkozó sajátos szabályok**

Az önkormányzati gazdálkodás alapjait, annak rendszerét külön fejezetben már nem mutatjuk be. Ebben a részben ezért csak a fővárosi sajátosságokra térünk ki.

A fővárosban a feladatok és hatáskörök megosztását értelemszerűen a pénzügyi támogatásnak és a bevételeknek is követniük kell. Már a kétszintű önkormányzati rendszer kialakításakor fontos kérdés volt, hogyan kövesse (hogyan fedje le a lehető legigazságosabb módon) a feladatok megosztását a források megosztása. Az Ötv. kimondta,

hogya a fővárosi és fővárosi kerületi önkormányzatokat a feladatellátás **arányában** illetik meg a bevételek. Ezzel az elvvel összhangban az önkormányzatok számára:

- a fővárosi önkormányzatot és a kerületi önkormányzatokat **közvetlenül** megillető,
- illetve megosztott bevételeket állapított meg.

A **forrásmegosztásról** külön törvény rendelkezik.<sup>211</sup> A törvény szabályozza a kerületi önkormányzatokat megillető részesedés felosztását, a forrásmegosztás elvégzéséhez szükséges adatellenőrzést, valamint meghatározza a forrásmegosztásról szóló fővárosi önkormányzati rendelet hatálybaléptetésének határidejét.

Mivel a forrásszabályozást a feladatfinanszírozás rendszere váltotta fel, ez a fővárosi és kerületi finanszírozás is átalakította. A megosztott bevételek közül (amelyek a forrásmegosztás részét képezték) több megszűnt – mint például a személyi jövedelemadó-átengedés, a sport és kulturális normatíva –, így a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok között megosztható bevételek jelentősen csökkentek.

Az Möt. a főváros és a kerületek gazdálkodásáról mindössze annyit mond, hogy **helyi adó** bevezetésére és működtetésére a fővárosi és a kerületi önkormányzat egyaránt jogosult. Az adókimutatás, adóbevezetés és -működtetés rendjét külön törvény szabályozza.

## 5.2 A megyei önkormányzat

### 5.2.1 A megyei önkormányzat általános jellemzői

A megyei önkormányzat **területi** önkormányzat. Az ország területi tagozódásának megfelelően 19 megyei önkormányzat működik Magyarországon. Képviselőiről közvetlenül, listás választással döntenek a megye választópolgárai.

A megyei önkormányzat képviselő-testülete a **közgyűlés**. A megyei közgyűlést **elnök** vezeti, akinek személyéről a közgyűlés tagjai döntenek, saját tagjaik közül titkos szavazással választják meg. Az elnök megbízatása az önkormányzat megbízatásának időtartamára szól.

A megyei önkormányzat **megyei önkormányzati hivatal** hoz létre. A hivatal élére a megyei közgyűlés elnöke pályázat alapján, határozatlan időre **jegyzőt** nevez ki. Ugyancsak a megyei közgyűlés elnöke nevezi ki a jegyző javaslatára alapján az **aljegyzőt**.

A megyei önkormányzat helyi önkormányzat, ezért – amennyiben a jogszabály ettől eltérően nem rendelkezik – vonatkoznak rá az Möt. -ben és egyéb törvényekben a helyi önkormányzatok számára megfogalmazott rendelkezések.

211 2006. évi CXXXIII. törvény a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti forrásmegosztásról.

## 5.2.2 A megyei önkormányzat funkciójának változása

Az Ötv. megalkotásakor a legnagyobb vitát a középszintű közigazgatás, ezen belül is a megyei önkormányzatra vonatkozó szabályozás váltotta ki. Még az is kérdésként merült fel, hogy a **középszinten** (megyében) **legyen-e önkormányzat**. Érthető a vita, hiszen a tanácsrendszert felváltó önkormányzati rendszer mindenképpen meg kívánt szabadulni a rosszemlékű „pénzosztó-uralkodó” megyétől, és a települési önkormányzati autonómiára helyezte a hangsúlyt. Ezt az autonómiát féltették sokan az erős megyétől.

Kezdetben három változat merült fel:

- **társult megye**, amely a települési önkormányzatok társulásaként jön létre és működik;
- **„közigazgatási” megye**, amikor csak államigazgatási szerv jön létre a középszinten, önkormányzati testületet nem választanak;
- **önkormányzati megye**, amely választott önkormányzati testületként jön létre és működik.

Végül az önkormányzati megye mellett döntött az Országgyűlés, de a jogállását, feladatát és hatáskörét úgy határozták meg, hogy az ne korlátozhassa a települési önkormányzatok önállóságát; **térségi** szerepkörét **mellérendelt** jogállással töltsse be. Így a megyei önkormányzat például saját adókiivetési jogot sem kapott.

Az Ötv. a megyei önkormányzatnak **térségi közszolgáltatási** funkciót adott. A nevesített megyei önkormányzati feladatok többsége intézmények fenntartását jelentette, amelyeket (törvényi feltételek fennállása esetén) átvehettek a települési önkormányzatok. Összességében megállapítható, hogy gyenge hatáskörű megyei önkormányzatok jöttek létre, amelyen az 1994-es Ötv.-módosítás is csak kismértékben erősített.

Európai uniós csatlakozásunk idején a szakirodalomban és a politikai döntéshozók körében egyaránt gyakran felmerült a megyei önkormányzatokat felváltó **regionális önkormányzatok** létrehozása. Az Európai Unió nem írja elő kötelezően a régiók létrehozását, de a javaslat támogatói előnyként hivatkoztak a régiók számára megszerezhető uniós forrásokra, valamint a tervezést és a hatékonyságot jobban elősegítő optimális regionális területi léptékre. A fejlesztési régiókat már korábban létrehozták, de álláspontjuk szerint a regionális önkormányzati régió hatékonyságjavulással járt volna ezen a területen is.

Az erős hatáskörökkel rendelkező regionális önkormányzat nemcsak a megyei önkormányzatok feladatát vette volna át, hanem a kormány és különböző minisztériumok egyes hatásköreinek átadásával kapott volna érdemi döntési jogosítványokat. A 2002–2010 közötti kormányzati időszakban a kormányprogramban is szerepelt ez a célkitűzés, amely azonban nem kapott a változtatáshoz szükséges kétharmados támogatást, ezért lekerült a napirendről.

Az Möt-v-ben területi (középszintű) önkormányzatként továbbra is a megyei önkormányzat szerepel. Feladata és hatásköre, az önkormányzati rendszerben betöltött funkciója azonban jelentősen megváltozott a korábbi térségi (megyei) közszolgáltatási



szerepkörhöz képest. A változás első lépéseként 2012. január 1-jétől állami fenntartásba került valamennyi megyei önkormányzati intézmény.

Megszűnt tehát a megyei önkormányzat térségi közszolgáltatási funkciója, és helyét a megyei önkormányzat területfejlesztési funkciója vette át.

### 5.2.3 A megyei önkormányzat feladat- és hatásköre

Az Mötv. szerint a megyei önkormányzat:

- területfejlesztési,
- vidékfejlesztési,
- területrendezési,
- valamint koordinációs feladatokat lát el.<sup>212</sup>

A területfejlesztés és területrendezés fogalmát, az egyes szervek területfejlesztési feladatát és hatáskörét – így a megyei önkormányzatét is – a területfejlesztési törvény<sup>213</sup> tartalmazza.

A **területfejlesztés** az országra, valamint térségeire kiterjedő

- társadalmi,
- gazdasági,
- környezeti folyamatok

**figyelése**, értékelése, valamint a szükséges tervszerű **beavatkozási irányok meghatározása**. A fentiek alapján rövid, közép- és hosszú távú fejlesztési **célok**, **koncepciók** és intézkedések meghatározása, összehangolása és megvalósítása a fejlesztési programok keretében, érvényesítése az egyéb ágazati döntésekben.

A Tftv. a területfejlesztési tevékenység legfontosabb döntési jogkörét, az országos területfejlesztési koncepció elfogadását az Országgyűléshez telepíti. A területfejlesztési támogatások feltételrendszerének kialakításában, a pénzeszközök felhasználásában a Kormány szerepe meghatározó. Az Országos Területfejlesztési Tanácsnak elsősorban javaslattevő, véleményező hatásköre van. A területfejlesztésért felelős miniszternek szervező, koordináló szerepet biztosít a törvény.

A sokszereplős területfejlesztési rendszerben a **megyei önkormányzatnak** a Tftv. az alábbi feladatokat állapítja meg:

- területfejlesztési tervet **készít**;
- **összehangolja** a fejlesztéspolitikát (határokon átnyúlóan is);
- **koordinálja** a települési fejlesztési tevékenységet;
- **együttműködik** a megyei jogú városok önkormányzataival;
- **együttműködik** a megye gazdasági szereplőivel;

212 Mötv. 27. § (1) bek.

213 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről (Tftv.).

- **részt** vesz a KSH-val és más adatgyűjtő szervekkel a területi információs rendszer kialakításában;
- **elősegíti** területfejlesztési társulások szerveződését a települési önkormányzatok felkérése alapján;
- **gondoskodik** a településrendezési terveknek a megyei tervvel való összehangjáról;
- **együttműködik** a nem kiemelt térségek összehangolt tervezése érdekében.

A megyei önkormányzat feladatai között kiemelkedik a **koordináció**. Egyfelől a **megyén belül**, a települési önkormányzatokkal, államigazgatási szervekkel és a területfejlesztésben érdekelt civil és szakmai (gazdasági) szervezetekkel.

Másfelől a megyei önkormányzat a **kormányzat** és a megye önkormányzatai, valamint a gazdasági szervezetek fejlesztési elképzelései összehangolásában kap szerepet. Ennek érdekében:

- **vizsgálja** és értékeli a megye társadalmi és gazdasági helyzetét, környezeti állapotát, adottságait, ezek eredményét a területi információs rendszer rendelkezésére bocsátja;
- a megyei jogú város önkormányzata bevonásával **kidolgozza és elfogadja** a megye hosszú távú területfejlesztési koncepcióját, illetve a megye fejlesztési programját és egyes alprogramokat;
- **előzetesen véleményezi** a térségi területfejlesztési koncepciókat, részt vesz az országos területfejlesztési koncepció és a nemzeti fejlesztési stratégia kidolgozásában;
- **segíti** a területfejlesztési önkormányzati társulások munkáját;
- **előzetesen véleményezi** az ágazati fejlesztési koncepciókat;
- **közreműködik** a megyében kialakult társadalmi és gazdasági válsághelyzetek kezelésében;
- **figyelemmel kíséri** az operatív programok megyében jelentkező feladatainak megvalósulását;
- **előzetesen véleményezi** és koordinálja a területi államigazgatási szervek fejlesztéseit, pályázatait;
- **megállapodásokat köthet** külföldi régiókkal;
- **közreműködik** a területfejlesztési programok megvalósulásának értékelésében;
- a tervezés és végrehajtás során **gondoskodik** a partnerség elvének érvényesüléséről.

A koordinációs feladatokon túl a megyei önkormányzat **dönt** a hatáskörébe utalt fejlesztési források felhasználásáról. A megyei területfejlesztési terv elfogadásáról a területfejlesztésért felelős **miniszter előzetes állásfoglalásának** beszerzése után dönthet.

A Tftv. megőrizte a regionális területfejlesztési rendszer néhány elemét. Így a megyei közgyűlési elnökök **regionális területfejlesztési fórum** keretében hangolják össze az egyes megyék fejlesztéspolitikáját.

A **vidékfejlesztés** a vidékies térségek

- társadalmi,
- gazdasági,
- környezeti

folyamatainak értékelése alapján a **helyi adottságokra építő**, az adott térségben élő emberek részvételével kialakított programok megvalósítása.

A vidékfejlesztés önmagában nem értelmezhető, csak a területfejlesztési tevékenységgel összefüggésben. A vidékfejlesztési tevékenység során a területfejlesztési tervezést, a programok előkészítését kell olyan módon végezni, hogy az a vidékies térségek szempontjait, valamint a helyi adottságokat figyelembe vegye.

A **területrendezés** az országra, illetve térségeire kiterjedően a területfelhasználás rendjének és a területhasználat szabályainak megállapítása. Ennek körében:

- az erőforrások feltárása, a **táj terhelésének és terhelhetőségének** meghatározása, ezek együttes értékelése, előrejelzések készítése;
- a **területi adottságok** célszerű hasznosítási javaslatainak kidolgozása;
- a fejlesztési koncepciók és programok **térbeli, műszaki-fizikai** rendszerének meghatározása;
- nemzetközi együttműködés és szerződés keretében az európai és határ menti területrendezési tevékenység összehangolása.

A területrendezési tevékenység szorosan összefügg a területfejlesztéssel. A konkrét területekre vonatkozó felhasználási szabályok és tervek, valamint a területfejlesztési tervek összhangja elengedhetetlen feltétele egy-egy térség társadalmi és gazdasági fejlődésének.

## 5.2.4 A megyei önkormányzat egyéb feladatai

A megyei önkormányzatot megilletik mindazok a jogok, amellyel az Möt. a helyi önkormányzatokat felruhazza. Így a megyei önkormányzat is elláthat – a törvényi feltételeknek megfelelően – **önként vállalt** feladatot. Az állammal kötött külön megállapodás alapján elláthat **állami feladatokat** és a megyei önkormányzatot is megilleti a **társulás** joga.

## 5.3 A megyei jogú város önkormányzata

### 5.3.1 A megyei jogú város önkormányzatának jellemzői

A megyei jogú város **települési önkormányzat**.<sup>214</sup> A megyei jogú város képviselő-testülete a közgyűlés.

A megyei jogú város önkormányzatának **szervezetére, működésére**, valamint a hivatal szervezetére, vezetésére a települési önkormányzatokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

---

214 Möt. 21.§ (2) bek.

### 5.3.2 A megyei jogú város önkormányzatának feladat- és hatásköre

Ellátja mindazokat a feladatokat, amelyet törvény a települési önkormányzatok hatáskörébe utal, s emellett **közszolgáltatásokat** biztosít a saját területén túl a megye egészére vagy nagy részére kiterjedően.

Az Möt. szabályozása **új funkciót** határoz meg a megyei jogú város önkormányzata számára. A megye területére kiterjedő közszolgáltatások biztosítása a korábbi szabályozás szerint részben állami, részben megyei önkormányzati feladat volt. A megyei önkormányzat szerepkörének megváltoztatásával, valamint a közszolgáltatások jelentős részének állami hatáskörbe vonásával is maradt néhány olyan közszolgáltatás, amelynek biztosítását önkormányzati feladatként kívánja meghatározni a jogalkotó. Ezt szolgálja az Möt. felhatalmazása. Az Möt. rendszerében tehát az önkormányzati típusú **térségi (megyei) közszolgáltatások** biztosítása a megyei jogú város önkormányzatának a feladata.

A megye **egészére** vagy **nagy részére** kiterjedő ellátási felelősség megfogalmazására azért volt szükség, mert vannak olyan megyék, ahol csak a megyeszékhely város rendelkezik megyei jogú város státusszal, és vannak olyan megyék, ahol két megyei jogú város is van (Csongrád, Fejér, Győr-Moson-Sopron, Zala). A térségi (megyei) közszolgáltatások esetében ezekben a megyékben külön szabálynak kell rendeznie az **illetékességet**.

### 5.3.3 A megyei jogú városok köre

Az Möt. kimondja, hogy megyei jogú városi státusszal rendelkezik minden **megyeszékhely** város és azok a városok, amelyeket az **Országgyűlés** a törvény hatálybalépése előtt megyei jogú városnak nyilvánított.<sup>215</sup> A megyeszékhely városokon kívül öt város kapta meg ezt a státuszt: Dunaújváros, Érd, Hódmezővásárhely, Nagykanizsa és Sopron.

A törvény megfogalmazása egyértelművé teszi, hogy a jogalkotó nem kíván lehetőséget biztosítani arra, hogy újabb városok szerezhessék meg a megyei jogú városi státuszt. A döntésben az is szerepet játszhatott, hogy a megyei jogú városok új feladatköre a térségi közszolgáltatásokat illetően illetékességi problémákat vethet fel (hol van, hol legyen megyén belül a határ a két megyei jogú város illetékességi területe között?). Ennek fényében nem pontosan érthető, hogy a meglévő nem megyeszékhely megyei jogú városok miért őrizhették meg státuszukat. Vélhetően a jogalkotó el kívánta kerülni az esetleges „címmegvonással” járó felháborodást.

---

215 Möt. 21.§ (3) bek.

## 5.4 A megyei jogú város és a megye új funkcióiból eredő választójogi dilemmák

Korábban az Ötv. úgy szabályozott, hogy a megyei önkormányzati képviselők **megválasztásában** (közvetlen listás választás) a megye választópolgárai vesznek részt, kivéve a megyei jogú város választópolgárait. Ezt a megoldást a megyei jogú város és a megyei önkormányzat feladatellátásához illeszkedően választotta a jogalkotó. Az Ötv. szerint ugyanis a megyei jogú város – sajátjaként – látta el saját területén mindazokat a feladatokat, amelyeket a megye többi területén a megyei önkormányzat. Ebből logikusan következett, hogy azok a választópolgárok szavazzanak az egyes testületek tagjairól, akikre nézve a döntéseket meghozzák. Ha ugyanazt a közszolgáltatást, amelyet a megyében a megyei önkormányzat biztosít, a megyei jogú város polgárainak a város szervezi meg, akkor elégséges, ha a megyei jogú város képviselőire, polgármesterére szavaznak a megyei jogú városi választópolgárok.

Miközben a megyei önkormányzat és a megyei jogú városi önkormányzat funkciói és feladatai megváltoztak, a választópolgárok körére vonatkozó szabályok **nem változtak**. A hatályos szabályozás szerint is a megyei jogú város polgárai nem szavaznak a megyei önkormányzati képviselőkre, és a megye választópolgárai sem voksolnak a megyei jogú városban. Ez ma nincs összhangban a feladatokra vonatkozó szabályokkal. A megye választópolgárai számára közszolgáltatásokat nyújt a megyei jogú város – igaz, hogy ezeknek a közszolgáltatásoknak a nagyságrendje ma elenyésző –, és a megyei jogú város választópolgárait is érintő területfejlesztési tevékenységet folytat a megyei önkormányzat.

Megítélésünk szerint ezt a szabályozást érdemes lenne a jogalkotónak átgondolnia.



## 6. FEJEZET

# A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása<sup>216</sup>

### 6.1 A választójog általános szabályai

A helyhatósági választásokra vonatkozó joganyag a következő törvényekben található:

- A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény (a továbbiakban: Charta);
- Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény);
- A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (a továbbiakban: Övjt.);
- A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.).

A Charta szerint a helyi önkormányzás jogát olyan tanácsok vagy testületek gyakorolják, amelyeknek tagjait

- egyenlő,
- közvetlen<sup>217</sup> és
- általános választójogon alapuló,
- szabad és
- titkos szavazással választják, és amelyek nekik felelős végrehajtó szervekkel is rendelkezhetnek.<sup>218</sup>

Az Alaptörvény értelmében a helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket a választópolgárok

216 A fejezet FOGARASI József: *A helyi önkormányzati képviselők választása*. In: Belányi Márta et al.: *A helyi önkormányzatok*. Szerk.: Fogarasi József. HVG-ORAC Kiadó, Bp., 2010. című munkája alapján készült.

217 A közvetlen választás elve alól kivételt jelentett 1994-ig a polgármester, akit ezen időpontig nem a választópolgárok választottak közvetlenül, illetve jelenleg is kivétel a megyei közgyűlés elnöke, aki szintén nem közvetlen választópolgári választás útján nyeri el megbízatását.

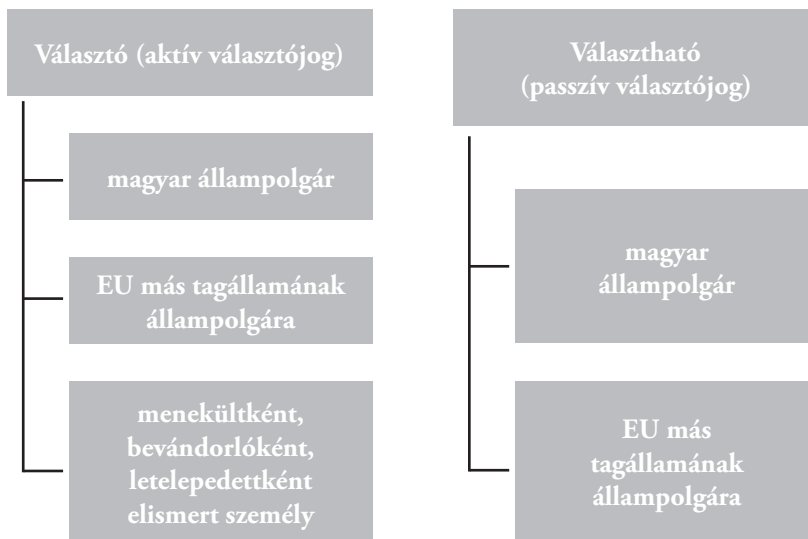
218 Charta 3. cikk 2. pont.

- **általános** és
- **egyenlő** választójog alapján,
- **közvetlen** és
- **titkos** szavazással,
- a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.<sup>219</sup>

A megyei képviselő-testület elnökét a megyei képviselő-testület saját tagjai közül választja megbízatásának időtartamára.<sup>220</sup>

Azt, hogy kik jogosultak részt venni a helyhatósági választásokon, szintén az Alaptörvény szabályozza. E választói kör három részből tevődik össze:

- a) minden nagykorú **magyar állampolgár**;
- b) az **Európai Unió** más tagállamának magyarországi lakóhellyel<sup>221</sup> rendelkező minden nagykorú **állampolgára**;
- c) Magyarországon **menekültként, bevándoroltként vagy letelepedtként** elismert minden nagykorú személy.<sup>222</sup>



2. ábra: A választói kör összetétele (forrás: saját szerkesztés)

219 Alaptörvény 35. cikk (1) bek.

220 Alaptörvény 33. cikk (2) bek. 2. mondata.

221 A V. 3. § 5. pont értelmében a magyarországi lakcím a bejelentett magyarországi lakóhely címe; a sem magyarországi, sem külföldi bejelentett lakóhellyel nem rendelkező személy esetében a bejelentett magyarországi tartózkodási hely címe.

222 Alaptörvény XXIII. cikk (1)–(3) bek.



**Nem rendelkezik választójoggal** az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt. Nem választható az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgára, ha az állampolgársága szerinti állam jogszabálya, bírósági vagy hatósági döntése alapján hazájában kizárták e jog gyakorlásából.<sup>223</sup> E rendelkezés alapján az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgárát, akit kizártak e jog gyakorlásából, csak a passzív választójogától fosztja meg az állampolgársága szerinti állam jogszabálya, bírósági vagy hatósági döntése, aktív választójoga megmarad.

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán **nem választható**, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti.<sup>224</sup>

A választópolgár a választójogát szabad elhatározása alapján lakóhelyén – vagy, ha lakóhelye mellett legkésőbb a választás kitűzését megelőző 30. napig tartózkodási helyet is létesített – bejelentett tartózkodási helyén választhat.<sup>225</sup> A választópolgár bármely választókerületben választható.<sup>226</sup>

### 6.1.1 A választási eljárás alapelvei

A Ve. értelmében a **választási eljárás** szabályainak alkalmazása során érvényre kell jutatni a következő **alapelveket**:

- a) a választás tisztaságának megóvása;
- b) önkéntes részvétel a választási eljárásban;
- c) esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között;
- d) a fogyatékkal élő választópolgárok joggyakorlásának elősegítése;
- e) jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás;
- f) a választási eljárás nyilvánossága.

### 6.1.2 A választás kitűzése

Az Alaptörvény a ciklus időtartamát 5 évre emeli, amikor is kimondja, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását az előző általános választást követő **ötödik év** október hónapjában kell megtartani.<sup>227</sup> A helyi önkormány-

223 Alaptörvény XXIII. cikk (6) bek.

224 Övjt. 1. § (4) bek.

225 Ez a rendelkezés lényegében az Alaptörvény megismétlése, mely szerint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán a választópolgár lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén választhat. A választópolgár a szavazás jogát lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén gyakorolhatja. [Alaptörvény XXIII. cikk (5) bek.].

226 Övjt. 1. § (1)–(3) bek.

227 Alaptörvény 35. cikk (2) bek.

zati képviselők és polgármesterek **általános választását a köztársasági elnök** tűzi ki,<sup>228</sup> figyelemmel a Ve. azon szabályára, mely szerint a választást úgy kell kitűzni, hogy a szavazás napja a kitűzés napját követő **80. és 100. nap közé** essen.<sup>229</sup> A szavazást **vasárnap** kell megtartani. A szavazás napja nem eshet a munka törvénykönyve szerinti munkaszüneti napra, továbbá húsvét- vagy pünkösdvasárnapra.<sup>230</sup> A Ve. szerint a határidők jogvesztők, és azokat naptári napokban kell számítani. A határidő annak utolsó napján 16 órakor jár le.<sup>231</sup>

### 6.1.3 A választási szervek

A Ve. értelmében a választási szervek:<sup>232</sup>

- a választási bizottságok és
- a választási irodák.

#### A választási bizottságok

A választási bizottságok a választópolgárok **független**, kizárólag a **törvénynek alárendelt szervei**, amelyeknek elsődleges **feladata**

- a választási eredmény megállapítása;
- a választások tisztaságának, törvényességének biztosítása;
- a pártatlanság érvényesítése és szükség esetén a választás törvényes rendjének helyreállítása.<sup>233</sup>

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán a következő **választási bizottságok** működnek:

- Nemzeti Választási Bizottság (NVB);
- területi választási bizottság (TVB);
- helyi választási bizottság (HVB);
- szavazatszámoló bizottság (SZSZB).<sup>234</sup>

---

228 Alaptörvény 9. cikk (3) bek. e) pont.

229 Ve. 302. § (1) bek.

230 Ve. 6. § (2)–(3) bek.

231 L. a Ve. 10. §-át.

232 Ve. 3. § 14. pont.

233 Ve. 14. § (1) bek.

234 Ve. 304. §.

Az egy szavazókörrel rendelkező településen a szavazatszámoló bizottság feladat- és hatáskörét a helyi választási bizottság gyakorolja,<sup>235</sup> itt nem kell szavazatszámoló bizottságot választani.<sup>236</sup>

A választási bizottság választott és megbízott tagokból áll.

A helyi választási bizottság,<sup>237</sup> illetve a területi választási bizottság 3 tagját és legalább 2 póttagot a – sorrendben – a települési önkormányzat képviselő-testülete, illetve a fővárosi, megyei közgyűlés a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának kitűzését követően, legkésőbb a szavazás napja előtti 42. napon választja meg; személyükre a helyi, illetve a területi választási iroda vezetője tesz indítványt. A szavazatszámoló bizottság 3 tagját és szükséges számban póttagokat a települési önkormányzat képviselő-testülete az országgyűlési képviselők általános választásának kitűzését követően, legkésőbb a szavazás napja előtti 20. napon választja meg; személyükre a helyi választási iroda vezetője tesz indítványt (**választott tagok**). A szavazatszámoló bizottság tagjait és a póttagokat települési szinten kell megválasztani.<sup>238</sup>

A területi és a helyi választási bizottság további egy-egy tagját a választókerületben jelöltet, illetve listát állító jelölő szervezetek, valamint a választókerületben induló független jelöltek bízzák meg. A szavazatszámoló bizottságba, valamint az egy szavazókörrel rendelkező településen a helyi választási bizottságba a választókerületben jelöltet, illetve listát állító jelölő szervezetek, valamint a független jelöltek két-két tagot bízhatnak meg (**megbízott tagok**). A választási bizottság megbízott tagját a választási bizottság elnökénél, a szavazatszámoló bizottság megbízott tagját a helyi választási iroda vezetőjénél kell bejelenteni legkésőbb a szavazás napját megelőző 16. napon.<sup>239</sup>

A választási bizottság tagja és póttagja a megválasztását vagy megbízását követő **5 napon belül**, a szavazatszámoló bizottság tagja és póttagja legkésőbb a szavazást megelőző **2. napon esküt** vagy **fogadalmat** tesz az illetékes polgármester, főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke előtt. A választási bizottság tagja ezt követően gyakorolhatja jogait.<sup>240</sup>

A választási bizottság alakuló ülésén – tagjai közül, a tagok javaslatára – a választott tagok közül megválasztja **elnökét** és annak **helyettesét**. A választási bizottságot az elnök képviseli.<sup>241</sup>

A választási bizottság **ülése** a törvény értelmében **nyilvános**, amelyről **jegyzőkönyv** készül.<sup>242</sup>

235 Ve. 14. § (3) bek.

236 Ve. 24. § (2) bek.

237 Az egy szavazókörrel rendelkező településen a törvény (Ve. 23. §) értelmében 5 tagú a HVB.

238 Ve. 21., 23., 24. §.

239 Ve. 28. és 30. §.

240 Ve. 37. §.

241 Ve. 39. §.

242 Ve. 40. §.

A választási bizottság a rendelkezésére álló bizonyítékok alapján tisztázza a döntéshozatalhoz szükséges tényállást. A választási bizottság az ügy érdemében határozatot, az eljárás során felmerült minden egyéb kérdésben **jegyzőkönyvbe foglalt döntést** hoz.<sup>243</sup>

A határozatot a meghozatala napján **rövid úton**<sup>244</sup> (a határozat átadása a jelenlévőknek, telefax, e-mail vagy kézbesítési megbízott útján) kell **közölni** a kérelmezővel, valamint azzal, akire a határozat jogot vagy kötelezettséget keletkeztet vagy származtat. A választási bizottság a határozatát – a személyes adatok kivételével – nyilvánosságra hozza.<sup>245</sup>

## A választási irodák

A helyhatósági választásokon közreműködő **választási irodák** az alábbiak:<sup>246</sup>

- Nemzeti Választási Iroda (NVI),
- területi választási iroda (TVI),
- helyi választási iroda (HVI).<sup>247</sup>

A területi választási iroda vezetője a megyei önkormányzat **jegyzője**, illetve a fővárosi önkormányzat **főjegyzője**. A helyi választási iroda vezetője a **jegyző**. A választási iroda vezetője a választási iroda tagjai közül kinevezi helyettesét.<sup>248</sup>

A választási irodák szakmai tevékenységét a Nemzeti Választási Iroda elnöke irányítja.<sup>249</sup>

A választási irodák **feladatai**:

- a) ellátják a választás előkészítésével, lebonyolításával kapcsolatos szervezési feladatokat;
- b) gondoskodnak a választópolgárok, jelöltek és jelölő szervezetek tájékoztatásáról, választási információs szolgálatot működtetnek;
- c) ellátják a választási bizottságok titkársági feladatait, döntésre előkészítik a választási bizottságok hatáskörébe tartozó ügyeket;
- d) biztosítják a választási bizottságok működésének és a szavazás lebonyolításának tárgyi és technikai feltételeit;
- e) megszervezik a választási szervek tagjainak oktatását;

---

243 Ve. 43., 44. §.

244 Ha erre nem kerül sor, a Ve. szerint a meghozatalát követő munkanapon postai szolgáltató útján meg kell küldeni vagy más módon kézbesíteni kell az érintettnek. [Vö. Ve. 48. § (3) bek.]

245 Ve. 48., 49. §.

246 Ve. 52. § (1) bek.

247 A szavazatszámoló bizottság mellett a helyi választási iroda egy tagja jegyzőkönyvvezetőként működik. Vö. Ve. 52. § (2) bek.

248 Ve. 66. §.

249 Ve. 71. § (1) bek.

- f) gondoskodnak a választási iratok kezeléséről, biztonságos őrzéséről, illetőleg megsemmisítéséről;
- g) ellátják az igazgatási és informatikai próbákkal kapcsolatos feladatokat;
- h) az adatvédelem és az informatikai biztonság követelményeinek biztosításával, feladatkörükben eljárva működtetik a választás előkészítéséhez és lebonyolításához szükséges választási információs rendszereket;
- i) a technikai háttér biztosításával segítséget nyújtanak a szavazatok összesítéséhez, a választás eredményének megállapításához;
- j) ellátják a jogszabályokban meghatározott egyéb feladatokat.<sup>250</sup>

### 6.1.4 Választókerületek, szavazókörök

A tízezernél több lakosú településen<sup>251</sup> az **egyéni választókerületeket a helyi választási iroda vezetője** alakítja ki, aki e kérdésben előzetesen ki kell kérje a helyi választási bizottság véleményét, amely azonban a helyi választási iroda vezetőjét nem köti. Az egyéni választókerületeket úgy kell kialakítani, hogy:

- azok **összefüggő területet** alkossanak és
- a központi névjegyzék alapján **választásra jogosultak száma** megközelítően **azonos** legyen.

A kialakításkor azt a törvényi szabályt is figyelembe kell venni, miszerint az egyéni választókerület választásra jogosultjainak száma a településen az egy egyéni választókerületre jutó választásra jogosultak számtani átlagától legfeljebb 15%-kal térhet el.

A helyi választási iroda vezetője a választókerületek kialakításáról szóló **határozatát a helyben szokásos módon 15 napra közzéteszi.**<sup>252</sup>

A **szavazókörök** számát, sorsszámát és területi beosztását, valamint a szavazóhelyiségek címét a **helyi választási iroda vezetője** határozattal állapítja meg úgy, hogy egy szavazókörre mintegy 600, legfeljebb 1500, a központi névjegyzékben szereplő választópolgár jusson, de minden településen legyen legalább egy szavazókör. A helyi választási iroda vezetője e **határozatát a helyben szokásos módon 15 napra közzéteszi.**<sup>253</sup> A szavazókörök kialakítását érintő változásokat a helyi választási iroda vezetője folyamatosan figyelemmel kíséri, és szükség esetén módosítja a szavazóköri beosztást. A két vagy több szavazókörrel rendelkező településen a helyi választási iroda vezetője

<sup>250</sup> Ve. 75. §.

<sup>251</sup> Az Övjt. értelmében a 10 000 vagy ennél kevesebb lakosú település – egyéni listás választási rendszerben – egy választókerületet alkot (Övjt. 4. §).

<sup>252</sup> Ve. 306/A, 306/B §. E döntés elleni jogorvoslat szabályait l. a 11. táblázat utolsó oszlopában.

<sup>253</sup> E döntés elleni jogorvoslat szabályait lásd a 10. táblázat első sorában.

kijelöli azt a szavazókört, ahol a települési szintű lakóhellyel rendelkező választópolgárok szavazhatnak.<sup>254</sup>

### 6.1.5 A központi és a szavazóköri névjegyzék

A **központi névjegyzék** a Nemzeti Választási Iroda által vezetett elektronikus nyilvántartás.<sup>255</sup> A választáson szavazati joggal rendelkező választópolgárok e névjegyzékben nyilvántartott adatait a Nemzeti Választási Iroda a választás kitűzését követő naptól a szavazást követő 15. napig teszi hozzáférhetővé – szavazóköri bontásban – a helyi választási iroda számára (**szavazóköri névjegyzék**). Egy választópolgár csak egy szavazóköri névjegyzékben szerepelhet. Az a polgár, aki legkésőbb a szavazás napján betölti tizennyolcadik életévét, a választás kitűzésének napját követő naptól szerepel a szavazóköri névjegyzéken.<sup>256</sup> A helyi választási iroda a mozgóurnát igénylő választópolgárt felveszi a **mozgóurnát igénylő választópolgárok jegyzékébe**. A mozgóurna iránti kérelmet a szavazóköri névjegyzékben szereplő, mozgásában

- egészségi állapota vagy
- fogyatékosága, illetve
- fogva tartása miatt gátolt választópolgár nyújthatja be.<sup>257</sup>

Ha a választási bizottság vagy a bíróság megismételteti a szavazást a szavazókörben, az ismételt szavazáson

- a) azok a választópolgárok szerepelhetnek a szavazóköri névjegyzékben, akik a megismételtetett szavazáson a szavazóköri névjegyzékben szerepeltek, a megismételtetett szavazás napját követően, de legkésőbb az ismételt szavazás napján válnak nagykorúvá;
- b) nem szerepelnek a szavazóköri névjegyzékben azok, akik a megismételtetett szavazás napját követően létesítenek lakcímet a szavazókörben (**megismételtetett szavazás névjegyzéke**).<sup>258</sup>

Az időközi választáson azt a választópolgárt kell a szavazóköri névjegyzékbe felvenni, aki a szavazókörben lakcímmel rendelkezik (**időközi választás szavazóköri névjegyzéke**).<sup>259</sup>

---

254 Ve. 77–80. §.

255 Ve. 82. § (1) bek.

256 Ve. 101–102. §.

257 Ve. 103–104. §.

258 Ve. 108. §.

259 Ve. 307/C §.

Azt a választópolgárt, aki legkésőbb a szavazás napját megelőző 58. napon a szavazóköri névjegyzékben szerepel, a helyi választási iroda **értesítő** megküldésével tájékoztatja a szavazóköri névjegyzékbe vételéről. Az értesítőt a választópolgár értesítési címére, ennek hiányában lakcímére a szavazást megelőző 48. napig kell megküldeni. Az értesítő **tartalmazza:**

- a választás megnevezését,
- a szavazás napját,
- a választókerületet,
- a szavazókört,
- a szavazóhelyiség címét,
- a szavazóhelyiség akadálymentességére vonatkozó információt,
- a választópolgár nevét,
- a választópolgár magyarországi lakcímét,
- a választással kapcsolatos tájékoztatást.<sup>260</sup>

Az **átjelentkezésre irányuló kérelmet**<sup>261</sup> az a választópolgár nyújthatja be, akinek a választás kitűzését megelőzően legalább 30 nappal létesített tartózkodási helyének érvényessége legalább a szavazás napjáig tart. Az átjelentkezésre irányuló kérelemnek a választás kitűzését követően, legkésőbb a szavazást megelőző 2. napon kell megérkeznie a helyi választási irodához. A helyi választási iroda vezetője a kérelem alapján a választópolgárt törli a lakóhelye szerinti szavazókör névjegyzékéből, egyidejűleg felveszi a tartózkodási helye szerinti szavazókör névjegyzékébe.<sup>262</sup>

### 6.1.6 A jelöltállítás szabályai

Jelöltet ajánlani **ajánlóíven** lehet. Az ajánlóívet a független jelöltként indulni szándékozó választópolgár, illetve a jelölő szervezet a jelölt nyilvántartásba vételére illetékes választási bizottság mellett működő választási irodától igényelheti a választás kitűzését követően. Az ajánlóív iránti igénynek tartalmaznia kell a jelöltként indulni szándékozó választópolgár

- nevét,
- személyi azonosítóját, ennek hiányában magyar állampolgárságát igazoló okiratának típusát és számát,

260 Ve. 115. §.

261 Az Alaptörvény értelmében ugyanis a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán a választópolgár lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén választhat. A választópolgár a szavazás jogát lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén gyakorolhatja [Alaptörvény XXIII. cikk (5) bekezdés].

262 Ve. 307/A–307/B §.

- lakcímét, valamint
- nyilatkozatát arról, hogy
- a jelölést elfogadja,
- nincs olyan tisztsége, amely összeférhetetlen a képviselői megbízással, illetve megválasztása esetén arról lemond.<sup>263</sup>

Az ajánlóíven a választási iroda feltünteti

- a jelöltként indulni szándékozó választópolgár nevét,
- a jelölő szervezet nevét vagy a független jelölés tényét (közös jelölt esetén az ajánlóíven a közös jelöltet állító valamennyi jelölő szervezet nevét fel kell tüntetni),
- a választókerület megjelölését.

A választási iroda az igénylést követően haladéktalanul, de legkorábban a szavazást megelőző 48. napon átadja az igénylő részére az általa igényelt mennyiségű ajánlóívet. A választási iroda valamennyi ajánlóívet sorszámmal, valamint hitelesítő bélyegzőlenyomattal lát el.<sup>264</sup>

Az a választópolgár ajánlhat jelöltet, aki a választáson a választókerületben választójoggal rendelkezik.

Az ajánlóívre<sup>265</sup> rá kell vezetni az ajánlást adó választópolgár

- nevét,
- személyi azonosítóját,
- anyja nevét.

Az ajánlóívet az ajánló választópolgár saját kezűleg aláírja.

Egy választópolgár több jelöltet is ajánlhat, de egy választópolgár egy jelöltet csak egy ajánlással támogathat. Az ajánlás nem vonható vissza.<sup>266</sup>

Ajánlást a polgárok zaklatása nélkül a jelölő szervezet képviselője vagy a jelöltként indulni szándékozó választópolgár, illetve annak képviselője **bárhol** gyűjthet, **kivéve:**

- az ajánlást gyűjtő és az ajánló munkahelyén munkaidejében vagy munkavégzési kötelezettsége teljesítése közben;
- a Magyar Honvédségnél és a központi államigazgatási szerveknél szolgálati viszonyban levő személytől a szolgálati helyén vagy szolgálati feladatának teljesítése közben;
- tömegközlekedési eszközön;

---

263 Ve. 120. §.

264 Ve. 121. §.

265 A gyakorlatban kopogtatócédulának is hívják.

266 Ve. 122. §.



- állami, helyi és nemzetiségi önkormányzati szervek hivatali helyiségében;
- felsőoktatási és köznevelési intézményben;
- egészségügyi szolgáltató helyiségében.

Az ajánlásért az ajánlást adó választópolgár részére előnyt adni vagy ígérni tilos. Az ajánlást adó választópolgár az ajánlásért nem kérhet előnyt, illetve nem fogadhat el előnyt vagy annak ígérését.

**Érvénytelen** az az ajánlás, amelyet az ajánlási szabályok megsértésével gyűjtöttek.<sup>267</sup>

A **jelöltet** az ajánlóívek átadásával kell **bejelenteni** a nyilvántartásba vételre illetékes választási bizottságnál. A független jelöltként indulni szándékozó választópolgár, illetve a jelöltet állítani szándékozó jelölő szervezet a rendelkezésére bocsátott összes **ajánlóívet** köteles **átadni a választási irodának** a jelölt bejelentésére rendelkezésre álló határidőben (e kötelezettség elmulasztása esetén az illetékes választási bizottság a törvényben meghatározott összegű bírságot szab ki).<sup>268</sup>

Az **ajánlásokat** a választási iroda a jelölt bejelentésétől számított 3 napon belül **ellenőrzi**, amelynek eredményéről tájékoztatja a jelölt nyilvántartására illetékes választási bizottságot. Az ajánlóíveket az illetékes választási iroda a szavazást követő 90. nap utáni munkanapon megsemmisíti.<sup>269</sup>

A lista bejelentésének tartalmaznia kell a listán állított valamennyi jelölt

- nevét,
- személyi azonosítóját,
- lakcímét, valamint
- nyilatkozatát arról, hogy
- a jelölést elfogadja,
- nincs olyan tisztsége, amely összeférhetetlen a képviselői megbízással, illetve megválasztása esetén arról lemond.

A listán **legfeljebb háromszor annyi** jelölt állítható, mint a listán megszerezhető mandátumok száma. A listán szereplő jelöltek sorrendjét a **jelölő szervezet határozza meg**, amelyet a lista bejelentése után nem lehet módosítani. Ha valamelyik jelölt a listáról kiesett, helyére a listán soron következő jelölt lép.<sup>270</sup>

Az illetékes **választási bizottság** minden, a törvényes feltételeknek megfelelő jelölő szervezetet, jelöltet, illetve listát – legkésőbb a bejelentését követő 3. napon – **nyilvántartásba vesz**. A választási iroda a bejelentett szervezet létezését és adatainak hitelessé-

267 Ve. 123. §.

268 Ve. 124. §.

269 Ve. 125–128. §.

270 Ve. 129–131. §.

gét a civil szervezetek bírósági nyilvántartásában, a bejelentett jelölt adatait a központi névjegyzékben ellenőrzi.<sup>271</sup>

A bejelentett és a nyilvántartásba vett jelölő szervezetek, jelöltek és listák **közhiteles, elektronikus nyilvántartását** a Nemzeti Választási Iroda vezeti, az esetleges változásokat a nyilvántartásba vevő vagy abból törülő választási bizottság mellett működő választási iroda vezeti át a nyilvántartáson.<sup>272</sup>

A jelölő szervezetet a területi választási bizottság vagy a Nemzeti Választási Bizottság – amelynél a jelölő szervezetet bejelentették – veszi nyilvántartásba.<sup>273</sup>

Az egyéni listás és az egyéni választókerületi jelölt, valamint a polgármesterjelölt állításához szükséges ajánlások számát a helyi választási iroda vezetője, a főpolgármesterjelölt, valamint a megyei lista állításához szükséges ajánlások számát a területi választási iroda vezetője állapítja meg a szavazást megelőző 58. naptól követő munkanapon.<sup>274</sup>

A Ve. szerint egy választópolgár jelölési fajtánként egy jelöltet, illetve listát ajánlhat, az Övjt. ehhez még azt is hozzáteszi, hogy csak egy településen, fővárosi kerületben, megyében fogadhat el jelölést. Ha az ajánlások ellenőrzése során a választási iroda megállapítja, hogy az ajánlást adó választópolgár ugyanazon jelölési fajtán belül másik ajánlást is adott, valamennyi ajánlása érvénytelen.<sup>275</sup>

Az egyéni listás és az egyéni választókerületi jelöltet, a polgármesterjelöltet és a főpolgármester-jelöltet legkésőbb a szavazást megelőző 27. napon kell bejelenteni. Az egyéni listás és az egyéni választókerületi jelöltet, valamint a polgármesterjelöltet a helyi választási bizottság, a főpolgármester-jelöltet a területi választási bizottság veszi nyilvántartásba.<sup>276</sup>

A kompenzációs listát, valamint a megyei és a fővárosi listát legkésőbb a szavazást megelőző 26. napon kell bejelenteni. A kompenzációs listát a helyi választási bizottság, a megyei, illetve a fővárosi listát a területi választási bizottság veszi nyilvántartásba.<sup>277</sup>

### 6.1.7 Választási kampány<sup>278</sup>

A **választási kampány** a szavazás napját megelőző 50. naptól a szavazás napjáig, a szavazás befejezéséig tart; azonban a szavazóhelyiségek bejáratától számított 150 méteres távolságon belül – közterületen – választási kampánytevékenység a szavazás napján nem folytatható. **Kampányeszköz** minden olyan eszköz, amely alkalmas a választói akarat befolyásolására vagy annak megkísérlésére, különösen:

271 Ve. 132–134. §.

272 Ve. 135–136. §.

273 Ve. 307/D §.

274 Ve. 307/E §. Mivel az Övjt. csak %-os arányokat tartalmaz e tekintetben.

275 Ve. 307/F § és Övjt. 8. § (1) bek.

276 Ve. 307/G §.

277 Ve. 307/I §.

278 Ve. 139–143. §.

- a plakát (választási falragasz, felirat, szórólap, vetített kép, embléma);
- a jelölő szervezet vagy a jelölt által történő közvetlen megkeresés (ügynevezett közvetlen politikai kampány);
- a politikai reklám és a politikai hirdetés;
- a választási gyűlés.

**Kampánytevékenység** a kampányeszközök kampányidőszakban történő felhasználása és minden egyéb, kampányidőszakban – a választói akarat befolyásolása vagy ennek megkísérlése céljából – folytatott tevékenység. Nem minősül választási kampánynak

- a választási szervek tevékenysége,
- az állampolgárok – mint magánszemélyek – közötti személyes kommunikáció, függetlenül annak tartalmától és formájától.

### 6.1.8 A szavazás

A választópolgár a lakcíme szerinti szavazóköriben szavazhat a **szavazóhelyiségben** vagy **mozgóurnával**.<sup>279</sup> A szavazóhelyiségben a szavazás napján **6–19 óráig** lehet szavazni.<sup>280</sup> A szavazóhelyiséget a szavazás ideje alatt nem lehet bezárni, és a szavazást nem lehet meghosszabbítani vagy felfüggeszteni. Ha a szavazás napján a szavazatszámoló bizottság szavazóhelyiségben jelen lévő tagjainak száma **három alá csökken**, vagy a szavazás a választás szabadságát vagy titkosságát, illetve a választás lebonyolítását veszélyeztető esemény miatt lehetetlenné válik, a szavazást a szavazatszámoló bizottság jelen lévő tagjai **azonnal felfüggesztik**, az urnát, továbbá az iratokat zárolják, és a felfüggesztés tényéről a helyi választási iroda vezetőjét haladéktalanul értesítik.<sup>281</sup> A szavazatszámoló bizottság tagjai a szavazóhelyiségben csak a **hivatalosan elhelyezett tollat** használhatják. A szavazatszámoló bizottság tagjai a szavazás időtartama alatt nem használhatnak adatrögzítésre vagy adattovábbításra alkalmas eszközt a szavazóhelyiségben.<sup>282</sup>

A választási iratok, egyéb kellékek elhelyezését követően a szavazás megkezdéséig a szavazatszámoló bizottság és a választási iroda tagjai tartózkodhatnak a szavazóhelyiségben. A szavazás megkezdésétől a szavazás lezárásáig a szavazatszámoló bizottság, a jegyzőkönyvvezető, a médiatartalom-szolgáltató képviselője tartózkodhat a szavazóhe-

279 Az esetleges rongtott szavazólapok kicserélése érdekében a mozgóurnás szavazáshoz a választópolgárok számánál legfeljebb tízzel több szavazólapot visz ki a szavazatszámoló bizottság két tagja. A mozgóurnás szavazás során fel nem használt, előre lebélyezett szavazólapokat a szavazatszámoló bizottság tagjai a szavazóhelyiségbe történő visszaérkezésükkor felhasználásra alkalmatlanná teszik, és külön csomagolják. (Ve. 184. § (2), (4) bek.

280 Ve. 168–169. §.

281 Ve. 170–171. §.

282 Ve. 172. §.

lyiségben. A választópolgár a választójoga gyakorlásához szükséges ideig tartózkodhat a szavazóhelyiségben.<sup>283</sup>

A szavazatszámoló bizottság az urnák állapotát, valamint azt, hogy azok üresek, az **elsőként szavazó választópolgárral** együtt a szavazás megkezdése előtt megvizsgálja (elsőként szavazó választópolgár nem lehet a szavazatszámoló bizottság tagja és a jegyzőkönyvvezető sem). Az **urnákat** az elsőként szavazó választópolgár jelenlétében úgy kell **lezárni**, hogy azokból – az urna szétszedése nélkül – ne lehessen szavazólapot eltávolítani. Ezt követően a szavazatszámoló bizottság jelen levő tagjai és az elsőként szavazó választópolgár a szavazóköri jegyzőkönyvön aláírásával tanúsítja, hogy az urnák lezárásukkor üresek, továbbá az urnák szabályszerű lezárását. A szavazatszámoló bizottság a **mozgóurnába ellenőrző lapot** helyez, amely tartalmazza az ellenőrző lap elhelyezésének időpontját, valamint a szavazatszámoló bizottság jelen levő tagjainak és az elsőként szavazó választópolgárnak az aláírását.<sup>284</sup> A mozgóurnát a szavazatszámoló bizottság két tagja viszi ki – a szavazókör területén belül – a mozgóurnát igénylő választópolgárok jegyzékében szereplő választópolgárhoz; a szavazás titkosságát garantáló körülményeket ilyenkor is biztosítani kell a választópolgár számára.<sup>285</sup>

A szavazóhelyiségben az a választópolgár szavazhat, aki a kinyomtatott szavazóköri **névjegyzékben szerepel**. A választópolgár **igazolja személyazonosságát**, valamint lakcímét vagy személyi azonosítóját. A szavazatszámoló bizottság megállapítja, hogy a polgár szerepel-e a kinyomtatott szavazóköri névjegyzékben. Ha a szavazásnak nincs akadálya, a szavazatszámoló bizottság a választópolgár részére **átadja a szavazólapot**, amelyet a választópolgár jelenlétében a bal felső sarkában bélyegzőlenyomattal lát el, valamint a szavazólap elhelyezésére szolgáló borítékot. A **szavazólap átvételét** a választópolgár a kinyomtatott szavazóköri névjegyzéken saját kezű aláírásával igazolja.<sup>286</sup>

**Külön szavazólap** szolgál:

- az egyéni listás,
- az egyéni választókerületi,
- a polgármester-,
- a megyei vagy fővárosi önkormányzati és
- a főpolgármester-választásra.<sup>287</sup>

A szavazólap kitöltésére **szavazófülke** áll a választópolgár rendelkezésére. A szavazófülke igénybevétele a szavazatszámoló bizottság felhívja a választópolgárt, de arra nem kötelezheti. Az a választópolgár, aki nem tud olvasni, illetve akit testi fogyatékosága vagy egyéb ok akadályoz a szavazásban, általa választott segítő (ha ilyen nincs, akkor a szavazatszámoló bizottság két tagjának együttes) segítségét veheti igénybe. Abban

---

283 Ve. 173. §.

284 Ve. 174. §.

285 Ve. 184–185. §.

286 Ve. 175–179. §.

287 Ve. 307/L § (1) bek.

a szavazóhelyiségben, amelynek szavazóköri névjegyzékében látássérült választópolgár szerepel, Braille-írással ellátott **szavazószablon** vehető igénybe a szavazás segítése céljából.<sup>288</sup>

A választópolgár a szavazólapot **borítékba** helyezheti és az **urnába** dobja. Ha a választópolgár a szavazólap urnába történő helyezése előtt jelzi, hogy a szavazólap kitöltését elrontotta, a rontott szavazólapot a szavazatszámoló bizottság bevonja, egy külön e célra szolgáló borítékba helyezi, és a rontott szavazólap helyett új szavazólapot ad ki (erre egyszer van lehetőség). A 19 órákor sorban álló választópolgárok még szavazhatnak. Ezután a szavazatszámoló bizottság a **szavazást lezárja**.<sup>289</sup>

**Érvényesen szavazni** csak a hivatalos szavazólapon szereplő jelöltre, listára lehet. **Érvényesen szavazni** a jelölt neve melletti, illetve lista neve feletti körbe tollal írt két, egymást metsző vonallal lehet.<sup>290</sup>

### 6.1.9 Az eredmény megállapítása

A szavazatszámolás során a szavazatszámoló bizottság, a jegyzőkönyvvezető, valamint a médiatartalom-szolgáltató képviselője tartózkodhat a szavazóhelyiségben.

A szavazóhelyiségben és a mozgóurnába leadott **szavazatokat** a szavazatszámoló bizottság a szavazás lezárását követően haladéktalanul **megszámolja**.<sup>291</sup>

A szavazatszámoló bizottság a névjegyzék alapján megállapítja a szavazáson megjelent **választópolgárok számát**. A szavazatszámoló bizottság az urna felbontása előtt **ellenőrzi** az urna sértetlenségét, és felbontja az urnát.<sup>292</sup>

Érvénytelen a szavazólap, ha

- nincs ellátva a hivatalos bélyegzőlenyomattal,
- a törvényben meghatározottnál több szavazatot tartalmaz, vagy
- nem tartalmaz érvényes szavazatot.<sup>293</sup>

Érvénytelen az a szavazat, amelyet

- a) nem a törvényben meghatározott módon (a jelölt neve melletti, illetve lista neve feletti körbe tollal írt két, egymást metsző vonallal) adtak le;
- b) kiesett jelöltre, listára adtak le.<sup>294</sup>

288 Ve. 180–181. §, valamint 167. § (5) bek.

289 Ve. 182–183. §.

290 Ve. 186. §.

291 Ve. 187–188. §.

292 Ve. 190–191. §.

293 Ve. 193. § (1) bek.

294 Ve. 193. § (2) bek.

A szavazatszámoló bizottság először megszámlálja a **fel nem használt**, valamint a **rontott** szavazólapokat, és azokat külön-külön csomagolja.<sup>295</sup>

A szavazatszámoló bizottság külön csoportba helyezi és összeszámlálja az **érvénytelen** szavazólapokat és azokat külön csomagolja. Az érvénytelenség okát a szavazólap hátoldalára rá kell vezetni, és azt a szavazatszámoló bizottság jelen lévő tagjai aláírják.<sup>296</sup>

Végezetül az **érvényes** szavazatokat jelöltenként, illetve listánként külön-külön meg kell számolni, majd el kell végezni a szavazólapok csomagolását.<sup>297</sup>

A szavazólapokat, illetve a szavazatokat **legalább kétszer** meg kell számlálni. Az ismételt számlálást addig kell folytatni, amíg annak eredménye valamely megelőző számlálás eredményével azonos nem lesz.<sup>298</sup>

A szavazatszámoló bizottság a szavazatok megszámlálását követően megállapítja a választás **szavazóköri eredményét**. A választási bizottság megállapítja a **választás eredményét**. A szavazóköri, valamint a választási eredményről **jegyzőkönyvet** kell készíteni **két példányban**, melyeket a választási bizottság jelen lévő tagjai aláírnak. A szavazatszámoló bizottság jegyzőkönyvvezetője a szavazóköri jegyzőkönyv adattartalmát haladéktalanul a helyi választási irodába továbbítja, amely azt a szavazatösszesítő informatikai rendszerben rögzíti.<sup>299</sup>

A helyi választási bizottság a szavazóköri jegyzőkönyvek alapján összesíti

- a polgármester-választás, valamint
- az egyéni listás választás vagy az egyéni választókerületi választás szavazóköri eredményeit, és megállapítja a választás eredményét; illetve
- megállapítja a kompenzációs listás választás eredményét (az egyéni választókerületi választás eredményéről kiállított, jogerős jegyzőkönyvek alapján).<sup>300</sup>

A megyei, illetve a fővárosi önkormányzati és a főpolgármester-választás eredményéről kiállított szavazóköri jegyzőkönyv egy példányát a helyi választási iroda legkésőbb a szavazást követő napon 10 óráig a területi választási irodához szállítja. A területi választási bizottság a szavazóköri jegyzőkönyvek alapján megállapítja a megyei, illetve a fővárosi önkormányzati és a főpolgármester-választás eredményét.<sup>301</sup>

A jegyzőkönyv egy példánya az illetékes választási irodában a szavazást követő három napon belül **megtekinthető**. A szavazólapokat a helyi választási irodában kell elhelyezni, és 90 napig **meg kell őrizni** úgy, hogy illetéktelen személyek részére ne váljanak hozzáférhetővé. A szavazást követő 90. nap utáni munkanapon a választási iratokat **meg kell semmisíteni**, a jegyzőkönyvek kivételével.<sup>302</sup>

---

295 Ve. 189. §.

296 Ve. 194. §.

297 Ve. 195. §.

298 Ve. 196. §.

299 Ve. 199–202. §.

300 Ve. 307/N §.

301 Ve. 307/O §.

302 Ve. 204–205. §.

A szavazatszámllálásra és a jegyzőkönyvek elkészítésére vonatkozó szabályokat külön-külön kell alkalmazni:

- az egyéni listás,
- az egyéni választókerületi,
- a polgármester-,
- a megyei vagy fővárosi önkormányzati és
- a főpolgármester-választás tekintetében.<sup>303</sup>

A választás eredményét megállapító választási bizottság a választás eredményének jogerőssé válását követő 3 napon belül átadja a **megbízólevelet** a megválasztott képviselőnek.<sup>304</sup>

### 6.1.10 Jogorvoslatok

A választási eljárásban igénybe vehető **jogorvoslatok** az alábbiak:

- kifogás;
- fellebbezés;
- bírósági felülvizsgálat;
- a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz;<sup>305</sup>
- a szavazókörök kialakításával és felülvizsgálatával kapcsolatos jogorvoslat;
- a névjegyzékkel kapcsolatos jogorvoslat;
- a jelöltek, listák sorrendjének sorsolása elleni jogorvoslat;
- a szavazólap adattartalmának jóváhagyása elleni jogorvoslat;
- a választás eredménye elleni jogorvoslat;
- jogorvoslat a választási szerv hallgatása miatt.

Lássuk az egyes jogorvoslati eszközöket részletesen:

---

303 Ve. 307/M §.

304 Ve. 206. §.

305 Ennek jogszabályi háttere az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 56. §-a. Az Alkotmánybíróság a beérkezésétől számított három munkanapon belül, a befogadott alkotmányjogi panaszról további három munkanapon belül dönt.

Jogorvoslat neve	KIFOGÁS <sup>306</sup>
<b>Jogalapja</b>	a választásra irányadó jogszabály, a választás, a választási eljárás alapelveinek megsértése
<b>Benyújtásra jogosult</b>	a központi névjegyzékben szereplő választópolgár, jelölt, jelölő szervezet, az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet (ÍRÁSBAN, személyesen, levélben, telefaxon vagy e-mailben)
<b>Tartalma</b>	a jogszabálysértés megjelölése; a jogszabálysértés bizonyítékai; a benyújtó neve, lakcíme, postai értesítési címe; a benyújtó személyi azonosítója, jelölő vagy más szervezet esetén a bírósági nyilvántartásba vételi szám
<b>Határideje</b>	Legkésőbb a sérelmezett jogszabálysértés elkövetésétől számított 3. napon megérkezzen a kifogás elbírálására hatáskörrel rendelkező VB-hoz. (ÁTTÉTEL: ha a VB megítélése szerint a kifogás elbírálására nem az a VB illetékes, amelyhez azt benyújtották, az ügyet – legkésőbb a beérkezését követő napon – jegyzőkönyvbe foglalt döntéssel átteszi az annak elbírálására illetékes VB-hoz.)
<b>Elbírálása</b>	Legkésőbb a beérkezésétől számított 3. napon dönt a VB a rendelkezésre álló adatok alapján. ÉRDEMI VIZSGÁLAT NÉLKÜLI ELUTASÍTÁS: nem a jogosult nyújtotta be; elkészt; nem tartalmazza a törvényben előírtakat; az elbírálás nem tartozik egyik választási bizottság hatáskörbe sem. A KIFOGÁSNAK HELYT AD: megállapítja a jogszabálysértés tényét; a jogsértőt eltiltja a további jogszabálysértéstől; a választási eljárást vagy annak a jogorvoslattal érintett részét megsemmisíti és megismételteti; bírságot is kiszabhat. Ennek esetei: a választási kampány szabályainak megsértése; a független jelöltként indulni szándékozó választópolgár, illetve a jelöltet állítani szándékozó jelölő szervezet által a választási iroda részére történő ajánlói-átadási kötelezettség elmulasztása; a névjegyzékből való adatszolgáltatás adatainak meghatározott célra való felhasználására vonatkozó kötelezettség megszegése. <sup>307</sup> A KIFOGÁST ELUTASÍTTA

7. táblázat: Kifogás (forrás: saját szerkesztés)

306 Ve. 208–220. §.

307 Ve. 124. § (2) bek., 155. §, 218. § (2) bek. d) pont. Lásd továbbá a 219. §-t.



Jogorvoslat neve	FELLEBBEZÉS <sup>308</sup>
<b>Jogalapja</b>	A VB elsőfokú határozata ellen a) jogszabálysértésre hivatkozással; b) a VB mérlegelési jogkörben hozott határozata ellen.
<b>Benyújtásra jogosult</b>	a központi névjegyzékben szereplő választópolgár; jelölt; jelölő szervezet; az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet (személyesen, levélben, telefaxon vagy e-mailben)
<b>Tartalma</b>	a kérelem jogalapja; a benyújtó neve, lakcíme, postai értesítési címe; - a benyújtó személyi azonosítója, jelölő vagy más szervezet esetében a bírósági nyilvántartásba vételi szám
<b>Határideje</b>	Legkésőbb a megtámadott határozat meghozatalától számított 3. napon megérkezzen a megtámadott határozatot hozó VB-hoz (nem utasítható el a fellebbezés, ha azt a jogosult az elbírálásra jogosult VB-nál terjeszti elő határidőben).
<b>Elbírálása</b>	Az elbírálásra jogosult VB legkésőbb a beérkezéstől számított 3. napon dönt. A VB a sérelmezett határozatot, valamint az azt megelőző eljárást megvizsgálja. <b>ÉRDEMI VIZSGÁLAT NÉLKÜLI ELUTASÍTÁS:</b> nem a jogosult nyújtotta be; elkésztett; nem a megtámadott határozatot hozó VB-hoz nyújtották be; nem tartalmazza a törvényben előírtakat. <b>A VB A MEGTÁMADOTT HATÁROZATOT:</b> helybenhagyja vagy - megváltoztatja.
<b>Nincs helye fellebbezésnek</b>	a jegyzőkönyvbe foglalt döntés, a másodfokon eljáró VB által hozott határozat, a NVB határozata ellen
<b>Egyéb megjegyzés</b>	Új tények és bizonyítékok is felhozhatók. A fellebbezési eljárás során hozott határozatot a másodfokon eljáró választási bizottság közli a fellebbezővel és azokkal, akikkel az elsőfokú határozatot közölték.

8. táblázat: Fellebbezés (forrás: saját szerkesztés)

308 Ve. 221–233. §.

Jogorvoslat neve	BÍRÓSÁGI FELÜLVIZSGÁLAT <sup>309</sup>
<b>Jogalapja</b>	A VB másodfokú határozata, továbbá a NVB határozata ellen a) jogszabálysértésre hivatkozással, b) a VB mérlegelési jogkörben hozott határozata ellen. A bírósági felülvizsgálatra csak akkor kerülhet sor, ha - a választási eljárásban a fellebbezési jogot kimerítették vagy - a fellebbezés a Ve. szerint kizárt.
<b>Benyújtásra jogosult</b>	- az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet (személyesen vagy levélben, illetve minősített elektronikus aláírással ellátott elektronikus dokumentumként). AZ ÜGYVÉDI KÉPVISELET KÖTELEZŐ (a jogi szakvizsgálóval rendelkező személy saját ügyében ügyvédi képviselőt nélkül is eljárhat).
<b>Tartalma</b>	- a kérelem jogalapja; - a benyújtó neve, lakcíme, postai értesítési címe; - a benyújtó személyi azonosítója, jelölő vagy más szervezet esetében a bírósági nyilvántartásba vételi szám.
<b>Határideje</b>	Legkésőbb a megtámadott határozat meghozatalától számított 3. napon megérkezzen a megtámadott határozatot hozó VB-hoz (nem utasítható el a kérelem, ha azt a jogosult az elbírálásra jogosult bíróságnál terjeszti elő határidőben).
<b>Elbírálása</b>	A bíróság legkésőbb a beérkezéstől számított 3. napon dönt. <sup>310</sup> a) a másodfokú határozatot hozó VB székhelye szerint illetékes ítélőtábla; b) NVB határozata esetén a Kúria jár el. A bíróság nemperes eljárásban, három hivatásos bíróból álló tanácsban jár el. A bíróság a sérelmezett határozatot, valamint az azt megelőző eljárást megvizsgálja. ÉRDEMI VIZSGÁLAT NÉLKÜLI ELUTASÍTÁS: - nem a jogosult nyújtotta be; - elkésett; - nem a megtámadott határozatot hozó VB-hoz nyújtották be; - nem tartalmazza a törvényben előírtakat; - ha a kérelmet a kötelező ügyvédi képviselőre vonatkozó rendelkezés megsértésével nyújtják be. A BÍRÓSÁG A MEGTÁMADOTT HATÁROZATOT: - helybenhagyja vagy - megváltoztatja.
<b>Nincs helye bírósági felülvizsgálatnak</b>	A jegyzőkönyvbe foglalt döntés ellen.
<b>Egyéb megjegyzés</b>	Új tények és bizonyítékok is felhozhatók. A bíróság a határozatát nyilvánosságra hozza. A bírósági felülvizsgálat során hozott határozatot a kérelmezővel és azokkal, akikkel a másodfokú határozatot közölték, a bíróság közli. További jogorvoslatnak helye nincs.

9. táblázat: Bírósági felülvizsgálat (forrás: saját szerkesztés)

309 Ve. 221–233. §.

310 A bírósági eljárásban a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény közigazgatási perekre vonatkozó rendelkezéseit (XX. fejezet) kell – a Ve.-ben foglalt eltérésekkel – megfelelően alkalmazni [Ve. 228. § (2) bek.].

<b>További jogorvoslati eszközök</b>	
<b>A szavazókörök Kialakításával és felülvizsgálatával kapcsolatos Jogorvoslat<sup>311</sup></b>	HVI vezetőjének határozata ellen a közzététel időtartama alatt nyújtható be <b>fellebbezés</b> , amelyet a TVI vezetője bírál el 3 napon belül: - a szavazóköri beosztást módosítja vagy - a fellebbezést elutasítja. További jogorvoslatnak helye nincs.
<b>A névjegyzékkel Kapcsolatos Jogorvoslat<sup>312</sup></b>	A HVI szavazóköri névjegyzékkel kapcsolatos kérelmet elbíráló döntése ellen az értesítés kézhezvételét/megküldését követő 3. napon (de nem később, mint a szavazást megelőző 2. nap) lehet <b>fellebbezést</b> benyújtani. A megtámadott határozatot hozó HVI vezetőjéhez kell benyújtani. A HVI vezetője legkésőbb a beérkezést követő 15. napon dönt: - a fellebbezésnek helyt ad, a névjegyzéket módosítja; - ha a fellebbezésnek nem ad helyt, azt legkésőbb az elbírálására rendelkezésre álló határidő utolsó napján felterjeszti a járásbírósághoz.
<b>A jelöltek, listák sorrendjének sorsolása elleni jogorvoslat<sup>313</sup></b>	<b>Önálló jogorvoslatnak nincs</b> helye, de a sorsolás törvényessége elleni jogorvoslat a szavazólap adattartalmának jóváhagyása elleni bírósági felülvizsgálati kérelemben foglalható (lásd a táblázat következő sorában).
<b>A szavazólap Adattartalmának jóváhagyása elleni Jogorvoslat<sup>314</sup></b>	A VB-nak a szavazólap adattartalmának jóváhagyásával kapcsolatos határozata ellen <b>bírósági felülvizsgálati kérelmet</b> lehet benyújtani úgy, hogy az legkésőbb a VB határozatának meghozatalát követő napon megérkezzen a megtámadott határozatot hozó VB-hoz. A kérelmet a VB székhelye szerinti ítéletábrába, a NVB esetén a Kúria bírálja el legkésőbb a felterjesztését követő napon.
<b>A választás eredménye elleni jogorvoslat<sup>315</sup></b>	A SZSZB szavazóköri eredményt megállapító döntése ellen csak a VB-nak a választási eredményt megállapító döntése elleni fellebbezéssel együtt van helye. A VB-nak a választás eredményét megállapító döntése ellen <b>fellebbezést</b> lehet benyújtani, amelynek jogalapja lehet: a) a SZSZB szavazóköri eredményt megállapító döntésének törvénysértő volta; b) a szavazóköri eredmények összesítésére és a választási eredmény megállapítására vonatkozó szabályok megsértése.
<b>Jogorvoslat a választási szerv hallgatása miatt<sup>316</sup></b>	Ha a választási szerv eljárási kötelességének határidőn belül nem tesz eleget, a felettes választási szerv az erre irányuló <b>kifogás</b> megérkezésétől vagy a hivatalos tudomásszerzéstől számított 3 napon belül megállapítja a jogszabálysértés tényét és a) a mulasztó választási szervet az eljárás soron kívüli lefolytatására utasítja vagy b) meghozza az elmulasztott döntést. Ha a NVB eljárási kötelességének határidőn belül nem tesz eleget, a Kúria az erre irányuló kifogás megérkezésétől számított 3 napon belül megállapítja a jogszabálysértés tényét, és a NVB-t az eljárás soron kívüli lefolytatására utasítja.

10. táblázat: További jogorvoslati eszközök (forrás: saját szerkesztés)

311 Ve. 234. §.

312 Ve. 235–238. §.

313 Ve. 239. §.

314 Ve. 241. §.

315 Ve. 242. §.

316 Ve. 307/P és 307/Q §.

Néhány további, speciális jogorvoslatra vonatkozó szabály a helyhatósági választásoknál.<sup>317</sup>

A HVB dönt	A TVB dönt	A NVB dönt	Bírósági felülvizsgálat iránti kérelem
a SZSZB tevékenysége, döntése elleni <b>kifogásról</b> ;	minden olyan <b>kifogásról</b> , amely kifejezetten - a megyei vagy fővárosi önkormányzati választáshoz vagy - a főpolgármester-választáshoz kapcsolódik;	minden olyan kifogásról, amely nem tartozik a HVB, illetve a TVB hatáskörébe és az elkövetés helye nem határozható meg;	
a szavazóhelyiségben elkövetett egyéb cselekménnyel kapcsolatos <b>kifogásról</b> ;	minden olyan <b>kifogásról</b> , amely nem tartozik a HVB hatáskörébe és az elkövetés helye a TVB illetékességi területén található;	a TVB döntése elleni <b>fellebbezésről</b> .	A HVI vezetőjének az egyéni választókerületek kialakításáról és felülvizsgálatáról szóló határozata ellen a közzététel időtartama alatt, a kérelmet a törvényszék bírálja el.
minden olyan <b>kifogásról</b> , amely kifejezetten - az egyéni listás, - az egyéni választókerületi, - a kompenzációs listás vagy - a polgármester-választáshoz kapcsolódik.	a HVB döntése elleni <b>fellebbezésről</b> .		

11. táblázat: További, speciális jogorvoslatra vonatkozó szabályok a helyhatósági választásoknál (forrás: saját szerkesztés)

317 Ve. 307/P és 307/Q. §.

## 6.2 A helyi önkormányzati választások különös szabályai

### 6.2.1 A polgármesterek választása

**Polgármesterjelölt** az, akit

- a) a 10 000 vagy annál kevesebb lakosú település választópolgárainak legalább 3%-a;
- b) a 10 000 lakost meghaladó, de 100 000 vagy annál kevesebb lakosú település választópolgárainak 2%-a, de legalább 300 választópolgár;
- c) a 100 000-nél több lakosú település esetén a választópolgárok 1%-a, de legalább 2000 választópolgár jelöltnek ajánlott.

**Főpolgármester-jelölt** az, akit a főváros választópolgárainak 2%-a ajánlott.<sup>318</sup>

A polgármestert és a főpolgármestert a települések választópolgárai közvetlenül választják.

Polgármester, főpolgármester az a jelölt lesz, aki a legtöbb érvényes szavazatot kapta (**úgynevezett relatív többség**).<sup>319</sup>

### 6.2.2 Az egyéni listás választási rendszer

**A 10 000 vagy ennél kevesebb lakosú településen** a képviselőket **egyéni listás** (korábban kislistás) választási rendszerben választják meg, ahol a település egésze egy választókerületet alkot, és amelyben a képviselők száma az alábbiak szerint alakul.<sup>320</sup>

Lakosságszám	A képviselő-testület létszáma
100 lakosig	2 fő
1 000 lakosig	4 fő
5 000 lakosig	6 fő
10 000 lakosig	8 fő

12. táblázat: A képviselő-testület létszámának alakulása a 10 000 vagy ennél kevesebb lakosú településeken (Forrás: saját szerkesztés)

318 Övjt. 9. § (3)–(4) bek.

319 Övjt. 12. §.

320 Övjt. 4. §.

