

# AZ ÖNKORMÁNYZAT JOGÁLLÁSA ÉS DÖNTÉSI KOMPETENCIÁJA

DR. KÓNYA LÁSZLÓ, DR. FARKAS ZSOLT, DR. PUSZTAI ADÉL,  
DR. TÓZSA ISTVÁN, DR. SIMON BARBARA, TÓTH FERENC



Dr. Kónya László – Dr. Farkas Zsolt – Dr. Pusztai Adél – Dr. Tózsá István  
Dr. Simon Barbara – Tóth Ferenc

**AZ ÖNKORMÁNYZAT JOGÁLLÁSA  
ÉS DÖNTÉSI KOMPETENCIÁJA**



Dr. Kónya László – Dr. Farkas Zsolt – Dr. Pusztai Adél  
Dr. Tózsá István – Dr. Simon Barbara – Tóth Ferenc

# **Az önkormányzat jogállása és döntési kompetenciája**



Nemzeti Közzolgálati Egyetem  
Budapest, 2015

Nemzeti Közszerológálati Egyetem  
ÁROP 2.2.22. Képzés a konvergencia régiókban lévő önkormányzatok részére

Lektorok:

DR. DARGAY ESZTER (I. fejezet)  
FARKASNÉ DR. GASPARICS EMESE (II. fejezet)  
DOMOKOS GYÖRGY (III. fejezet)  
DR. TÁBIT RENÁTA (IV. fejezet)

Kiadja: Nemzeti Közszerológálati Egyetem  
Felelős kiadó: Prof. Dr. Patyi András rektor  
Borítóterv: Bíró Imre

Nyomdai előkészítés: Tordas és Társa Kft.  
Nyomdai munkák: NKE Szolgáltató Kft.

© A szerzők, 2015

ISBN 978-615-5057-38-0

# Tartalom

Előszó.....	9
<b>A helyi önkormányzatok jogállása, az állami szervezetrendszerben elfoglalt helye... 11</b>	
Hatalomgyakorlás, hatalommegosztás .....	11
Helyi önkormányzatok jogállása Magyarországon .....	13
A helyi önkormányzati képviselők, polgármesterek választása.....	14
A helyi önkormányzatok szempontjából meghatározó szervek jogállása, az állami szervezetrendszer egyes szereplőinek helyi önkormányzatokkal kapcsolatos legfontosabb hatáskörei.....	16
A helyi önkormányzatok szempontjából meghatározó szervek jogállása.....	16
Az Országgyűlés .....	16
A köztársasági elnök .....	17
Alkotmánybíróság.....	17
A bíróságok .....	18
A Kormány.....	18
A Kormány tagjai, a miniszterek.....	20
A belügyminiszter .....	21
A nemzetgazdasági miniszter.....	21
A Miniszterelnökséget vezető miniszter.....	21
A fővárosi és megyei kormányhivatal.....	22
A fővárosi és megyei kormányhivatal feladat- és hatásköre .....	22
A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet.....	23
A törvényességi felügyelet eszközei, terjedelme.....	24
A helyi önkormányzati jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítása.....	25
Önkormányzati határozathozatali és feladatellátási kötelezettség elmulasztása .....	26
Az Állami Számvevőszék .....	26
Az önkormányzatok ellenőrzése .....	27
Magyar Államkincstár .....	28
Területszervezési ügyek .....	28
A területszervezési ügyek típusai .....	28
A területszervezési ügyek közös eljárási szabályai .....	31
A kormányzati döntés-előkészítés, döntéshozatal meghatározó mozzanatai, az önkormányzatok lehetőségei a kormányzati döntéshozatal alakításában.....	33
A kormányzati döntéshozatal .....	33
A kormányzati döntéshozatali eljárás szakaszai.....	34
Minisztériumon belüli szakasz.....	34
Az előterjesztéssel szembeni követelmények.....	34
A hatásvizsgálat .....	34

A társadalmi hatások vizsgálata .....	35
Költségvetési és gazdasági hatások vizsgálata.....	36
A vállalkozói adminisztratív költségekre gyakorolt hatások vizsgálata .....	37
Egészséghatás-vizsgálat .....	38
Környezeti és természeti hatások vizsgálata .....	38
A közigazgatási egyeztetésre bocsáthatóság vizsgálata.....	39
A közigazgatási egyeztetés .....	39
A Közigazgatási Államtitkári Értekezlet.....	40
A Kormány ülése .....	41
Az Országgyűlés elé benyújtott törvényjavaslat tárgyalása.....	42
Az állami szervek által hozott döntések végrehajtása és a végrehajtás ellenőrzése .....	45
Kérdések.....	47

## **1. Az önkormányzati döntés-előkészítés, döntéshozatal**

<b>és végrehajtás keretei, módszerei .....</b>	<b>48</b>
1.1 A helyi önkormányzati szervek jogállása, szerepe, az önkormányzati hatáskörök gyakorlása, átruházása .....	48
1.1.1 Önkormányzati szervezeti működési modellek .....	48
1.1.2 A helyi önkormányzati szervek jogállása, szerepe.....	49
1.1.2.1 A helyi önkormányzás közvetett módja, a képviselő-testület .....	49
1.1.2.1.1 A képviselő-testület működése .....	50
1.1.2.1.2 Társult képviselő-testület .....	52
1.1.2.2 A helyi önkormányzati képviselő.....	53
1.1.2.3 A képviselő-testület szervei .....	54
1.1.2.3.1 A képviselő-testület bizottságai.....	54
1.1.2.3.2 Településrészi önkormányzat .....	55
1.1.2.3.3 A polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal .....	55
1.1.2.3.4 A polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke .....	57
1.1.2.3.5 A jegyző, aljegyző .....	59
1.1.2.3.6 Társulás .....	60
1.1.3 Az önkormányzati hatáskörök gyakorlása, átruházása.....	61
1.1.3.1 Önkormányzati feladat- és hatáskörök .....	61
1.1.3.2 Önként vállalt (fakultatív) feladatok .....	62
1.1.3.3 Önkormányzati hatósági hatáskörök .....	62
1.1.3.4 Államigazgatási feladat- és hatáskörök .....	62
1.1.3.5 Hatáskör-átruházás, a feladatellátás címzettjei .....	63
1.1.3.6 Sajátos önkormányzati feladatok .....	64
1.2 Az önkormányzati döntések típusai, az önkormányzati döntések előkészítése, a döntéshozatal, végrehajtás .....	64
1.2.1 Az önkormányzati döntések típusai.....	65
1.2.2 A döntéshozatal szabályai: előkészítés, bizottsági munka .....	66
1.2.2.1 Bizottsági munka .....	67
1.2.3 Döntéshozatali eljárás formái, módjai .....	68
1.2.3.1 A képviselő-testületi döntéshozatal.....	68
1.2.3.2 Önkormányzati határozathozatali kötelezettség elmulasztása.....	69

1.2.4 A közvetlen hatalomgyakorlás formái .....	69
1.2.4.1 Helyi népszavazás, közmeghallgatás .....	69
1.2.4.1.1 A közvetlen hatalomgyakorlás egyéb formái: közmeghallgatás, falugyűlés, fogadóóra .....	71
1.2.5 A helyi jogalkotás, az önkormányzati rendeletek megalkotásának elméleti és gyakorlati kérdései .....	72
1.2.5.1 Az önkormányzatok rendeletalkotási jogosultsága .....	72
1.2.5.2 A helyi önkormányzat rendeletének viszonya más jogszabályhoz .....	72
1.2.5.3 Az önkormányzati rendeletek kodifikációjára vonatkozó jogszabályok ....	72
1.2.5.4 Az önkormányzati rendeletek megszövegezésére vonatkozó általános követelmények .....	73
1.2.5.5 Jogszabályra, valamint az Európai Unió jogi aktusaira történő hivatkozás .....	73
1.2.5.6 Az önkormányzati rendeletek logikai tagolása .....	73
1.2.5.7 A helyi önkormányzati rendelet módosítása .....	74
1.2.5.8 Az önkormányzati rendelet melléklete .....	74
1.2.5.9 Az önkormányzati rendeletek megalkotásának rendje .....	75
1.2.5.10 Az önkormányzati rendelet helyesbítése .....	75
1.2.5.11 A helyi önkormányzat rendeletének vizsgálata a törvényességi felügyelet körében .....	76
1.2.5.12 A helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása és ennek pótlása mint törvényességi felügyeleti eszköz .....	76
1.2.5.13 Önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése esetére alkotmánybírósági felülvizsgálat kezdeményezése, önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja bírósági felülvizsgálatának kezdeményezése .....	76
Kérdések .....	78
<b>2. A döntés-előkészítő GIS a közszolgáltatásokban .....</b>	<b>80</b>
2.3 A térinformatikai rendszerek típusai és igazgatási alkalmazási területei .....	80
2.4 Nyilvántartás-orientált GIS .....	82
2.5 Eszköz-orientált GIS .....	83
2.4 Összefoglalás .....	91
Kérdések .....	97
Szakirodalom .....	98
<b>3. A közszolgáltatások jogi keretei .....</b>	<b>99</b>
3.1 Történeti-elméleti megközelítés és fogalommeghatározások .....	99
3.2 Közfeladatok, közszolgáltatások, fogalmak .....	100
3.3 A közfeladatok, közszolgáltatások rendszere .....	103
3.4 A szolgáltatás formája .....	106
3.5 A konkrét jogi szabályozásról .....	107
3.5.1 Az Alaptörvény rendelkezései .....	107
3.5.2 Az Möt. rendelkezéseinek bemutatása. A helyi közügyek .....	109
3.5.3 A területi beosztás .....	110
3.5.4 Kötelező feladatok .....	112
3.5.5 Önként vállalt feladatok .....	114