321 Az Övjt. értelmében a lakosságszám azon személyek száma, akiknek a polgárok személyi és lakcímadatait tartalmazó nyilvántartásban szereplő lakóhelye, lakóhely hiányában tartózkodási helye az adott település (fővárosi kerület), a főváros, a megye közigazgatási területén található, vagy akiknek a lakóhelye csak az adott település (fővárosi kerület) megnevezését tartalmazza (Övjt. 2. §).

A települési önkormányzat képviselő-testülete tagjainak számát a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választása évének január 1-jei lakosságszáma alapján kell meghatározni.<sup>322</sup>

Ebben a választási rendszerben a választópolgár egyidejűleg legfeljebb

- egy polgármesteri,
- egy egyéni listás és
- egy megyei listás jelöltséget fogadhat el.<sup>323</sup>

Egyéni listás képviselőjelölt az, akit az adott választókerület választópolgárainak **legalább 1%-a** jelöltnek ajánlott.

Az egyéni listán azok a jelöltek lesznek képviselők, akik a megválasztható képviselők száma szerint a legtöbb érvényes szavazatot kapták (**relatív többség**). Szavazategyenlőség esetén **sorsolással** kell megállapítani, hogy az egyenlő számú szavazatot elért jelöltek közül melyik szerez mandátumot.

Az egyéni listás szavazólapon a választópolgár legfeljebb annyi jelöltre szavazhat, ahány egyéni listás mandátum kiosztható.

Ha az egyéni lista jelöltjét polgármesternek megválasztották, az egyéni listáról törölni kell, és helyébe a következő legtöbb szavazatot elért jelölt lép.<sup>324</sup>

Ha az egyéni listáról megválasztott képviselő helye üresedik meg, helyére a következő legtöbb szavazatot elért jelölt lép. Ha az egyéni listán nincs több jelölt, akkor időközi választást nem kell kiírni, a mandátum a következő általános választásig betöltetlen marad.<sup>325</sup>

### 6.2.3 A vegyes választási rendszer

A **10 000-nél több lakosú településen** és a **fővárosi kerületben** a képviselők vegyes választási rendszerben, vagyis:

- **egyéni választókerületben** és
- **kompensációs listán**

szereznek mandátumot.<sup>326</sup>

---

322 Övjt. 3. §.

323 Övjt. 8. § (2) bek.

324 Övjt. 13. §.

325 Övjt. 21. § (1) és (3) bek.

326 Övjt. 5. § (1) bek.

Az egyéni választókerületek és a kompenzációs listás mandátumok száma: <sup>327</sup>		
Lakosságszám	Egyéni választókerületi mandátumok száma	Kompenzációs listás mandátumok száma
25 000 lakosig	8	3
50 000 lakosig	10	4
75 000 lakosig	12	5
100 000 lakosig	14	6
Minden további 10 000 lakos után eggyel nő az egyéni választókerületben, és minden további 25 000 lakos után eggyel nő a kompenzációs listán választott képviselők száma.		

13. táblázat: Az egyéni választókerületek és a kompenzációs listás mandátumok száma (forrás: saját szerkesztés)

A vegyes választási rendszerben a választópolgár egyidejűleg:

- a) a fővároson kívül legfeljebb
  - egy egyéni választókerületi,
  - egy kompenzációs és
  - egy megyei listás jelöltséget,
- b) a fővárosban
  - egy egyéni választókerületi,
  - egy kompenzációs listás és
  - egy fővárosi listás jelöltséget fogadhat el,
- c) ha Budapesten a jelölt fővárosi kerületi kompenzációs listáról és fővárosi területi listáról egyaránt mandátumot szerez, úgy 30 napon belül nyilatkoznia kell, hogy melyiket fogadja el. Amelyik listáról nem fogadta el a mandátumot, arról a listáról törölni kell.<sup>328</sup>

A vegyes választási rendszerben a polgármester-jelölt egyidejűleg:

- a) a fővároson kívül
  - egy egyéni választókerületi,
  - egy kompenzációs és
  - egy megyei listás jelöltséget,
- b) a fővárosban
  - egy egyéni választókerületi,
  - egy kompenzációs listás és
  - egy fővárosi listás jelöltséget fogadhat el.<sup>329</sup>

<sup>327</sup> Övjt. 5. § (2) bek. Ezek megoszlása nagyjából – az egyéni választókerületi és a kompenzációs mandátumok sorrendjében – 70–30%.

<sup>328</sup> Övjt. 8. § (3) bek.

<sup>329</sup> Övjt. 8. § (4) bek.

Egy jelölő szervezet egy egyéni választókerületben csak egy jelöltet állíthat.<sup>330</sup>

Egyéni választókerületi képviselőjelölt az, akit az adott választókerület választópolgárainak **legalább 1%-a** jelöltnek ajánlott, kompenzációs listát pedig az a jelölő szervezet állíthat, amely a település egyéni választókerületeinek **több mint felében** jelöltet állított. Azok a jelölő szervezetek, amelyek az egyéni választókerületek több mint felében közös egyéni jelöltet állítottak, közös kompenzációs listát állíthatnak.<sup>331</sup>

Az egyéni választókerületben az a jelölt lesz képviselő, aki a legtöbb érvényes szavazatot kapta (**relatív többség**).<sup>332</sup> A kompenzációs lista pedig a választókerületben összeített **töredékszavazatok arányában** kap mandátumot. **Töredékszavazatnak** minősül az egyéni választókerületekben a jelölő szervezet jelöltjére leadott minden olyan szavazat, amellyel nem szereztek mandátumot. A közös jelöltekre leadott töredékszavazatnak minősülő szavazatok a közös jelöltet állító jelölő szervezetek közös kompenzációs listájára kerülnek. A kompenzációs mandátum **számítási módja** a következő:

- a) Össze kell állítani egy táblázatot, amelyben minden lista neve alatt képezni kell egy számoszlopot. A számoszlop első száma az adott lista szavazatainak száma. A számoszlop következő számai az adott lista szavazatainak száma elosztva hárommal, ötten, héttel, rendre az új osztó az előző osztó kettővel megnövelt értéke.<sup>333</sup>
- b) Meg kell keresni a táblázatban előforduló legnagyobb számot, és amelyik lista számoszlopában találjuk meg azt, az a lista kap egy mandátumot. Ezt követően meg kell keresni a következő legnagyobb számot. Amelyik lista oszlopában találjuk, az a lista kap egy mandátumot. Ezt az eljárást kell folytatni mindaddig, míg kiosztásra kerül az összes mandátum.
- c) Ha a táblázatban előforduló legnagyobb szám keresésekor egyenlő legnagyobb számok vannak, akkor az a lista kap mandátumot, amelyik addig még nem szerzett mandátumot, vagy amelyik kevesebb mandátumot kapott, végezetül, amelyik a listasorsolásnál kisebb sorszámot kapott.

Lássuk példának okáért, hogy ki kapja a kompenzációs mandátumokat egy 95 327 lakosú településen!

---

330 Övjt. 8. § (7) bek.

331 Övjt. 9. § (1) bek., 10. § (1) bek. és 11. § (1) bek.

332 Övjt. 14. §.

333 Ez az ún. változtatott Sainte–Laguë-módszer [a pozitív páratlan számokkal végzi az osztásokat (1, 3, 5, 7...)].



Osztószámok/ Szavazatszámok	1. „A” párt	2. „B” párt	3. „C” párt	4. „D” társadalmi szervezet
	40 052	36 198	40 052	8 790
3	13 351	12 066	13 351	2 930
5	8 010	7 240	8 010	1 758
7	5 722	5 171	5 722	1 256

14. táblázat: Példa: Ki kapja a kompenzációs mandátumokat egy 95 327 lakosú településen?

*Először is azt kell megállapítanunk, hogy a lakosság szám alapján hány kompenzációs listás mandátumot kell kiosztani a településen. A törvény alapján ilyen esetben 6 kompenzációs mandátum osztható ki a 95 327 lakosú településen. A táblázatban előforduló legnagyobb szám a 13 351, de mivel a táblázatban egyenlő legnagyobb számok vannak (hiszen a „C” párt oszlopában is megtaláljuk ugyanezt a számot), ezért azt a kiegészítő elvet alkalmazzuk, miszerint az a lista kap mandátumot, amelyik a listasorsolásnál kisebb sorszámot kapott. Tehát az első mandátumot az „A” párt kapja, mivel a listasorsolásnál kisebb sorszámot kapott (1.). A második mandátumot a „C” párt kapja, mivel övé a következő legnagyobb szám (ez esetben ugyanaz: 13 351) és mivel még nem szerzett mandátumot. A harmadik mandátumot a „B” párt kapja (12 066 szavazat). A negyedik mandátum ugyancsak az „A” párté (8 010 szavazat) a „listasorsolásnál kisebb sorszámot kapott” elv alapján. Az ötödik mandátum a „C” párté, hiszen egyenlő szavazatszám mellett (8 010) kevesebb mandátumot kapott, mint az „A” párt. Végül a 6. mandátumot a „B” párt kapja 7 240 szavazattal.*

Ha egy kompenzációs lista több mandátumot kap, mint a listán szereplő személyek száma, a mandátum betöltetlen marad.<sup>335</sup>

A kompenzációs listáról a jelöltek a bejelentés sorrendjében kapnak mandátumot. A kieső jelölt helyébe a sorrendben utána következő jelölt lép.

Ha a kompenzációs lista jelöltjét polgármesternek, vagy az egyéni választókerületben képviselőnek választották, a kompenzációs listáról törölni kell, és helyébe a listán következő jelölt lép. Ha a kompenzációs listán nincs több jelölt, akkor időközi választást nem kell kiírni, a mandátum a következő általános választásig betöltetlen marad.<sup>336</sup>

Ha a kompenzációs listáról megválasztott képviselő kiesik, helyére az eredetileg bejelentett listáról a jelölő szervezet által bejelentett jelölt lép. Ha a jelölő szervezet a Ve.-ben meghatározott határidőig (legkésőbb a szavazást megelőző 26. napon) nem jelenti be a jelöltet, a megüresedett helyre a listán soron következő jelölt lép.<sup>337</sup>

A kompenzációs lista esetén van úgynevezett **érvényességi küszöb**, ugyanis nem kap mandátumot

334 A sorszámok a listasorsolásnál kapott számokat jelölik.

335 Övjt. 15. §.

336 Övjt. 21. § (3) bek.

337 Övjt. 21. § (2) bek.

- az a kompenzációs lista, amelynek jelöltjei a kompenzációs szavazatok 5%-át nem érték el, vagy
- az a közös kompenzációs lista, amelynek közös jelöltjei a kompenzációs szavazatok 10%-át nem érték el,
- kettőnél több jelölő szervezet által állított közös kompenzációs lista esetében a kompenzációs szavazatok 15%-át nem érték el.<sup>338</sup>

#### 6.2.4 A fővárosi közgyűlés tagjainak választása

A választópolgárok Budapest főváros közgyűlésének tagjait **fővárosi listán** választják meg. Ez esetben Budapest főváros **egy választókerületet** alkot.

A fővárosi közgyűlés tagjainak számát a főváros lakosság száma alapján kell meghatározni oly módon, hogy **minden 50 000 lakos után egy képviselő** választható.<sup>339</sup>

A főpolgármester-jelölt csak fővárosi listás jelöltséget fogadhat el.

A választópolgár fővárosi és megyei listán egyidejűleg nem lehet jelölt.<sup>340</sup>

A fővárosi közgyűlés tagjainak megválasztásánál Budapesten fővárosi listát az a jelölő szervezet állíthat, amely a fővárosi kerületek **több mint felében** kompenzációs listát állított.<sup>341</sup> Azok a jelölő szervezetek, amelyek a fővárosi kerületek több mint felében közös kompenzációs listát állítottak, közös fővárosi listát állíthatnak.<sup>342</sup>

A fővárosi listák **a listákra leadott szavazatok arányában** kapnak mandátumot. A mandátumszámítás módja:

- a) Össze kell állítani egy táblázatot, amelyben minden lista neve alatt képezni kell egy számoszlopot. A számoszlop első száma az adott lista szavazatainak száma, a számoszlop következő számai az adott lista szavazatainak száma elosztva kettővel, hárommal, négyvel, ötten, rendre az egymást követő egész számokkal.<sup>343</sup>
- b) A táblázat segítségével lehet kiosztani a mandátumokat. Meg kell keresni a táblázatban előforduló legnagyobb számot, és amelyik lista számoszlopában találjuk meg azt, az a lista kap egy mandátumot. Ezt követően meg kell keresni a következő legnagyobb számot. Amelyik lista oszlopában találjuk, az a lista kap egy mandátumot. Ezt az eljárást kell folytatni mindaddig, míg kiosztásra kerül az összes mandátum.

338 Övj. 16. §.

339 Jelenleg a tagok száma 33 képviselő és a főpolgármester. [Forrás: 11/2013. (III. 18.) Főv. Kgy. rendelet a Fővárosi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról, 1. § (4) bekezdés, www.budapest.hu, a letöltés időpontja: 2013. július 12.]

340 Övj. 8. § (5) bek. és 8. § (6) bek. 1. mondata.

341 Övj. 10. § (2) bek.

342 Övj. 11. § (2) bek.

343 Ez az ún. változtatott d'Hondt-módszer [ennek az osztószora a pozitív egész számok sorozata (1, 2, 3, 4...)]. A Sainte-Laguë és a d'Hondt-módszereket a legmagasabb átlagok módszerének nevezzük. Forrás: www.wikipedia.org. Letöltés: 2013. július 12.

- c) Ha a táblázatban előforduló legnagyobb szám keresésekor egyenlő legnagyobb számok vannak, akkor az a lista kap mandátumot, amelyik még addig nem szerzett mandátumot, vagy amelyik kevesebb mandátumot kapott, végezetül, amelyik a listsorsolásnál kisebb sorszámot kapott.

Ha egy fővárosi lista több mandátumot kap, mint a listán szereplő személyek száma, a mandátum betöltetlen marad.

A fővárosi listáról a jelöltek a bejelentés sorrendjében kapnak mandátumot. Ha a fővárosi lista *jelöltjét főpolgármesternek* választották, a fővárosi listáról törölni kell, helyébe a sorrendben utána következő jelölt lép. Ha a fővárosi listáról megválasztott képviselő kiesik, helyére az eredetileg bejelentett listáról a jelölő szervezet által bejelentett jelölt lép. Ha a jelölő szervezet a Ve.-ben meghatározott határidőig (legkésőbb a szavazást megelőző 26. napon) nem jelenti be a jelöltet, a megüresedett helyre a listán soron következő jelölt lép.<sup>344</sup> Ha a fővárosi listán nincs több jelölt, akkor időközi választást nem kell kiírni, a mandátum a következő általános választásig betöltetlen marad.<sup>345</sup>

A fővárosi listák esetén is létezik **érvényességi küszöb**, mivel nem kap mandátumot

- az a fővárosi lista, amelynek jelöltjei a fővárosi listákra leadott érvényes szavazatok 5%-át nem érték el, vagy
- az a közös fővárosi lista, amelynek jelöltjei a fővárosi listákra leadott érvényes szavazatok 10%-át nem érték el,
- kettőnél több jelölő szervezet által állított közös fővárosi lista esetében, amelynek jelöltjei a fővárosi listákra leadott érvényes szavazatok 15%-át nem érték el.<sup>346</sup>

## 6.2.5 A megyei közgyűlés tagjainak választása

A megyei önkormányzati képviselőket a választópolgárok megyei listán választják. A választás tekintetében minden megye egy választókerületet alkot, melynek nem része a megyei jogú város,<sup>347</sup> valamint a főváros.

A megyei közgyűlés tagjainak számát a megye lakosság száma alapján kell meghatározni, a következő táblázat mutatja be ennek módját:

344 Övjt. 21. § (2) bek.

345 Övjt. 21. § (3) bek.

346 Övjt. 17-18. §.

347 Ezzel kapcsolatban I. a Comitatus Önkormányzati Szemle 1996/októberi számát, valamint a 63/B/1995-2. AB-határozatot, mely megállapította, hogy „a megyei jogú város választópolgárainak helyi önkormányzáshoz való jogát nem korlátozza az a rendelkezés, mely szerint nem vesznek részt a megyei közgyűlés tagjainak megválasztásában.”

Lakosságszám	A képviselők száma	
400 000-ig	minden 20 000 lakos után 1 képviselő	de minimum 15 képviselő
700 000-ig	20 képviselő	és a 400 000-t meghaladó minden további 30 000 lakos után 1 képviselő
700 000-től	30 képviselő	és a 700 000-t meghaladó minden további 40 000 lakos után 1 képviselő

15. táblázat: A megyei közgyűlés tagjai számának meghatározása (Forrás: saját szerkesztés)

A választópolgár megyei listán és megyei jogú városban egyidejűleg nem lehet jelölt. A választópolgár egyidejűleg nem lehet megyei listán jelölt és megyei jogú városban polgármesterjelölt.<sup>348</sup>

A megyei választókerületben listát állíthat az a jelölő szervezet, amely a választókerület választópolgárai **1%-ának** ajánlását összegyűjtötte.<sup>349</sup> Azok a jelölő szervezetek, amelyek a megyei választókerületben lévő települések választópolgárai 1%-ának, de legalább 2000 választópolgár közös ajánlását összegyűjtötték, közös megyei listát állíthatnak.<sup>350</sup>

A megyei listák a **leadott szavazatok arányában** jutnak mandátumhoz, a mandátum **számítási módja** ugyanaz, mint a fővárosi közgyűlés tagjainak választásánál (lásd a 2.4. alpontot).

Az **érvényességi küszöbnél** is ugyanazok a szabályok, mint a fővárosi közgyűlés esetén, vagyis nem kap mandátumot

- az a megyei lista, amelynek jelöltjei a megyei listákra leadott érvényes szavazatok 5%-át nem érték el, vagy
- az a közös megyei lista, amelynek jelöltjei a megyei listákra leadott érvényes szavazatok 10%-át nem érték el,
- kettőnél több jelölő szervezet által állított közös megyei lista esetében, amelynek jelöltjei a megyei listákra leadott érvényes szavazatok 15%-át nem érték el.

Ha a lista több mandátumot kap, mint a listán szereplő személyek száma, a mandátum betöltetlen marad.<sup>351</sup>

Ha a megyei listáról megválasztott képviselő kiesik, helyére az eredetileg bejelentett listáról a jelölő szervezet által bejelentett jelölt lép. Ha a jelölő szervezet a Ve.-ben

348 Övj. 8. § (6) bek. 2. és 3. mondata.

349 Övj. 9. § (2) bek.

350 Övj. 11. § (3) bek.

351 Övj. 19. §.

meghatározott határidőig (legkésőbb a szavazást megelőző 26. napon) nem jelenti be a jelöltet, a megüresedett helyre a listán soron következő jelölt lép.<sup>352</sup>

Ha a megyei listán nincs több jelölt, akkor időközi választást nem kell kitűzni, a mandátum a következő általános választásig betöltetlen marad.<sup>353</sup>

## 6.2.6 Időközi választás

Időközi választást kell kitűzni <sup>354</sup>	
Egyéni listás választási rendszer esetén	ha kevesebb jelölt indul, mint a megválasztható képviselők száma (a választást nem lehet megtartani);
	ha az Övjt-ben meghatározottnál kevesebb képviselőt választanak meg (a be nem töltött helyekre);
	ha a képviselők száma a képviselő-testület működéséhez szükséges létszám alá csökken (az üres helyekre).
Egyéni választókerület esetén	nem volt jelölt (a választást nem lehet megtartani);
	a legtöbb szavazatot két vagy több jelölt egyenlő számú szavazattal érte el (szavazategyenlőség);
	ha a képviselő megbízatása megszűnik. <sup>355</sup>
Megyei lista esetén	a megyei listán megválasztott képviselők száma a közgyűlés működéséhez szükséges létszáma alá csökken (az üres helyekre).
Fővárosi lista esetén	a fővárosi listán megválasztott képviselők száma a közgyűlés működéséhez szükséges létszám alá csökken (az üres helyekre).
Nem volt polgármester- vagy főpolgármester-jelölt (a választást nem lehet megtartani).	
Ha két vagy több polgármesterjelölt vagy főpolgármester-jelölt egyenlő számú legtöbb szavazatot kapott (szavazategyenlőség).	
A polgármester, főpolgármester megbízatása megszűnik.	
Ha az önkormányzati képviselő-testületet feloszlatták.	
Ha az önkormányzati képviselő-testület feloszlott.	

16. táblázat: Időközi választás (forrás: saját szerkesztés)

352 Övjt. 21. § (2) bek.

353 Övjt. 21. § (3) bek.

354 Övjt. 20. § és 21. § (4) bek.

355 Az Övjt. szerint, ha az egyéni listáról megválasztott képviselő helye üresedik meg, helyére a következő legtöbb szavazatot elért jelölt lép [Övjt. 21. § (1) bek.].



## 7. FEJEZET

### A helyi önkormányzati képviselők<sup>356</sup>

#### 7.1 A helyi önkormányzati képviselő jogállása

A helyi önkormányzati képviselőre vonatkozó rendelkezések az alábbi jogszabályokban lehetők fel:

- Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény);
- A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.);
- A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.);
- A helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény (a továbbiakban: Ökjt.);
- A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (a továbbiakban: Övjt.);
- A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.);
- A polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Ptv.).

Az adott önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzata (a továbbiakban: SZMSZ) is tartalmazhat sajátos szabályokat a képviselő jogállására nézve.

**Fontos** megjegyezni, hogy az Ötv., az Ökjt. és a Ptv. szabályait a 2014. évi általános önkormányzati választások napjáig kell alkalmazni, ezt követően az önkormányzati képviselőre vonatkozó szabályok, azaz:

- a megbíztatás keletkezése és megszűnése;
  - a jogok és kötelezettségek;
  - a helyi önkormányzati képviselők tiszteletdíja, juttatása, költségtérítése;
  - az összeférhetetlenség anyagi és eljárásjogi szabályai;
  - a méltatlanság és
  - a vagyonnyilatkozat-tételi eljárás szabályai
- egységesen az Mötv-be kerülnek.

Lássuk a legfontosabb garanciális szabályokat!

356 A fejezet FOGARASI József: *A helyi önkormányzati képviselők* című munkája alapján készült. I. m.

A helyi önkormányzati képviselő megbízatása **választással** jön létre. Ennek részlet-szabályai (anyagi és eljárásjogi szabályok) a jegyzet 6. fejezetében található. A helyi önkormányzati képviselő a képviselői tevékenységéből származó feladatait **társadalmi megbízatásban** látja el, tehát a képviselő és az önkormányzat között nem jön létre munkaviszony. Annak érdekében, hogy a képviselő e társadalmi megbízatását eredményesen lássa el, a törvények különböző garanciákat, kompenzációs lehetőségeket biztosítanak, „főként abból a célból, hogy a társadalmi megbízatás ellátása miatt ne érje anyagi hátrány az önkormányzati képviselőt”.<sup>357</sup> Egyik ilyen garancia, hogy a települési képviselőt a testületi munkában való részvételhez szükséges időtartamra a munkahelyén fel kell menteni a munkavégzés alól. Az emiatt kiesett jövedelmét a képviselő-testület téríti meg, melynek alapján a települési képviselő társadalombiztosítási ellátásra is jogosult. A képviselő-testület átalányt is megállapíthat. A másik garancia, amely megemlíthető, hogy a képviselő-testület a települési képviselőnek, a bizottsági elnöknek, a bizottság tagjának, a tanácsnoknak – törvény keretei között – rendeletében meghatározott tiszteletdíjat, természetbeni juttatást állapíthat meg.<sup>358</sup>

A helyi önkormányzati képviselő megválasztásával **automatikusan** az adott képviselő-testület/közgyűlés **tagjává** válik.

A képviselő **kétirányú tevékenységet** lát el: egyrészt az Ötv. alapján a települési képviselő a település egészéért vállalt felelősséggel képviseli a választóinak az érdekeit; másrészt mivel a képviselő-testület tagja, köteles részt venni a képviselő-testület döntéseinek előkészítésében, végrehajtásuk szervezésében és ellenőrzésében.<sup>359</sup>

Mint azt már fentebb említettük, a települési képviselő a **település egészéért vállalt** felelősséggel képviseli a választóinak az érdekeit,<sup>360</sup> akkor is, ha egy adott választókerület, településrész képviselőjeként szerzi meg a mandátumát. Ezt támasztja alá a Kúria határozata is, mely szerint a települési képviselők mandátuma ugyanúgy szabad mandátum, mint az országgyűlési képviselőké; az egyéni választókerületben megválasztott képviselők is elszakadnak az őket megválasztó szűkebb közösségtől.<sup>361</sup>

A továbbiakban tekintsük át, hogy a képviselő e speciális politikai, „település egészéért vállalt felelőssége” mellett milyen **egyéb felelősségi alakzatoknak** lehet relevanciája. „Az önkormányzati képviselő felelőssége összetett és átfogó jellegű: politikai, jogi és erkölcsi felelősség.”<sup>362</sup> Megkülönböztethetjük tehát a képviselő:

- politikai,
- erkölcsi és
- többirányú jogi felelősségét.

357 197/2010. (XII. 17.) AB-határozat.

358 Ötv. 20. § (1)–(2) bek.

359 Ötv. 19. § (1) bek.

360 Ötv. 19. § (1) bek.

361 A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5026/2012/9. számú határozata.

362 FOGARASI József: *A helyi önkormányzati képviselők*. I. m. 173.



Az önkormányzati képviselő **politikai felelőssége** – mivel a visszahívás jogintézménye nálunk ismeretlen – a választópolgárok által a következő választások alkalmával „érvényesíthető” abban az esetben, ha a képviselő a választási kampány időszakában, nyilvánosan tett ígéreteit jogos és elfogadható ok nélkül nem váltotta be. „A képviselő egyéni politikai felelőssége része a testület kollektíven viselt politikai felelősségének. ... A testület jogi felelőssége gyakran feloldódik a testület politikai felelősségének érvényesítésében, hiszen a testületet jogilag közvetlenül felelősségre vonni nemigen lehet, gondoljunk csupán a képviselő-testület jogi személyiségének vitatottságára.”<sup>363</sup> A politikai felelősséghez szorosan kapcsolódik az önkormányzati képviselő **erkölcsi felelőssége**, vagyis, hogy az esküben vállaltakat megtartsa, a feladatait lelkiismeretesen teljesítse, munkálkodásával a település javát szolgálja (mivel az erkölcsös viselkedés mindig belső meggyőződésből fakad, a jog szerepe itt negligálódik; a „felelősségrevonás” szintén a választások alkalmával történhet, illetve szóba jöhet még a lemondás lehetősége is).

A politikai felelősséghez szervesen kapcsolódva, annak sajátos részeként meg kell említeni az önkormányzati képviselő **„alaptörvényi” felelősségét**, amely abban az esetben merülhet fel, amennyiben az Országgyűlés az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet felosztatja. Az Alkotmánybíróság szerint alaptörvény-ellenes, ha a helyi önkormányzat képviselő-testülete tartósan nem működik és működőképességének helyreállítása nem várható.<sup>364</sup> Alaptörvény-ellenes helyzetet a következő **feltételek együttes fennállása** eredményez:

- a) „helyi önkormányzat képviselő-testülete tartósan nem működik és
- b) a képviselő-testület – polgármester között kialakult tartós bizalmatlanság, együttműködési képtelenség ellenére a képviselő-testület nem kezdi meg a konfliktus feloldására alkalmas eljárásokat, és
- c) a képviselő-testület a feloszlásáról sem dönt, és
- d) ennek következtében működőképességének helyreállítása, illetve működésének folytatása nem várható.”<sup>365</sup>

Az önkormányzati képviselő jogi felelőssége az alábbi alakzatokat foglalhatja magában:

- büntetőjogi;
- szabálysértési;
- polgári jogi (anyagi jellegű) felelősség.

363 FOGARASI József: i. m. 173–174.

364 Vö. 18/2013. (VII. 3.) AB-határozat. Az Alkotmánybíróság szerint a **rendszeres, folyamatos és jogszerű működés** az alábbiakban nyilvánul meg: a működő helyi önkormányzat szabályszerűen elfogadott költségvetéssel rendelkezik, a helyi önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletet alkot, határozatot hoz, bizottságait folyamatosan működteti, kötelezettséget vállal, folyamatosan gyakorolja intézményirányítási hatáskörét, él kinevezési jogkörével, rendszeresen és folyamatosan meghozza a településüzemeltetéssel és településfejlesztéssel kapcsolatos döntéseket.

365 Lásd uo.

Ami az önkormányzati képviselő **büntetőjogi és szabálysértési felelősségét** illeti, ennek legfontosabb jellegzetessége, hogy esetükben – az országgyűlési képviselőkkel ellentétben – nem beszélhetünk mentelmi jogról, a képviselő ellen tehát – bűncselekmény<sup>366</sup> vagy szabálysértés<sup>367</sup> elkövetése esetén – a képviselő-testület előzetes hozzájárulása nélkül lehet büntetőeljárást vagy szabálysértési eljárást indítani; ez esetben tehát mindig egyéni felelősségi formáról van szó.

Végül említést kell tenni az önkormányzati képviselő **polgári jogi**, anyagi jellegű, más néven **kártérítési felelősségéről** is, hiszen aki másnak jogellenesen kárt okoz, köteles azt megtéríteni. Mentésül a felelősség alól a károkozó, ha bizonyítja, hogy magatartása nem volt felróható.<sup>368</sup> A képviselő polgári jogi felelőssége gyakorlatilag nem egyénileg, hanem a képviselő-testület tagjaként merülhet fel, azonban – amint azt már fentebb említettük – a testületet jogilag közvetlenül felelősségre vonni nemigen lehet; és mivel nem munkaviszonyban, hanem „csupán” társadalmi megbízatásban látja el feladatait, munkajogi értelemben vett feyelmi és anyagi felelősségről viszont nem beszélhetünk.

## 7.2 A helyi önkormányzati képviselő jogai és kötelezettségei

Előre kell bocsátanunk, hogy a települési képviselők **jogai és kötelességei azonosak**, függetlenül attól, hogy melyik választási módszer szerint jutottak mandátumhoz.

Nézzük a jogok, illetve a kötelezettségek listáját, majd ezek részletes szabályait:

Képviselői jogok	Képviselői kötelezettségek
A választópolgárok érdekeinek képviselete	
A képviselő-testület munkájában (döntéseinek előkészítésében, végrehajtásának szervezésében és ellenőrzésében) való részvétel joga és kötelessége	
Felvilágosításkérés joga	Az összeférhetlenségi ok bejelentése és megszüntetése
Jegyzőkönyvvel kapcsolatos jogosítványok	Vagyonynyilatkozat tétele
A képviselő-testület bizottságaival kapcsolatos jogosítványok	Eskü vagy fogadalom tétele
Képviseleti jogosultság	Személyes érintettség bejelentése

366 Lásd a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényt (Btk.) A büntetőjogi felelősség című III. fejezetét (4–14. §).

367 Lásd a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvényt (Sztv.) 2. §-át.

368 A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) 6:519. §. L. továbbá a Ptk. Negyedik részében a kártérítési felelősség általános szabályait (6:518–6:534. §), illetve a LXXI. fejezet (Felelősség közhatalom gyakorlásával okozott kárért) szabályai között a közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség szabályait, amely adott esetben szintén irányadó lehet, hiszen az önkormányzat is jogi személyiséggel rendelkező közigazgatási szerv.

Képviselői jogok	Képviselői kötelezettségek
A polgármesteri hivatallal kapcsolatos jogosítványok	Esküben vállalt kötelezettség: a jogszabályok megtartása és megtartatása; a tisztségből eredő feladatok lelkiismeretes teljesítése
A munkavégzés alóli felmentéshez való jog	A képviselői tisztséghez méltó, társadalmilag elvárt magatartás tanúsítása
A képviselő-testület hatáskörébe tartozó tisztség, funkció betöltéséhez való jog	A köztartozásmentes adózói adatbázisba való felvétel kérelmezésének és a felvétel igazolásának kötelezettsége <sup>369</sup>
A képzéshez, továbbképzéshez való jog	Kapcsolattartás a választókkal, a lakosság önszerveződő közösségeivel (az SZMSZ-ek alapján akár még fogadóóra/fogadónap tartására is köteles lehet a képviselő)
Az egyenlő esélyű hozzáféréshez való jog	
Tiszteletdíjhoz, természetbeni juttatáshoz való jog	

17. táblázat: A helyi önkormányzati képviselő jogai és kötelezettségei (forrás: saját szerkesztés)

## 7.2.1 A képviselőt megillető jogok

### A választópolgárok érdekeinek képviselete, valamint a képviselő-testület döntéseinek előkészítésében, végrehajtásának szervezésében és ellenőrzésében való részvétel joga

Mint a képviselői jogállás elemeinél már említettük, a képviselő kétirányú tevékenysége részeként egyrészt a település egészéért vállalt felelősséggel képviseli a választóinak az érdekeit; másrészt mivel a képviselő-testület tagja, köteles részt venni a képviselő-testület döntéseinek előkészítésében, végrehajtásuk szervezésében és ellenőrzésében (utóbbi jogosítványokat konkrétan az egyes SZMSZ-ek részletezhetik). E két törvényi rendelkezés jogosítványként és kötelezettséggként is értelmezhető; a képviselő-testület munkájában való részvételével, a hozzászólásaival, a szavazatával tulajdonképpen a választópolgárok érdekeit képviseli; másfelől pedig a választópolgárok érdekeit a helyi önkormányzást megtestesítő képviselő-testületi üléseken való részvételével tudja képviselni.

### A felvilágosításkérés joga

Az Ötv. értelmében az önkormányzati képviselő a képviselő-testület ülésén a polgármestertől, az alpolgármestertől, a jegyzőtől, a bizottság elnökétől önkormányzati ügyekben **felvilágosítást kérhet**, amelyre az ülésen – vagy legkésőbb tizenöt napon

369 A 2014. évi általános önkormányzati választások napján lép hatályba.

belül írásban – érdemi választ kell adni.<sup>370</sup> A felvilágosításkérés törvényben meghatározott **differentia specificái** tehát:

- a képviselőt megillető **jogosítvány**, amely
- csak a képviselő-testület **ülésén** gyakorolható;
- a felvilágosításkérés irányulhat a **polgármester**hez, az **alpolgármester**hez, a **jegyző**höz, a **bizottság elnöké**hez;
- az **ülésen** vagy **legkésőbb 15 napon belül**;
- **választ** kell rá adni;
- a válasznak **érdeminek** kell lennie (akár pozitív, akár negatív).

A gyakorlatban elterjedt jogintézmény az **interpelláció**<sup>371</sup> is, amely azonban abban különbözik a felvilágosításkéréstől, hogy ez esetben a válasz elfogadásáról vagy el nem fogadásáról nemcsak az interpelláló képviselő nyilatkozik, hanem a képviselő-testület is önállóan dönt.

### A jegyzőkönyvvel kapcsolatos jogosítványok

Az Ötv. a képviselő jogosítványai közül a jegyzőkönyvvel kapcsolatban kettőt rögzít: egyrészt

a képviselő kérésére az **írásban is benyújtott hozzászólását a jegyzőkönyvhöz kell mellékelni** (ennek előfeltétele, hogy a képviselő hozzászólása az ülésen szóban elhangozzék és írásban is benyújtásra kerüljön); illetőleg

kérésére a **véleményét rögzíteni** kell a jegyzőkönyvben (nem a teljes hozzászólására vonatkozik e kötelezettség, hanem „csak” a véleményére).<sup>372</sup>

### A képviselő-testület bizottságaival kapcsolatos jogosítványok

E körben a képviselő jogosult:

- **tanácskozási joggal részt venni** bármely bizottság ülésén;
- **javasolni** a bizottság elnökének a bizottság feladatkörébe tartozó **ügy megtárgyalását**, amelyet a bizottság legközelebbi ülése elé kell terjeszteni és tárgyalására az önkormányzati képviselőt meg kell hívni;
- **kezdeményezni**, hogy a képviselő-testület **vizsgálja felül** a bizottságnak, a polgármesternek, a részönkormányzat testületének, a helyi nemzetiségi önkormányzat testületének – a képviselő-testület által átruházott – önkormányzati ügyben hozott döntését.<sup>373</sup>

---

370 Ötv. 19. § (2) bek. a) pont.

371 Az interpelláció magyarázatkérdése a képviselő-testület feladat- és hatáskörébe tartozó kérdésben.  
Forrás: FOGARASI József: i. m. 183.

372 Ötv. 19. § (2) bek. b) pont.

373 Ötv. 19. § (2) bek. c) pont.

## A testület képviseletének joga

Az önkormányzati képviselő **megbízás alapján** képviselheti a képviselő-testületet.<sup>374</sup> Fontos hangsúlyozni, hogy itt nem törvényes képviseletről van szó, hanem meghatalmazotti képviseletről, hiszen a képviselőnek a képviselethez meghatalmazásra van szüksége, amelyet akár a polgármestertől, akár a képviselő-testülettől kaphat; tehát a képviselet ilyenkor megbízás alapján történik (úgynevezett ügyleti képviselet). A gyakorlatban előforduló, meghatározott időtartamra vagy határozatlan időre lehetővé tett képviselői képviseleti jogosultság<sup>375</sup> ellentétben áll a főszabállyal, miszerint a képviselő-testületet a polgármester képviseli (törvényes képviselet).<sup>376</sup>

## A polgármesteri hivatallal kapcsolatos jogosítványok<sup>377</sup>

Az önkormányzati képviselő polgármesteri hivatallal kapcsolatos jogosítványának lényege, hogy a képviselő-testület hivatalától igényelheti a képviselői munkájához szükséges **tájékoztatást, ügyviteli közreműködést. Közérdekű ügyben kezdeményezheti** a képviselő-testület hivatalának **intézkedését**, amelyre a hivatal 15 napon belül érdemi választ köteles adni.<sup>378</sup>

## A munkavégzés alóli felmentéshez való jog

Az önkormányzati képviselőt a testületi munkában való részvételhez szükséges időtartamra a **munkahelyén fel kell menteni** a munkavégzés alól. Az emiatt kiesett jövedelmét a képviselő-testület téríti meg, melynek alapján a települési képviselő társadalombiztosítási ellátásra is jogosult. A képviselő-testület átalányt is megállapíthat.<sup>379</sup> Másik fontos rendelkezés, miszerint a képviselőnek **a képviselő-testület képviseletében vagy megbízásából** végzett tevékenységével összefüggő, általa előlegezett, számlával igazolt, szükséges **költségét** meg kell téríteni. A képviselői költségek kifizetését a polgármester engedélyezi.<sup>380</sup>

374 Ötv. 19. § (2) bek. d) pont.

375 Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf. 5056/2012/5. számú határozata. A több évre szóló, vagy a határozatlan idejű képviseleti megbízás a Kúria Önkormányzati Tanácsa szerint valójában a polgármesteri, illetve az alpolgármesteri feladatok átvételét jelenti, amit a törvény nem enged.

376 Mötv. 41. §.

377 Lásd bővebben: FOGARASI József i. m. 188–189.

378 Ötv. 19. § (2) bek. e) pont.

379 Ötv. 20. § (1) bek.

380 Ptv. 18. § (1) bek.

## A képviselő-testület hatáskörébe tartozó tisztség, funkció betöltéséhez való jog

A képviselőnek joga van ahhoz is, hogy megválasszák a **képviselő-testület hatáskörébe tartozó** bármely **önkormányzati tisztségre, funkcióra**, így például:

- bizottság elnökének;
- bizottság tagjának;
- részönkormányzati testület elnökének;
- részönkormányzati testület tagjának;
- tanácsnoknak (a képviselő-testület a polgármesternek, illetve bármely települési képviselőnek a javaslatára a települési képviselők közül tanácsnokokat választhat, aki felügyeli a képviselő-testület által meghatározott önkormányzati feladatkörök ellátását);<sup>381</sup>
- alpolgármesternek;
- az SZMSZ-ek szabályai további tisztségekről, funkciókról is rendelkezhetnek, mint például képviselőcsoport-vezető, jegyzőkönyv-hitelesítő stb.

## A képzéshez, továbbképzéshez való jog<sup>382</sup>

Az önkormányzati képviselőnek feladatai eredményes ellátása érdekében joga van ahhoz, hogy meghatározott időközönként **képzésen, továbbképzésen** vegyen részt. Erről a törvény szerint a képviselő-testületnek kell gondoskodnia.<sup>383</sup> A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) is megemlíti a képviselő e jogosítványát, miszerint a helyi önkormányzati képviselő jogosult részt venni a Kttv-ben meghatározott képzéseken, továbbképzéseken, átképzéseken,<sup>384</sup> melyeknek költségét a helyi önkormányzat biztosítja. A képzéshez szükséges költségek akkor biztosíthatók, ha az nem veszélyezteti a köztisztviselői továbbképzések pénzügyi feltételeit.<sup>385</sup>

## Az egyenlő esélyű hozzáféréshez való jog

2009-től hatályos az a törvényi rendelkezés, miszerint az önkormányzati képviselő a képviselő-testület, illetve a képviselő-testület bizottságának ülésén a **magyar jelnyelvet**, illetőleg az általa választott **speciális kommunikációs rendszert** használhatja. A magyar jelnyelv, valamint a választott speciális kommunikációs rendszer használatának valamennyi költségét az önkormányzat biztosítja.<sup>386</sup>

381 Lásd az Mötv. 2014. évi általános önkormányzati választások napján hatályba lépő 34. §-át.

382 Az Mötv. 2014. évi általános önkormányzati választások napján hatályba lépő rendelkezése értelmében a kormányhivatal által szervezett képzésen való részvétel kötelezettség lesz.

383 Ökjt. 12. §.

384 Kttv. 80. §.

385 Kttv. 230. §.

386 Ökjt. 12/A §.

## Tiszteletdíjhoz, természetbeni juttatáshoz való jog

A képviselő-testület az önkormányzati képviselőnek, a bizottsági elnöknek, a bizottság tagjának, a tanácsnoknak – törvény keretei között – **rendeletében**<sup>387</sup> meghatározott **tiszteletdíjat, természetbeni juttatást** állapíthat meg.<sup>388</sup> A Ptv. ezt a szabályt kiegészíti azzal, hogy ezeket a juttatásokat a képviselő-testület a fent említett tisztségviselők megválasztásának időpontjától megbízatása megszűnéséig állapíthatja meg.<sup>389</sup> Amennyiben a képviselő két képviselő-testületnek is tagja, mindkét testület megállapíthat tiszteletdíjat és természetbeni juttatást.<sup>390</sup>

A képviselő havi tiszteletdíja a Kttv.-ben megállapított **illetményalap**<sup>391</sup> és a Ptv.-ben meghatározott, lakosságszámhoz igazodó **szorzószám** 100 Ft-ra kerekített szorzata. Ez az úgynevezett **alapidj**. A szorzószámok a következők:

Lakosságszám	Szorószámok
1.000-nél kevesebb lakosú település esetén	1,0
1000-2.999 lakosú település esetén	1,3
3000-10.000 lakosú település esetén	1,8
10.000-nél több lakosú település esetén	2,2
fővárosi kerületi önkormányzat esetén	2,5
megyei jogú városi és megyei önkormányzat esetén	2,6
fővárosi önkormányzat esetén	2,8

18. táblázat: A képviselő havi alapidjának szorzószámai (forrás: a Ptv. 15. § (1) bekezdés alapján saját szerkesztés)

Az alapidj mellett akkor kaphat a képviselő **többletjuttatást**,<sup>392</sup> ha egyéb tisztséget, funkciót is vállal, ugyanis a törvény szerint, ha a képviselő bizottságnak tagja, a tiszteletdíja az alapidjon felül legfeljebb az alapidj 45%-ával növelhető akkor is, ha több bizottság tagja. A bizottság elnökének és a tanácsnoknak a tiszteletdíja pedig az alapidjon felül legfeljebb az alapidj 90%-ával növelhető, akkor is, ha több tisztséget tölt be.<sup>393</sup>

387 Ennek garanciális jelentősége van.

388 Ötv. 20. § (2) bek.

389 Ptv. 14. § (1) bek.

390 Ptv. 14. § (2) bek.

391 Aminek a konkrét összegét a mindenkori költségvetési törvény határozza meg, 2013-ban ez 38 650 Ft (2008 óta befagyasztrva).

392 További olyan anyagi jellegű juttatás, mint a képviselők számára kifizethető díj (pl. napidíj), amelynek jogcímét a Ptv. nem ismeri el, önkormányzati rendeletben nem szabályozható. Lásd 197/2010. (XII. 17.) AB-határozat.

393 Ptv. 15. § (2) és (4) bek.

A képviselő-testület a képviselőt természetbeni juttatásban is részesítheti, amely lehet:<sup>394</sup>

- az önkormányzat közigazgatási területén a tömegközlekedési eszközök igénybevételére jogosító utazási bérlet;
- önkormányzati intézmény által nyújtott szolgáltatás kedvezményes vagy térítésmentes igénybevétele (kivéve: a közüzemi szolgáltatásokat);
- a képviselői tevékenységet segítő közlöny, kiadvány, szakfolyóirat előfizetése.

A képviselő-testület a kötelezettségeit megszegő képviselő tiszteletdíját legfeljebb 25%-kal, maximum 12 havi időtartamra csökkentheti, illetőleg természetbeni juttatását ugyanilyen időtartamra megvonhatja. Ismételt kötelezettségzegés esetén a csökkentés, illetve a megvonás újra megállapítható.<sup>395</sup>

## 7.2.2 A képviselőt terhelő kötelezettségek

Az önkormányzati képviselő köteles:

- a település egészéért vállalt felelősséggel **képviselni a választóinak az érdekeit**;<sup>396</sup>
- **részt venni a képviselő-testület munkájában** (e kötelezettség nem teljesítéséhez szankciót is fűz a jogalkotó, ugyanis amennyiben az önkormányzati képviselő egy éven át nem vesz részt a képviselő-testület ülésén, úgy megszűnik a képviselői megbízatása);<sup>397</sup>
- a vele szemben fennálló **összeférhetlenségi okot** a polgármesternek haladéktalanul **bejelenteni**; a megbízólevelének átvételét, illetve az összeférhetetlen helyzet keletkezését vagy annak az önkormányzati képviselő tudomására jutását követő 30 napon belül **megszüntetni**, az összeférhetetlen tisztségről való lemondását írásban benyújtani és annak másolatát a polgármesternek átadni (e kötelezettség nem teljesítése esetén az önkormányzati képviselő megbízatása az összeférhetlenség képviselő-testület általi kimondásával megszűnik);<sup>398</sup>
- a megbízólevelének átvételétől, majd ezt követően minden év január 1-jétől számított 30 napon belül **vagyonyilatkozatot tenni** (ennek elmulasztása esetén /a benyújtásig/ az önkormányzati képviselő a képviselői jogait nem gyakorolhatja, és a törvényben meghatározott juttatásokban nem részesülhet);<sup>399</sup>

394 Ptv. 16. § (1) bek.

395 Ptv. 17. § (2) bek.

396 Ötv. 19. § (1) bek.

397 Ötv. 19. § (2) bekezdés f) pont, illetve Ökjt. 2. § e) pont.

398 Ökjt. 8. § (1)–(2) bek.

399 Ökjt. 10/A § (1) bek.



- **bejelenteni a személyes érintettséget** (akár saját maga, akár a hozzátartozója által lehet személyesen érintett az adott ügyben, ezt köteles bejelenteni, a kizárásról a képviselő-testület dönt);<sup>400</sup>
- az alakuló ülésen vagy a megválasztását követő ülésen **esküt vagy fogadalmat tenni**, és az erről szóló okmányt aláírni;<sup>401</sup>
- a jogszabályokat megtartani és megtartatni; a tisztségből eredő feladatokat lelkiismeretesen teljesíteni (**esküben vállalt kötelezettségek**);<sup>402</sup>
- a képviselői tisztséghez **méltó, társadalmilag elvárt magatartás tanúsítása (ennek hiánya** vezethet a **méltatlanság** miatti megszűnési esethez);<sup>403</sup>
- kérelmezni felvételét a **köztartozásmentes adózói adatbázisba**, a képviselő-testületnél igazolni az adatbázisba való felvétel megtörténtét;<sup>404</sup>
- eskütételét követően három hónapon belül köteles részt venni a kormányhivatal által szervezett képzésen;<sup>405</sup>
- **kapcsolatot tartani** a választókkal, a lakosság önszerveződő közösségeivel (az SZMSZ-ek alapján akár még fogadóóra/fogadónap tartására is köteles lehet a képviselő, az SZMSZ ennek elmulasztását szankcionálhatja is például a juttatások megvonásával).<sup>406</sup>

### Az összeférhetetlenség

Az összeférhetetlenség jogintézményének célja, hogy a képviselők nem kívánatos érdekérvényesítéstől és befolyástól való mentességét; függetlenségét; az önkormányzati közélet tisztaságát biztosítsa. Az összeférhetetlenség kapcsán az Ökjt. meghatározza azokat a tisztségeket, megbízatásokat (úgynevezett összeférhetetlenségi okok), amelyeket az önkormányzati képviselő nem tölthet be (anyagi jogi szabályok) és szabályozza azt, hogy mit kell tenni abban az esetben, ha a képviselő a törvényi tilalom ellenére mégis összeférhetetlen helyzetbe kerül (eljárásjogi szabályok).

400 Felhívjuk a figyelmet, hogy az **összeférhetetlenség** és a **személyes érintettség** eltérő funkciójú jogintézmények, **nem szinonim fogalmak!**

401 Ötv. 19. § (1) bek., illetve Ökjt.1. § (2) bek.

402 Möt. 1. sz. melléklete.

403 A 2014. évi általános önkormányzati választások napján lép hatályba.

404 A 2014. évi általános önkormányzati választások napján lép hatályba.

405 A 2014. évi általános önkormányzati választások napján lép hatályba, a jelenleg hatályos szabályok szerint a képzésen, továbbképzésen való részvétel egyelőre „csak” jogosultság, és nem kötelezettség.

406 Az Möt. 2014. évi általános önkormányzati választások napján hatályba lépő 32. § (1) bekezdés k) pontja törvényi szintre emeli a választópolgárokkal való kapcsolattartást, amikor is kimondja, hogy az önkormányzati képviselő köteles kapcsolatot tartani a választópolgárokkal, akiknek évente legalább egy alkalommal tájékoztatást nyújt képviselői tevékenységéről.

Az összeférhetlenségi okok tekintetében megkülönböztethetünk:

- a hatalmi ágak elválasztásához kapcsolódó,
- gazdasági és
- egyéb, sajátos összeférhetlenségi okokat.

Összeférhetlenségi okok		
Hatalmi ágak elválasztásához kapcsolódó	Gazdasági	Egyéb, sajátos
<i>Nem lehet önkormányzati képviselő</i>		<i>Az önkormányzati képviselő</i>
központi államigazgatási szerv köztisztviselője;	a Magyar Nemzeti Bank elnöke, alelnöke, a Pénzügyi Békéltető Testület elnöke és a pénzügyi békéltető testületi tag, továbbá a Magyar Nemzeti Bank fizetési, elszámolási, és értékpapír-elszámolási rendszerek felvigyázásával, a makroprudenciális politika kialakításával, a szanálási hatósági feladatok ellátásával és a pénzügyi közvetítő rendszer felügyeletével kapcsolatos feladatköréhez kapcsolódó feladatot ellátó alkalmazottja;	tiszteletdíjat, más járandóságot (kivéve: költségtérítés) nem vehet fel az önkormányzat által létrehozott közalapítványban, közhasznú társaságban végzett tevékenységéért;
a fővárosi, megyei kormányhivatal vezetője, köztisztviselője;	a képviselő-testület által létrehozott közalapítvány kezelőszervének köztisztviselője (de: kuratóriumi tag lehet);	jogi képviselőként nem járhat el;
annak a területi, helyi államigazgatási szervnek a köztisztviselője, amelynek feladatkörébe az adott önkormányzatot érintő ügyek tartoznak, és illetékessége az önkormányzatra kiterjed;	a képviselő-testület által alapított önkormányzati vállalat vezérigazgatója, vezérigazgató-helyettese, igazgatója, igazgató-helyettese, igazgatótanácsának, vezető testületének tagja;	perbeli képviselőt nem láthat el (kivéve: törvényes képviselőt) az önkormányzattal, annak intézményével, illetve a képviselő-testület hivatalával szemben;
jegyző, főjegyző, aljegyző;	az önkormányzat tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság vezető tisztségviselője, igazgatótanácsának, igazgatóságának vagy vezető testületének, valamint a társasággal munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló más jogviszonyban álló vezetője;	szakmai vagy üzleti ügyben önkormányzati képviselői minőségére nem hivatkozhat;

Összeférhetlenségi okok		
Hatalmi ágak elválasztásához kapcsolódó	Gazdasági	Egyéb, sajátos
ugyanannál az önkormányzatnál a polgármesteri hivatal köztisztviselője;	az önkormányzat tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság által alapított gazdasági társaság vezérigazgatója, vezérigazgató-helyettese, igazgatója, igazgatóhelyettese, igazgatótanácsának, igazgatóságának vagy vezető testületének tagja;	önkormányzati képviselői megbízatásának felhasználásával jogosulatlanul bizalmas információkat nem szerezhet és nem használhat fel.
a területileg illetékes területfejlesztési tanács munkaszervezetének munkavállalója.	helyi és körzeti médiaszolgáltató, lapkiadó, lapterjesztő vezetője, vezető testületének tagja, ügyvezetője, ezek vezető állású alkalmazottja.	

19. táblázat: Összeférhetlenségi okok (forrás: saját szerkesztés)

### Az összeférhetlenségi eljárás<sup>407</sup>

Az összeférhetlenségi ok **kétféleképpen** juthat a képviselő-testület tudomására: maga az **önkormányzati képviselő** ismeri ezt a tényt és hozza a képviselő-testület tudomására. Ilyenkor a törvény arra kötelezi a képviselőt, hogy **haladéktalanul jelentse be** a polgármesternek és a megbízólevelének átvételét, illetve az összeférhetlen helyzet keletkezését (vagy a tudomásra jutást) követő **30 napon belül** a vele szemben fennálló összeférhetlenségi okot **szüntesse meg** (az összeférhetlen tisztségről való lemondását írásban kell benyújtani, és annak másolatát a polgármesternek átadni). Másrészt az önkormányzati képviselő összeférhetlenségének a megállapítását **bárki** kezdeményezheti a polgármesternél. A polgármester az összeférhetlenség megállapítására irányuló kezdeményezést az SZMSZ-ben meghatározott bizottságnak adja át kivizsgálásra. A bizottság, ennek hiányában a polgármester előterjesztése alapján a képviselő-testület a következő ülésén, legkésőbb az összeférhetlenség megállapításának kezdeményezését követő 30 napon belül **határozattal** dönt az összeférhetlenségről. Az önkormányzati képviselő a testület e határozatának felülvizsgálatát kérheti:

- **jogszabálysértésre** hivatkozással,
- a határozat kézhezvételétől számított **8 napon belül**,
- a **közigazgatási és munkaügyi bíróságtól**.

407 Ökjt. 8–10. §.

A bíróság:

- a kérelemről annak beérkezésétől számított **30 napon belül**,
- **nemperes eljárásban**,
- három hivatásos bíróból álló **tanácsban** dönt,
- döntése ellen **további jogorvoslatnak** helye **nincs**.

A bíróság az érintett önkormányzati képviselőt, a polgármestert vagy a keresettel megtámadott határozatot hozó képviselő-testület képviselőjét, illetőleg a kereset előterjesztőjét meghallgathatja.

Ha a **képviselő-testület nem dönt** az összeférhetetlenségről, vagy döntése jogszabálysértő, a fővárosi, megyei kormányhivatal kezdeményezheti az önkormányzati képviselő összeférhetetlenségének kimondását a fent említett bíróságnál. Eltérés a fentiekhez képest csupán annyi, hogy a bíróság döntése ellen ilyen esetben van helye jogorvoslatnak, mégpedig

- az érintett önkormányzati **képviselő**, illetve a **kormányhivatal**,
- a kézhezvételtől számított **8 napon belül**,
- **fellebbezést** nyújthat be.

A másodfokú bíróság:

- a beérkezéstől számított **3 napon belül**,
- **nemperes eljárásban**,
- három hivatásos bíróból álló **tanácsban** határoz,
- **döntése ellen további jogorvoslatnak** helye **nincs**.

### Vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség<sup>408</sup>

Az önkormányzati képviselő a megbízólevelének átvételétől, majd ezt követően minden év január 1-jétől számított **30 napon belül** vagyonnyilatkozatot köteles tenni. A vagyonnyilatkozatot az Ökjtv. melléklete tartalmazza. A képviselő saját vagyonnyilatkozatához csatolni köteles a vele közös háztartásban élő házas- vagy élettársának, valamint gyermekének a melléklet szerinti vagyonnyilatkozatát. Amíg az önkormányzati képviselő a vagyonnyilatkozatát nem nyújtja be, a képviselői jogait nem gyakorolhatja, és tiszteletdíjban és természetbeni juttatásokban nem részesülhet.

A vagyonnyilatkozatot az SZMSZ-ben erre kijelölt bizottság tartja nyilván és ellenőrzi. A képviselő vagyonnyilatkozata – az ellenőrzéshez szolgáltatott azonosító adatok kivételével – **nyilvános**. A képviselő hozzátartozójának nyilatkozata nem nyilvános, abba csak az ellenőrző bizottság tagjai tekinthetnek be az ellenőrzés céljából.

A vagyonnyilatkozattal kapcsolatos eljárást a vagyonnyilatkozatot ellenőrző bizottságnál bárki kezdeményezheti. Az eljárás eredményéről az ellenőrző bizottság tájékoztatja a soron következő ülésen a képviselő-testületet.

---

408 Ökjtv. 10/A §.

## Eskütételi kötelezettség

Az Ötv. még hatályos 19. §-a szerint a képviselő

- az **alakuló ülésen**, illetve
- (időközi választás esetén) a **megválasztását követő ülésen** esküt tesz.<sup>409</sup>

A képviselői eskü szövege megegyezik a polgármesteri eskü szövegével, amelyet azonban már nem a Ptv., hanem az Möt. melléklete tartalmaz az alábbi szöveggel:

„Én, *(az eskütevő neve)* becsületemre és lelkiismeretemre fogadom, hogy Magyarországhoz és annak Alaptörvényéhez hű leszek; jogszabályait megtartom és másokkal is megtartatom; *(a tisztség megnevezése)* tisztségemből eredő feladataimat a *(megye/település/kerület)* fejlődésének előmozdítása érdekében lelkiismeretesen teljesítem, tisztségemet a magyar nemzet javára gyakorlom.

*(Az eskütevő meggyőződése szerint)*

Isten engem úgy segítjen!”

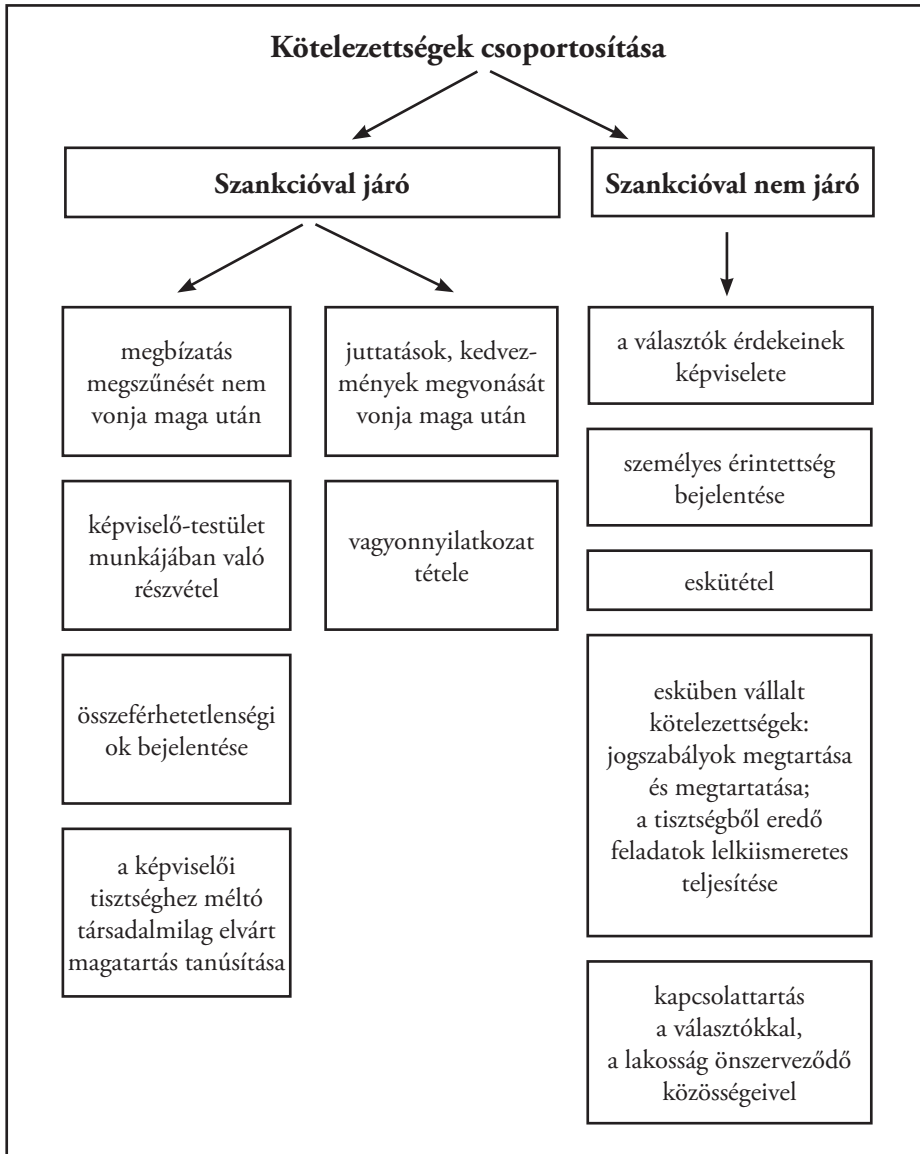
### **A köztartozásmentes adózói adatbázisba való felvétel kérelmezésének és a felvétellel igazolásának kötelezettsége:**<sup>410</sup>

Az önkormányzati képviselő a megválasztásától számított 30 napon belül köteles kérelmezni felvételét a köztartozásmentes adózói adatbázisba és köteles a képviselő-testületnek igazolni az adatbázisba való felvételének megtörténtét (a kérelem benyújtásának hónapját követő hónap utolsó napjáig).

409 Az Möt. 2014. évi általános önkormányzati választások napján hatályba lépő 28. § (2) bekezdése is nagyjából hasonlóan rendelkezik.

410 Az Möt. e szabálya [Möt. 38. § (4) bekezdés] a 2014. évi általános önkormányzati választások napján lép hatályba.

**A kötelezettségek megszegésének csoportosítása jogkövetkezményeik<sup>411</sup> szerint:**



3. ábra: A kötelezettségek megszegésének csoportosítása jogkövetkezményeik szerint (forrás: Fogarasi József i. m. 192.)

411 A Ptv. már hivatkozott 17. § (2) bekezdése alapján annak sincs akadálya, hogy a képviselő-testület rendeletében konkrétan meghatározza, hogy mely további kötelezettségek megszegését sújtja további szankcióval (képviseelői juttatások csökkentése, illetve megvonása).

*(Megjegyzés: a választópolgári érdekek képviselete, valamint a választópolgárokkal való kapcsolattartás kötelezettségének nem teljesítése esetén „szankcióként” is felfogható az, hogy a következő választáson a választópolgárok nem választják újra a képviselőt.*

*Megjegyzés a személyes érintettséghez: ennek törvényi szankciója nincs, de az Möt. felhatalmazza a képviselő-testületet arra, hogy szervezeti és működési szabályzatában meghatározza a személyes érintettségre vonatkozó bejelentési kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeit.)<sup>412</sup>*

## 7.3 A helyi önkormányzati képviselő megbízatásának megszűnése

Az önkormányzati képviselő **megbízatása** az Ökjt. alapján **megszűnik**:<sup>413</sup>

- a) a megválasztását követő helyi önkormányzati általános választás napján;
- b) a választójogának elvesztésével;
- c) az összeférhetetlenség kimondásával;
- d) lemondással;
- e) ha az önkormányzati képviselő egy éven át nem vesz részt a képviselő-testület ülésén;
- f) a képviselő-testület feloszlásával;
- g) a képviselő-testület feloszlása esetén;
- h) ha szándékos bűncselekmény miatt jogerősen szabadságvesztésre ítélték;
- i) az önkormányzati képviselő halálával.

Az Möt. 2014. évi általános önkormányzati választások napján hatályba lépő szabályai alapján az önkormányzati képviselő megbízatása ettől az időponttól kezdődően megszűnhet **méltatlanság** megállapításával is.

### 7.3.1 A megbízatás lejárta

A képviselői megbízatás leggyakoribb, általános megszűnési esete az, amikor a képviselő megbízatása a **megválasztását követő helyi önkormányzati általános választás napján** szűnik meg, a **megbízatás időtartamának lejártával**, a törvény erejénél fogva, minden további intézkedés nélkül. Ami a megbízatás időtartamát illeti, 2014-től a ciklus hosszát 5 évre emelték, vagyis az Alaptörvény értelmében a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását a helyi önkormányzati képviselők

412 Vö. Möt. 49. § (2) bek.

413 Ökjt. 2. §.

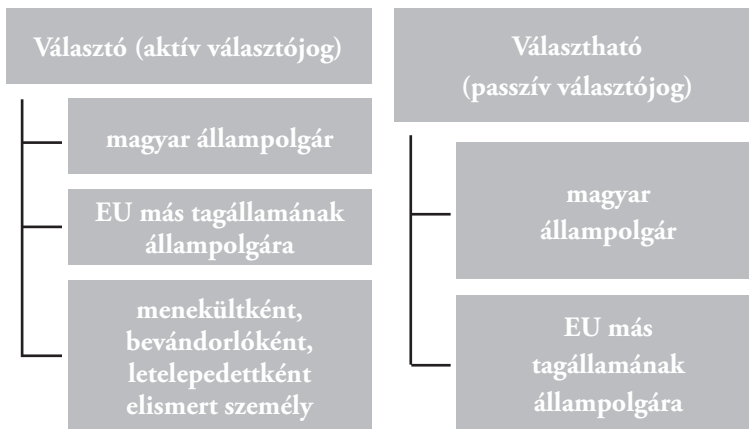
és polgármesterek előző általános választását követő **ötödik év október hónapjában** kell megtartani.<sup>414</sup> A képviselő-testület megbízatása a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának napjáig tart. Jelöltek hiányában elmaradt választás esetén a képviselő-testület megbízatása meghosszabbodik az időközi választás napjáig. A polgármester megbízatása az új polgármester megválasztásáig tart.<sup>415</sup>

### 7.3.2 A választójog elvesztése<sup>416</sup>

Az önkormányzati képviselő megbízatása megszűnik választójogának elvesztésével.<sup>417</sup>

Mint azt a jegyzet 6. fejezetében már említettük, a helyhatósági választáson:

- minden nagykorú **magyar állampolgár**;<sup>418</sup>
- az **Európai Unió** más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező minden nagykorú **állampolgára**;
- Magyarországon **menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként** elismert minden nagykorú személy jogosult részt venni.<sup>419</sup>



4. ábra: A választói kör összetétele (Forrás: saját szerkesztés)

414 Alaptörvény 35. cikk (2) bek.

415 Alaptörvény 35. cikk (3) bek.

416 Külön köszönet az alfejezet megírásához nyújtott segítségéért BALOGH Gábornak.

417 Az Möt. 2014. évi általános önkormányzati választások napján hatályba lépő rendelkezése [29. § (1) bekezdés b) pont] ezt az esetet úgy nevesíti, hogy: [Az önkormányzati képviselő megbízatása megszűnik, ha] ha a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán már nem választható.

418 A választójognak az Alaptörvény alapján már nem eleme a magyarországi lakóhely. Vö. Alaptörvény XXIII. cikk (1) bek., illetve Ve. 82. § (2) bek. c) pont.

419 Alaptörvény XXIII. cikk (1)–(3) bek.



Az Alaptörvény értelmében<sup>420</sup> **nem rendelkezik választójoggal** az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt. A Ve. ehhez kapcsolódó szabálya szerint a bíróságnak a cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá helyezést kimondó, a cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezést kimondó, valamint a felülvizsgálati eljárás alapján hozott ítéletében rendelkeznie kell a választójogból való kizárás kérdéséről. A bíróság azt a nagykorú személyt zárja ki a választójogból, akinek a választójog gyakorlásához szükséges belátási képessége

- a) pszichés állapota, szellemi fogyatkozása vagy szenvedélybetegsége miatt tartósan vagy időszakonként visszatérően nagymértékben csökkent, vagy
- b) pszichés állapota vagy szellemi fogyatkozása miatt tartósan teljes mértékben hiányzik.<sup>421</sup>

A Btk. rendelkezik a közügyektől eltiltás mellékbüntetéséről, amely kiszabásának következménye az, hogy a közügyektől eltiltott nem rendelkezik választójoggal.<sup>422</sup>

**Nem választható** az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgára, ha az állampolgársága szerinti állam jogszabálya, bírósági vagy hatósági döntése alapján hazájában kizárták e jog gyakorlásából.<sup>423</sup> E rendelkezés alapján az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgárát, akit kizártak e jog gyakorlásából, csak a passzív választójogától fosztja meg az állampolgársága szerinti állam jogszabálya, bírósági vagy hatósági döntése, aktív választójoga megmarad.<sup>424</sup>

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán **nem választható**, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti.<sup>425</sup>

420 Alaptörvény XXIII. cikk (6) bek. Ez a szakasz a bíróság által külön elrendelt (aktív és passzív) választójogból történő kizárásról beszél, ez bűncselekmény esetén a közügyektől való eltiltást jelentheti [Vö. A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 61. § (1) bek. és (2) bek. a) pont], a belátási képességnél pedig a Ve. lent említett szabályát [13/A. § (1)–(2) bek.].

421 Ve. 13/A. § (1)–(2) bek. Előadódhat tehát olyan eset, amikor a törvény [Övjt. 1. § (4) bek.] mondja ki a passzív választójogból való kizárást, mert az érintett jogerősen szabadságvesztés büntetését tölti vagy kényszergyógykezelés alatt áll, de ha az Alaptörvény XXIII. cikk (6) bek. alapján a bíróság a választójogból nem zárta ki, akkor aktív választójoga még van (de passzív nincs), mert az Övjt. 1. § (4) bek. csak a passzív választójogból való kizárást jelenti.

422 A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 61. § (1) bek. és (2) bek. a) pontja.

423 Alaptörvény XXIII. cikk (6) bek.

424 Vö. NAGY Marianna – HOFFMAN István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. I. m. 125–127.

425 Övjt. 1. § (4) bek. E szakasz a büntetés/intézkedés következményeként jogszabályban kimondott jogfosztást jelent a passzív választójogra nézve.

Sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti.<sup>426</sup>

### 7.3.3 Az összeférhetetlenség kimondása

Az **összeférhetetlenség** jogintézményéről az 1.6. alfejezetben már volt szó, itt csupán annyit említünk meg, hogy az önkormányzati képviselő megbízatása megszűnik az összeférhetetlenség képviselő-testület általi kimondásával. Erről a képviselő-testület **határozattal** dönt, amelyet az ülést követő munkanapon kézbesíteni kell:

- az érintett önkormányzati képviselőnek,
- a választási bizottságnak,
- a fővárosi és megyei kormányhivatalnak.

### 7.3.4 A képviselő lemondása<sup>427</sup>

Az önkormányzati képviselő megbízatása megszűnik lemondással. A **lemondás** a képviselőnek a képviselő-testülethez intézett, a képviselői megbízatás megszűnését eredményező **egyoldalú jognyilatkozata**, amelynek érvényességéhez nincs szükség a testület jóváhagyására, elfogadására. A lemondás **nem vonható vissza**. Két formája van:

- szóbeli (a képviselő-testület ülésén hangzik el),
- írásbeli (nyilatkozat formájában nyújtja be).

Az önkormányzati képviselő a képviselő-testület **ülésén** jelentheti be lemondását, amelynek tényét és a megbízatás megszűnésének időpontját a jegyzőkönyvben rögzíteni kell (szóbeli lemondás).

Az önkormányzati képviselő lemondhat a képviselő-testülethez intézett **írásbeli nyilatkozatával** is, melyet a polgármesternek, a főpolgármesternek, a közgyűlés elnökének ad át vagy juttat el (írásbeli lemondás). Az írásbeli nyilatkozatot a képviselő-testület következő ülésén ismertetni kell.

Az önkormányzati képviselő megbízatása megszűnik:

- amennyiben a képviselő meghatároz egy időpontot a lemondásban: a képviselő által meghatározott időpontban (ilyenkor a képviselőnek a lemondást követő egy hónapon belüli időpontot kell megjelölnie),
- amennyiben erről a képviselő nem nyilatkozik: a lemondás bejelentésének, illetve az írásbeli nyilatkozat átvételének napján.

---

426 Alaptörvény XXIII. cikk (4) bek.

427 Ökjtv. 3. §.

### 7.3.5 A képviselő-testület üléseiről való távolmaradás

Az önkormányzati képviselő megbízatása megszűnik, **ha egy éven át nem vesz részt a képviselő-testület ülésén.** A gyakorlatban sok vitára ad okot az ezzel a törvényi rendelkezéssel kapcsolatos értelmezési probléma, nevezetesen, hogy az egy évet hogyan kell értelmezni: a törvényi rendelkezés hatálybalépésének időpontjától,<sup>428</sup> vagy az alakuló ülés időpontjától kell-e számítani, esetleg annak az ülésnek az időpontjától, amelyről első alkalommal távol maradt, vagy az egy év alatt naptári évet kell-e érteni.<sup>429</sup> Az Mötv. e kérdést megoldja, ugyanis úgy rendelkezik, hogy az önkormányzati képviselő megbízatása megszűnik, ha az önkormányzati képviselő annak az ülésnek az időpontjától, amelyről első ízben távol maradt, egy éven át nem vesz részt a képviselő-testület ülésén.<sup>430</sup> Csakhogy ez az Mötv-beli rendelkezés a 2014. évi általános önkormányzati választások napján lép hatályba, addig viszont továbbra is marad az értelmezési probléma. Az önkormányzati képviselői megbízatás megszűnését a képviselő-testület itt is a **határozatában** állapítja meg, amelyet az ülést követő munkanapon kézbesíteni kell:

- az érintett önkormányzati képviselőnek,
- a választási bizottságnak,
- a fővárosi vagy megyei kormányhivatalnak.

Az érintett önkormányzati képviselő a testület e határozatának felülvizsgálatát kérheti:

- **jogszabálysértésre** hivatkozással,
- a határozat kézhezvételétől számított **8 napon belül,**
- **a közigazgatási és munkaügyi bíróságtól.**

A bíróság:

- a kérelemről annak beérkezésétől számított **30 napon belül,**
- **nemperes eljárásban,**
- három hivatásos bíróból álló **tanácsban** dönt,
- döntése ellen **további jogorvoslatnak helye nincs.**

A bíróság az érintett önkormányzati képviselőt, a polgármestert vagy a keresettel megtámadott határozatot hozó képviselő-testület képviselőjét, illetőleg a kereset előterjesztőjét meghallgathatja.