---

3.5.6 A feladattelepítés elvei az Möt.v.-ben .....	115
3.5.7 A megyei önkormányzatok feladatai.....	121
3.5.8 A Főváros .....	123
3.5.9 A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája és a hazai szabályozás.....	124
Kérdések.....	130
Felhasznált jogszabályok és rövidítéseik.....	131
Szakirodalom.....	132

## Előszó

A magas színvonalú önkormányzati igazgatáshoz, a feladatellátás megújításához nemcsak a jogszabályi keretek megteremtésére, hanem a megfelelően képzett és – az egész életen át tartó tanulás jegyében – folyamatosan fejlődő tisztviselő réteg kialakítására van szükség. A magyar közigazgatás megújításában kiemelt fontosságú a humán erőforrás bázis megújítása, a személyi állomány folyamatos szakmai képzése, amely nélkül nem képzelhető el az európai uniós és a hazai igényeknek megfelelő közigazgatási működés. Az ÁROP-2.2.22 keretében az Önkormányzati szakértő szakirányú továbbképzési szak hallgatói számára az NKE vezetésével, a BM bevonásával új tananyag került kidolgozásra. A szakirányú képzés tananyagának kialakítása során figyelembe vettük a területi specifikumokat, valamint azt, hogy az önkormányzatok a korábbiakban jellemzően milyen képzési igényeiket elégítették ki a piacról; ezen kívül az önkormányzati témában jártas szakértők tartalmi javaslatai is megjelennek a szakértői képzés tanányaiban.

Tananyagunk célja az önkormányzatoknál foglalkoztatott köztisztviselők felkészültségének javítása, valamint a szakmai tapasztalatok megszerzése mellett a személyes készségek folyamatos fejlesztése annak érdekében, hogy gyorsan és eredményesen tudjanak alkalmazkodni a változó jogszabályi, gazdasági, társadalmi környezethez és elvárásokhoz.

Az önkormányzat jogállása és döntési kompetenciája című tankönyv célja, hogy bemutassa a helyi önkormányzatok helyét, szerepét az államszerkezetben, kapcsolódását az államrendszer legfontosabb szereplőihöz. E mellett kitér a helyi önkormányzás szervezeti kereteire, az önkormányzati döntések típusaira, a döntések előkészítésére, meghozatalának, illetve végrehajtásuk menetére, legfontosabb mozzanataira. A tankönyv felvázolja a helyi önkormányzatok által ellátott közfeladatok rendszerét, telepítésük elveit, a feladatellátás módját, továbbá az önkormányzatok tevékenységében a térinformatika alkalmazásának legfontosabb területeit.



## A helyi önkormányzatok jogállása, az állami szervezetrendszerben elfoglalt helye, a helyi önkormányzatok szempontjából meghatározó szervek jogállása

### *Hatalomgyakorlás, hatalommegosztás*

Egy állam kialakulásának a terület és a népesség mellett a szuverenitás, vagyis a főhatalom gyakorlása az alapja. A szuverenitás fogalmának kidolgozása Jean Bodin nevéhez köthető. Elmélete a XVI. században abból indult ki, hogy egy államban az uralkodó fejedelem korlátlan szuverenitást élvez, miután hatalma az Istentől ered és csak Istennek tartozik felelősséggel. A hatalom eredetéről gondolkodók az ezt követő évszázadokban a népet jelölték meg a szuverenitás forrásaként. Természetesen a társadalmi szerződés elmélete – mely szerint az emberek a közrend és a biztonság érdekében lemondtak bizonyos jogok gyakorlásáról – fikció, mégis hivatkozik rá a népszuverenitás forrásaként a magyar [Alaptörvény](#) is. A népszuverenitásra alapozott közhatalom a népnek – a választópolgárok közösségének – tartozik felelősséggel. A nép szuverenitását közvetlenül (népszavazás útján) vagy közvetetten (választott képviselőkkel) gyakorolja. A népszuverenitás elvéből következik, hogy valamennyi közhatalmi döntést vissza kell tudni vezetni a választópolgároktól kapott felhatalmazásra. Az állam maga egyébként akkor is történelmi adottság, ha a közhatalom legitimitását a nép által adott felhatalmazásra vezetjük vissza.

Az államok szuverenitásának természetes korlátja más államok szuverenitása, hiszen a nemzetközi szerződésekkel a szerződő államok szuverenitásukat részben vagy egészben a szerződések, illetve nemzetközi szervezetek (pl. [Egyesült Nemzetek Szervezete](#)) keretei közé szorítják. Számos kérdést (pl. emberi jogok) ma már az államok nem tekinthetnek belügyüknek. Az [Európai Unió](#) mint nemzetek feletti szervezet a nemzeti szuverenitás hagyományos megközelítése számára komoly kihívást jelent. Az Uniót ugyanis az európai nemzetállamok nemzetközi szerződésekkel hozták létre, melyben egyes uniós intézményeket jogalkotási hatáskörrel is felruháztak. Az uniós jog elsőbbségre tart igényt a tagállamok jogával szemben, és a tagállamok még saját alkotmányukra sem hivatkozhatnak az [Európai Bíróság](#) előtt, ha gátolják egy közösségi jogforrás érvényesülését az adott országban. Ugyanakkor a nemzeti alkotmányok megőrzik szuverenitásukat, hiszen a tagállamok csak az európai uniós szerződésekben lefektetett egyes hatáskörök esetében mondtak le arról. Ráadásul az Európai Unió működésének garanciális elve a *szubszidiaritás*, melynek értelmében a döntéseket és azok végrehajtását azon a szinten kell meghozni, ahol ahhoz a legnagyobb hozzáértéssel rendelkeznek. A szubszidiaritás elvét nemcsak az Unió és a tagállamok között, hanem a központi állam és a területi, települési önkormányzatok közötti feladatmegosztás során is indokolt figyelembe venni.

Samuel Humes és Eileen M. Martin elmélete szerint az állam – mint *a szuverén* – kielégítő módon csak a külső és belső kapcsolatrendszerek együtteseként írható körül. Így megkülönböztethetünk *nemzetek feletti* (szupraszuverén), *nemzeti* (szuverén) és *az államon belüli* – *a központi állami szint alatti* - (infraszuverén) kormányzati szintet. Az ún. föderatív államokban egy további szint *a szövetségi államot alkotó tagállamok szintje* (kvázi szuverén). Ha elfogadjuk továbbá a közkeletű definíciót, hogy az állam egy adott földrajzi terület feletti legfőbb hatalommal bíró politikai egyesülés, akkor a helyi önkormányzatot definiálhatjuk a közhatalom demokratikus decentralizációját megtestesítő helyi közhatalom-gya-

korlás szervezeti kereteként. A *helyi önkormányzat az állam mint szuverén hatalmának vertikális megosztása*, amely a horizontális hatalommegosztásból – törvényhozó, végrehajtó, igazságszolgáltatási – következő három hatalmi ág mellett egy további negyedik hatalmi ágaként is felfogható.

*A helyi önkormányzat tehát az ún. infraszuverén kormányzati szinten elhelyezkedő autonómia.* /Az infraszuverén kormányzati szinten nemcsak önkormányzatok, hanem kormányzati – állami – szervek is működnek, működhetnek./ Az önkormányzatok sajátossága – és ez különbözteti meg a kormányzati szervek területi szerveitől (az államigazgatástól) –, hogy képviseleti jellegűek (választással jönnek létre) és komplexek, hiszen saját döntéseiket saját maguk hajtják végre. *Az infraszuverén szint az államok többségében egyébként jellemzően nem egy, hanem két-három szintet is jelenthet.* Ezt a területi tagoltságot hívjuk az állam területi beosztásának. Hazánkban ilyen szint a megye, a járás és a település szintje. Sok államban azonban a korábban általánosnak tekinthető megyei szint helyett – néhány államban a megyei szint megtartása mellett – nagyobb területi egységekként régiók jöttek létre. A régió – Az Európa Tanács Régiók Gyűlése meghatározása szerint – olyan közigazgatási egység, amely közvetlenül a központ közigazgatási szint alatt helyezkedik el, önálló politikai felelősséggel bír, mely politikai önállóságot választott testület által, vagy ennek hiányában a régió szintjén közvetlenül alatta levő önkormányzati szint által delegált tagokból álló testület vagy szervezet által gyakorolja. E meghatározásnak hazánkban a *megye* felel meg.