428 Ez 2002. október 20.

429 Lásd FOGARASI József: i. m. 198.

430 Lásd az Mötv. még nem hatályos 29. § (1) bek. e) pontját.

### 7.3.6 A képviselő-testület feloszlása

Az önkormányzati képviselő megbízatása megszűnik, amennyiben az **Országgyűlés** a Kormány – az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően előterjesztett – indítványára **feloszlattja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet**. A feloszlattás a polgármester megbízatását is megszünteti.<sup>431</sup> Feloszlattás esetén időközi választást kell kitűzni, amely előkészítésének és lebonyolításának költségeit a helyi önkormányzat költségvetéséből kell biztosítani.<sup>432</sup> Az időközi választást az ok felmerülésétől számított 30 napon belül az illetékes választási bizottság tűzi ki. Az időközi választást a mandátum megüresedésétől számított **3 hónapon belülre** kell kitűzni. (Nem lehet időközi választást tartani az általános önkormányzati választások évében április 1-je és az általános választás napja között.)<sup>433</sup> Az időközi választásra az általános választás szabályait kell alkalmazni. Az Országgyűlés a feloszlattásról a Kormány javaslatának az Országgyűléshez való benyújtását követő soron következő ülésén határoz. E napirend tárgyalására meg kell hívni az érintett helyi önkormányzat polgármesterét. A polgármester jogosult a képviselő-testület feloszlattással kapcsolatos álláspontját az Országgyűlés döntésének meghozatala előtt ismertetni.<sup>434</sup> Amennyiben az Országgyűlés a képviselő-testületet feloszlattja, a köztársasági elnök megbízta az illetékes kormányhivatal vezetőjét, hogy az új képviselő-testület megválasztásáig terjedő időre gyakorolja azokat a feladatokat és hatásköröket, amelyeket a jogszabály a polgármesternek állapít meg, halaszthatatlan esetben döntsön olyan ügyekben, amelyek a képviselő-testület átruházható hatáskörei.<sup>435</sup>

### 7.3.7 A képviselő-testület feloszlása

Az önkormányzati képviselő megbízatása megszűnik, amennyiben a **képviselő-testület kimondja a feloszlattását**. Az Alaptörvény szerint a képviselő-testület – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – kimondhatja feloszlattását.<sup>436</sup> Az Mötv.<sup>437</sup> részletezi ennek további szabályait. A képviselő-testület

431 Alaptörvény 35. cikk (5) és (6) bek.

432 Övjt. 20. § (6) bekezdés, Ve. 303. §.

433 A „régii” Ve. 115. § (1) bekezdése szerint, amelyet az „úji” Ve. 349. § (1) bek. b) pontja rendel alkalmazni, amikor is kimondja, hogy a „régii” Ve. szabályait kell alkalmazni a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek „úji” Ve. hatálybalépését követő első általános választását megelőző időközi önkormányzati választásokon (tehát minden olyan időközi választáson, amelyet az „úji” Ve. hatálybalépését követően, de a 2014. évi általános önkormányzati választások előtt tartanak).

434 Mötv. 125. § (2) bek.

435 Mötv. 126. § b) pont.

436 Alaptörvény 35. cikk (4) bek.

437 Mötv. 55. §.

- a megbízatásának lejártá előtt
- név szerinti szavazással,
- minősített többségű döntéssel

kimondhatja a feloszlását. Az Mövtv. azonban korlátot is meghatároz: nem mondható ki a feloszlás a választást követő 6 hónapon belül, valamint a következő általános választást megelőző év november 30. napját követően. A határidő megállapításakor a feloszlásra irányuló kezdeményezés időpontját kell figyelembe venni. A képviselő-testület az új képviselő-testület alakuló üléséig, a polgármester az új polgármester megválasztásáig ellátja feladatát, gyakorolja hatáskörét. Feloszlás esetén is időközi választást kell tartani, amely előkészítésének és lebonyolításának költségeit a helyi önkormányzat költségvetéséből kell biztosítani.<sup>438</sup>

Az időközi választást az ok felmerülésétől számított 30 napon belül az illetékes választási bizottság tűzi ki. Az időközi választást a mandátum megüresedésétől számított **3 hónapon belülre** kell kitűzni. (Nem lehet időközi választást tartani az általános önkormányzati választások évében április 1-je és az általános választás napja között.) Az időközi választásra az általános választás szabályait kell alkalmazni.

A feloszlás a polgármester megbízatását is megszünteti.<sup>439</sup>

### 7.3.8 A képviselő jogerős szabadságvesztésre ítélt szándékos bűncselekmény elkövetése miatt<sup>440</sup>

Amennyiben az önkormányzati képviselő **szándékos bűncselekményt követ el és a bíróság jogerősen szabadságvesztésre ítéli**, köteles a törvény alapján a jogerős ítéletről annak kézhezvételétől számított 3 napon belül tájékoztatni a képviselő-testületet, közgyűlést, az illetékes választási bizottságot és a fővárosi és megyei kormányhivatalt. Az önkormányzati képviselői megbízatás megszűnését a képviselő-testület szintén a **határozatában** állapítja meg, amelyet az ülést követő munkanapon kézbesíteni kell:

- az érintett önkormányzati képviselőnek,
- a választási bizottságnak,
- a fővárosi vagy megyei kormányhivatalnak.

### 7.3.9 A képviselő halála

Megszűnik a képviselő megbízatása **halálával**, minden további intézkedés nélkül.

438 Övjt. 20. § (6) bek.; Ve. 303. §.

439 Alaptörvény 35. cikk (6) bek.

440 Ökjt. 3/A és 4. §. Viszonylag új szabály, 2012-ben került be a megszűnési esetek közé.

## Méltatlanság<sup>441</sup>

Az Mőtv. 2014. évi általános önkormányzati választások napján hatályba lépő új rendelkezése értelmében az önkormányzati képviselő méltatlanná válhat e tisztségére, amelynek következtében a képviselő-testület határozatával<sup>442</sup> megszünteti a képviselő megbízását (a többihez képest tehát ez egy új megszűnési oknak tekinthető).

**Méltatlansági okok** az Mőtv.-ben, vagyis azok a helyzetek, amelyek a méltatlanság okán a képviselői megbízás megszűnéséhez vezetnek:

- a) a közügyek gyakorlásától (jogerős) eltiltás;
- b) szándékos bűncselekmény miatt jogerős szabadságvesztésre ítélet;
- c) kényszergyógykezelés bíróság általi jogerős elrendelése;
- d) állammal, önkormányzattal szemben fennálló (60 napon túli) köztartozás;
- e) a felszámolás során ki nem elégtett követelésekért bíróság által jogerősen megállapított felelősség és a helytállási kötelezettség nem teljesítése;
- f) jogerős bírósági döntés végrehajtásának akadályozása vagy neki felróható módon történő elmulasztása (a vele szemben megindított bírósági eljárás vonatkozásában);
- g) az összeférhetlenségi ok képviselő-testület tudomására hozásának elmulasztása.

Az önkormányzati képviselő köteles ezen tényekről a jogerős ítélet kézhezvételétől számított 3 napon belül tájékoztatni a képviselő-testületet és a kormányhivatalt.

A méltatlansági eljárásra egyebekben az Mőtv. az összeférhetlenségi eljárás szabályait rendeli majdan alkalmazni.

---

441 Mőtv. (még nem hatályos) 38. § alapján.

442 A határozatot a képviselő-testületnek minősített többséggel kell elfogadnia.

<b>Automatikus, nincs további intézkedés</b>
• a megbízás lejárta
• halál
<b>Kt. határozata</b>
• összeférhetetlenség
• Kt. üléseiről való távolmaradás
• szándékos bűncselekmény miatt jogerős szabadságvesztésre ítélet
• feloszlás
• méltatlanság
<b>Ogy. határozata</b>
• feloszlás
<b>Egyoldalú jognyilatkozat</b>
• lemondás
<b>Jogerős bírósági ítélet</b>
• választójog elvesztése

5. ábra: A képviselői megbízás megszűnési eseteinek csoportosítása (forrás: saját szerkesztés)





## 8. FEJEZET

# A helyi önkormányzat képviselő-testülete, közgyűlése. A képviselő-testület döntései: a határozat és az önkormányzati rendelet<sup>443</sup>

### 8.1 A képviselő-testület (közgyűlés)

Az Alaptörvény szerint a **helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja**.<sup>444</sup> Az Alkotmánybíróság szerint, ha törvény önkormányzati feladatról, hatásköréről rendelkezik, ez a helyi önkormányzat képviselő-testületét illeti meg akkor is, ha ezt a törvény külön, kifejezetten nem is mondja ki.<sup>445</sup>

Az Mötv. értelmében a **helyi önkormányzás joga** a települések és a megyék **választópolgárainak közösségét** illeti meg, akik ezt a kollektív jogot választott képviselőik útján és a helyi népszavazáson történő részvételükkel (vagyis közvetlenül) gyakorolják. Amint azt a 13. fejezetben kifejtjük, a választott képviselők, vagyis a képviselő-testület útján történő hatalomgyakorlási mód a gyakoribb, az operatívabb; ehhez képest a helyi népszavazás kivételesen alkalmazott forma.

E fejezetben tehát az önkormányzás jogának közvetett, vagyis a választott képviselők, azaz a képviselő-testület útján történő gyakorlásának szabályait mutatjuk be a **törvényi rendelkezések**, valamint a **gyakorlati tapasztalatok** alapján. A gyakorlati tapasztalatok áttekintésére azért van szükség, mert az Mötv. a korábbi gyakorlatot követve a képviselő-testület, illetve a közgyűlés tekintetében csak a legfontosabb, garanciális szabályokat rögzíti (mindössze 15 §-ban foglalja össze a törvény ennek szabályait: 41–56. §-ok), tág teret engedve a helyi sajátosságok érvényesítésének. A helyi sajátosságok pedig az adott önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatában (a továbbiakban: SZMSZ) konkretizálhatók, a törvényi keretek az SZMSZ-ben tölthe-

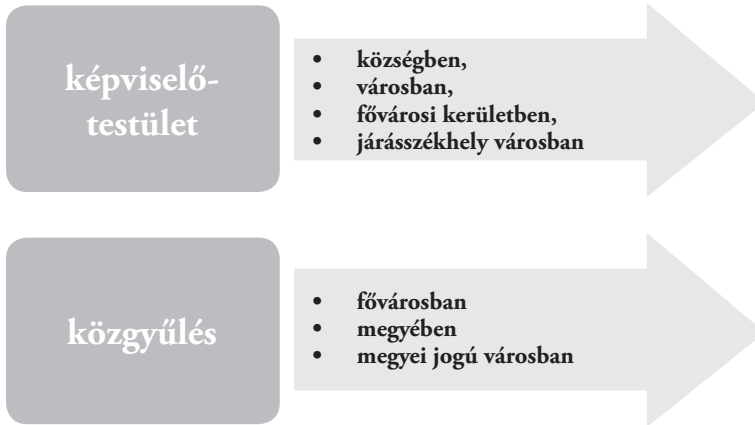
443 A fejezet FOGARASI József: *A helyi önkormányzat képviselő-testülete, közgyűlése* című munkája alapján készült, amely a jegyzet jelen fejezetéhez **kötelező irodalom** is egyben. In: Belányi Márta et al.: *A helyi önkormányzatok*. I. m.

444 A képviselő-testület alatt a közgyűlést is érteni kell, hiszen a törvény is csak elnevezésében különböztet a két önkormányzati testület között. Amennyiben a közgyűlés tekintetében mégis létezik speciális szabály, úgy azt minden esetben külön jelezni fogjuk.

445 Lásd a 18/2013. (VII. 3.) AB-határozatot.

tők ki. A gyakorlati tapasztalatok igényes és alapos áttekintése tárgyában már születtek meghatározó publikációk,<sup>446</sup> ezért magunk erre most teljes körűen nem vállalkozunk.

Az önkormányzati tevékenység megvalósításában meghatározó jogkörrel a választott önkormányzati testület rendelkezik,<sup>447</sup> amelynek elnevezése:



6. ábra: A választott önkormányzati testület elnevezése (forrás: saját szerkesztés)

(Megjegyzés: A megyei önkormányzat választott testülete kapcsán fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az Möt. szerint a megyei önkormányzat képviselő-testülete a közgyűlés,<sup>448</sup> az Alaptörvény viszont megyei képviselő-testületről tesz említést.<sup>449</sup> Magunk a megyei önkormányzat esetén a közgyűlés elnevezést tartjuk helyénvalónak.)

### A képviselő-testület tagjai

- egyrészt az **önkormányzati képviselők**, akik megválasztásukkal automatikusan a képviselő-testület tagjává válnak;
- másrészt a **polgármester**:
  - a polgármester a törvény erejénél fogva tagja a képviselő-testületnek;
  - a képviselő-testület határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából **önkormányzati képviselőnek tekintendő**;
  - a képviselő-testület **elnöke** a polgármester;
  - a polgármester összehívja és vezeti a képviselő-testület ülését, valamint **képviseli** a képviselő-testületet (törvényes képviselő).<sup>450</sup>

446 A gyakorlati tapasztalatok áttekintésére I. FOGARASI József: A helyi önkormányzat képviselő-testülete.... című munkáját, amely közel 10 éves kutatómunka eredménye. I. m. 207–295.

447 Fogarasi József: i. m. 207.

448 Möt. 27. § (1) bek. 2. mondat.

449 Alaptörvény 33. cikk (2) bek. 2. mondat.

450 Möt. 65–66. §.

Az Alaptörvény alapján a helyi képviselő-testületet a **polgármester vezeti**.<sup>451</sup> Az Möt.v. szerint pedig a képviselő-testületet (közgyűlést) a polgármester (a megyei közgyűlés elnöke, a főpolgármester) képviseli.<sup>452</sup>

A képviselő-testület dönti el, hogy a feladatait maga látja el, vagy a feladatellátásba bevonja a szerveit is. Az Möt.v. szerint az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják. Ugyanígy a képviselő-testület dönti el, hogy hatásköreit maga gyakorolja, vagy azok gyakorlását az Möt.v.-ben meghatározott szervekre átruházza.<sup>453</sup>

## 8.2 A képviselő-testület alakuló ülése

A képviselő-testület **ülése** lehet:

- **alakuló**,
- (előre) tervezett (a képviselő-testület szükség szerint, az SZMSZ-ben meghatározott számú, de évente legalább hat ülést tart),<sup>454</sup>
- **rendkívüli** (olyan, előre nem tervezhető ülés, amelynek összehívását előre nem látott és sem az Möt.v.-ben, sem az SZMSZ-ben meg nem határozott feltételek beállta teszi szükségessé.<sup>455</sup> A rendkívüli **ülést** 15 napon belüli időpontra **össze kell hívni**
  - az önkormányzati képviselők  $\frac{1}{4}$ -ének,
  - a képviselő-testület bizottságának, valamint
  - a kormányhivatal vezetőjének a testületi ülés összehívásának indokát tartalmazó indítványára. Az indítvány alapján a testületi ülést a polgármester hívja össze a testületi ülés indokának, időpontjának, helyszínének és napirendjének meghatározásával.)<sup>456</sup>.

Eme alfejezetben az alakuló ülésnek csak a speciális törvényi szabályait<sup>457</sup> mutatjuk be azzal, hogy az ülés egyéb szabályai (például határozatképesség, nyilvánosság, döntések, szavazás, stb.) megegyeznek az előre tervezett ülések szabályaival.

A képviselő-testület a választást követő első ülését, amit a törvény **alakuló ülésnek** nevez, a választást követő **15 napon belül** tartja meg.

Az alakuló ülést a **polgármester** hívja össze és vezeti. A **megyei közgyűlés** alakuló ülésére vonatkozó **speciális szabály** szerint itt az alakuló ülést a **korelnök** hívja össze

451 Alaptörvény 33. cikk (2) bek.

452 Möt.v. 41. § (1) bek. 2. mondat.

453 Möt.v. 41. § (2) és (4) bek.

454 Möt.v. 44. § 1. mondat.

455 FOGARASI József: i. m. 231.

456 Möt.v. 44. §.

457 Möt.v. 43. §.

(ugyancsak a választást követő 15 napon belül) és vezeti a megyei közgyűlés új elnöke megválasztásának időpontjáig.

Az alakuló ülés<sup>458</sup> **törvényben** nevesített **kötelező napirendi pontja**:<sup>459</sup>

- a képviselők és a polgármester eskütétele;<sup>460</sup>
- a polgármester illetményéről/tiszteletdíjáról való döntés<sup>461</sup> (A polgármester illetménye, tiszteletdíja és egyéb juttatása közérdekű adat.<sup>462</sup>);
- a polgármester előterjesztése alapján az alpolgármester(ek) megválasztása<sup>463</sup> (a képviselő-testület a polgármester javaslatára, titkos szavazással, minősített többséggel a polgármester helyettesítésére, munkájának segítésére egy vagy több alpolgármestert választhat; a képviselő-testület legalább egy alpolgármestert saját tagjai közül választ meg<sup>464</sup>); illetményükről, tiszteletdíjukról való döntés;
- az SZMSZ megalkotása, felülvizsgálata, módosítása;
- a bizottsági struktúra kialakítása, a polgármester előterjesztése alapján a bizottság(ok) tagjainak megválasztása.<sup>465</sup>

### 8.3 A képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzata (SZMSZ)

A képviselő-testület működésének egyik alapidokumentuma<sup>466</sup> a Szervezeti és Működési Szabályzat, röviden az SZMSZ. Az Mötv. szerint a képviselő-testület a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozza meg.<sup>467</sup> A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben az Mötv. szerint (minimálisan) az alábbiakról rendelkezik:

- a) az önkormányzat hivatalos megnevezéséről, székhelyéről;
- b) a képviselő-testület átruházott hatásköreinek felsorolásáról;

458 Ezek megtárgyalására legkésőbb az alakuló ülést követő ülésen is sort lehet keríteni.

459 Az alakuló ülésnek ezenkívül vannak ún. hagyományos, a gyakorlat által kialakított napirendi pontjai is, ezek tekintetében l. FOGARASI József: i. m. 210–216.

460 Ötv. 19. §, illetve Ökjtv. 1. § (2) bekezdés, valamint Mötv. 63. § 1. mondat (A polgármester megválasztását követően esküt tesz a képviselő-testület előtt, és erről okmányt ír alá.).

461 Ptv. 3. § (1) bek.

462 Ptv. 4. § (4) bek.

463 Az alpolgármesterek konkrét számát mindig az SZMSZ határozza meg.

464 Ötv. 34. § (1) bek.

465 Ennek részletes szabályait l. a jegyzet 9. fejezetében.

466 A képviselő-testületi működés további alapidokumentumai (munkaterv, ülésterv) és az SZMSZ részletes szabályai tekintetében az irányadó szakirodalom: FOGARASI József: i. m. 216–230.

467 Az önkormányzat rendeletalkotási szabadsága azonban e tárgyban sem korlátlan, a szabályokat a rendelet az Mötv. keretei között határozhatja meg [Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf. 5003/2012/9. számú határozata].

- c) a képviselő-testület üléseinek összehívásáról, vezetéséről, tanácskozási rendjéről;
- d) az önkormányzati képviselőkre vonatkozó magatartási szabályokról, az ülés rendjének fenntartásáról és az annak érdekében hozható intézkedésekről;
- e) a nyilvánosság biztosításáról;
- f) a döntéshozatali eljárásról, a szavazás módjáról;
- g) a rendeletalkotásról és határozathozatalról;
- h) a képviselő-testület ülésének jegyzőkönyvéről;
- i) a közmeghallgatásról;
- j) az önkormányzat szerveiről, azok jogállásáról, feladatairól;
- k) a jegyzőnek a jogszabálysértő döntések, működés jelzésére irányuló kötelezettségéről;
- l) a képviselő-testület bizottságairól;<sup>468</sup>
- m) rendelkezhet az egyes napirendek tárgyalására fordítható időkeretről, meghatározhatja a hozzászólások maximális időtartamát, korlátozhatja az ismételt hozzászólás, indítványozás lehetőségét (a képviselő-testület érdemi tevékenységének elősegítése érdekében);
- n) **rendelkezik** továbbá arról, hogy mely önszerveződő közösségek képviselőit illeti meg tevékenységi körükben tanácskozási jog a képviselő-testület és bizottsága ülésein;
- o) azoknak a fórumoknak a rendjéről (község-, várospolitikai fórum, városrész-tanácskozás, falugyűlés stb.), amelyek a lakosság, az egyesületek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják (ezek állásfoglalásáról és az ott felmerült kisebbségi véleményekről tájékoztatni kell a képviselő-testületet);<sup>469</sup>
- p) a személyes érintettségre vonatkozó bejelentési kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeiről.<sup>470</sup>

Az Mötv. egyéb rendelkezései között is találunk olyan §-okat, amelyek ezen felül olyan konkrét kérdéseket is meghatároznak, amelyeknek szabályozását szintén az SZMSZ-re bízta a jogalkotó, például:

- az ülések éves száma;<sup>471</sup>
- a törvényben meghatározott ülésvezetők (polgármester, illetve alpolgármester) akadályoztatása esetén irányadó rendelkezések;<sup>472</sup>
- a név szerinti szavazás módjának meghatározása;<sup>473</sup>

468 Mötv. 53. § (1) bek. a)-l) pont.

469 Mötv. 55. §.

470 Mötv. 49. § (2) bek.

471 Mötv. 44. §.

472 Mötv. 45. §.

473 Mötv. 48. § (3) bek.

- a titkos szavazás módjának szabályozása;<sup>474</sup>
- minősített többséghez kötött ügyek törvényben szabályozott eseteinek további kiegészítése;<sup>475</sup>
- a jegyzőkönyv törvényben meghatározottakon kívüli tartalmi elemei;<sup>476</sup>
- a bizottsági struktúra kialakítása, a bizottság tagjainak száma, feladat- és hatásköre, működésük alapvető szabályai;<sup>477</sup>
- a vagyonyilatkozatokat vizsgáló bizottság kijelölése;<sup>478</sup>
- azon előterjesztések meghatározása, amelyeket bizottság nyújt be, továbbá amely előterjesztések a bizottság állásfoglalásával nyújthatók be a képviselő-testületnek;<sup>479</sup>
- településrészi önkormányzat létrehozásának ténye, módja;<sup>480</sup>
- azoknak az ügyeknek a meghatározása, amelyekben a polgármester hozhat döntést abban az esetben, ha a képviselő-testület – ugyanazt az ügyet alapul véve – két egymást követő alkalommal nem hoz döntést (határozatképesség vagy határozathozatal hiánya miatt);<sup>481</sup>
- azoknak a képviselő-testület hatáskörébe tartozó, két ülés közötti időszakban felmerülő, halaszthatatlan ügyeknek a meghatározása, amelyekben a polgármester – a képviselő-testület utólagos tájékoztatása mellett – dönthet (kivéve az át nem ruházható hatásköröket);<sup>482</sup>
- a jegyzői, aljegyzői tisztség egyidejű betöltetlensége, illetve tartós akadályoztatásuk esetén a jegyzői feladatok ellátásának módja;<sup>483</sup>
- a polgármesteri hivatal, közös önkormányzati hivatal törvényben is szabályozott hivatalos elnevezésének feltüntetése.<sup>484</sup>

## 8.4 A képviselő-testület gazdasági programja, fejlesztési terve<sup>485</sup>

A képviselő-testületi működés másik alapdokumentuma a **gazdasági program, fejlesztési terv**. A képviselő-testület hosszú távú fejlesztési elképzeléseit gazdasági programban, fejlesztési tervben rögzíti, melynek elkészítéséért a helyi önkormányzat fele-

---

474 Mötv. 48. § (4) bek.

475 Mötv. 50. §.

476 Mötv. 52. § (1) bek. n) pont.

477 Mötv. 57. § (1) bek.

478 Mötv. 57. § (2) bek.

479 Mötv. 59. § (2) bek.

480 Mötv. 62. § (1) bek.

481 Mötv. 68. § (2) bek.

482 Mötv. 68. § (3) bek.

483 Mötv. 82. § (3) bek.

484 Mötv. 84. § (2) bek.

485 Mötv. 116. § alapján.

lős. A törvény szóhasználatából és a szabályozás metodikájából arra következtethetünk, hogy itt egy dokumentumról van szó.<sup>486</sup>

A gazdasági program, fejlesztési terv helyi szinten meghatározza mindazokat a **célkitűzéseket** és **feladatokat** (különösen: az egyes közszolgáltatások biztosítására, színvonalának javítására vonatkozó fejlesztési elképzeléseket), amelyek a helyi önkormányzat által nyújtandó feladatok biztosítását, színvonalának javítását szolgálják:

- a helyi önkormányzat **költségvetési lehetőségeivel** összhangban,
- a helyi társadalmi, környezeti és gazdasági adottságok átfogó figyelembevételével.

A gazdasági programot, fejlesztési tervet a képviselő-testület **az alakuló ülést követő hat hónapon belül** fogadja el a képviselő-testület megbízatásának időtartamára vagy azt meghaladó időszakra szólóan. Ha a meglévő gazdasági program, fejlesztési terv az előző ciklusidőn túlnyúló, úgy azt az újonnan megválasztott képviselő-testület az alakuló ülést követő hat hónapon belül köteles felülvizsgálni, és legalább a ciklusidő végéig kiegészíteni vagy módosítani.

A képviselő-testület határozati formában fogadja el a gazdasági programot, fejlesztési tervet.

## 8.5 A képviselő-testület ülése<sup>487</sup>

E fejezetben csak a képviselő-testület működésére vonatkozó legfontosabb törvényi szabályokat tekintjük át, a gyakorlati szabályok tekintetében továbbra is az említett szakirodalom az irányadó.<sup>488</sup>

A képviselő-testület **működésének formája az ülés**,<sup>489</sup> tehát a testület az ülésein gyakorolja hatásköreit, látja el feladatait. Mint azt már említettük, a képviselő-testület szükség szerint, az SZMSZ-ben meghatározott számú, de **évente legalább hat** ülést tart.

A képviselő-testület ülést a **polgármester** hívja össze és vezeti,<sup>490</sup> akadályoztatása esetén e hatáskörét az **alpolgármester**, több alpolgármester esetén a **polgármester által kijelölt alpolgármester** gyakorolja. A polgármesteri és az alpolgármesteri tisztség

486 Vö. FEIK Csaba: *Az önkormányzatok vagyongazdálkodásának jogi keretei a helyi közszolgáltatások biztosítása szemszögéből*. Új Magyar Közigazgatás, 2013/7–8. 62–64.

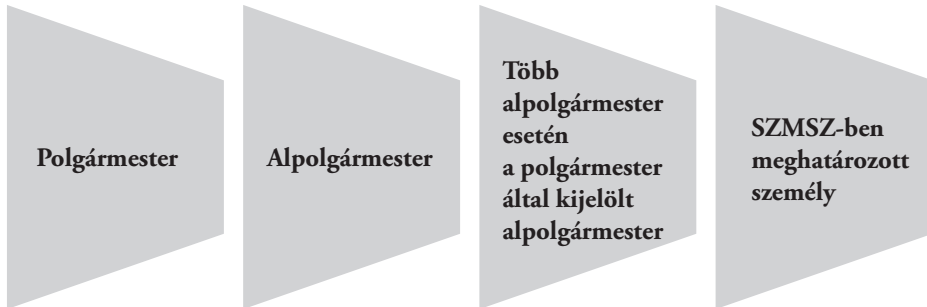
487 A képviselő-testületi ülés tulajdonképpen egy folyamat, amelynek szakaszai: az ülés előkészítése, maga az ülés és az ülés utáni feladatok. A részletszabályok tekintetében l. az irányadó szakirodalmat: FOGARASI József i. m. 231–295.

488 FOGARASI József: i. m. 241–287.

489 Vö. a 18/2013. (VII. 3.) AB-határozat azon megállapításával, miszerint a képviselő-testület működése azt jelenti, hogy a feladat- és hatásköreit a képviselő-testület az ülésein gyakorolja.

490 A Kúria Önkormányzati Tanácsa szerint a már megnyitott képviselő-testületi ülés vezetését a polgármester nem adhatja át jogszerűen a képviselő részére (Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf. 5056/2012/5. számú határozata).

egyidejű betöltetlensége, a tartós akadályoztatásuk esetére az **SZMSZ rendelkezik** a képviselő-testület összehívásának, vezetésének a módjáról<sup>491</sup> (például az SZMSZ kijelölheti ilyen esetre a korelnököt vagy valamely bizottság elnökét).<sup>492</sup>



7. ábra: A képviselő-testületi ülés vezetője (forrás: saját szerkesztés)

Fő szabály szerint a **képviselő-testület ülése nyilvános**.<sup>493</sup> A Kúria szerint „a nyilvánosság részben a képviselő-testület ülésein való részvételt, részben pedig az arról készült adatok megismerésének lehetőségét jelenti. A kettő együtt adja a nyilvánosságot, s ennek következményeként a közérdekű adatokhoz való hozzáférés lehetőségét, ami egyben megteremti a működés feletti kontroll gyakorlásának lehetőségét is.”<sup>494</sup> Zárt ülést csak a törvényben meghatározott esetekben **kell**, illetve **lehet** tartani. A **zárt ülés** eseteinek **három** csoportját különböztethetjük meg:

- a) vannak olyan ügyek, amelyekben zárt ülést kell tartani (**kötelező**);
- b) vannak olyan tárgykörök, amelyekben akkor kell zárt ülést tartani, ha az érintett kéri (**feltételesen kötelező**); végül
- c) vannak olyan ügyek, amelyekben zárt ülést rendelhet el a képviselő-testület (a képviselő-testület döntésétől függő, a képviselő-testület **mérlegelésén alapuló**).

---

491 Mörv. 45. §.

492 Törvénysértőnek ítélte a Kúria azt az önkormányzati rendeleti szabályozást, miszerint a képviselő-testület üléseit a polgármester akadályoztatása esetén az alpolgármester kihagyásával (lásd az Mörv. 45.§-ában foglalt helyettesítési sorrendet is meghatározó szabályt) a korelnök hívja össze (Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf. 5030/2012/9. számú határozata).

493 Mörv. 46. § (1) bek.

494 Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf. 5036/2012/6. számú határozata.



A zárt ülés esetei		
A képviselő-testület zárt ülést tart (kötelező)	A képviselő-testület zárt ülést tart az érintett kérésére (feltételesen kötelező)	A képviselő-testület zárt ülést rendelhet el (mérlegelésen alapuló)
önkormányzati hatósági ügy tárgyalása	választás	vagyonával való rendelkezés
összeférhetetlenségi ügy tárgyalása	kinevezés	az általa kiírt pályázat feltételeinek meghatározása és a pályázat tárgyalása esetén, ha a nyilvános tárgyalás az önkormányzat vagy más érintett üzleti érdekét sértené
méltatlansági ügy tárgyalása	felmentés	
kitüntetési ügy tárgyalása	vezetői megbízás adása és annak visszavonása	
fegyelmi büntetés kiszabása	fegyelmi eljárás megindítása	
vagyonnyilatkozattal kapcsolatos eljárás	állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalása	

20. táblázat: A zárt ülés esetei (forrás: saját szerkesztés)

A törvény azt is meghatározza, hogy **zárt ülésen kik vehetnek részt**. Ezek az alábbiak:

- a képviselő-testület tagjai,
- a nem a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármester,
- a jegyző,
- az aljegyző(k), továbbá
- meghívása esetén a polgármesteri hivatal vagy a közös önkormányzati hivatal ügyintézője,
- meghívása esetén az érintett és a szakértő (törvény vagy önkormányzati rendelet előírhatja, mely esetben kötelező az érintett meghívása).

A nemzetiségi önkormányzat elnöke kizárólag az általa képviselt nemzetiséget érintő ügy napirendi tárgyalásakor vehet részt a zárt ülésen.<sup>495</sup>

A jogszerű ülésezés feltétele a **határozatképesség**, a képviselő-testület csak határozatképesség esetén tud ülést tartani. A határozatképesség fogalmát a törvény meghatározza, e szerint a képviselő-testület akkor határozatképes, ha az ülésen az önkormányzati képviselőknek több mint a fele jelen van. A határozatképességet folyamatosan figyelemmel kell kísérni.<sup>496</sup> A betöltetlen önkormányzati képviselői helyet a határozatképesség szempontjából betöltöttnek kell tekinteni<sup>497</sup> (tehát „a megválasztott képviselők közé kell azt a képviselői helyet is beszámítani, amely a szavazáskor bármilyen ok miatt üres”<sup>498</sup>).

495 Mötv. 46. § (3) bek.

496 Mötv. 47. § (1) bek.

497 Mötv. 47. § (2) bek.

498 DANKA Ferenc: *A képviselő-testület működése*. Új Magyar Közigazgatás, 2013/7–8. 19–25.

A Kúria szerint az Ötv. (és az Mötv. is) „a települési képviselő személyes részvételét és így jelenlétét írja elő a képviselő-testületi üléseken. E személyes részvétel nem váltható ki videokonferenciával, távszavazással vagy más módon; az Ötv. (és az Mötv. sem) nem ad felhatalmazást ilyen tárgyú önkormányzati rendelet alkotására. Egy esetleges videokonferenciával egybekötött képviselő-testületi ülés garanciális szabályait – mivel az önkormányzat képviselő-testülete közhatalmat gyakorol – törvénynek kellene tartalmaznia, ilyen tárgyú törvényi szabályozás azonban nincs.”<sup>499</sup>

A képviselő-testület döntéseit az alábbi **szavazati arányokkal** hozhatja meg:

- **egyszerű** (a jelenlévő önkormányzati képviselők több mint a felének igen szavazata), vagy
- **minősített** többséggel (a megválasztott önkormányzati képviselők több mint a felének igen szavazata).<sup>500</sup> Ennek hiányában a képviselő-testület a javaslatot elutasította.

Minősített többség szükséges a törvény értelmében:<sup>501</sup>

- a rendeletalkotáshoz;
- szervezetének kialakításához és működésének meghatározásához;
- a törvény által a képviselő-testület hatáskörébe utalt választáshoz, kinevezéshez, vezetői megbízáshoz;
- önkormányzati társulás létrehozásához, megszüntetéséhez, abból történő kiváláshoz;
- a társulási megállapodás módosításához;
- társuláshoz, érdek-képviselési szervezethez való csatlakozáshoz, abból történő kiváláshoz;
- külföldi önkormányzattal való együttműködésről szóló megállapodáshoz;
- nemzetközi önkormányzati szervezethez való csatlakozáshoz, abból való kiváláshoz;
- intézmény alapításához, átszervezéséhez, megszüntetéséhez;
- a törvényben meghatározott ügyek eldöntéséhez;
- az SZMSZ-ben meghatározott ügyek eldöntéséhez;
- az önkormányzati képviselő kizárásához;
- az összeférhetetlenség megállapításához;
- a méltatlanság megállapításához;<sup>502</sup>

499 Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf. 5003/2012/9. számú határozata. Vö. az Alkotmánybíróság 369/E/2009. határozatával, miszerint a jelenlét a „a testületi szerv ülésén való fizikai jelenlétet jelenti”.

500 Mötv. 47. § (2) bek.

501 Mötv. 50. §.

502 Ennek szabályai a 2014-es általános önkormányzati választások napján lépnek hatályba.

- a képviselői megbízatás megszűnéséről való döntéshez (amihez az vezet, hogy egy éven át nem vesz részt a képviselő-testület ülésin);
- a vagyonával való rendelkezést, az általa kiírt pályázat feltételeinek meghatározását, valamint a pályázatot tárgyaló zárt ülés elrendeléséhez.

### **A szavazás módja:**<sup>503</sup>

A képviselő-testület a döntéseit (határozat, rendelet)

- nyílt,
- név szerinti vagy
- titkos szavazással hozza.

A **nyílt szavazás** módjának meghatározásáról az SZMSZ rendelkezik (ez lehet például gépi vagy kézfelemeléses).<sup>504</sup>

A képviselő-testület **név szerint szavaz** az önkormányzati képviselők ¼-ének indítványára, továbbá **név szerinti szavazást rendelhet el** az SZMSZ-ben meghatározott esetekben (ugyanazon döntési javaslat esetében egy alkalommal).

Nem lehet név szerinti szavazást tartani

- a bizottság létszáma és összetétele tekintetében, valamint
- a tanácskozások lefolytatásával összefüggő (ügyrendi javaslatot tartalmazó) kérdésekben.

A név szerinti szavazás módjának meghatározásáról az SZMSZ rendelkezik.

A képviselő-testület az SZMSZ-ben meghatározott módon **titkos szavazást** tarthat<sup>505</sup> azokban az ügyekben, amelyekben zárt ülést tart, illetve tarthat.

Az ülésvezető megállapítja a szavazás eredményét. Ha a szavazás eredménye felől kétség merül fel, bármely önkormányzati képviselő kérésére a szavazást egy alkalommal meg lehet ismételni.

Fontos, a döntéshozatalhoz kapcsolódó szabály a **személyes érintettség** és az ennek kapcsán elrendelhető **döntéshozatalból való kizárás** intézménye.<sup>506</sup> A képviselő-testület döntéshozatalából **kizárható** az, akit vagy akinek a közeli hozzátartozóját az ügy személyesen érinti. Közeli hozzátartozó alatt a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényben (a továbbiakban: Ptk.) meghatározott közeli hozzátartozót kell érteni,

---

503 Mőtv. 48. §.

504 FOGARASI József: i. m. 258.

505 Ennek szükségszerű kellei általában a szavazatszámoló bizottság, a szavazólapok, a szavazóurna; a szavazásról általában külön jegyzőkönyv készül.

506 Mőtv. 49. §.

ilyenek a házastárs, az egyeneságbeli rokon, az örökbefogadott, a mostoha- és a nevelt gyermek, az örökbefogadó-, a mostoha- és a nevelőszülő és a testvér.<sup>507</sup>

Az **önkormányzati képviselő köteles bejelenteni** a személyes érintettséget. A kizárásról az érintett önkormányzati képviselő kezdeményezésére vagy bármely önkormányzati képviselő javaslatára a **képviselő-testület dönt**. A kizárt önkormányzati képviselőt a **határozatképesség szempontjából jelenlevőnek** kell tekinteni. A képviselő-testület az SZMSZ-ben határozza meg a személyes érintettségre vonatkozó bejelentési kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeit.<sup>508</sup>

A képviselő-testület üléséről **jegyzőkönyvet**<sup>509</sup> kell készíteni, amely tartalmazza:

- a) a testületi ülés helyét;
- b) időpontját;
- c) a megjelent önkormányzati képviselők nevét;
- d) a meghívottak nevét, megjelenésük tényét;
- e) a javasolt, elfogadott és tárgyalta napirendi pontokat;
- f) az előterjesztéseket (az előterjesztés minden olyan, a képviselő-testület ülésére bekerülő írásos dokumentum, amely alapján a testület döntést hoz);<sup>510</sup>
- g) az egyes napirendi pontokhoz hozzászólók nevét, részvételük jogcímét, a hozzászólásuk, továbbá az ülésen elhangzottak lényegét;
- h) a szavazásra feltett döntési javaslat pontos tartalmát;
- i) a döntéshozatalban részt vevők számát;
- j) a döntésből kizárt önkormányzati képviselő nevét és a kizárás indokát;
- k) a jegyző jogszabálysértésre vonatkozó jelzését;
- l) a szavazás számszerű eredményét;
- m) a hozott döntéseket és
- n) az SZMSZ-ben meghatározottakat.

507 Ptk. 8:1. § (1) bek.

508 Például van olyan SZMSZ-béli szabályozás, amely „szankcióként” a képviselő leadott szavazatának törlesztését rendeli el (amennyiben a képviselő leadott szavazata megállapítható), ha a képviselő bejelentési kötelezettségét elmulasztotta és a határozathozatalban ténylegesen részt vett [60/2012. (XII. 21.) önkormányzati rendelet Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról, 39. §. A letöltés időpontja: 2013. szeptember 11.]. Jogkövetkezmény lehet még az ülésvezető általi figyelmeztetés és a bírság is (a havi tiszteletdíj 25%-ának mértékéig) [Veresegyház Város Önkormányzat Képviselő-testületének 15/2013. (IV. 17.) önkormányzati rendelete az Önkormányzat Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról, 30. § (6) bek. A letöltés időpontja: 2013. szeptember 11.].

509 Mörv. 52. §.

510 Elnevezésében változatos lehet: rendelettervezet, határozati javaslat, tájékoztató, beszámoló, stb. Látható tehát, hogy az előterjesztés mindezek gyűjtőfogalma. A részletekről I. FOGARASI József: i. m. 233–236.

A jegyzőkönyvet a **polgármester és a jegyző írja alá**. A jegyzőkönyv **közzokirat**, amelynek elkészítéséről a jegyző gondoskodik. A zárt ülésről külön jegyzőkönyvet kell készíteni. A jegyzőkönyvet az ülést követő **15 napon belül** a jegyző köteles megküldeni a kormányhivatalnak (a határidő elmulasztása esetén a kormányhivatal akár törvényességi felügyeleti bírságot is megállapíthat).<sup>511</sup>

A választópolgárok – a zárt ülés kivételével – betekinhetnek a képviselő-testület előterjesztésébe és ülésének jegyzőkönyvébe. A közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell. A zárt ülésen hozott képviselő-testületi döntés is nyilvános.

## 8.6 A képviselő-testület döntései

A képviselő-testület döntései az Mötv. értelmében:<sup>512</sup>

- a határozat és
- a rendelet.<sup>513</sup>

### 8.6.1 A képviselő-testület határozata

A képviselő-testület határozatai lehetnek:<sup>514</sup>

- önkormányzati hatósági ügyben hozott határozatok (ügynevezett alakszerű határozatok);
- önkormányzati nem hatósági ügyben hozott határozatok (ügynevezett nem alakszerű határozatok).

#### Az önkormányzati hatósági ügyben hozott (alakszerű) határozatok

Az önkormányzati hatósági ügyben hozott határozatok tekintetében a háttérjogszabály a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.).<sup>515</sup> A Ket. szerint **közigazgatási hatósági ügy** minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság

511 L. az Mötv. 141. § (1) bek. a) pontját, illetve a jegyzet 17. fejezetét.

512 Mötv. 48. § (1) bek.

513 A Kúria Önkormányzati Tanácsa törvénysértőnek minősítette azt az önkormányzati rendeleti rendelkezést, mely a határozat és a rendelet mellett a képviselő-testület harmadik döntési típusaként a tájékoztatót is nevesíti (A Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf. 5055/2012/8. számú határozata).

514 FOGARASI József: i. m. 261–262.

515 Tehát az önkormányzati hatósági ügyek intézésénél, csakúgy, mint az államigazgatási ügyek intézésénél, a Ket.-et kell alkalmazni.

- az ügyfelet érintő jogot vagy köteleességet állapít meg,
- adatot, tényrt vagy jogosultságot igazol,
- hatósági nyilvántartást vezet vagy
- hatósági ellenőrzést végez, továbbá
- a tevékenység gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vétel és a nyilvántartásból való törlés (kivéve a fegyelmi és etikai ügyeket), ha törvény valamely tevékenység végzését vagy valamely foglalkozás gyakorlását köztisztviselési vagy más szervezeti tagsághoz köti.<sup>516</sup>

A Ket. azt is szabályozza, hogy az önkormányzati szervek közül melyek tekinthetők közigazgatási hatóságnak, vagyis a hatósági ügy intézésére hatáskörrel rendelkező szervnek (úgynevezett önkormányzati hatóság), ezek az alábbiak:

- a helyi önkormányzat képviselő-testülete;<sup>517</sup>
- a megyei önkormányzat közgyűlése;<sup>518</sup> valamint
- átruházott hatáskörben a képviselő-testület, közgyűlés szervei;<sup>519</sup>
- a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke;<sup>520</sup>
- a főjegyző, a jegyző.<sup>521</sup>

A Ket. szerint, ha az önkormányzati rendelet eltérően nem rendelkezik, önkormányzati hatósági ügyben első fokon a képviselő-testület (közgyűlés) jár el. A képviselő-testület ezt a hatáskörét

- a polgármesterre,
- a bizottságra,
- a társulásra vagy
- a jegyzőre átruházhatja.<sup>522</sup>

Felhívjuk a figyelmet, hogy a polgármester és a jegyző képviselő-testület által átruházott hatáskörben hozott döntése önkormányzati hatósági jogkörgyakorlásnak minősül (tehát amikor a polgármester és a jegyző a Ket. 12. § (3) bekezdés b) pontja alapján átruházott hatáskörben jár el<sup>523</sup>), azonban a Ket. 12. § (3) bekezdés c) és d) pontjában említett polgármesteri, illetve jegyzői hatáskörgyakorlás államigazgatási hatósági

516 Ket. 12. § (2) bek.

517 Ket. 12. § (3) bek. b) pont.

518 Uo.

519 Uo..

520 Ket. 12. § (3) bek. c) pont.

521 Ket. 12. § (3) bek. d) pont.

522 Ket. 19. § (2) bek.

523 Tehát amikor a polgármester és a jegyző a Ket. 12. § (3) bek. b) pontja alapján átruházott hatáskörben jár el.

hatáskörgyakorlás (e két tisztségviselő tehát kaphat államigazgatási és önkormányzati hatósági hatáskört is).

Amennyiben a képviselő-testület a hatáskörét fent említett szerveire átruházza, úgy ezek a szervek első fokon járnak el és – jogorvoslat esetén – a képviselő-testület jár el másodfokon.

Az eljáró hatóságnak a határozatot az ügyfél kérelmének az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz történő megérkezését követő naptól számított **30 napon belül** kell meghoznia (ügyintézési határidő).<sup>524</sup>

A hatóság az ügy érdemében **határozatot** hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben **végzést** bocsát ki.<sup>525</sup>

A határozatnak négy fő része van: fejrész, rendelkező rész, indokolás, záró rész; amelyeknek az alábbiakat **kell tartalmazniuk**.<sup>526</sup>

**a) fejrészben:**

- az eljáró hatóság megnevezését, az ügy számát és az ügyintéző nevét;
- a jogosult vagy kötelezett ügyfél nevét és lakcímét vagy székhelyét, továbbá az ügyfél által a kérelemben megadott, személy azonosítására szolgáló adatot;
- az ügy tárgyának megjelölését;

**b) a rendelkező részben:**

- a hatóság döntését, továbbá a jogorvoslat lehetőségéről, benyújtásának helyéről és határidejéről, valamint a jogorvoslati eljárásról, bírósági felülvizsgálat esetén a tárgyalás tartása iránti kérelem lehetőségéről való tájékoztatást;
- a szakhatóság megnevezését és állásfoglalása rendelkező részét;
- az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy díjnak az ügyfél vagy központi költségvetés részére történő megfizetésre vonatkozó döntést;
- az eljárási költség megállapítását, ha arról a hatóság nem külön dönt;
- az eljárási költségek viseléséről szóló döntést, ha arról a hatóság nem külön dönt;
- a kötelezettség teljesítésének határnapját vagy határidejét és az önkéntes teljesítés elmaradásának jogkövetkezményeit, ideértve a fizetési kötelezettséget megállapító döntésben a késedelmi pótlék-fizetési kötelezettségről és annak mértékéről szóló tájékoztatást, valamint a közérdekű munkával való megváltás szabályaival kapcsolatos tájékoztatást;
- a határozatban megállapított fizetési kötelezettség és a fellebbezési illeték vagy díj mértékéről és megfizetésének, lerovásának módjáról szóló tájékoztatást;

**c) az indokolásban:**

- a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat;
- az ügyfél által felajánlott, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait;
- a mérlegelési, méltányossági jogkörben hozott határozat esetén a mérlegelésben, a méltányossági jogkör gyakorlásában szerepet játszó szempontokat és tényeket;

524 Ket. 33. § (1) bek.

525 Ket. 71. § (1) bek.

526 Ket. 72. § (1) bek.

- a szakhatósági állásfoglalás indokolását, valamint a szakhatósági megkeresés mellőzésének okát;
- az ügyintézési határidő túllépése esetén az ügyintézési határidő leteltének napját, valamint az arról szóló tájékoztatást, hogy az ügyintézési határidőt mely, az ügyfélnek vagy az eljárás egyéb résztvevőjének felróható okból nem tartotta be, vagy hogy az eljárási illeték/díj ügyfél részére történő visszafizetésre vonatkozó rendelkezés alkalmazásának van-e helye;
- azokat a jogszabályhelyeket, amelyek alapján a hatóság a határozatot hozta;
- a hatóság hatáskörét és illetékességét megállapító jogszabályra történő utalást;

**d) a záró részben:**

- a döntéshozatal helyét és idejét, a hatáskör gyakorlójának nevét, hivatali beosztását, valamint a döntés kiadmányozójának a nevét, hivatali beosztását, ha az nem azonos a hatáskör gyakorlójával;
- a döntés kiadmányozójának aláírását és a hatóság bélyegzőlenyomatát.

**A végzésnek a Ket. alapján tartalmaznia kell:**<sup>527</sup>

- az eljáró hatóság megnevezését, az ügy számát és az ügyintéző nevét;
- a jogosult vagy kötelezett ügyfél nevét és lakcímét vagy székhelyét, továbbá az ügyfél által a kérelemben megadott, személy azonosítására szolgáló adatot;
- az ügy tárgyának megjelölését;
- a hatóság döntését, továbbá a jogorvoslat lehetőségéről, benyújtásának helyéről és határidejéről, valamint a jogorvoslati eljárásról, bírósági felülvizsgálat esetén a tárgyalás tartása iránti kérelem lehetőségéről való tájékoztatást;
- a kötelezettség teljesítésének határnapját vagy határidejét és az önkéntes teljesítés elmaradásának jogkövetkezményeit, ideértve a fizetési kötelezettséget megállapító döntésben a késedelmipótlék-fizetési kötelezettségről és annak mértékéről szóló tájékoztatást, valamint a közérdekű munkával való megváltás szabályaival kapcsolatos tájékoztatást;
- a határozatban megállapított fizetési kötelezettség és a fellebbezési illeték vagy díj mértékéről és megfizetésének, lerovásának módjairól szóló tájékoztatást;
- a mérlegelési, méltányossági jogkörben hozott határozat esetén a mérlegelésben, a méltányossági jogkör gyakorlásában szerepet játszó szempontokat és tényeket;
- azokat a jogszabályhelyeket, amelyek alapján a hatóság a határozatot hozta;
- a hatóság hatáskörét és illetékességét megállapító jogszabályra történő utalást;
- a döntéshozatal helyét és idejét, a hatáskör gyakorlójának nevét, hivatali beosztását, valamint a döntés kiadmányozójának a nevét, hivatali beosztását, ha az nem azonos a hatáskör gyakorlójával;
- a döntés kiadmányozójának aláírását és a hatóság bélyegzőlenyomatát.

**Egyszerűsített döntés** is hozható, ha

---

527 Ket. 72. § (2) bek.



- a hatóság a kérelemnek teljes egészében helyt ad, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, vagy a döntés az ellenérdekű ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem érinti, vagy
- az kizárólag valamely eljárási cselekmény időpontját határozza meg.<sup>528</sup>

Az egyszerűsített döntés az indokolást és a jogorvoslatról szóló tájékoztatást nem tartalmazza.

A Ket. meghatározza továbbá, hogy a **jegyzőkönyvbe foglalt döntésnek** mit kell tartalmaznia.<sup>529</sup>

Ha a képviselő-testület, a polgármester, a bizottság, a társulás vagy a jegyző önkormányzati hatósági ügyben eljárási **kötelezettségét elmulasztotta**, a fővárosi és megyei **kormányhivatal** felhívja a mulasztó tisztségviselőt vagy testületet, hogy soron kívül, de legkésőbb **30 napon belül** folytassa le az eljárást. A felhívás eredménytelensége esetén az ügyfél vagy a fővárosi és megyei kormányhivatal, továbbá ha az adott ügyben nincs felügyeleti szerv, vagy a felügyeleti szerv az intézkedési, eljárási kötelezettségének nem tesz eleget, az ügyfél kérelmére a közigazgatási ügyekben eljáró **bíróság** kötelezi a hatóságot az eljárás lefolytatására.<sup>530</sup>

A határozatot közölni kell

- az ügyféllel és azzal, akire nézve az jogot vagy kötelezettséget állapít meg,
- az ügyben eljáró szakhatósággal és
- a jogszabályban meghatározott más hatósággal vagy állami szervvel.

A végzést közölni kell

- azzal, akire nézve az rendelkezést tartalmaz,
- valamint azzal, akinek az jogát vagy jogos érdekét érinti,
- továbbá a jogszabályban meghatározott személlyel vagy szervvel.

A hatóság a döntését **közölheti**:

**a) írásban:**

- postai úton;
- írásbelinek minősülő elektronikus úton (például telefaxon);
- személyesen átadott irat útján;
- kézbesítési meghatalmazott útján;
- a hatóság kézbesítője útján;
- kézbesítési ügygondnok útján;
- hirdetményi úton;

528 Ket. 72. § (4) bek.

529 Ket. 73. § (4) bek.

530 Ket. 20. § (5)–(6) bek.

**b) szóban:**

- személyesen;
- hangkapcsolatot biztosító elektronikus úton (például telefonon);

**c) írásbelinek nem minősíthető elektronikus úton.**<sup>531</sup>

Ha jogszabály nem zárja ki, a döntés szóban is közölhető, ilyen esetben a közlés tényét és időpontját az iratra fel kell jegyezni és azt alá kell íratni (erre irányuló kérelem esetén a szóban közölt döntést 10 napon belül írásban meg kell küldeni). Ha az ügyfél rövid szöveges üzenet fogadására szolgáló elérhetőségét, telefonszámát vagy elektronikus levélcímét megadta, a hatóság rövid szöveges üzenetben, telefonon vagy elektronikus levélben tájékoztathatja a döntéshozatal tényéről, és arról, hogy a döntés 5 napon belül átvehető a hatóság hivatali helyiségében, ügyélfogadási időben (ügynevezett személyes átvétel). Személyes átvétel esetén a közlés tényét és időpontját az iratra fel kell jegyezni, és azt az átvevő személlyel aláíratni. Ha az ügyfél a döntést határidőn belül nem veszi át, a hatóság haladéktalanul írásban megküldi részére a döntést. A **döntés közlésének napja** az a nap, amelyen azt írásban vagy szóban közölték, vagy az ügyfél azt személyesen átvette.<sup>532</sup>

A hatóság határozata ellen önálló **jogorvoslatnak** van helye. A hatóság végzése ellen önálló jogorvoslatnak akkor van helye, ha azt törvény lehetővé teszi, egyéb esetben a végzés elleni jogorvoslati jog a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés ellen igénybe vehető jogorvoslat keretében gyakorolható.<sup>533</sup>

Az ügyfél az elsőfokú határozat ellen fellebbezhet; önkormányzati hatósági ügyekben ez azt jelenti, hogy fellebbezésnek akkor van helye, ha a határozatot

- a polgármester,
- a bizottság,
- a társulás vagy
- a jegyző hozza.

Önkormányzati hatósági ügyben a fellebbezés elbírálása a képviselő-testület hatáskörébe tartozik, ha az elsőfokú döntést nem a képviselő-testület hozta.<sup>534</sup> A képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott határozata ellen (tehát akár első fokon, akár másodfokon jár el a testület) nincs helye fellebbezésnek, a döntés bírósági felülvizsgálata kérhető.<sup>535</sup>

---

531 Ket. 28/A (1) bek.

532 Ket. 78. §.

533 Ket. 96. §.

534 Ket. 107. § (1) bek.

535 Ket. 100. § (1) bek. f) pont és (2) bek.

### A fellebbezés szabályai<sup>536</sup>

A fellebbezési jog nincs meghatározott jogcímhez kötve, fellebbezni **bármely okból** lehet, amelyre tekintettel az érintett a döntést sérelmesnek tartja. A fellebbezést – ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik – a döntés közlésétől számított **15 napon belül** lehet előterjeszteni, az eljáró hatóság pedig 30 napon belül dönt.<sup>537</sup> A fellebbezést annál a hatóságnál kell előterjeszteni, amely a megtámadott döntést hozta. Ha a fellebbezést a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságnál nyújtják be, a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság a fellebbezést megküldi az elsőfokú döntést hozó hatóság részére. Elkészttség címén a fellebbezés nem utasítható el, ha a fellebbezésre jogosult a fellebbezési határidőben a fellebbezést az elbírálására jogosult hatóságnál terjeszti elő. A fellebbezésben **új tények és bizonyítékok** is felhozhatók. Az elsőfokú döntést hozó hatóság a fellebbezést a fellebbezési határidő leteltétől számított **8** – szakhatóság közreműködése esetén **15** – **napon belül** terjeszti fel a fellebbezés elbírálására jogosult hatósághoz, kivéve:

- ha a hatóság a megtámadott döntést a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően kijavítja, kiegészíti, módosítja, visszavonja vagy
- a fellebbezést érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, valamint
- ha a fellebbezést a felterjesztést megelőzően visszavonták.

A fellebbezést az elsőfokú döntést hozó hatóság az ügy összes iratával együtt terjeszti fel és a fellebbezésről kialakított álláspontjáról is nyilatkozik.

A másodfokú döntést hozó hatóság a sérelmezett döntést, valamint az azt megelőző eljárást megvizsgálja, ennek során nincs kötve a fellebbezésben foglaltakhoz.

#### A **másodfokú** döntést hozó **hatóság a döntést**

- helybenhagyja,
- megváltoztatja vagy
- megsemmisíti.

A fellebbezési eljárás során hozott döntést **közölni kell**:

- a fellebbezővel és
- azzal, akivel az elsőfokú döntést közölték.

<sup>536</sup> Ket. 98–108. §-ok alapján.

<sup>537</sup> Ket. 33. § (1) bek.

A másodfokú döntést hozó hatóság a fellebbezés elbírálása érdekében megküldött iratokat a döntés meghozatalát követően visszaküldi a döntéssel együtt az elsőfokú döntést hozó hatósághoz, amely intézkedik a döntés kézbesítése iránt.

### A bírósági felülvizsgálat szabályai

A bírósági felülvizsgálat szabályait a Ket. és a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) tartalmazza. A Ket. szerint<sup>538</sup> bírósági felülvizsgálat kezdeményezése esetén az elsőfokú döntést hozó hatóság erről az ügy iratainak felterjesztésével, illetve a bíróságra történő továbbításával egyidejűleg értesíti azokat, akiknek jogát vagy jogos érdekét a felülvizsgálat érinti. Amennyiben a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság az ügy érdemében határozott, a hatóságnál ugyanabban az ügyben azonos tényállás mellett (kivéve a bíróság által elrendelt új eljárás) nincs helye új eljárásnak. A hatóságot a bíróság határozatának rendelkező része és indokolása köti, a megismételt eljárás és a döntéshozatal során annak megfelelően jár el.

A Pp. XX. fejezete a közigazgatási perek legfontosabb szabályait foglalja össze.<sup>539</sup> A közigazgatási per indítására jogosult az ügyfél, illetve az eljárás egyéb résztvevője (a kifejezetten rá vonatkozó rendelkezés tekintetében). A keresetet az ellen a közigazgatási szerv ellen kell indítani, amelyik a felülvizsgálni kért határozatot hozta (ez jelen esetben az önkormányzat, mert az önkormányzat a jogi személy). A közigazgatási perek a közigazgatási és munkaügyi bíróság hatáskörébe tartoznak. A keresetlevelet **jogszabálysértésre hivatkozással** az elsőfokú közigazgatási határozatot hozó szervnél a felülvizsgálni kért határozat **közlésétől számított 30 napon belül** kell benyújtani vagy ajánlott küldeményként postára adni. Az elsőfokú közigazgatási szerv a keresetlevelet az ügy irataival együtt 5 napon belül felterjeszti a másodfokú közigazgatási határozatot hozó szervhez, amely azokat – a keresetlevélben foglaltakra vonatkozó nyilatkozatával együtt – 15 napon belül továbbítja a bírósághoz. Ha a fél a keresetlevelet a bírósághoz nyújtotta be, azt a bíróság vizsgálat nélkül haladéktalanul megküldi az ügyben első fokon eljáró közigazgatási szervnek.

### A bíróság döntései

- ha törvény ettől eltérően nem rendelkezik, a bíróság a jogszabálysértő közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezi és szükség esetén a közigazgatási határozatot hozó szervet új eljárásra kötelezi;
- a közigazgatási határozatot megváltoztathatja;
- a közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezi és a határozatot hozó szervet új eljárásra kötelezi, ha más jogalapon álló határozat meghozatalát látja indokoltnak.

---

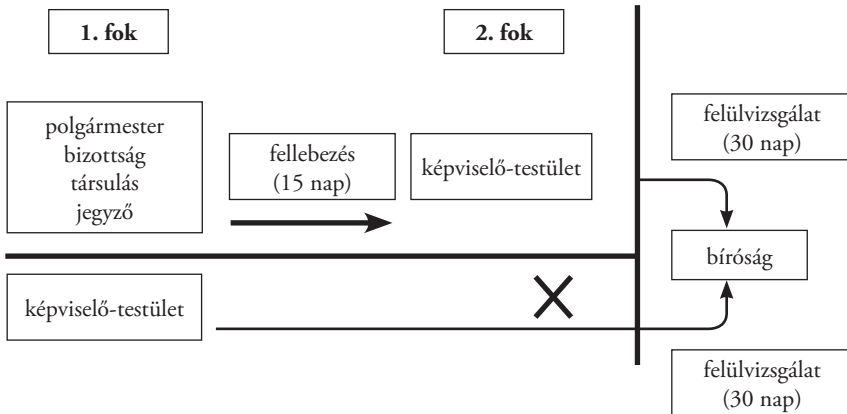
538 Ket. 109. §.

539 Pp. 324–341/A §-ok alapján.

A bíróság a közigazgatási határozatot – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok és fennálló tények alapján vizsgálja felül.

A fentiek könnyebb megértése érdekében lássuk az alábbi ábrát!

### Az önkormányzati hatósági ügyekben eljáró szervek – fórumrendszer<sup>540</sup>



8. ábra: Az önkormányzati hatósági ügyekben eljáró szervek – fórumrendszer (Forrás: saját szerkesztés)

### 8.6.2 Az önkormányzati nem hatósági ügyben hozott (nem alakszerű) határozatok

Az önkormányzati nem hatósági ügyben hozott ügynevezett nem alakszerű határozatok csoportjába az **önkormányzati (helyi) közügyekben** született döntések sorolhatók.<sup>541</sup> Az ebbe a körbe tartozó határozatok többféleképpen csoportosíthatók:<sup>542</sup>

jogi hatása szerint:

- normatív,
- egyedi;

irányultsága szerint:

- kifelé és
- befelé irányuló;

540 Az ábrához annyi megjegyzést fűznénk, hogy amennyiben tehát a határozatot első fokon a képviselő-testület hozza meg, fellebbezésnek nincs helye, de bírósági felülvizsgálat iránti kérelem ilyenkor is benyújtható.

541 FOGARASI József: i. m. 262.

542 A csoportosítás forrása: Uo.

az érintettek száma szerint:

- egy vagy
- több személyt érintő;

tartalma szerint:

- ügydöntő (érdemi),
- ügyrendi (formai);<sup>543</sup>

elnevezés szerint:<sup>544</sup>

- javaslat,
- koncepció,
- program,
- észrevétel,
- kifogás,
- célkitűzés,
- terv,
- kimutatás,
- együttműködési megállapodás,
- felterjesztés,
- kezdeményezés,
- állásfoglalás,
- véleménynyilvánítás,
- tájékoztató,
- beszámoló.

Ezeket a döntéseket a testület ülésének jegyzőkönyve tartalmazza, az érdekeltek **jegyzőkönyvi kivonat** formájában kaphatják meg e határozatokat.

Az e határozatokkal szemben támasztott formai-tartalmi követelményeket a jogszabályok általánosságban nem szabályozzák, a gyakorlati tapasztalatok alapján az elfogadottnak tekinthető legfontosabb szabályok az alábbiak:

- egyértelmű és rövid legyen;
- az önálló rendelkezések egymástól különüljenek el;
- kerülni kell a jogszabályi rendelkezések átvételét;<sup>545</sup>
- tartalmát az előterjesztés és a jegyzőkönyv nélkül is lehessen érteni, értelmezni;
- nevesíteni kell a végrehajtásért felelős szervet vagy személyt;
- rögzíteni kell a végrehajtás határidejét;
- a jelölése alkalmas legyen a rendelettől való megkülönböztetésre, a visszakeresésre és a beazonosításra; megállapítható legyen a közzététel napja.<sup>546</sup>

---

543 L. részletesen: FOGARASI József: i. m. 263.

544 L. részletesen: uo. 264–265.

545 Ezt a Jat. is kimondja: 24. § (1) bek. 2. mondata.

546 Forrás: FOGARASI József: i. m. 265–266.

Az említett határozati fajták közül a normatív határozat az, amelyet jogszabály, mégpedig a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) szabályoz,<sup>547</sup> azokat **közjogi szervezetszabályozó eszköz**ként definiálva.<sup>548</sup> **Normatív határozat**ban szabályozhatja a helyi önkormányzat képviselő-testülete a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését. A Jat. értelmében a közjogi szervezetszabályozó eszköz jogszabállyal nem lehet ellentétes. A közjogi szervezetszabályozó eszközben jogszabály rendelkezése nem ismételtető meg. A közjogi szervezetszabályozó eszközökre vonatkozó rendelkezések nem érintik a kibocsátásukra jogosultak – más jogszabályon alapuló – egyedi határozat meghozatalára vagy egyedi utasítás adására vonatkozó jogát.

A jelölés tekintetében a Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 32/2010. (XII. 31.) KIM rendelet (a továbbiakban: KIMr.) szabályozza a normatív határozat közzététel során történő megjelölését. Eszerint a **normatív határozat** közzététel során történő **megjelölése** – sorrendben – az alábbiakat foglalja magában:

- a normatív határozatot hozó szerv teljes megjelölését (a lenti példában: a nevesített önkormányzat képviselő-testülete/közgyűlése);
- a határozat sorszámát (például 59);
- a „/” jelet;
- a határozat közzétételének évét (például 2013.);
- a határozat közzétételének hónapját és napját (a zárójelben lévő szám: VI. 15.);
- a „határozata” kifejezést;
- a határozat címét (például: a Képviselő-testület/Közgyűlés 2014. II. félévi munkatervéről).<sup>549</sup>

Mindezek alapján az ajánlott jelölési módok:<sup>550</sup>

**... Község Önkormányzat Képviselő-testületének  
59/2013. (VI. 15.) határozata  
a Képviselő-testület 2014. II. félévi munkatervéről**

**Budapest Főváros XXX. kerület (Napfényváros) Önkormányzat  
Képviselő-testületének  
59/2013. (VI. 15.) határozata**

<sup>547</sup> A Jat. e kérdéseket az 1. § (1) bek. b) pontban és a 23–24. §-okban szabályozza.

<sup>548</sup> A Jat. a normatív utasítást is szabályozza, eszerint normatív utasításban szabályozhatja a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke és a jegyző a vezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezetét és működését, valamint tevékenységét [Jat. 23. § (4) bek.].

<sup>549</sup> KIMr. 13. §.

<sup>550</sup> L. továbbá: FOGARASI József: i. m. 267–268.

**Képviselő-testület 2014. II. félévi munkatervéről**  
**... Megye Önkormányzata Közgyűlésének**  
**59/2013. (VI.15) határozata**  
**a Közgyűlés 2014. II. félévi munkatervéről**

A nem normatív határozatok és utasítások megjelölésére a normatív határozatra és utasításra előírtakat megfelelően alkalmazni kell. A normatív és a nem normatív határozatok, valamint a normatív és a nem normatív utasítások évente közös sorszám alatt, egységes, folyamatos számozással jelennek meg.<sup>551</sup>

### 8.6.3 Az önkormányzati rendelet

Az önkormányzati rendelet az Alaptörvény értelmében<sup>552</sup> **jogszabály**, amely általánosan kötelező magatartási szabályt állapíthat meg, és amely nem lehet az Alaptörvény-nyel és más jogszabállyal ellentétes.<sup>553</sup> A **jogalkotó hatáskörrel** a helyi önkormányzat tekintetében a **képviselő-testület rendelkezik** (ez a képviselő-testület **át nem ruházható hatásköre**, a rendeletalkotáshoz minősített többség szükségeltetik). Ezt a tény álláspontunk szerint már az önkormányzati rendelet jelölésében is szükséges rögzíteni (tehát nem az önkormányzat rendelete, hanem az önkormányzat képviselő-testületének rendelete a helyes megjelölés e tekintetben). Az Alaptörvény a fentiekén kívül kimondja továbbá, hogy általánosan kötelező magatartási szabályt a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg, hozzáteszi azonban, hogy sarkalatos törvény<sup>554</sup> eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet kihirdetésének szabályait. Az Alaptörvény szerint a helyi önkormányzat (pontosabban a képviselő-testület) a **helyi közügyek intézése körében** (más megfogalmazásban: feladatkörében eljárva) **törvény keretei között** rendeletet alkot.<sup>555</sup> Az Alaptörvény rendelkezései alapján az önkormányzati rendelet **két típusa** között tehetünk különbséget: a helyi önkormányzat képviselő-testülete

- a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére (szabályozási típusú rendelet), illetve
- törvényben kapott felhatalmazás alapján alkot rendeletet (felhatalmazás alapján alkotott, végrehajtási típusú rendelet).<sup>556</sup> Példák ez utóbbira:

551 KIM-rendelet 17. §.

552 Lásd az Alaptörvény T) cikkét.

553 Alaptörvény T) cikk (3) bek. és 32. cikk (3) bek.

554 A sarkalatos törvény az Alaptörvény értelmében olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelenlévő országgyűlési képviselők 2/3-ának szavazata szükséges [Alaptörvény T) cikk (4) bekezdés]. Az Alaptörvény kimondja, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg [Alaptörvény 31. cikk (3) bek.].

555 Alaptörvény 32. cikk (1) bek. a) pont.

556 Alaptörvény 32. cikk (2) bek.



- az önkormányzati közszolgáltatások feltételekhez kötése;<sup>557</sup>
- a helyi közösség tagjainak a közösségi terhekhez, valamint a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulására vonatkozó kötelezettségek tartalma, az elmulasztásuk jogkövetkezményei;<sup>558</sup>
- a nagyobb gazdasági teljesítőképességű, lakosságszámú települési önkormányzat számára előírt kötelező feladat- és hatáskör vállalása;<sup>559</sup>
- az államháztartáson kívüli forrás átvételére és átadására vonatkozó rendelkezések szabályozása;<sup>560</sup>
- közterület elnevezési rendjének szabályozása;<sup>561</sup>
- az SZMSZ megalkotása;<sup>562</sup>
- értékhatár meghatározása a polgármesternek a forrásfelhasználásra vonatkozó döntései tekintetében;<sup>563</sup>
- a vagyongazdálkodási jog ellenértékének, az ingyenes átengedés, a vagyongazdálkodási jog gyakorlása, valamint a vagyongazdálkodás ellenőrzése részletes szabályainak meghatározása;<sup>564</sup>
- a kötelező, valamint az önként vállalt feladatok ellátásának forrásait és kiadásait tartalmazó egységes költségvetés (és a zárszámadás);<sup>565</sup>
- a helyi önkormányzatra vonatkozó éves ellenőrzési terv (belső ellenőrzésnél);<sup>566</sup>
- a helyi népszavazás és a helyi népi kezdeményezés további feltételeinek, az eljárás rendjének szabályozása;<sup>567</sup>
- az önkormányzati képviselő, a bizottság elnöke, tagja és a tanácsnok részére tiszteletdíj, természetbeni juttatás megállapítása.<sup>568</sup>

557 Mörtv. 6. § c) pont.

558 Mörtv. 8. § (2) bek.

559 Mörtv. 12. § (2) bek.

560 Mörtv. 41. § (9) bek.

561 Mörtv. 51. § (5) bek.

562 Mörtv. 53. § (1) bek. Ezzel kapcsolatban megjegyezzük, hogy, ahogy az Ötv., úgy az Mörtv. is „csupán” a működés részletes szabályozására ad felhatalmazást, de a szabályzatot Szervezeti és Működési Szabályzatnak hívja, bevett gyakorlat azonban, hogy szervezeti kérdéseket is tartalmaz az SZMSZ a törvény által említett működési szabályok mellett.

563 Mörtv. 68. § (4) bek.

564 Mörtv. 109. § (4) bek.

565 Mörtv. 111. § (3) bek., illetve Áht. 91. § (1) bek. A Kúria szerint „a törvény felhatalmazása alapján történő rendeletalkotás sajátja, hogy a törvény által meghatározott keretek között az önkormányzatok szabadon rendelkezhetnek. Ez utóbbi esetben egyes tárgyak szerint az önkormányzatok eldönthetik, hogy alkotnak-e rendeletet (pl. a helyi adók körében), más felhatalmazások szerint azonban kötelező rendeletet alkotni, kötelező a törvény végrehajtásához szükséges helyi szabályok meghatározása.” E körbe tartozik a zárszámadás is. A Kúria megállapította, hogy „a törvényi felhatalmazás által kötelező rendeletalkotás elmulasztása – adott esetben – a közügyek intézésének akadályá lehet az adott településen, a rendelet meg nem alkotása a helyi választópolgárok jogait és kötelezettségeit közvetlenül érintheti (pl. a szociális törvényben foglalt egyes felhatalmazások nem teljesítése a szociális ellátásokhoz való hozzáférésre közvetlenül kihat).” [Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf. 5009/2013/3. számú határozata.]

566 Mörtv. 119. § (5) bek. L. a jegyzet 15. fejezetét.

567 „Régi” Örtv. 50. § (2) bek.

568 Ptv. 14. § (1) bek.

A fent említett, Alaptörvényben hivatkozott sarkalatos törvény pedig ez esetben az Möt.v., amely szerint az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület **hivatalos lapjában** vagy a **helyben szokásos módon** ki kell hirdetni.<sup>569</sup> A helyben szokásos mód konkrét formáját pedig az SZMSZ határozza meg, ezek az alábbiak is lehetnek:

- a képviselő-testület/önkormányzat hivatalos lapjában való megjelentetés;
- a helyi újságban való közlés;
- a képviselő-testület (polgármesteri hivatalban található) hirdetőtábláján való ki függesztés;
- kábeltelevízióval való sugárzás;
- az önkormányzat honlapján való megjelentetés;
- szórólapok segítségével való kihirdetés.<sup>570</sup>

A saját honlappal rendelkező önkormányzat rendeletét a honlapján is közzéteszi. Az önkormányzati rendelet **kihirdetéséről a jegyző gondoskodik**. A helyi önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően **haladéktalanul meg kell küldeni** a fővárosi és megyei **kormányhivatalnak**. Ha a fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, kezdeményezheti a bíróságnál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát.<sup>571</sup> Az Alaptörvény e rendelkezését az Möt.v. azzal egészíti ki, hogy a kormányhivatal továbbítja a rendeletet a **helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek**.<sup>572</sup> Ezeket a szabályokat a normatív határozat közzétételére is alkalmazni kell (és az alább ismertetett helyesbítés szabályait is).<sup>573</sup>

Az Möt.v. értelmében a helyi önkormányzat képviselő-testülete által megalkotott rendeletet a **polgármester és a jegyző írja alá**.<sup>574</sup>

Az Möt.v.<sup>575</sup> a **helyesbítés** jogintézményét akként szabályozza, hogy abban az esetben, ha az önkormányzati rendelet **kihirdetett szövege eltér** az önkormányzati rendelet **aláírt szövegétől**, a polgármester vagy a jegyző kezdeményezi az eltérés **helyesbítését**. A helyesbítésre az önkormányzati rendelet hatálybalépése előtt, de legkésőbb a kihirdetést követő 6. munkanapon van lehetőség. Az eltérés megállapítása esetén a helyesbítés megjelentetéséről a jegyző gondoskodik, az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon.