*A fejlett polgári demokráciákban a helyi-területi irányítás alkotmányos helyzete, szerepe, a központi és helyi viszonyrendszer alapján kétféle alapmodellt különböztetünk meg: az angolszász (amerikai) és az európai (kontinentális) rendszert.* Az *angolszász típusú önkormányzati rendszer* jellemzője, hogy a helyi ügyek terjedelme viszonylag szűk, a helyi igazgatás erősen megosztott. A szélesebb felelősségű önkormányzati szervek mellett a helyi közszolgáltatásokat speciális körzeti hatóságok biztosítják. Ezek testületi irányítás alatt állnak, amelyek tagjai a szolgáltatást igénybe vevők, az önkormányzatok képviselői és a miniszter által delegált személyek. *Az európai (kontinentális) rendszer tovább osztható a skandináv, a francia és a vegyes típusú önkormányzati rendszerekre.* A *skandináv modell* sajátossága a helyi önkormányzatok széles felelősségi köre. Az önkormányzati rendszer egymással alá-fölrendeltségi viszonyban nem álló települési és megyei önkormányzatokból áll. A települési szint jellemzője a nagyfokú integráltság, amelyet az is bizonyít, hogy önkormányzatok nem átlagos lélekszáma meghaladja a harmincezer fős átlagot. A megye – hasonlóan a településekhez – elsősorban az egészségügyi feladatok ellátását biztosítja, azonban jelentős feladatai vannak a közoktatás és a tömegközlekedés területén is. Az önkormányzatok törvényességi ellenőrzését a megyékben működő kormányhivatalok látják el, amelyek az önkormányzatok bevonásával koordinálják a területfejlesztési feladatokat is. *A francia típusú önkormányzati rendszer* arra az alapelvre épül, hogy a helyi önkormányzatok a helyi közügyek széles körét fogják át. A községi, a települési szintű önkormányzatok száma magas, általában minden település rendelkezik önkormányzati jogokkal. Ennek viszont az a következménye, hogy a községi szint nem rendelkezik átfogó felelősségi körrel, a hatáskörök nagyobb részét a nagyobb teljesítőképességű önkormányzatok (városok), illetve a megye látják el. Jellemzője ennek az önkormányzati rendszernek, hogy kialakultak a regionális (tartományi) szintek. Az önkormányzati feladatellátást a társulási rendszer is segíti. A megyei (területi) önkormányzatok feladata kettős: egyrészt ellátják a hatáskörükbe utalt közszolgáltatások szervezését, másrészt felügyelik az alsóbb szintű önkormányzatok tevékenységeit. A *vegyes típusú modell* elsősorban Németországban, Ausztriában és Közép-Európa országaiban jellemező,

melyet a legszélesebb értelemben vett decentralizáció mellett – a helyi szervek minden olyan feladatot elláthatnak, amelyek nem tartozik valamely más szerv hatáskörébe – a helyi igazgatás működésének erős törvényi keretek közé szorítása jellemez.

## ***Helyi önkormányzatok jogállása Magyarországon***

*A helyi önkormányzat a helyi önkormányzás szervezeti kerete. A helyi önkormányzatok – történelmileg – a társadalom helyi közösségeinek közjogi kereteiként jelentek meg.*

*Az 1990-ben elfogadott magyar önkormányzati törvény* sajátos helyi önkormányzati modellt hozott létre, melyet szétaprózott településszerkezet, széles feladat- és hatáskör, továbbá gyenge törvényi kontroll jellemezett. A 2011-ben elfogadott **Alaptörvény** és a **Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény** (a továbbiakban: **Mötv.**) továbbra is valamennyi település számára biztosítja a helyi közügyekben és a helyi közhatalom gyakorlásában való részvételt, minden településen választott polgármesterek és képviselő-testületek működnek. Ugyanakkor a 2010–2012 között, az állami és az önkormányzati feladatok újragondolásakor *számos közfeladat ellátása ismét állami kézbe került*, valamint az önkormányzatok törvényességi felügyeletének kialakításával *az állam erősebb kontrollt gyakorol az önkormányzatok felett*. Ezzel hazánk alkalmazkodott az elmúlt évtizedben végbement változásokhoz, melyek hatása mindkét önkormányzati alapmodellben tettenérhető. A globalizáció, a gazdasági világválság következményeként a korábbi decentralizációs törekvések helyett számos országban szűkült az ellátandó önkormányzati feladatok száma és erősödött az állami kontroll.

*Az Alaptörvény értelmében Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. Az Mötv. szerint a helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül, a helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot. Ezekből az alapvető jogi meghatározásokból a helyi önkormányzat fogalmát tehát úgy határozhatjuk meg, mint a helyi kormányzás szervezeti keretét. A magyar alkotmányos szabályozásból ugyanazt a következtetést vonhatjuk le, mint abból az ismert elméleti megközelítésből, mely szerint az önkormányzatiság lényege három fontos alapérték megtestesülése: az autonómia, a hatékonyságra való képesség és a demokrácia. S mint ahogy az állam és a kormányzás el nem választható fogalmakat alkotnak, úgy a helyi önkormányzás mint hatalomgyakorlás és a helyi önkormányzat mint ennek megtestesülése el nem választható fogalom párt alkot.*

*Hazánkban helyi önkormányzatok települési és területi, azaz megyei szinten működnek. Települési önkormányzatok a községekben, a városokban, a járásszékhely városokban, a megyei jogú városokban és a fővárosi kerületekben működnek. A megyei önkormányzatok területi önkormányzatok. A fővárosi önkormányzat pedig települési és területi önkormányzat is egyben.*

2013. január 1-jétől új közigazgatási szintként jöttek létre hazánkban a járások, mely szinten önkormányzat nem működik, kizárólag kormányzati hivatal – járási hivatal – lát el államigazgatási feladatokat. A járás nem önkormányzati, hanem államigazgatási kategória.

*A helyi önkormányzatok a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében működnek. A helyi közügyek pedig alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való*

ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.

A helyi önkormányzat feladatai ellátása során:

- a) támogatja a lakosság önszerveződő közösségeit, együttműködik e közösségekkel, biztosítja a helyi közügyekben való széles körű állampolgári részvételt;
- b) erősíti a település önfenntartó képességét, feltárja lehetőségeit és hasznosítja saját erőforrásait;
- c) egyes közszolgáltatások igénybevétele – törvény felhatalmazása alapján – rendeletben feltételekhez kötheti.

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 rendeletében meghatározhatja a fenti kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit. Az önkormányzással kapcsolatos jogokat jóhiszeműen, a kölcsönös együttműködés elvét figyelembe véve, a társadalmi rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni.

A helyi önkormányzatok által ellátott feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírói és bírósági védelemben részesül. A feladat- és hatáskörrel rendelkező szerv a helyi önkormányzat megkeresésére harminc napon belül érdemben köteles válaszolni. Amennyiben az ügy nem a megkeresett szerv hatáskörébe tartozik, az köteles a megkeresést nyolc napon belül áttenni a hatáskörrel rendelkező szervhez. A települési önkormányzatok esetében a megválasztott képviselőkből és a megválasztott polgármesterből álló képviselő-testület, illetve szervei biztosítják az önkormányzati feladatok ellátását. A képviselő-testület lényegében megtestesíti az önkormányzatot. Ezt fejezi ki egyfelől az *Alaptörvény*, mely kimondja, hogy a „helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja”, másfelől az *Mötv.* azzal, hogy a képviselő-testületről szóló rendelkezései élén rögzíti a helyi önkormányzat jogi személy jogállását. A képviselő-testület szervei a polgármester, a képviselő-testület bizottsága, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a jegyző, továbbá a társulás.

Választott képviselő-testület és polgármester minden településen működik. Polgármesteri hivatalt a 2012. január 1-jétől hatályos rendelkezések szerint önállóan csak a városok és a kettőezer főnél nagyobb községek hozhatnak létre. A kettőezer főt meg nem haladó lélekszámú községek a közös önkormányzati hivatalhoz és annak jegyzőjéhez tartoznak.

### *A helyi önkormányzati képviselők, polgármesterek választása*

Az önkormányzáshoz való közösségi jogait a választópolgárok főszabály szerint választott képviselők útján gyakorolják. Az önkormányzati választásokon a választópolgárok polgármestert, helyi képviselőket, megyei képviselőket, illetve a Budapesten élők főpolgármestert is választanak. A helyi önkormányzati képviselőket, polgármestereket 2014-ig 4 évre, 2014-től kezdődően pedig 5 évre a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján közvetlen és titkos választáson választják meg. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választhat (aktív választójog) és választható (passzív választójog) minden magyar állampolgár és az Európai Unió bármely más tagállamának állampolgára, aki nagykorú és bejelentett lakóhelye vagy tartózkodási helye van Magyarországon. Nem rendelkezik aktív és passzív választójoggal (vagyis nem szavazhat és nem választható), akit bűncselekmény el-

követése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt. *Szavazhat, de 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. *Szintén szavazhat, de nem választható* a helyi önkormányzati választáson a Magyarországon menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert minden nagykorú személy. *Ugyancsak szavazhat, de nem választható* a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti.

*Az általános helyi önkormányzati választásokat az esedékes év októberében tartják.* A választópolgár a szavazás jogát lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén gyakorolhatja. *A választás egyfordulós, nincs sem érvényességi (hány ember szavazott), sem eredményességi (hány szavazat kell a győzelemhez) küszöb, így akár egyetlen érvényesen leadott szavazat is elegendő lehet valamely jelölt megválasztásához.*

*A polgármestereket és Budapesten a főpolgármestert egységes szabály szerint választják.* A jelöltek közül az lesz a polgármester illetve a főpolgármester, aki a legtöbb szavazatot kapja. *A tízezer, vagy annál kevesebb lakosú településeken a helyi önkormányzati képviselőket a választópolgárok ún. egyéni listákon választják.* Az egyes településeken megválasztható helyi önkormányzati képviselők számát a választás évének január 1-jei lélekszáma alapján határozzák meg. Azok a jelöltek lesznek a képviselőtestület tagjai, akik a legtöbb szavazatot kapják. *A tízezernél nagyobb lélekszámú településeken, valamint a megyei jogú városokban és Budapest kerületeiben egyes választási rendszert alkalmaznak.* A településeket választókerületekre osztják, ahol egyéni képviselőjelöltekre lehet szavazni, és az a jelölt lesz a győztes, aki a legtöbb szavazatot kapja. A vesztesekre leadott szavazatok azonban nem vesznek el abban az esetben, ha a vesztes jelöltet kiállító pártnak vagy szervezetnek van kompenzációs listája. Kompenzációs listát az a szervezet állíthat, amely az egyéni választókerületek egynegyedében indít jelölteket. A vesztes szavazatok felkerülnek a kompenzációs listára, ahonnan a jelöltek mandátumokat szerezhetnek a listára felkerülő szavazatok arányában.