---

569 Möt.v. 51. § (2) bek.

570 Lásd FOGARASI József: i. m. 284.

571 Alaptörvény 32. cikk (4) bek. Lásd erről részletesen a 18. fejezetet.

572 Möt.v. 51. § (2) bek.

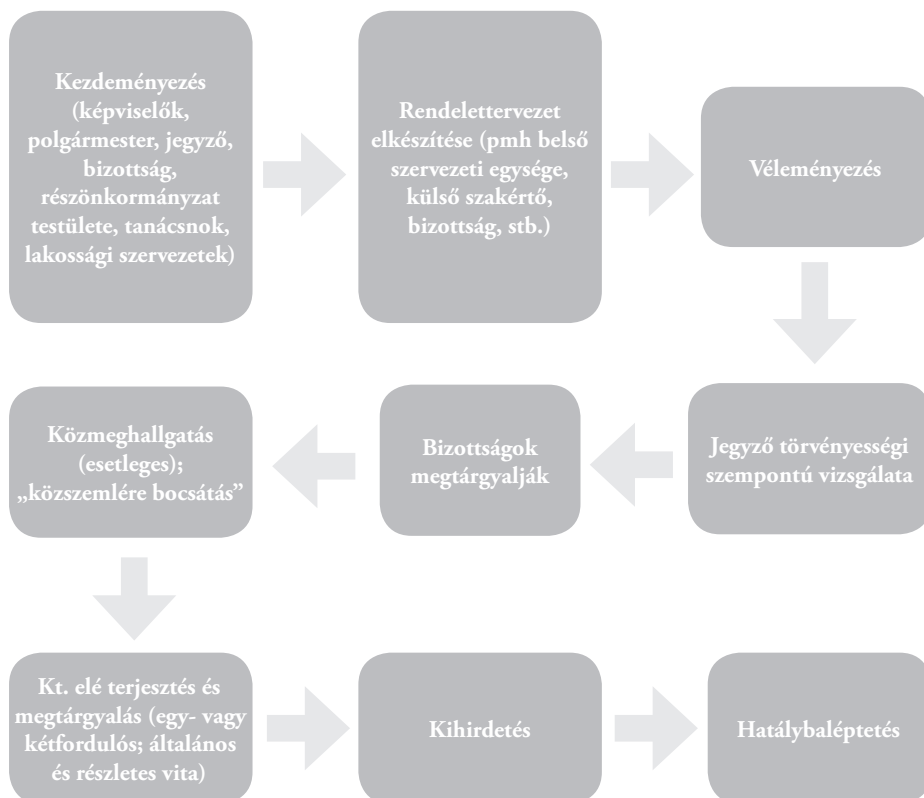
573 Möt.v. 51. § (6) bek.

574 Möt.v. 51. § (1) bek. A Kúria Önkormányzati Tanácsa megsemmisítette azt az önkormányzati rendeleti rendelkezést, mely ettől eltérő aláírásra jogosultakat határoz meg (a korelnök által történő aláírás ellentétes /az Ötv. és/ az Möt.v. szabályaival is). (Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf. 5086/2012/5. számú határozata).

575 Möt.v. 51. § (3) bek.

Az önkormányzati rendelet megalkotásának<sup>576</sup> folyamatát a következő ábrán mutatjuk be:

### Az önkormányzati rendeletalkotás folyamatábrája



9. ábra: Az önkormányzati rendeletalkotás folyamatábrája (forrás: Fogarasi József i. m. 278–281.)

Fontos szabály, hogy az önkormányzati rendeletalkotásról és a határozathozatalról a képviselő-testületnek az SZMSZ-ben kell rendelkeznie.

Mivel az önkormányzati rendelet jogszabály, a Jat. hatálya alá tartozik.<sup>577</sup> A legfontosabb, Jat.-ban található szabályok számbavétele ezért elkerülhetetlen. Az önkormányzati rendeletekkel szemben támasztott legfontosabb **általános követelmények**:<sup>578</sup>

576 A Kúria szerint az önkormányzat legfontosabb közhatalmi tevékenysége a rendeletalkotás (Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf. 5009/2013/3. számú határozata).

577 Jat. 1. § (1) bek. a) pont.

578 Lásd Jat. 2–5. §-ok.

- a) az **egyértelműség követelménye**: a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie;
- b) a **visszaható hatály tilalma**: jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terheesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé;
- c) „**a felkészülésre elegendő idő**” követelménye: a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre;
- d) „**jogi-szakmai megfelelés**” követelménye: a jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály
  - megfeleljen az **Alaptörvény**ből eredő tartalmi és formai követelményeknek,
  - illeszkedjen a **jogrendszer egységébe**,
  - megfeleljen a **nemzetközi jogból** és az **európai uniós jogból** eredő kötelezettségeknek és
  - megfeleljen a jogalkotás **szakmai követelményeinek**;
- e) az **azonos életviszonyok ugyanazon jogszabályban való szabályozásának követelménye**: az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni; a szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű;
- f) az **ismétlések elkerülésének követelménye**: a jogszabályban nem ismételtethető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály nem lehet ellentétes;<sup>579</sup>
- g) a **felhatalmazással kapcsolatos követelmények**: a jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit; a felhatalmazás jogosultja a jogi szabályozásra másnak további felhatalmazást nem adhat.<sup>580</sup>

Az önkormányzati rendeletekkel kapcsolatban két fontos fogalmat kell tisztázni: az érvényesség és a hatályosság problematikáját.<sup>581</sup> Az érvényesség „jogi hatás kifejtésére való alkalmasságot jelent.”<sup>582</sup> A jogszabály **érvényességének** négy közjogi kritériuma (érvényességi kelléke) van:<sup>583</sup>

579 A Kúria Önkormányzati Tanácsa szerint a Jat. a szó szerinti átvételt tiltja (Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf. 5056/2012/5. számú határozata).

580 A felhatalmazás alapján kötelezően megalkotandó önkormányzati rendelet hiánya a helyi-önkormányzat törvényen alapuló szabályozási kötelezettségének elmulasztását eredményezi (Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf. 5084/2012/3. számú határozat).

581 „A magyar jogrendszerben a jogszabályok érvényessége és hatályossága a jogszabályok legfontosabb jellemzőiként határozhatók meg. E két kategória a jogszabály egy-egy sajátos tulajdonságát jelöli.”  
Forrás: DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József: *Jogalkotástan*. Dialóg Campus Kiadó, Bp.–Pécs, 2004. 125.

582 Uo. 126.

583 Uo. 126–127., illetve 145/2011. (XII. 2.) AB-határozat.

- a) a jogszabályt a jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv alkotta meg;
- b) a vonatkozó eljárási szabályoknak megfelelően alkották meg;
- c) illeszkedik a jogforrási hierarchiába (nem állhat ellentétben felsőbb szintű jogszabállyal);
- d) az előírt módon kihirdették.

„A **hatályosság** az érvényességhez képest jelentős többlettel rendelkezik: nem csupán a jogi hatásra való alkalmasságot, hanem magának a jogi hatásnak a tényleges bekövetkezhetőségét is magában foglalja.”<sup>584</sup> Röviden a hatályosság a jogszabály alkalmazhatóságát jelenti, tehát egy már érvényesen létrejött jogszabály alkalmazhatóságának paramétereit adja meg, meghatározza, hogy az adott jogszabályt:

- hol, mely területen (területi hatály);
- kikre nézve (személyi hatály);
- mikor (időbeli hatály);
- milyen ügyekre nézve (tárgyi hatály)

kell alkalmazni.

Az önkormányzati rendelet úgynevezett **partikuláris jogszabály**, ami azt jelenti, hogy annak **területi hatálya** a helyi önkormányzat közigazgatási területére terjed ki.<sup>585</sup> Az önkormányzati rendelet **személyi hatálya** a helyi önkormányzat közigazgatási területén a természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre terjed ki.<sup>586</sup> Az **időbeli hatály** tekintetében az alábbi általános szabályok irányadók az önkormányzati rendeletre nézve is:<sup>587</sup>

- a jogszabályban meg kell határozni a hatálybalépésének napját, amely a kihirdetést követő valamely nap (ha a szabályozás célja másként nem érhető el, ez lehet a kihirdetés napja is; az egyes rendelkezések hatálybalépésére különböző időpontokat is meg lehet állapítani);
- a hatályos jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést az annak megalkotására hatáskörrel rendelkező szerv helyezheti hatályon kívül;
- a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatályát veszti, ha (hatályvesztés esetei):
  - azt más jogszabály/jogszabályi rendelkezés hatályon kívül helyezi;
  - azt más jogszabály/jogszabályi rendelkezés módosítja;
  - az Alkotmánybíróság vagy a bíróság megsemmisíti;

584 DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József: i. m. 126. A hatályosság = a jogszabály alkalmazható, végrehajtható, alkalmazandó, végrehajtandó. Lásd uo.

585 Jat. 6. § (1) bek.

586 Jat. 6. § (2) bek.

587 Jat. 7–14. §-ok.

- a módosító és a hatályon kívül helyező rendelkezés a hatálybalépéssel (illetve meghatározott időpont vagy jövőbeli feltétel bekövetkezésével) végrehajtottá válik, a végrehajtottá vált rendelkezés a végrehajtottá válást követő napon hatályát veszti.

A jogszabály előkészítője – aki önkormányzati rendeleteknél általában a jegyző, ritkábban az előterjesztő – **előzetes hatásvizsgálat**<sup>588</sup> elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit, amelyek eredményéről önkormányzati rendelet esetén a képviselő-testületet tájékoztatni kell. A hatásvizsgálat során vizsgálni kell

- a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását, különösen
  - társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait,
  - környezeti és egészségi következményeit,
  - adminisztratív terheket befolyásoló hatásait, valamint
- a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit, és
- a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket.

Az előkészítő feladata a jogszabály szakmai tartalmának kialakítása és jogrendszerbe illeszkedésének biztosítása.<sup>589</sup> A jogszabály tervezetéhez az előkészítő **indokolást**<sup>590</sup> köteles csatolni, amely bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait. Az indokolásban tájékoztatást kell adni a javasolt szabályozás és az európai uniós jogból eredő kötelezettségek összhangjáról, valamint az úgynevezett egyeztetési kötelezettségről.

Önkormányzati rendelet esetén a jegyző köteles folyamatosan figyelemmel kísérni a rendeletek hatályosulását és szükség szerint lefolytatja a jogszabályok **utólagos hatásvizsgálatát**<sup>591</sup> (az előzetes hatásvizsgálatnál felsorolt szempontok alapján), ennek során összeveti a szabályozás megalkotása idején várt hatásokat a tényleges hatásokkal.

Szintén a jegyző gondoskodik – a jogalkalmazás és az utólagos hatásvizsgálat tapasztalatait is figyelembe véve – az önkormányzati rendeletek **tartalmi felülvizsgálatáról**<sup>592</sup> (vagyis, hogy az elavult, szükségtelenné vált, a normatív tartalom nélküli, tartalmilag kiüresedett vagy egyébként alkalmazhatatlan, vagy az indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű szabályozást megvalósító jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezésére, illetve megfelelő módosítására sor kerüljön).

588 Jat. 17. §.

589 Jat. 16. §.

590 Jat. 18. §.

591 Jat. 21. §.

592 Jat. 22. §.

## Az önkormányzati rendelet jelölése

A Jat. szerint a jogszabály, ez esetben az önkormányzati rendelet megjelölése magában foglalja a következőket:<sup>593</sup>

- a rendelet megalkotójának (röviden a jogalkotónak) a megjelölését (a lenti példákban: a nevesített önkormányzat képviselő-testülete/közgyűlése);
- a rendelet sorszámát (például 12);
- a „/” jelet;
- a rendelet kihirdetésének évét (például 2013.);
- a rendelet kihirdetésének hónapját és napját (a zárójelben lévő szám: III. 1.);
- a jogszabály elnevezését („önkormányzati rendelethez”);
- a rendelet címét (a példákban: az Önkormányzat 2013. évi költségvetéséről).

A jogszabályok sorszámát a jogalkotó szervek és a jogszabály típusa szerint évenként egytől kezdődően, a kihirdetés ideje szerint folyamatosan, növekvő sorrendben kell meghatározni, függetlenül a kihirdetés módjától.<sup>594</sup>

Néhány példa:

**...Község Önkormányzat Képviselő-testületének  
12/2013. (III.1.) önkormányzati rendelete  
az Önkormányzat 2013. évi költségvetéséről**

**Budapest Főváros XXX. kerület (Napfényváros) Önkormányzat  
Képviselő-testületének  
12/2013. (III.1.) önkormányzati rendelete  
az Önkormányzat 2013. évi költségvetéséről**

**... Megye Önkormányzata Közgyűlésének  
12/2013. (III.1.) önkormányzati rendelete  
az Önkormányzat 2013. évi költségvetéséről**

A **Nemzeti Jogszabálytár** a Kormány rendeletében<sup>595</sup> meghatározott tartalommal és honlapon (www.njt.hu), elektronikus közszolgáltatásként működő, bárki számára térítésmentesen hozzáférhető, egységes szerkezetű szövegeket tartalmazó **elektronikus jogszabálygyűjtemény**. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős

593 Jat. 27. § (2) bek. Ezt a kérdést a Jat. mellett a már hivatkozott KIMr. is szabályozza. [Vö. 9. § (2) bek.; 10. §; 11. § (1) bek. g) pont.]

594 KIMr. 10. §.

595 A Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Njtr.).

miniszter gondoskodik az önkormányzati rendeleteknek e honlapon történő közzétételéről.<sup>596</sup>

A Nemzeti Jogszabálytárban közzé kell tenni a még hatályba nem lépett önkormányzati rendeletek 2013. június 30. után kihirdetett szövegét. Ha a Kúria önkormányzati tanácsa kimondja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése nem lép hatályba, az erről szóló határozatnak a Magyar Közlönyben történő közzétételét követően a döntéssel érintett jogszabálynál erre haladéktalanul utalni kell. A Nemzeti Jogszabálytárban egységes szerkezetű szöveggel közzé kell tenni továbbá valamennyi, 2013. június 30. után kihirdetett és a lekérdezés napján hatályos önkormányzati rendeletet és ezek lekérdezés napját megelőző, illetve követő egy-egy időállapotát.<sup>597</sup>

596 Jat. 29. §.

597 Njtr. 4. §.



## 9. FEJEZET

# A képviselő-testület bizottságai, a településrészi önkormányzat<sup>598</sup>

### 9.1 A képviselő-testület bizottságai<sup>599</sup>

#### 9.1.1 A bizottságokra vonatkozó legfontosabb általános szabályok

A bizottságokra vonatkozó általános szabályok bemutatásához a következő törvényeket hívjuk segítségül:

- Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény);
- A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.);
- A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.);
- A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nktv.);
- A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban: Nektv.);
- A polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Ptv.);
- A helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény (a továbbiakban: Ökjt.).

Előre kell bocsátanunk, hogy az Mötv. és a további törvények csak a legalapvetőbb, **garanciális rendelkezéseket** tartalmaznak, tág teret engedve ezáltal a helyi sajátosságok érvényesítésének.

598 A fejezet FOGARASI JÓZSEF: *A helyi önkormányzati képviselő-testület (közgyűlés) bizottsága; A településrészi önkormányzati testület.* című munkája alapján készült. In: Belányi Márta et al.: *A helyi önkormányzatok.* I. m.

599 A fejezetben az önkormányzati szakbizottságokról lesz szó, de említést érdemel az a tény, hogy vannak olyan államok, ahol általános hatáskörű bizottságokat is létrehozunk, amelyek mindhárom, lentebb ismertetésre kerülő bizottsági funkcióval bírnak (pl. német tartományok). Megállapítja HOFFMAN István: *Az önkormányzati (belső) szervezeti jog változásainak főbb tendenciái az elmúlt évtizedekben: a helyi demokrácia Szkuállája és a hatékonyság Kharübdíse között.* Új Magyar Közigazgatás, 2013/2. 9–19.

Az Alaptörvény szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között meghatározza szervezeti és működési rendjét.<sup>600</sup> A képviselő-testület sarkalatos törvényben meghatározottak szerint bizottságot választhat, és hivatalt hozhat létre.<sup>601</sup>

A bizottságok tekintetében két irányt kell vizsgálnunk: egyrészt a bizottság és a képviselő-testület viszonyát, másrészt pedig a bizottságnak az önkormányzat, illetve a képviselő-testület más szerveivel való viszonyát. Az Mötv. szerint a **képviselő-testület** szervezeti és működési szabályzatában (a továbbiakban: SZMSZ) **határozza meg**

- bizottságait,
- a bizottságok tagjainak számát,
- a bizottságok feladat- és hatáskörét,
- működésük alapvető szabályait.<sup>602</sup>

Megállapítható tehát, hogy a képviselő-testület dönti el, hogy létrehoz-e bizottságot és ha igen, milyen feladatot, hatáskört határoz meg számára, milyen összetétellel hozza létre azt, és működését is meghatározhatja. A bizottságot az Mötv. a **képviselő-testület szerveként** határozza meg.<sup>603</sup> Mivel a bizottságot a képviselő-testület hozza létre, közöttük **alá-fölé rendeltségi viszony** van. Lássuk, milyen jogosítványok illetik meg a képviselő-testületet e viszonyban:

- a képviselő-testület a ciklus során bármikor létrehozhat bizottságot (a törvényben meghatározott kötelező bizottságok kivételével), a létrehozás választással történik;<sup>604</sup>
- azt bármikor meg is szüntetheti (a törvényben meghatározott kötelező bizottságok kivételével);<sup>605</sup>
- hatáskört ruházhat rá;<sup>606</sup>
- a hatáskör gyakorlásához utasítást adhat;<sup>607</sup>
- beszámoltathatja a bizottságot;
- döntését felülvizsgálhatja;<sup>608</sup>
- a hatáskört visszavonhatja;<sup>609</sup>
- meghatározza a bizottsági tagok tiszteletdíját, természetbeni juttatásait, ezek mértékét.<sup>610</sup>

600 Alaptörvény 32. cikk (1) bek. d) pont.

601 Alaptörvény 33. cikk (3) bek.

602 Mötv. 57. § (1) bek. 1. mondata.

603 Mötv. 41. § (2) bek. 2. mondata.

604 Az Mötv. 58. § (1) bek. 1. mondata.

605 Mötv. 58. § (2) bek.

606 Mötv. 41. § (4) bek.

607 Uo.

608 Mötv. 61. § (2) bek.

609 Mötv. 41. § (4) bek.

610 Ötv. 20. § (2) bek.

A képviselő-testület az **alakuló** vagy az **azt követő ülésen** a polgármester előterjesztésére **köteles megválasztani** a törvény által kötelezően létrehozandó és az SZMSZ-ben meghatározott bizottságait. A létrehozás tehát választással történik, az Mötv. szerint a bizottság elnökének és tagjainak megbízatása a képviselő-testület által történő megválasztással jön létre, a képviselő-testület megbízatásának időtartamára. A bizottságok létrehozása történhet egy vagy két lépcsőben: az első lépcsőben meghatározva, hogy milyen feladatra, milyen elnevezéssel jönnek létre a bizottságok, a második lépcsőben a tagok megválasztásával.<sup>611</sup> Célszerű először a képviselő tagokat, azután a nem önkormányzati képviselő (úgynevezett külső) tagokat megválasztani. A bizottság létrehozásához irányuló döntés a képviselő-testület **át nem ruházható hatásköre**, mely döntéshez **minősített többség** szükséges, a szavazás pedig titkos is lehet.

Az önkormányzat más szerveivel (polgármester, polgármesteri hivatal, jegyző, más bizottságok, településrészi önkormányzat, önkormányzati képviselő) pedig alapvetően **mellérendeltségi viszonyban** működik a bizottság, aminek lényege egymás kölcsönös segítése, tájékoztatása, az együttműködés. A különbség a bizottság és a településrészi önkormányzat testülete között abban határozható meg, hogy míg a bizottság a képviselő-testület által meghatározott feladat- és hatáskör tekintetében az önkormányzat teljes illetékességi területén jogosult eljárni, addig a részönkormányzat testülete a részére meghatározott feladatok, hatáskörök összességében eljárhat, de csak a településrész tekintetében.<sup>612</sup>

A **polgármester** és a bizottság kapcsolatában azonban megemlítenő, hogy a polgármesternek meghatározott **többletjogosítványai** vannak a bizottság irányába, ezek az alábbiak:

- a polgármester indítványára a bizottságot össze kell hívni az indítvány kézhezvételétől számított 8 napon belül<sup>613</sup> (megjegyzendő, hogy a polgármester is köteles összehívni a képviselő-testület ülését – 15 napon belüli időpontra – a bizottság indítványára<sup>614</sup>);
- a polgármester felfüggesztheti a bizottság döntésének végrehajtását, ha az ellentétes a képviselő-testület határozatával vagy sérti az önkormányzat érdekeit;<sup>615</sup>
- a polgármester tanácskozási joggal részt vehet a bizottság ülésén.<sup>616</sup>

611 FOGARASI József: *Az önkormányzati képviselő-testület (közgyűlés) bizottságai; A településrészi önkormányzati testület.* In: A helyi önkormányzatok. I. m. 319–320.

612 Uo. 302.

613 Mötv. 61. § (1) bek.

614 Mötv. 44. § 2. mondata.

615 Mötv. 61. § (2) bek.

616 Analógia alapján: Vö. Ötv. 19. § (1) bek. c) pont.

A **polgármesteri hivatal**, illetve az azt vezető **jegyző többletjogosítványai** között megemlíthető, hogy

- a polgármesteri hivatal a bizottságok működésének ügyviteli feladatait látja el;<sup>617</sup>
- a jegyző tanácskozási joggal részt vehet a bizottság ülésén,<sup>618</sup> továbbá a bizottság üléséről készült jegyzőkönyvet 15 napon belül köteles megküldeni a kormányhivatalnak.<sup>619</sup>

Az **önkormányzati képviselő** oldalán is található néhány, a bizottság irányába gyakorolható **többletjogosítvány**, ezek a következők:

- tanácskozási joggal részt vehet bármely bizottság ülésén;
- javasolhatja a bizottság elnökének a bizottság feladatkörébe tartozó ügy megtárgyalását, amelyet a bizottság legközelebbi ülése elé kell terjeszteni és tárgyalására a települési képviselőt meg kell hívni;
- kezdeményezheti, hogy a képviselő-testület vizsgálja felül bizottságának – a képviselő-testület által átruházott – önkormányzati ügyben hozott döntését.<sup>620</sup>

Lássuk, milyen **tényezők** határozzák meg a bizottsági struktúra kialakítását:

- a) a törvényi keretek;
- b) a helyi sajátosságok;
- c) a képviselő-testület feladat- és hatásköreinek jellege, nagysága, számszerűsége;
- d) a képviselő-testület létszáma;
- e) a bizottságokkal kapcsolatos összeférhetlenségi szabályok (például a polgármester nem lehet a bizottság elnöke, tagja;<sup>621</sup> önkormányzati képviselőkre vonatkozó összeférhetlenségi szabályok<sup>622</sup>);
- f) az úgynevezett törvényi többségi szabály (vagyis a bizottság elnökét és – az elnökkel együtt számított – tagjainak több mint a felét az önkormányzati képviselők közül kell választani);<sup>623</sup>
- g) végül azt is mérlegelni kell, hogy egy képviselő hány bizottság tagja lehet.

---

617 Mörv. 61. § (3) bek.

618 Mörv. 81. § (3) bek. d) pont.

619 Mörv. 60. § 2. mondata.

620 Ötv. 19. § (1) bek. c) pont.

621 Mörv. 58. § (1) bek. 3. mondata.

622 Ökjtv. 5. §.

623 Mörv. 58. § (1) bek. 2. mondata.

A törvény a lakosságszám alapján is tartalmaz néhány, a bizottság létrehozásával kapcsolatos szabályt, nevezetesen:

- a 100 főt meg nem haladó lakosú településen a bizottsági feladatokat a képviselő-testület látja el;
- az 1 000 főt meg nem haladó lakosú településen a kötelező bizottsági feladat- és hatásköröket egy bizottság is elláthatja.<sup>624</sup>

### 9.1.2 A bizottságok típusai

A bizottságok típusai különböző szempontok alapján csoportosíthatók:

- a) aszerint, hogy a törvény (Mötv., ágazati törvények, törvényen kívül más jogszabály nem rendelheti el bizottság kötelező megalakítását<sup>625</sup>) kötelezi-e a képviselő-testületet a bizottság létrehozására vagy sem, megkülönböztethetünk:
  - kötelezően megalakítandó bizottságokat, illetve
  - a képviselő-testület elhatározásától függően létrehozandó bizottságokat.
- b) az alapján, hogy milyen a bizottság által ellátandó **feladat jellege**, vannak:
  - állandó, és
  - ideiglenes (ad hoc) bizottságok.
- c) **sajátos** bizottsági típus:
  - albizottság.

---

624 Mötv. 57. § (1) bek. 3–4. mondata.

625 Vö. Mötv. 57. § (2) bek. 3. mondata, mely szerint törvény más bizottság megalakítását is elrendelheti, amelynek feladat- és hatáskört állapíthat meg.

Kötelezően megalakítandó bizottságok		Szabadon létrehozható bizottságok (példák) <sup>626</sup>
<p><b>Mötv. alapján Pénzügyi bizottság</b> [Mötv. 57. § (2)] A képviselő-testület a <b>kétezer-nél több lakosú</b> településen pénzügyi bizottságot hoz létre.</p>	<p><b>Ágazati törvények alapján</b></p> <p><b>Köznevelési ügyekkel foglalkozó bizottság</b> [Nktv. 83. § (1)] <b>A három vagy annál több nevelési-oktatási intézményt</b> fenntartó települési önkormányzat köznevelési ügyekkel foglalkozó bizottságot létesít és működtet.</p>	<p>Ügyrendi bizottság Jogi bizottság Szociális bizottság Egészségügyi bizottság Kulturális bizottság Közművelődési bizottság Sportbizottság Környezetvédelmi bizottság Településfejlesztési bizottság Ifjúsági bizottság Gazdasági bizottság Műszaki bizottság Mezőgazdasági bizottság Közbiztonsági bizottság Idegenforgalmi bizottság</p>
	<p><b>Nemzetiségek ügyeivel foglalkozó bizottság</b> [Nektv. 10. § (9)] A helyi önkormányzat képviselő-testülete a települési <b>nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete kezdeményezésére</b> a nemzetiségek ügyeivel foglalkozó bizottságot hoz létre, vagy e feladattal megbízza valamely bizottságát.<sup>627</sup></p>	
	<p><b>A polgármester illetményének emelésére, illetve a polgármesterrel szembeni fegyelmi eljárás megindítására létrehozott bizottság</b> [Ptv. 3. § (4), 7. § (2)] A polgármester illetményének emelését – a száznál kevesebb lakosú község kivételével az SZMSZ-ben meghatározott bizottság javaslatára<sup>628</sup> – a képviselő-testület állapítja meg. A fegyelmi eljárás során vizsgálatot kell tartani, amelynek lefolytatására – a száznál kevesebb lakosú község kivételével – a képviselő-testület tagjai közül háromtagú vizsgáló bizottságot kell megbízni.</p>	
	<p><b>A vagyonnyilatkozatok nyilvántartására és ellenőrzésére az SZMSZ-ben kijelölt bizottság</b> [Mötv. 57. § (2) bekezdés 2. mondata, illetve Ökjt. 10/A § (3) bekezdése]. A vagyonnyilatkozatok vizsgálatát az SZMSZ-ben meghatározott bizottság végzi, amely gondoskodik azok nyilvántartásáról, kezeléséről és őrzéséről. A vagyonnyilatkozatot az SZMSZ-ben erre kijelölt bizottság tartja nyilván és ellenőrzi.</p>	

21. táblázat: A bizottságok típusai (forrás: saját szerkesztés)

<sup>626</sup> Forrás: TÁBIT Renáta: *A bizottsági szervezet és működés szabályai a községi szervezeti és működési szabályzatok tükrében*. Comitatus, XVII. 2007. máj. 39–40.

A bizottságok elnevezésében is szabadon dönt a képviselő-testület, előfordulhat, hogy több terület/feladat- és hatáskör együttesen is megjelenik a bizottság elnevezésében. Természetesen a bizottság által ellátott feladat- és hatáskör determinálja a bizottság elnevezését.

<sup>627</sup> A nemzetiségi ügyekkel foglalkozó bizottságban a települési nemzetiségi önkormányzat képviselő-testület kijelölt tagja részt vehet és a napirendi pontokhoz hozzászólhat.

<sup>628</sup> A Ptv. a bizottság közreműködését írja elő (a bizottság javaslatot készít), az erre a feladatra kijelölt bizottság lehet külön, e célra létesített bizottság vagy a képviselő-testület valamelyik állandó bizottsága.

Az ellátandó feladat jellege alapján megkülönböztethetünk állandó és ideiglenes (más néven ad hoc) bizottságokat. Az **állandó** bizottságot a folyamatosan jelentkező, kiemelkedő fontosságú feladatokra, míg az ideiglenes bizottságot

- az esetenként jelentkező, nagyobb mérlegelést és körültekintést igénylő feladatok végrehajtásának előkészítésére;
- egyes önkormányzati rendeletek (például SZMSZ), döntések előkészítésére, felülvizsgálatára, végrehajtásának ellenőrzésére;
- a társulási megállapodások előkészítésére;
- vizsgálatok, ellenőrzések lefolytatására hozzák létre.

A korábbi szabályozással ellentétben a hatályos Mötv. megemlíti az **ideiglenes** bizottságot, amikor is kimondja, hogy a képviselő-testület egyes önkormányzati feladatok ellátásának időtartamára ideiglenes bizottságot hozhat létre.<sup>629</sup> Ezenkívül a törvény nem tartalmaz sajátos szabályokat a bizottságok e típusára, amiből az következik, hogy az ideiglenes bizottságokra az állandó bizottságokra vonatkozó általános törvényi szabályokat kell alkalmazni.<sup>630</sup>

Az **albizottság**<sup>631</sup> olyan speciális bizottság, amelyet szintén csak a képviselő-testület<sup>632</sup> hozhat létre és szüntethet meg.

### 9.1.3 A bizottságok feladat- és hatásköre, funkciói

Kiindulópontunk az Alaptörvény azon szabálya, miszerint a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja.<sup>633</sup> Amint azt már a 8. fejezetben említettük, az Alkotmánybíróság szerint, ha törvény önkormányzati feladatról, hatáskőről rendelkezik, ez a helyi önkormányzat képviselő-testületét illeti meg akkor is, ha ezt a törvény külön, kifejezetten nem is mondja ki.<sup>634</sup>

A képviselő-testület – törvényi keretek között – dönt arról, hogy mely hatásköreit gyakorolja maga, és melyek gyakorlását ruházza át szerveire, illetőleg mely szerveket kívánja bevonni a feladatok ellátásába. Azt, hogy egy bizottságnak konkrétan milyen funkciói vannak, a képviselő-testület határozza meg, tehát a testület dönti el, hogy a bizottságait milyen mértékben vonja be a feladatok ellátásába, illetve mely hatáskörei gyakorlását ruházza át a bizottságokra. A kötelező bizottságok esetében maga a létrehozást előíró törvény határozza meg a bizottsági feladatokat (természetesen a képviselő-

629 Mötv. 57. § (3) bek.

630 Vö. 68/1992. (XII. 21.) AB-határozat.

631 Vö. FOGARASI József: i. m. 313–314.

632 A képviselő-testületet megillető jogosítványról van tehát szó, hiszen a képviselő-testület át nem ruházható hatásköre a szervezetének kialakítása és működésének meghatározása, valamint a törvény által hatáskörébe utalt választás, kinevezés, vezetői megbízás. Vö. Mötv. 42. § 2. pont.

633 Alaptörvény 33. cikk (1) bek.

634 18/2013. (VII. 3.) AB-határozat.

testület e bizottságoknak további feladat- és hatásköröket is megállapíthat), a képviselő-testület elhatározásától függően létrehozható bizottságok esetén a képviselő-testület autonómiája érvényesül.

A képviselő-testület bizottságainak funkcióit **három csoportba** sorolhatjuk:

- a bizottság döntés-előkészítő tevékenysége;
- a bizottság döntéshozatalban való részvétele;
- a döntések végrehajtásának szervezése, ellenőrzése.

### **A bizottság döntés-előkészítő tevékenysége<sup>635</sup>**

A törvény szerint a bizottság feladatkörében kezdeményezi, előkészíti a képviselő-testület döntéseit,<sup>636</sup> konkrétan előterjesztéseket készít, a képviselő-testületi előterjesztéseket megtárgyalja. A képviselő-testület az SZMSZ-ben határozza meg azokat az előterjesztéseket, amelyeket bizottság nyújt be, továbbá amely előterjesztések a bizottság állásfoglalásával nyújthatók be a képviselő-testületnek.<sup>637</sup> Ezenkívül is jogosult bármely, a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyet megtárgyalni, bizottsági álláspontot kialakítani, döntési alternatívákat megfogalmazni. A döntés-előkészítésben fontos szerepet kaphat a képviselő-testület által a bizottságnak biztosított véleményezési jog (például intézményvezetői állásokra vonatkozó pályázatok, rendelettervezetek), különböző szakpolitikák kialakításában való részvétel. E körben kell megemlíteni a bizottságok azon jogosítványát is, miszerint a képviselő-testületi ülést 15 napon belüli időpontra össze kell hívni a képviselő-testület bizottságának a testületi ülés összehívásának indokát tartalmazó indítványára.<sup>638</sup>

### **A bizottság döntéshozatalban való részvétele**

A bizottság a képviselő-testület által átruházott hatáskörben döntést hoz (a képviselő-testület hatásköre gyakorlásának átruházása<sup>639</sup> a bizottság számára döntési jogot teremt),<sup>640</sup> dönthet továbbá a bizottsági ügyrend, a munkaterv elfogadásáról, személyes érintettség esetén a kizárásról. A képviselő-testület döntési jogot adhat bizottságának, amelyet bármikor visszavonhat.<sup>641</sup> A képviselő-testület

635 A döntés mellett ugyanolyan fontos a döntés megfelelő előkészítése, ami általában bizottsági hatáskörbe tartozik. Ugyanis, ha jó a döntés-előkészítés, megalapozott lesz a döntés is. DANKA Ferenc: *Az önkormányzati bizottságok helye, szerepe, munkájuk fejlesztésének lehetőségei*. Magyar Közigazgatás, XLIX. 1999/6. 337–352.

636 Mötv. 59. § (1) bek.

637 Mötv. 59. § (2) bek.

638 Mötv. 44. § 2. mondata.

639 Az Mötv. 53. § (1) bek. b) pont és 57. § (1) bek. 1 mondata alapján ez az SZMSZ-ben történik.

640 Mötv. 59. § (1) bek.

641 Mötv. 59. § (3) bek.



- az átruházott hatáskör gyakorlásához utasítást adhat;
- a döntést felülvizsgálhatja;
- az átruházott hatáskört visszavonhatja;
- dönt a polgármester által a bizottsági döntés felfüggesztése kérdésében.

Önkormányzati hatósági ügyekben is hozhat döntést, döntésével szemben a Ket. szabályai alapján<sup>642</sup> az ügyfél általi fellebbezésnek van helye, amelynek elbírálása a képviselő-testület hatáskörébe tartozik.<sup>643</sup>

### A döntések végrehajtásának szervezése, ellenőrzése

A bizottság fontos feladata a képviselő-testületi döntések végrehajtásának szervezése, ellenőrzése,<sup>644</sup> de meg kell említeni a **pénzügyi bizottság általános ellenőrzési feladatait** is a helyi önkormányzatnál és intézményeinél.<sup>645</sup>

- **véleményezi** az éves költségvetési javaslatot és a végrehajtásáról szóló féléves, éves beszámoló tervezeteit;
- figyelemmel kíséri a költségvetési bevételek alakulását, különös tekintettel a saját bevételekre, a vagyonszerzés (vagyonnövekedés és -csökkenés) alakulását, értékeli az azt előidéző okokat;
- **vizsgálja** az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás indokait és gazdasági megalapozottságát, ellenőrizheti a pénzügyi szabályzat megtartását, a bizonylati rend és a bizonylati fegyver érvényesítését;
- ellátja a képviselő-testület rendeletében meghatározott feladatokat.

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

---

642 Ket. 19. § (2) bek., illetve 107. § (1) bek.

643 L. erről részletesen a 3. fejezetet.

644 Az Ötv.-vel ellentétben az Möt. kifejezetten erről nem rendelkezik (habár az Möt. indokolásában ez a funkció is megtalálható), de ez nem jelenti azt, hogy megszűnt volna a bizottság e fontos feladatköre, ezzel a képviselő-testület szabályozási autonómiája kerül előtérbe.

645 Möt. 120. § (1) bek.

### 9.1.4 A bizottságok létszáma, összetétele

A törvény alapján a képviselő-testület a bizottság személyi összetételét, létszámát a polgármester előterjesztésére bármikor megváltoztathatja, a kötelezően létrehozandó bizottság kivételével a bizottságot megszüntetheti.<sup>646</sup>

A **bizottsági tagok számának** eldöntésénél a képviselő-testületnek több **szempont** is figyelembe kell vennie, ezek az alábbiak:

- a) a bizottság által ellátandó feladat(ok) nagysága;
- b) a képviselő-testület létszáma (ez egyben a létszám felső határa is);<sup>647</sup>
- c) az úgynevezett többségi szabály:  
A bizottság elnökét és – az elnökkel együtt számított – tagjainak **több mint a felét** az önkormányzati képviselők közül kell választani;<sup>648</sup>
- d) az összeférhetetlenségi szabályok;<sup>649</sup>
- e) az egy képviselő által betölthető képviselői helyek száma;<sup>650</sup>
- f) a nem képviselő tagok bevonása.<sup>651</sup>

A bizottság tagjává **nem önkormányzati képviselő tag** is választható. A nem önkormányzati képviselő tag **jogai** és **kötelezettségei** a bizottság ülésein **megegyeznek** az önkormányzati képviselő bizottsági tag jogaival és kötelezettségeivel.<sup>652</sup> Alkotmányellenes az olyan önkormányzati rendeleti szabályozás, amely a bizottsági munkáért az önkormányzati képviselőnek, illetőleg a nem képviselő bizottsági tagoknak eltérő tiszteletdíjat állapít meg.<sup>653</sup>

A törvény nem határozza meg sem a bizottságok minimális,<sup>654</sup> sem a maximális létszámát, azonban a testületi jelleg és a határozatképesség megállapíthatóságának követelménye megköveteli, hogy a bizottságok létszáma minimum három fő legyen, a

646 Mötv. 58. § (2) bek.

647 A mindenkori, hatályos választási törvény szerint.

648 Mötv. 58. § (1) bek.

649 Nem lehet a bizottság elnöke vagy tagja a polgármester [Mötv. 58. § (1) bek.]. A bizottságok nem képviselő tagjaira a törvény alkalmazni rendeli az Ökjt. 5. §-ában szabályozott azon összeférhetetlenségi szabályokat is, amelyek az önkormányzati képviselőre vonatkoznak. Lásd erről részletesen a 7. fejezetet.

650 Ennek esetleges szabályozása az SZMSZ-re tartozik, például egy képviselő hány bizottság elnöke, tagja lehet.

651 A bizottságok tehát azok a testületi fórumok, ahol széles körben aktivizálhatók az állampolgárok, a megfelelő ismeretekkel rendelkező szakemberek.

652 Mötv. 57. § (1) bek. 5–6. mondata. Továbbá lásd a 43/2009. (IV. 3.) AB-határozatot, valamint a 39/2001. (X. 19.) AB-határozatot.

653 SZABÓ Eszter: *A helyi önkormányzat képviselő-testülete bizottságainak összetétele, a bizottsági tagok jogegyenlősége*. Új Magyar Közigazgatás, 2010/4. 44.

654 Kivéve a Prv. a polgármesterrel szembeni fegyelmi eljárás megindítására létrehozott vizsgáló-bizottság vonatkozásában (3 tagú).

felső határt a képviselő-testület létszáma húzza meg, a testületnél nagyobb létszámú bizottságot nem célszerű létrehozni.

A képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja – csakúgy, mint az önkormányzati képviselő bizottsági tag – is köteles a megválasztását követően a képviselő-testület előtt – a polgármesterre irányadó szöveggel – **esküt** vagy **fogadalmat** tenni, és az erről szóló okmányt aláírni.<sup>655</sup>

A képviselő-testület – önkormányzati rendeletben<sup>656</sup> – a bizottság elnöke, tagja részére megválasztásának időpontjától megbízatása megszűnéséig **tiszteletdíjat** és **természetbeni juttatást**<sup>657</sup> állapíthat meg.<sup>658</sup>

Bizottsági elnök	Alapdíj +	Legfeljebb az alapdíj 90%-a	Megjegyzés: több tisztség, bizottsági tagság esetén is
Képviselő bizottsági tag	Alapdíj +	Legfeljebb az alapdíj 45%-a	Megjegyzés: több bizottsági tagság esetén is
Nem képviselő bizottsági tag	Alapdíj 45%-át meg nem haladó tiszteletdíj		

22. táblázat: A bizottság elnökének és tagjainak tiszteletdíja (Forrás: a Ptv. 15. § (2)–(4) bekezdése alapján saját szerkesztés)

A bizottság elnöke, tagja e megbízatásáról írásban **lemondhat**. A lemondásáról szóló nyilatkozatot a polgármester részére kell benyújtani. A megbízatás a lemondásban meghatározott, a lemondást követő egy hónapon belüli időpontban, ennek hiányában az írásbeli nyilatkozat átvételének napján szűnik meg. A lemondás nem vonható vissza, továbbá érvényességéhez nem szükséges a képviselő-testület elfogadó nyilatkozata.<sup>659</sup>

### 9.1.5 A bizottságok működése<sup>660</sup>

A bizottság működése tekintetében az Mötv. nem tartalmaz sajátos szabályokat, hanem akként rendelkezik, hogy a bizottság

- ülésének összehívására,
- működésére,
- nyilvánosságára,
- határozatképességére és határozathozatalára,
- döntésének végrehajtására,

655 Ökjt. 11. § (1) bek.

656 Ptv. 17. § (1) bek.

657 Lásd erről részletesen a 7. fejezetet.

658 Ptv. 14. § (1) bek.

659 Mötv. 58. § (3) bek.

660 A bizottság működésének további gyakorlati szabályait l. FOGARASI József: i. m. 323–326.

- a bizottság tagjainak kizárására,
- a bizottság üléséről készített jegyzőkönyv tartalmára a **képviselő-testületre** vonatkozó **szabályokat** kell megfelelően alkalmazni.<sup>661</sup>

Az **eltérés** csupán annyi, hogy a kizárásról a bizottság dönt, továbbá a jegyzőkönyvet a bizottság elnöke és egy tagja írja alá. A jegyző 15 napon belül köteles a jegyzőkönyvet megküldeni a kormányhivatalnak. A törvényi szabályok keretei között a képviselő-testület az SZMSZ-ben határozza meg a működés további sajátos szabályait, de arra is lehetőség van, hogy felhatalmazza bizottságát önálló ügyrend megalkotására.

## 9.2 A településrészi önkormányzat

Az Mötv. a korábbi szabályozással ellentétben meghatározza a településrészi önkormányzat fogalmát, amikor is úgy rendelkezik, hogy a képviselő-testület – az **SZMSZ-ben** meghatározottak szerint – valamely **településrész sajátos érdekeinek képviseletére** településrészi önkormányzatot (részönkormányzat) hozhat létre települési képviselőkből és más, az adott településrészen élő választópolgárokból.<sup>662</sup> Ez a településrész általában viszonylag jól elkülönül a település többi részétől, és önálló egységet képez, például ilyen lehet egy üdülőterület, lakótelep, családi házas övezet vagy az is elképzelhető, hogy az adott településrész korábban önálló település volt stb.

Fontos követelmény tehát, hogy a képviselő-testület önkormányzati rendeletben, konkrétan az SZMSZ-ben rendelkezzen a településrészi önkormányzat létrehozásáról, mely a képviselő-testület át nem ruházható hatásköre.<sup>663</sup> Mindebből az is következik, hogy a részönkormányzat testülete – a bizottsághoz hasonlóan – **a képviselő-testülettel alá-fölrendeltségi viszonyban** van, létrejötté a képviselő-testület döntésének függvénye (természetesen a létrehozás kezdeményezésében a helyben lakó választópolgároknak is szerep jut). A részönkormányzati testület létrehozása, azaz tagjai megválasztásának konkrét szabályait törvény nem rendezi, e kérdéskör tipikusan az SZMSZ-ben szabályozható.

A településrészi önkormányzat az általános szabályok szerint a **képviselő-testület szerve**, amely – a képviselő-testület döntésétől függően – részt vesz az önkormányzati feladatok ellátásának biztosításában.<sup>664</sup> A részönkormányzat testülete a képviselő-testület felhatalmazása alapján **önkormányzati döntést** is hozhat, a képviselő-testület tehát hatásköreit a részönkormányzat testületére átruházhatja, a hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja; költségvetési rendeletében anyagi eszközöket is biztosíthat számára. A **szubdelegáció tilalmából** következően az átruházott hatáskört

661 Lásd erről részletesen a 8. fejezetet.

662 Mötv. 62. § (1) bek.

663 Mötv. 42. § 2. pont.

664 Mötv. 41. § (2) bek.

a részönkormányzat testülete másra (például az elnökére) nem ruházhatja tovább.<sup>665</sup> A részönkormányzat testületére önkormányzati hatósági hatáskör nem ruházható át.<sup>666</sup> Gyakori, hogy a képviselő-testület a részönkormányzat testületének meghatározott, a településrészt érintő ügyekben egyetértési,<sup>667</sup> véleményezési jogot biztosít, ennek szabályait az SZMSZ-ben kell rögzíteni.

Korábban már említettük, hogy – a bizottsággal ellentétben – a részönkormányzat testülete a részére meghatározott feladatok, hatáskörök összességében eljárhat, de csak a településrész tekintetében.

Ami a részönkormányzati testület **összetételét** illeti, a törvény e tekintetben is tartalmaz rendelkezést, nevezetesen a részönkormányzat testületének tagjai lehetnek:

- a települési **képviselők**, akik az adott településrészen élnek, dolgoznak, valamilyen, településrészen működő civil szervezetnek a tagjai, a településrészen viszonylag jobban ismertek;
- a **választópolgárok**, akik az adott településrészen élnek.

A testületi jelleg és a határozatképesség megállapíthatóságának követelményéből itt is az következik, hogy – habár nincs törvényi minimum a létszámot illetően – a részönkormányzati testület létszáma minimum három fő kell, hogy legyen (felső határ itt is a képviselő-testület létszáma). A további szabályok analógia segítségével állapíthatók meg, ugyanis az Möt. kimondja, hogy a részönkormányzat **szervezetére, működésére és tagjaira** – a részönkormányzatot szabályozó szakaszban foglalt eltérésekkel – a bizottságokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.<sup>668</sup> Tehát:

- a településrészi önkormányzati testület **elnökét** és – az elnökkel együtt számított – **tagjainak több mint a felét** az önkormányzati **képviselők** közül kell választani;
- **nem lehet** a részönkormányzati testület elnöke vagy tagja a **polgármester**;
- a nem önkormányzati képviselő tag **jogai és kötelezettségei** a településrészi önkormányzati testület ülésein **megegyeznek** az önkormányzati képviselő tag jogaival és kötelezettségeivel.

Mindezek mellett meg kell említenünk a településrészi önkormányzat kitüntetett szerepét a **területszervezési eljárásokban**, ahol is a településrész új községgé alakításáról szóló köztársasági elnöki döntés közzétételétől számított 30 napon belül az előkészí-

665 Möt. 41. § (3)–(5) bek.

666 Möt. 62. § (2) bek.

667 Kivételesen törvény is biztosít számára egyetértési jogot a területszervezési eljárásban, az önálló község alakítása esetén, az erről szóló köztársasági elnöki döntés közzétételétől számított 30 napon belül ugyanis az előkészítő bizottságnak át kell alakulnia településrészi önkormányzattá [Möt. 98. § (7) bek.].

668 Möt. 62. § (4) bek.

tő bizottság településrészi önkormányzattá alakul át. A településrészi önkormányzat **egyetértése** szükséges a településrészt érintő

- területszervezési kérdésben;
- a bel- és külterületek lehatárolásához;
- az önkormányzati vagyonról, vagyoni jogokról és kötelezettségekről szóló döntéshez.<sup>669</sup>

Ebben az esetben tehát maga a törvény biztosít egyetértési jogot a részönkormányzat testülete számára.

A településrészi önkormányzati testület munkájának segítésére a képviselő-testület **hivatali kirendeltségeket** hozhat létre, amelyek egyben a lakossági ügyintézésben ügyfélszolgálati teendőket is elláthatnak.<sup>670</sup>

669 Mőtv. 98. § (7) bek.

670 Mőtv. 62. § (3) bek.

## 10. FEJEZET

# A polgármester (a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke), az alpolgármester

### 10.1 A polgármester jogállása

Amikor a polgármester jogállásáról, feladat- és hatásköréről beszélünk, akkor az erre vonatkozó szabályok vonatkoznak nemcsak a (községi, városi, járásszékhely városi, megyei jogú városi, fővárosi kerületi) polgármesterre, hanem – a törvényben meghatározott eltérésekkel – a fővárosi főpolgármesterre és a megyei közgyűlés elnökére is.

A polgármester jogállását, feladat- és hatáskörét alapvetően az Möt.v. határozza meg.

A polgármester a megválasztását követően esküt tesz a képviselő-testület előtt, és erről okmányt ír alá.<sup>671</sup>

Az eskü szövegét – amely megegyezik az önkormányzati képviselők esküjének szövegével – az Möt.v. 1. melléklete tartalmazza.

A polgármester jogai és kötelezettségei a megválasztásával keletkeznek, és a megbízatásának megszűnésével szűnnek meg.

A polgármester a megválasztásával a törvény erejénél fogva a képviselő-testület tagjává válik, a képviselő-testület határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából települési képviselőnek kell őt tekinteni.<sup>672</sup> A polgármester azonban nemcsak **tagja a képviselő-testületnek**, hanem **vezeti** is azt.<sup>673</sup>

Ezt lényegében megismétli az Möt.v.-nek az a rendelkezése, miszerint a **képviselő-testület elnöke** a polgármester, továbbá, hogy a **képviselő-testületet a polgármester képviseli**.<sup>674</sup> Mindez azt is jelenti, hogy a polgármester a képviselő-testület – és az önkormányzat mint jogi személy – törvényes képviselője. E képviseletre a törvény felhatalmazásán túlmenően külön meghatalmazás nem szükséges.

A polgármesteri képviseleti jog egyaránt jelenti a polgári jogi és a közjogi képviseletet, s ez a képviseleti jog át is ruházható. Nem jelenti azonban azt, hogy a polgármester – külön képviselő-testületi felhatalmazás nélkül – gyakorolhatná a képviselő-testület önkormányzati hatásköreit is.

A polgármester nem csupán elnöke és tagja a képviselő-testületnek, hanem a **képviselő-testület egyik szerve** is. A polgármester tehát egyszemélyes önkormányzati szerv,

671 Möt.v. 63. §.

672 Möt.v. 66. §.

673 Alaptörvény 33. cikk (2) bek.

674 Möt.v. 65. §.

aki egyben képviseli az önkormányzat legfőbb szervét, a választott képviselőkől álló képviselő-testületet.

Megállapítható tehát, hogy a polgármester az önkormányzat első számú tisztségviselője. Tisztségét **főállásban** vagy **társadalmi megbízatásban** látja el.

Főállású a polgármester, ha főállású polgármesterként választották meg, vagy a képviselő-testület – a szervezeti és működési szabályzat egyidejű módosításával – a társadalmi megbízatást a polgármester egyetértésével főállásúra változtatja.

Társadalmi megbízatású a polgármester, ha társadalmi megbízatású polgármesterként választották meg, vagy a képviselő-testület – a polgármester egyetértésével és a szervezeti és működési szabályzat módosításával – a főállású megbízatást társadalmi megbízatásúra változtatja.

A képviselő-testület azonban a polgármesteri megbízatás időtartamán belül csak egy alkalommal dönthet a polgármesteri tisztség betöltésének módja megváltoztatásáról.

A képviselő-testület és a főállású polgármester között sajátos közszolgálati jogviszony jön létre. Ez a jogviszony a polgármester megválasztásával, illetve a társadalmi megbízatás főállásúra változtatása napjával jön létre.

A főállású polgármester vonatkozásában a **munkáltatói jogkört a képviselő-testület gyakorolja**. Ez a munkáltatói jogkör azonban szintén sajátos, és tulajdonképpen nem teljes körű. A polgármester foglalkoztatási jogviszonyát ugyanis nem a munkáltatói jogkört gyakorló képviselő-testület hozza létre, hanem az a helyi választópolgárok közvetlen választása eredményeként keletkezik. Azaz a polgármester sajátos közszolgálati jogviszonya a megválasztásával egyidejűleg, a törvény erejénél fogva jön létre.

A társadalmi megbízatású polgármester esetében a képviselő-testület és a polgármester között ez a munkajogi – sajátos közszolgálati – jogviszony nem jön létre, azaz a társadalmi megbízatású polgármester vonatkozásában a képviselő-testület nem gyakorol munkáltatói jogkört.

A munkáltatói jogkör sajátossága a polgármester, illetve az alpolgármester díjazásában is érvényesül, mivel ezt sem a munkáltatói jogkör gyakorlója állapítja meg.<sup>675</sup>

A főállású főpolgármester, polgármester, illetve a megyei önkormányzat közgyűlésének elnöke megbízatásának időtartamára havonta a törvényben meghatározott **illetményre** jogosult a következők szerint:

- a) a főpolgármester illetményének összege megegyezik a miniszter alapilletményéből, illetménykiegészítéséből és vezetői illetménypótlékából álló illetményének összegével;<sup>676</sup>
- b) a megyei jogú város polgármestere, a fővárosi kerületi önkormányzat polgármestere illetményének összege megegyezik a helyettes államtitkár alapilletményéből, illetménykiegészítéséből és vezetői illetménypótlékából álló illetményének összegével;

---

675 Hatályos a 2014. évi általános önkormányzati választások napjától.

676 Mőtv. 71. § (1) bek.



- c) a megyei önkormányzat közgyűlésének elnöke illetményének összege megegyezik a helyettes államtitkár alapilletményéből, illetménykiegészítéséből és vezetői illetménypótlékából álló illetménye 90%-ának összegével;
- d) a 30 000 fő lakosságszám feletti település polgármestere illetményének összege megegyezik a helyettes államtitkár alapilletményéből, illetménykiegészítéséből és vezetői illetménypótlékából álló illetménye 80%-ának összegével;
- e) a 10 001–30 000 fő lakosságszámú település polgármestere illetményének összege megegyezik a helyettes államtitkár alapilletményéből, illetménykiegészítéséből és vezetői illetménypótlékából álló illetménye 70%-ának összegével;
- f) az 1 501–10 000 fő lakosságszámú település polgármestere illetményének összege megegyezik a helyettes államtitkár alapilletményéből, illetménykiegészítéséből és vezetői illetménypótlékából álló illetménye 60%-ának összegével;
- g) az 501–1 500 fő lakosságszámú település polgármestere illetményének összege megegyezik a helyettes államtitkár alapilletményéből, illetménykiegészítéséből és vezetői illetménypótlékából álló illetménye 40%-ának összegével;
- h) az 500 fő és e lakosságszám alatti település polgármestere illetményének összege megegyezik a helyettes államtitkár alapilletményéből, illetménykiegészítéséből és vezetői illetménypótlékából álló illetménye 20%-ának összegével.

A társadalmi megbízatású polgármester havonta a polgármester illetménye 50%-ával megegyező mértékű **tiszteletdíjra** jogosult. Ennek egészéről vagy meghatározott részeről azonban a képviselő-testülethez intézett írásbeli nyilatkozatával akár le is mondhat.

Az illetményen felül a főpolgármester, a polgármester, a megyei önkormányzat közgyűlésének elnöke havonta illetményük, illetve tiszteletdíjuk 15%-ának megfelelő **költségtérítésre** is jogosultak.<sup>677</sup>

A főpolgármester-helyettes, a főállású alpolgármester, a megyei közgyűlés alelnöke illetményének összegét a főpolgármester, a polgármester, a megyei közgyűlés elnöke illetménye 70-90 %-a közötti összegben a képviselő-testület állapítja meg.

A társadalmi megbízatású alpolgármester tiszteletdíját a képviselő-testület a társadalmi megbízatású polgármester tiszteletdíja 70-90 %-a közötti összegben állapítja meg, melynek egészéről vagy meghatározott részeről a képviselő-testülethez intézett írásbeli nyilatkozatával szintén lemondhat.

A főpolgármester-helyettes, az alpolgármester, a megyei közgyűlés alelnöke havonta az illetményük, illetve tiszteletdíjuk 15%-ában meghatározott összegű költségtérítésre is jogosultak.<sup>678</sup>

677 Mőtv. 71. § (2–6) bek.; hatályos a 2014. évi általános önkormányzati választások napjától.

678 Mőtv. 80. §; hatályos a 2014. évi általános önkormányzati választások napjától.

## A polgármesteri tisztséggel összeférhetetlen megbízások

Az Mötv. oly módon rögzíti azokat a szabályokat, amelyek a polgármesteri – a főállású és a társadalmi megbízatású polgármesteri – tisztséggel összeférhetetlenek, hogy megfelelően alkalmazni rendeli az önkormányzati képviselőkre vonatkozó összeférhetlen-ségi szabályokat.<sup>679</sup>

Eszerint a polgármester nem folytathat olyan tevékenységet, amely a feladatai ellátá-sához szükséges közbizalmat megingathatja.

Emellett a **polgármester nem lehet:**

- a) országgyűlési képviselő, valamint olyan tisztségviselő, aki a feladata ellátására szó-ló kinevezését, megbízatását az Országgyűléstől, a köztársasági elnöktől, a Kor-mánytól, a Kormány tagjától, vagy az Országgyűlés, a Kormány alárendeltségébe tartozó szervtől, illetve vezetőjétől kapja;
- b) központi államigazgatási szerv vezetője, köztisztviselője;
- c) kormánytisztviselő;
- d) honvédelmi, rendvédelmi szerv hivatásos vagy szerződéses állományú tagja;
- e) jegyző (főjegyző), aljegyző, polgármesteri hivatal vagy közös önkormányzati hiva-tal köztisztviselője, alkalmazottja;
- f) más önkormányzatnál polgármester (főpolgármester), alpolgármester (főpolgár-mester-helyettes), települési önkormányzati képviselő, megyei közgyűlés elnöke, alelnöke (kivéve: a fővárosi kerületi polgármester a fővárosi közgyűlés tagja lehet);
- g) a helyi önkormányzat által alapított vagy tulajdoni részesedésével működő gaz-dasági társaság, továbbá a helyi önkormányzat tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság által alapított gazdasági társaság közreműködője, képviselet el-látására jogosultja;
- h) médiatartalom-szolgáltató természetes személy, továbbá jogi személy, valamint gazdasági társaság legfőbb szervének, ügyvezetésének tagja, személyes közremű-ködője, képviselet ellátására jogosultja.

A főállású polgármester vonatkozásában további összeférhetetlenségi szabályok érvé-nyesülnek, mivel a törvény rendelkezése alapján a főállású polgármester tudományos, oktatói, lektori, szerkesztői, művészeti és jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység ki-vételével egyéb, munkavégzésre irányuló jogviszonyt nem létesíthet, más kereső foglal-kozást nem folytathat, nem lehet gazdasági társaság személyesen közreműködő tagja.<sup>680</sup>

A polgármesteri tisztség ellátásával kapcsolatos egyéb rendelkezéseket a Kttv. álla-pítja meg.<sup>681</sup>

---

679 Mötv. 72. § (2) bek.; hatályos a 2014. évi általános önkormányzati választások napjától.

680 Mötv. 72. § (1) bek.; hatályos a 2014. évi általános önkormányzati választások napjától.

681 Mötv. 73. §; hatályos a 2014. évi általános önkormányzati választások napjától.

A polgármesterre nemcsak a polgármesteri tisztséggel összeférhetetlen megbízások esetében, hanem az **összeférhetlenségi eljárás** vonatkozásában is alkalmazni kell az önkormányzati képviselőkre vonatkozó szabályokat.<sup>682</sup>

Ugyanez érvényes a méltatlansági, illetve vagyonyilatkozat-tételi szabályokkal kapcsolatban is: az önkormányzati képviselőkre vonatkozó szabályokat kell itt is alkalmazni.<sup>683</sup>

## 10.2 A polgármester feladat- és hatásköre

A polgármester önkormányzati feladatainak ellátásában kiemelt helyen szerepelnek a képviselő-testülettel, a bizottságokkal kapcsolatos teendők; a polgármesteri szerepkörből adódóan meghatározóak a lakossághoz, a településhez kapcsolódó feladatok, továbbá fontos elvárások fogalmazódnak meg a polgármesterrel szemben a gazdálkodással és a polgármesteri hivatallal összefüggő jogosítványok és kötelezettségek gyakorlásával kapcsolatban is.

### 10.2.1 A képviselő-testület működésével összefüggő feladat- és hatáskörök

A képviselő-testület elnökének, a polgármesternek a képviselő-testület üléseivel kapcsolatban meghatározó a szerepe. A törvény külön is kiemeli a képviselő-testület működésével összefüggő feladatok közül az **ülés összehívását és vezetését**.<sup>684</sup> E két feladat azonban számos olyan tevékenységet jelent, amely – mint előkészítő, döntéshozatali, illetve végrehajtási feladat – az SZMSZ-ben kerül részletezésre és konkretizálásra.

E tevékenységi körben a polgármester feladat- és hatásköre többek között:

- a képviselő-testület működési feltételeinek megteremtése, munkájának megszervezése;
- a képviselő-testületi ülés előkészítése (e feladatot a polgármester a jegyző és a polgármesteri hivatal közreműködésével látja el);
- az ülés összehívása;

(Az ülés összehívása általában a képviselő-testület munkaterve alapján történik [rendes ülések]; a polgármester azonban saját elhatározásából is összehívhatja a testület ülését [rendkívüli ülés]. Rendkívüli ülés összehívását azonban az SZMSZ, a képviselő-testület döntése vagy törvény is kötelezővé teheti. Ez utóbbi esetkörbe sorolható, amikor a polgármester köteles összehívni a testület ülését: a képviselők legalább egynegyedének vagy a képviselő-testület bizottságának az indítványára.)

682 Mörv. 37. §, 72. § (2) bek.; hatályos a 2014. évi általános önkormányzati választások napjától.

683 Mörv. 38. és 39. §, 72. § (2) bek.; hatályos a 2014. évi általános önkormányzati választások napjától.

684 Mörv. 45. §, 65. §.

- az ülés vezetése;
- válaszadás a hozzá érkezett, felvilágosítás iránti kérésekre;
- az ülés rendjének biztosítása;
- az ülés berekesztése, illetve a következő ülés (várható) időpontjának, tervezett napirendjeinek bejelentése;
- a képviselő-testületi ülés jegyzőkönyvének és az önkormányzati rendeleteknek az aláírása;
- a képviselő-testület döntései végrehajtásának és a végrehajtás ellenőrzésének koordinálása;
- ha a képviselő-testület döntését az önkormányzat érdekeit sértőnek tartja, ugyanazon ügyben egy alkalommal kezdeményezheti az ismételt tárgyalást (kivéve: a feloszlásról és a polgármester elleni kereset benyújtásáról szóló döntést),<sup>685</sup> (A kezdeményezést, az ülést követő három napon belül nyújthatja be, amelyről a képviselő-testület a benyújtás napjától számított tizenöt napon belül minősített többséggel dönt. Ezt követően a hozott döntést végre kell hajtani.);
- amennyiben a képviselő-testület – határozatképtelenség vagy a határozathozatal hiánya miatt – két egymást követő alkalommal ugyanazon ügyben nem hozott döntést, a polgármester a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott ügyekben – a képviselő-testület hatáskörébe tartozó át nem ruházható ügyek kivételével – döntést hozhat. A polgármester a döntésről a képviselő-testületet a következő ülésen tájékoztatja;<sup>686</sup>
- a képviselő-testület utólagos tájékoztatása mellett, a képviselő-testület hatáskörébe tartozó át nem ruházható ügyek kivételével dönthet a két ülés közötti időszakban felmerülő halaszthatatlan – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott –, a képviselő-testület hatáskörébe tartozó önkormányzati ügyekben;<sup>687</sup>
- segíti a képviselőket, a tanácsnokok munkáját;
- ellátja a képviselő-testület által a polgármesterre átruházott feladatokat, gyakorolja a képviselő-testület által átruházott hatásköröket;
- képviseli a képviselő-testületet.

## 10.2.2 A bizottságokkal kapcsolatos feladat- és hatáskörök

A polgármester az Mötv.-ben a bizottságok tevékenységével kapcsolatban több fontos, önálló hatáskört is kapott. Így – többek között – a polgármester:

- előterjesztésére a képviselő-testület az alakuló vagy az azt követő ülésén köteles megválasztani a törvény által kötelezően létrehozandó és a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott bizottságait;

---

685 Mötv. 68. § (1) bek.

686 Mötv. 68. § (2) bek.

687 Mötv. 68. § (3) bek.

- előterjesztésére a képviselő-testület a bizottság személyi összetételét, létszámát bármikor megváltoztathatja, a kötelezően létrehozandó bizottság kivételével a bizottságot megszüntetheti;<sup>688</sup>
- indítványára a bizottságot össze kell hívni (az indítvány kézhezvételétől számított nyolc napon belül);<sup>689</sup>
- összehangolja a bizottságok működését, illetve a bizottságok és a képviselő-testület működését;
- közreműködik, illetve segítséget nyújt a bizottságok üléseinek előkészítésében, a bizottsági döntések végrehajtásában;
- javaslatot tehet a bizottság részére önkormányzati ügyek megtárgyalására (véleményezésére), azok képviselő-testület elé terjesztésére;
- felfüggesztheti a bizottság, a részönkormányzat testülete döntésének a végrehajtását, ha az ellentétes a képviselő-testület határozatával, vagy sérti az önkormányzat érdekeit (a felfüggesztett döntésről a képviselő-testület a következő ülésen dönt);<sup>690</sup>
- a költségvetési koncepciót és a költségvetési rendelet tervezetét véleményezteti a képviselő-testület bizottságaival.

### 10.2.3 A polgármesteri hivatallal összefüggő feladat- és hatáskörök

A polgármester a feladatait, hatásköreit – legyenek azok akár önkormányzati, akár államigazgatási feladat- és hatáskörök – a polgármesteri hivatal közreműködésével látja el. E munkáját segíti a polgármesteri hivatal köztisztviselőkből álló szakapparátusa, amely a jegyző vezetésével támogatja a polgármester feladatainak ellátását. A törvény a feladatok felsorolását megelőzően rögzíti, hogy a polgármester egyik kiemelt feladatát jelenti a képviselő-testület szervének, a polgármesteri hivatalnak, illetve a közös önkormányzati hivatalnak az irányítása.<sup>691</sup> Ez az irányítás kétfelé ágazik: a polgármester egyrészt a képviselő-testület döntései szerint, másrészt saját hatáskörében irányítja a hivatalt. A polgármesternek ez az irányító tevékenysége a hivatali szakapparátus tekintetében nem közvetlenül érvényesül, hanem a jegyző – mint a hivatal vezetője – közreműködésével.

---

688 Mörtv. 58. § (2) bek.

689 Mörtv. 61. § (1) bek.

690 Mörtv. 61. § (2) bek.

691 Mörtv. 67. § a) pont.

E tevékenységi körében a polgármester:

- a jegyző javaslatainak figyelembevételével meghatározza a hivatal feladatait az önkormányzat munkájának szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában;
- dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben, hatósági hatáskörökben; egyes hatásköreinek a gyakorlását átruházhatja az alpolgármesterre, a jegyzőre, a polgármesteri hivatal, közös önkormányzati hivatal ügyintézőjére;
- a jegyző javaslatára előterjesztést nyújt be a képviselő-testületnek a hivatal belső szervezeti tagozódásának, létszámának, munkarendjének, valamint ügyfélfogadási rendjének meghatározására;
- a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét;
- gyakorolja a munkáltatói jogokat a jegyző tekintetében;
- gyakorolja az alapvető munkáltatói jogokat az aljegyző tekintetében;
- gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az alpolgármester, az önkormányzati intézményvezetők tekintetében.<sup>692</sup>

(Természetesen ez utóbbi az alpolgármester esetében csak ott érvényesül, ahol az alpolgármester főállásban tölti be tisztségét.)

A polgármester munkáltatói jogkörével kapcsolatban érdemes megemlíteni: a törvény értelmében **egyéb munkáltatói jogkörbe** tartozik a kinevezésen, vezetői megbízáson, felmentésen, vezetői megbízás visszavonásán, az összeférhetlenség megállapításán, a fegyelmi eljárás megindításán, a fegyelmi büntetés kiszabásán kívül **minden egyéb** munkáltatói jog.<sup>693</sup> Az alpolgármester esetében ez speciálisan érvényesül, mivel választásról és megbízás visszavonásáról (nem kinevezésről és felmentésről) beszélünk, illetőleg a fegyelmi jogkör mint alapvető munkáltatói jog teljes körűen csak a főállású alpolgármester esetében érvényesülhet.

Ami **nem egyéb** munkáltatói jogkör, az az **alapvető munkáltatói jogok** körébe tartozik.

Itt kell azt is megjegyezni, hogy a Kttv. is meghatározza, hogy mi tartozik az alapvető munkáltatói jogok közé. Eszerint: alapvető munkáltatói jog a kinevezés, jogviszony-megszüntetés, áthelyezés, fegyelmi és kártérítési eljárás megindítása, fegyelmi büntetés, kártérítés, összeférhetlenség megállapítása, kinevezés tartalmának módosítása.<sup>694</sup>

Mínhogy minden más az egyéb munkáltatói jogok körébe tartozik, és mivel a köztisztviselőkre (a jegyzőre és az aljegyzőre is) a Kttv. rendelkezéseit – a törvényben meghatározott eltérésekkel – alkalmazni kell, ezért a munkáltatói jogkör fenti két értelmezése közül a Kttv. – tágabban megfogalmazott – rendelkezéseit alkalmazni kell.

---

692 Mőtv. 67. § b)-g) pont.

693 Mőtv. 19. § b) pont.

694 Kttv. 6. § 1. pont.

#### **10.2.4 Gazdálkodási feladat- és hatáskörök**

Az önkormányzat gazdálkodásának biztonságáért felelős képviselő-testület feladata meghozni év közben azokat a – költségvetést érintő – döntéseket (költségvetési koncepció, költségvetési rendelet és módosításai), melyek alapján a polgármester gondoskodik a gazdálkodási feladatok ellátásáról.

Ennek érdekében a polgármester:

- a képviselő-testület elé terjeszti a költségvetési koncepciót, a költségvetési rendelet és módosításai tervezetét, a költségvetési előirányzatok megalapozását szolgáló egyéb rendeletek tervezeteit, a költségvetés végrehajtásáról szóló (féléves, háromnegyed éves, éves) beszámolókat tervezetét, szükség esetén az átmeneti gazdálkodásról szóló rendelet tervezetét;
- gondoskodik az önkormányzat költségvetésének végrehajtásáról;
- a képviselő-testület elé terjeszti az éves pénzügyi ellenőrzési tervet és – a zárszámadási rendeletervezettel egyidejűleg – az éves pénzügyi ellenőrzési jelentést;
- folyamatosan tájékoztatja a képviselő-testületet az évközi gazdálkodásról, a költségvetési előirányzatok alakulásáról, a költségvetés egyensúlyi helyzetéről;
- a helyi önkormányzat nevében kötelezettséget vállalhat, erre más személyt is felhatalmazhat;
- felelős az önkormányzat gazdálkodásának szabályszerűségéért;
- a képviselő-testület elé terjeszti a gazdasági program, fejlesztési terv tervezetét.

#### **10.2.5 A lakossággal, a település önszerveződő közösségeivel kapcsolatos feladat- és hatáskörök**

A polgármester a település első számú tisztségviselője, akire fontos feladatok hárulnak a lakossággal és a településen működő szervezetekkel való kapcsolattartás területén.

A polgármester többek között:

- biztosítja a képviselő-testületi ülések nyilvánosságát, ezzel összefüggésben az állampolgárok üléseken való részvételének, az üléseken tárgyalt napirendek előterjesztései, a jegyzőkönyvek és a döntések megismerhetőségének lehetőségét;
- meghirdeti és vezeti a közmeghallgatásokat;
- megszervezi és vezeti a lakossági fórumokat;
- meghívja – az SZMSZ-ben meghatározott – önszerveződő közösségek képviselőit a képviselő-testület üléseire, elősegíti a velük való együttműködést;
- rendszeres időközönként fogadóórát tart annak érdekében, hogy a település lakói, az ügyfelek közvetlenül, a polgármesterrel személyesen is találkozzanak, megfogalmazhassák meg kéréseiket, panaszait.

## 10.2.6 A polgármester egyéb feladatai

A képviselő-testület által alkotott SZMSZ a legtöbb esetben mellékleteiben sorolja fel a képviselő-testület szervei – így a polgármester – feladat- és hatáskörét.

A polgármester SZMSZ által nevesített egyéb feladatai például a következők lehetnek:

- a település fejlődésének elősegítése;
- a helyi közszolgáltatásokról való gondoskodás és annak figyelemmel kísérése;
- az önkormányzat vagyónának megőrzése és gyarapítása;
- az önkormányzat gazdálkodásának menedzselése;
- a demokratikus helyi hatalomgyakorlás megvalósulásának és a helyi közakarat érvényesülésének elősegítése;
- a lakosság önszerveződő közösségeinek támogatása, hatékony együttműködési formák kialakítása;
- kapcsolattartás a helyi szervezetek vezetőivel;
- az önkormányzati intézmények működésének ellenőrzése, segítése;
- kapcsolattartás a sajtó képviselőivel;
- az önkormányzati érdekek képviselése;
- az önkormányzat társulási kapcsolataiban az önkormányzat képviselése;
- a település testvérvárosi kapcsolatainak ápolása.

## 10.2.7 A polgármesteri feladat- és hatáskörök sajátosságai

### Az önkormányzati feladat- és hatáskörök sajátosságai

Az önkormányzati feladatok címzettje elsősorban a képviselő-testület, ezért e feladatok ellátásának módjáról is többnyire maga dönt. A feladatok ellátásában részt vesznek a képviselő-testület szervei, s a képviselő-testület dönt arról is, hogy mely szervek milyen feladatokat kapjanak. E feladatok elsősorban döntés-előkészítő, javaslattevő, véleményező, szervező, végrehajtási, illetve ellenőrző feladatok. A képviselő-testület szerveinek feladata annak elősegítése, hogy a testület megalapozott döntéseket hozhasson.

A képviselő-testület egyes hatásköreinek gyakorlását – az át nem ruházható hatáskörök kivételével – szerveire, így a polgármesterre is átruházhatja. Ez a hatáskör-átruházás az önkormányzati feladatokra terjed ki, de kiterjedhet az önkormányzati hatósági jogkörökre is. Mindezekben az esetekben a polgármester az önkormányzati jogosítványokat a képviselő-testülettől átruházott hatáskörben gyakorolja. A polgármester önállóan, saját jogkörében is elláthat önkormányzati feladat- és hatásköröket, amennyiben ilyet törvény a részére megállapít.<sup>695</sup>

695 Mőtv. 41. § (3), (4) bek.



## Az államigazgatási feladat- és hatáskörök sajátosságai

A polgármesternek (a főpolgármesternek, a megyei közgyűlés elnökének), mint választott önkormányzati vezetőnek és mint a képviselő-testület egyik szervének a feladatai elsősorban önkormányzati feladatok. Kivételesen kaphat államigazgatási feladatot és hatáskört is. Erre azonban csak törvény vagy törvényi felhatalmazás alapján alkotott kormányrendelet esetében kerülhet sor.<sup>696</sup> Ezekben az államigazgatási ügyekben a polgármester önállóan jár el, a képviselő-testület nem utasíthatja, döntéseit nem bírálhatja felül.<sup>697</sup> Itt a polgármester nem a képviselő-testület szerveként jár el, hanem közigazgatási szervnek minősül; a törvény a közigazgatási hatóságok közé sorolja, eljárására pedig a közigazgatási hatósági eljárás Ket. szerinti szabályait kell alkalmazni.<sup>698</sup>

Három területet az Mötv. maga is nevesít, amikor úgy rendelkezik, hogy törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófaelhárítási ügyekben a polgármesternek az országos államigazgatási feladatok helyi irányításában és végrehajtásában való részvételét rendelheti el.<sup>699</sup>

## 10.3 A polgármesteri tisztség megszűnése

A törvény a polgármesteri tisztség megszűnésének eseteit tételesen felsorolja.<sup>700</sup> Ennek értelmében megszűnik a polgármesteri tisztség:

- az új polgármester megválasztásával;
- ha a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán már nem választható;
- az összeférhetetlenség kimondásával;
- méltatlanság megállapításával;
- sorozatosan törvénytörtő tevékenysége, mulasztása miatti jogi felelősségének jogerős bírósági ítéletben történő megállapításával, az ítélet jogerőre emelkedésének a napjával;
- a tisztségéről történő lemondással;
- a képviselő-testület feloszlásának kimondását követően az új polgármester megválasztásával;
- az Országgyűlésnek a helyi önkormányzat képviselő-testülete feloszlását kimondó határozatával;
- halálával.

696 Alaptörvény 34. cikk (3) bek.

697 Mötv. 18. §.

698 Ket. 12. § (3) bek. c) pont, 107. § (2) bek.

699 Mötv. 18. § (1) bek. b) pont.

700 Mötv. 69. §; hatályos a 2014. évi általános önkormányzati választások napjától.

A polgármester e tisztségéről a képviselő-testülethez intézett írásbeli nyilatkozatával mondhat le, amelyet az alpolgármesternek, ennek hiányában a szervezeti és működési szabályzatban a képviselő-testület összehívására, vezetésére kijelölt képviselőnek ad át, illetve részére juttat el. A polgármester e tisztsége az általa meghatározott, a lemondást követő egy hónapon belüli időpontban, ennek hiányában az írásbeli nyilatkozat átvételének napjával szűnik meg. A lemondás nem vonható vissza. Az írásbeli nyilatkozatot a képviselő-testület következő ülésén ismertetni kell.

A polgármester sorozatos törvénysértő tevékenysége, mulasztása miatt a képviselő-testület – minősített többséggel hozott határozata alapján – keresetet nyújthat be a polgármester ellen a helyi önkormányzat székhelye szerint illetékes törvényszékhez a polgármester tisztségének megszüntetése érdekében. Egyidejűleg kérheti a polgármesternek e tisztségéből történő felfüggesztését is. A döntéshozatalban a polgármester nem vesz részt, de a határozathozatalnál a határozatképesség szempontjából jelenlétüknek kell őt tekinteni. A bíróság a keresetet soron kívül bírálja el.

A bírósági eljárás során a polgári perrendtartásról szóló törvény rendelkezéseit azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy a perben viszontkeresetnek, szünetelésnek és egyezségnek nincs helye.

## 10.4 Az alpolgármester

### 10.4.1 Az alpolgármester jogállása

A polgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a főpolgármester jogállására vonatkozó szabályokat az alpolgármesterre, a megyei közgyűlés alelnökére és a főpolgármester-helyettesre is megfelelően alkalmazni kell.<sup>701</sup>

Ezúttal is érdemes azt is megemlíteni, hogy amikor alpolgármesterről beszélünk, akkor a rá vonatkozó szabályokat – a törvényben meghatározott eltérésekkel – a főváros főpolgármester-helyetteseire és a megyei közgyűlés alelnökeire is alkalmazni kell.

A törvény rögzíti, hogy a képviselő-testület a polgármester javaslatára, titkos szavazással, minősített többséggel a polgármester helyettesítésére, munkájának segítésére egy alpolgármestert választ, illetve több alpolgármestert választhat. Alpolgármester nemcsak önkormányzati képviselő lehet, azonban a képviselő-testület legalább egy alpolgármestert a saját tagjai közül választ meg. Ez természetesen azt is jelenti, hogy ha a képviselő-testület csak egy alpolgármestert választ, az csak képviselő lehet.

Az alpolgármester jogai és kötelezettségei a megválasztásával keletkeznek és a megbízatása megszűnésével szűnnek meg.

Az alpolgármester a polgármester irányításával látja el feladatait. Több alpolgármester esetén a polgármester bízza meg általános helyettesét.

---

701 Mőtv. 79. § (2) bek.

Az alpolgármesteri tisztség főállásban is ellátható. A főállású alpolgármester foglalkoztatási jogviszonya a helyi önkormányzat képviselő-testületének a tisztség főállásban történő betöltéséről szóló döntését követően, az alpolgármester megválasztásával jön létre.

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

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

Az alpolgármester e tisztsége megszűnik<sup>702</sup>

- az önkormányzati választás napján, ha nem választották meg önkormányzati képviselőnek;
- amennyiben önkormányzati képviselőnek megválasztották, akkor a képviselő-testület alakuló ülésének napján;
- ha az alpolgármester a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán már nem választható;
- az összeférhetetlenség kimondásával;
- méltatlanság megállapításával;
- sorozatosan törvénytörtéti tevékenysége, mulasztása miatti jogi felelősségének jogerős bírósági ítéletben történő megállapításával, az ítélet jogerőre emelkedésének a napjával;
- a tisztségéről történő lemondással;
- a képviselő-testület feloszlásának kimondását követően az időközi választás napjával (ismételten képviselővé való megválasztása esetén az alakuló ülés napjával);
- az Országgyűlésnek a helyi önkormányzat képviselő-testülete feloszlását kimondó határozatával;
- halálával;
- ha a képviselő-testület a polgármester javaslatára, titkos szavazással, minősített többséggel megbízását visszavonja.

Amennyiben ez utóbbi esetben a képviselő-testület az alpolgármester megbízását a polgármester javaslatára nem vonja vissza, és a polgármester az alpolgármester feladatait írásban, teljes körűen megvonja, a feladatkör megvonását követően az alpolgármester csupán a helyi önkormányzati képviselők tiszteletdíjával azonos mértékű díjazásra jogosult.

702 Mőtv. 69. § (1) bek., 76. §; hatályos a 2014. évi általános önkormányzati választások napjától.

### 10.4.2 Az alpolgármester feladatai

Az alpolgármestert, illetve alpolgármestereket a képviselő-testület kettős feladat ellátására, egyrészt a polgármester helyettesítésére, másrészt munkájának a segítésére választja.<sup>703</sup>

A helyettesítés jelenti egyrészt azt, hogy a polgármester akadályoztatása, illetve távolléte esetén az alpolgármester ellátja a polgármester feladatait, gyakorolja hatásköreit. Ugyanez a helyzet abban az esetben, ha a polgármesteri tisztség megüresedik (például a polgármester lemond tisztségéről). Hangsúlyozni kell: az alpolgármesterre képviselő-testületi hatáskör nem ruházható, a helyettesítés esetén azonban az alpolgármester polgármesteri jogkörben, a polgármester helyett jár el. A helyettesítés másrészt azt is jelenti, hogy az alpolgármester megbízás alapján képviselheti a polgármestert, illetve – ha önkormányzati képviselő – a képviselő-testületet is. Ez a képviselőlet azonban eseti jellegű, és minden alkalommal a polgármester általi meghatalmazáson, illetve képviselő-testületi határozaton alapulhat.

Az alpolgármester megválasztása nemcsak a helyettesítési feladatokat, hanem a polgármester munkájának segítését is szolgálja: nevezetesen azt, hogy a polgármester a feladatait megoszthatja önmaga és az alpolgármester(ek) között. A polgármester határozza meg az alpolgármester(ek) feladatait, több alpolgármester esetén kijelöli az őt általánosan helyettesítő alpolgármestert.

Az alpolgármester a feladatait teljes egészében a polgármester irányításával látja el.<sup>704</sup> Ez az irányítási jogkör azt jelenti, hogy a polgármester meghatározhatja az alpolgármester által ellátandó feladatokat, amely lehet akár egy feladatkör folyamatos ellátása, de irányulhat egy-egy konkrét feladat elvégzésére, avagy a polgármester meghatalmazásában megjelölt ügy képviseletére is. A képviselő-testület az alpolgármester feladatainak meghatározására nem jogosult.

---

703 Mörtv. 74. § (1) bek.

704 Mörtv. 74. § (2) bek.

# 11. FEJEZET

## A jegyző, a főjegyző és az aljegyző

### 11.1 A jegyző jogállása

A jegyző magyar közigazgatásban betöltött szerepét lényegében már a kezdetektől – a XVII–XVIII. századtól – bizonyos kettősség jellemezte. Ez abból adódott, s adódik tulajdonképpen ma is, hogy a jegyző – a magyar közigazgatás egyik fontos szereplőjeként – egyrészt a település helyi tisztviselője, **a helyi önkormányzat képviselő-testületének egyik szerve**. Másrészt az állami közigazgatás „végvárákra kihelyezett végrehajtója”, **államigazgatási hatáskörrel rendelkező közigazgatási hatóság**. Mindez a kettősség egyfajta kétirányú függést eredményez(ett) a jegyző jogállásában, melyet bonyolít(ott) az a sajátos helyzet, hogy a jegyző alkalmazásáról mindig – jelenleg is – helyi szinten született döntés. Ez a döntés legtöbbször választás, illetve kijelölés<sup>705</sup> útján történt. A jegyző közszolgálati jogviszonyának létesítésére szóló legideálisabb forma, a határozatlan időre történő **kinevezés** – az 1854-től 1861-ig tartó Bach-korszak kivételével –, csak az Ötv. 1990. évi elfogadását követően, annak hatálybalépésétől érvényesült. Annak ellenére, hogy az 1929-ben kiadott Közigazgatási kislexikon – az 1900. évi XX. törvénycikkre alapozva – a „községi jegyző”-ről azt írja: „állása élethossziglan szól.”<sup>706</sup>

#### 11.1.1 Általános szabályok

A jegyző jogállását alapvetően az Mötv. és a Kttv. vonatkozó rendelkezései határozzák meg.

A jegyzői jogállás lényeges eleme, hogy a jegyző közszolgálati tisztviselő. Ezen belül **köztisztviselő**, azaz **közzszolgálati jogviszonyban** áll. E jogviszonyra pedig vonatkoznak a közzszolgálati tisztviselőkről szóló törvény (Kttv.) előírásai.

705 Az 1886. évi XXII. tc. szerint a községi jegyzői, illetve körjegyzői állások betöltésénél a kijelölés jogát a tisztújítószék elnöke gyakorolta. Állás megüresedése esetén a főszolgabíró nyilvános pályázatot nyitott, s a kijelölésre a pályázat alapján került sor. A kisközségekben a körjegyzőt a szövetkezett községek képviselő-testületének egyeteme, a községi jegyzőt pedig a képviselő-testület választotta.

706 „Községjegyző a községi elöljáróság szellemi vezetője, annak legfontosabb tagja. A községi (kör-)jegyző intézi a törvények, rendeletek, szabályrendeletek végrehajtását az elöljáróság többi tagjai bevonásával, ő látja el a községi igazgatás ügykörében az írásbeli tennivalókat; ő irányítja a község önkormányzati életét és intézi, vezeti a község vagyonkezelését és háztartását. Állása élethossziglan szól.”

A törvény meghatározza a „**köztisztviselő**” fogalmát: „Köztisztviselő a közigazgatási szerv feladat- és hatáskörében eljáró vezető és ügyintéző, aki előkészíti a közigazgatási szerv feladat- és hatáskörébe tartozó ügyeket érdemi döntésre, illetve – felhatalmazás esetén – a döntést kiadmányozza.<sup>707</sup>

A Kttv. rögzíti a **közszolgálati jogviszony** lényegét is, ami a következőt jelenti:

A közszolgálati jogviszony a közigazgatási szerv, valamint a nevében foglalkoztatott köztisztviselő között a köz szolgálatra és munkavégzés céljából létesített különleges jogviszony, amely alapján a munkavégzéssel szükségszerűen együtt járó kötelezettségeken és jogosultságokon túlmenően mindkét felet többletkötelezettségek terhelik és többletjogosultságok illetik meg.<sup>708</sup>

A köztisztviselők esetében az alkalmazás feltételei szigorúbbak az általános munkajogi feltételekhez képest. Általános követelmény, amely alól felmentés nem adható: a büntetlen előélet, a cselekvőképesség, a legalább középiskolai végzettség és a magyar állampolgárság.

A köztisztviselők egyes munkakörökre meghatározott képesítési előírásait jogszabály határozza meg.<sup>709</sup> Maga a Kttv. egyetlen munkakörre határoz meg képesítési előírást, mégpedig a jegyzőre (ideértve természetesen a főjegyzőt, aljegyzőt is).

A köztisztviselők közszolgálati jogviszonya – így a jegyzőé is – **kinevezéssel** jön létre. Az Möt. rögzíti, hogy „a polgármester – pályázat alapján – **határozatlan időre** nevezi ki a jegyzőt, a jegyző javaslatára az aljegyzőt”<sup>710</sup>

A jegyzői kinevezés alapvető feltétele, hogy a pályázó rendelkezzen **az igazgatásszervezői, az állam- és jogtudományi doktori vagy okleveles közigazgatási menedzser szakképesítés** valamelyikével. E feltétel alól azonban van egy kivétel, igaz, korlátok közé szorítva. A községi önkormányzat **képviselő-testülete** – tehát nem a polgármester – felmentést adhat a képesítési előírások alól abban az esetben, ha a kinevezendő jegyző már megkezdte a képzés megszerzésére irányuló tanulmányait és azt a kinevezésétől számított két éven belül be is fejezi. E határidő nem hosszabbítható meg, s a felmentés is csak legfeljebb ötezer lakosú község esetén adható a jegyzőnek.

Kinevezési feltétel még a **legalább kétévi közigazgatási gyakorlat**. Ez alól részben vagy egészben szintén felmentést adhat az ötezer főt meg nem haladó lakosú község **képviselő-testülete** (tehát itt sem a polgármester).

További kinevezési feltétel a **jogi vagy közigazgatási szakvizsga**. Ez alól két kivétel van: Egyáltalán nem szükséges a szakvizsga, ha a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium ez alól teljeskörűen – közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozat megléte alapján – mentesítést adott. A másik kivétel szerint a polgármester kinevezheti azt a pályázót is, aki a kinevezésétől számított egy éven belül a szakvizsgát (vagy a fent említett mentesítést) megszerzi.<sup>711</sup>

707 Kttv. 6. § 13. pont.

708 Kttv. 36. § (1), 226. § (1), (2) bek.

709 A közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól szóló 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet.

710 Möt. 82. § (1) bek.

711 Kttv. 247. § (1), (2), (4) bek.

A polgármester a jegyzői állásra köteles **pályázatot** kiírni. A pályázatot a jegyző közszolgálati jogviszonyának megszűnését követő harminc napon belül kell meghirdetni, eredménytelenség esetén pedig további harminc napon belül újabb pályázatot kell megjelentetni.

A pályázati felhívásnak tartalmaznia kell:

- az önkormányzat megnevezését;
- a jegyzői munkakörre történő utalást;
- az ellátandó feladatok ismertetését;
- a munkakör betöltéséhez, illetve a pályázat elnyeréséhez jogszabályban előírt és más szükséges feltételeket;
- az illetményre és az egyéb juttatásokra vonatkozó tájékoztatást;
- a pályázat benyújtásának feltételeit, határidejét, elbírálásának határidejét;
- a pályázati eljárásra és a pályázat elbírálásának módjára vonatkozó tájékoztatást;
- a jegyzői állás betöltésének időpontját;
- a pályázathoz csatolandó iratok felsorolását.

A jegyzői közszolgálati jogviszony a polgármester általi kinevezéssel és annak elfogadásával jön létre, határozatlan időre, próbaidő kikötésével. A próbaidő kikötése jegyző esetén is kötelező, amelyet legalább három, legfeljebb hat havi időtartamban kell meghatározni. A kinevezést, annak elfogadását és minden ezzel összefüggő lényeges nyilatkozatot írásba kell foglalni.

A jegyzőnek – mint minden köztisztviselőnek – a kinevezésekor **esküt** kell tennie. Az eskü szövegét a Kttv. tartalmazza. Az eskütétel elmaradása érvénytelenségi ok. Eskütétel hiányában a köztisztviselő nem állítható szolgálatba, erre a későbbiekben is bárki hivatkozhat.<sup>712</sup>

Jegyzői kinevezés helyettesítés céljából **kivételesen határozott időre** is létesíthető.

A törvény – sem az Mötv., sem a Kttv. – nem fogalmazza meg ezt a lehetőséget egyértelműen a jegyző kinevezését szabályozó részében.

A határozatlan idejű kinevezést rögzíti a törvény, amikor kimondja, hogy a polgármester határozatlan időre nevezi ki a jegyzőt.<sup>713</sup>

Azt is kimondja a törvény, hogy a jegyzőt az aljegyző helyettesíti.<sup>714</sup> Ez a helyettesítés azonban nem feltétlenül a tartós távollétre vonatkozik, másrészt nem kötelező minden településen jegyzőt kinevezni.

Hogy mégis miért és mikor van lehetőség a jegyző határozott idejű kinevezésére, azt a Kttv. szabályaiból vezethetjük le. A Kttv. a kormánytisztviselői jogviszonyt szabályozza, s a törvény kormánytisztviselőkre vonatkozó rendelkezéseit a Kttv. külön fejezetében foglalt eltérésekkel kell a köztisztviselőkre is megfelelően alkalmazni. Azaz:

712 Kttv. 44. §.

713 Mötv. 82. § (1) bek.

714 Mötv. 81. § (2) bek.

a köztisztviselőkre alkalmazni kell – feltéve, ha a törvény másképpen nem rendelkezik – a kormánytisztviselőkre vonatkozó szabályokat.<sup>715</sup>

Azt is tartalmazza a törvény, hogy a jegyző közszolgálati jogviszonyára – szintén a Kttv.-ben, annak „A jegyző” című fejezetében foglalt eltérésekkel – a köztisztviselőkre vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni.

Vagyis a jegyző közszolgálati jogviszonyára is alkalmazni kell – ha a törvény másképp nem rendelkezik – a kormánytisztviselőkre vonatkozó szabályokat.

A Kttv. szerint a kormányzati szolgálati jogviszony – ha törvény eltérően nem rendelkezik – **tartósan távollévő** kormánytisztviselő helyettesítése céljából határozott időre is létesíthető.<sup>716</sup>

Ilyen lehet például a jegyző tartós betegsége vagy az az eset, amikor a jegyző szülési szabadságon (Gyes, Gyed) van.

A jegyzői tisztség betöltetlensége, illetve – ahol aljegyzőt is kinevez a polgármester – a jegyzői és aljegyzői tisztség egyidejű betöltetlensége vagy tartós akadályoztatása (akadályoztatásuk) esetére az SZMSZ rendelkezik a jegyzői feladatok ellátásának módjáról. Ennek módját tehát az SZMSZ-ben kötelezően szabályozni kell, azonban ez a helyettesítés legfeljebb hat hónapra szólhat.<sup>717</sup>

Ez a helyettesítés – az SZMSZ szabályozásától függően – megoldható megfelelő képesítésű hivatali köztisztviselő általi (belső) helyettesítéssel vagy akár határozott idejű – de maximum hat hónapra szóló – kinevezéssel. E megoldás tehát nem alkalmazható hat hónapnál hosszabb idejű távollét (például Gyes, Gyed) esetére.

A törvény azt is rögzíti, hogy amennyiben a polgármester – jegyző hiányában – hat hónapon belül nem nevez ki jegyzőt, a kormányhivatal vezetője **ideiglenes hatállyal** a jegyzői feladatok ellátására a pályázati kiírásnak megfelelő jelöltet, ennek hiányában a képesítési és alkalmazási feltételeknek megfelelő hivatali köztisztviselőt vagy más jegyzőt nevez ki a jegyzői feladatok ellátására. Ez esetben ez a kinevezés az új jegyző kinevezéséig tart.<sup>718</sup>

A jegyzői (és az aljegyzői) kinevezés – legyen akár az általános szabály szerinti határozatlan idejű vagy a kivételesen alkalmazható határozott idejű kinevezés – a Kttv. szerinti **vezetői munkakörnek** minősül, alkalmazni kell rá a Kttv. vezetői munkakörre vonatkozó rendelkezéseit.<sup>719</sup>

### 11.1.2 Összeférhetetlenségi szabályok

A törvény szigorú összeférhetlenségi szabályokat állapít meg a köztisztviselőkre vonatkozóan.

---

715 Kttv. 226. § (1) bek.

716 Kttv. 38. § (2) bek.

717 Mötv. 82. § (3) bek.

718 Mötv. 82. § (2) bek.

719 Mötv. 82. § (1) bek.



További jogviszonyt a köztisztviselő – a tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint jogi utalom alá eső szellemi tevékenység (a továbbiakban együtt: **gyakorolható tevékenység**), továbbá a **közérdekű önkéntes tevékenység** kivételével – csak a munkáltatói jogkör gyakorlójának előzetes engedélyével létesíthet. A gyakorolható tevékenység végzésére irányuló jogviszonyt, valamint a közérdekű önkéntes tevékenység végzésére irányuló jogviszonyt annak létesítését megelőzően a munkáltatói jogkör gyakorlójának írásban be kell jelenteni, ha e jogviszony keretében végzett tevékenység a köztisztviselő munkaköri feladataival közvetlenül összefügg. Nem elég az írásbeli bejelentés, hanem a munkáltatói jogkör gyakorlójának előzetes engedélye szükséges akkor, ha a gyakorolható tevékenység, továbbá a közérdekű önkéntes tevékenység végzésére irányuló jogviszony létesítése esetén a munkavégzés időtartama részben azonos a köztisztviselő beosztás szerinti munkaidejével.<sup>720</sup>

A **vezetői munkakört** betöltő köztisztviselő a gyakorolható tevékenység végzésére irányuló jogviszony kivételével további jogviszonyt nem létesíthet, kivéve – a munkáltatói jogkör gyakorlójának előzetes engedélye alapján – a következőket:

- a) egyesületben, érdek-képviselési szervezetben, valamint szövetkezetben viselhet tisztséget;
- b) közérdekű önkéntes tevékenységet folytathat;
- c) lehet alapítvány, közalapítvány kezelő szervezetének tagja, illetve elnöke;
- d) elláthat edzői, versenybírói, játékvezetői tevékenységet;
- e) felsőoktatási intézményben elláthat tanszékvezetői tevékenységet;
- f) lehet állami alapító vagy az általa létrehozott szervezet által önállóan, vagy más állami alapítóval, állami alapító által létrehozott szervezettel vagy államháztartáson kívüli szervezettel közösen alapított (köz)alapítványban felügyelő bizottsági tag;
- g) lehet felsőoktatási intézmény oktatási feladatokat is ellátó belső szervezeti egységének vezetője.<sup>721</sup>

A törvény a köztisztviselők, így a jegyző esetén is alkalmazni rendeli az együttalkalmazás tilalmának általános szabályát. Ebből következően nem létesíthető közszolgálati jogviszony, ha a köztisztviselő ezáltal hozzátartozójával irányítási (felügyeleti), ellenőrzési vagy elszámolási kapcsolatba kerülne.<sup>722</sup> A községi önkormányzat **képviselő-testülete** (tehát itt sem a polgármester) azonban a jegyző esetében e tilalom alól – különösen indokolt esetben – felmentést adhat.<sup>723</sup>

A köztisztviselő nem folytathat olyan tevékenységet, nem tanúsíthat olyan magatartást, amely hivatalához méltatlan, vagy amely pártatlan, befolyástól mentes tevékenységét veszélyeztetné.

720 Kttv. 85. § (2), (3) bek.

721 Kttv. 87. § (1), (2) bek.

722 Kttv. 84. § (1) bek.

723 Kttv. 231. § (2) bek.

A Kttv. korlátozza a köztisztviselők pártokkal kapcsolatos tevékenységét is. Így pártban tisztséget nem viselhet, párt nevében vagy érdekében (a képviselő-választásokon jelöltként való részvételt kivéve) közszereplést nem vállalhat.

A hivatal köztisztviselője nem lehet helyi önkormányzati képviselő annál az önkormányzatnál, amely őt alkalmazza, és nem lehet ugyanott nemzetiségi önkormányzati képviselő sem.<sup>724</sup> Ugyanakkor sem a jegyző, sem a hivatal köztisztviselője vagy alkalmazottja más település önkormányzatánál sem lehet képviselő, tekintettel arra, hogy az önkormányzati képviselői megbízatás és e megbízatások egymással összeférhetetlenségnek.<sup>725</sup>

A jegyző esetében is érvényesülnek a Kttv. gazdasági összeférhetlenségre vonatkozó szabályai. Így a jegyző nem lehet gazdasági társaságnál vezető tisztségviselő, illetve felügyelő bizottsági tag, kivéve, ha a gazdasági társaság önkormányzati, köztisztviselői többségi tulajdonban, vagy tartósan állami tulajdonban van, vagy az állami tulajdonos különleges jogokat biztosító részvény alapján delegálja, továbbá, ha a társaságban az állami közvetlen vagy közvetett befolyás mértéke – a törvény rendelkezései alapján számítva – legalább ötven százalék.

### 11.1.3 Munkáltatói jogkör, díjazás

A törvény rendelkezése szerint a jegyzőt a polgármester nevezi ki. Ez azt is jelenti – bár a törvény külön is kimondja –, hogy a jegyző felett a munkáltatói jogkört a polgármester gyakorolja.<sup>726</sup>

A Kttv. a köztisztviselői, így a jegyzői illetmény kinevezéskori megállapításánál konkrét szabályokat rögzít, és kógens módon határozza meg a megállapítandó illetmény mértékét. Ez a jegyző, illetve a főjegyző esetében **alapilletményből és vezetői pótlékból** áll; mértékét pedig általában a település lakosság száma határozza meg a következők szerint:

A jegyző alapilletménye:

- a 3 000-nél kevesebb lakosú településen az illetményalap 6,25-szorosa;
- a 3 000–10 000 lakosú településen az illetményalap 7,75-szorosa;
- a 10 000–100 000 lakosú településen az illetményalap 8-szorosa;
- a fővárosi kerületben az illetményalap 8,25-szorosa;
- a megyei jogú városban és a megyében az illetményalap 8,5-szerese.
- A fővárosi főjegyző alapilletménye az illetményalap 8,75-szorosa.<sup>727</sup>

724 Kttv. 85. § (1) bek., Ökjt. 5. § c) pont, Nektv. 106. § (1), (9) bek.

725 Mörtv. 36. § (1) bekezdés e) pont (hatályos a 2014. évi általános önkormányzati választások napjától).

726 Mörtv. 67. § f) pont, 82. § (1) bek.

727 Kttv. 255. § (1) bek.

Ehhez kell hozzáadni a vezetői illetménypótlékot, amelynek mértéke:

- a 3 000-nél kevesebb lakosú településen a jegyző alapilletményének 10%-a;
- a 3 000–10 000 lakosú településen, valamint a 3 000-nél kevesebb lakosú város esetén a jegyző alapilletményének 20%-a;
- a 10 000–100 000 lakosú településen a jegyző alapilletményének 30%-a;
- a megyei jogú városban, a fővárosi kerületben és a megyében a jegyző alapilletményének 40%-a;
- a fővárosban a főjegyző alapilletményének 50%-a.<sup>728</sup>

A közös önkormányzati hivatal jegyzője, továbbá – közös önkormányzati hivatal esetén – a városi (megyei jogú városi) jegyző illetményének és vezetői pótlékának megállapításánál a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések együttes lakosság száma, illetve az érintett város és községek együttes lakosság száma az irányadó.<sup>729</sup>

A közös önkormányzati hivatal jegyzője a vezetői illetménypótlékon felül **közös önkormányzati hivatal jegyzői illetménypótlékra** is jogosult.

Ennek mértéke:

- két községből álló közös önkormányzati hivatal esetén az alapilletményének 10%-a;
- három községből álló közös önkormányzati hivatal esetén az alapilletményének 15%-a;
- négy vagy több községből álló közös önkormányzati hivatal esetén az alapilletményének 25%-a.

A városi (megyei jogú városi) jegyző – közös önkormányzati hivatal esetén – a vezetői illetménypótlékon felül **közös önkormányzati hivatal jegyzői feladat illetménypótlékára** is jogosult, amelynek mértéke:

- a székhelyén kívül egy község esetén az alapilletményének 5%-a;
- a székhelyén kívül két község esetén az alapilletményének 10%-a;
- a székhelyén kívül három vagy több község esetén az alapilletményének 20%-a.<sup>730</sup>

Természetesen a jegyző – ahogy a polgármesteri hivatal más köztisztviselői –, ha ennek feltételei fennállnak, részesül, illetve részesülhet a törvény által biztosított vagy lehetővé tett más pótlékokban (például: idegennyelv-tudási pótlék) vagy egyéb juttatásokban (például: cafetéria-juttatások). Emellett – a képviselő-testület által e tárgyban alkotott önkormányzati rendelet esetén – a hivatal más köztisztviselőivel együtt akár illetménykiegészítésben is részesülhet.

Az illetmény meghatározásánál a törvény – ha ennek feltételei teljesülnek – lehetőséget ad a fentebb ismertetett általános (szorzószámos) illetményrendszerrel való el-

728 Kttv. 256. § (1) bek.

729 Kttv. 255. § (2) bek.

730 Kttv. 256. § (2), (3) bek.

térésre. Erre – a személyi juttatások éves betervezett előirányzatai összegén belül – két lehetőség van:

A jegyző tárgyévét megelőző évi munkájának minősítése, ennek hiányában teljesítményértékelése alapján a polgármester – a tárgyévre vonatkozóan – legfeljebb 50%-kal megemelheti vagy legfeljebb 20%-kal csökkentett mértékben állapíthatja meg a jegyző alapilletményét. Az **illetményeltérítésről** a polgármester minden év február végéig dönthet.

A másik lehetőség a **személyi illetmény** megállapítása, melyet szintén minősítésnek, ennek hiányában teljesítményértékelésnek kell megelőznie.

Személyi illetményt szintén a polgármester állapíthat meg annak a jegyzőnek, aki kimagasló teljesítményt nyújt.

Személyi illetmény esetén semmilyen pótlék nem fizethető, ilyen esetben az illetmény a pótlékokat (pótlékokat) is magában foglalja.

A jegyző – munkáltatói jogkörében – természetesen szintén jogosult a hivatal köztisztviselői esetében illetményeltérítést alkalmazni (minősítés, illetve teljesítményértékelés alapján), s jogosult személyi illetményt is részükre – hasonló feltételekkel – megállapítani. Ez utóbbi megállapításához a polgármester jóváhagyása is szükséges.<sup>731</sup>

A jegyző a polgármesteri hivatal köztisztviselőire vonatkozó szabályokat – legyenek azok a díjazásra, egyéb juttatásokra, munkavégzésre, pihenőidőre, a vezetők és más köztisztviselők jogaira és kötelezettségeire, a kiadmányozási jog gyakorlására vagy egyéb, a jegyző munkáltatói jogkörébe tartozó rendelkezésekre szülőek – a polgármesteri hivatal közszolgálati szabályzatában köteles rögzíteni.

#### 11.1.4 A jegyző feladat- és hatásköre

A jegyző kinevezése egyidejűleg azt is jelenti, hogy vezetőjévé válik a képviselő-testület egyik szervének, a polgármesteri hivatalnak. Az Mötv. értelmében a jegyző vezeti a polgármesteri hivatalt vagy a közös önkormányzati hivatalt.<sup>732</sup>

E jogkörében többek között:

##### a) Dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben

Ezek az ügyek egyrészt törvény vagy kormányrendelet által a jegyző hatáskörébe utalt államigazgatási (például: gyámhatósági, építéshatósági), másrészt a polgármester által a jegyzőre átruházott, államigazgatási hatáskörbe tartozó ügyek.

---

731 Kttv. 133.§ (3) bek., 235. §, 254. §.

732 Mötv. 81.§ (1) bek.

**b) Gyakorolja a munkáltatói jogokat a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal köztisztviselői és munkavállalói tekintetében, továbbá gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az aljegyző tekintetében**

Bizonyos esetekben ez a munkáltatói jogkör korlátozott, vannak olyan jogosítványok, melyekhez – a polgármester által meghatározott körben – a polgármester egyetértése szükséges. Ezek – mind a hivatal köztisztviselői, mind más alkalmazottai tekintetében – a kinevezés, bérezés, a vezetői kinevezés, a felmentés és a jutalmazás.<sup>733</sup>

Az egyetértési jogot a Kttv. egy további jogosítvánnyal bővíti, amikor a jegyző (főjegyző) döntéséhez a polgármester (főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke) – a törvény szóhasználatával – „jóváhagyása” szükséges. Erre a jóváhagyásra akkor kerülhet sor, ha a jegyző (főjegyző) a törvényben meghatározott illetményrendszerre vonatkozó szabályoktól eltérően személyi illetményt kíván megállapítani a hivatal köztisztviselője számára.<sup>734</sup>

Amennyiben a polgármester az Mötv.-ben megállapított esetek – vagy azok közül bármelyik – tekintetében ragaszkodik az egyetértés jogához, úgy az e körbe tartozó munkáltatói döntés az ő egyetértése nélkül érvénytelen. Ha a polgármester nem rendelkezik az egyetértés gyakorlásának jogáról, azt úgy kell tekinteni, hogy e jogot fenntartja.

**c) Gondoskodik az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátásáról**

A jegyző hivatalvezetői szerepkörében gondoskodik e feladatok folyamatos ellátásáról.

A törvény a képviselő-testület szervei között sorolja fel a polgármesteri hivatalt, illetve a közös önkormányzati hivatalt. A hivatalra azonban képviselő-testületi – azaz önkormányzati – hatáskör nem ruházható át. Feladatokat természetesen kaphat, s e tevékenységek sorában szerepel az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátása. Itt érdemes megemlíteni az önkormányzat legfőbb szerve, a képviselő-testület működésével kapcsolatos feladatokat. Ilyen például az ülések előkészítésének megszervezése, az előterjesztések előkészítése, azok eljuttatása a címzettek részére. Ide tartozik például a képviselő-testület elé kerülő előterjesztések, határozati javaslatok, rendelettervezetek jogi és szakmai megalapozása és kontrollja; mindezeknél a feladatoknál a jegyző közreműködése elengedhetetlen.

A jegyzőnek emellett figyelemmel kell lennie az előterjesztésekkel, döntési javaslatokkal szemben támasztott egyéb követelményekre, mint például: hány napon belül (a képviselő-testület ülését megelőzően mennyi idővel korábban) lehet benyújtani az előterjesztést, azt kinek kell leadni, mik az előterjesztés tartalmi és formai követelményei, ki nyújthatja azt be, mely ügyekben kötelező írásos előterjesztést készíteni, mik az előterjesztés kidolgozásának és előzetes egyeztetésének főbb szabályai.

<sup>733</sup> Mötv. 81. § (4) bek.

<sup>734</sup> Kttv. 235. § (1) bek.

Az SZMSZ-ben foglaltak alapján a jegyző (ha nem ő az előterjesztő) törvényességi szempontból véleményezi az előterjesztést. Ennek során vizsgálnia kell, hogy az előterjesztés és a döntési javaslat nem ellentétes-e a jogszabályokkal – ideértve a helyi rendeletet is – vagy a képviselő-testület korábbi határozatával.

**d) Tanácskozási joggal vesz részt a képviselő-testület, a képviselő-testület bizottságának ülésén**

A törvényben megfogalmazott tanácskozási jog – a hozzászólás joga – azt célozza, hogy a jegyző a képviselő-testület vagy a bizottságok ülésein bármikor elmondhassa szakmai véleményét, jogi észrevételeit, tartalmi vagy formai kérdésekkel kapcsolatos megjegyzéseit.

A jegyzőnek fontos feladata van az említett testületek döntéshozatali eljárása kapcsán is. Ha szükség van rá, segítenie kell a határozati javaslatok megfogalmazásában különösen akkor, ha a vita során több módosító javaslat is elhangzik. A vita összefoglalását követő, összegző határozati javaslatnál szintén érvényesítenie kell a törvényességi követelményeket. Fontos, hogy a jegyző a különböző típusú döntéseknél folyamatosan figyelemmel kísérelje az érvényes döntés meghozatalához szükséges feltételek meglétét: a testület határozatképességét; a szavazás módját (nyílt, titkos, név szerinti szavazás); a szavazatok számszerűségét (egyszerű vagy minősített többség).

A jegyzőnek figyelmet kell fordítania a határozatokkal szemben támasztott tartalmi és formai követelményekre is. Külön figyelnie kell arra, hogy a határozat megküldésre kerüljön azok címzettjeinek, a végrehajtásért felelős személyeknek, szerveknek; valamint arra, hogy a határozatok tartalma az előterjesztés és a jegyzőkönyv nélkül is értelmezhető és egyértelmű legyen. A jegyző képviselő-testületi ülésen való részvétele azt is célozza, hogy a képviselő-testületi ülésről készítendő jegyzőkönyv – melynek elkészítéséről a jegyző köteles gondoskodni – tartalmilag hűen tükrözze az ülésen elhangzottakat és a döntéseket. A jegyzőkönyv olyan közokiratnak minősül, amelybe – a mellékletét képező előterjesztésekkel együtt – az állampolgárok is betekinhetnek (kivéve a zárt ülések jegyzőkönyveit és mellékleteit).

**e) Jelzi a képviselő-testületnek, a képviselő-testület szervének és a polgármesternek, ha a döntésük, működésük jogszabálysértő**

Ez a feladat nem más, mint a törvényesség belső biztosítója, a döntések jogszerűségének belső kontrollja. A jogszabálysértés **megelőzéséről** van itt szó mind a képviselő-testület, mind a bizottság, a részönkormányzat testülete, az önkormányzat társulása, mind pedig a polgármester hatáskörébe tartozó **döntések** esetében. A „döntésük” törvényi megfogalmazás itt valójában nem az elfogadott döntés jogszabály-ellenességére vonatkozik, hanem elsősorban a döntések tervezetének (határozati javaslatok, rendelet-tervezetek), illetve a benyújtott módosító javaslatok vagy az ülés során megfogalmazott döntési javaslatok jogszerűségét szolgálja még a döntés megszavazását (meghozatalát) megelőzően. Nemcsak a döntések esetében áll fenn azonban a jelzési kötelezettség,

hanem a képviselő-testület és szervei **működésének** – az ülések, illetve döntések előkészítésétől azok végrehajtásáig – egészére. A jelzési kötelezettség **jogszabálysértés esetén** keletkezik. E szerint jelzési kötelezettsége van a jegyzőnek akkor, ha a döntés törvénybe, kormányrendeletbe, miniszteri rendeletbe vagy önkormányzati rendeletbe ütközik.

Előfordulhat, hogy a jegyzői jelzés eredménytelen, tehát a képviselő-testület, illetve szervei meghozzák döntésüket annak ellenére, hogy a jogszabálysértés tényére a jegyző felhívta a figyelmet. Ez esetben az észrevételezéssel kapcsolatos hozzászólásokat a testületek esetében a jegyzőkönyvben rögzíteni kell, s a továbbiakban a törvényességi felügyeletet gyakorló kormányhivatal feladata a képviselő-testület és szervei figyelmének felhívása – határidő tűzése mellett – a jogsértő döntés korrigálására.

#### **f) Évente beszámol a képviselő-testületnek a hivatal tevékenységéről**

Tekintettel arra, hogy a képviselő-testület egyik szervét, a polgármesteri hivatalt a jegyző – aki szintén a képviselő-testület egyik szerve – vezeti, neki kell a törvény értelmében évente legalább egyszer tájékoztatnia a képviselő-testületet a hivatal tevékenységéről.

E beszámolóknak szólnia kell mind a hivatal önkormányzati feladatairól, mind pedig az államigazgatási ügyek intézése területén végzett tevékenységéről, illetve az ügyintézés helyzetéről.

#### **g) Döntésre előkészíti a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyeket**

Ezek azok a hatáskörök, melyeket törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet ruházhat a polgármesterre.<sup>735</sup> Ha a polgármester államigazgatási hatáskörét nem ruházza át – tehát a döntés jogát fenntartja magának –, ez esetben ezeket az ügyeket polgármesteri döntésre a jegyző – az általa vezetett hivatal közreműködésével – készíti elő. Ezekben az esetekben annak sincs akadálya, hogy a polgármester a kiadmányozás jogát másra – például a jegyzőre vagy az alpolgármesterre – átruházza.

#### **h) Dönt azokban a hatósági ügyekben, amelyeket a polgármester ad át**

Ezek a hatósági ügyek a már említett polgármesteri hatáskörbe tartozó államigazgatási ügyek, amelyek tekintetében a polgármester a hatáskörének gyakorlását többek között a jegyzőre is átruházhatja.<sup>736</sup> Az Mőtv. ugyan nem mondja ki egyértelműen, hogy az átruházás lehetősége csak az államigazgatási hatáskörökre vonatkozik, de álláspontunk szerint a polgármester még azoknak az önkormányzati hatósági hatásköreinek a gyakorlását sem ruházhatja át a jegyzőre (vagy másra), amelyeket törvény felhatalmazása alapján önállóan, saját jogkörében gyakorol. A képviselő-testület által a polgármesterre

<sup>735</sup> Mőtv. 18. § (1) bek.

<sup>736</sup> Mőtv. 67. § c) pont.

átruházott önkormányzati hatáskörök pedig, ideértve a hatósági hatásköröket is – mint tudjuk – tovább nem ruházhatók.

### **i) Dönt a hatáskörébe utalt önkormányzati és önkormányzati hatósági ügyekben**

Mivel a képviselő-testület egyes hatásköreit – az át nem ruházható hatáskörök kivételével – a szerveire, így a jegyzőre is átruházhatja, így a jegyző önkormányzati döntést is hozhat.<sup>737</sup>

Ugyanez érvényes az önkormányzati hatósági ügyekre, a képviselő-testület önkormányzati hatósági hatáskörét a jegyzőre is átruházhatja. A fellebbezés elbírálása természetesen ilyen esetben is a képviselő-testület hatáskörébe tartozik, mint minden olyan esetben, amikor az elsőfokú önkormányzati hatósági döntést nem a képviselő-testület hozta.<sup>738</sup>

### **j) Hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét**

A **hatáskör** általános értelemben egy szerv vagy személy feladataihoz kapcsolódó jogosítványok összességét, különböző intézkedések meghozatalára való jogosultságot, s legfőképpen **az eljárás és a döntés jogát** jelenti. Ha a jegyző hatásköréről beszélünk, az egyrészt államigazgatási hatáskört, közigazgatási jogkörben hozott döntési jogot jelent. A Ket. a jegyzőt a közigazgatási hatóságok között sorolja fel, mint közigazgatási hatósági ügy intézésére hatáskörrel rendelkező szervet,<sup>739</sup> s a Ket. szóhasználatában a hatáskör a közigazgatási hatósági ügyekben való eljárás és döntés jogát jelenti. Sem az Möt., sem más törvény nem szól a jegyzői államigazgatási hatáskörök átruházhatóságáról, márpedig a közigazgatási szerv a hatáskörét vagy annak gyakorlását csak törvény felhatalmazása esetén ruházhatja át más hatóságra.<sup>740</sup>

Az Möt. csupán arról szól, hogy a jegyző a hatáskörébe tartozó ügyekben a **kiadmányozás** rendjét szabályozza. A kiadmányozási – vagy másként aláírási – jog szabályozása, például belső szabályzatban való engedélyezése, átengedése más hivatali köztisztviselő részére nem minősül a hatáskör átruházásának, hanem „csupán” munkamegosztási, feladatelosztási okból történik. Gyakorlati haszna azonban nemcsak a jegyző tehermentesítése, hanem az is, hogy ilyen esetben az ügyet lezáró döntést a konkrét ügyet ismerő, az adott eljárást folyamatosan kontrolláló vezető, illetve más köztisztviselő írja alá. E döntés aláírásánál hivatkozni kell arra, hogy az aláíró a kiadmányozás jogát a jegyző megbízásából gyakorolja.

---

737 Möt. 41. § (3) bek.

738 Ket. 19. § (2), 107. § (1) bek.

739 Ket. 12. § (3) bekezdés d) pont.

740 Ket. 19. § (3) bek.



**k) Rögzíti a talált dolgok nyilvántartásába a talált idegen dologgal kapcsolatos, a körözési nyilvántartási rendszerről és a személyek, dolgok felkutatásáról és azonosításáról szóló törvény szerinti adatokat, valamint a talált idegen dolog tulajdonosnak történő átadását követően törli azokat.**

E feladat a talált dolgok jegyző által vezetett nyilvántartásába való bejegyzését és abból való törlését írja elő akkor, ha annak feltételei fennállnak.

**l) Ellátja a törvény által előírt egyéb feladatokat, így:**

- aláírja (a polgármesterrel együtt) a képviselő-testület által megalkotott rendeletet;
- kihirdeti, illetve közzéteszi az önkormányzati rendeletet, illetve a kihirdetését követően haladéktalanul megküldi azt a kormányhivatalnak;
- gondoskodik a képviselő-testület ülésének jegyzőkönyve elkészítéséről;
- aláírja (a polgármesterrel együtt) a képviselő-testület ülésének jegyzőkönyvét, majd az ülést követő tizenöt napon belül megküldi azt a kormányhivatalnak;
- a képviselő-testület bizottságának üléséről készített jegyzőkönyvet az ülést követő tizenöt napon belül megküldi a kormányhivatalnak;
- javaslatot tesz a polgármesternek a hivatal – az önkormányzat munkájának szervezésére, a döntések előkészítésére és végrehajtására vonatkozó – feladataira;
- javaslatot tesz a polgármesternek a hivatal belső szervezeti tagozódásának, létszámának, munkarendjének, ügyfélfogadási rendjének meghatározására vonatkozó képviselő-testületi előterjesztés tartalmára;
- gondoskodik az önkormányzat tulajdonában lévő vagyon nyilvántartásáról, a vagyonnyilvántartás (vagyonkataszter) folyamatos vezetéséről, az abban szereplő adatok hitelességéről;
- évente legalább egyszer közzéteszi az önkormányzat költségvetési, költségvetés-terjesztési és szakmai tevékenységének bemutatására, értékelésére vonatkozó adatok jogszabályban meghatározott körét;
- működteti – a jogszabályok alapján meghatározott – belső kontrollrendszert, gondoskodik az önkormányzat belső ellenőrzésének működtetéséről.

## 11.2 A közös önkormányzati hivatal jegyzője

A közös önkormányzati hivatal jegyzője ugyanazokat a feladatokat látja el, és ugyanazon hatásköröket gyakorolja, mint a jegyző; így az általános szabályok, a jegyzőre vonatkozó rendelkezések rá is vonatkoznak. A jogállását érintő alábbi eltérések abból adódnak, hogy a közös önkormányzati hivatal jegyzője több településsel, azaz több képviselő-testülettel és polgármesterrel áll közvetlen munkakapcsolatban, és valamilyen érintett településen ellátja a jegyzői feladatokat. A közös önkormányzati hivatal jegyzőjét a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések polgármesterei lakosság-szám-arányos többségi döntéssel nevezik ki, illetve mentik fel. Többségi a döntés

akkor, ha – a közös önkormányzati hivatalt létrehozó települések összlakosságát 100%-nak tekintve – a polgármesterek által leadott azonos nemű szavazatok alapján az adott településekre vonatkoztatott százalékarány összesítve meghaladja az 50%-ot. Eltérő megállapodás hiányában az egyéb munkáltatói jogokat a közös önkormányzati hivatal székhelye szerinti település polgármestere gyakorolja. Abban az esetben, ha a közös önkormányzati hivatalt működtető települések egyike város, az érintett települések eltérő megállapodásának hiányában a jegyzőt a város polgármestere nevezi ki és gyakorolja felette a munkáltatói jogokat.<sup>741</sup>

A közös önkormányzati hivatal jegyzője, vagy megbízásából az aljegyző, vagy más hivatali köztisztviselő köteles a képviselő-testületek ülésein részt venni és ott a szükséges tájékoztatást megadni. A közös önkormányzati hivatal jegyzője – saját maga, vagy megbízásából az aljegyző, vagy más hivatali köztisztviselő útján –, az érintett képviselő-testületek megállapodása alapján köteles biztosítani az egyes településeken történő ügyfélfogadást.

Kinevezésének további feltételeit a jegyzőéhez hasonlóan a Kttv. szabályozza.

### 11.3 A főjegyző

A fővárosban főjegyző vezeti a főpolgármesteri hivatalt.

Főjegyzői kinevezést a fővárosi főpolgármester által az kaphat, aki egyrészt állam- és jogtudományi doktori vagy okleveles közgazdász képesítéssel vagy okleveles közigazgatási menedzser szakképesítéssel rendelkezik. További feltétel a jogi vagy közigazgatási szakvizsga vagy a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium által teljes körűen közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozat alapján adott mentesítés, ezen felül közigazgatási szervnél megszerzett legalább kétévi közigazgatási gyakorlat.

A törvény tehát a fővárosi önkormányzatnál – sajátos feladat- és hatásköre miatt – a főjegyző esetében egyrészt eltérő képesítési előírásokat határoz meg, másrészt a szakmai gyakorlat teljes idejét közigazgatási szervhez köti. A jogalkotó az igazgatásszervezői képesítést itt nem fogadja el, az egyéb feltételek azonban – az említett kivételekkel – az általános előírásokat követik.<sup>742</sup>

Itt érdemes kitérni a sajátos főjegyzői kategóriára: a címzetes főjegyzői címre és adományozásának eseteire. A törvény lehetővé teszi – a tartósan kiemelkedő szakmai munkát végző jegyző, illetve főjegyző részére – a címzetes főjegyzői cím adományozását. E cím odaítéléséhez szükség van egyrészt a képviselő-testület kezdeményezésére, másrészt az illetékes kormányhivatal vezetőjének és a jegyzői szakmai érdek-képviselői szervnek a támogató véleményére. Szükséges – a tartósan kiemelkedő szakmai munka mellett – az is, hogy a cím adományozását megelőzően a jegyző, főjegyző legalább tíz évig folyamatosan ellássa tisztségét.

---

741 Mötv. 83. §.

742 Kttv. 247. § (3) bek.

A címmel – melynek adományozására a miniszterelnök jogosult, és arra minden évben a Közzolgálati Tisztviselők Napja (július 1.) alkalmából kerülhet sor – a költségvetési törvény címadományozási juttatást is megállapíthat.

A Kttv. szabályozza a címre való jogosultság megszűnésének az eseteit is. A cím jegyzői (főjegyzői) munkakörhöz kötődik, ezért annak megszűnésével a címzetes főjegyzői címre sem jogosult az, aki jegyzői (főjegyzői) feladatot már nem lát el (kivéve a nyugdíjazás esetét). A cím azonban megszűnhet szankcionálás eredményeként is, a legmagasabb fokozatú minősítés elvesztésével vagy jogerős fegyelmi büntetés megállapítása esetén. Ezekben az esetekben a címzetes főjegyzői címet vissza kell vonni, melyet a polgármester köteles a kormányhivatal útján haladéktalanul kezdeményezni. A polgármester kezdeményezheti a cím visszavonását attól is, aki etikai vétséget követett el. A cím visszavonására szintén a miniszterelnök jogosult.

## 11.4 Az aljegyző

Az Mötv. alapján a polgármester a jegyző, illetve a főjegyző javaslatára – a jegyzőre vonatkozó szabályok szerint – a tízezer főnél kevesebb lakosú települések önkormányzatánál és a tízezer főnél kevesebb együttes lakosságú települések közös önkormányzati hivatalánál kinevezhet, más önkormányzatnál, közös önkormányzati hivatalnál kinevezhet aljegyzőt a jegyző helyettesítésére, a jegyző által meghatározott feladatok ellátására.<sup>743</sup>

Megyei jogú városban, a fővárosban és a fővárosi kerületekben több aljegyző is kinevezhető.<sup>744</sup>

Az aljegyző kinevezése érdekében pályázatot kell kiírni. Ezt követően – eredményes pályázat esetén – a polgármester határozatlan időre nevezi ki az aljegyzőt. A képesítési előírások és az egyéb feltételek szintén a jegyzőre, ahol pedig főjegyző vezeti a hivatalt (főváros), ott a főjegyzőre vonatkozó feltételekhez igazodnak. Fontos szabálya a törvénynek, hogy az aljegyző csak a jegyző által javasolt személyek közül nevezhető ki, tehát nem nevezhető ki aljegyzőnek az a pályázó, akit a jegyző nem javasol.

Az aljegyző felett az alapvető munkáltatói jogkört – kinevezés, jogviszony-megszűntetés, áthelyezés, fegyelmi és kártérítési eljárás megindítása, fegyelmi büntetés, kártérítés, összeférhetetlenség megállapítása, kinevezés tartalmának módosítása – a polgármester, míg az egyéb – minden más – munkáltatói jogkört a jegyző gyakorolja.

Illetményét kinevezésekor a polgármester, azt követően a jegyző állapítja meg öszszeszerűen úgy, hogy az nem érheti el a jegyző illetményét, ugyanakkor nem lehet alacsonyabb a már megállapított illetményénél.<sup>745</sup> Az aljegyző esetében tehát a jegyző a kinevezést követően egyéb munkáltatói jogkörében eljárva, figyelembe véve ugyan a lakosság számot – mivel a törvény utal erre –, de mégsem az alapján dönt az aljegyző módosuló illetményéről. Az aljegyzőnél a törvény illetményről (nem alapilletményről)

743 Mötv. 81. § (2), 82. § (1) bek.

744 Mötv. 22. § (5) és 82. § (1) bek.

745 Kttv. 255. § (3) bek.

szól, és hallgat a vezetői pótlékról. Ebből következően mind a polgármester a kinevezéskor, mind pedig a jegyző a későbbiekben – mivel az aljegyző illetményét nem a törvényi szorzószámok alapján határozzák meg – az aljegyző számára lényegében **személyi illetményt** állapít meg.

Az aljegyző törvény által nevesített feladata a jegyző helyettesítése, melyet a jegyző távolléte vagy akadályoztatása esetén teljes jogkörrel lát el: gyakorolja a jegyző törvény, kormányrendelet által meghatározott, vagy akár a képviselő-testület, a polgármester által átruházott hatásköreit és ellátja az ezzel kapcsolatos feladatokat.

Az aljegyzőt a jegyző bármilyen – akár a képviselő-testülettől vagy a polgármestertől kapott önkormányzati, akár a saját vagy a polgármestertől kapott államigazgatási – feladatának az ellátásával megbízhatja. Ezek a feladatok irányulhatnak egy munkakör ellátására vagy egy osztály, iroda vezetésére, de akár egy-egy konkrét ügy elintézésére is.

## 12. FEJEZET

# A polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a megyei önkormányzati hivatal

### 12.1 A polgármesteri hivatal mint önkormányzati szerv

Az Mötv. szakít mind a polgármesteri hivatal korábbi szabályozás szerinti „képviselő-testület hivatala” megnevezésével, mind pedig az „egységes hivatalként” való létrehozásának elvével.

A hivatalt az Mötv. **polgármesteri hivatalnak** (illetve, ahol nem polgármesteri hivatal van, ott főpolgármesteri hivatalnak, közös önkormányzati hivatalnak, megyei önkormányzat hivatalának) nevezi.

A törvény rendelkezése szerint polgármesteri hivatalon – megfelelő eltérésekkel – a megyei önkormányzati hivatalt és a főpolgármesteri hivatalt, s bizonyos esetekben a közös önkormányzati hivatalt is érteni kell.<sup>746</sup> (Ez utóbbira vonatkozó speciális szabályok alább külön ismertetésre kerülnek.)

A fővárosban főpolgármesteri hivatal, a fővárosi kerületekben, a városokban, s általános szabály szerint a kétezer főt meghaladó lakosságszámú községekben polgármesteri hivatal működik. Ahol a községek lakosságszáma a kétezer főt nem haladja meg, ott általános szabályként az önkormányzatok közös önkormányzati hivatalt hoznak létre. A megyékben pedig megyei önkormányzati hivatal működik.

A polgármesteri hivatal hivatalos elnevezését a képviselő-testület az SZMSZ-ében köteles feltüntetni.<sup>747</sup> Az elnevezés módjára vonatkozóan e törvény rendelkezéseit kell figyelembe venni. E szerint a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal hivatalos megnevezése:

- települési polgármesteri hivatal esetén: (település neve)-i Polgármesteri Hivatal;
- közös önkormányzati hivatal esetén: (székhelytelepülés neve)-i Közös Önkormányzati Hivatal;
- megyei önkormányzati hivatal esetén: (megye neve) Megyei Önkormányzati Hivatal;
- megyei jogú városi polgármesteri hivatal esetén: (település neve) Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala.<sup>748</sup>

746 Mötv. 84. § (6) bek.

747 Mötv. 84. § (2) bek.

748 Mötv. 84. § (5) bek.

Hogy a polgármesteri hivatalon továbbra is a **képviselő-testület hivatalát** kell értenünk, az több törvényi rendelkezésből, megfogalmazásból is következik.

Egyrészt a hivatal a **képviselő-testület** szerve. Ezt a törvény kimondja akkor, amikor megállapítja, hogy az önkormányzati feladatokat a képviselő-testület és szervei, köztük a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal látják el.<sup>749</sup>

Az, hogy a hivatal a képviselő-testület szerve, az Mötv.-nek abból a szabályozásából is levezethető, amely a hivatal létrehozásának célját, a hivatal általános feladatait rögzíti és kimondja: a képviselő-testület polgármesteri hivatalt vagy közös önkormányzati hivatalt hoz létre, mégpedig az önkormányzat működésével, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására.<sup>750</sup>

S amikor az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatokra – azaz az önkormányzati feladatokra – utal a törvény, akkor nemcsak a képviselő-testület, a polgármester és a jegyző önkormányzati feladatainak segítéséről, az abban történő közreműködésről van szó. A törvény azt is kimondja – több más feladat mellett –, hogy a képviselő-testület bizottságai működésének ügyviteli feladatait szintén a polgármesteri hivatal látja el.<sup>751</sup>

A hivatal tehát továbbra is egységes abban az értelemben, hogy ellátja mind az önkormányzati, mind pedig a polgármester és a jegyző feladat- és hatáskörébe utalt államigazgatási (és önkormányzati) feladatokkal kapcsolatos teendőket.

A hivatal tehát a képviselő-testület szerve, melyet a képviselő-testület hoz létre. A képviselő-testület hivatala elnevezést azonban az Mötv. nem, az Alaptörvény és a Kttv. azonban továbbra is használja:

Az Alaptörvény a **képviselő-testület hivatalának** vezetőjéről vagy ügyintézőjéről tesz említést.<sup>752</sup>

A Kttv. azt mondja, hogy a törvény hatálya kiterjed – többek között – „a helyi önkormányzat képviselő-testületének polgármesteri hivatala, közterület-felügyelete, a közös önkormányzati hivatala (a továbbiakban: képviselő-testület hivatala) köztisztviselőjének és közzolgálati ügyintézőjének közzolgálati jogviszonyára”.<sup>753</sup>

A Kttv. más helyen is használja a képviselő-testület hivatala megnevezést.<sup>754</sup>

Az Áht. pedig a polgármesteri hivatal, főpolgármesteri hivatal, megyei önkormányzati hivatal, közös önkormányzati hivatal elnevezésére – közös megfogalmazással – az „**önkormányzati hivatal**” megnevezést használja,<sup>755</sup> s ugyanezt az elnevezést találjuk az Áht. végrehajtásáról szóló kormányrendeletben is.<sup>756</sup>

749 Mötv. 41. § (2) bek.

750 Mötv. 84. § (1) bek.

751 Mötv. 61. § (3) bek.

752 Alaptörvény 34. cikk (3) bek.

753 Kttv. 1. § e) pont.

754 Kttv. 235. § (1), 239. § (2) bek., 257. §.

755 Áht. 2. § (1) bek. q) pont.

756 Ávr. 7. § (1) bek. c) pont.

A polgármesteri hivatalt, a közös önkormányzati hivatalt, megyei önkormányzati hivatalt a jegyző, a főpolgármesteri hivatalt a főjegyző vezeti, s e jogosítványa keretében gyakorolja a munkáltatói jogokat a hivatal köztisztviselői és más munkavállalói tekintetében.

## 12.2 A polgármesteri hivatal alapvető feladatai

A polgármesteri hivatal által ellátott feladatok tekintetében meghatározó jelentősége az Mötv. már említett rendelkezésének van. Eszerint a hivatal tevékenysége egyrészt önkormányzati (az önkormányzat működéssel, a polgármester és a jegyző önkormányzati feladat- és hatáskörébe utalt ügyekkel kapcsolatos), másrészt államigazgatási (szintén a polgármester és a jegyző feladat- és hatáskörébe utalt) feladatokat jelent.<sup>757</sup>

Emellett a törvény azt is rögzíti, hogy ezek a feladatok a döntések előkészítésére és végrehajtására korlátozódnak.

Azaz a polgármesteri hivatal nem döntéshozó szerve a képviselő-testületnek, a törvény a polgármesteri hivatalt azon szervek között, amelyre önkormányzati hatáskör ruházható, nem sorolja fel.<sup>758</sup>

A polgármesteri hivatal tehát önkormányzati hatáskört nem kaphat, még átruházott jogkörben sem.

Önkormányzati feladatot azonban – a törvény szövegéből is következően – kaphat. Sőt, megállapítható, hogy a hivatal leginkább az a képviselő-testületi szerv, amely az önkormányzati feladatok többségét elvégzi, illetve azokat döntésre előkészíti, és ellátja az azok végrehajtásával kapcsolatos teendőket.

A polgármesteri hivatal mint hivatali szervezet hatásköröket tehát nem gyakorol.

Államigazgatási hatásköre sem a hivatalnak, hanem a polgármesternek s legfőképpen a jegyzőnek van (akikre mint a képviselő-testület szerveire önkormányzati hatáskörök is átruházhatók).

A Ket. az államigazgatási szervek, a közigazgatási hatóságok sorában is a polgármestert, illetve a jegyzőt nevesíti,<sup>759</sup> nem pedig a polgármesteri hivatalt.

Igaz ugyan, hogy a Kttv. összefoglalóan „közigazgatási szervnek” nevezi a törvény 1. és 2. §-ában felsorolt szerveket, köztük a polgármesteri hivatalt, illetve közös önkormányzati hivatalt,<sup>760</sup> ennek ellenére – a Ket. szerint – a hivatal nem minősül hatáskörrel rendelkező közigazgatási hatóságnak. E tekintetben a Ket. általi szabályozást kell tehát irányadónak tekintenünk. A polgármesteri hivatal ugyanis sem önkormányzati, sem államigazgatási hatáskört nem gyakorol, ilyen hatásköröket még átruházás folytán sem kaphat. Ennek következtében a hivatal nem rendelkezik a hatóságok – azaz a közigazgatási szervek – legfontosabb jogkörével, a hatáskör gyakorlásának jogával.

757 Mötv. 84. § (1) bek.

758 Mötv. 41. § (3) bek.

759 Ket. 12. § (3) bek. c), d) pont.

760 Kttv. 6. § 13., 17. pont.

A polgármesteri hivatal (a megyei önkormányzati hivatal, főpolgármesteri hivatal, közös önkormányzati hivatal) jogállását tekintve tehát egyrészt **önkormányzati szerv**, a képviselő-testület szerve, mely a jegyző vezetése alatt áll. Emellett az államháztartás önkormányzati alrendszerébe tartozó helyi önkormányzati **költségvetési szerv**, mégpedig önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv.<sup>761</sup>

A költségvetési szerv jogszabályban vagy az alapító okiratban meghatározott **közfeladat ellátására létrejött jogi személy**.

Az Mőtv. tartalmazza a polgármesteri hivatal létrehozására vonatkozó **jogszabályi kötelezettséget** is akkor, amikor úgy rendelkezik, hogy a képviselő-testület hivaltal hoz létre. Ennek ellenére, illetve emellett jogszabályi kötelezettség a hivatal külön **alapító okirat** elfogadásával történő megalapítása. Ahogyan az Áht. e kötelezettséget megfogalmazza: **helyi önkormányzati költségvetési szerv** esetén a helyi önkormányzat mint alapító szerv, közös önkormányzati hivatal esetén az érintett helyi önkormányzatok jogosultak (és persze kötelesek) a hivatal megalapítására.<sup>762</sup> (Megjegyzendő: más önkormányzati költségvetési szerv esetén is az alapító szerv a helyi önkormányzat.)

Az alapító szerv jogkörével a képviselő-testület rendelkezik.<sup>763</sup> E hatáskörét a képviselő-testület nem ruházhatja át.<sup>764</sup>

A képviselő-testület azonban nemcsak az alapítói jogokkal rendelkezik, hanem **irányító szerve** az általa létrehozott költségvetési szervezeteknek, így a polgármesteri hivatalnak is. E jogkör közös önkormányzati hivatal esetén a hivatal székhelye szerinti önkormányzat képviselő-testületét illeti meg. Az irányító szerv vezetői jogkörével a polgármester – közös önkormányzati hivatal esetén a székhely szerinti polgármester – rendelkezik. (Ez összhangban van nemcsak a polgármester mint képviselő-testületi elnök meghatározásával, de a később említendő, hivaltal irányító jogkörével is.)

A költségvetési szerv irányítása a polgármesteri hivatal vonatkozásában a következő hatáskörök gyakorlásának jogát jelenti:

- a polgármesteri hivatal alapító okiratának kiadása, szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása, átalakítása és megszüntetése;
- a bevételi és kiadási előirányzatokkal való gazdálkodás rendszeres figyelemmel kísérése, a végrehajtás, illetve a közfeladatok meg nem valósításának veszélye esetén a jogszabályban meghatározott szükséges intézkedések megtétele;
- a polgármesteri hivatal általi közfeladatok ellátására vonatkozó és az erőforrásokkal való szabályszerű és hatékony gazdálkodáshoz szükséges követelmények érvényesítése, számonkérése, ellenőrzése;
- határozathozatal feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására;
- jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés (az irányító szerv vezetőjének jogköre).<sup>765</sup>

---

761 Áht. 3. § (3) bek. e) pont, Ávr. 7. § (1) bek. c) pont.

762 Áht. 8. § (1) bek. b) pont.

763 Mőtv. 84. § (1) bek.

764 Mőtv. 42. § 2. és 7. pont.

765 Áht. 9. § (1) bek.



A polgármesteri hivatal (mint költségvetési szerv) olyan jogi személy, amely **közfeladatok** ellátására jön tehát létre.

A közfeladatok ellátása jelenti egyrészt a **helyi közügyek** körét – ideértve a kötelező és az önként vállalt önkormányzati feladatokat is –, másrészt a **helyi közhatalmi** – elsősorban hatósági jogkörökből adódó – feladatokat. Maga az a tevékenység, melyet a polgármesteri hivatal mint költségvetési szerv ellát, a közfeladatok ellátásából adódó, szakmai alapeladatként meghatározott **alaptevékenység**, illetve kivételesen haszon-szerzés céljából végezhető **vállalkozási tevékenység**.

Ez utóbbi nem jellemző a polgármesteri hivatalra, ugyanakkor az önkormányzat esetleges vállalkozási tevékenysége folytán hárulnak rá e tevékenységi körből származó feladatok.<sup>766</sup>

Az alapító szerv a költségvetési szerv alapításakor alapító okiratot ad ki.<sup>767</sup> Az alapító okirat képviselő-testület általi elfogadása normatív határozattal történik. E határozat melléklete – része – az alapító okirat. Az alapító okirat módosítása esetén el kell készíteni és a módosító okirathoz kell csatolni az egységes szerkezetbe foglalt alapító okiratot is.

Az alapító okirat tartalmazza a polgármesteri hivatal:

- nevét, székhelyét, esetleges telephelyeit;
- az alapításáról rendelkező jogszabály teljes megjelölését, ha az alapításról jogszabály rendelkezett;
- közfeladatát és alaptevékenységét, továbbá ezeknek az államháztartás szakfeladatrendje szerinti megjelölését, államháztartási szakágazati besorolását;
- illetékességét, működési körét;
- irányító szervének nevét, székhelyét;
- gazdálkodási besorolását;
- vezetőjének megbízási rendjét és
- a foglalkoztatottjaira vonatkozó foglalkoztatási jogviszonyok megjelölését.<sup>768</sup>

### 12.3 A polgármesteri hivatal szervezete, működése

Az alapító okirat elfogadása, „kiadása” a költségvetési szerv irányítási jogai közé tartozik, melyet – mint említettük – a képviselő-testület gyakorol.

Az irányítási jogkörök közé tartozik a polgármesteri hivatal szervezeti és működési szabályzatának, azaz – többek között – a feladatok ellátása részletes belső rendjének és módjának jóváhagyása, illetve a szervezet, működés módosítása, átalakítása is.<sup>769</sup> (A polgármesteri hivatal szervezeti és működési szabályzata nem tévesztendő össze az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatával. Ez utóbbi elfogadása rendeletben

<sup>766</sup> Áht. 7. § (1), (2) bek.

<sup>767</sup> Áht. 8. § (5) bek.

<sup>768</sup> Ávr. 5. § (1) bek.

<sup>769</sup> Áht. 9. § (1) bek. a) pont.

történik, és a képviselő-testület, illetve annak szervei szervezeti és működési rendjét tartalmazza.)

Az önkormányzat költségvetési szervei – köztük a polgármesteri hivatal – szervezeti és működési szabályzatának elfogadása szintén normatív határozatban történik, s e határozat melléklete tulajdonképpen a szervezeti és működési szabályzat.

A polgármesteri hivatal szervezeti és működési szabályzata többnyire az önkormányzat SZMSZ-ének függelékét képezi, jelezve egyrészt a polgármesteri hivatal – mint a képviselő-testület szerve – önkormányzati működésben játszott fontos szerepét, másrészt a képviselő-testület más szerveihez való kötődését, velük való kapcsolatát.

Emellett a polgármester által – a jegyző javaslatára – a képviselő-testület elé benyújtott előterjesztés a hivatal belső szervezeti tagozódásáról, létszámáról, munkarendjének, ügyfélfogadási rendjének meghatározásáról<sup>770</sup> a polgármesteri hivatal szervezeti és működési szabályzatának része.

A polgármesteri hivatal – mint költségvetési szerv – szervezeti és működési szabályzata ezen túlmenően tartalmazza:

- a) a hivatal alapításáról szóló jogszabály teljes megjelölését, ha a költségvetési szerv alapításáról jogszabály rendelkezett;
- b) a hivatal alapító okiratának – ha azt az alapítás óta módosították, a hatályos, egységes szerkezetbe foglalt alapító okiratának – keltét, számát, az alapítás időpontját;
- c) az ellátandó, és a szakfeladatrend szerint szakfeladatszámmal és megnevezéssel besorolt alaptevékenységek, rendszeresen ellátott vállalkozási tevékenységek, valamint az alaptevékenységet szabályozó jogszabályok megjelölését;
- d) azon gazdálkodó szervezetek részletes felsorolását, amelyek tekintetében a költségvetési szerv alapítói, tulajdonosi (tagsági, részvényesi) jogokat gyakorol;<sup>771</sup>
- e) a szervezeti felépítést és a működés rendjét, a szervezeti egységek – ezen belül a gazdasági szervezet – megnevezését, engedélyezett létszámát, feladatait, a költségvetési szerv szervezeti ábráját;
- f) azon ügyköröket, amelyek során a szervezeti egységek vezetői a polgármesteri hivatal képviselőjeként járhatnak el;
- g) a szervezeti és működési szabályzatban nevesített munkakörökhöz tartozó feladat- és hatásköröket, a hatáskörök gyakorlásának módját, a helyettesítés rendjét, az ezekhez kapcsolódó felelősségi szabályokat;
- h) jogszabályban meghatározott kivétellel a munkáltatói jogok gyakorlásának – ideértve az átruházott munkáltatói jogokat is – rendjét és az irányító szerv által a hivatalhoz rendelt más költségvetési szervek felsorolását.<sup>772</sup>

770 Mőtv. 67. § d) pont.

771 Ez a költségvetési szervekre megfogalmazott szabály a polgármesteri hivatalra nem jellemző.

772 Ávr. 13. § (1) bek.