*A megyei közgyűlési választáson a megyében lakó választópolgárok szavaznak, kivéve a megyei jogú városban élőket.* A megyei közgyűlési választáson a megye egy választókerületet alkot, ahol a választópolgárok listán szavaznak a jelöltekre. *A fővárosi közgyűlés tagjainak választására vonatkozó szabályok 2014-ben gyökeresen átalakultak. A fővárosi közgyűlésnek a törvény erejénél fogva tagjai a kerületi önkormányzatok polgármesterei, a főpolgármester, illetve ezen felül a kompenzációs listáról bekerülő további kilenc tag.*

Időközi választást akkor kell tartani:

- 1) ha egy településen kevesebb képviselőjelölt indul, mint ahány hely van a képviselőtestületben;
- 2) ha az egyéni választókerületben nem indult egyetlen képviselő- vagy polgármesterjelölt sem;
- 3) ha a választáson több egyéni jelölt, polgármesterjelölt vagy főpolgármester-jelölt ugyanannyi szavazatot szerzett;
- 4) ha a választáson kevesebb képviselőt választanak meg, mint ahogy azt a törvény előírja, és üres helyek maradnak;
- 5) ha az egyéni képviselő, polgármester vagy főpolgármester megbízatása megszűnik, vagy elhalálozik, illetve ha a képviselőtestületet feloszlatták vagy feloszlik.



## ***A helyi önkormányzatok szempontjából meghatározó szervek jogállása, az állami szervezetrendszer egyes szereplőinek helyi önkormányzatokkal kapcsolatos legfontosabb hatáskörei***

### *A helyi önkormányzatok szempontjából meghatározó szervek jogállása*

A helyi önkormányzatok létrejötte és működése az **Alaptörvény** és a jogszabályok keretei között történik, így meghatározók mindazon állami szervezetek, amelyek az önkormányzatokra – és szerveikre – vonatkozó jogot alkothatnak. E körbe tartozik az *Országgyűlés és a Kormány*. A *köztársasági elnöknek* egyes területszervezési ügyekben vannak jogosítványai. Az önkormányzatokra – jogállásukra, működésükre, gazdálkodásukra, az általuk ellátandó feladat- és hatáskörre – vonatkozó jogszabályok előkészítésében, a szabályozás hatályosulása vizsgálatában az egyes *minisztereknek* van kiemelkedő szerepe. A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeletet a *fővárosi és megyei kormányhivatalok* látják el, a gazdálkodásukat viszont az **Állami Számvevőszék**, meghatározott vonatkozásokban pedig a *Magyar Államkincstár* is jogosult ellenőrizni.

A helyi önkormányzatok normatív döntéseinek Alaptörvénybe ütközését az *Alkotmánybíróság*, jogszabállyal való ellentétességét viszont a *Kúria* jogosult megállapítani. A *törvényszékek* illetve *helyi bíróságok* szerepe is jelentős. Az önkormányzatokkal kapcsolatos hatáskörök közül a *törvényességi felügyelet* kérdéseit (terjedelmét, eszközrendszerét) és a *területszervezési ügyeket* részletesen is bemutatjuk.

### *Az Országgyűlés*

Az Országgyűlés Magyarország legfőbb népképviselői szerve. Az országgyűlési képviselőket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson 4 évre választják. Az *Országgyűlés helyi önkormányzatokkal kapcsolatos hatáskörei három csoportba (jogalkotás, területszervezés, felosztatás) sorolhatók, melyek közül a legfontosabb a jogalkotáshoz kapcsolódik*. Az Országgyűlés megalkotja és módosítja Magyarország Alaptörvényét, illetve törvényeket alkot. Elfogadja a központi költségvetést, és jóváhagyja annak végrehajtását. Törvényben szabályozza a helyi önkormányzatok jogállását, feladat- és hatásköreit, a kötelezően ellátandó feladatait, kötelező szervtípusait, működésének garanciáit, anyagi eszközeit és gazdálkodásának alapvető szabályait.

*Az Országgyűlés oszthatja fel az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet*. Az Országgyűlés az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület felosztatásáról a Kormány javaslatának az Országgyűléshez való benyújtását követő soron következő ülésén határoz. A napirend tárgyalására meg kell hívni az érintett helyi önkormányzat polgármesterét. A polgármester jogosult a képviselő-testület felosztatással kapcsolatos álláspontját az Országgyűlés döntésének meghozatala előtt ismertetni.

*Az Országgyűlés dönt az állam területi tagozódásáról, továbbá – az érintett önkormányzatok véleményének kikérése után – a megyék összevonásáról, szétválasztásáról, határainak megváltoztatásáról, elnevezéséről és székhelyéről, valamint a fővárosi kerületek kialakításáról.*

## A köztársasági elnök

Magyarország államfője a köztársasági elnök. *A köztársasági elnököt az Országgyűlés választja, választását jelölés előzi meg.* A jelölés érvényességéhez a képviselők legalább egyötödének írásbeli ajánlása szükséges. Az első szavazás alapján megválasztott köztársasági elnök az, aki az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát megkapta. Ha az első szavazás eredménytelen volt, második szavazást kell tartani. Ennek során a két legtöbb szavazatot kapott jelöltre lehet szavazni. A második szavazás alapján megválasztott köztársasági elnök az, aki – tekintet nélkül a szavazásban részt vevők számára – a legtöbb érvényes szavazatot kapta. Ha a második szavazás is eredménytelen, ismételt jelölés alapján új választást kell tartani. A megválasztott köztársasági elnök hivatalba lépését megelőzően az Országgyűlés előtt esküt tesz.

*A köztársasági elnök kifejezi a nemzet egységét, és őrködik az államszervezet demokratikus működése felett.* A köztársasági elnök helyi önkormányzatokkal kapcsolatos hatásköre, hogy *kitűzi az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását,* valamint az európai parlamenti választás és az országos népszavazás időpontját.

A köztársasági elnököt e hatásköre gyakorlásában nem kötik más szervek, vannak azonban olyan, a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos hatáskörei, amelyek gyakorlása során hozott intézkedéséhez és döntéséhez a Kormány tagjának ellenjegyzése szükséges. *A köztársasági elnök dönt meghatározott területszervezési kérdésekben.* Azaz az érintett helyi önkormányzatok kezdeményezésére dönt – az ország területének közigazgatási tagozódásával, valamint területszervezéssel kapcsolatosan előkészített – városi cím adományozásáról, továbbá a község alakításáról, egyesítéséről, a községegyesítés megszüntetéséről, a város, község elnevezéséről.

Ha az Országgyűlés a helyi képviselő-testületet felosztatja, akkor *a köztársasági elnök megbízza 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 hatáskörébe tartoznak.

## Alkotmánybíróság

*Az Alkotmánybíróság (AB) az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve,* tizenöt tagból álló testület. *Tagjait az Országgyűlés a képviselők kétharmadának szavazatával tizenkét évre választja,* és tagjai közül megválasztja a testület elnökét. Az AB tagjai nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet. Az AB-nak nem lehet tagja az, aki a megválasztása napját megelőző négy éven belül a Kormány tagja, valamely párt vezető tisztségviselője volt, vagy állami vezetői tisztséget töltött be. Az AB tagja nem választható újra. Az AB költségvetése a központi költségvetés szerkezeti rendjében önálló fejezet. Fontos garanciális szabály, hogy az AB költségvetését úgy kell megállapítani, hogy ne legyen kevesebb az előző évi központi költségvetésben megállapított összegnél. *Az AB tagja független, csak az Alaptörvénynek és a törvényeknek van alárendelve.* Az AB-nak az önkormányzatokkal kapcsolatban három hatásköre van:

- a) Az AB a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének alaptörvény-ellenes működésére vonatkozóan a Kormány indítványa alapján elvi vélelmenyt nyilvánít.

- b) Ha – a bíróságok és a közigazgatási hatóságok kivételével – az állami szervek, illetve állami és önkormányzati szervek között hatásköri összeütközés merül fel, az érintett szerv az AB-nál indítványozhatja a hatásköri összeütközés Alaptörvény értelmezése alapján történő megszüntetését. Az AB dönt arról, hogy a felmerült vitában mely szervnek van hatásköre, és kijelöli az eljárásra kötelezett szervet.
- c) Az AB az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.

### A bíróságok

A bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el. A bírósági szervezet többszintű. A legfőbb bírósági szerv a Kúria. A további szintek az ítéltábla (összesen 5), a törvényszék (a fővárosban és a megyékben), a járásbíróság és a kerületi bíróság. Az ügyek meghatározott csoportjaira külön bíróságként létesült a közigazgatási és munkaügyi bíróság. A Kúria biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét is, a bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.

A bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélezési tevékenységükben nem utasíthatóak. A bírákat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani. A bírák nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet. A hivatásos bírákat a köztársasági elnök nevezi ki. A Kúria elnökét a bírák közül kilenc évre a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja. A Kúria elnökének megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

A bíróság – ha törvény másképpen nem rendelkezik – tanácsban ítélezik. Törvény által meghatározott ügyekben és módon nem hivatásos bírák is részt vesznek az ítélezésben. Egyesbíróként és a tanács elnökeként csak hivatásos bíró járhat el.

A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.

Az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról a Kúria dönt.

A közigazgatási és munkaügyi bíróság dönt

- 1) egyes területszervezési kérdésekben a Miniszterelnökséget vezető miniszter által hozott határozat felülvizsgálatáról;
- 2) az új község vagyonára, területére vonatkozó megállapodás hiányában;
- 3) a lakott területrészt átadásáról, annak részletes feltételeiről az önkormányzatok megállapodásának hiányában;
- 4) az önkormányzat határozatának felülvizsgálatáról.