A jegyző belső szabályzatban rendezi a hivatal működéséhez kapcsolódó, pénzügyi kihatással bíró, jogszabályban nem szabályozott kérdéseket, így különösen:

- a) a tervezéssel, gazdálkodással – így különösen a kötelezettségvállalás, ellenjegyzés, teljesítés igazolása, érvényesítés, utalványozás gyakorlásának módjával, eljárási és dokumentációs részletszabályaival, valamint az ezeket végző személyek kijelölésének rendjével –, az ellenőrzési, adatszolgáltatási és beszámolási feladatok teljesítésével kapcsolatos belső előírásokat, feltételeket;
- b) a beszerzések lebonyolításával kapcsolatos eljárásrendet;
- c) a belföldi és külföldi kiküldetések elrendelésével és lebonyolításával, elszámolással kapcsolatos kérdéseket;
- d) az anyag- és eszközgazdálkodás számviteli politikában nem szabályozott kérdéseit;
- e) a reprezentációs kiadások felosztását, azok teljesítésének és elszámolásának szabályait,
- f) a gépjárművek igénybevételének és használatának rendjét;
- g) a vezetékes és rádiótelefonok használatát és
- h) a közérdekű adatok megismerésére irányuló kérelmek intézésének, továbbá a kötelezően közzeendő adatok nyilvánosságra hozatalának rendjét.<sup>773</sup>

A polgármesteri hivatal mint önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv gazdasági szervezettel rendelkezik, illetve külön gazdasági szervezet létrehozásának hiányában a hivatal maga is kijelölhető a gazdasági szervezet által ellátandó feladatok biztosítására.<sup>774</sup>

A gazdasági szervezet felelős a polgármesteri hivatal és a hozzá rendelt – önállóan működő – költségvetési szervek működtetéséért, a költségvetés tervezéséért, a gazdálkodás végrehajtásáért, a finanszírozási, adatszolgáltatási, beszámolási, továbbá a vagyon használatával, védelmével összefüggő feladatok teljesítéséért, a pénzügyi, számviteli rend betartásáért.<sup>775</sup>

A gazdasági szervezetnek ügyrenddel kell rendelkeznie, mely tartalmazza az ellátott feladatok munkafolyamatainak leírását, a gazdasági szervezet vezetőjének és alkalmazottainak feladat- és hatáskörét, a helyettesítés rendjét, a kapcsolattartás szabályait.<sup>776</sup>

A polgármesteri hivatal nemcsak a hozzá rendelt költségvetési szervek, de az önkormányzat egésze szempontjából is meghatározó szerepet játszik az önkormányzati gazdálkodás területén.

A helyi önkormányzat bevételeivel és kiadásaival kapcsolatban a tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolási feladatok ellátásáról a hivatal gondoskodik.

773 Ávr. 13. § (2) bek.

774 Ávr. 9. § (4) bek. b) pont, 10. § (3), (3a) bek.

775 Ávr. 9. § (1) bek.

776 Ávr. 9. § (5), 13. § (5) bek.

Ugyanakkor a feladatellátási kötelezettség érvényesül a helyi nemzetiségi önkormányzat gazdálkodása tekintetében az annak székhelye szerinti helyi önkormányzat polgármesteri hivatala vonatkozásában. Azaz: a helyi nemzetiségi önkormányzat bevételeivel és kiadásaival kapcsolatban a tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolási feladatok ellátásáról a helyi nemzetiségi önkormányzat székhelye szerinti önkormányzat polgármesteri hivatala gondoskodik.<sup>777</sup>

## 12.4 A polgármesteri hivatal irányítása és vezetése

A polgármesteri hivatallal kapcsolatban sokszor idézett szabály szerint a hivatalt a polgármester irányítja, a jegyző pedig vezeti. Ez az egyszerűnek tűnő megfogalmazás azonban tartalmát tekintve jóval összetettebb ennél. Az Mőtv. ugyanis – amikor polgármesteri irányításról és jegyzői vezetésről beszél – más értelemben, illetve részben más értelemben használja az irányítás és vezetés fogalmait, mint általában a vezetéstudomány.

Az Mőtv. fogalomhasználatában a polgármesteri irányítás a következőt jelenti: a polgármester a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében irányítja a hivatalt.<sup>778</sup> Vagyis az irányítás a képviselő-testület döntései szerint – tehát önkormányzati jogkörben – illetőleg a polgármester saját hatáskörében történik, amely elsősorban szintén önkormányzati jogkör, kivételesen államigazgatási hatáskör. Látható tehát, hogy a polgármesteri hivatalra vonatkozó irányítási jog főként az önkormányzati jogkörökre vonatkozik, s így elsősorban a hivatal önkormányzati feladatainak meghatározását jelenti, mégpedig a jegyző javaslatainak figyelembevételével. Ezek azok a feladatok, amelyeket az Mőtv.-nek ugyanez a §-a konkrétan is megfogalmaz: a polgármester a jegyző javaslatainak figyelembevételével meghatározza a hivatal feladatait az önkormányzat munkájának szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában.<sup>779</sup> Ugyanez a polgármesteri irányítás köszön vissza a jegyző feladatainál, amikor a törvény rögzíti, hogy a jegyző gondoskodik az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátásáról, nyilvánvalóan a polgármester által meghatározottak szerint.<sup>780</sup>

A polgármester az önkormányzati, valamint az államigazgatási feladatait, hatásköreit a polgármesteri hivatal közreműködésével látja el. Az e feladatok elvégzésében közreműködő hivatalt – ahogy említettük – a jegyző vezeti.<sup>781</sup> Ez a vezetői jogosítvány azt jelenti, hogy – az egyéb, törvényben rögzített jogosítványokon túlmenően – a konkrét munkaszervezési utasításokat, feladatokat a jegyző határozza meg a hivatal köztisztviselői és más alkalmazottai részére és – mint láttuk – gyakorolja felettük a munkáltatói jogokat.

777 Áht. 27. § (1), (2) bek.

778 Mőtv. 67. § a) pont.

779 Mőtv. 67. § b) pont.

780 Mőtv. 81. § (3) bek. c) pont.

781 Mőtv. 81. § (1) bek.

## 12.5 A közös önkormányzati hivatal

A közös önkormányzati hivatal is a képviselő-testület szerve. Nézzük azonban, hogy hol jön (jöhet) létre közös önkormányzati hivatal, és mitől „közös” ez a hivatal.

A törvény szerint közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a **járáson belüli községi** önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosság száma **nem haladja meg a kétezer főt.**<sup>782</sup>

Ha e feltételek, illetve körülmények fennállnak, a közös önkormányzati hivatal létrehozása kötelező.

E rendelkezés szerint a közös önkormányzati hivatal létrehozására **csak járáson belül** kerülhet sor, a járás mint közigazgatási illetékességi terület határát az nem lépheti túl. Emellett a törvény fenti rendelkezése értelmében – az általános szabály szerint – a közös önkormányzati hivatalnak **csak községek** lehetnek a tagjai. E községek egymással határosak, illetve a községek közigazgatási területét legfeljebb egy **település** (tehát nem feltétlenül község) választja el. További feltétel, hogy a községek lakosság száma maximum kétezer fő. Ez a maximum nyilvánvalóan községenként értendő.

Ha kétséges lenne a lakosság szám községenkénti értelmezése, az idézett bekezdés következő mondata egyértelművé teszi: a kétezer fő lakosság számot **meghaladó település** is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz. Vagyis kivételesen – de nem kötelezően – tagja lehet a közös önkormányzati hivatalt megalakító önkormányzatoknak a kétezer fő feletti lakosság számú település is. **Település**, azaz nemcsak község, hanem város is.

A lakosság határ (a kétezer fő) községenkénti értelmezésének újabb bizonyítéka a törvény következő bekezdése: a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések **összlakosság száma** legalább kétezer fő. Ennél kevesebb is lehet a lakosság szám, ez esetben azonban a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó **települések száma legalább hét.**<sup>783</sup>

Abból, hogy a kétezer fő lakosság számot meghaladó **település** is tagja lehet a közös önkormányzati hivatalnak, látható, hogy az város is lehet. Ha ez a település város, akkor a fent említett összlakosság számra vonatkozó követelményt nem kell alkalmazni, illetőleg ez esetben a közös önkormányzati hivatal székhelye a város. Egyéb esetekben – azaz az általános esetekben – a székhely települést a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó önkormányzatok képviselő-testületei határozzák meg.<sup>784</sup>

Természetesen nemcsak a székhely településről határoznak az érintett képviselő-testületek, hanem magáról a közös önkormányzati hivatal létrehozásáról vagy megszüntetéséről is ők állapodnak meg. Ennek határideje az általános önkormányzati választások napját követő hatvanadik nap. Ha e határidőn belül nem kerül sor a közös önkormányzati hivatal létrehozására, vagy ahhoz valamely érintett település nem tud csatlakozni,

782 Mötv. 85. § (1) bek.

783 Mötv. 85. § (2) bek.

784 Mötv. 85. § (2a), (4) bek.

akkor a kormányhivatal vezetője a határidő lejártát követő hónap első napjával **kijelöli** a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket.

Természetesen kijelölés esetén is teljesülniük kell az általános – fent említett – feltételeknek. A kormányhivatal vezetőjének döntése ellen az érintett önkormányzat képviselő-testülete – jogszabálysértésre való hivatkozással – a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz fordulhat.<sup>785</sup>

Előfordulhat olyan eset, hogy a járáson belüli, kétezer fő lakosságszámot meg nem haladó községnek nincs olyan szomszédos vagy egy település közigazgatási területe által elválasztott olyan társközsége, amellyel a közös önkormányzati hivatalt meg tudná alapítani. Erre az esetre rendelkezik úgy a törvény, hogy a város, illetve a kétezer főt meghaladó lakosságszámú település önkormányzatának képviselő-testülete nem tagadhatja meg a közös önkormányzati hivatal létrehozását, ha azt a **vele határos** település kezdeményezi.<sup>786</sup>

Az erről szóló megállapodás megkötése a kormányhivatal vezetőjének jóváhagyásával megtagadható. A jóváhagyásról vagy annak megtagadásáról szóló döntés ellen az érintett önkormányzat képviselő-testülete – jogszabálysértésre való hivatkozással – a törvényszékhez fordulhat.<sup>787</sup>

A községi önkormányzatok által létrehozott közös önkormányzati hivatal létszámát az érintett képviselő-testületek megállapodásban rögzítik, figyelemmel arra, hogy mindegyik településen biztosítani kell az igazgatási munka ellátásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket.<sup>788</sup>

A létszám megállapítására a város által működtetett közös önkormányzati hivatal esetében ugyanaz a szabály érvényes, azonban erre vonatkozó megállapodás hiányában a hivatal létszámát a városi önkormányzat képviselő-testülete állapítja meg.<sup>789</sup>

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

Ha a közös önkormányzati hivatalt létrehozni kívánó településeken élő nemzetiségieknek a népszámlálás során regisztrált aránya településenként és nemzetiségenként eléri a húsz százalékot, valamint a települések összlakosságszáma meghaladja az 1500 főt, vagy a közös hivatalhoz tartozni kívánó önkormányzatok száma legalább öt, akkor a törvény kivételes szabály alkalmazását teszi lehetővé. Ilyen esetekben a települési önkormányzatok képviselő-testületei mindegyikének azonos tartalmú és minősített többséggel elfogadott döntésével – amennyiben az érintett települések történelmi, gazdasági, kulturális hagyományai azt indokolttá teszik –, a helyi önkormányzatokért felelős

---

785 Mörtv. 85. § (3) bek.

786 Mörtv. 85. § (7) bek.

787 Mörtv. 85. § (7a) bek.

788 Mörtv. 85. § (6) bek.

789 Mörtv. 85. § (5) bek.

miniszter jóváhagyása alapján, az általa meghatározottak szerint a közös önkormányzati hivatal létrehozása során eltérhetnek a községenként meghatározott minimum kétezer fős lakosságszámra és a közös hivatal legalább hét település általi létrehozására vonatkozó általános törvényi előírástól.<sup>790</sup>

A közös hivatal működési költségeit a közös hivatalhoz tartozó önkormányzatok – eltérő megállapodásuk hiányában – lakosságszámuk arányában biztosítják.

A közös önkormányzati hivatal jegyzője vagy aljegyzője vagy a jegyző által megbízott más köztisztviselő köteles a képviselő-testület ülésén részt venni, és ott a szükséges tájékoztatást megadni.

A közös önkormányzati hivatal jegyzője, aljegyzője vagy a jegyző által megbízott más köztisztviselő az érintett képviselő-testületek megállapodása alapján köteles biztosítani az egyes településeken történő ügyfélfogadást.

Fontos – ide tartozó – szabály, hogy társult képviselő-testület alakítása esetén a képviselő-testületek szintén közös önkormányzati hivatalt hoznak létre és tartanak fenn. Itt a törvény nem szól a lakosságszámról, hanem a közös önkormányzati hivatal megalakítása esetén feltételként írja elő a közös önkormányzati hivatal fenntartását.<sup>791</sup>

## 12.6 A megyei önkormányzati hivatal

A megyei önkormányzatok esetében a megyei közgyűlés megyei önkormányzati hivatalt hoz létre.<sup>792</sup>

A törvény rögzíti, hogy polgármesteri hivatalon megyei önkormányzati hivatalt (és főpolgármesteri hivatalt) is érteni kell.<sup>793</sup>

Ebből következően – értelemszerűen – a megyei önkormányzati hivatalt – amely a megyei önkormányzat képviselő-testületének, azaz a közgyűlésnek a szerve – a közgyűlés szintén a megyei önkormányzat működésével, valamint a közgyűlés elnöke vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására hozza létre a polgármesteri hivatal létrehozására vonatkozó szabályok szerint.

A megyei önkormányzat hivatalának törvényben meghatározott irányítási feladatait a megyei közgyűlés elnöke, míg a hivatal vezetését a megyei jegyző látja el.

790 Mörtv. 85. § (10) bek.

791 Mörtv. 56. § (2) bek.

792 Mörtv. 84. § (3) bek.

793 Mörtv. 84. § (6) bek.





## 13. FEJEZET

# A választópolgárok közvetlen részvétele a helyi önkormányzásban

### 13.1 A helyi népszavazás

A helyi önkormányzás közvetlen gyakorlására vonatkozó **szabályozás többszintű**. Az alapokat az alaptörvényi, illetve a törvényi rendelkezések adják.

A jogszabályi alapok bemutatását a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló nemzetközi egyezmény<sup>794</sup> (a továbbiakban: Charta), illetve Magyarország Alaptörvényével (a továbbiakban: Alaptörvény) kell kezdenünk. A **Charta** szerint 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. E jogot olyan tanácsok vagy testületek gyakorolják, amelyeknek tagjait egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos szavazással választják, és amelyek nekik felelős végrehajtó szervekkel is rendelkezhetnek. E rendelkezés semmilyen módon nem érinti az állampolgári gyűléseknek, a népszavazásnak vagy a közvetlen állampolgári részvétel egyéb formájának igénybevételét ott, ahol azt jogszabály megengedi.<sup>795</sup> Nem lehet megváltoztatni a helyi önkormányzatok határait az érintett közösségekkel való előzetes konzultáció, vagy ahol ezt törvény lehetővé teszi, esetleges helyi népszavazás nélkül.<sup>796</sup> Az **Alaptörvény** szerint a közhatalom forrása a nép, amely ezt a hatalmat választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.<sup>797</sup> A helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani.<sup>798</sup>

A jogforrási hierarchiában tovább haladva a következő alapvető rendelkezés a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben (a továbbiakban: **Mötv.**) található, miszerint a választópolgárok választott képviselőik útján és a **helyi népszavazáson** történő részvételükkel gyakorolják az önkormányzáshoz való közösségi jogait.<sup>799</sup> Nem igényel sok magyarázatot az, hogy a kétfajta hatalomgya-

794 Az 1985. október 15-én, az Európa Tanács keretében, Strasbourgban kelt egyezményt az Országgyűlés az 1997. évi XV. törvénnyel hirdette ki.

795 Charta 3. cikk.

796 Charta 5. cikk.

797 Alaptörvény B) cikk (3) és (4) bek.

798 Alaptörvény 31. cikk (2) bek.

799 Mötv. 3. § (4) bek.

korlási mód közül a választott képviselők, vagyis a képviselő-testület útján történő a gyakoribb, az operatívabb; ehhez képest a helyi népszavazás kivételesen alkalmazott forma (amint azt az Alaptörvény is deklarálja): a választópolgárok közösségét érintő, nagy jelentőségű társadalmi, politikai, gazdasági kérdésekben kerülhet alkalmazásra.

A helyi népszavazás kivételességét néhány olyan tényező is alátámasztja, amelyeket a **hátrányaiként** szoktak említeni, mint például:

- kollektív jellege,
- költségigényessége,
- egysíkú, leegyszerűsített volta (mellőzi a korrigálás lehetőségét),
- nincs mód kompromisszumos megoldásra (a válasz csak „igen” vagy „nem” formában adható meg).

Az Möt. egyértelművé teszi, hogy a két hatalomgyakorlási forma között nincs minőségi különbség, azok **egyenrangúak**, hiszen önkormányzati döntést a képviselő-testület, a helyi népszavazás, a képviselő-testület felhatalmazása alapján a képviselő-testület bizottsága, a részönkormányzat testülete, a társulása, a polgármester, továbbá a jegyző hozhat.

Az Möt. e kérdéskört részleteiben egyáltalán nem szabályozza, a helyi népszavazás és a helyi népi kezdeményezés **anyagi jogi szabályai** tekintetében jelenleg még a „**régi**” **önkormányzati törvényünk**, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) IV. fejezetének rendelkezései irányadók, amelyek a 2014. évi általános önkormányzati választásokig hatályosak.<sup>800</sup> Fontos megemlíteni, hogy a „rég” Ötv. felhatalmazást ad a képviselő-testületeknek arra, hogy önkormányzati rendeletben szabályozzák a helyi népszavazás és a helyi népi kezdeményezés további feltételeit, az eljárás rendjét.<sup>801</sup> 2011. június 10-én az Országgyűlésben benyújtásra került (és jelenleg részletes vitára bocsátásra vár) a népszavazás kezdeményezéséről szóló T/3479. számú törvényjavaslat, amely – elfogadása esetén – egységesen fogja szabályozni az országos és a helyi népszavazás és az európai polgári kezdeményezés jogintézményét, az anyagi jogi és eljárásjogi szabályokat.<sup>802</sup> A törvényjavaslat célja szerint biztosítani fogja, hogy az országos és a helyi kezdeményezések közötti indokolatlan különbségek megszüntetésével a választópolgárok egységes szemléletű eljárás keretében élhessenek e jogaikkal. A javaslat a tervek szerint megszünteti a véleménynyilvánító országos népszavazás és mind az országos, mind a helyi népi kezdeményezés jogintézményét.<sup>803</sup>

Ami a helyi népszavazás **eljárásjogi szabályait** illeti, igaz, hogy az erre vonatkozó választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: „rég” Ve.) már nem

---

800 Az Ötv. a 2014. évi általános önkormányzati választások napján teljes egészében hatályát veszti.

801 Ötv. 50. § (2) bek.

802 Forrás: [www.parlament.hu](http://www.parlament.hu).

803 Lásd a törvényjavaslatához fűzött általános és részletes indokolást ([www.parlament.hu](http://www.parlament.hu)).

hatályos, de az azt hatályon kívül helyező, annak helyébe lépő, a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény<sup>804</sup> (a továbbiakban: Ve.) átmeneti rendelkezésként<sup>805</sup> rögzíti, hogy az új törvény hatálybalépéséig a „régí” Ve. rendelkezéseit<sup>806</sup> kell alkalmazni a helyi népszavazásra és a helyi népi kezdeményezésre.

A szabályozás következő szintjét tehát fentiek alapján az adott önkormányzat képviselő-testülete által alkotott **önkormányzati rendelet** képezi, amelyet minden helyhatóság képviselő-testületének meg kell alkotnia (kötelező rendeletalkotási tárgykör).

Mindezen jogszabályok mellett meg kell említenünk az **Alkotmánybíróság joggyakorlatát** is, hiszen a testület 1990-től számos határozatot hozott e témakörrel összefüggésben, amelyek többé-kevésbé ma is követhető megállapításokat tartalmaznak.<sup>807</sup>

A leírtak szemléltetésére álljon itt a következő ábra:



10. ábra: A helyi népszavazás eljárásjogi szintjei (forrás: saját szerkesztés)

804 Kihirdetve a Magyar Közlöny 2013. évi 66. számában (49703. oldal).

805 „Új” Ve. 349. § (1) bek. c) pont.

806 XV. fejezet: Helyi népszavazás, XVI. fejezet: Helyi népi kezdeményezés.

807 Az Alkotmánybíróság korábbi határozatai felhasználásával, értelmezésével kapcsolatban maga az Alkotmánybíróság nyújt némi segítséget a 18/2013. (VII. 3.) AB-határozatában: Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntés indokolásába történő beillesztése.

### 13.1.1 Anyagi jogi szabályok

A helyi népszavazás **anyagijogi szabályait** az alábbi szempontok alapján csoportosítva mutatjuk be:

- a) a helyi népszavazásban részvételre jogosultak köre;
- b) a helyi népszavazás kezdeményezésére jogosultak köre;
- c) a helyi népszavazás tárgykörei (jogalapja):
  - kötelező,
  - lehetséges,
  - tiltott;
- d) a helyi népszavazás érvényessége és eredményessége;
- e) a helyi népszavazás eredménye (kötőereje, célja).

#### A helyi népszavazásban részvételre jogosultak köre

Az Alaptörvény szerint mindenkinek joga van helyi népszavazáson részt venni, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó.<sup>808</sup> A részletek ismertetése nélkül csupán visszautalunk a jegyzet 6. fejezetében foglaltakra, ahol is bemutatásra került, hogy az Alaptörvény alapján ki rendelkezik választójoggal (vagyis ki lehet választó) a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán (minden nagykorú magyar állampolgár, az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező minden nagykorú állampolgára, valamint Magyarországon menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert minden nagykorú személy).<sup>809</sup>

#### A helyi népszavazás kezdeményezésére jogosultak köre

Az Ötv. szerint a helyi népszavazást a polgármesternél kezdeményezheti:<sup>810</sup>

- a) a települési **képviselők** legalább egynegyede;
- b) a képviselő-testület **bizottsága**;
- c) a **helyi egyesület** vezető testülete;
- d) az önkormányzati rendeletében meghatározott számú **választópolgár**, ami nem lehet kevesebb a választópolgárok 10 százalékánál, és nem lehet több a választópolgárok 25 százalékánál (a helyi jogalkotó feladata a törvényi keret konkrét kitöltése).

808 Alaptörvény XXIII. cikk (7) bek. 2. mondata.

809 Alaptörvény XXIII. cikk (1)–(3) bek.

810 Ötv. 47. § (1) bek.

A képviselő-testület köteles kitűzni a helyi népszavazást, ha azt az önkormányzati rendeletében meghatározott számú választópolgár kezdeményezte.<sup>811</sup>

Az Ötv. e körben csak a választópolgárok kezdeményezési jogosultságának kérdéskörében biztosít felhatalmazást a képviselő-testületnek rendeleti szabályozásra, a másik három kezdeményezői körre vonatkozó rendelkezések kógens szabályok, azoktól eltérő szabályt önkormányzati rendeletben megállapítani nem lehet.<sup>812</sup> Az Ötv. alapján nem egyértelmű, hogy a tárgykörben alkotott önkormányzati rendeletnek abszolút számban vagy százalékos arányban kell-e meghatároznia a kezdeményezésre jogosult választópolgárok körét, az Alkotmánybíróság álláspontjával egyetértve azonban célszerű, ha az önkormányzati rendelet százalékos arányban határozza meg a kezdeményezésre jogosult választópolgárok körét.<sup>813</sup>

Speciális szabályként a törvény lehetőséget biztosít arra, hogy a képviselő-testület az ötszáz lakoson aluli községben a helyi népszavazást a falugyűlés hatáskörébe utalja, azzal a feltétellel, hogy a falugyűlés döntése abban az esetben számít népszavazási döntésnek, ha a falugyűlésen a választópolgároknak több mint a fele jelen van.<sup>814</sup>

### A helyi népszavazás tárgykörei: kötelező, lehetséges és tiltott esetek

Attól függően, hogy milyen témában kezdeményezik a helyi népszavazást, az Ötv. három csoportot különböztet meg:

1. vannak olyan témák, amelyekben a képviselő-testület köteles kitűzni a helyi népszavazást (**kötelező** esetek);
2. vannak olyanok, amelyekben elrendelhető a helyi népszavazás (**fakultatív** esetek);
3. végül vannak olyan kérdések, amelyekben nem lehet helyi népszavazást tartani (**tiltott** tárgykörök).

Hangsúlyoznunk kell, hogy az Möt. alapján a helyi népszavazás elrendelése a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe tartozik.<sup>815</sup>

---

811 Ötv. 47. § (2) bek.

812 L. ehhez még a 39/1993. (VI. 25.) AB-határozatot.

813 Egyértelmű azonban, hogy a képviselő-testületnek vagy az egyik, vagy a másik megoldást kell választania, nem alkalmazhat vegyes szabályozási módot. Vö. 60/1996. (XII. 22.) AB-határozat.

814 Ötv. 47. § (4) bek.

815 Möt. 42. § 3. pont.

A képviselő-testület helyi népszavazást köteles kiírni a **következő** kérdésekben:<sup>816</sup>

- a településnek a területével határos másik megyéhez történő átcsatolására irányuló kezdeményezése;
- a községegyesítésnek és a községegyesítés megszüntetésének kezdeményezése;
- új község alakításának kezdeményezése;
- lakott területrész átadása, átvétele, cseréje;
- társult képviselő-testület<sup>817</sup> alakítása, a társult képviselő-testületből való kiválás, továbbá
- abban az ügyben, amelyet az önkormányzati rendelet meghatároz.

Utóbbira számos példát találhatunk az önkormányzati rendeletekben, például: településrészi önkormányzat létrehozása; önkormányzati intézmény létrehozása, megszüntetése; hulladéklerakó, veszélyes hulladéklerakó-hely létesítése stb.

A felsorolás **nem taxatív**, tehát az önkormányzati képviselő-testületek a helyi népszavazásról, a helyi népi kezdeményezésről szóló rendeleteikben szabadon bővíthetik a kötelező népszavazási tárgyköröket.

A képviselő-testület helyi népszavazást **rendelhet el**:<sup>818</sup>

- a képviselő-testület feladat-és hatáskörébe tartozó ügyben;
- az önkormányzati rendelet megerősítésére.

**Nem rendelhető el** helyi népszavazás:<sup>819</sup>

- a költségvetésről való döntésre;
- a helyi adónemeket, illetőleg mértéküket megállapító rendelet tárgyában;
- a képviselő-testület hatáskörébe tartozó szervezeti, működési, személyi kérdésekben;
- a képviselő-testület feloszlásának<sup>820</sup> a kimondásáról.

Ez a felsorolás – a kötelező népszavazási témákkal ellentétben – **zárt taxáció**, ami azt jelenti, hogy nem bővíthető az önkormányzati rendeletekben, ezt az Alkotmánybíróság is kimondta.<sup>821</sup> A tilalmi listát tehát nem lehet kiterjesztően értelmezni.

A fentiek szemléltetésére lássuk a következő ábrát!

816 Ötv. 46. § (1) bek.

817 Ennek szabályait l. az Mötv. 56. §-ában, illetve a jegyzet 14. fejezetében.

818 Ötv. 46. § (3) bek.

819 Ötv. 46. § (4) bek.

820 Lásd az Alaptörvény 35. cikk (4) bekezdését, illetve az Mötv. 55. §-át.

821 Vö. 34/1993. (V. 28.) AB-határozat.



11. ábra: A helyi népszavazás tárgykörei: kötelező, lehetséges és tiltott esetek (forrás: saját szerkesztés)

### A helyi népszavazás érvényessége és eredményessége

A helyi népszavazás érvényességét és eredményességét az Ötv. 1994-től szabályozza. Korábban – mivel nem volt egységes törvényi szabály e tekintetben – az önkormányzatok rendeleteikben szabadon szabályozhatták e kritériumokat. Azonban több alkotmánybírósági határozat<sup>822</sup> is rámutatott arra, miszerint e kérdés törvényben való rendezése előnyös lenne, hiszen ahány önkormányzat, annyiféle szabályozás született, ráadásul a képviselő-testületek igen magas arányokat követeltek meg az érvényességhez és az eredményességhez.

Az Ötv. hatályos rendelkezése értelmében a helyi népszavazás:

- érvényes**, ha a választópolgárok több mint a fele szavazott;
- eredményes**, ha a szavazóknak több mint a fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.<sup>823</sup>

822 61/1991. (XI. 19.) AB-határozat; 1/1992. (I. 16.) AB határozat, 23/1992. (IV. 21.) AB-határozat, 40/1992. (VII. 16.) AB határozat, 41/1992. (VII. 16.) AB-határozat, 56/1992. (XI. 4.) AB-határozat, 67/1992. (XII. 21.) AB-határozat. Ezek a határozatok az Ötv. vonatkozó módosítása előtt születtek.

823 Ötv. 45. § (2) bek.

Eredménytelen helyi népszavazás esetén a népszavazásra bocsátott kérdésben a képviselő-testület dönthet. Ugyanabban a kérdésben helyi népszavazást egy éven belül nem lehet kitűzni, akkor sem, ha a helyi népszavazás eredménytelen volt.<sup>824</sup>

## A helyi népszavazás eredménye

Az Ötv. látszólag egyszerű szabálya rendelkezik a helyi népszavazás kötőerejéről, miszerint a helyi népszavazás eredménye kötelező a képviselő-testületre.<sup>825</sup> Azt a népszavazást, amelynek eredménye kötelező a döntéshozó szervre – akár országos, akár helyi – **ügydöntő**nek nevezzük, amennyiben az eredmény nem köti a döntéshozó szervet, **véleménynyilvánító** népszavazásról beszélünk (ez a népszavazás lényegében a választópolgárok közreműködését biztosítja a döntéshozatalban). Az Ötv. nyelvtani értelmezése alapján megállapítható, hogy a helyi népszavazás ügydöntő, hiszen annak eredménye kötelező a képviselő-testületre. A kérdést azonban bonyolítja az, hogy az Alkotmánybíróság 76/2007. (X. 19.) határozatában egyértelműen elismerte a véleménynyilvánító helyi népszavazás létjogosultságát. Emellett, ha a gyakorlatot is vizsgáljuk, nem is egy olyan önkormányzati rendeletet találunk, amely ismeri és szabályozza a véleménynyilvánító helyi népszavazást. Szentgotthárdon és Szerencsen már valóban tartottak is véleménynyilvánító helyi népszavazást (más kérdés, hogy szerencsés lett volna, ha ennek megfelelő normatív háttere is van). A gyakorlati igények alapján viszont megnyugtató megoldás az lehetne, ha a jogalkotó egyértelműen rögzítené, hogy a véleménynyilvánító helyi népszavazás megengedett-e vagy sem.

### 13.1.2 Eljárásjogi szabályok

Az anyagi jogi szabályokat követően áttekintjük a helyi népszavazás legfontosabb eljárásjogi szabályait a „régí” Ve. már nem hatályos, de az új népszavazási törvény hatálybalépéséig még alkalmazandó szabályai alapján.<sup>826</sup>

A választópolgárok kezdeményezési jogukat **aláírásgyűjtő íven** gyakorolják, amelynek egy példányát az aláírásgyűjtés megkezdése előtt – **hitelesítés** céljából be kell nyújtani a helyi, illetve – megyei, fővárosi ügyben – a területi választási iroda vezetőjéhez (jegyzőhöz, főjegyzőhöz), aki azt – amennyiben a jogszabályi feltételeknek megfelel – a benyújtástól számított 15 napon belül hitelesíti.

**Meg kell tagadni a hitelesítést, ha:**<sup>827</sup>

824 Ötv. 48. § 2. és 3. mondata.

825 Ötv. 48. § 1. mondata.

826 Ne feledjük, hogy a „régí” Ve. helyi népszavazást szabályozó XV. fejezete néhány kivétellel alkalmazni rendeli a Ve. egyéb szabályait is – a fejezetben foglalt eltérésekkel.

827 „Régí” Ve. 133. § (1) és (2) bek.



- a) a kérdés nem tartozik a képviselő-testület (közgyűlés) hatáskörébe;
- b) a kérdésben nem lehet helyi népszavazást tartani (ügynevezett tilalmi lista);<sup>828</sup>
- c) ugyanabban a kérdésben egy éven belül helyi népszavazást tartottak;<sup>829</sup>
- d) az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a formai követelményeknek,<sup>830</sup> nevezetesen:
  - az aláírásgyűjtő ívet a népszavazásra javasolt kérdéssel kell kezdeni;
  - egy aláírásgyűjtő íven csak egy kérdés szerepelhet;
  - az aláírásoknak a kérdéssel azonos oldalon kell szerepelniük;
  - az aláírásgyűjtő íveken a saját kezű aláírás mellett fel kell tüntetni a kezdeményező olvasható családi és utónevét, lakcímét, valamint személyi azonosítóját az aláírás hitelességének ellenőrzése céljából;
  - az aláírásgyűjtő ívet az aláírást gyűjtő polgár az aláírásával látja el.

A helyi, illetve a területi választási iroda vezetőjének az aláírásgyűjtő ív hitelesítésével kapcsolatos döntését (ügynevezett **hitelesítő határozat**) a helyben szokásos módon közzé kell tenni.<sup>831</sup> A hitelesítő határozat ellen a közzétételtől számított 15 napon belül a járásbírósághoz (Budapesten a Pesti Központi Kerületi Bírósághoz, a továbbiakban: PKKB), illetve a törvényszékhez lehet kifogást benyújtani (jogorvoslat).<sup>832</sup> A jegyző, illetve a főjegyző az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát **hitelesítési záradékkal** látja el (amennyiben nem éltek jogorvoslattal vagy jogorvoslat esetén az említett bíróság helyben hagyta a hitelesítő határozatot), az aláírásgyűjtést e hitelesítési záradékkal ellátott aláírásgyűjtő ív másolatával lehet megkezdeni.<sup>833</sup>

A népszavazás kitűzésére irányuló állampolgári kezdeményezést az aláírásgyűjtő ív hitelesítését követő 1 hónapon belül **egyszer lehet benyújtani** a polgármesterhez (a közgyűlés elnökéhez), a pótlólag benyújtott, a kezdeményezést kiegészítő aláírások érvénytelenek. E határidő elmulasztása esetén a választási bizottság az aláírásokat nem ellenőrzi.<sup>834</sup>

Az **aláírások ellenőrzéséről** a helyi, illetve a területi választási bizottság gondoskodik,<sup>835</sup> amelynek eredményéről a bizottság elnöke haladéktalanul tájékoztatja a polgármestert. Az aláírásgyűjtő íveket az aláírások ellenőrzését, illetve a jogorvoslati eljárás befejezését követő 30 nap elteltével meg kell semmisíteni.<sup>836</sup>

828 Ötv. 46. § (4) bek.

829 Vö. Ötv. 48. § 3. mondata.

830 „Régi” Ve. 118. §.

831 „Régi” Ve. 133. § (4) bek.

832 „Régi” Ve. 146. § (1) bek.

833 „Régi” Ve. 133. § (4) bek.

834 „Régi” Ve. 134. §.

835 „Régi” Ve. 135. §. L. továbbá a Ve. 136. §-át.

836 „Régi” Ve. 137. § (2) bek.

A **polgármester** a népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezést

- állampolgári kezdeményezés esetén a választási bizottság elnökének tájékoztatása kézhezvételét,
- nem állampolgári kezdeményezés esetén a benyújtást követő

legközelebbi ülésnapon **bejelenti**, a képviselő-testületnek ettől az időponttól számított 30 napon belül kell **döntenie** a kezdeményezésről.<sup>837</sup>

Az **állampolgári kezdeményezést a polgármester elutasítja**, ha:

- késve nyújtották be;
- az aláírások ellenőrzésének eredményeként a választási bizottság megállapította, hogy az érvényes aláírások száma nem éri el az önkormányzati rendeletben meghatározott számot.<sup>838</sup>

A **helyi népszavazás időpontját** a képviselő-testület (közgyűlés) a népszavazás elrendelésével<sup>839</sup> egyidejűleg tűzi ki, az attól számított négy hónapon belüli időpontra.<sup>840</sup> A „régí” Ve. azonban azt is előírja, hogy a választást legkésőbb 60 nappal a szavazás napja előtt kell kitűzni,<sup>841</sup> amely szabályt a helyi népszavazás esetén is alkalmazni kell, tehát a helyi népszavazás kitűzése során mindkét szabályra figyelemmel kell lenni. Mindezek alapján a helyi népszavazást legfeljebb 4 hónapon belüli időpontra, de az elrendelésétől számított legkorábban a 60. npra kell kitűzni.<sup>842</sup> Az Ötv. nem ír elő minősített többséget a helyi népszavazás elrendelése kérdésében, annak azonban nincs akadálya, hogy a képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatában szabályozza e kérdést, és minősített többséget követeljen meg. A képviselő-testület **határozatát** az önkormányzat hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos módon közzé kell tenni.<sup>843</sup> A képviselő-testület e határozata ellen a közzétételétől számított 8 napon belül kifogást lehet benyújtani a járásbíróshoz (Budapesten a PKKB-hoz), illetve a törvényszékhez.<sup>844</sup>

A népszavazási eredményt a szavazatszámláló bizottságok jegyzőkönyvei alapján a helyi, illetve a területi választási bizottság (megyei, fővárosi ügy esetén) állapítja meg.<sup>845</sup>

Az eljárási folyamat szemléltetésére álljon itt a következő ábra:

837 „Régí” Ve. 138. §.

838 „Régí” Ve. 140. §.

839 Ne feledjük, hogy az elrendelés át nem ruházható képviselő-testületi hatáskör. Vö. Mötv. 42. § 3. pont.

840 „Régí” Ve. 141. §.

841 „Régí” Ve. 4. § (1) bek.

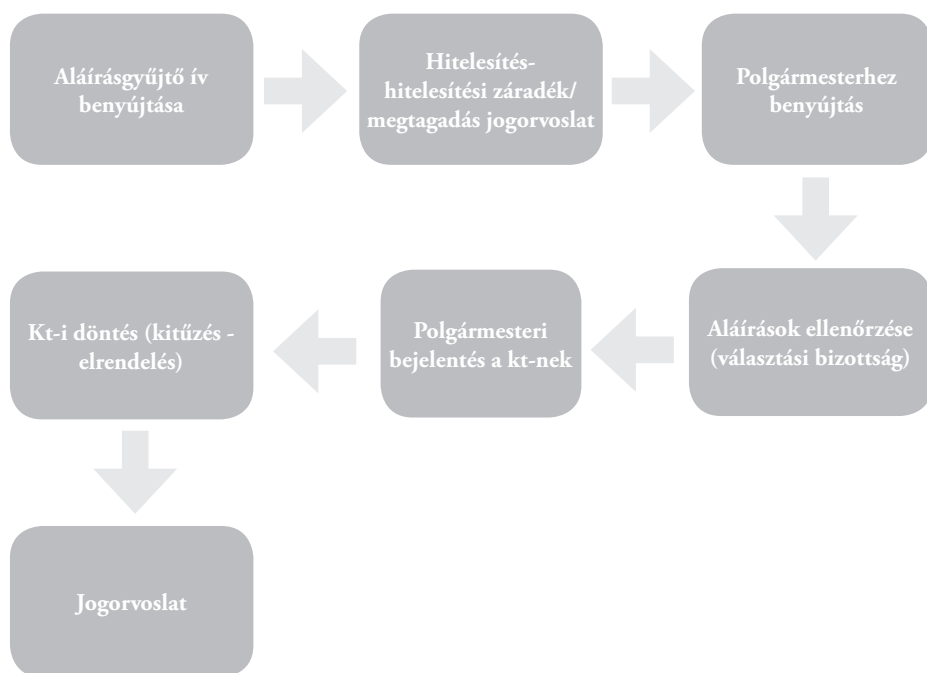
842 L. a 7/2008. (VI. 25.) OVB állásfoglalást a helyi népszavazás kitűzésére irányadó határidőkről.

Álláspontunk szerint ezt a szabályt a „régí” Ve. alkalmazási időtartama alatt még alkalmazni kell.

843 „Régí” Ve. 142. §.

844 „Régí” Ve. 146. § (2) bek.

845 „Régí” Ve. 145. § (1) bek.



12. ábra: A helyi népszavazás eljárási folyamata (forrás: saját szerkesztés)

## 13.2 A helyi népi kezdeményezés

### 13.2.1 Anyagi jogi szabályok

A helyi népi kezdeményezésben – a helyi népszavazáshoz hasonlóan – az vehet részt, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó.<sup>846</sup>

Népi kezdeményezés útján a képviselő-testület elé terjeszhető minden olyan ügy, amelynek eldöntése a **képviselő-testület hatáskörébe** tartozik.<sup>847</sup> A helyi népi kezdeményezés révén – a helyi népszavazással ellentétben – „csupán” azt lehet elérni, hogy a képviselő-testület egy meghatározott témát **napirendre tűzzön** és **tárgyaljon meg**, de hogy az adott kérdésben hoz-e és milyen tartalmú döntést, az már az önkormányzati autonómia körébe tartozik, a népi kezdeményezés erre tehát már nem terjed ki.

A képviselő-testület önkormányzati rendeletében meghatározott – a választópolgárok 5 százalékánál nem kevesebb és 10 százalékánál nem nagyobb – számú **választó-**

846 Ötv. 45. § (1) bek.

847 Ötv. 49. § (1) bek.

**polgár** a népi kezdeményezést a polgármesternek nyújthatja be. A képviselő-testület köteles megtárgyalni azt a népi kezdeményezést, melyet a képviselő-testület által meghatározott számú választópolgár indítványozott.<sup>848</sup> A képviselő-testületnek e törvényi keretet szintén önkormányzati rendeletben kell konkrét tartalommal megtöltenie.

### 13.2.2 Eljárásjogi szabályok

A helyi népi kezdeményezés eljárásjogi szabályai tekintetében a „régí” Ve. a helyi népszavazásra vonatkozó szabályokat rendeli alkalmazni a népi kezdeményezésre vonatkozó fejezetben foglalt eltérésekkel. Ilyen eltérés azonban csak az aláírásgyűjtő ív hitelesítése kapcsán található, nevezetesen a helyi, illetve a területi választási iroda vezetője akkor tagadja meg az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha:

- a kérdés nem tartozik a képviselő-testület hatáskörébe;
- az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a „régí” Ve.-ben meghatározott formai követelményeknek (lásd a helyi népszavazásnál leírtakat).

## 13.3 Egyéb részvételi formák, a helyi közakarat formálásának egyéb lehetőségei

A képviselő-testület működésének eredményességéhez nélkülözhetetlen a lakossággal, a pártokkal, a civil szervezetekkel, a lakosság önszerveződő közösségeivel való kapcsolatok kialakítása és fenntartása.

Az Mőtv. már az alapvető rendelkezései között megemlíti, hogy a helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a **helyi közakaratot**.<sup>849</sup>

A helyi önkormányzat feladatai ellátása során támogatja a lakosság önszerveződő közösségeit, együttműködik e közösségekkel, biztosítja a helyi közügyekben való széles körű **állampolgári részvételt**.<sup>850</sup>

A képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában (a továbbiakban: SZMSZ) határozza meg, mely **önszerveződő közösségek** képviselőit illeti meg tevékenységi körükben **tanácskozási jog** a képviselő-testület és bizottsága ülésein.<sup>851</sup> A települések eltérő jellege és adottságai miatt az Mőtv. e kérdés szabályozását az SZMSZ-ekre bízza, tekintettel arra, hogy e kapcsolatrendszer nem szabályozható törvényi szinten egységesen, szükség van a helyi sajátosságok figyelembevételére.

848 Ötv. 49. § (2) bek.

849 Mőtv. 2. § (2) bek.

850 Mőtv. 6. § a) pont.

851 Mőtv. 53. § (3) bek. első tagmondat.

A képviselő-testület az SZMSZ-ben határozza meg továbbá azoknak a **fórumoknak** a **rendjét**, amelyek a lakosság, az egyesületek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják. E fórumok alatt a törvény szerint többek között a község-, várospolitikai fórumot, a városrész tanácskozást, a falugyűlést kell érteni. Ezek állásfoglalásáról és az ott felmerült kisebbségi véleményekről tájékoztatni kell a képviselő-testületet.<sup>852</sup>

### 13.3.1 A közmeghallgatás

A helyi közakarat formálásának fórumai közül jelentősége okán először a közmeghallgatást tárgyaljuk. Ez az egyetlen olyan fórum ugyanis, amelyhez maga a törvény kapcsol garanciális szabályokat, a többi formát nem, vagy csak elvétve szabályozza.

A képviselő-testület évente legalább egyszer **előre meghirdetett** közmeghallgatást tart, amelyen a **helyi lakosság** és a helyben érdekelt szervezetek (például társadalmi szervezetek, egyesületek, civil szerveződések, önképző körök, intézmények, gazdasági szervezetek, a településen alapvető közszolgáltatást nyújtó vagy azt felügyelő szervezetek) képviselői a helyi közügyeket érintő kérdéseket tehetnek fel, és javaslatot tehetnek. Az elhangzott javaslatra, kérdésre a közmeghallgatáson vagy legkésőbb tizenöt napon belül választ kell adni.<sup>853</sup>

A közmeghallgatás megkülönböztető jegye, hogy ez egy **határozatképes képviselő-testületi ülés**, amelyet a képviselő-testület **minden évben legalább egyszer** köteles megtartani.

A „hagyományos” testületi üléstől az a sajátossága különbözteti meg, hogy ezen a speciális ülésen a főszerep a lakosságé, illetve szervezeteiké. Ez a testületi ülés is nyilvános, ahol bárki megjelenhet, a hagyományos testületi üléshez képest viszont sajátossága a **közvetlen kérdés és javaslattétel** lehetősége (tehát a közösség javaslatai ez esetben nem az apparátus közvetítésével kerülnek a testület elé).

Mivel a közmeghallgatás képviselő-testületi ülésnek minősül, az általános szabályok alapján a **polgármester** hívja össze és vezeti a tanácskozást.

Tekintettel arra, hogy az Mötv. csupán keretjelleggel szabályozza a közmeghallgatás jogintézményét, az egyes képviselő-testületek **SZMSZ-eikben rendelkezhetnek** a közmeghallgatás részletes szabályairól, a lebonyolításáról (például a felszólalások időtartamának meghatározása, a viszontválasz lehetősége stb.), a közérdekű kérdések és javaslatok megválaszolásának módjáról, határidejéről.

A közmeghallgatás időpontját a képviselő-testület határozza meg. A közmeghallgatást lehetőleg olyan időben kell megtartani, hogy azon a lakosság és a szervezetek részt tudjanak venni,<sup>854</sup> ennek érdekében hasznos lehet, ha az SZMSZ rendelkezik arról,

852 Mötv. 53. § (3) bek. második tagmondat.

853 Mötv. 54. §.

854 Ezt szolgálja az Mötv.-nek az a rendelkezése is, amely a közmeghallgatás időpontjának előre meghirdetését követeli meg.

hogya a képviselő-testület köteles a lakosságot a közmeghallgatás időpontjáról kellő időben – a helyben szokásos módon – tájékoztatni.

Az Mötv. évi egyszeri közmeghallgatás tartására kötelezi a képviselő-testületeket, ezen felül a testület több közmeghallgatást is tarthat.

Célszerű a közmeghallgatást **egyetlen napirendi pontként**, önálló testületi ülés keretében megtartani.

A korábbi szabályozással ellentétben a hatályos Mötv. a válaszadás kötelezettségére nézve is szab határidőt, nevezetesen kimondja, hogy az elhangzott javaslatra, kérdésre a **közmeghallgatáson vagy legkésőbb tizenöt napon belül** (értelemszerűen itt is érdeemi) választ kell adni.

A közmeghallgatásra egyebekben a képviselő-testületi ülésre vonatkozó (általános) szabályokat kell alkalmazni (például rend fenntartása, jegyzőkönyv készítése).

### 13.3.2 A falugyűlés, a községpolitikai fórum

Az Mötv. a falugyűlést fentebb már idézett rendelkezésében említi, miszerint a képviselő-testület az SZMSZ-ben határozza meg továbbá azoknak a fórumoknak a rendjét (község-, várospolitikai fórum, a városrész tanácskozás, a falugyűlés stb.), amelyek a lakosság, az egyesületek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják. Ezek állásfoglalásáról és az ott felmerült kisebbségi véleményekről tájékoztatni kell a képviselő-testületet. Mindezek alapján tehát megállapítható, hogy a **falugyűlés, a községpolitikai fórum funkciója**<sup>855</sup> – a közmeghallgatáshoz hasonlóan – a lakosság számára a helyi ügyekben való részvétel biztosítása, a véleménynyilvánítás, a közvetlen tájékoztatás lehetőségének megteremtése a közérdekű ügyekben, illetve a jelentősebb döntések előkészítése érdekében.

A falugyűlés **nem ügydöntő fórum, kivételesen** mégis azzá válhat, ha a képviselő-testület az ötszáz lakoson aluli községben a helyi népszavazást a falugyűlés hatáskörébe utalja, azzal a feltétellel, hogy a falugyűlés döntése abban az esetben számít népszavazási döntésnek, ha a falugyűlésen a választópolgároknak több mint a fele jelen van.<sup>856</sup>

A falugyűlés **időpontját** célszerű a képviselő-testületnek a munkatervben előre meghatározni, amelyről a lakosságot – a helyben szokásos módon – tájékoztatni kell. A falugyűlés **összehívása és vezetése** – a közmeghallgatáshoz hasonlóan – a **polgármester** feladata. A falugyűlésen meghívottként részt vehetnek az önkormányzati képviselők, a jegyző, a polgármesteri hivatal dolgozói, az önkormányzati intézmények vezetői, a helyi civil szervezetek képviselői, a helyben működő pártok vezetői. A falugyűlés technikai feltételeinek megszervezése pedig a polgármesteri hivatal feladata.

A falugyűlésen elhangzottokról is célszerű **jegyzőkönyvet** készíteni.

---

855 Gyakorlatilag csak elnevezésében más a két jogintézmény, funkciójuk azonos. A gyakorlatban azonban jóval kedvezőbb a falugyűlés alkalmazása.

856 Ötv. 47. § (4) bek.

### 13.3.3 A várospolitikai fórum, a városrész-tanácskozás

E falugyűléshez hasonló jellegű fórumok **léti jogosultságát** az indokolja, hogy a nagyobb településeken a lakosság a legkritikább esetben hívható össze egy helyiségben megtervezhető tanácskozássá. A várospolitikai fórum, a városrész tanácskozás tehát egy nagyobb településrész lakosságára, egy- vagy több választókerületre terjedhet ki. E fórum szerepe – a falugyűléshez, a községpolitikai fórumhoz hasonlóan – az önkormányzat és a lakosság érdekeinek összehangolása, a lakosság közvetlen tájékoztatása közérdekű kérdésekről, közérdekű észrevételek és javaslatok összegyűjtése, a városrészben működő társadalmi-gazdasági szervezetekkel és a lakosság önszerveződő közösségeivel való kapcsolattartás és együttműködés biztosítása.

### 13.3.4 A fogadónap, a fogadóóra

Az önkormányzati képviselő törvényben előírt kötelezettsége, hogy a település egészéért vállalt felelősséggel képviselje választópolgárai érdekeit.<sup>857</sup> Fontos feladata tehát a választópolgárokkal való kapcsolattartás, hiszen értük tevékenykedik, tőlük nyeri megbízatását. Az Mötv. 2014. évi általános önkormányzati választások napján hatályba lépő 32. § (1) bekezdés k) pontja törvényi szintre emeli a választópolgárokkal való kapcsolattartás kötelezettségét, amikor is kimondja, hogy az önkormányzati képviselő köteles kapcsolatot tartani a választópolgárokkal, akiknek **évente legalább egy alkalommal tájékoztatást nyújt** képviselői tevékenységéről.

Ezen túlmenően azonban az **Mötv. nem teszi kötelezővé a fogadónap, fogadóóra** tartását sem a képviselők, sem a polgármester(ek), sem az alpolgármester(ek), sem a jegyző(k), sem az aljegyző(k) számára. Ez azonban nem zárja ki azt, hogy az SZMSZ kötelezze (vagy csupán lehetőségként tartsa fenn e jogot) fent említett tisztségviselőket arra, hogy bizonyos időközönként meghatározzanak egy-egy napot/időtartamot a választópolgárokkal való konzultáció e formájára. A fogadónap és a fogadóóra intézménye szintén a helyi közakarat formálásában játszik/játszhat kitüntetett szerepet. E szerepét azonban csak akkor tudja betölteni, ha a lakosságot a fogadóóra, fogadónap helyéről, idejéről a helyben szokásos módon (például az önkormányzat honlapján, kábeltelevízió stb.) kellő időben tájékoztatják.

Ennek keretében lehetőség van arra, hogy a választópolgár személyesen konzultáljon választott képviselőjével (vagy az önkormányzati tisztségviselővel) elmondhassa problémáját, illetve álláspontját, adott esetben a képviselő segítségét kérje. Ideális esetben a választópolgár az általa megfogalmazott problémára, kérdésre, észrevételre azonnal választ kaphat. Lehetőség van azonban arra is, hogy a fogadónapon/fogadóórán elhangzott közérdekű bejelentésekről a fogadónap/fogadóóra tartója feljegyzést készítsen, amely alapján sor kerülhet intézkedés megtételére, hivatalos eljárás megindítására is.

857 Ötv. 19. § (1) bek. 1. fordulata.

### 13.3.5 A képviselő-testület és a bizottság üléseinek nyilvánossága

„A közhatalom, ezen belül a helyi közhatalom gyakorlásának nyilvánossága a demokratikus működés alapja, a jogállami működés egyik sarkalatos pontja [...] A nyilvánosság részben a képviselő-testület ülésein való részvételt, részben pedig az arról készült adatok megismerésének lehetőségét jelenti. A kettő együtt adja a nyilvánosságot, s ennek következményeként a közérdekű adatokhoz való hozzáférés lehetőségét, ami egyben megteremti a működés feletti kontroll gyakorlásának lehetőségét is.”<sup>858</sup>

Az Mőtv. továbbra is tartalmazza azt a garanciális jellegű rendelkezést, miszerint a képviselő-testület ülése **nyilvános**.<sup>859</sup> A testületnek tehát lehetővé kell tennie, hogy a választópolgárok, a lakosság ténylegesen is részt vehessen a képviselő-testület, a bizottságok nyilvános ülésein (megfelelő befogadóképességű terem biztosítása, helyszíni közvetítés, megfelelő tájékoztatás stb. révén).

### 13.3.6 A civil szféra képviselőinek bevonása a bizottság, a településrészi önkormányzati testület tagjai közé

A képviselő-testület állandó és ideiglenes bizottságait, albizottságait, valamint a településrészi önkormányzatot azért kell a helyi közakarat formálásának fórumai között megemlítenünk, mert az Mőtv. lehetővé teszi, hogy e szervekben a képviselő tagok mellett – meghatározott arányban – a **választópolgárok** is helyet kapjanak.

A törvény szerint tehát a bizottság tagjává nem önkormányzati képviselő tag is választható.<sup>860</sup> A bizottság elnökét és – az elnökkel együtt számított – tagjainak több mint a felét az önkormányzati képviselők közül kell választani.<sup>861</sup> A nem önkormányzati képviselő tag jogai és kötelezettségei a bizottság ülésein megegyeznek az önkormányzati képviselő bizottsági tag jogaival és kötelezettségeivel.<sup>862</sup>

A képviselő-testület településrészi önkormányzatot (részönkormányzat) hozhat létre települési képviselőkből és más, az adott településrészen élő választópolgárokból.<sup>863</sup>

Ez szintén fontos iránya a lakossággal való kapcsolattartásnak, hiszen általa lehetővé válik, hogy a választópolgárok érdekei e testületeken belül közvetlenül is megjelenhessenek, és így befolyást gyakorolhassanak a bizottsági, a részönkormányzati testületi és ezeken keresztül a képviselő-testületi döntéshozatalra.

---

858 Vö. Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5036/2012/6. számú határozata.

859 Mőtv. 46. § (1) bek.

860 Mőtv. 57. § (1) bek. 5. mondata.

861 Mőtv. 58. § (1) bek. 2. fordulata.

862 Mőtv. 57. § (1) bek. 6. mondata.

863 Mőtv. 62. § (1) bek.



### 13.3.7 A helyi média és az internet szerepe

A helyi közakarat formálásában manapság egyre fontosabb szerepet kap az **önkormányzatok hivatalos lapja, a helyi újság, a kábeltelevízió, az önkormányzati honlap, az SMS-alapú kommunikáció, a közösségi oldalak**. A legutóbbi adatok szerint honlappal az önkormányzatok 2/3-a rendelkezik, amelyek napjainkban kulcsszerepet játszanak a lakosság, a választópolgárok gyors és hiteles tájékoztatásában.

E honlapok többségén ugyanis az informatikában kevésbé jártas felhasználók is könnyen megkereshetik az adott önkormányzat legfontosabb adatait (az önkormányzati vezetők, a képviselő-testület tagjainak névsora, fogadónapok, fogadóórák stb.); megtekinthető a polgármesteri hivatal szervezeti felépítése, az ügyintézőkkel való kapcsolattartás formái (telefon, email stb.); esetenként még az ügyintézéshez szükséges nyomtatványok is letölthetők. Megtekinthetők az önkormányzati döntések (rendeletek, határozatok), ideális esetben a közöttük való keresés is biztosított; fontos információkat kaphatunk a bizottságok, a településrészi önkormányzatok összetételéről, tagságáról, működéséről; a tanácsnokok létéről, funkcióiról; az önkormányzat társulásairól, a testvérvárosi kapcsolatokról. A honlap segítséget nyújthat az önkormányzatnak ahhoz is, hogy ezen keresztül tájékoztassa a lakosságot a képviselő-testületi, bizottsági, valamint a településrészi önkormányzati testületi ülésekről, a helyi közakarat formálásának fórumairól (közmeghallgatás, falugyűlés, község- és várospolitikai fórum, városrész-tanácskozás), azok helyéről, időpontjáról, témájáról, előadóiról stb. Ma már léteznek olyan elektronikus fórumok is, ahová írni-válaszolni is lehet.<sup>864</sup> A honlapok működtetése ma már nem jár számottevő kiadással, fontos követelmény azonban az azokon található információk folyamatos naprakész állapotban tartása, frissítése.

864 Egy példa erre: <http://www.budaors.hu/?module=forum>.



# 14. FEJEZET

## A helyi önkormányzatok társulásai

### 14.1 Az önkormányzati társulások alapjai

A **Charta** biztosítja a helyi önkormányzatok számára azt a jogot, hogy más önkormányzattal szabadon társuljanak. „A helyi önkormányzatok jogosultak arra, hogy hatáskörük gyakorlása körében közös érdekeltségű feladatok megoldása érdekében együttműködjenek és törvényi keretek között más helyi önkormányzatokkal társulást hozzanak létre.”<sup>865</sup>

Ez a jog kiterjed az országon belüli és más országokban lévő önkormányzatokkal létrehozandó társulásokra egyaránt. A **szabad társulás joga** egyfelől az önkormányzati autonómia fontos eleme, másfelől lehetőség az önkormányzati feladatok ésszerűbb és hatékonyabb ellátására. A szabad társulás joga mellett a Charta kimondja, hogy a helyi önkormányzatok érdekképviselőt hozhatnak létre, és tagjai lehetnek nemzetközi szervezeteknek.

A magyar jogrendben az **Alaptörvény** rögzíti a helyi önkormányzatok társulási jogát.<sup>866</sup> Hasonlóan a Chartához, az Alaptörvény is a szabad társulás elvének kimondásával együtt az érdek-képviselői szövetségek létrehozására, más országok helyi önkormányzataival való együttműködésre, nemzetközi önkormányzati szervezetben való tagságra is felhatalmazást ad.

Ugyanakkor az Alaptörvény szerint egyszerű többséggel elfogadott törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását.<sup>867</sup> A szakirodalomban felmerült, többen tárgyalták azt a kérdést, hogy alkotmányosan korlátozható-e a helyi önkormányzatok szabad társuláshoz való joga. Megítélésünk szerint ez nem jelenti a szabad társulás elvének feladását, hiszen a társulás joga – a törvény keretei között – biztosított az önkormányzatok számára. A kötelező társulás törvényi előírása önmagában nem eredményezi a társulási jog kiüresítését. Amennyiben a kötelező társulás előírása alkotmányos célkitűzéseknek megfelelően, indokoltan és az elérni kívánt célokkal arányosan történik, nem merülnek fel alkotmányossági aggályok.

865 Charta 10. cikk.

866 Alaptörvény 32. cikk (1) bek. k) pont.

867 Alaptörvény 34. cikk (2) bek.

## 14.2 A helyi önkormányzatok társulásaira vonatkozó szabályok kialakulása

A jobb megértés érdekében érdemes a hatályos szabályozáshoz vezető utat áttekinteni.

Magyarországon az aprófalvas településszerkezet, valamint a legkisebb települést is megillető széles körű feladat- és hatáskörök miatt nagyon hamar kiderült, hogy az önkormányzati feladatok ellátásának színvonalában jelentős különbségek alakultak ki. Főként a kis települések önkormányzatai számára gyakran megoldhatatlan nehézséget okoz egyes közszolgáltatások biztosítása, ezért az önkormányzati rendszer megalkotását követően hamar felmerült az igény a probléma orvoslására. Az egyik lehetséges megoldás az egyes önkormányzati **feladatok közös ellátása**. Az önkormányzati társulások megalakítására adott alkotmányos felhatalmazás, valamint az Ötv. szabályai lehetővé tették ugyan az önkormányzatok számára társulás létrehozását, azok általánossá válását több tényező is akadályozta. Egyrészt időben túl közel volt a sokak számára rossz emlékkü közös községi tanácsok tapasztalata, másrészt az önkormányzatok álláspontja szerint nem volt kellő jogi és pénzügyi ösztönző a társulások létrehozására. Az Ötv. sok nyitott kérdést hagyott a végrehajtás során, amelyekre az önkormányzatok gyakorlata sem talált megoldást. Ezért az Országgyűlés 1997-ben megalkotta a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló törvényt.<sup>868</sup>

A Ttv. az Ötv.-ben meghatározott társulási formákat (intézményi társulás, hatósági igazgatási társulás, társult képviselő-testület és körjegyzőség) szabályozta, és ezzel megkönnyítette az önkormányzatok számára az ellátandó feladatok társulási formájának kiválasztását. A törvény a társulási típusokat az alábbiakban határozta meg:

- megbízáson alapuló társulás;
- intézmény közös fenntartása;
- közös döntéshozó szerv létrehozása;
- jogi személyiségű társulás létrehozása.

A Ttv. segítette ugyan az önkormányzati társulások megalakítását, de nem hozott áttörést a közös feladatellátásban. Ugyanakkor a meglévő társulási tapasztalatokat értékelve bebizonyosodott, hogy az egyes feladatok ellátására létrehozott társulások eredményesen működnek. Megalakításuk és működésük pénzügyi és jogi eszközökkel történő ösztönzése a **közszolgáltatások színvonalának** emelésével járhat. Az önkormányzatok közösen jobb iskolákat, biztonságosabb szociális ellátást, gyorsabb hatósági ügyintézés tudnak biztosítani állampolgáraik számára. A 2004-ben megalkotott, a **többcélú kistérségi társulásokról** szóló törvény ezt a célt szolgálta.<sup>869</sup> A törvény megalkotása előtt a Belügyminisztérium IDEA néven tudományos kutatási programot indított, amelynek

868 Ttv. (1997. évi CXXXV. törvény).

869 Tkt. (2004. évi CVII. törvény).

keretében szakemberek feldolgozták az eddigi tapasztalatokat, és modellkísérletekkel készítettek elő az önkormányzatok számára a – jó színvonalú – közszolgáltatást leginkább elősegítő optimális szabályozást.

A többcélú kistérségi társulás (mint az elnevezéséből is kiderül) **többféle feladat** ellátása céljából létrehozott társulás. Az egyes feladatok ellátásának társulásban történő megszervezését a központi költségvetés **többletnormatívával** támogatta, amely természetesen ösztönzően hatott a társulási kedvre. A kormányzati ciklus végére valamennyi kistérségben megalakultak a többcélú kistérségi önkormányzati társulások.

A többcélú kistérségi társulások, valamint az Ötv., a Ttv. és a Tkt. alapján létrehozott egyéb önkormányzati társulások önkéntes társulások voltak, igaz, erős pénzügyi ösztönzéssel. Már ekkor felmerült a kötelező társulások létrehozásának szándéka, azonban a szabályozáshoz szükséges kétharmados parlamenti támogatást akkor még nem kapta meg ez az elképzelés.

A legfontosabb közszolgáltatások nagy részének állami feladatkörbe vonásával a társulások iránti igény lanyhult, de nem szűnt meg teljesen. A társulásban történő önkormányzati feladatellátást a központi költségvetés 2010 óta is folyamatosan támogatja. „...A jogalkotó a jövőben valószínűleg kevesebb, de több települést egyesítő társulással számol, hiszen a differenciált feladat- és hatáskör-telepítés kiteljesedésével több, azelőtt társulási szinten megvalósított közfeladat települési önkormányzati feladat lehet, mint ahogyan például a járászékhely városi járési szintű kötelező közszolgáltatási feladatok telepítésével a többcélú kistérségi társulások szerepét veheti át részben.”<sup>870</sup>

A Ttv. és a Tkt. 2013. január 1-jén hatályát veszítette, és a társulásokra vonatkozó szabályozás beépült az MÖtv.-be. Az alábbiakban ezt mutatjuk be részletesen.

### 14.3 A helyi önkormányzati társulások általános szabályai

Az Alaptörvény lehetővé teszi, hogy egyszerű többséggel elfogadott törvény az önkormányzati feladatok ellátására kötelező társulást írjon elő, mégis az MÖtv. alapvetően az önkéntes társulás elvén alapul, amikor kimondja:

A helyi önkormányzatok képviselő-testületei megállapodhatnak abban, hogy **egy vagy több önkormányzati feladat- és hatáskör**, valamint a polgármester és a jegyző feladat- és hatáskörének hatékonyabb, célszerűbb ellátására jogi személyiséggel rendelkező társulást hoznak létre.<sup>871</sup> A helyi önkormányzati társulásokra vonatkozó szabályozásban fontos változás, hogy csak **jogi személyiséggel** rendelkező társulás hozható létre.

Az MÖtv. a **képviselő-testület szervei** között felsorolja a társulást, amely az önkormányzati feladatok ellátását biztosítani hivatott sajátos szerve a képviselő-testületnek. Ez azt jelenti, hogy a jogalkotó hatáskörök gyakorlásának átruházását is lehetővé teszi a helyi önkormányzatok társulásai számára.

870 BODNÁR Norbert: *Az önkormányzatok társulásai, azok változásai az új Ötv. tükrében*. Magyar Közigazgatás, 2012/2. 65.

871 MÖtv. 87. §.

## 14.4 A helyi önkormányzati társulások létrehozása

### 14.4.1 A társulás létrehozása, csatlakozás, kiválás, kizárás

A társulás létrehozásának első lépése annak a szükségletnek a felismerése, hogy más önkormányzatokkal együttműködve célszerűbben, hatékonyabban (olcsóbban) és/vagy jobb színvonalon lehet ellátni egyes önkormányzati feladatokat. Az önkormányzatoknak előzetesen szükséges alaposan feltárniuk az adott feladat ellátásához szükséges feltételeket, adottságokat és valamennyi lehetséges körülményt. A társulási szándék nyilvánítása után célszerű a társulni szándékozó önkormányzatoknak közös **hatástanulmányt** készíteniük. Ez megalapozza a helyes döntést és segíti az önkormányzati testületi döntéshozatalt.

A társulást a helyi önkormányzatok képviselő-testületei **írásbeli megállapodással** hozzák létre.<sup>872</sup> A társulásban részt vevő képviselő-testületek mindegyikének **minősített többséggel** hozott döntése szükséges a társulási megállapodás jóváhagyásához, módosításához vagy a társulás megszüntetéséhez. A törvény rendelkezik arról is, hogy a társulási megállapodást a polgármester írja alá.

Társulást létrehozni bármilyen időponttól lehet. Társulásból kiválni azonban a **naptári év utolsó napjával**, csatlakozni pedig a naptári év **első napjától** lehet. A zökkenőmentes feladatellátás miatt szükséges ez a szabály, hiszen az év közbeni kiválás megnehezítené például az intézményi működést, az elszámolást. Ugyanakkor a törvény biztosítja a szabálytól való eltérés lehetőségét. Ha a társulásban részt vevő helyi önkormányzatok más megoldást szeretnének választani, a társulási megállapodásban ezt megtehetik.

Ugyancsak a működés biztonsága érdekében rendelkezik a törvény arról is, hogy a társuláshoz való csatlakozásról, vagy a társulásból való kiválásról legalább **hat hónappal korábban** kell dönteni. Ehhez a döntéshez is a képviselő-testület megválasztott tagjai többségének szavazata (minősített többség) kell. A döntésről tájékoztatni kell a társulási tanácsot.

A társulás létrehozásakor, a csatlakozásakor és a kiváláskor az önkormányzat dönt arról, hogy változtat-e a feladatellátás formáján. Előfordulhat azonban, hogy mások (más önkormányzatok képviselői) hoznak döntést az adott önkormányzat társulási tagságáról. Ez a **kizárás** esete. A társulási tanács minősített többséggel dönt a társulásból történő kizárásról. A kizárás feltételeiről nem rendelkezik a törvény, de megítélésünk szerint komoly ok szükséges ahhoz, hogy egy (vagy több) önkormányzatot a többiek kizárjanak. Vélhetően ilyen eset akkor fordulhat elő, ha a társult önkormányzatok között az egyik szereplő magatartása miatt feloldhatatlan feszültség alakul ki, vagy a többség szerint okafogyottá válik (ellehetetlenül) az egyik (esetleg több) önkormányzat részvétele a társulásban.

872 Mőtv. 88. §.

### 14.4.2 A társulási megállapodás

A törvény előírja a társulási megállapodás **kötelező tartalmi** elemeit. A társulási megállapodásnak tartalmaznia kell:

- a társulás nevét, székhelyét,
- a társulás tagjainak **nevét, székhelyét**, képviselőjét,
- a társuláshoz tartozó települések **lakosságszámát**,
- a társulás által ellátott **feladat- és hatásköröket**,
- a társulás döntéshozó szervét, a döntéshozó szervének tagjait megillető **szavazatarányt**,
- **döntéshozatalának** módját, a minősített többségű döntéshez kötött ügyek felsorolását,
- a közös fenntartású **intézmények** megnevezését,
- a társulás fenntartásával, működtetésével kapcsolatosan az egyes képviselő-testületek **pénzügyi hozzájárulásának** mértékét, teljesítésének módját,
- a társulás tagjai által vállalt pénzügyi hozzájárulás **nem teljesítése** esetén irányadó eljárást,
- a társulás **vagyonát** és a vagyónátadás feltételeit,
- a tulajdonosi jogok és kötelezettségek **gyakorlásának** rendjét,
- intézmény közös alapítása esetén az **alapítói jogok** gyakorlására vonatkozó részletes rendelkezéseket,
- a társulás általános rendjétől **eltérő** feladatellátás módját (például a tagok egy része számára nyújtott szolgáltatás, saját intézmény útján más tagok részére nyújtott szolgáltatás),
- a társulás szolgáltatásai igénybevételének a társulás által meghatározott **feltételeit**,
- a társulás működéséről évente legalább egy alkalommal történő **beszámolás** kötelezettségét,
- a társulás működésének **ellenőrzési** rendjét,
- a megállapodás **módosításának** feltételeit,
- a társulásból történő **kiválás** és **kizárás** feltételeit,
- a társulás megszűnése esetén a tagok egymással való **elszámolásának** kötelezettségét, módját,
- azt, amiben a képviselő-testületek **megállapodtak**.

A törvény a társulási megállapodás kötelező elemei felsorolásában külön szerepelteti a képviselő-testületek megállapodását, ezzel is kiemelve, hogy a helyi körülményekhez és a társult önkormányzatok elhatározásához illeszkedő, rugalmas önkormányzati társulási rendszert kíván létrehozni.

## 14.5 A helyi önkormányzati társulások működése

### 14.5.1 A társulás működésének általános szabályai

Az Mötv. felhatalmazza az önkormányzati társulásokat, hogy feladatkörükben a közszolgáltatások ellátására:

- költségvetési szervet;
- gazdálkodó szervezetet;
- nonprofit szervezetet;
- egyéb szervezetet **alapítsanak**.

Hasonlóan az önkormányzatok vállalkozásaihoz, a társulás is csak olyan vállalkozásban vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét.

Az önkormányzati társulás **működési költségeihez** a társulást alkotó önkormányzatok kötelesek hozzájárulni. Fő szabályként a hozzájárulás mértékéről a társulási megállapodásban rendelkeznek. Ha ezt elmulasztják, a törvényi rendelkezésnek megfelelően az általuk képviselt települések lakosságszámának arányában kötelesek hozzájárulni a társulás működéséhez.

A társulás **saját vagyonnal** rendelkezhet. Ez azt jelenti, hogy a társulás vagyona elkülönül a társulást alkotó önkormányzatok vagyonától, arról nem az önkormányzatok, hanem az önkormányzati társulás döntéshozó szerve jogosult dönteni. A társulás megszűnése, a társulásból történő kiválás vagy kizárás esetén a társulás vagyonát annak a tagnak kell visszaadni, amelyik azt a társulás rendelkezésére bocsátotta. A **vagyontárgy kiadását** – a társulásból történő kiválás esetén – a társulási megállapodásban meghatározott időtartamra, de legfeljebb öt évre el lehet halasztani, ha annak természetben történő kiadása veszélyeztetné a társulás további működését. Ez a szabály hivatott biztosítani a közösség érdekét, hiszen ha például a társulásból kiváló önkormányzat azonnali időponttal visszakövetelhetné a társulás rendelkezésére bocsátott azon ingatlant, amelyben a közös intézmény működik, az nagy valószínűséggel ellehetetlenítené a társulás működését. A törvény ugyanakkor a társulásból kiváló önkormányzat számára is biztosít garanciát, amikor előírja, hogy ebben az esetben az önkormányzatot használati díj illeti meg, amelyről szerződésben kell rendelkezni.

### 14.5.2 A társulási tanács

A helyi önkormányzati társulás döntéshozó szerve a **társulási tanács**. A társulási tanácsot a társult önkormányzatok képviselő-testületei által delegált tagok alkotják. A delegált tagok a megállapodásban meghatározott számú szavazattal rendelkeznek.



A társulási tanács döntését **határozattal** hozza. A társulási tanács határozatai lehetnek normatív vagy egyedi határozatok. Előfordulhat, hogy a társulásnak olyan ügyben kell döntenie, amelyben – ha az önkormányzat egyedül látná el az adott feladatot – az önkormányzatnak rendeletben kellene döntenie. Ilyenkor valamennyi társult önkormányzatnak meg kell alkotnia a rendeletet a saját illetékességi területére vonatkozóan.

A társulási tanács akkor **határozatképes**, ha ülésén a megállapodásban meghatározott számú, de legalább a szavazatok több mint a felével rendelkező képviselő jelen van. Ez azt jelenti, hogy a társulási megállapodás **szigorúbb** feltételeket is előírhat, de a szavazatok több mint a felével rendelkező megbízottak jelenlétét meg kell követelni, ennél enyhébb szabályt nem enged a törvény. A javaslat elfogadásához a megállapodásban meghatározott számú, de legalább annyi képviselő szavazata szükséges, amely meghaladja a jelen lévő képviselők szavazatainak több mint a felét. Ez a szabály azt hivatott garantálni, hogy minden döntés mögött a képviselt lakosság többsége akaratainak kifejeződése legyen.

A **tíznel több tagból álló** önkormányzati társulás társulási tanácsának érvényes döntéséhez a megállapodásban meghatározott számú, de legalább annyi tag igen szavazata szükséges, amely meghaladja a jelen lévő tagok szavazatainak a felét és az általuk képviselt települések lakosságszámának egyharmadát. Ez a szabály a kis lélekszámú településeket segíti abban, hogy egy nagy lélekszámú település is kénytelen legyen megállapodásra jutni a kisebbekkel, ne tudja meghatározó befolyásával eldönteni (eldöntetni) a társulás ügyeit.

A társult önkormányzatok a társulási megállapodásban egyes ügyeket **minősített többséggel** eldöntendőnek nyilváníthatnak. Ilyenkor döntenie kell arról is, hogy hány szavazatot jelent a minősített többség. A minősített többséghez legalább annyi tag igen szavazata szükséges, amely eléri a társulásban részt vevő tagok szavazatának több mint a felét és az általuk képviselt települések lakosságszámának a felét.

Törvény vagy a társulási megállapodás eltérő rendelkezése esetén a társulás minden tagját **egy szavazat** illeti meg. Ez a szabály nyilvánvalóan ritkán kerül alkalmazásra, hiszen a nagyobb társult önkormányzatok abban érdekeltek, hogy lakosságszámuk kifejeződjön a társulási tanács döntéshozatala során, ezért ragaszkodni fognak a szavazati arányban való megállapodáshoz.

A döntéshozatali eljárás **egyéb szabályairól** a társulás tagjai szabadon döntenek. A működés szabályaira vonatkozó megállapodást minden esetben a társulási megállapodásban kell rögzíteni.

A társulási tanács tagjai közül **elnököt** választ, aki összehívja és vezeti a társulási tanács üléseit. A társulási tanács alelnököt is választhat, de ez nem kötelező. Alelnök hiányában, vagy az elnök és alelnök együttes akadályoztatása esetén a társulási tanács összehívásáról és az ülés vezetéséről a korelnök gondoskodik.

A társulási tanács döntéseinek előkészítése, végrehajtásuk szervezése érdekében **bizottságot** alakíthat. Ez nem kötelező, de nagyobb, vagy sokféle feladatot ellátó önkormányzati társulás esetén segítheti a munkát a bizottsági rendszer. Az eddigi tapasztalatokat figyelembe véve társulási bizottságok alakíthatók szakpolitikákhoz, vagy a társuláshoz tartozó önkormányzatok egy-egy térségéhez kötődően. Ha a társulási meg-

állapodás eltérően nem szabályoz, akkor a társulási bizottságokra az önkormányzati bizottságokra vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

A társulások munkáját **munkaszervezetek** segítik, amelyek közreműködnek a döntések előkészítésében és a végrehajtás szervezésében. Az önkormányzati társulás létrehozhat saját munkaszervezetet, de dönthet úgy is, hogy a társult önkormányzatok valamelyikének hivatala látja el a munkaszervezet feladatait. Eltérő megállapodás hiányában a társulás székhelyének polgármesteri hivatala a munkaszervezet (ez értelemszerűen lehet közös önkormányzati hivatal is).

A társulási tanács ülésein a társult önkormányzatok jegyzői tanácskozási joggal részt vehetnek.

## 14.6 A helyi önkormányzatok egyéb együttműködése

### 14.6.1 A társult képviselő-testület

Az Mötv. a helyi önkormányzatok társulásairól szóló szabályoktól elkülönítve rendelkezik egy sajátos társulási formáról, a **társult képviselő-testületről**.<sup>873</sup> Kimondja, hogy a települési képviselő-testület más települési képviselő-testülettel társult képviselő-testületet alakíthat. Ezzel a törvényi felhatalmazással vélhetően akkor élnek az önkormányzatok, ha a település mérete, a közfeladatok ellátásának módja indokolja, hogy közösen „önkormányozzanak”.

A társult képviselő-testület az alakuló ülésén határozatba foglalja a megalakulását, felsorolja a társult képviselő-testülethez tartozó településeket, azok székhelyét. A társult képviselő-testület maga dönt **szervezetéről és működési rendjéről**. A működésre vonatkozó szabályoknál mindössze azt írja elő a törvény, hogy bármely résztvevő település polgármesterének kezdeményezésére össze kell hívni a társult képviselő-testület ülést.

A társult képviselő-testületek részben vagy egészben egyesítik **költségvetésüket**. A társult képviselő-testületek **közös önkormányzati hivaltal** tartanak fenn, és intézményeiket közösen működtetik. Azokban az ügyekben, amelyek kizárólag egy meghatározott települést érintenek, az adott település (települések) képviselő-testülete jogosult önállóan dönteni.

A társult képviselő-testület megalakításának egyszerűsített módjára is lehetőséget biztosít a törvény. Társult képviselő-testület alakítható úgy is, hogy az érdekelt települési képviselő-testületek a települések **lakosságának arányában** választják meg annak tagjait a települési képviselők közül.

A törvény társult képviselő-testület alakítására csak a települési önkormányzatot hatalmazza fel, ezért annak a megyei önkormányzat nem lehet részese.

873 Mötv. 56. §.

### 14.6.2 A közös önkormányzati hivatal

Mint arról már írtunk, az Alaptörvény szerint törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását. Ezen felhatalmazás alapján az Möt. közös **önkormányzati hivatal** alakítását rendeli el az azonos járáson belüli községi önkormányzatok számára, amelyek területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól és a községek lakosság száma nem haladja meg a kétezer főt.

A közös hivatal nézetünk szerint kötelező társulás, amelyre azonban a helyi önkormányzati társulások megalakítására, szervezetére és működésére előírt szabályok nem vonatkoznak, a törvény speciális szabályokat ír elő számukra. Ezeket a szabályokat a polgármesteri hivatalról, a közös önkormányzati hivatalról és a megyei önkormányzati hivatalról szóló fejezetben tárgyaljuk részletesen.

### 14.6.3 A fővárosi kerületi önkormányzatok társulása

A fővárosi kerületi önkormányzatok az Möt. általános szabályai alapján társulhatnak feladataik hatékonyabb, célszerűbb ellátására. A törvény abban az esetben ír elő külön szabályt számukra, amikor a **fővárosi önkormányzat** megállapodik egy (vagy több) **kerületi önkormányzattal**, hogy a fővárosi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben a kerületi önkormányzat vagy önkormányzati társulás jár el. Ilyenkor a fővárosi önkormányzat köteles az átadott feladatok arányában az ellátásukhoz szükséges anyagi eszközöket a kerületi önkormányzatnak vagy a társulásnak átadni.



# 15. FEJEZET

## Az önkormányzatok gazdálkodása

### 15.1 A gazdálkodás általános szabályai

A helyi önkormányzatok meghatározzák költségvetésüket, s a költségvetésük alapján önállóan gazdálkodnak.<sup>874</sup>

Költségvetésük az államháztartás részét képezi.

Az önkormányzati alrendszer költségvetése a központi költségvetéstől elkülönül, de ahhoz a központi költségvetési támogatásokkal kapcsolódik.<sup>875</sup>

Nem véletlen tehát, hogy a vonatkozó legfontosabb szabályokat – a mindenkor éves költségvetési törvényen kívül – az államháztartásról szóló törvény tartalmazza. Az önkormányzatok költségvetésének összeállításánál, s ezzel összefüggésben a költségvetés alapján történő gazdálkodás szempontjából az államháztartás működésének szabályai a meghatározóak.

Az Alaptörvény felsorolja az önkormányzatoknak azokat az alkotmányos feladat- és hatásköreit, amelyek a helyi önkormányzás lényegét adják.

Az Alaptörvény az önkormányzatok működésének – létének – céljaként a helyi közügyek intézését és a helyi közhatalom gyakorlását határozza meg. Tehát nem „önkormányzati alapjogokról” szól, hanem a **helyi közügyekről** és ezek összetevőiről.

A helyi közügyek körébe tartozik – többek között – a **tulajdonosi jogok** gyakorlása. A helyi önkormányzatot – törvényben meghatározott eltérésekkel – megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, illetve terhelik. E tulajdonosi jogok gyakorlásáról pedig a képviselő-testület rendelkezik.<sup>876</sup>

Az Alaptörvény a helyi önkormányzatok tulajdonosi autonómiáját védi, amely jelenti mind a már megszerzett tulajdon védelmét, mind pedig a további tulajdonszerzésre vonatkozó lehetőséget.

A helyi közügyek intézése körében külön elemként került meghatározásra a – már említett – **költségvetés alapján történő önálló gazdálkodás**.

A költségvetés elfogadása a helyi önkormányzatok joga s egyben kötelezettsége is.

Az Alaptörvény a helyi közügyek körében tartalmazza a helyi önkormányzatnak azon jogát, hogy bevételeivel és vagyonával a kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozhasson. A **vállalkozási tevékenység** korlátait az Mőtv. tartalmazza.

874 Alaptörvény 32. cikk (1) bek. f) pont.

875 Mőtv. 111. § (1) bek.

876 Mőtv. 107. §.

Az egyik ilyen korlát, hogy a vállalkozási tevékenység nem veszélyeztetheti a kötelező feladatok ellátását. Ez a szabály az Alaptörvény által alkotmányos rangot nyert. A másik korlát, hogy az önkormányzat csak olyan vállalkozásban vehet részt, amelyben felelősége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét.

Fontos – ide tartozó – szabály, hogy önkormányzati rendelettel valamely vagyontárgy vagy vagyonrész vállalkozásba történő bevitele helyi népszavazáshoz is köthető.

A helyi közügyek körében említi az Alaptörvény az önkormányzatok **adómegállapítási jogát**, amely az egyik legrégebbi – a Chartában is garantált – önkormányzati jog. Az erre vonatkozó szabályokat törvény tartalmazza.

Az önkormányzatok – a helyi közügyekhez kapcsolódóan – **közszolgáltatásokat** nyújtanak. Már a fent említett szabályozásból adódóan is – miszerint az önkormányzatok saját tulajdonnal rendelkeznek, és költségvetési bevételeikkel, kiadásaikkal önállóan gazdálkodnak – levezethető, de a törvénynek az önkormányzat vagyonára vonatkozó szabályozásából egyértelműen kiderül: az önkormányzati tulajdon célja azoknak a közszolgáltatásoknak a biztosítása, illetve feltételeinek a megteremtése, amelyeket az önkormányzatok elsősorban kötelező, másodsorban önként vállalt feladatként ellátnak.

Az önkormányzatok önálló gazdálkodásának tehát feltétele a saját tulajdonnal, a saját bevétellel és kiadással való önálló rendelkezés, döntési szabadság. Ez biztosítja ugyanis a közszolgáltatások nyújtásához szükséges hátteret.

Az önkormányzatok önálló gazdálkodásának célja és értelme a helyi közfeladatok, közszolgáltatások pénzügyi megalapozása, a bevételek és kiadások összehangolása, az önkormányzat költségvetésének egyensúlyban tartása.

A gazdálkodással kapcsolatos **felelősség** megoszlik a képviselő-testület és a polgármester között. Az önkormányzat gazdálkodásának **biztonságáért** a képviselő-testület, a gazdálkodás **szabályszerűségéért** a polgármester felelős.<sup>877</sup>

A gazdálkodás akkor biztonságos, kiegyensúlyozott, ha hosszabb időszak alatt is összhang van a bevételek és a kiadások között. Ennek kialakítása és megtartása elsődlegesen a képviselő-testület felelősége. Ezt legfőképpen azokkal a megalapozott, körültekintő, szakmailag jól előkészített döntésekkel érheti el, melyek a költségvetéshez kapcsolódnak. Ide tartoznak a költségvetési rendelet elfogadásán és módosításán túl mindazok a döntések, melyek a bevételek növelésére irányulnak (például helyi adórendeletek, ingatlanok hasznosításával összefüggő döntések).

A polgármester a gazdálkodás szabályszerűségét a jegyző és a polgármesteri hivatal szakmai közreműködésével tudja leginkább biztosítani. Fontos feladat a gazdálkodás szabályszerűsége érdekében a jól kidolgozott, a jogszabályoknak és a helyi sajátosságoknak megfelelő belső pénzügyi szabályzatok elkészítése és alkalmazása. Legalább ilyen fontos az előírások betartásának ellenőrzése: a vezetői ellenőrzés, a belső ellenőrzés, a belső kontrollok működtetése. A gazdálkodás szabályszerűségét – egyszersmind biztonságát – szolgálja annak betartása, hogy költségvetési felhatalmazás nélkül kötelezett-

---

877 Mőtv. 115. § (1) bek.

seget vállalni, utalványozni, illetőleg e döntéseket szakmailag igazolni, érvényesíteni, ellenjegyezni nem szabad.

A szakmailag hibás, megalapozatlan, jogszerűtlen döntések veszteséges gazdálkodáshoz vezethetnek, amelynek következményei és az ezzel kapcsolatos felelősség az önkormányzatot terhelik. Ennek egyik lehetséges következménye adósság keletkezése, s ez akár az önkormányzat elleni adósságrendezési eljárás megindításához is vezethet.

## 15.2 Az önkormányzat költségvetése

Az Mőtv. rögzíti, hogy a helyi önkormányzat a kötelező és az önként vállalt feladatait a gazdálkodásának alapját jelentő egységes költségvetéséből finanszírozza. E finanszírozás érdekében forrásokra van szükség. E forrásokat és a feladatellátás kiadási előirányzatait az önkormányzat költségvetési rendelete elkülönítetten tartalmazza. Fontos szabály a gazdálkodás, költségvetési egyensúly szempontjából, hogy a költségvetési rendelet nem tartalmazhat működési hiányt, az a költségvetésben nem tervezhető.<sup>878</sup>

A költségvetés megállapítása – csakúgy, mint a végrehajtásáról szóló beszámoló (zárszámadás) elfogadása – rendeletben történik, következésképpen a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe tartozik.

A költségvetés összeállításának részletes szabályait az Áht., illetve annak végrehajtási rendelete, az Ávr. határozza meg. A finanszírozás rendjét a mindenkori éves költségvetési törvény szabályozza.

Az önkormányzat költségvetésének előkészítésében meghatározó szerepe van a **költségvetési koncepciónak**. A következő évre vonatkozó költségvetési koncepciót a jegyző készíti el. A koncepció összeállítása előtt áttekinti az önkormányzat költségvetési szerveinek következő költségvetési évre vonatkozó feladatait, az önkormányzat bevételi forrásait.

Ezt követően a polgármester a koncepció tervezetéről kikéri a bizottságok véleményét, és azt a koncepció tervezetéhez csatolja. A pénzügyi bizottság hangsúlyozottabb szerepe érvényesül e vonatkozásban akkor, amikor a jogszabály külön is kimondja, hogy a pénzügyi bizottság a koncepció tervezetének egészéről véleményt alkot. Nyilván ott, ahol pénzügyi bizottság létrehozása kötelező (a kétezzer fő lakosságszámot meghaladó településeken), illetve ahol – ha nem is kötelező – a képviselő-testület létrehozta azt.

A polgármester a költségvetési koncepció tervezetét október 31-ig nyújtja be a képviselő-testületnek elfogadásra, amelyről a képviselő-testület határozatban dönt.

Még a költségvetés előkészítéséhez, de már az annak elfogadását célzó szakaszhoz tartozik a **költségvetési rendelet** előkészítése és a rendelettervezet (annak mellékleteivel együtt történő) elkészítése. Ez szintén a jegyző feladata.

A jegyző a rendelettervezetet az önkormányzat költségvetési szerveinek vezetőivel egyezteteti, s az egyeztetést írásban rögzíti.

878 Mőtv. 111. § (2), (3), (4) bek.

A polgármester a rendeletervezetet és az egyeztetés eredményét a képviselő-testület bizottságai elé terjeszti.

A pénzügyi bizottság – ismét „ráerősítve” az előbbi rendelkezésre – írásban véleményezi a költségvetési rendelet tervezetét.

Ezt követően a polgármester a költségvetési rendelet végleges tervezetét a képviselő-testület elé terjeszti, s az előterjesztéshez csatolja legalább a pénzügyi bizottság írásos véleményét.

A költségvetési rendeletervezet képviselő-testület részére történő benyújtásának határideje a költségvetési törvény hatálybalépését követő negyvenötödik nap, amely optimális esetben – feltételezve a törvény január 1-jei hatálybalépését – február 15.

A képviselő-testület tehát az önkormányzat költségvetését rendeletben állapítja meg. Ha e rendeletet legkésőbb március 15-ig nem fogadja el, az **átmeneti gazdálkodásról** rendeletet köteles alkotni.

Következik ezek után a költségvetés végrehajtásának szakasza. Az önkormányzat költségvetésének végrehajtásáért a polgármester felelős, s ő az, aki az önkormányzat nevében a kötelezettségvállalás jogkörével is rendelkezik.

A költségvetés végrehajtásáról évente háromszor kell beszámolni a képviselő-testület felé.

A polgármester a helyi önkormányzat gazdálkodásának első félévi helyzetéről szeptember 15-ig írásban tájékoztatja a képviselő-testületet. A képviselő-testület a **féléves beszámoló** elfogadásáról határozatot hoz.

A gazdálkodás háromnegyed éves helyzetéről a polgármester a költségvetési koncepció ismertetésekor számol be a képviselő-testület részére, aki erről – a **háromnegyed éves beszámoló** elfogadásáról – szintén határozatot hoz.

A költségvetés végrehajtásáról **éves költségvetési beszámolót – zárszámadást** – kell készíteni, melyről a képviselő-testület **rendeletet** alkot.

A jegyző által – a költségvetéssel összehasonlítható módon – elkészített zárszámadási rendelet tervezetét a polgármester a költségvetési évet követő negyedik hónap utolsó napjáig terjeszti a képviselő-testület elé, amellyel egyidejűleg a képviselő-testület részére tájékoztatást ad az önkormányzat vagyonáról is. A zárszámadáshoz ugyanis a vagyonállapotról **vagyonkimutatást** kell készíteni. Ennek alapja az a vagyonnyilvántartás, melyet a törvény értelmében kötelező vezetni, s amelynek tartalmaznia kell az önkormányzati vagyont, annak értékét, változásait és a vagyon elsődleges rendeltetése szerinti közzétételét. A vagyonnyilvántartás (vagyonkataszter) folyamatos vezetése, az adatok hitelességének biztosítása a jegyző feladata.

Mind a költségvetéssel, mind a költségvetés teljesítésével összefüggő adatokat, továbbá az önkormányzat szakmai tevékenységének bemutatására, értékelésére vonatkozó adatok jogszabályban meghatározott körét a jegyző köteles legalább évente a helyben szokásos módon közzétenni. A helyben szokásos mód általában az önkormányzat SZMSZ-ében kerül meghatározásra, ennek legcélszerűbb módja az önkormányzat honlapján történő megjelentetés, közzététel.



### 15.3 Az önkormányzat bevételei

A helyi önkormányzat a feladatai ellátásának feltételeit saját bevételekből, más gazdálkodó szervezetektől átvett bevételekből, valamint központi költségvetési támogatásokból teremti meg.<sup>879</sup>

A helyi önkormányzatok részére az Országgyűlés a feladatfinanszírozási rendszer (nettó finanszírozás) keretében **feladatalapú támogatást** nyújt elsősorban a kötelezően ellátandó feladatok biztosítása érdekében. Összegét a központi költségvetésről szóló törvény határozza meg.

Fontos azonban megjegyezni, hogy amennyiben az önkormányzat a költségvetési évre vonatkozóan nem rendelkezik elfogadott költségvetéssel, vagy nem fogadja el a költségvetési évet megelőző évre vonatkozó zárszámadását, illetve államháztartási beszámolási vagy vagyon-nyilvántartási kötelezettségének nem tesz eleget, az ezek elfogadásának, benyújtásának, illetve elkészítésének határidejét követő hónaptól a mulasztás megszüntetését követő hónapig a nettó finanszírozás keretében nyújtott támogatások folyósítása felfüggesztésre kerül.<sup>880</sup>

Az Országgyűlés – kivételesen – az önként vállalt feladatok ellátására is nyújthat felhasználási kötöttséggel járó, vagy akár felhasználási kötöttség nélküli támogatást.<sup>881</sup>

A feladatfinanszírozási rendszernek azonban biztosítania kell a helyi önkormányzatok bevételi érdekeltiségének fenntartását. Ezért a feladatalapú támogatás elsősorban felhasználási kötöttséggel illeti meg az önkormányzatokat.<sup>882</sup>

A helyi önkormányzat a részére a törvényben előírt kötelező feladatai ellátásához – felhasználási kötöttséggel – nyújtott támogatást éves szinten kizárólag a fent említett feladatainak kiadásaira fordíthatja. Az ettől eltérő felhasználás esetén a helyi önkormányzat köteles a támogatás összegét – az államháztartásról szóló törvényben meghatározott kamatokkal terhelve – a központi költségvetésnek visszafizetni.

Az Országgyűlés kivételes esetben – jogszabályban meghatározott módon – az önkormányzat részére, működőképessége megőrzése érdekében **kiegészítő támogatást** is nyújthat.

Az Mötv. „Az önkormányzati vagyon” cím alatt szerepelteti az önkormányzatok **saját bevételeit**.

A szabályozásnak a törvényben e cím alatti szerepeltetésének oka, hogy a bevételek lehetőségének biztosítása – ugyanúgy, mint a vagyon – célja a közszolgáltatások biztosítása.

Az önkormányzat saját bevételének minősülnek

- a helyi adókból származó bevételek;

879 Mötv. 112. § (1) bek.

880 Mötv. 115. § (2) bek.

881 Mötv. 117. § (1) bek. b) pont.

882 Mötv. 117. § (1) bek. a) pont.

- a saját tevékenységből, vállalkozásból származó bevételek, a nyereség, az osztalék, a koncessziós díj, a hozambevétel, a kamat, a bérleti díj;
- az önkormányzati vagyon és az önkormányzatot megillető vagyoni értékű jog értékesítéséből és hasznosításából származó bevétel;
- a tárgyi eszközök, immateriális javak, részvények, részesedések, gazdasági szervezetek értékesítéséből vagy privatizációból származó bevételek;
- az átvett pénzeszközök;
- a törvény alapján az önkormányzatot megillető illeték-, bírság-, pótlék- és díjbevétel;
- a kezességvállalással kapcsolatos megtérülés;
- az önkormányzat és intézményei egyéb sajátos bevételei.<sup>883</sup>

A feladatok finanszírozása hitel, kölcsön felvétele és más, **adósságot keletkeztető ügylet** útján csak kivételes esetben lehetséges.

Az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletet ugyanis – néhány kivétellel – csak a Kormány előzetes hozzájárulásával köthet. Ennek feltétele továbbá az is, hogy az önkormányzat az e jogszabályi körbe tartozó, adósságot keletkeztető ügyletből származó tárgyévi összes fizetési kötelezettsége az adósságot keletkeztető ügylet futamidejének végéig egyik évben se haladja meg az önkormányzat adott évi saját bevételeinek 50%-át.<sup>884</sup>

Nem tartozik a törvény szerinti adósságot keletkeztető ügyletek körébe – s így a Kormány hozzájárulása nélkül köthető – a likvid hitelre vonatkozó vagy az önkormányzatok adott évi saját bevételeinek 20%-át meg nem haladó, de legfeljebb 10 millió Ft összegű fejlesztési célú adósságot keletkeztető ügyleteinek megkötése (a fővárosi önkormányzat és a megyei jogú városi önkormányzat esetében ez az értékhatár 100 millió Ft). Nem tartozik ide továbbá az önkormányzatok részére a központi költségvetésből nyújtott, az európai uniós vagy más nemzetközi szervezettől megnyert pályázataik önrészenek és az így megnyert támogatások előfinanszírozásának biztosítására szolgáló, adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás sem.<sup>885</sup>

Az önkormányzat működési célra csak likvid hitelt vehet fel.<sup>886</sup> (Likvid hitelnek számít a naptári éven belül lejáró futamidejű hitel.)

## 15.4 Az önkormányzat vagyona, vagyongazdálkodása

Az önkormányzatok tulajdonában lévő vagyon a **nemzeti vagyon** része. Ezzel a vagyonnal – az önkormányzat közzfeladatainak ellátása érdekében – gazdálkodni kell, s az Nvt. rendelkezése szerint az önkormányzatoknak **vagyongazdálkodási tervet** kell készíteniük.

883 Mőtv. 106. § (1) bek. 353/2011. (XII.30.) Korm. rendelet 2. § (1) bek.

884 Gst. 3. § (1), 10. § (1), (3) bek.

885 Gst. 10. § (2) bek.

886 Gst. 10. § (4) bek.

Azaz: az önkormányzat abból a célból, hogy vagyongazdálkodása az önkormányzati közfeladatok ellátását biztosítsa, közép- és hosszú távú vagyongazdálkodási tervet köteles készíteni.

Emellett az önkormányzatoknak **gazdasági programmal, fejlesztési tervvel** is rendelkezniük kell.

Az Möt. rendelkezése szerint a képviselő-testület a hosszú távú fejlesztési elképzeléseket gazdasági programban, fejlesztési tervben rögzíti, mely a képviselő-testület megbízatásának időtartamára vagy azt meghaladó időszakra szól. A gazdasági program, fejlesztési terv helyi szinten meghatározza mindazokat a célkitűzéseket és feladatokat, amelyek a helyi önkormányzat költségvetési lehetőségeivel összhangban, a helyi társadalmi, környezeti és gazdasági adottságok átfogó figyelembevételével a helyi önkormányzat által nyújtandó feladatok biztosítását, színvonalának javítását szolgálják.

A gazdasági program, fejlesztési terv tartalmazza különösen az egyes közszolgáltatások biztosítására, színvonalának javítására vonatkozó fejlesztési elképzeléseket.

Mindkét „terv” – vagyongazdálkodási, fejlesztési – célja tehát a **közfeladatok** ellátása, a **közszolgáltatások** biztosítása.

Ahogy az önkormányzatok vagyonának, úgy a vagyonnal való gazdálkodásának is alapvető célja a **vagyon rendeltetése** a közszolgáltatásokról való gondoskodás feltételeinek biztosítása.

Mindez következik abból is, hogy a helyi önkormányzatok tulajdona **köztulajdon**, amellyel kapcsolatos tulajdonosi jogok és tulajdonosi kötelezettségek a képviselő-testületet illetik meg, illetőleg terhelik. E köztulajdon pedig az önkormányzati feladatok ellátását szolgálja.<sup>887</sup>

Ezek az önkormányzati feladatok lehetnek akár kötelezően ellátandó, akár önként vállalt feladatok.

A kötelezően ellátandó feladatok körét törvény rögzíti.

Az önként vállalt feladatok ellátásáról a képviselő-testület dönt, ennek azonban jelentős korlátai vannak. Egyrészt az önként vállalt feladatok ellátása nem veszélyeztetheti a kötelezően ellátandó feladatok biztosítását.

Másrészt önként vállalt feladatot csak az önkormányzat saját bevételei vagy az erre célra biztosított külön források terhére lehet felvállalni.

Mindezt a kötelezettséget – a kötelező feladatok ellátását – az Alaptörvény is garantálja azzal, hogy kimondja: a nemzeti vagyon – így az önkormányzati vagyon is – védelemben részesül, s e vagyon kezelésének és védelmének célja, a vagyon rendeltetése a **közérdek szolgálata**,<sup>888</sup> illetve a **közfeladatok ellátásának biztosítása**.<sup>889</sup>

887 Alaptörvény 32. cikk (6) bek.

888 Alaptörvény 38. cikk (1) bek.

889 Nvt. 7. § (1) bek.

### 15.4.1 Az önkormányzat vagyona

A helyi önkormányzat vagyona a tulajdonából és vagyoni értékű jogokból áll.<sup>890</sup>

E vagyon része az ingatlan és ingó vagyon, de ide tartoznak a pénzügyi eszközök és a társasági részesedések is, melyek tehát – a vagyoni értékű jogokkal együtt – a nemzeti vagyonba tartoznak.<sup>891</sup>

A helyi önkormányzatot megilletik a **tulajdonosi jogok** és terhelik a **tulajdonosi kötelezettségek**. A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról és a tulajdonosi kötelezettségek teljesítéséről a képviselő-testület rendelkezik.<sup>892</sup>

Az önkormányzat vagyonát, annak értékét és változásait nyilván kell tartani. A nyilvánvártartásnak tartalmaznia kell a vagyon elsődleges rendeltetése szerinti közfeladat megjelölését is.<sup>893</sup>

A **vagyonnyilvántartás (vagyonkataszter)** folyamatos vezetése, az adatok hitelességének biztosítása a jegyző feladata.

Emellett a vagyonállapotról az éves zárszámadáshoz vagyonkimutatást kell készíteni.<sup>894</sup>

Az Nvt. szerint a helyi önkormányzatok vagyona áll egyrészt a **törzsvagyonból**, amely közvetlenül kötelező önkormányzati feladatok ellátását vagy hatáskörök gyakorlását szolgálja.

A törzsvagyon egyfelől **forgalomképtelen törzsvagyon**. Ennek körében megkülönböztetjük a **kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyont**, ezeket az Nvt. sorolja fel.

Forgalomképtelen törzsvagyon továbbá a **nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű önkormányzati vagyon**, amelyeket törvény vagy az önkormányzat rendelete nevesít és szabályoz.

A törzsvagyon másfelől **korlátozottan forgalomképes törzsvagyon**, melynek körét szintén törvény vagy önkormányzati rendelet nevesíti.

A helyi önkormányzatok vagyona áll másrészt **üzleti vagyonból**, amely **forgalomképes vagyon**.

Az önkormányzat tulajdonában lévő vagyon elemeit az alábbi ábra szemlélteti:

---

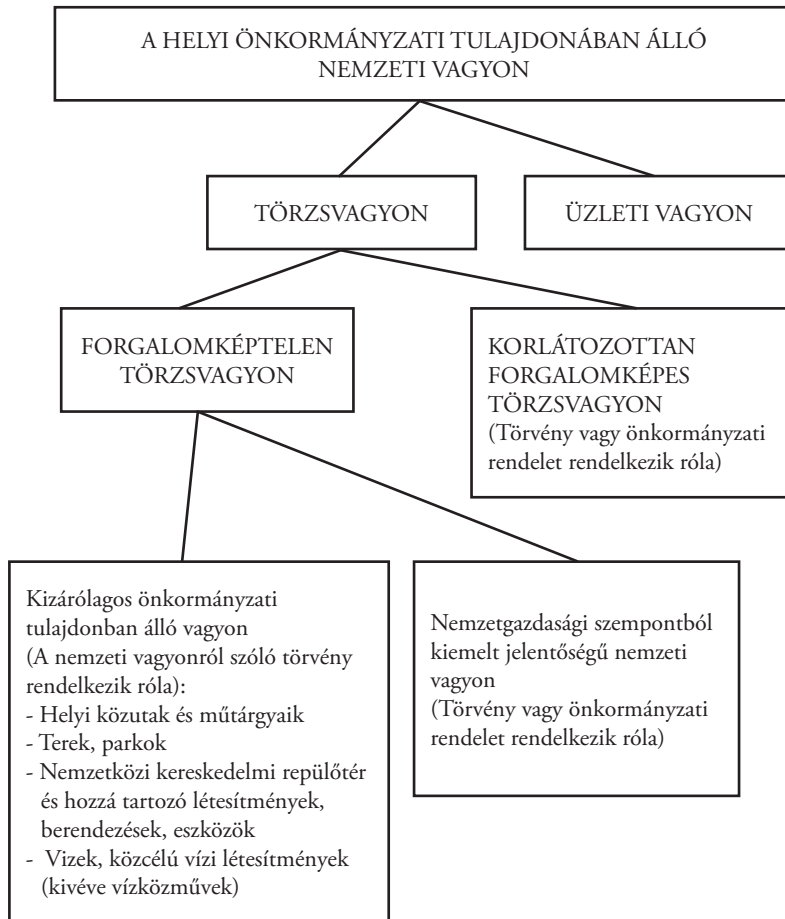
890 Mőtv. 106. § (2) bek.

891 Nvt. 1. § (2) bek.

892 Mőtv. 107. §.

893 Nvt. 10. § (1) bek.

894 Mőtv. 110. § (1), (2) bek.



13. ábra. Az önkormányzat tulajdonában lévő vagyon elemei

Az önkormányzatok vagyona – legyen az törzsvagyon vagy üzleti vagyon – önkormányzati feladatok és célok, helyi **közügyek** és **helyi közhatalmi** feladatok ellátását szolgálja.

Általában is igaz, hogy a helyi önkormányzatok a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében jönnek létre.

#### 15.4.2 Az önkormányzatok részvétele gazdálkodó szervezetekben

A vagyonnal való gazdálkodás korlátja tehát egyrészt az, hogy a vagyon a helyi közügyek ellátását és a helyi közhatalom gyakorlását szolgálja, szolgálhatja.

A közszolgáltatások biztosításának kötelezettsége azonban további korlátok közé szorítja az önkormányzati autonómiát. Az önkormányzatok ugyanis – mint fentebb volt szó róla és korlátairól – vállalkozhatnak is.

Az **önkormányzat** azonban – s ez további korlátokat jelent – nem alapíthat olyan gazdasági társaságot, illetve – néhány kivétellel – nem szerezhethet részesedést olyan gazdasági társaságban, amely, vagy amelynek valamely – nem természetes személy – tagja **nem átlátható**.<sup>895</sup>

Az a **gazdasági társaság** pedig, amelyben a helyi önkormányzat többségi befolyással rendelkezik, csak **átlátható** gazdasági társaságot alapíthat és – szintén néhány kivétellel – csak olyan gazdasági társaságban szerezhethet részesedést, amely, valamint amelynek – nem természetes személy – tagja átlátható.<sup>896</sup>

Az Nvt. rendelkezései szerint az alábbiak minősülnek átlátható szervezetnek.<sup>897</sup>

- a) a nemzetközi szervezet, az állam, külföldi állam, külföldi helyhatóság;
- b) a köztestület;
- c) a költségvetési szerv, önkormányzati intézmény;
- d) a külföldi állami vagy helyhatósági szerv;
- e) a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak; vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló törvény szerinti egyház, belső egyházi jogi személy;
- f) a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat és azok társulása;
- g) az a gazdálkodó szervezet, amelyben az állam vagy az önkormányzat külön-külön vagy együtt 100%-os részesedéssel rendelkezik;
- h) az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes állam szabályozott piacára bevezetett, nyilvánosan működő részvénytársaság;
- i) az olyan belföldi vagy külföldi jogi személy, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező gazdálkodó szervezet, amely megfelel a következő feltételeknek:
  - tulajdonosi szerkezete, a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvény szerint meghatározott tényleges tulajdonosa megismerhető;
  - az Európai Unió tagállamában, az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes államban, a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet tagállamában vagy olyan államban rendelkezik adóilletőséggel, amellyel Magyarországnak a kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezménye van;
  - nem minősül a társasági adóról és az osztalékadóról szóló törvény szerint meghatározott ellenőrzött külföldi társaságnak;
  - a gazdálkodó szervezetben közvetlenül vagy közvetetten több mint 25%-os tulajdonnal, befolyással vagy szavazati joggal bíró jogi személy, jogi szemé-

895 Nvt. 8. § (1) bek.

896 Nvt. 8. § (3) bek.

897 Nvt. 3. § (1) bek. 1. pont.

lyiséggel nem rendelkező gazdálkodó szervezet tekintetében a fenti három bekezdés szerinti feltételek fennállnak;

- j) az a civil szervezet és vízitársulat, amely megfelel a következő feltételeknek:
- vezető tisztségviselői megismerhetők;
  - a civil szervezet és a vízitársulat, valamint ezek vezető tisztségviselői nem átlátható szervezetben nem rendelkeznek 25%-ot meghaladó részesedéssel;
  - székhelye az Európai Unió tagállamában, az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes államban, a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet tagállamában vagy olyan államban van, amellyel Magyarország a kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezménye van.

### 15.4.3 Az önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás egyéb szabályai

#### Vagyonkezelői jog

A képviselő-testület a helyi önkormányzat tulajdonában lévő nemzeti vagyonra önkormányzati közfeladat ellátása érdekében vagyonkezelői jogot létesíthet.<sup>898</sup>

A vagyonkezelői jog – a törvényben meghatározott kivételekkel – vagyonkezelési szerződéssel jön létre, s e szerződés versenyztetés nélkül köthető.<sup>899</sup>

A képviselő-testület kizárólag az Nvt.-ben meghatározott személyekkel köthet vagyonkezelési szerződést.<sup>900</sup>

#### Vagyonhasznosítás

A nemzeti (így az önkormányzati) vagyon hasznosítására vonatkozó szerződés csak **természetes személlyel vagy átlátható szervezettel** köthető.<sup>901</sup>

Az Nvt. értelmében hasznosításnak minősül: a vagyon bármely – a tulajdonjog átruházását nem eredményező – módon vagy jogcímen történő átadása, átengedése, ide nem értve a vagyonkezelésbe adást és a haszonélvezeti jog alapítását.<sup>902</sup>

Törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott értékhatar feletti önkormányzati vagyont hasznosítani – ha törvény kivételt nem tesz – szintén csak **versenyztetés** útján, az összességében legelőnyösebb ajánlatot tevő részére, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás értékarányosságával lehet.

Nem vonatkozik ez arra az esetre, ha a hasznosítás az államháztartás körébe tartozó szervezet vagy jogszabályban előírt állami, önkormányzati feladatot ellátó gazdálkodó szervezet javára történik.

898 Mötv. 109. § (1) bek.

899 Nvt. 11. § (1), (3) bek.

900 Mötv. 109. § (2) bek., Nvt. 11. § (1) bek.

901 Nvt. 11. § (10) bek.

902 Nvt. 3. § (1) bek. 4. pont.

Ingyenesen **kizárólag közfeladat ellátása céljából**, a közfeladat ellátásához szükséges mértékben lehet a nemzeti vagyon körébe tartozó vagyoni elemeket hasznosítani vagy vagyonkezelésbe adni.<sup>903</sup>

### **Önkormányzati vagyon tulajdonjogának átruházása**

Törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott értékhatár feletti önkormányzati vagyon tulajdonjogát átruházni – ha törvény kivételt nem tesz – szintén csak **versenyeztetés** útján, az összességében legelőnyösebb ajánlatot tevő részére, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás értékarányosságával lehet.<sup>904</sup>

A tulajdonjogot átruházni csak **természetes személy vagy átlátható szervezet** részére lehet.<sup>905</sup>

A tulajdonjog átruházására vonatkozó szerződés csak olyan szervezettel köthető, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, az átruházott vagyon kezelésére vonatkozó tevékenysége **átlátható**.

A vagyon tulajdonjogát **ingyenesen** átruházni csak törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel lehet.<sup>906</sup>

Helyi önkormányzat tulajdonában lévő **ingatlan** értékesítése esetén az államot – az önkormányzati bérlakások kivételével – minden más jogosultat megelőző **elővásárlási jog** illeti meg.

Az elővásárlási jog gyakorlására vonatkozó nyilatkozat megtételére harmincöt napos határidő áll rendelkezésre. A határidő elmulasztása jogvesztő, azaz a nyilatkozattétel elmaradását úgy kell tekinteni, hogy az állam az elővásárlási jogával nem kíván élni.

## **15.5 A helyi önkormányzat gazdálkodásának ellenőrzése**

Az önkormányzatok gazdálkodásának ellenőrzése összetett feladat, több szerv, illetve személy közreműködését feltételezi és igényli.

Minthogy az Mötv. rendelkezése szerint a helyi önkormányzat gazdálkodásának biztonságáért a képviselő-testület, a gazdálkodás szabályszerűségéért pedig a polgármester felelős,<sup>907</sup> e két felelősségi kör igényli azt is, hogy mind a képviselő-testület, mind a polgármester e tevékenységébe ellenőrzési feladat is integrálódjon.

Ezt a tevékenységet – főként – az önkormányzat gazdálkodási feladatait ellátó, önállóan működő és önállóan gazdálkodó költségvetési szerv, a képviselő-testület szerve, a polgármesteri hivatal (közös önkormányzati hivatal) közreműködésével látják el.

903 Nvt. 11. § (13) bek.

904 Nvt. 13. § (1) bek.

905 Nvt. 13. § (2) bek.

906 Nvt. 13. § (3) bek.

907 Mötv. 115. § (1) bek.



Ahogy az Áht. utal is erre: a helyi önkormányzat bevételeivel és kiadásaival kapcsolatban a tervezési, gazdálkodási, **ellenőrzési**, finanszírozási, adatszolgáltatási és beruházási feladatok ellátásáról az önkormányzati hivatal gondoskodik.<sup>908</sup> (Az Áht. szóhasználatában az **önkormányzati hivatal**: a polgármesteri hivatal, a főpolgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal és a közös önkormányzati hivatal).<sup>909</sup>

Mint ahogy a polgármesteri hivatalt a jegyző vezeti, így számára az ellenőrzés területén is lényeges szerep jut.

### 15.5.1 Az államháztartási kontrolllok rendszere

Az államháztartási kontrolllok célja az államháztartás – benne az önkormányzatok – pénzeszközeivel és a nemzeti vagyonnal – benne az önkormányzatok vagyonával – történő szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás biztosítása.<sup>910</sup>

#### Külső ellenőrzés

Az államháztartás külső (törvényhozói) ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat az **Állami Számvevőszék** látja el.

Az államháztartás kormányzati szintű ellenőrzése a **kormányzati ellenőrzési szerv**, az **európai támogatásokat ellenőrző szerv** és a **kincstár** (Magyar Államkincstár) által valósul meg.<sup>911</sup>

A helyi önkormányzatoknak nyújtott európai uniós és az ahhoz kapcsolódó költségvetési támogatások felhasználását az **Európai Számvevőszék** és az **Európai Bizottság** illetékes szervezetei, a kormányzati ellenőrzési szerv, a fejezetek ellenőrzési szervezetei, a Magyar Államkincstár, az ellenőrzési hatóság, az európai uniós támogatások irányító hatóságai és a közreműködő szervezetek képviselői is ellenőrizhetik.<sup>912</sup>

#### Belső kontrollrendszer

Az államháztartás belső kontrollrendszere a költségvetési szervek belső kontrollrendszerre – beleértve a belső ellenőrzést – keretében valósul meg.<sup>913</sup>

Az államháztartás belső kontrollrendszerének feladatai magukban foglalják az államháztartási belső pénzügyi ellenőrzést is.<sup>914</sup>

908 Áht. 27. § (1) bek.

909 Áht. 2. § (1) bek. q) pont.

910 Áht. 61. § (1) bek.

911 Áht. 61. § (2), (3) bek.

912 Mőtv. 119. § (1) bek.

913 Áht. 61. § (4) bek.

914 Áht. 62. §.

A belső kontrollrendszer – amely a kockázatok kezelése és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer – azt a célt szolgálja, hogy megvalósuljanak a következő célok:

- a) a működés és gazdálkodás során a tevékenységek szabályszerűen, gazdaságosan, hatékonyan, eredményesen legyenek végrehajtva;
- b) az elszámolási kötelezettségeket teljesítsék;
- c) megvédjék az erőforrásokat a veszteségektől, károktól és a nem rendeltetésszerű használatától.

Önkormányzatok esetében a belső kontrollrendszer létrehozásáért, működtetéséért és fejlesztéséért a jegyző felelős. A jegyző a belső kontrollrendszer működtetése érdekében köteles figyelembe venni az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatókat is.

Az Áht.-ban meghatározott szabályok figyelembevételével a jegyző köteles tehát a belső kontrollrendszert úgy működtetni, hogy az biztosítsa a helyi önkormányzat rendelkezésére álló források szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását.

Ennek érdekében a jegyző köteles biztosítani a megfelelő kontrollkörnyezet, kockázatkezelési rendszer, kontrolltevékenységek, információs és kommunikációs rendszer, továbbá nyomonkövetési rendszer (monitoring) kialakítását, működtetését és fejlesztését.

E belső kontrollrendszer tartalmazza mindazon elveket, eljárásokat és belső szabályzatokat, amelyek biztosítják, hogy

- az önkormányzat valamennyi tevékenysége és célja összhangban legyen a szabályszerűséggel, szabályozottsággal, valamint a gazdaságossággal, hatékonysággal és eredményességgel követelményeivel;
- az eszközökkel és forrásokkal való gazdálkodásban ne kerüljön sor pazarlásra, visszaélésre, rendeltetésellenes felhasználásra;
- megfelelő, pontos és naprakész információk álljanak rendelkezésre az önkormányzat működésével kapcsolatosan;
- a belső kontrollrendszer harmonizációjára és összehangolására vonatkozó jogszabályok végrehajtásra kerüljenek a módszertani útmutatók figyelembevételével.

A belső kontrollrendszer fejlesztése során figyelembe kell venni az államháztartási külső ellenőrzést, a kormányzati szintű ellenőrzést végző szervek és a belső ellenőrzési tevékenységet végzők által megfogalmazott ajánlásokat és javaslatokat.

A jegyző köteles elkészíteni és rendszeresen aktualizálni az **ellenőrzési nyomvonalat**, amely az önkormányzat működési folyamatainak szöveges, táblázatokkal vagy folyamatábrákkal szemléltetett leírása, s amely tartalmazza különösen a felelősségi és információs szinteket és kapcsolatokat, irányítási és ellenőrzési folyamatokat, lehetővé téve azok nyomon követését és utólagos ellenőrzését.

A jegyző köteles szabályozni a **szabálytalanságok kezelésének eljárásrendjét**.

A jegyző felelőssége érvényre juttatni a szervezeti működés során a szakmai felkészültség, a pártatlanság és elfogulatlanság, az erkölcsi feddhetetlenség értékeit, valamint biztosítani a közérdek előtérbe helyezését az egyéni érdekekkel szemben.

A kontrolltevékenység részeként minden tevékenységre vonatkozóan biztosítani kell a folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzést – FEUVE – különösen az alábbiak vonatkozásában:

- a) a pénzügyi döntések dokumentumainak elkészítése (ideértve a költségvetési tervezés, a kötelezettségvállalások, a szerződések, a kifizetések, a támogatásokkal való elszámolás, a szabálytalanság miatti visszafizettetések dokumentumait is);
- b) a pénzügyi kihatású döntések célszerűségi, gazdaságossági, hatékonysági és eredményességi szempontú megalapozottsága;
- c) a költségvetési gazdálkodás során az előzetes és utólagos pénzügyi ellenőrzés, a pénzügyi döntések szabályszerűségi szempontból történő jóváhagyása, illetve eljenjegyzése;
- c) a gazdasági események elszámolása (a hatályos jogszabályoknak megfelelő könyvvezetés és beszámolás) kontrollja.

A jegyző köteles továbbá gondoskodni – a belső kontrollrendszeren belül – a **belső ellenőrzés** kialakításáról, működtetéséről és függetlenségének biztosításáról az említett, az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók és a nemzetközi belső ellenőrzési standardok figyelembevételével. Az önkormányzat belső ellenőrzése keretében gondoskodni kell a felügyelt költségvetési szervek ellenőrzéséről is.

A belső ellenőrzést végző személy vagy szervezet tevékenységét a jegyzőnek közvetlenül alárendelve végzi, jelentéseit közvetlenül neki küldi meg.

Az ellenőrzések megtervezését szolgáló, a helyi önkormányzatra vonatkozó **éves ellenőrzési tervet** a képviselő-testület az előző év december 31-ig hagyja jóvá.

A polgármester – az éves ellenőrzési terv alapján végrehajtott – a tárgyévre vonatkozó **éves ellenőrzési jelentést**, valamint a helyi önkormányzat felügyelete alá tartozó költségvetési szervek éves ellenőrzési jelentései alapján készített éves összefoglaló ellenőrzési jelentést a tárgyévét követően, a zárszámadási rendelettervezettel egyidejűleg terjeszti a képviselő-testület elé jóváhagyásra.

## 15.5.2 A pénzügyi bizottság ellenőrzési feladatai

Fontos ellenőrzési feladat hárul a pénzügyi bizottságra is. Az Mötv. részben kötelezettségeket ír elő, részben pedig lehetőséget biztosít e bizottság számára az önkormányzat gazdálkodásának területén az ellenőrzésre. A pénzügyi bizottság a helyi önkormányzatnál és intézményeinél

- a) véleményezi az éves költségvetési javaslatot és a végrehajtásáról szóló féléves, éves beszámoló tervezeteit;

- b) figyelemmel kíséri a költségvetési bevételek alakulását, különös tekintettel a saját bevételekre, a vagyonsértés (vagyonnövekedés és -csökkenés) alakulását, értékeli az azt előidéző okokat;
- c) vizsgálja az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás indokait és gazdasági megalapozottságát;
- d) ellenőrizheti a pénzkezelési szabályzat megtartását, a bizonylati rend és a bizonylati fegyelem érvényesülését;
- e) ellátja a képviselő-testület rendeletében meghatározott más feladatokat.

A pénzügyi bizottság vizsgálati megállapításait a képviselő-testülettel haladéktalanul közli. Ha a képviselő-testület a vizsgálati megállapításokkal nem ért egyet, vagy a szükséges intézkedéseket nem teszi meg, a vizsgálati jegyzőkönyvet az észrevételeivel együtt megküldi az Állami Számvevőszéknek.<sup>915</sup>

915 Mőtv. 120. § (1) bek.

## 16. FEJEZET

# A helyi önkormányzatok és a központi állami szervek kapcsolata

### 16.1 A helyi önkormányzatok helye a hatalommegosztás rendszerében

Magyarországon a jogállam és a demokratikus intézményrendszer kiépítésekor fontos eldöntendő kérdésként merült fel: milyen önkormányzati rendszert hozzon létre a jogalkotó. Mielőtt a helyi önkormányzatok és a központi állami szervek kapcsolatát részletesen megvizsgálánánk, szükséges tisztázni e kapcsolatrendszer keretét és annak változását az Alaptörvény tükrében.

Elsőként szögezzük le, hogy a hatalommegosztás jól ismert, klasszikus hármashoz – törvényhozás, bírói hatalom, végrehajtó hatalom – képest a modern társadalmakban új megközelítések jelentek meg, a klasszikus elvhez képest **új „szereplők” is jelentkeztek** a hatalommegosztás rendszerében. A horizontális elv mellett a vertikális elv is szerepet kap, vagyis helyi és területi szinten is létrejönnek olyan szervek, amelyek alkotmányos felhatalmazást (önálló feladat- és hatáskört) kapnak.

Joggal merül fel a kérdés, hogy ezek az alkotmányos felhatalmazással rendelkező szervek – jelesül a helyi önkormányzatok – önálló hatalmi ágak minősülnek-e vagy a végrehajtó hatalmi ág alrendszereként működnek.

A helyi önkormányzatok államhatalmi ágak közti helyét és funkcióját illetően két nagy felfogás ismert:

„Az első, konzervatívnak minősíthető álláspont szerint a többi közigazgatási alrendszerhez hasonlóan a helyi önkormányzatok is a végrehajtó hatalmi ágba tartoznak és végrehajtó hatalmi ági funkciókat gyakorolnak, de – főként a XX. század során kiteljesedett széles körű autonómiájuk miatt – önálló hatalmi ág jellegük van.

A másik álláspont szerint a helyi önkormányzatok nem csupán a végrehajtó hatalmi ági funkciók gyakorlásában vesznek részt, hanem az államhatalom területi megosztását is megvalósítják, ezért a modern polgári államban önálló hatalmi ágként működnek.”<sup>916</sup>

Az Ötv. megalkotásakor az utóbbi felfogás érvényesült: „Az 1990 nyarán elfogadott törvény alapján a tanácsrendszert olyan önkormányzati szisztéma váltotta fel, mely elvileg a magyar önkormányzatok történelmi hagyományaira, a tanácsrendszer ön-

916 ÁRVA Zsuzsanna et al.: *Helyi önkormányzatok*. Egyetemi tankönyv. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2012. 223.

kormányzati kezdeményezéseire és az európai önkormányzati fejlődés közös értékeire épül. E berendezkedés a törvény indokolása szerint a többpártrendszerű demokratikus jogállam alapvető eleme, amely a hatalmi ágak megoszlásának rendszerében ellensúlyt képez a központi kormányzati hatalommal szemben.”<sup>917</sup>

Ezt támasztja alá az Alkotmánybíróság is, amikor kimondja: „Az Alkotmány oly módon szabályozza a helyi önkormányzatok jogállását, hogy az önkormányzati autonómiát alkotmányos védelemben részesíti a kormánnyal és az államigazgatási szervekkel szemben, kiemeli a helyi önkormányzatot az államigazgatás hierarchikus szervezetrendszeréből, elválasztja az önkormányzatokat az államigazgatás szervezetétől. A helyi önkormányzást nem tekinti az államigazgatás részének...”<sup>918</sup>

Az Alaptörvény felfogása eltér a korábbiaktól és inkább a konzervatív nézet jellemzőit hordozza: „Az Alaptörvény nem a Kormánnyal és a központi államigazgatással, sőt egyes esetekben akár az Országgyűléssel szembeni jogvédelem szabályozására, hanem a **helyi közügyek intézésére** és a **helyi közhatalom gyakorlására** helyezi a hangsúlyt, miközben változatlanul érvényesül benne az önkormányzati igazgatás és az államigazgatás elválasztása.”<sup>919</sup>

Jól látszik ez a felfogás az Möt. preambulumban is, amely szerint a helyi önkormányzatok az egységes állami szervezet részeként hozzájárulnak az Alaptörvényben foglalt államcélok megvalósításához, elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését.

## 16.2 A helyi önkormányzatok és az Országgyűlés kapcsolata

### 16.2.1 Az Országgyűlés szabályozási jogköre

Az önkormányzati önállóság legfontosabb garanciáját az Alaptörvény szabályozása adja. Ezt a keretet az Országgyűlésnek is figyelembe kell vennie, amikor az önkormányzatokra vonatkozóan törvényt alkot.

Az önkormányzatokra vonatkozó **jogalkotói** jogkör gyakorlásának legfontosabb szabályai:

- a helyi **önkormányzatokra vonatkozó szabályokat** sarkalatos törvény határozza meg;
- helyi önkormányzat számára **kötelező feladat- és hatáskört** csak törvény állapíthat meg;

---

917 WIENER György: *Politika és önkormányzat a rendszerváltás időszakában*. Társadalmi Szemle, 1993. 5. 37.

918 55/1994. (XI.10.) AB-határozat

919 PATYI András – VARGA Zs. András: i. m. 312.

- csak törvény (és törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet) állapíthat meg **kivételesen államigazgatási feladat- és hatáskört** a polgármester és a megyei közgyűlés elnöke, valamint a jegyző számára;
- törvény kötheti a kormány hozzájárulásához a helyi önkormányzat **hitelfelvételét** vagy egyéb kötelezettségvállalását;
- ugyancsak sarkalatos törvényt kell alkotni a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek **megválasztásának** szabályairól;
- az önkormányzat közvetlenül az Alaptörvényből (XXII. cikk) kap rendeletalkotási felhatalmazást a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében arra, hogy önkormányzati rendeletben a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenesnek minősítse az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást, azaz a hajléktalanságot.

Az Országgyűlés a fentiekén kívül törvény megalkotásával, **az Alaptörvény keretei között** gyakorolhat hatást az önkormányzatok működésére. Az Országgyűlés a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényben szabályozza a jogalkotás tartalmi követelményeit, amelyeket az önkormányzati rendeletek – mint jogszabályok – esetében is alkalmazni kell. A jogalkotási törvény az önkormányzati rendeletek előkészítésére, hatásvizsgálatára, közzétételére és tartalmi felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat is megállapít, amelyeket az önkormányzati rendeletalkotás során nem lehet figyelmen kívül hagyni.

Az Országgyűlés az önkormányzati rendeletalkotásba azáltal is beavatkozhat, hogy a helyi önkormányzatok számára, a törvényben meghatározott tárgykörben rendeletalkotási felhatalmazást ad. A hulladékról szóló 2012. évi CVXXXV. törvény például felhatalmazást ad a helyi önkormányzatok számára, hogy a szelektív hulladékgyűjtés szabályait rendeletben állapítsa meg.

### 16.2.2 Az Országgyűlés helyi önkormányzatot feloszlató jogköre

A Kormány javaslatára az Országgyűlés feloszlhatja az alaptörvény-ellenesen működő önkormányzatot. Ez olyan erős jogosítvány, amelyre csak az Alaptörvény adhat felhatalmazást.<sup>920</sup>

Az Mötv. meghatározza a feloszlás jogával kapcsolatos javaslattevési, véleményezési és döntési hatásköröket és az eljárás rendjét. Az Országgyűlés ülésére – amikor az adott önkormányzat feloszlásáról tárgyal – meg kell hívni az érintett helyi önkormányzat polgármesterét, aki az ülésen felszólalhat és ismertetheti az ügygel kapcsolatos álláspontját.

<sup>920</sup> Alaptörvény 35. cikk (5) bek.

### **16.2.3 Az Országgyűlés területsszervezési döntései**

Területsszervezési ügyekben több szervnek is van hatásköre, de a legfontosabb kérdésekben az Országgyűlés dönt. A területsszervezési döntések előtt ki kell kérni az érintett önkormányzatok véleményét.

Az Országgyűlés dönt:

- az állam területi tagozódásáról;
- a megyék összevonásáról és szétválasztásáról;
- a megyék határainak megváltoztatásáról;
- a megyék elnevezéséről és székhelyéről;
- a fővárosi kerületek kialakításáról.

## **16.3 A helyi önkormányzatok és a köztársasági elnök kapcsolata**

### **16.3.1 A köztársasági elnök területsszervezéssel kapcsolatos hatáskörei**

A köztársasági elnök területsszervezéssel kapcsolatos döntéseit az önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter készíti elő, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy javaslatot tesz a döntésre.

Az érintett önkormányzatok kezdeményezésére a köztársasági elnök dönt:

- városi cím adományozásáról;
- község alakításáról;
- községegyesítésről;
- községegyesítés megszüntetéséről;
- város és község elnevezéséről.

### **16.3.2 A köztársasági elnök helyi önkormányzati választásokkal kapcsolatos hatásköre**

Az Alaptörvényben kapott felhatalmazás alapján a köztársasági elnök tűzi ki a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek általános választását.



### **16.3.3 A köztársasági elnök egyéb, az önkormányzatokhoz kapcsolódó hatásköre**

Az MÖtv.-ben kapott felhatalmazás alapján helyi képviselő-testület feloszlataása esetén a köztársasági elnök megbízza az illetékes kormányhivatal vezetőjét, hogy az új képviselő-testület megválasztásáig lássa el azokat a feladatokat és gyakorolja azokat a hatásköröket, amelyeket jogszabály a polgármesternek állapít meg. Kivételes esetben a képviselő-testület átruházható hatásköreiben is eljárhat a kormányhivatal vezetője, ilyenkor nyilvánvalóan halaszthatatlan ügyekről lehet szó, amelyek esetében a „nem döntés” kárt okozna a helyi közösségnek.

Megítélésünk szerint a köztársasági elnöknek olyan esetekben is el kell járnia, amikor nem az önkormányzatokkal kapcsolatos közvetlen felhatalmazás, hanem egyéb szabályok alapján teszi (teheti) azt meg. Így például az államszervezet demokratikus működése feletti őrködés keretében élnie kell alaptörvényi jogával, és fel kell lépnie, ha érzékeli, hogy az önkormányzatokra nézve sérelmes törvényt alkot az Országgyűlés.

## **16.4 A helyi önkormányzatok és a Kormány kapcsolata**

### **16.4.1 A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete**

Az Alaptörvény értelmében a Kormány a fővárosi és a megyei kormányhivatalok útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.

A felügyeleti jogosítvány erősebb és szélesebb eszközrendszerrel rendelkezik, mint korábban az Alkotmányban megfogalmazott törvényességi ellenőrzés. A kormányhivatalnak a hatályos szabályozás szerint már érdemi beavatkozási jogosítványai vannak, amely világosan megmutatja, hogy a helyi önkormányzatok és a kormány kapcsolatában súlyponteltolódás következett be az önkormányzatok rovására és a kormány javára. Ugyanakkor ez az erősebb eszközrendszer lehetővé teszi, hogy a jogszabálysértő önkormányzatokkal szemben érdemben fellépjen az állam. Ennek hiányát, illetve eszközök híján a fellépés hiányát a korábban hatályos szabályozás idején gyakran az állampolgárok szenvedték meg. Ugyanakkor a jelenlegi szabályozás is biztosít bírói utat az érintett önkormányzat számára, ha nem ért egyet a kormányhivatal intézkedésével.

A törvényességi felügyelet részletes szabályait külön fejezetben tárgyaljuk.

### **16.4.2 A helyi önkormányzatokért felelős miniszter feladatai**

A hatályos szabályozás szerint a helyi önkormányzatokért felelős miniszter feladatait a belügyminiszter látja el.

Legfontosabb feladata az önkormányzatokra vonatkozó jogszabályok előkészítése. A **belügyminiszter** tehát **közreműködik**:

- a helyi önkormányzatok feladatát és hatáskörét,
- a polgármester, a főpolgármester tevékenységét,
- a kormányhivatal tevékenységét érintő **jogszabályok**,
- valamint közjogi szervezetszabályozó eszközök,
- egyedi állami döntések tervezeteinek **előkészítésében**.

A belügyminiszter feladatai közé tartozik az **éves költségvetési törvény** önkormányzatokra vonatkozó fejezete előkészítésében való közreműködés. A központi költségvetés előkészítéséért alapvetően a nemzetgazdasági miniszter felel, de az előkészítésben az önkormányzatok szempontjából fontos szerep hárul a belügyminiszterre. Ugyancsak a belügyminiszter közreműködésével készül a helyi önkormányzat meghatározott **kölcsönfelvételére** vagy más kötelezettségvállalásának kormányzati engedélyezésére vonatkozó kormány-előterjesztés.

Ezen túl a belügyminiszter:

- összehangolja a helyi önkormányzatok működésével összefüggő **településfejlesztési, gazdálkodási**, valamint az egyes **adatbázisokkal** kapcsolatos kormányzati feladatok ellátását;
- koordinálja a helyi önkormányzatok rendelkezésére bocsátott **fejlesztési források** felhasználására kiírt pályázatokat;
- koordinálja a helyi önkormányzatok **gazdálkodását** érintő jogszabályi feltételek kialakítását;
- közreműködik az önkormányzatok **feladatfinanszírozási** rendszeréhez szükséges önkormányzati adatok gyűjtésében, rendszerezésében;
- közreműködik egyes **kormányzati döntéseket** megalapozó önkormányzati adatok gyűjtésében, rendszerezésében;
- a Magyar Államkincstárnál egyes önkormányzatokra vonatkozóan **vizsgálatot rendelhet el** (ezt a jogosítványát a kincstárt irányító, államháztartásért felelős miniszter útján gyakorolja);
- jogosult az államháztartás **információs rendszerének** valamennyi, az államháztartás önkormányzati alrendszerére vonatkozó adatának megismerésére, rendszerezésére.

A belügyminiszter szervezeti döntésre is kap felhatalmazást az Möt.v.-ben. A törvény előírja, hogy a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosságszáma legalább kétezer fő, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább hét legyen. Ezekről a feltételektől csak akkor lehet eltérni, ha:

- az érintett településeken élő nemzetiségek aránya településenként és nemzetiségenként eléri a húsz százalékot, valamint
- a települések összlakosságszáma meghaladja az 1500 főt, vagy a közös hivatalhoz tartozni akaró önkormányzatok száma legalább öt, és

- az érintett települések történelmi, gazdasági, kulturális hagyományai az eltérést indokolttá teszik.

A feltételeknek való megfelelésről a belügyminiszter **dönt**, azaz a törvényi előírástól való eltérést ő hagyja jóvá.

### 16.4.3 A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter feladatai

A Kormány a kormányhivatalok útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét. Ezt a tevékenységet a kormányzati munkamegosztás szerint a **közigazgatási és igazságügyi miniszter** látja el.

A közigazgatási és igazságügyi miniszter:

- **irányítja** a helyi önkormányzatok **törvényességi felügyeletét** (ennek keretében a miniszter egyedi utasítást adhat egyes feladatok elvégzésére, mulasztások pótlására, valamint jelentésre vagy beszámoló elkészítésére kötelezheti a hivatalokat);
- **kezdeményezi** a Kormányánál az Alaptörvénnyel ellentétesen működő helyi képviselő-testület **feloszlását** és előkészíti az erre vonatkozó országgyűlési előterjesztést;
- **előkészíti** az **Országgyűlés** hatáskörébe tartozó területszervezési döntéseket;
- **előkészíti a köztársasági elnök** hatáskörébe tartozó területszervezési döntéseket.

A jelenlegi kormányzati munkamegosztás szerint a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos legfontosabb feladatok megoszlanak a belügyminiszter és a közigazgatási és igazságügyi miniszter között. Ez szoros **együtműködést** igényel a két tárca között, hiszen a törvényességi felügyelet során szerzett információk és tapasztalatok (közigazgatási és igazságügyi miniszter) nélkülözhetetlenek az önkormányzatokra vonatkozó jogszabályok, valamint az egyéb kormányzati döntések előkészítésénél (belügyminiszter).

### 16.4.4 Egyes miniszterek ágazati felelősségéből következő feladatok

Az önkormányzatok számos olyan feladatot látnak el, amely egy ágazati miniszter irányítása alá tartozik. Különösen igaz ez az államigazgatási (hatósági) tevékenységre, ahol a magas színvonalú közigazgatási közszolgáltatások biztosítása érdekében az egységes jogalkalmazás biztosítása nélkülözhetetlen. Az Möt. ezért nemcsak az önkormányzatokért felelős miniszternek, hanem a szakminisztereknek is ad felhatalmazást bizonyos feladatok ellátására.

A szakminiszter az önkormányzatokkal kapcsolatban:

- **meghatározza** a polgármester (főpolgármester, megyei közgyűlési elnök), a jegyző, a kormányhivatal államigazgatási feladatai ellátásának **szakmai** szabályait;
- **ellenőrzi** a szakmai szabályok érvényesülését;
- **szabályozza** a helyi önkormányzatok által fenntartott **intézmények** működésének szakmai követelményeit (itt figyelembe kell venni a rendelkezésre álló forrásokat);
- szabályozza az intézmények dolgozóinak **képesítési** előírásait;
- **ellenőrzi** az előírások érvényesülését;
- **tájékoztatja** a helyi önkormányzatot az ellenőrzések eredményéről és javaslatot tesz a hiányosságok megszüntetésére (ennek érdekében kezdeményezheti, hogy a jelentést a képviselő-testület tárgyalja meg);
- **törvénysértés** esetén tájékoztatja a helyi önkormányzatokért felelős minisztert és a kormányhivatalt;
- **tájékoztatja** a helyi önkormányzatot a központi ágazatpolitikai célokról, a szabályozási eszközökről és biztosítja az ágazati feladatok ellátásához szükséges információt;
- a helyi önkormányzattól **adatokat és tájékoztatást kérhet** (természetesen ágazati feladataival kapcsolatban), ezt az önkormányzat köteles teljesíteni;
- a helyi önkormányzat részére **pénzügyi támogatást** nyújthat (a költségvetési törvényben meghatározott módon és a helyi önkormányzatokért felelős miniszter koordinálásával).

## 16.5 A helyi önkormányzatok és az Alkotmánybíróság kapcsolata

Az Alaptörvény megváltoztatta az Alkotmánybíróság helyi önkormányzatokkal kapcsolatos hatáskörét. A korábban hatályos Alkotmány szerint az Alkotmánybíróság egyaránt vizsgálta az **alkotmánysértő** és a **törvénysértő** önkormányzati rendeleteket. A hatályos szabályozás szerint az Alkotmánybíróság kizárólag az **alaptörvény-ellenes** önkormányzati rendeleteket vizsgálhatja.

Az Alkotmánybíróság eljárását a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét bemutató részben tárgyaljuk.

## 16.6 A helyi önkormányzatok és a bíróságok kapcsolata

### 16.6.1 A Kúria hatásköre

Mint az előző pontban már utaltunk rá, az Alaptörvény bírósági hatáskörbe utalta a **jogszabálysértő** önkormányzati rendelet vizsgálatát, a jogszabálysértés megállapítása után annak megsemmisítését. Ide értendő az Alaptörvényen kívül bármilyen szintű jogszabályba ütköző önkormányzati rendelet.

Ugyancsak a Kúria jár el a helyi önkormányzat **jogalkotási kötelezettsége elmulasztása** esetén, azaz akkor, ha az önkormányzat törvényben előírt rendeletalkotási kötelezettségének nem tesz eleget.

### 16.6.2 A törvényszék hatásköre

A törvényszék hatáskörébe tartozik a helyi önkormányzat **határozataival** szemben indított bírósági eljárások lebonyolítása.

A Kúria és a törvényszék eljárására vonatkozó szabályokat a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéről szóló részben tárgyaljuk.



# 17. FEJEZET

## A helyi önkormányzatok jog- és érdekvédelme

### 17.1 A helyi önkormányzati jogok védelme

#### 17.1.1 A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája

Mint azt korábban írtuk, a Charta a demokratikus önkormányzati rendszerek minimális követelményeit tartalmazza, olyan keretszabály, amely a Chartához csatlakozó országokban a helyi önkormányzatokra vonatkozó jogszabályok alapját képezi. A Charta fontos funkciója a helyi önkormányzati jogok védelme. Ezt a preambulumban is kinyilvánítja, amikor létrehozásának céljai között kiemeli a **helyi önkormányzás védelmét és megerősítését** a különböző európai országokban.

A Charta legtöbb szabálya kapcsolódik valamilyen módon az önkormányzati jogok védelméhez, de ebben a fejezetben csak azt a négy rendelkezést emeljük ki, amelyek a legfontosabbak és a legközvetlenebbül kapcsolódnak a helyi önkormányzati jogok védelméhez.

- Megítélésünk szerint a helyi önkormányzás fogalmi elemeinek meghatározása garanciális jelentőségű. A helyi önkormányzatnak az a joga és képessége, hogy a közügyek lényegi részét saját hatáskörében szabályozza és igazgassa a helyi lakosság érdekében, csak olyan önkormányzati szabályozást tesz lehetővé, amely tartalmazza a **helyi szabályozás és igazgatás** jogát, mégpedig a helyi közügyek lényegi részére vonatkozóan. Ennél kevesebb már nem felel meg az önkormányzatiság alapkövetelményének. A magyar Alaptörvény eleget tesz ennek a követelménynek, amikor kimondja, hogy a **helyi közügyek intézése** és a **helyi közhatalom gyakorlása** a helyi önkormányzatok feladata.<sup>921</sup>
- A csatlakozó országok belső jogában az önkormányzás elvét magas szinten, lehetőleg az **Alkotmányban kell szabályozni**. Az alaptörvényi szabályozással ennek a követelménynek is eleget teszünk.
- Fontos garanciális szabály, hogy a helyi önkormányzatok közigazgatási **határai** csak az érintett önkormányzatokkal való előzetes konzultáció után változtathatók meg. Mivel a helyi önkormányzás joga egy adott területen valósul meg, az előzetes egyeztetési kötelezettség kifejezi az adott földrajzi terület és az önkormányzat jogi kötelékét.

921 Alaptörvény 31. cikk (1) bek.

- A helyi önkormányzatok feletti – állami szerv által gyakorolt – **törvényességi felügyeletet** az Alkotmányban vagy törvényben, tehát magas szintű jogszabályban kell szabályozni.

### 17.1.2 Az Alaptörvény garanciális szabályai

Az Alaptörvény meghatározza az önkormányzatok alapvető jogait. Ezek közül az alábbiakban azokat emeljük ki, amelyeket meghatározónak tartunk az önkormányzatiság érvényesülése szempontjából.

- Az Alaptörvény értelmében Magyarországon a **helyi közügyek intézése** és a **helyi közhatalom gyakorlása** érdekében helyi önkormányzatok működnek. Ennek kimondása egyben azt is jelenti, hogy más szervek nem kaphatnak erre általános felhatalmazást. Önmagában tehát e funkció alaptörvényi rögzítése garanciális jelleggel bír.
- Az Alaptörvény szerint a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat **sarkalatos törvény** határozza meg. A törvény elfogadásának kétharmados parlamenti többséghez kötése az önkormányzati rendszernek a demokratikus intézményrendszerben betöltött szerepét jelzi, garanciális jelentőséggel bír.<sup>922</sup>
- A helyi önkormányzatok és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében **kötelesek együttműködni**.<sup>923</sup> Ez az alkotmányos szabály kötelezettséget jelent az önkormányzatok számára, ugyanakkor garanciális jogot is, hogy közösségi céljaik érdekében az állami szervek nem tagadhatják meg az együttműködést, adott esetben a segítséget sem.
- A helyi önkormányzatok részére kötelező feladat- és hatáskört **csak törvény** állapíthat meg. Ez az alkotmányos szabály az esetleges túlzó kormányzati normatív befolyással szemben biztosít garanciát a helyi önkormányzatok számára.
- A helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló **költségvetési**, illetve más vagyoni **támogatásra** jogosult. Ez a szabály megalapozza az önkormányzatok pénzügyi igényét a feladatellátáshoz. Régi vita az önkormányzatok és a jogalkotó között, hogy a pénzügyi támogatás a feladatokkal „arányos”, vagy a feladatellátáshoz „szükséges” legyen, de az erősebb garanciát jelentő teljes körű finanszírozást megvalósító megfogalmazást nem tette magáévá az Alaptörvény sem.

922 Alaptörvény 31. cikk (3) bek.

923 Alaptörvény 34. cikk (1) bek.



### 17.1.3 Az Mötv. és a jogalkotási törvény (Jat.) garanciális szabályai

Az Mötv. „A helyi önkormányzatok és a központi állami szervek kapcsolata, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete” című fejezetében tárgyalja az országos **önkormányzati érdekszövetségek** jogait. Ezzel is hangsúlyozza, hogy az önkormányzatokat az állami szervekkel szemben illetik meg bizonyos jogok, ezt tekinti az érdekképviselő színterének. A törvény az érdekszövetségek érdekérvényesítésének szabályait határozza meg, de itt hangsúlyozzuk, hogy az Alaptörvény fent idézett rendelkezései alapján az **egyed-egy önkormányzatok** is rendelkeznek a tájékoztatáskérés, a döntéskézdeményezés és a véleménynyilvánítás jogával.