### A Kormány

A Kormány a végrehajtó hatalom általános, a közigazgatás legfőbb szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A Kormány mint a közigazgatás legfőbb szerve államigazgatási szerveket hozhat létre. A Kormány az Országgyűlésnek felelős.

A Kormány a feladat- és hatáskörét a miniszterelnök vezetésével, testületként gyakorolja. A Kormány tagjai a miniszterelnök és a miniszterek. A **miniszterelnök rendeletben** a miniszterek közül egy vagy több miniszterelnök-helyettest jelöl ki. A miniszterelnököt az Országgyűlés a köztársasági elnök javaslatára választja meg. A miniszterelnök megválasztásához a képviselők több mint a felének szavazata szükséges. A miniszterelnök a megválasztásával hivatalba lép. A Kormány a miniszterek kinevezésével alakul meg. A miniszter a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A miniszter a kinevezésében megjelölt időpontban, ennek hiányában a kinevezésével hivatalba lép. A Kormány tagja az Országgyűlés előtt esküt tesz. *A Kormány tagja tevékenységéért felelős az Országgyűlésnek, valamint a miniszter a miniszterelnöknek.* A Kormány tagja részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés ülésein. *Feladatkörében eljárva a Kormány törvényben nem szabályozott tárgykörben, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet alkot.* A Kormánynak a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos hatáskörei vonatkozásában mindenekelőtt a törvényelőkészítő és kezdeményező szerepét kell kiemelni. Mivel az Möt. szerint az önkormányzatok számára kötelező feladatot csak törvényben lehet meghatározni, a *Kormány a helyi önkormányzatok önkormányzati tevékenységét érintően nem szabályozhat, illetve egyedi ügyekben döntést nem hozhat.* Ugyanakkor az Országgyűlés számára a törvényjavaslatokat többnyire a Kormány dolgozza ki, kezdeményezi azok módosítását, szervezi a törvények végrehajtását. *A Kormány szerepe – abból adódóan, hogy részt vesz az Országgyűlés önkormányzatokat érintő döntéseinek előkészítésében – meghatározó a helyi önkormányzatok tevékenysége szempontjából.*

A Kormányt megilleti az a hatáskör, hogy törvény alapján a helyi önkormányzat számára a közfeladat-ellátás alapvető szabályait kidolgozza, vagyis *jogszabályban (kormányrendeletben vagy a Kormány tagja rendeletben) határozza meg annak minimális szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételeit.* Ez azt jelenti, hogy a Kormány vagy annak tagja a helyi önkormányzat által működtetett közszolgáltatás szakmai követelményeit szabályozhatja, illetve ellenőrizheti is azok érvényesülését.

A Kormány feladata az **államigazgatási feladatok ellátásának irányítása**. Ezen belül gondoskodnia kell a végrehajtás feltételeiről is. E tevékenysége kiterjed az önkormányzatok végrehajtó szerveinek államigazgatási feladat- és hatáskörére is. Az önkormányzat maga határozza meg a saját szervezetét, a működéshez szükséges létszámot, e szervezeti keretek között történik a foglalkoztatott köztisztviselők feletti munkáltatói jogkör gyakorlása, *de az államigazgatási feladatok és hatáskörök helyi megszervezéséhez szükséges alapvető feltételekről (pl. hatáskör telepítésének szabályozásáról, igazgatási normatívák megállapításáról) a Kormánynak kell gondoskodnia.*

A helyi önkormányzatok – a kötelező önkormányzati feladatok körében – érintettek lehetnek az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettség teljesítésében. Ilyen eset például, hogy hazánk az Unióhoz való csatlakozáskor átmeneti derogációt élvezett az egészséges ivóvíz kritériumainak való megfelelést illetően. Az ivóvízellátás biztosítása kötelező önkormányzati feladat, viszont a vállalt teljesítés elmaradásáért nem az adott – és a mulasztásért valóban felelős – önkormányzatot, hanem Magyarországot, az államot marasztalhatják el. Az ilyen esetek megelőzéséhez szükség van arra, hogy *az állam a közérdek érvényesülése érdekében beavatkozhasson.* Ezért mondja ki az Möt., hogy ha az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettség határideje eredménytelenül telt el, vagy a határidőben történő teljesítés elmaradásának reális veszélye fennáll, a Kormány a kötelezettséggel összefüggő beruházás megvalósításáról saját hatáskörben gon-

doskodhat. A Kormány a beruházás saját hatáskörben történő megvalósításáról egyedi határozatban dönt. A Kormány határozatának bírósági felülvizsgálatát az érintett önkormányzat képviselő-testülete a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnál kérheti.

A helyi önkormányzatok túlzott eladósodásának elkerülése érdekében született a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény, melynek értelmében csak a Kormány előzetes hozzájárulásával köthet adósságot keletkeztető ügyletet, illetve vállalhat kezességet és garanciát a helyi önkormányzat.

### *A Kormány tagjai, a miniszterek*

*A miniszterek a feladatkörükben eljárva, az államszervezet egészére vonatkozóan rendelkeznek feladat- és hatáskörökkel. Így egy-egy kötelező önkormányzati feladat jogszerű ellátásáért is végső fokon az adott ágazati miniszter a felelős. Az egészségügyért felelős miniszter felelőssége nemcsak az állami egészségügyre, hanem a kötelező önkormányzati feladatként meghatározott alapfokú egészségügyi ellátásra is kiterjed. A köznevelésért felelős miniszter például a szintén kötelező önkormányzati feladatként jelentkező óvodai ellátásért, az adóztatásért felelős miniszter a helyi adóztatás törvényességéért is felelős. A miniszterek e feladatai közül kiemelendő a jogszabály előkészítő felelősség, s erre vonatkozóan az MÖtv.-nek az a már korábban is idézett előírása, mely szerint a törvény a kötelező önkormányzati feladat- és hatáskör megállapításánál differenciálni köteles, és a hatáskör telepítéssel egyidejűleg jogszabálynak kell megállapítani a feladat- és hatáskör ellátásához szükséges minimális szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételeit.*

Miniszter az önkormányzatokkal kapcsolatban a következő hatásköröket gyakorolja:

- a) meghatározza a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző, a kormányhivatal államigazgatási feladatai ellátásának szakmai szabályait és ellenőrzi azok érvényesülését;
- b) a rendelkezésre álló forrásokra figyelemmel szabályozza a helyi önkormányzatok által fenntartott intézmények működésének szakmai követelményeit, az intézmények dolgozóinak képesítési előírásait, ellenőrzi az előírások érvényesülését;
- c) az a) és b) pontban említett ellenőrzés eredményéről tájékoztatja a helyi önkormányzatot, javaslatot tesz a hiányosságok megszüntetésére, kezdeményezheti, hogy a képviselő-testület tárgyalja meg az ellenőrzés tapasztalatait, törvénysértés esetén tájékoztatja a helyi önkormányzatokért felelős minisztert és a kormányhivatalt;
- d) tájékoztatja a helyi önkormányzatot a központi ágazatpolitikai célokról, a szabályozási eszközökről, és biztosítja számára az ágazati feladatok ellátásához szükséges információt; e) a helyi önkormányzatoktól – ágazati feladatai körében – adatokat és tájékoztatást kérhet, amelyet az önkormányzat köteles teljesíteni;
- f) a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott címen és feltételekkel a helyi önkormányzat részére a helyi önkormányzatokért felelős miniszter koordinálásával pénzügyi támogatást nyújthat.

*A miniszterek közül két miniszternek a felelőssége tekinthető az önkormányzatok vonatkozásában általánosnak: a belügyminiszteré, valamint a Miniszterelnökséget vezető miniszteré. Az önkormányzatok finanszírozása pedig – akár az állami forrásokat, akár az önkormányzati saját bevételek legmeghatározóbb elemét, a helyi adóztatást nézzük – alapvetően a nemzetgazdasági miniszter feladata. Így e három miniszter önkormányzatokkal kapcsolatos feladat- és hatásköreit részletesebben vizsgáljuk.*

### *A belügyminiszter*

*A belügyminiszter a Kormány helyi önkormányzatokért felelős tagja, egyfelől képviseli az önkormányzati elvek érvényesülését, a helyi önkormányzatok működési feltételeinek javítását, másfelől szorgalmazza a kormányzati célok önkormányzati megvalósítását.*

*A helyi önkormányzatokért való felelőssége keretében a belügyminiszter – jogszabályban meghatározott tárgykörben az érintett miniszterrel együttműködve – előkészíti a helyi önkormányzatokra, a helyi önkormányzatok tulajdonára és vagyonára, a helyi önkormányzatok adósságrendezésére és a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek jogállására vonatkozó jogszabályokat.*

*A miniszter a helyi önkormányzatokért való felelőssége keretében*

- a) összehangolja a helyi önkormányzatok és a nemzetiségi önkormányzatok működésével összefüggő tervezés és gazdálkodás kormányzati feladatait, a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörének ellátásához szükséges feltételek vizsgálatát;
- b) működteti a helyi önkormányzati vagyonkatasztert;
- c) közreműködik a központi költségvetésnek a helyi önkormányzatok támogatásai és átengedett személyi jövedelemadója fejezetében meghatározott támogatások körének, finanszírozásának és elszámolási rendjének kialakításában, az ezt elősegítő információs rendszer működtetésében és az ilyen költségvetési támogatások nyújtásában;
- d) közreműködik a helyi önkormányzatok és a helyi önkormányzati költségvetési szervek számviteli és az államháztartási mérlegrendszerbe illeszkedő pénzügyi információs rendszerének működtetésében;
- e) közreműködik az ágazati és térségi fejlesztési programok helyi önkormányzatokat érintő részének kidolgozásában;
- f) kialakítja az önkormányzati érdekszövetségekkel való kapcsolattartás és egyeztetés rendjét;
- g) az önkormányzati érdekszövetségek javaslatának kikérését követően a 9. § (2) bekezdés c) pontjának figyelembevételével kijelöli az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa magyar delegációjának tagjait.