Az országos önkormányzati érdekszövetségek **jogalkotási feladatokra, intézkedések megtételére** vonatkozó

- javaslatot tehetnek,
- konzultációt folytathatnak

a Kormánnyal a helyi **önkormányzati rendszert**, valamint a helyi önkormányzatok által ellátott **közszolgáltatásokat** érintő **stratégiai** kérdésekről és a központi **költségvetés** önkormányzatokat érintő kérdéseiről.<sup>924</sup>

Ez a szabályozás valamelyest szűkebb lehetőséget ad az önkormányzatok és érdekképviselőik számára, mint amelyeket az Ötv. biztosított. Korábban a helyi önkormányzat képviselő-testülete az önkormányzati jogokat, illetőleg a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörét érintő **bármely kérdésben** – közvetlenül vagy érdek-képviselői szerve útján – az adott kérdésben hatáskörrel rendelkező állami szerv vezetőjéhez fordulhatott és tájékoztatást, adatot, szakmai és jogértelmezési kérdésben állásfoglalást kérhetett. Az állami szerv működésével, illetőleg az általa kibocsátott jogszabállyal, jogi irányítási eszközzel és egyéb döntéssel kapcsolatban véleményt nyilváníthatott, kifogással élhetett, kezdeményezhette annak megváltoztatását vagy visszavonását.

A hatályos szabályozás a javaslattétel és konzultáció jogát az önkormányzati rendszerre és a közszolgáltatásokra vonatkozó stratégiai kérdésekre szűkíti, miközben az önkormányzatok számára gyakran a végrehajtás részletszabályai jelentenek problémát.

A jogalkotásról szóló törvény (Jat.) szerint a jogszabály előkészítőjének előzetes hatásvizsgálatot kell végeznie, amellyel felméri a szabályozás várható következményeit. Az **előzetes hatásvizsgálat** eredményéről önkormányzati rendelet esetén a helyi önkormányzat képviselő-testületét tájékoztatni kell. Miniszteri rendelet rendelkezhet úgy, hogy az általa meghatározott esetben a közjogi szervezetszabályozó eszköz előkészítője előzetes hatásvizsgálatot végez.

Ha törvény a helyi önkormányzat számára kifejezetten jogot biztosít arra, hogy a jogállását vagy a feladatkörét érintő jogszabályok tervezeteit **véleményezhesse**, a jogszabály előkészítője köteles gondoskodni arról, hogy az érintett szerv e jogával élhessen. Ez azt jelenti, hogy ha önkormányzati jogot megállapító, önkormányzatnak feladatot

924 Mötv. 131. § (1) bek.

előíró vagy megszüntető törvény előkészítése történik, azt előzetesen az önkormányzati érdekszövetségekkel egyeztetni kell.<sup>925</sup>

## 17.2 A helyi önkormányzatok érdek-képviseleti szervei

### 17.2.1 Az önkormányzati érdek-képviseleti szervek létrejötte

A tanácsrendszert felváltó önkormányzati rendszer létrehozatalával szinte egy időben több önkormányzati érdekszövetség is alakult. Az egyes megyéken belüli érdekszövetségektől a tájegységeket felölelő szervezeteken keresztül az országos szervezettségű érdekszövetségekké **sokszínű rendszer** jött létre. A központi közigazgatás számára követhetetlenül sok és sokféle érdekszövetség elnehezítette az érdemi egyeztetést, ezért viszonylag gyorsan kialakult, hogy hét, úgynevezett országos érdek-képviselettel folytatótt rendszeres egyeztetést.

Az 1990-es évek legelején megalakult országos szervezeteket két csoportba oszthatjuk:

- önkormányzati típusonként szerveződő érdekszövetségek,
- egyéb elvek mentén létrejött érdekszövetségek.

Az önkormányzati típusonként megalakult érdekszövetségek:

- **Községi** Önkormányzatok Szövetsége,
- Magyar **Faluszövetség**,
- **Kisvárosi** Önkormányzatok Országos Érdekszövetsége,
- **Megyei Jogú Városok** Szövetsége,
- **Megyei** Önkormányzatok Országos Szövetsége.

Ezek az önkormányzati érdekszövetségek a valamennyi önkormányzatot egyaránt érintő ügyek mellett az adott településtípus (önkormányzattípus) speciális ügyeinek, érdekeinek képviselőjét jelölték meg célkitűzésükként.

Sajátos szervezatként alakult meg a Magyar Önkormányzatok és Önkormányzati **Képviselők** Szövetsége, amelynek kezdetben nemcsak önkormányzatok, hanem természetes személyek (önkormányzati képviselők, polgármesterek) is tagjai lehettek.

A már 1989-ben megalakult Tanácsi Önkormányzatok Országos Szövetsége a tanácsrendszert felváltó önkormányzati rendszer kialakításának segítését és e folyamatban a települési szempontok megjelenítését is felvállalta. Később átalakult és a nevét is megváltoztatta: a **Települési Önkormányzatok** Országos Szövetsége hosszú időn keresztül a legnagyobb szervezettséggel és befolyásolási képességgel rendelkező érdekszövetségeként működött.

---

925 Jat.17. § (1) bek., 19. § (1) bek.

Az önkormányzati érdekek-képviselői szervezetek sokszínűsége természetes következménye volt a demokratikus önkormányzati rendszer kialakulásának. Ugyanakkor gyakran vezetett az elkülönült érdekek hangsúlyozásához, ami nehezítette az egységes önkormányzati érdekek védelmében való erőteljes fellépést. A szövetségek egyeztettek ugyan egymással, de valódi áttörést az önkormányzati érdekvédelemben csak a 2006-ban megalakított Kormány-Önkormányzatok Egyeztető Fórum hozott, amely a spontán egyeztetési folyamatok, események helyébe **intézményesített érdekegyeztető** mechanizmust vezetett be.<sup>926</sup>

### 17.2.2 Az Mötv. önkormányzati érdekek-képviselői szervekre vonatkozó szabályai

Szemben az Ötv. felfogásával, amely az önkormányzatokra bízta, hogyan alakítják ki az érdekszövetségek rendszerét, a hatályos szabályozás meghatározza az önkormányzati érdekszövetségek megalakításának feltételeit. Az a szervezet tekinthető országos önkormányzati érdekek-képviselői szervnek, amely:

- a **megyei** önkormányzatok képviseletét ellátó szervezetek közül legalább tizenhárom megyei önkormányzati taggal;
- a **megyei jogú** városok képviseletét ellátó szervezetek közül legalább tizenöt megyei jogú városi önkormányzati taggal;
- a **fővárosi** önkormányzat érdekképviseletét ellátó szervezetek közül legalább tizenöt fővárosi kerületi önkormányzati taggal;
- a **városi és járásszékhely** városi önkormányzatokat képviselő szervezetek közül az ilyen szerepet betöltő önkormányzatok több mint 50%-ának tagságával (ezen belül a járásszékhely városok önkormányzatainak több mint 50%-ának tagságával) rendelkezik.<sup>927</sup>

Országos érdekszövetségnek minősül minden más olyan önkormányzati érdekek-képviselői szervezet (szövetség), amelynek tagja legalább négyszáz helyi önkormányzat és legalább tizenegy területi (megyei) szervezetük működik.

A törvény azt is előírja, hogy a fenti arányszámok számításánál egy helyi önkormányzatot csak egy szövetség tagjaként lehet figyelembe venni.

A törvény tehát lehetővé teszi bármilyen önkormányzati érdekek-képviselői szerv megalakítását, de országos érdekszövetségnek csak a törvényi előírás alapján megalakuló szervezetek minősülnek. Ennek azért van jelentősége, mert ezek a szervezetek vesznek részt az intézményesített érdekek-képviselői fórum tevékenységében.

926 1121/2006. (XII. 12.) Korm. hat.

927 Mötv. 131. § (2) bek.

### 17.2.3. Országos önkormányzati érdekszövetségek

Az Mötv. szabályai alapján megalakult országos érdek-képviseleti szövetségek a következők:

- Községek, Kistelepülések és Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetsége,
- Magyar Faluszövetség,
- Kisvárosi Önkormányzatok Országos Érdekszövetsége (KÖÖÉSZ),
- Megyei Jogú Városok Szövetsége (MJVSZ),
- Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége (MÖOSZ),
- Magyar Önkormányzatok Szövetsége (MÖSZ),
- Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ).

A fenti felsorolás jól mutatja, hogy a hagyományokkal rendelkező szervezetek az új szabályozás szerint is meg tudtak alakulni, és továbbra is képviselik az önkormányzati érdekeket.

## 17.3 Az Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Tanácsa

2010 novemberében a Kormány határozatot hozott a Kormány-Önkormányzatok Egyeztető Fórum megszüntetéséről és hasonló feladattal megalakította az Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Fórumát.<sup>928</sup> A Fórum működési tapasztalatait, valamint a helyi önkormányzatok érdek-képviseleti szerveire vonatkozó új szabályozást figyelembe véve a Kormány 2012 áprilisában létrehozta az Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Tanácsát (a továbbiakban: Tanács).<sup>929</sup>

A Tanács az Mötv.-ben foglaltak érvényesülése céljából létrehozott, a Kormány mellett működő **javaslattevő, tanácsadó és konzultatív** testület.

A Tanács **feladat- és hatásköre:**

- konzultáció a **helyi önkormányzati rendszert** érintő stratégiai kérdésekről,
- konzultáció a helyi önkormányzatok által ellátott **közszolgáltatásokat** érintő stratégiai kérdésekről,
- konzultáció az éves **költségvetés** önkormányzatokat érintő kérdéseiről,
- **javaslattétel** a Kormány számára, különös tekintettel a **jogalkotási** feladatokra.

928 1220/2010. (X. 25.) Korm. hat.

929 1128/2012. (IV. 26.) Korm. hat.

A Tanács **tagjai**:

- a **belügyminiszter**, aki egyben a Tanács elnöke,
- a Belügyminisztérium **önkormányzatokért felelős államtitkára**, aki egyben a Tanács alelnöke,
- a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium **területi közigazgatásért** és választásokért felelős államtitkára,
- az országos önkormányzati **érdekszövetségek elnökei**.

A megyei intézményfenntartó központok által ellátott intézményfenntartói feladatok átadás-átvételével kapcsolatos eljárások végleges lezárásáig a Tanács teljes jogú tagja volt a **nemzeti erőforrások minisztere**. Ezt követően tanácskozási joggal vesz részt a Tanács munkájában.

Mivel az önkormányzati érdekszövetségek nem részei az államszervezetnek, a Kormány határozatában nem írhatja elő kötelező erővel tagságukat. Ezért a Kormány felkérte a szervezeteket a Tanács munkájában való részvétellel.

A Tanács **működése**:

A Tanács évente legalább **két alkalommal** ülésezik. Az ülésen a Tanács tagjai vesznek részt, de akadályoztatásuk esetén képviselőtükre (helyettesítőtükre) eseti megbízást adhatnak.

A Tanács üléseit az **elnök hívja össze és vezeti**. A Tanács bármely tagja kezdeményezheti rendkívüli ülés összehívását, a kezdeményezésről azonban az elnök jogosult dönteni.

A Tanács ülésének **napirendjét** az elnök határozza meg. Az elnök az egyes napirendi pontokhoz tanácskozási joggal meghívja a téma szerint illetékes, szakterületért felelős állami vezetőt. A Tanács bármely tagja kezdeményezheti eseti meghívott részvételét a Tanács ülésén, erről azonban az elnök dönt.

A Tanács működési rendjét maga határozza meg. A működéshez szükséges pénzügyi fedezetet a Belügyminisztérium biztosítja.

A tagok munkájukért nem részesülnek díjazásban.

## 17.4 Az önkormányzati érdekvédelem egyéb formái

Az önkormányzati rendszer kialakulásakor néhány **megyei önkormányzat** az érdekképviseleti tevékenység ellátására együttműködést kezdeményezett a települési önkormányzatokkal. Ez az **önként** vállalt feladatként megjelenő érdekképviselet főleg kistéleplési önkormányzatok problémáit, érdekeit jelenítette meg elsősorban a különböző állami szervek előtt. Ez a kezdeményezés nem vált általánossá. Egyrészt az önállóságukat visszanyert falvak nem igényelték ezt a szolgáltatást, sokan gyámkodásnak fogták fel a mellérendelt jogi státuszban lévő megyei önkormányzat részéről. Másrészt a gyorsan

szerveződő önkormányzati érdekszövetségek kielégítették az önkormányzatok érdekképviseletre vonatkozó igényeit.

Az Möt. által a megyei önkormányzatok részére meghatározott új funkció még kevésbé ösztönzi az érdekképviseleti feladatok e formájának a felvállalását.

Sajátos önkormányzati érdekképviseleti tevékenységet látnak el a kettős választói felhatalmazással rendelkező olyan polgármesterek (önkormányzati képviselők), akik egyben **országgyűlési képviselők** is. Régi vita a magyar szakmai és politikai közvéleményben, hogy összeférhető-e az országgyűlési képviselői és polgármesteri (önkormányzati képviselői) megbízatás vagy sem. Az első demokratikusan megválasztott Országgyűlés kimondta az összeférhetetlenséget, amelyet azonban 1994-ben feloldott a jogalkotó. Az azóta eltelt időben sok példája sorolható fel annak, amikor az Országgyűlésben a polgármesterek politikai hovatartozásuktól függetlenül együtt léptek fel az önkormányzatok érdekében.

Az új szabályozás ismét kimondja az országgyűlési képviselők és a polgármesterek (önkormányzati képviselők) összeférhetetlenségét.<sup>930</sup> A következő önkormányzati választásokat követően az önkormányzati érdekképviselet e sajátos formája megszűnik.

---

930 Möt. 36. § (1) bek. (a törvénynek ezen szakasza a 2014. évi általános önkormányzati választások napjától hatályos).

## 18. FEJEZET

# A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete

## 18.1 A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének kialakulása, alapjai

### 18.1.1 Történeti áttekintés

A **tanácsrendszer** kezdeti időszakában az első és a második tanácstörvény a tanácsok általános **irányításáról, főfelügyeletéről** rendelkezett, amely feladatot az Országgyűlés és a Népköztársaság Elnöki Tanácsa, illetőleg a minisztertanács látta el. A tanácsrendszer későbbi szakaszában, közvetlenül az Ötv.-t megelőző korszakban, a harmadik tanácstörvény idején az államigazgatás **törvényességi felügyeletet** gyakorolt a helyi tanácsok felett.

A rendszerváltást követően a helyi tanácsok megszűntek és helyettük demokratikus alapon működő helyi önkormányzatok alakultak. A helyi önkormányzatok **törvényességi ellenőrzését** előbb a régiós alapon szerveződő **köztársasági megbízottak**, majd az 1994. évi önkormányzati választások napjától a fővárosi, megyei **közigazgatási hivatalok** (a továbbiakban: közigazgatási hivatal) vezetői látták el. Érdemi változást a törvényességi ellenőrzés tekintetében az 1994. év hozott, amikor az Ötv. átfogó módosítása keretében a törvényességi ellenőrzés is számos részletszabállyal gazdagodott. A négy év alatt felhalmozódott gyakorlati tapasztalatok alapján az Országgyűlés – többek között – pontosította, hogy mit kell vizsgálni az ellenőrzés során, illetve meghatározta, hogy milyen határozatokra nem terjed ki az ellenőrzési jogkör. Emellett a módosítás egyértelműsítette a törvényességi ellenőrzés eljárásával kapcsolatos előírásokat. Ezen változtatásokat követően további érdemi módosítások már nem érintették a törvényességi ellenőrzési jogkört, viszont az azt ellátó szervezetet igen, ugyanis 2007. január elsejétől **regionális** területi egységekben kezdték meg működésüket a **közigazgatási hivatalok**.

A **regionális államigazgatási hivatalok** idejében (2009. január 1-jétől 2010. augusztus 31-ig) a helyi önkormányzatok felett – bár az Alkotmány továbbra is tartalmazta ezt a feladatot, illetve az Ötv.-ben is szerepelt – egyetlen szervezet sem gyakorolhatta ténylegesen a törvényességi ellenőrzést. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy az államigazgatási hivatal vezetője az esetleges önkormányzati jogsértéseket **nem támadhatta meg**. Húsz hónapnyi szünetelés után az Ötv. módosításával, valamint a regionális

államigazgatási hivatalok **közigazgatási hivatalokká** alakításával – 2010. szeptember 1-jétől – **helyreállt** a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés.

2011. január 1-jétől a közigazgatási hivatalok jogutódjaiként megalakultak a fővárosi, megyei kormányhivatalok (a továbbiakban: **kormányhivatal**). A helyi önkormányzatokat érintően az **Alaptörvényhez** kapcsolódó egyik legfontosabb változás, hogy a korábbi törvényességi ellenőrzés helyett az államigazgatás – 2012. január elsejétől – **törvényességi felügyeletet** gyakorol a helyi önkormányzatok felett.

### 18.1.2 A törvényességi felügyelet jogszabályi kerete

Az elméleti alapok ismertetését az ellenőrzés és a felügyelet, mint két fogalom tartalmának elhatárolásával szükséges kezdeni. A magyar jogrendszer komoly hiányossággal rendelkezik e fogalmak pontos szabályozása során. A legelfogadottabb álláspont szerint a **felügyeleti** joggal rendelkező szervezet **közvetlenül** be is avatkozhat a felügyelt szerv működésébe, döntéseibe (például megsemmisítheti, megváltoztathatja, felfüggesztheti a felügyelt szerv döntését). Ezzel ellentétben az **ellenőrző** csak jelezheti az ellenőrzött szervezetnek a kifogásait, majd amennyiben továbbra is fennáll a jogsértés, akkor bírósághoz, Alkotmánybírósághoz fordulhat, ebből következően csak **közvetve** – egy másik szervezet útján – tud rá hatást gyakorolni, közvetlenül nem intézkedhet a jogsértés megszüntetése iránt.

A helyi önkormányzatok felett jelenleg gyakorolt törvényességi felügyelet általános alapelvéről a **Charta** rendelkezik, amelynek értelmében a helyi önkormányzatok tevékenységének államigazgatási felügyeletét csak az Alkotmányban vagy törvényben **meghatározott** esetekben és eljárás szerint lehet gyakorolni. Az önkényes felügyeletnek gátat szabva rendelkezik úgy a Charta, hogy a **jogforrási hierarchia csúcán** elhelyezkedő jogszabályban kell szabályozni a felügyeletet. Ennek a hatályos magyar jogi szabályozás is megfelel, hiszen **alaptörvényi** szinten deklarálta a jogalkotó a törvényességi felügyelet leglényegesebb előírásait. A keretszabályokat az Mötv. pontosítja, meghatározva az igénybe vehető jogi eszközöket, fontosabb eljárási rendelkezéseket. Az eljárás részletszabályait az Mötv. végrehajtására kiadott kormányrendelet<sup>931</sup> tartalmazza.

A Charta meghatározza továbbá, hogy a helyi önkormányzat tevékenységének államigazgatási felügyelete általában csak e tevékenység **törvényességének** és az alkotmányos elvekkel való összhangjának vizsgálatára irányulhat. Mint azt fentebb is hangsúlyoztuk, a kormányhivatal kizárólag **jogszerűségi** szempontú vizsgálatot folytathat. Semmilyen egyéb szempont szerinti ellenőrzésnek (például gazdaságossági, célszerűségi, etikai, erkölcsi) nincs helye. Itt érdemes megjegyezni, hogy a törvényességi ellenőrzés nem csupán azt jelenti, hogy az önkormányzatoknak „csak” törvényesen kell működniük, hanem ezalatt az érintett önkormányzat által alkotott helyi önkormányzati rendeleteket és az önkormányzati rendeletnél magasabb szintű jogszabályoknak való megfelelést is

931 Ötfr.



vizsgálni kell. Ebből következően lényegében nem csupán törvényességi, hanem tágabb a vizsgálódási kör, azaz jogszerűségi vizsgálatról beszélünk. Mindazonáltal magasabb szintű államigazgatási szervek célszerűségi felügyeletet gyakorolhatnak azon feladatok vonatkozásában, amely feladat végrehajtását a helyi önkormányzatokra ruházták át.

A helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét olyan módon kell gyakorolni, hogy a felügyeletet gyakorló szerv **beavatkozása arányban** legyen a védeni szándékolt érdekek fontosságával. A felügyeletet gyakorló szerv beavatkozásán a törvényességi felügyeleti eszközök alkalmazását kell érteni. Ezen alapelv arra irányul, hogy a jogszabályokban biztosított jogi eszközöket fokozatosan szükséges alkalmazni. Az egymásra épülő törvényességi intézkedések rendszere teszi lehetővé, hogy ha az észlelt jogsértést egy felügyeleti eszköz alapján nem szüntetik meg, azaz az eszköz alkalmazása eredménytelen, akkor további, újabb felügyeleti eszközöket kell alkalmazni.

A Charta alapelveit is figyelembe véve az **Alaptörvény** határozza meg a törvényességi felügyelet keretszabályait, egyebek mellett rögzíti, hogy a Kormány a kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.<sup>932</sup> Az önkormányzati rendeletek vonatkozásában úgy szabályoz az Alaptörvény, hogy ha a kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, kezdeményezheti a bíróságnál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát. A törvényességi ellenőrzéshez képest új elemként jelenik meg az Alaptörvényben az önkormányzati rendeletek – kormányhivataloknak való – megküldési szabálya, valamint a mulasztásban megnyilvánuló törvénytisések esetén a rendeletek kormány megbízott általi megalkotásának lehetősége.

Az önkormányzati határozatok állami felügyeletét **sarkalatos törvényben (Mötv.-ben)** kellett rendezni, mert az Alaptörvény nem tesz említést a határozatok felülvizsgálatáról. Az Mötv. a törvényességi felügyelet eszközeit, terjedelmét, a kormányhivatal információkérési és javaslattételi jogát szabályozza. Az Mötv. végrehajtására kiadott **Ötfr.-ben** pedig a törvényességi felügyeleti eljárás (például szakaszai, kapcsolattartás, határidők számítása) és az egyes törvényességi felügyeleti eszközök (törvényességi felhívás, felügyeleti bírság stb.) részletes szabályait találjuk.

A törvényességi felügyelet kialakítása során a törvényalkotó alapelvként kezelte és tiszteletben tartotta a helyi önkormányzatok – Alaptörvényből eredő<sup>933</sup> – önállóságát, amely szerint az önkormányzat törvény keretei között önállóan igazgat, rendeletet alkot és határozatot hoz. Ebből az önkormányzati autonómiából következik, hogy az állami felügyelet továbbra is csak a **jogszerűség vizsgálatára** korlátozódhat, nem értékelhet célszerűségi, hatékonysági szempontokat. A kormányhivatal felügyeleti eljárásának egyetlen célja, hogy a rendelkezésére álló jogi eszközök segítségével a **jogszerű** állapot – érintett által történő – **helyreállítását** elérje, vagy az aktuspótlás esetén végül maga szüntesse meg a jogsértést. A törvényességi felügyeletnek rendkívül hangsúlyos

932 Alaptörvény 34. cikk (4) bek.

933 Alaptörvény 32. cikk (1) bek.

jellemzője, hogy a felügyelet **utólagos** felügyelet, azaz kizárólag a jogsértés bekövetkezése után van lehetőség a kormányhivatal fellépésére.

A helyi önkormányzatok mellett meg kell említeni, hogy a kormányhivatalok a társulások és a nemzetiségi önkormányzatok felett is törvényességi felügyeleti jogkört gyakorolnak.

### 18.1.3 A törvényességi felügyelet tárgya

A törvényességi felügyelet tárgyi hatálya az Möt.v.-ben<sup>934</sup> meghatározottakra terjedhet ki. A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában **vizsgálja** a helyi önkormányzat:

- a) szervezetének, működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűségét;
- b) döntéseinek (rendelet, határozat) jogszerűségét;
- c) törvényen alapuló jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladatellátási (közszolgáltatási) kötelezettségének teljesítését.

A döntések közül a kormányhivatalnak az önkormányzati rendeleteket – azok tárgykörétől függetlenül – vizsgálnia szükséges. Ezalatt azt kell érteni, hogy a helyi építési szabályzatoktól kezdve a szervezeti és működési szabályzatokon, valamint a helyi adórendeleteken át, kivétel nélkül **mindegyik** önkormányzati **rendeletet** muszáj törvényességi szempontból felülvizsgálnia.

**Nem terjed ki** a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása **azokra** a – helyi önkormányzat és szervei által hozott – **határozatokra**:

- a) amelyek alapján munkaügyi vitának, közszolgálati jogviszonyból származó vitának vagy
- b) ahol jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye, továbbá
- c) amelyeket a képviselő-testület mérlegelési jogkörében hozott (a mérlegelési jogkörben hozott döntések esetében a kormányhivatal kizárólag a döntéshozatali eljárás jogszerűségét vizsgálhatja).

Kivételes szabály, hogy a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása – a helyi önkormányzat szervezetének, működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűsége kérdéskörében – kiterjed a fentiekben felsorolt határozatokra is. Ezen eseteken túl továbbá azokat a határozatokat is vizsgálja, amelyek alapján munkaügyi vitának vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitának van helye, ha a határozat a munkavállaló vagy a közszolga javára történő jogszabálysértést tartalmaz.

---

934 Möt.v. 132. § (3)–(5) bek.

A kormányhivatal vizsgálja a helyi önkormányzat	A kormányhivatal nem vizsgálhatja a helyi önkormányzat és szervei által hozott határozatokat	Kivétel	
szervezetének, működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűségét	amelyek alapján munkaügyi vitának vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitának van helye	ha a határozat a munkavállaló javára történő jogszabálysértést tartalmaz	a szervezetének, működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűsége körében
döntéseinek (rendelet, határozat) jogszerűségét	amelyek alapján jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye		
törvényen alapuló jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladat-ellátási (közszolgáltatási) kötelezettségének teljesítését	amelyet a képviselő-testület mérlegelési jogkörében hozott	a mérlegelési jogkörben hozott döntések esetében a kormányhivatal kizárólag a döntéshozatali eljárás jogszerűségét vizsgálhatja	

23. táblázat. A törvényességi felügyelet tárgya

## 18.2 A törvényességi felügyeleti eljárás általános szabályai

### 18.2.1 A törvényességi felügyeleti eljárás vizsgálati szakasza

A törvényességi felügyeleti eljárás alapját a jegyzők által az ülést követő 15 napon belül megküldött **jegyzőkönyvek**<sup>935</sup> képezik. A jegyzőkönyvnek bár kötelező tartalmi elemei a testületi ülésen elfogadott döntések (határozat, rendelet), mégis a helyi jogszabályok megküldése időben elválik a jegyzőkönyvétől, ugyanis a **rendeletet** a kihirdetését követően haladéktalanul (legkésőbb másnap)<sup>936</sup> meg kell küldeni a kormányhivatalnak.

A kormányhivatal az önkormányzatok felett gyakorolt törvényességi felügyeleti hatáskörében eljárva a jegyzőkönyvek, rendeletek megérkezését követően megvizsgálja azokat. A vizsgálathoz nem fűződik határidő, azaz a kormányhivatalnak jogszabályban nincs megállapított határideje a vizsgálat elvégzésére. Ezt támasztja alá az Ötfr. is, amely

935 Mötv. 52. § (2) bek.

936 Mötv. 51. § (2) bek., Örjmr. 1. § (1) bek. a)–b) pont.

alapján szükség esetén a kormányhivatal a korábban már vizsgált önkormányzati intézkedést új törvényességi felügyeleti eljárás keretében **ismételten vizsgálat** alá vonhatja.

A törvényességi felügyelet folyamatosan és akár visszamenőlegesen is biztosítandó, ezért bármikor, határidő nélkül le lehet folytatni az eljárást, ellenkező értelmű tiltás hiányában akár évekre visszamenőleg is, mert a törvényalkotó fontosabbnak tekintette a jogszerűség helyreállítását, mint a döntések megváltoztathatatlanságába vetett bizalmat. A jelenleg alkalmazott gyakorlat fenntartását indokolja, hogy a gyakran változó, éppen hatályos jogszabályi környezetnek kell megfelelnie az önkormányzati rendeleteknek, normatív határozatoknak. A kormányhivataloknak ezen döntések felülvizsgálata során nem a megalkotásakor, hanem mindig a vizsgálat idején hatályos jogszabályok rendelkezéseinek való összhangját szükséges felügyelnie.<sup>937</sup>

A törvényességi felügyeleti eljárás azonban nem kizárólag **hivatalból**, hanem **kérelemre**, bejelentésre is indulhat. Az önkormányzat által megvalósított jogsértésekre a helyi választópolgárok vagy más érintett személyek, szervezetek (jellemzően civil szervezetek, gazdasági társaságok) is felhívhatják a kormányhivatal figyelmét. A kérelmet benyújtók köre nem szabályozott, ezért bárki kezdeményezheti a törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatását.

A képviselő-testület üléséről felvett jegyzőkönyvnek nem csupán a döntések képezik szerves részét, hanem az előterjesztések is. Az előterjesztések sok esetben segítik a döntések megértését, így nemcsak a döntéshozóknak, a választópolgároknak, de a törvényességi felügyelőknak is hasznos információkkal szolgálhatnak. Azonban előfordulhat, hogy az előterjesztés nem elegendő, szükség van további adatok bekérésére is. Erre a kormányhivatal **információkérési joga** biztosít lehetőséget, amelynek keretén belül az érintettől a jegyzőkönyvön túl egyéb irat is bekérhető.<sup>938</sup>

Amennyiben a lefolytatott vizsgálat során a kormányhivatal jogszabálysértést nem észlel, a vizsgálati szakasz külön döntés meghozatala nélkül lezárul.<sup>939</sup> Ez azt is jelenti, hogy az érintett döntéshozót arról nem kell értesíteni, hogy nem követett el jogsértést. A kérelemre induló ügyekben azonban tájékoztatni kell a bejelentőt arról a tényről, hogy a felügyeleti eljárás során a kormányhivatal jogszabálysértést nem észlelt, ezért további intézkedés megtétele részéről nem indokolt.

Ha a kormányhivatal megállapítja a jogsértést, abban az esetben az intézkedési szakaszába lép az eljárás, mert jogszabálysértés észlelése esetén a kormányhivatalnak kell gondoskodnia, **intézkednie** annak megszüntetéséről.

Az előzőekben leírtak alapján: ha valamely döntés jogszerű, akkor a kormányhivatalnak nincs intézkedési jogosítványa, az eljárása lezárul. Ha a döntés jogsértő, akkor a rendelkezésére álló felügyeleti eszközöket addig kell alkalmaznia, amíg a jogsértés meg nem szűnik. A javaslat jogintézménye valahol a kettő között félúton helyezkedik el. Ha nem állapítható meg a jogsértés, de a helyi önkormányzat működése, szervezete, döntéshozatali eljárása aggályosnak tekinthető, vagy magában hordozza a későbbi jogsérté-

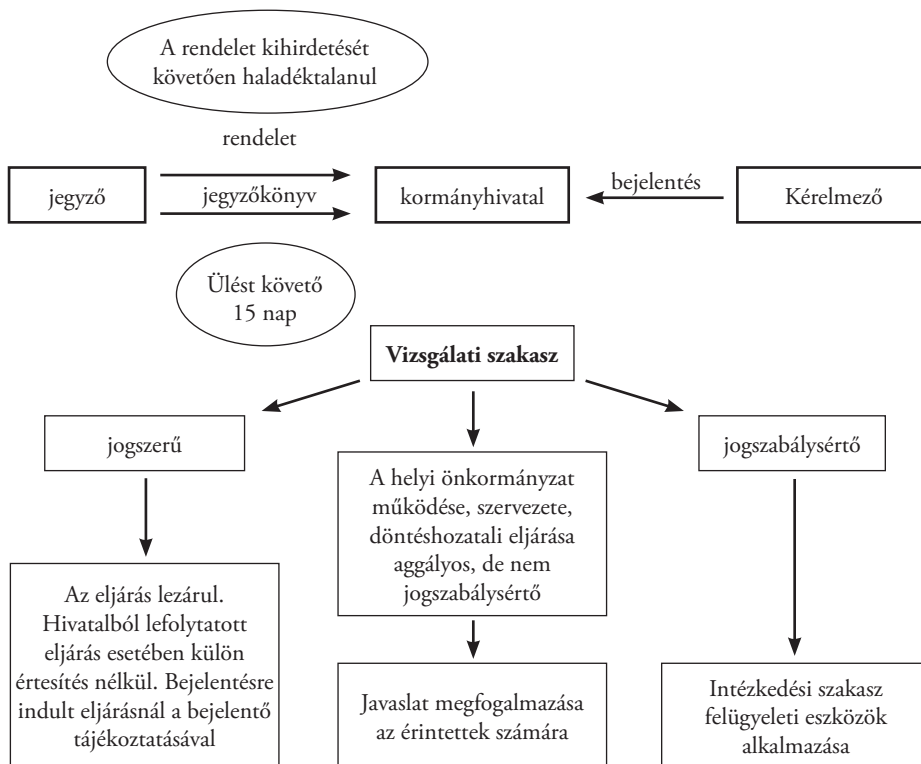
937 Lásd Kúria Önkormányzati Tanácsának 5031/2012. vagy 5018/2013/6. számú határozatait.

938 Mörv. 133. § (1) bek., Ötfr. 4. § (1) bek.

939 Ötfr. 1. § (3) bek.

sek lehetőségét, akkor a kormányhivatal **javaslattal** élhet. A kormányhivatal javaslatát a helyi önkormányzat képviselő-testülete a soron következő ülésén köteles megtárgyalni, és arról döntést hozni. A javaslat elutasításának indokát a polgármesternek a döntést követő nyolc napon belül a kormányhivatallal ismertetnie kell.<sup>940</sup>

### A törvényességi felügyeleti eljárás menete:



14. ábra: A törvényességi felügyeleti eljárás menete

940 Ötfr. 4. § (2)–(3) bek.

## 18.2.2 A törvényességi felüyeleti eljárás intézkedési szakasza

Amennyiben a kormányhivatal egy önkormányzati intézkedéssel összefüggésben egy vagy több jogszabálysértést észlel, vagy az érintett nem tesz eleget a kormányhivatal információkérésre irányuló megkeresésének, a kormányhivatal **haladéktalanul megkezd**i a törvényességi felüyeleti eszközök alkalmazását.<sup>941</sup>

A kormányhivatal a törvényességi felüyeleti eszközök közül **elsőként** a törvényességi **felhívást** alkalmazza. Kivételt képez ez alól a törvényességi felüyeleti bírság és a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő számvevőszéki vizsgálat lefolytatásának kezdeményezése, amely eszközök a jogsértés megállapítását követően azonnal, felhívás kibocsátása nélkül alkalmazhatóak.

Amennyiben a törvényességi felhívás **nem vezet eredményre**, a kormányhivatal a jogszabálysértés megszüntetése érdekében **más** törvényességi felüyeleti **eszközt** alkalmaz. Az Ötfr. előírásából az következik, hogy a kormányhivatal köteles továbbvinni az ügyet és kiválasztani az(oka)t az újabb felüyeleti eszköz(öke)t, amellyel (amelyekkel) a **jogsértés megszüntethető**. Az Ötfr. határidőt is tartalmaz: az eredménytelen felhívástól vagy egyéb felüyeleti eszköz alkalmazásától számított 30 napon belül kell **további intézkedés(ek)e)t** foganatosítani. A kormányhivatal nem mérlegelhet, nem fejezheti be az eljárását, addig kell a különböző felüyeleti eszközöket alkalmaznia, amíg a jogsértés meg nem szűnik, vagy az Alkotmánybíróság, a Kúria önkormányzati tanácsa, illetve a közigazgatási és munkaügyi bíróság ki nem mondja, hogy nem történt jogsértés.

Az Ötfr. részletesen szabályozza a kérdést, amikor úgy rendelkezik, hogy egyszerre akár **több eszközt is** alkalmazhat a kormányhivatal, ha ezen eszközök jellegükénél fogva **nem zárják ki egymást** (például határozat esetén csak bírósághoz lehet fordulni, Alkotmánybírósághoz nem). A törvényességi felhívás sikertelensége után tehát a kormányhivatal szabad mérlegelése alapján élhet bármelyik felüyeleti eszközzel, természetesen – ahogyan azt már előzőleg is kifejtettük – kizárólag azokkal, amelyek a jogsértés természetéből adódóan eleve nem kizártak. Mégis előfordulhat olyan eset, amikor a kormányhivatalnak **le kell zárnia az eljárását** annak ellenére, hogy az érintett nem tett eleget a felhívásban foglaltaknak. Az Mötv.<sup>942</sup> értelmében az érintettnek (a felügyelt szervnek) írásban kell tájékoztatnia a törvényességi felhívásban megadott határidőn belül a felüyeleti szervet az egyet nem értéséről. Amennyiben az érintett az általa adott tájékoztatásban szereplő szakmai érvelésével „meggyőzi” a kormányhivatalt arról, hogy döntése vagy eljárása mégsem jogsértő, akkor az eljárás lezárul, amelyről az érintettet a kormányhivatal írásban köteles tájékoztatni. Az Ötfr.<sup>943</sup> alapján akkor eredménytelen a felhívás, ha azzal az érintett nem értett egyet és az általa adott írásbeli tájékoztatást követően a kormányhivatal megítélése szerint a jogszabálysértés továbbra is fennáll. Amennyiben a kormányhivatal belátja, hogy tévedett, és nem történt jogsértés, akkor azt úgy kell tekintetni, mintha az eljárás lezárult volna.

941 Ötfr. 2. § (1) bek.

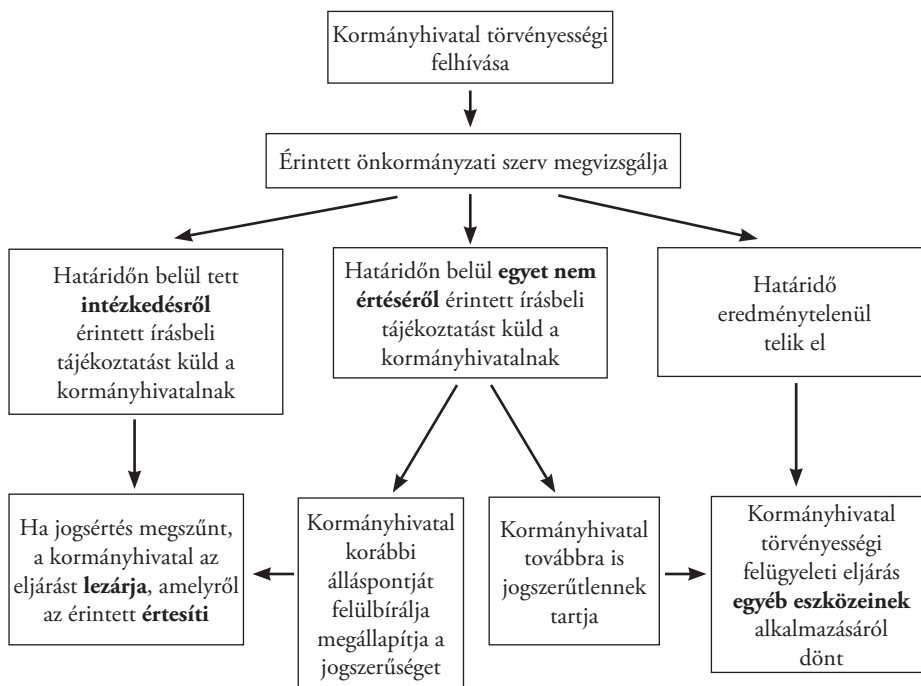
942 Mötv. 134. § (1) bek.

943 Ötfr. 9. § c) pont.

A felhívás eredménytelenné válását követő eszközök alkalmazására szigorú határidők vonatkoznak. A felügyeleti eszközök alkalmazásához fűzött határidő jogvesztő, azaz csak a jogszabályban megállapított határidőn belül jogosult azokat alkalmazni a kormányhivatal. Ha bármilyen okból kifolyólag a kormányhivatal határidőben nem intézkedett a további eszközök alkalmazásáról, akkor újabb felhívást kell kibocsátania.<sup>944</sup> Az **ismételt felhívás** eredménytelenné válását követően lesz újra lehetősége arra, hogy – most már határidőben – további felügyeleti eszköz(öke)t alkalmazhasson a jogszertű állapot helyreállítása érdekében.

#### Az intézkedési szakasz menete:

A jogszabálysértés megszűnését követően a vizsgált intézkedés alapján indult törvényességi felügyeleti eljárást a kormányhivatal **lezárja** és erről az érintettet 30 napon belül **értesíti**.



15. ábra: Az intézkedési szakasz menete

944 Ötfr. 2. § (7) bek.

## 18.3 Az egyes törvényességi felüyeleti eszközök részletes bemutatása

### 18.3.1 A törvényességi felhívás

A törvényességi felhívás a felüyeleti eljárás **elsődlegesen** alkalmazandó eszköze. Ha a kormányhivatal jogszabálysértést észlel, akkor törvényességi felüyeleti jogkörében **legalább** 30 napos határidő tűzésével felhívja az érintettet annak megszüntetésére. A kormányhivatal által kibocsátott törvényességi felhívás kötelező **tartalmi elemei**:

- a) az elkövetett jogszabálysértés megjelölése,
- b) a megsértett jogszabályhely konkrét megjelölése;
- c) az indokolás, amely miatt a jogszabálysértés megállapítható és
- d) az érintett számára a jogszabálysértés megszüntetésére biztosított határidő.

A felhívásban szereplő határidő mértékét egyrészt az Mötv. (minimum 30 nap), másrészt az Ötfr. szabályozza (maximum 45 nap: határozathozatali, feladatellátási kötelezettség elmulasztása, 60 nap: jogalkotási kötelezettség elmulasztása, egyéb esetekben: nincsen maximális határidő). A hatályos jogszabályok alapján tehát a kormányhivatalnak van egy -tól, -ig időintervallum (ettől is el lehet térni, ha jogszabályból más következik), amelyen belül saját belátása alapján határozza meg az érintett számára a jogsértés megszüntetésére nyitva álló határidőt. A határidő meghatározásakor két szempontot kell figyelembe vennie a felüyeleti szervnek:

- a) minél előbb szűnjön meg a jogsértés,
- b) az érintettnek legyen elég ideje a jogsértés megszüntetésére (például a felhívásban foglaltakat megvizsgálni, a szükséges döntést előkészíteni, az ülést összehívni).

A törvényességi felhívásban szereplő **határidő meghosszabbítható**, az Ötfr. a kormányhivatal mérlegelési jogkörébe utalja az e kérdésben való döntést.

Az érintett a felhívásban foglaltakat **köteles megvizsgálni** és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedéséről vagy egyet nem értéséről a kormányhivatalt írásban tájékoztatni. A kormányhivatal törvényességi felhívása **eredménytelen**, ha az érintett

- a) a határidő lejártáig nem intézkedik a jogszabálysértés megszüntetése érdekében, vagy
- b) az általa tett intézkedés nem szünteti meg a jogszabálysértést, vagy újabb jogszabálysértést idéz elő;
- c) nem ért egyet a törvényességi felhívásban foglaltakkal, és az írásbeli tájékoztatást követően a kormányhivatal megítélése szerint a jogszabálysértés továbbra is fennáll, vagy
- d) a törvényességi felhívásban foglalt határidő lejártáig a kormányhivatalt írásban nem tájékoztatja.



A megadott határidő eredménytelen leteltét követően a kormányhivatal a törvényességi felügyelet egyéb eszközeit alkalmazza.

### 18.3.2 A képviselő-testület vagy a társulási tanács összehívásának kezdeményezése

A kormányhivatal kezdeményezi a polgármesternél a képviselő-testület, illetve a társulási tanács elnökénél a társulási tanács ülésének összehívását, ha törvényességi kérdések megtárgyalása a helyi önkormányzat, illetve a társulás törvényes működésének biztosítása érdekében indokolt.

A kormányhivatal kezdeményezésében megjelöli azokat a napirendi pontokat, amelyek megtárgyalása szükséges a helyi önkormányzat, illetve a társulás törvényes működésének biztosítása érdekében. A kormányhivatal kezdeményezésére összehívott ülésről és a meghozott intézkedésekről a jegyző, illetve a társulási tanács elnöke az ülést követő öt napon belül a jegyzőkönyvi kivonat megküldésével írásban **tájékoztatja** a kormányhivatalt.

### 18.3.3 A képviselő-testület vagy a társulási tanács ülésének összehívása

Fő szabály szerint a képviselő-testületi ülést 15 napon belüli időpontra össze kell hívni:

- |   |   |  |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>a) a képviselők egynegyedének,</li> <li>b) a képviselő-testület bizottságának,</li> <li>valamint</li> <li>c) a kormányhivatal vezetőjének 18.3.2 pontban ismertetett,</li> </ul> | } | <p>a testületi ülés összehívásának indokát tartalmazó indítványára</p> |
|---|---|--|

16. ábra. A képviselő-testület vagy a társulási tanács ülésének összehívása

Az indítvány alapján a testületi ülést a polgármester hívja össze a testületi ülés indokának, időpontjának, helyszínének és napirendjének meghatározásával. Ha a **polgármester** a fenti indítványoknak 15 napon belül **nem tesz eleget**, a képviselő-testület, illetve a társulási tanács ülését a **kormányhivatal** hívja össze. Az ülés összehívása során a kormányhivatal eltérhet a helyi önkormányzat, illetve a társulás szervezeti és működési szabályzatában meghatározott szabályoktól.

### 18.3.4 Az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlításának kezdeményezése

A legerőteljesebb és legvégső, ezáltal a legritkábban alkalmazott felügyeleti jogintézmény, hogy a **kormányhivatal** az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlítását kezdeményezheti a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős **miniszternél**<sup>945</sup> (a jegyzet ezen fejezetében a továbbiakban: miniszter). A miniszter a javaslat megvizsgálását követően dönt a kezdeményezés **Kormány** elé terjesztéséről. Amennyiben a miniszter a javaslattal nem ért egyet, vagy ha a Kormány a kezdeményezést elutasítja, akkor erről a miniszter tájékoztatja a javaslatot tevő kormányhivatalt és az eljárás lezárul. Ha a Kormány indítványozza az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület **Országgyűlés** általi feloszlítását, akkor erről a miniszter tájékoztatja a javaslatot tevő kormányhivatalt és az érintett helyi önkormányzatot.

Az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlításával kapcsolatosan elvi véleményt kell kérni az **Alkotmánybíróságtól**.<sup>946</sup> Amennyiben az Országgyűlés a képviselő-testület feloszlításáról dönt, akkor megszűnik a polgármester és valamennyi képviselő jogviszonya, megbízatása, illetve egyidejűleg új (időközi) választás kerül kiírásra. A köztársasági elnök az új képviselő-testület megválasztásáig megbízza az illetékes kormányhivatal vezetőjét, hogy gyakorolja azokat a feladatokat és hatásköröket, amelyeket jogszabály a polgármester hatáskörébe utal, emellett dönthet a képviselő-testület átruházható hatásköreiben is.

### 18.3.5 Alkotmánybírósági felülvizsgálat kezdeményezése önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése esetén

Ezen jogi eszközt akkor lehet alkalmazni, ha:

- a) a törvényességi felhívás,
- b) a képviselő-testületi ülés összehívásának kezdeményezése és
- c) az ülés összehívása sem vezetett eredményre.

A kormányhivatal közvetlenül nem kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál az önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenességének vizsgálatát. A kormányhivatal a törvényességi felhívás eredménytelenné válását követő 45 napon belül terjeszt elő a **miniszternek** az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatára irányuló indítvány tervezetét. A miniszter a javaslat megvizsgálását követően – a feltételek fennállása esetén – kezdeményezi a **Kormány** az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangja felülvizsgálatának indítványozását. Végül soron a Kormány jogosult dönteni arról, hogy benyújtja-e az alkotmánybírósági felülvizsgálatot.

---

945 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 12. § b) pontja alapján a közigazgatási és igazságügyi miniszter.

946 Lásd pl. 24/2000. (VII. 6.) AB-határozat; 18/2013. (VII. 3.) AB-határozat.

Ha az Alkotmánybíróság megállapítja a rendelet vagy egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességét, akkor a rendeletet vagy annak érintett előírásait **megsemmisíti**. A megsemmisített jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés az Alkotmánybíróság megsemmisítésről szóló határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon hatályát veszti, és e naptól **nem alkalmazható**. Az Alkotmánybíróság ettől eltérően is meghatározhatja az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabály hatályon kívül helyezésének időpontját, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság indokolja (ebben az esetben a határozatban megjelölt időponttól nem alkalmazható a megsemmisített önkormányzati rendelet vagy annak érintett előírásai). Az önkormányzati rendelet megsemmisítése nem érinti a korábban létrejött jogviszonyokat és a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket.

### 18.3.6 Önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja bírósági felülvizsgálatának kezdeményezése

A kormányhivatal a törvényességi felhívásban megállapított határidő eredménytelen elteltétől számított tizenöt napon belül kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát.

- Az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló bírósági indítvány tartalmazza:
- a) a vizsgálandó önkormányzati rendeletet;
  - b) a jogszabálysértőnek talált önkormányzati rendelkezések megjelölését;
  - c) azon jogszabályi rendelkezés(ek) megjelölését, amelye(ke)t az önkormányzati rendelet sért;
  - d) annak okát, hogy a kormányhivatal az adott rendelkezést miért tartja jogszabálysértőnek.

A Kúria önkormányzati tanácsának az indítvány beérkezését követő 90 napon belül meg kell hoznia határozatát (amennyiben szükség van személyes meghallgatásra, úgy abban az esetben az önkormányzati tanács számára rendelkezésre álló ítélkezési határidő 30 nappal meghosszabbodik). Ha a Kúria önkormányzati tanácsa megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik, akkor az alkotmánybírósági eljárással **azonos jogkövetkezmények** és **határidő** mellett azt **megsemmisíti**.

### 18.3.7 A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének pótlása

Törvény kötelezheti az önkormányzatokat, hogy bizonyos tárgykörben alkossanak rendeletet (például SZMSZ, szociális ügyek, költségvetés). Amennyiben ezen kötelezettségének nem tesz eleget a képviselő-testület vagy közgyűlés, akkor a kormányhivatal

felügyeleti eljárást folytat le. A törvényességi felhívásban megjelölt határidő eredménytelen leteltét követően a kormányhivatal kezdeményezi a **Kúriánál**, hogy állapítsa meg a **rendeletalkotás elmulasztását** és hívja fel az érintettet annak **pótlására**. Ha a Kúria megállapítja, hogy a helyi önkormányzat a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, határozatában határidő tűzésével elrendeli, hogy a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének tegyen eleget.

Amennyiben a Kúria által meghatározott határidőn belül sem alkotja meg rendeletet a képviselő-testület vagy közgyűlés, akkor a kormányhivatal egy újabb eljárás keretében kéri a Kúriát, hogy rendelje el a mulasztás kormányhivatal általi orvoslását. A rendeletet a kormányhivatal vezető kormány megbízott alkotja meg és írja alá, amelyet a Magyar Közlönyben kell kihirdetni és közzététel céljából a jegyzőnek megküldeni.

Miután a rendelet pótlásának elrendeléséről a határozatát meghozta a Kúria önkormányzati tanácsa, attól az időponttól kezdve az önkormányzat képviselő-testülete a következő választásokig nem alkothat az ítélettel érintett tárgykörben rendeletet, sőt a kormányhivatal rendeletét sem módosíthatja, arra kizárólag a kormány megbízott jogosult. A jogalkotási kötelezettség pótlását követően az érintett csupán kezdeményezheti a kormány megbízottnál a rendelet módosítását (a hatályon kívül helyezését nem). A kezdeményezésről 30 napon belül döntenie kell a kormány megbízottnak, annak esetleges elutasítását indokolnia kell.

### **18.3.8 Képviselő-testületi határozat felülvizsgálatának kezdeményezése a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál**

Amennyiben az önkormányzati határozatra tett törvényességi felhívás eredménytelen, akkor a kormányhivatal a nyitva álló határidő elteltétől számított 15 napon belül kezdeményezheti a **közigazgatási és munkaügyi bíróságnál** (a továbbiakban: bíróság) a **határozat** felülvizsgálatát. Ha a kormányhivatal által jogszabálysértőnek tartott önkormányzati határozat végrehajtása a közérdek súlyos sérelmével vagy elháríthatatlan kárral járna, a bíróság az önkormányzati határozat végrehajtását az ítéletének meghozataláig felfüggeszti.

### **18.3.9 A határozathozatali, feladatellátási kötelezettségét nem teljesítő helyi önkormányzattal szemben bírósági eljárás megindítása, a határozathozatal pótlásának elrendelése**

A kormányhivatal a törvényességi felhívásban megjelölt határidő eredménytelen leteltétől számított 15 napon belül kezdeményezheti a **bíróságnál** a helyi önkormányzat törvényen alapuló:

- a) határozathozatali kötelezettsége (például költségvetési koncepció vagy település-szerkezeti terv elfogadása) elmulasztásának megállapítását és a határozat meghozatalára való kötelezést, vagy

- b) feladatellátási, közszolgáltatási (például 10 000 lakos felett bölcsődei szolgáltatás) kötelezettsége elmulasztásának megállapítását és a feladat elvégzésére való kötelezést.

Amennyiben a kormányhivatal kezdeményezésére a bíróság megállapítja a határozathozatali, feladatellátási **kötelezettség elmulasztását**, akkor egyúttal határidő tűzésével kötelezi az önkormányzatot a határozat meghozatalára, illetve a közszolgáltatás biztosítására. Ha a helyi önkormányzat a bíróság által megadott határidőn belül nem tesz eleget határozathozatali kötelezettségének, a kormányhivatal a határidő leteltét követő 30 napon belül kezdeményezheti a bíróságnál a mulasztás kormányhivatal által történő **pótlásának** az elrendelését az önkormányzat költségére.

### 18.3.10 A központi költségvetésből járó támogatás meghatározott részének visszatartása vagy megvonása iránti kezdeményezés

A kormányhivatal – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a **Magyar Államkincstárnál** kezdeményezheti a központi költségvetésből a helyi önkormányzatnak az **önként vállalt feladata** ellátásához nyújtott **támogatás legfeljebb 50%-ának** visszatartását vagy megvonását. A Magyar Államkincstár a kormányhivatal megkeresésére a kezdeményezés átvételétől számított 30 napon belül érdemben válaszol. A támogatás legfeljebb a jogszabálysértés megszűnéséig tartható vissza. A támogatás visszatartása esetén a kormányhivatal a jogszabálysértés megszűnéséről való tudomásszerzést követő nyolc napon belül értesíti a Magyar Államkincstárat.

### 18.3.11 Perindítás a sorozatos törvényt sértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránt

A kormányhivatal a **bíróságtól** kérheti a polgármester tisztségének megszüntetését, ha a polgármester sorozatos törvényt sértő tevékenysége vagy sorozatos mulasztása eredményeképpen előállt jogsértések egyéb felügyeleti eszközökkel való orvoslása nem vezetett eredményre. E felügyeleti eszköz alkalmazása – ha a bíróság a kormányhivatal kérésének helyt ad – a polgármester tisztségének megszűnését vonja maga után. A törvény **nem definiálja** a sorozatos törvényt sértő tevékenység, mulasztás fogalmát, ahhoz a Legfelsőbb Bíróság korábbi években meghozott **ítéletei** nyújthatnak segítséget. Például a Legfelsőbb Bíróság egyik ítéletében<sup>947</sup> rámutatott arra, hogy az önkormányzati jogok védelme érdekében a bíróságnak meg kell szüntetnie az olyan polgármester tisztségét, aki az önkormányzati feladat- és hatásköröket ellátó képviselő-testület határozataival szembehelyezkedve végzi tevékenységét, és nem képes a képviselő-testülettel együttműködni.

947 Legf. Bír. Kfv. IV. 37. 888. 2009.

### **18.3.12 Fegyelmi eljárás kezdeményezése a helyi önkormányzat polgármestere, jegyzője ellen**

Fegyelmi vétséget követ el a polgármester, ha tiszttségéből, illetőleg foglalkoztatási jogviszonyából, a jegyző, ha köztisztviselői jogviszonyából eredő kötelezettségét **vétkesen megszegi**. A kormányhivatal a fegyelmi vétség megállapítására irányuló kezdeményezéssel élhet a képviselő-testület, illetve a polgármester felé. A polgármesterrel szemben a fegyelmi eljárást a **képviselő-testület** folytatja le, a jegyző esetében a fegyelmi felelősség megállapítására a munkáltatói jogkört gyakorló **polgármester** jogosult. Az eljárás részletszabályait a törvény rögzíti. A vétkes polgármesterrel, jegyzővel szemben különböző fegyelmi büntetések szabhatók ki (például megrovás, illetmény, juttatás csökkentése).

Mivel ennek a felügyeleti eszköznek a gyakorlati megvalósítása önkormányzati szerv kezében van, ezért a visszaélések elkerülése érdekében az Möt. konkrétan nevesíti és felügyeleti bírsággal sújthatóvá teszi azt az esetet, amikor a munkáltatói jogkör gyakorlója a kormányhivatal kezdeményezése ellenére sem folytatja le a fegyelmi eljárást. Az eljárás lefolytatásának kötelezettsége azonban nem jelenti azt, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlójának mindenféleképpen fegyelmi büntetést kellene kiszabnia. Az eljárás során – ha a vizsgálat alapján erre a következtetésre jut – megállapíthatja azt is, hogy az érintett nem követett el fegyelmi vétséget.

### **18.3.13 A helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatásának kezdeményezése az Állami Számvevőszéknél**

A törvényességi felügyelet során szerzett tapasztalatok alapján a kormányhivatal az önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását kezdeményezheti az **Állami Számvevőszéknél**. Az Állami Számvevőszék általános hatáskörrel végzi a közpénzekkel és önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás ellenőrzését. A korábban kifejtettek alapján ezen felügyeleti eszköz alkalmazásához nem szükséges előzetesen törvényességi felhívást kibocsátani, a gazdálkodással összefüggő jogsértés észlelését követően egyből az Állami Számvevőszékhez fordulhat a kormányhivatal.

### **18.3.14 Szakmai segítség nyújtása a helyi önkormányzat részére a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben**

A kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében szakmai segítséget nyújt a helyi önkormányzat részére az önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyekben. A szakmai segítség jogintézményének önkormányzatok általi rendezett igénybevételével (a kormányhivatal szakszerű, pontos, mindenre kiterjedő, gyors válaszával) még a döntések meghozatala előtt jogszerű mederbe terelhető az önkormányzat működése. Amelyik önkormányzat fogékony a segítségnyújtásra, ott már az előzetes szakmai érvelés is eredményre vezethet, ahol pedig csak a bírósági, alkotmány-

bírószági döntést fogadják el az önkormányzati döntéshozók, és a felügyeleti bírság kiszabása ad elég ösztönző erőt, abban az esetben intézkedni, szankcionálni szükséges.

### 18.3.15 Törvényességi felügyeleti bírság kiszabása

A kormányhivatal a helyi **önkormányzattal** vagy a **társulással szemben** törvényességi felügyeleti bírságot állapíthat meg,

- a) ha a jegyző a kormányhivatal felhívása ellenére a megadott határidőn belül nem tesz eleget a jegyzőkönyv-megküldési kötelezettségének;
- b) ha az érintett határidőben nem tesz eleget a kormányhivatal információkérésre irányuló megkeresésének;
- c) ha a közigazgatási és munkaügyi bíróság megállapítja, hogy a helyi önkormányzat jogalkotási, határozathozatali, feladatellátási (közszolgáltatási) kötelezettségének nem tett eleget, és a bíróság által tűzött határidő eredménytelenül eltelt;
- d) ha a kormányhivatal kezdeményezése alapján a képviselő-testület nem folytatja le határidőben a polgármester, valamint a polgármester a jegyző ellen a fegyelmi eljárást;
- e) ha az érintett ugyanazon jogszabályi kötelezettségét ismételten megsérti, azonban az ismételten megsértett jogszabályi kötelezettség súlya nem indokolja más törvényességi felügyeleti eszköz alkalmazását.

A felügyeleti bírság egy olyan kormányhivatali beavatkozást biztosító eszköz, amelyet egyrészt **szándékos jogsértés** előz meg, másrészt az érintettek bírósághoz fordulhatnak, amennyiben nem tartják megalapozottnak a kormányhivatal döntését. A felügyeleti bírság legkisebb összege esetenként a Kttv. szerinti illetményalap, legmagasabb összege pedig esetenként ennek tízszerese<sup>948</sup>. A bírság mértékének meghatározásánál a kormányhivatalnak figyelembe kell vennie – egyebek mellett – az önkormányzat költségvetési helyzetét. Az Ötfr. megengedi a felügyeleti szervnek, hogy méltányossági eljárás keretében a polgármester kérésére a bírság minimumára leszállíthassa annak összegét, azonban mindehhez a jogszabály egyetlen értékelési szempontot sem határoz meg.

948 2013-ban konkrétan 38 650-től 386 500-ig terjedhet a bírság összege.

### **18.3.16 A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásának kezdeményezése**

A kormányhivatal helyi önkormányzatokkal kapcsolatos egyik speciális jogi eszközét a Kbt.<sup>949</sup> tartalmazza (az Mötv.-ben nem szerepel), amikor kimondja, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását kezdeményezheti a kormányhivatal, ha a feladatköre ellátása során e törvénybe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomására. Az még jelenleg is vitatott kérdés a felügyeletet ellátó gyakorlati szakemberek között, hogy a közbeszerzési döntések (amelyeket javarészt a képviselő-testület, illetve az általa megválasztott döntéshozó szervek hoznak meg) egyáltalán tárgyat képezik-e a törvényességi felügyeleti eljárásnak. Ettől függetlenül az előzőekben hivatkozott Kbt. előírása alapján a kormányhivatal a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását kezdeményezheti.

949 Kbt. 140. § (1) bek. d) pontja.



## Irodalomjegyzék

- ÁRVA Zsuzsanna et al.: *Helyi önkormányzatok*. Egyetemi Tankönyv. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2012. 223.
- BALÁZS István dr. habil., CSc: *Ismertető Gérard Marcou: „Új tendenciák a helyi önkormányzatiság fejlődésében Európában” c. előadásáról*. Új Magyar Közigazgatás, 2013/6. 49–52.
- BALOGH Gábor – SZÖGI Ágnes: *A helyi önkormányzatok törvényességi szempontú vizsgálatának múltja, jelene és jövője – 20 év után ismét törvényességi felügyelet. (I. rész.)* Kodifikáció és Közigazgatás, 2012/1. 52–67.
- BALOGH Gábor – SZÖGI Ágnes: *A helyi önkormányzatok törvényességi szempontú vizsgálatának múltja, jelene és jövője – 20 év után ismét törvényességi felügyelet. (II. rész.)* Kodifikáció és Közigazgatás, 2012/2. 53–71.
- BEKÉNYI József dr.: *A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája*. Ön-Kor-Kép 1998/9.
- BELÁNYI Márta – FEIK Csaba – FOGARASI József: *A helyi önkormányzás iratmintatára*. Szerk.: Fogarasi József. Unió Lap- és Könyvkiadó, Bp., 2006.
- BELÁNYI Márta et al.: *A helyi önkormányzatok*. Szerk.: Fogarasi József. HVG-ORAC Kiadó, 2010.
- BERÉNYI Sándor: *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei* (Autonómiák és önkormányzatok). Rejtjel Kiadó, Bp., 2003. 305.
- BODNÁR Norbert: *Az önkormányzatok társulásai, azok változásai az új Ötv. tükrében*. Magyar Közigazgatás, 2012/2. 65.
- BOROS Anita et al.: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Szerk: Patyi András. Dialóg Campus Kiadó, Bp.–Pécs, 2012.)
- CSALLÓ Krisztina: *Újabb állomás a közigazgatás átalakításában: a járási hivatalok*. Magyar Közigazgatás, 2012/2. 81–88.
- CSALÓTZKY György dr.: *Önkormányzati álláspont a globalizációról folyó vitában*. Comitatus, 2005. nov.-dec.
- CSUTH Sándor – GÁSPÁR Mátyás (szerk.): *A közigazgatás fejlesztése és szervezése*. Válogatás Magyary Zoltán professzor közigazgatás-tudományi iskolájának szellemi hagyatékából. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Bp., 1988.
- DANKA Ferenc: *A képviselő-testület működése*. Új Magyar Közigazgatás, 2013/7–8. 19–25.
- DANKA Ferenc: *Az önkormányzati bizottságok helye, szerepe, munkájuk fejlesztésének lehetőségei*. Magyar Közigazgatás, XLIX. 1999/6. 337–352.
- DANKA Ferenc: *Javaslatok az Ötv. módosítására*. Magyar Közigazgatás, 1998/11. 689–700.
- DANKA Ferenc: *Törvényességi ellenőrzés – hogyan tovább?* Magyar Közigazgatás, LIII. 2003/9. 564–570.
- DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József: *Jogalkotástan*. Dialóg Campus Kiadó, Bp.–Pécs, 2004.
- FAZEKAS Marianna: *Új határok a köztisztviselők köz- és magánjogi szabályozásában*. In: Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára. Szerk.: Csefkó Ferenc. JPTE Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2008. 173–180.
- FEIK Csaba: *A jegyző, a körjegyző, a főjegyző és az aljegyző*. In: *A helyi önkormányzatok*. Szerk.: Fogarasi József. HVG-ORAC Kiadó, Bp., 2010. 359–385.

- FEIK Csaba: *A képviselő-testület hivatala; A körjegyzőség.* In: A helyi önkormányzatok. Szerk.: Fogarasi József. HVG-ORAC Kiadó, Bp., 2010. 387–408.
- FEIK Csaba: *A polgármester, az alpolgármester.* In: A helyi önkormányzatok. Szerk.: Fogarasi József. HVG-ORAC Kiadó, Bp., 2010. 333–357.
- FEIK Csaba: *Az önkormányzatok gazdasági alapjai.* In: A helyi önkormányzatok. Szerk.: Fogarasi József. HVG-ORAC Kiadó, Bp., 2010. 495–519.
- FEIK Csaba: *Az önkormányzatok vagyongazdálkodásának jogi keretei a helyi közszolgáltatások biztosítása szempontjából.* Új Magyar Közigazgatás, 2013/7–8. 62–64.
- FEIK Csaba: *Gondolatok a jegyző önkormányzati rendszerben elfoglalt szerepéről.* Új Magyar Közigazgatás, 2012/7–8. 72–75.
- FOGARASI József – IVANCSICS Imre – KISS László: *A helyi önkormányzatok.* Szerk.: Fogarasi József. Második, változatlan – függelékében hatályosított – kiadás. Unió Lap- és Könyvkiadó, Bp., 2005.
- FOGARASI József: *A helyi népszavazásról és népi kezdeményezésről.* Ön-Kor-Kép, 17. 161. 2007/6–7. [http://www.onkorkep.hu/17\\_0607/31\\_33.html](http://www.onkorkep.hu/17_0607/31_33.html).
- FOGARASI József: *A helyi önkormányzat képviselő-testülete, közgyűlése.* In: A helyi önkormányzatok. Szerk.: Fogarasi József. HVG-ORAC Kiadó, Bp., 2010. 207–295.
- FOGARASI József: *A helyi önkormányzati képviselők választása.* In: A helyi önkormányzatok. Szerk.: Fogarasi József. HVG-ORAC Kiadó, Bp., 2010. 125–167.
- FOGARASI József: *A helyi önkormányzati képviselők.* In: A helyi önkormányzatok. Szerk.: Fogarasi József. HVG-ORAC Kiadó, Bp., 2010. 171–202.
- FOGARASI József: *Az önkormányzati képviselő-testület (közgyűlés) bizottságai; A településrészi önkormányzati testület.* In: A helyi önkormányzatok. Szerk.: Fogarasi József. HVG-ORAC Kiadó, Bp., 2010. 299–332.
- FŰRÉSZ Klára – KUKORELLI István: *Ünnepi kötet Schmidt Péter egyetemi tanár 80. születésnapja tiszteletére.* Rejtjel Kiadó, Bp., 2006.
- HOFFMAN István: *Az önkormányzati (belső) szervezeti jog változásainak főbb tendenciái az elmúlt évtizedekben: a helyi demokrácia Szküllája és a hatékonyság Kharübdisze között.* Új Magyar Közigazgatás, 2013/2. 9–19.
- IVANCSICS Imre: *A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköre.* In: Fogarasi József – Ivancsics Imre – Kiss László: A helyi önkormányzatok. Szerk.: Fogarasi József. Unió Lap- és Könyvkiadó, Bp., Második, változatlan, 2005. – függelékében hatályosított 2007. – kiadás. 54.
- KAJTÁR István: *Községi önkormányzat és modernizáció a 19. századi Közép- és Kelet-Európában (Kitekintéssel a 20. századra).* Jura, 7/2.
- KALAS Tibor: *Az önkormányzatok és az igazságszolgáltatás.* Magyar Közigazgatás, 2012/1. 16–18.
- KALTENBACH JENŐ: *Néhány gondolat az önkormányzatok és a központi hatalom viszonyáról.* In: Születésnap, vagy halotti tor? 20 évesek az önkormányzatok. Szerk.: Kákai László. Publikon Kiadó, Pécs, 2010. 45.
- KISS Mónika Dorota: *A falugyűlés hatásköre a községekben.* Jura, 2009/1. 54–70.
- KISS Mónika Dorota: *A helyi közakarat formálásának fórumai az Mötv. tükrében.* Új Magyar Közigazgatás, 2013/1. 16–23.

- MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Bp., 1942. In: A közigazgatás fejlesztése és szervezése. Válogatás Magyary Zoltán professzor közigazgatás-tudományi iskolájának szellemi hagyatékából. Szerk.: Csuth Sándor – Gáspár Mátyás. MTA Államtudományi Kutatószok Programirodája, Bp., 1988.
- MÁJER Viktor – TÁBIT Renáta: *A helyi népszavazás és a helyi népi kezdeményezés néhány önkormányzati rendelet tükrében – különös tekintettel a közép-magyarországi régió önkormányzataira*. <http://www.propublicobono.hu/pdf/T%C3%A1bit%202.pdf>.
- NAGY Marianna – HOFFMAN István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. HVG-ORAC Kiadó, Bp., 2012.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (szerk.): *Részönkormányzatok, kisebbségi önkormányzatok szabályozása és működése – pécsi tapasztalatok*. MTA Regionális Kutatások Központja – Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata, Pécs, 1996.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Bp.–Pécs, 2008.
- PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Szerk.: Varga Zs. András. Dialóg Campus Kiadó, Bp.–Pécs, 2009.
- PATYI András: *Néhány kodifikációs szempontú megjegyzés az önkormányzati hatósági eljárások szabályairól*. Magyar Közigazgatás, 2001/1.
- PRUGBERGER Tamás: *Az autonómia jelentősége és időszerűsége*. Társadalomtudományi Közlemény, 2010/11.
- SZABÓ ESZTER: *A helyi önkormányzat képviselő-testülete bizottságainak összetétele, a bizottsági tagok jogegyenlősége*. Új Magyar Közigazgatás, 2010/4. 40–45.
- SZABÓ Lajos (szerk.): *Önkormányzati ellenőrzés, törvényességi felügyelet*. MKI, Bp., 1997.
- SZABÓ Lajos: *Felügyelet és ellenőrzés a közigazgatásban*. Új Magyar Közigazgatás, 2009/3. 30–42.
- SZABÓ Lajos: *Törvények a helyi önkormányzatokról – Összevetés 1990, 2011*. Kodifikáció és Közigazgatás, 2012/1. 5–42.
- SZEGVÁRI Péter: *Helyi érdekek és helyi képviselet*. In: Ünnepi kötet Schmidt Péter egyetemi tanár 80. születésnapja tiszteletére. Szerk.: Fűrész Klára – Kukorelli István. Rejtjel Kiadó, Bp., 2006. 357–359.
- SZIGETI Ernő (szerk.): *Az önkormányzati közigazgatás az EU-csatlakozás tükrében*. Magyar Közigazgatási Intézet, Bp., 2004.
- SZIGETI Ernő: *Az Európai Unió önkormányzati közigazgatással szemben támasztott elvárásai*. In: Az önkormányzati közigazgatás az EU-csatlakozás tükrében. Szerk.: Szigeti Ernő. Magyar Közigazgatási Intézet, Bp., 2004.
- TÁBIT Renáta: *A bizottsági szervezet és működés szabályai a községi szervezeti és működési szabályzatok tükrében*. Comitatus, XVII. 2007. máj. 34–50.
- TÁBIT Renáta: *A helyi önkormányzás közvetlen megvalósulásának formái, fórumai*. In: A helyi önkormányzatok. Szerk.: Fogarasi József. HVG-ORAC Kiadó, Bp., 2010. 469–493.
- TÁBIT Renáta: *A helyi önkormányzás közvetlen megvalósulásának formái, fórumai-európai kitekintés*. <http://www.propublicobono.hu/pdf/T%C3%A1bit%20R%20A%20helyi%20C3%B6nkorm%C3%A1ny%C3%A1s...%20Eur%C3%B3pai.pdf>.

- TÁBIT Renáta: *Az Alkotmánybíróságnak a helyi népszavazásra és a helyi népi kezdeményezésre vonatkozó döntéseiről*. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája, Ph.D. tanulmányok 10. Szerk.: Ádám Antal. Pécs, 2011. 471–501.
- TILK Péter: *A helyi önkormányzatok az Alaptörvényben*. Új Magyar Közigazgatás, 2011/4. 21–29.
- TILK Péter: *Az (önkormányzati) jogalkotás helyzete, szabályozása, néhány neuralgikus pontja*. Kodifikáció és közigazgatás, 2013/I. 76–90. <http://kodifikator.hu/letoltes/category/7-2013-evi-i-szam>.
- TILK Péter: *Az önkormányzatok alkotmányossági védelme*. Jegyző és Közigazgatás, 2011/4. 8–9.
- TILK Péter: *Az önkormányzatok bírósági és alkotmánybírósági védelme az Alaptörvény és az új sarkalatos törvények tükrében*. Kodifikáció és Közigazgatás, 2012/1. 42–52.
- TILK Péter: *Jogalkotási követelmények érvényesülése egy önkormányzati rendelet tükrében*. Kodifikáció, 2012/II. 95–105. <http://kodifikator.hu/letoltes/category/6-2012-evi-ii-szam>.
- TORMA András: *Európai közigazgatás, régiók, önkormányzatok*. Virtuóz Kiadó, Bp., 2001.
- VEREBÉLYI Imre (szerk.): *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1999.
- WALTER Tibor: *A helyi-területi hatalomgyakorlás továbbfejlesztésének lehetőségei I*. Comitatus, 2004. márc.
- WIENER György: *Politika és önkormányzat a rendszerváltás időszakában*. Társadalmi Szemle, 1993. 5. 37.
- Az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium vitaanyaga a helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének irányairól*. Közigazgatási Szemle, I. 2007/1. 99–116.
- A helyi önkormányzati rendszer fejlesztésének fő irányai. (Belügyminisztérium, Munkaközi szakmai anyag.)* Magyar Közigazgatás, LI. 2001/3. 138–145.