### *A nemzetgazdasági miniszter*

*A nemzetgazdasági miniszter az államháztartásért való felelősségi körében előkészíti különösen az államháztartásról, a központi költségvetésről, a zárszámadásról, a helyi önkormányzatok gazdálkodásáról, a részükre nyújtandó támogatásokról, az államháztartási belső ellenőrzési rendszerekről szóló jogszabályokat. E tárgykörökben törvény vagy kormányrendelet felhatalmazása alapján miniszteri rendeleteket ad ki. Javaslatot tesz a helyi önkormányzati forrásszabályozási rendszerre, a saját és átengedett bevételek, a központi költségvetési támogatások arányára, valamint a kiegyenlítő mechanizmusokra, felügyeli az önkormányzati adóhatóságokat.*

### *A Miniszterelnökséget vezető miniszter*

*A Miniszterelnökséget vezető miniszter a Kormány helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért (is) felelős tagja.*

*E felelőssége keretében az önkormányzatokért felelős miniszterrel egyetértésben:*

- a) irányítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét;
- b) előkészíti az ország területének közigazgatási tagozódásával, illetőleg a területszervezéssel kapcsolatos, az Országgyűlés és a köztársasági elnök hatáskörébe tartozó döntéseket;
- c) kezdeményezi a Kormánynál az Alaptörvénnyel ellentétesen működő helyi önkormányzati képviselő testület feloszlására vonatkozó országgyűlési előterjesztés benyújtását;
- d) ellátja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének, valamint a helyi önkormányzati társulások feletti törvényességi felügyelet szakmai irányítását;
- e) a kormányhivatal javaslatának megvizsgálását követően – a feltételek fennállása esetén – kezdeményezi a Kormánynál annak indítványozását, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját.

A Miniszterelnökséget vezető miniszter ellátja a fővárosi és megyei kormányhivatal felügyeletét, és e hatáskörében jogszabályt alkot a kormányhivatal feladatkörébe tartozó kérdésekben, illetve előterjesztést tesz törvény vagy kormányrendelet alkotására, képviseli továbbá a kormányhivaltal a Kormány és az Országgyűlés előtt.

A kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatát a miniszter normatív utasításban adja ki.

### *A fővárosi és megyei kormányhivatal*

A fővárosi és megyei kormányhivatal *törvény által létrehozott* – a Kormány irányítása alatt a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerveként működő – központi államigazgatási szerv.

A fővárosi és megyei kormányhivaltal kormány megbízott vezeti. A kormány megbízottat a Miniszterelnökséget vezető miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki és menti fel. A kormányhivatal a kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységekből (törzshivatal), ágazati szakigazgatási szervekből (szakigazgatási szerv) és járási, illetve a fővárosban fővárosi kerületi hivatalokból (járási hivatal) áll. A törzshivatal, a szakigazgatási szervek és a járási hivatalok egy költségvetési szervet képeznek.

A szakigazgatási szervek törvény vagy kormányrendelet alapján önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egységekkel rendelkezhetnek. A szakigazgatási szerv, a járási hivatal, továbbá a járási szakigazgatási szerv a jogszabályban megállapított hatáskörét önállóan gyakorolja. A szakigazgatási szerv, a járási hivatal, továbbá a járási szakigazgatási szerv által ellátandó egyedi ügyben a kormányhivatal, illetve annak vezetője utasításadási joggal nem rendelkezik.

### *A fővárosi és megyei kormányhivatal feladat- és hatásköre*

A fővárosi és megyei kormányhivatal a jogszabályoknak és a Kormány döntéseinek megfelelően összehangolja és elősegíti a kormányzati feladatok területi végrehajtását. A központi államigazgatási szervek területi szervei – a Nemzeti Adó- és Vámhivatal kivételével –, továbbá a területi illetékességgel államigazgatási feladatot ellátó más szervek és személyek államigazgatási jogkörükben eljárva, illetve az általuk ellátott államigazgatási feladatokat érintően – szervezeti és szakmai önállóságuk megtartásával – a fővárosi és megyei kormányhivatal koordinációs és ellenőrzési jogkörébe tartoznak.

### *A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet*

*A helyi önkormányzati autonómia nem jelenti az államtól való függetlenséget, viszont e jog érvényesüléséhez elengedhetetlen a központi szervek beavatkozási lehetőségének korlátozása. Az önállóság mértékét ugyanis jelentősen befolyásolhatja a központi beavatkozás terjedelme és eszköztrendszere. Két, jogilag egymástól elkülönülő szervezet viszonylatában a szervezettrendszerbe történő beavatkozás lehet az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés.*

*Az irányítás két szervezet közötti olyan hatalmi viszony, amelyben az egyik szervezet (irányító) a másik szervezetre meghatározó befolyást gyakorol. Az irányítási jogkör jelenti a szerv létesítésével, átszervezésével, megszüntetésével kapcsolatos jogosítványokat, a személyi és tárgyi feltételek, illetve a működés anyagi feltételeinek biztosítását, a belső szervezeti rend és a vezetési meghatározásával kapcsolatos jogköröket.*

*A felügyelet mindig kisebb befolyásolási lehetőséget ad az irányításhoz képest: a felügyelt szerv tevékenységének folyamatos figyelemmel kísérését, illetve a szervezettel kapcsolatos normáktól való eltérés esetén a beavatkozás lehetőségét jelenti. A felügyelet nem korlátozza a felügyelt szerv tevékenységét, célja, hogy a felügyelt szerv működése megfeleljen a jogszabályoknak, illetve a saját szervezeti és működési szabályainak. Ha a felügyelő szerv normasértést észlel, felhívja arra a felügyelt szerv figyelmét, annak megszüntetésre hív fel, a hozott döntés végrehajtását felfüggesztheti, megváltoztathatja, megsemmisítheti. A felügyeleti jogviszony végső soron bírósági kontroll alatt áll, a felügyelő szerv döntését a bíróság felülvizsgálhatja.*

*A felügyelettől eltérően az ellenőrzést végző szerv jogsértés esetén csak jelzéssel élhet az ellenőrzött felé, és végső esetben a bírósághoz fordulhat az ellenőrzött szerv jogsértő tevékenységének, mulasztásának korrigálása érdekében. Az ellenőrzés jelenti a legkisebb közvetlen befolyás lehetőségét, az ellenőrzést végző szerv csak információkat gyűjt az ellenőrzött szervről, eljárásáról, döntéseiről.*

*Magyarországon 1990 és 2008 között a megyei, fővárosi közigazgatási hivatalok törvényességi ellenőrzési eljárás keretei között gyakorolták a helyi önkormányzatok feletti törvényességi kontrollt. 2009. január 1-jétől a közigazgatási hivatalok regionális szintű közigazgatási hivatallá alakultak át, az ezt szabályozó kormányrendeleteket azonban az Alkotmánybíróság megsemmisítette. Kétharmados törvény elfogadásának hiányában az újonnan alakuló regionális hivatalok hatáskörébe nem került át a helyi önkormányzatok és a helyi kisebbségi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzési jogkör, ezért 2009 januárjától 2010 augusztusáig nem volt olyan szerv Magyarországon, amely törvényességi kontrollt gyakorolt volna az önkormányzatok felett. 2010 szeptemberétől újból visszaállt a törvényességi ellenőrzés rendszere. Az **Mötv.** 2012. január 1-jétől hatályba lépett rendelkezései pedig a törvényességi ellenőrzés helyébe az erősebb jogosítványokat biztosító törvényességi felügyeletet vezették be, melyet az időközben létrejött megyei, fővárosi hatáskörrel rendelkező kormányhivatalok gyakorolnak.*

*A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának célja a helyi önkormányzat képviselő-testülete és szervei jogszerű működésének biztosítása.*

*A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában vizsgálja a helyi önkormányzata*

- a) szervezetének, működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűségét;*
- b) döntéseinek (rendelet, határozat) jogszerűségét;*
- c) törvényen alapuló jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladatellátási (közszolgáltatói) kötelezettségének teljesítését.*

*Nem terjed ki a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása azokra a helyi önkormányzat és szervei által hozott határozatokra*



- a) amelyek alapján munkaügyi vitának vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitának, vagy
- b) jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye,
- c) amelyet a képviselő-testület mérlegelési jogkörében hozott. A mérlegelési jogkörben hozott döntések esetében a kormányhivatal kizárólag a döntéshozatali eljárás jogszerűségét vizsgálhatja.

### *A törvényességi felügyelet eszközei, terjedelme*

Az *Alaptörvény* két fontos hatáskört állapít meg a törvényességi felügyelet körében, melyek az önkormányzati jogalkotáshoz illetve az önkormányzati jogalkotási (határozathozatali) kötelezettség elmulasztásához kapcsolódnak. Ha a kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, kezdeményezheti a bíróságnál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát, illetve kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. A *kormányhivatal* a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében az Alaptörvényben meghatározott feladat- és hatáskörökön túl

- a) *törvényességi felhívással élhet*. Jogszabálysértés észlelése esetén – harmincnapos határidő tűzésével – felhívja az érintettet annak megszüntetésére. 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;
- b) *kezdeményezheti – meghatározott esetben összehívja – a képviselő-testület vagy a társulási tanács ülését*;
- c) *javasolhatja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánynál annak indítványozását, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját*;
- d) *kezdeményezheti a Kúriánál a jogszabálysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatát*;
- e) *kezdeményezheti a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál az önkormányzat határozatának felülvizsgálatát*;
- f) *kezdeményezheti a határozathozatali, feladat ellátási kötelezettségét nem teljesítő helyi önkormányzattal szemben bírósági eljárás megindítását, a határozathozatal pótlásának elrendelését*;
- g) *javasolhatja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánynál az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlását*;
- h) *kezdeményezheti a Magyar Államkincstárnál a központi költségvetésből járó támogatás jogszabályban meghatározott részének visszatartását vagy megvonását*;
- i) *pert indíthat a sorozatos törvényt sértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése érdekében*;
- j) *fegyelmi eljárást kezdeményezhet a helyi önkormányzat polgármestere ellen és a polgármesternél a jegyző ellen*;
- k) *kezdeményezheti a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását az Állami Számvevőszéknél*;
- l) *szakmai segítséget nyújt a helyi önkormányzatnak a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben*;

m) törvényességi felügyeleti bírságot szabhat ki a helyi önkormányzatra vagy a társulásra meghatározott esetekben (pl. a jegyző nem tesz eleget a jegyzőkönyv megküldési kötelezettségének; az érintett határidőben nem tesz eleget a kormányhivatal információkérésre irányuló megkeresésének; a kormányhivatal kezdeményezése alapján a képviselő-testület nem folytatja le határidőben a polgármester, valamint a polgármester a jegyző ellen a fegyelmi eljárást).

Alaptörvénybe, illetve jogszabályba ütköző önkormányzati rendelet felülvizsgálata

*Ha a kormányhivatal az önkormányzati rendeletet az Alaptörvénnyel ellentétesnek találja, – a törvényességi felhívás, illetve a képviselő-testület összehívásának eredménytelen alkalmazását követően – az önkormányzati rendelet alkotmánybíróági felülvizsgálatának Kormány általi kezdeményezése iránti javaslatát az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározott formai és tartalmi követelményeknek megfelelő indítvány tervezetének megküldésével terjeszti elő a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternél, és egyidejűleg megküldi az érintett helyi önkormányzatnak is. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter kezdeményezi a Kormánynál az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangja felülvizsgálatának indítványozását. A kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított tizenöt napon belül kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát, egyidejűleg az indítványt megküldi az érintett helyi önkormányzatnak is. Az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló bírósági indítvány tartalmazza a Kúria által vizsgálandó önkormányzati rendeletet, az önkormányzati rendelet jogszabálysértőnek talált rendelkezésének megjelölését, azon jogszabályi rendelkezés megjelölését, amelyet az önkormányzati rendelet sért, annak okát, hogy a kormányhivatal az adott rendelkezést miért tartja jogszabálysértőnek.*

Az önkormányzati határozat elleni bírósági eljárás kezdeményezési joga

*A kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított tizenöt napon belül kezdeményezheti a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál az önkormányzati határozat felülvizsgálatát. Ha a jogszabálysértő önkormányzati határozat végrehajtása a közérdek súlyos sérelmével vagy elháríthatatlan kárral járna, a közigazgatási és munkaügyi bíróság a határozat végrehajtását felfüggeszti.*

### *A helyi önkormányzati jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítása*

*A kormányhivatal a helyi önkormányzat egyidejű tájékoztatása mellett kezdeményezi a Kúriánál a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását, ha a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta. Az indítvány tartalmazza azon törvényi rendelkezés megjelölését, amely alapján a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége fennáll, annak okát, hogy a kormányhivatal miért tartja a jogalkotási kötelezettség elmulasztását megállapíthatónak, a jogalkotási kötelezettség elmulasztásával összefüggő, a mulasztás elbírálásához szükséges önkormányzati rendeletet.*

*Ha a helyi önkormányzat a Kúria által megadott határidőn belül nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének, a kormányhivatal a határidő leteltét követő harminc napon belül kezdeményezi a Kúriánál a mulasztás kormányhivatal által történő orvoslásának elrendelését.*

*A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége pótlása esetén a kormányhivatal vezetője a rendeletet a helyi önkormányzat nevében, az önkormányzati rendelet-*

re irányadó szabályok szerint alkotja meg azzal, hogy a rendeletet a kormányhivatal vezetője írja alá és a **Magyar Közlönyben** kihirdeti.

### *Önkormányzati határozathozatali és feladatellátási kötelezettség elmulasztása*

A kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen leteltétől számított tizenöt napon belül kezdeményezheti a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló:

- a) határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását és a határozat meghozatalára való kötelezést, vagy
- b) feladatellátási (közszolgáltatási) kötelezettsége elmulasztásának megállapítását és a feladat elvégzésére való kötelezést.

Az indítvány tartalmazza annak a törvényi rendelkezésnek a megjelölését, amely alapján a helyi önkormányzat határozathozatali, feladatellátási kötelezettsége fennáll, és annak okát, hogy a kormányhivatal miért tartja a határozathozatali, feladatellátási kötelezettség elmulasztását megállapíthatónak.

*Ha a közigazgatási és munkaügyi bíróság megállapítja a határozathozatali kötelezettség elmulasztását, határidő tűzésével kötelezi az önkormányzatot a határozat meghozatalára. Ha a közigazgatási és munkaügyi bíróság megállapítja a mulasztást, határidő tűzésével kötelezi a helyi önkormányzatot, hogy biztosítsa a feladatellátást (közszolgáltatást). Amennyiben a helyi önkormányzat a bíróság által megadott határidőn belül nem tesz eleget határozathozatali kötelezettségének, a kormányhivatal a határidő leteltét követő harminc napon belül kezdeményezheti a bíróságnál a mulasztás kormányhivatal által történő pótlásának az elrendelését az önkormányzat költségére.*

### **Az Állami Számvevőszék**

*Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve. Az ÁSZ törvényben meghatározott feladatkörében ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyton kezelését. Az ÁSZ általános hatáskörrel végzi a közpénzekkel és az állami és önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás ellenőrzését. Az ÁSZ ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi. Ellenőrzési tevékenysége során minden más szervezettől független.*

Elnökét az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával tizenkét évre választja meg.

Az ÁSZ a központi költségvetés szerkezetében önálló fejezet, a fejezet felügyeletét ellátó szerv vezetőjének jogosítványait az elnök gyakorolja. Fontos garanciális szabály, hogy költségvetését úgy kell megállapítani, hogy ne legyen kevesebb az előző évi központi költségvetésben megállapított összegnél.

Az ÁSZ az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megállapításaival, javaslataival, tanácsaival segíti az **Országgyűlést**, annak bizottságait, és az ellenőrzött szervezetek munkáját. Az ÁSZ megállapításai alapján az ellenőrzött szervezetekkel és a felelős személyekkel szemben az illetékes szervezetnél eljárást kezdeményezhet. **Jelentései**, az abban foglalt megállapításai, következtetései bíróság vagy más hatóság előtt nem támadhatók meg.

Az ÁSZ tevékenységét **ellenőrzési terv** alapján végzi, amit az elnök hagy jóvá, majd tájé-

koztatja az Országgyűlést. Az ÁSZ elnöke az Országgyűlés számára készített éves beszámolójában tájékoztatást ad a szervezet előző évi ellenőrzési tevékenységéről, működéséről, gazdálkodásáról, valamint az ellenőrzési megállapítások alapján tett intézkedésekről.

Az ÁSZ köteles ellenőrzést lefolytatni az Országgyűlés döntése alapján, és ellenőrzést végezhet a Kormány felkérésére.

*Az államháztartás gazdálkodásának ellenőrzése keretében ellenőrzi a helyi önkormányzatok és a nemzetiségi önkormányzatok, továbbá ezek társulásai gazdálkodását.*

*Az államháztartásból származó források felhasználásának keretében ellenőrzi az államháztartásból nyújtott támogatás vagy az államháztartásból meghatározott célra ingyenesen juttatott vagyon felhasználását a helyi önkormányzatoknál.*

*A nemzeti vagyon kezelésének ellenőrzése keretében ellenőrzi a vagyonnal való gazdálkodást, a többségi önkormányzati tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek vagyoneérték-megőrző és vagyongyarapító tevékenységét, a vagyon elidegenítésére, illetve megterhelésére vonatkozó szabályok betartását, továbbá ellenőrizheti az állami vagy önkormányzati tulajdonban (résztulajdonban) lévő gazdálkodó szervezetek vagyongazdálkodását.*

*Az ÁSZ ellenőrzése során értékeli az államháztartás számviteli rendjének betartását, az államháztartás belső kontrollrendszerének működését.*

*Az ÁSZ ellenőrzi az állami adóhatóság és a helyi önkormányzatok adóztatási és egyéb bevétel-szerző tevékenységét.*

### *Az önkormányzatok ellenőrzése*

*Az ÁSZ 2010-ben helyezte ellenőrzési fókuszába az önkormányzatokat, így a szervezet egyik kiemelt ellenőrzési célterülete napjainkban az önkormányzatok gazdálkodásának ellenőrzése. Ezek az ellenőrzések három témacsoport – pénzügyi helyzet, vagyongazdálkodás és belső kontrollok ellenőrzése – köré szerveződnek. A kiválasztás kockázatértékelés alapján történik. A kockázat elemzés célja, hogy kiszűrje azokat az önkormányzatokat, ahol a gazdálkodási kockázatok leginkább veszélyeztethetik a közszolgáltatások ellátását.*

*Az átfogó ellenőrzés hosszabb időszakra irányulóan folyamatokat vizsgál és értékeli abból a szempontból, hogy azok kialakítása, irányítása és szabályozása megfelelő-e az ellenőrzött szervezet által végzett feladatok ellátásához. Vizsgálja, hogy az ellenőrzött szervezet fő funkcióinak gyakorlása során érvényesül-e a közpénzek szabályszerű, gazdaságos, hatékony, és/vagy eredményes felhasználásának követelménye.*

*A teljesítményellenőrzés során értékeli, hogy az önkormányzatok igényelt európai uniós támogatásai a képviselő-testület által meghatározott fejlesztési célkitűzésekhez kapcsolódtak-e, valamint a belső szabályozottság, szervezettség terén felkészültek-e az európai uniós forrásokra vonatkozó pályázati felhívások figyelésére, a pályázatok készítésére, a támogatások igénylésére és felhasználására. Értékeli továbbá a támogatási szerződésekben rögzített célkitűzések (számszerűsíthető eredmények, indikátorok) megvalósításának eredményességét.*

*Az ellenőrzés során felméri, hogy az elektronikus közigazgatási szolgáltatások működtetése érdekében milyen intézkedéseket tettek, továbbá biztosították-e a közérdekű gazdálkodási adatok meghatározott körének honlapon történő közzétételét.*

*A költségvetési gazdálkodás belső kontrolljainak ellenőrzése során vizsgálják, hogy a polgármesteri hivatalban a költségvetés-tervezés, a gazdálkodás és a zárszámadás-készítés folyamatában a belső kontrollok kialakítása és működése megfelelő biztosítékot ad-e a gazdálkodási*

feladatok szabályszerű ellátására, felmérik és minősítik a kialakított kontrollok megfelelőségét, valamint azok működésének megfelelőségét.

Az ÁSZ a **jelentéseiben** nemcsak a hiányosságokra és szabálytalanságokra hívja fel a figyelmet, hanem megállapításaival és javaslataival segítséget kíván nyújtani az ellenőrzött szervezeteknek a hatékonyabb, szabályszerűbb és felelősségteljesebb gazdálkodáshoz. Ezért szükséges, hogy az Állami Számvevőszék a részére rendelkezésre álló jogi lehetőségek közül mindig azt válassza, amelyik alkalmazásával a leghatékonyabban érhető el a közpénzekkel való felelős gazdálkodás. Ha a megállapított szabálytalanság súlya indokoltta teszi, akkor kezdeményezi az illetékes Kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárását, egyéb esetben az ÁSZ a jelentésében fogalmazza azt meg mint javaslatot. Az ÁSZ-nak lehetősége van még a polgármesternek szóló elnöki figyelemfelhívó levél küldésének jogával élni.

### Magyar Államkincstár

A *Magyar Államkincstár a Kormány által létrehozott, önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv, melyet Kormány – az államháztartási törvény alapján – kincstárként jelölt ki.*

A Kincstár központi hivatal. A Kincstárt az államháztartásért felelős nemzetgazdasági miniszter irányítja. A Kincstárt elnök vezeti. A Kincstár feladatait központi és területi szervei útján látja el. A Kincstár elnöke közvetlenül vezeti a központi szervet. A Kincstár központi szerve és területi szervei önálló jogi személyiséggel nem rendelkeznek. A Kincstár hatáskörébe tartozó közigazgatási hatósági ügyekben – ha kormányrendelet eltérően nem rendelkezik – első fokon a területi szervek, másodfokon a központi szervek járnak el. A Magyar Államkincstár a helyi önkormányzatok kapcsán szabályszerűségi felülvizsgálati tevékenységet lát el, vagyis azt vizsgálja, hogy az önkormányzatok a központi költségvetés által folyósított támogatásokat az előírásoknak megfelelően használták-e fel. A felülvizsgálatot a tárgyévét követő év végéig – többcélú kistérségi társulás esetén tárgyévét követő év június 30-ig – kell megkezdeni. A felülvizsgálat során figyelembe kell venniük az Állami Számvevőszék jelentéseit is, az önkormányzatot megillető, pótlólagos költségvetési támogatások, illetve a jogtalanul igénybe vett és az Állami Számvevőszék megállapítására vissza nem fizetett költségvetési támogatások esetében. A felülvizsgálat alapvetően a rendelkezésére álló iratok és az igazgatóság saját nyilvántartási adatainak felhasználásával történik, de legalább négyévenként valamennyi helyi önkormányzatnál, helyi nemzetiségi önkormányzatnál és többcélú kistérségi társulásnál lefolytatják. Amennyiben valamely helyi önkormányzat számára folyósított támogatást érintően jogosulatlan felhasználást tár fel, a Kincstár közigazgatási határozattal elrendeli annak visszafizetését.

### Területszervezési ügyek

#### A területszervezési ügyek típusai

Területszervezési ügyek: az önálló község alakítása és településegysítés megszüntetése, települések egyesítése, területrészt átadása, település megyék közötti átcsatolása, várossá nyilvánítás, fővárosi kerület létrehozása, a kerületi határok megváltoztatása.

Az Országgyűlés dönt az állam területi tagozódásáról, továbbá – az érintett önkormányzatok véleményének kikérése után – a megyék összevonásáról, szétválasztásáról, határai-

nak megváltoztatásáról, elnevezéséről és székhelyéről, valamint a fővárosi kerületek kialakításáról.

A *köztársasági elnök* – az érintett helyi önkormányzatok kezdeményezésére dönt – városi cím adományozásáról, továbbá a község alakításáról, egyesítéséről, a községegyesítés megszüntetéséről, a város, község elnevezéséről.

Az állami területi tagozódást érintő területszervezési kezdeményezésről az Országgyűlés, a köztársasági elnök – az országgyűlési képviselői és az önkormányzati általános választás évének kivételével – évente egy alkalommal dönt.

Önálló község alakítása a település teljes közigazgatási területére kitzűzött helyi népszavazás alapján történhet, az olyan – földrajzilag és építészetiileg – elkülönült, lakott településrészből, amelynek választópolgárai képesek a helyi önkormányzás jogának önálló gyakorlására, a községi önkormányzat számára meghatározott feladatok teljesítésére a szolgáltatások színvonalának csökkenése nélkül úgy, hogy ezeknek a feltételeknek az a település is megfeleljen, amelyből az új község megalakult. További feltétel, hogy 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 lássa el. Településegysítés megszüntetés jogcímén új község alakítását akkor lehet kezdeményezni, ha a településrész egyesítése 1950. január 1-jén vagy azt követően lépett hatályba. Új község alakításának a kezdeményezése esetén a falugyűlés legalább háromtagú előkészítő bizottságot választ. Az előkészítő bizottság a választópolgárok számára a kezdeményezésről írásos tájékoztatót készít, mely tartalmazza a kezdeményezés indokait, különösen az érintett lakosságra és a természeti környezetre gyakorolt hatását, előnyeit és hátrányait, valamint az új község területére, határvonalára, elnevezésére, az önkormányzati vagyon, valamint önkormányzati követelések és tartozások megosztására, a megalakuló önkormányzat költségvetésének főbb mutatószámaira, a községgé nyilvánítással összefüggő költségek viselésére vonatkozó javaslatot.

Az egybeépült települések egyesítését helyi népszavazás alapján az érintett képviselő-testületek határozatukkal kezdeményezhetik, és egyidejűleg javaslatot tesznek az új település nevére. Az egyesítéssel a települések jogai és kötelezettségei az új települést illetik és terhelik. A települések egyesítésével megszűnt község a nevét településrész-névként megtartja. Az előkészítő iratban be kell mutatni a belterületek egybeépültségét, ismertetni kell a településegysítés érveit, indokait, az egyesítésnek az érintett lakosságra és a természeti környezetre gyakorolt hatásait, előnyeit és esetleges hátrányait.

Határos területrész átadásáról, átvételéről vagy cseréjéről az érintett képviselő-testületek alapodhatnak meg egymással. A lakott területrész átadásának kezdeményezése esetén az érintett képviselő-testületek együttes ülésen legalább háromtagú, a területrész átadását előkészítő bizottságot kell választani a települési képviselők közül, valamint más választópolgárok közül. Az előkészítő bizottság tagjainak több mint felét a lakott területrészen lakó települési képviselők vagy választópolgárok közül kell megválasztani. Az előkészítő bizottság javaslatot állít össze az átadásra kerülő területrész új közigazgatási határvonalára, területére, a vagyon megosztására, a költségek viselésére vonatkozóan. A javaslat bemutatja a lakott területrész átadásának részletes körülményeit, különösen az előnyeit, esetleges hátrányait, feltételeit, költségeit, közigazgatási, intézményi és egyéb lakossági szolgáltatások igénybevételének lehetőségeit, az infrastrukturális fejlettség szintjét és a közműellátottságot, valamint az önkormányzati tulajdonú ingatlanra vonatkozó jogokat és terheket.

*A képviselő-testületek az előkészítő bizottság javaslata alapján előzetes megállapodást köthetnek az átadandó terület rész határaitól és területéről, a vagyon megosztásáról. Lakott terület rész átadása esetén az ott lakó választópolgárok – helyi népszavazással kinyilvánított – többségi támogatása szükséges a megállapodáshoz. Az átadás nem tagadható meg, ha a képviselő-testületek előzetes megállapodást kötöttek és az átadással a terület rész választópolgárainak többsége helyi népszavazás során egyetértett.*

*A települési képviselő-testület minősített többségű határozattal kezdeményezheti, hogy az Országgyűlés a települést a területével határos másik megye területéhez csatolja át. 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.*

*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 állásfoglalást fogalmaznak meg.*

*Városi cím adható annak a községi önkormányzatnak, amely térségi szerepet tölt be, és fejlettsége eléri az átlagos városi szintet. A községi önkormányzat képviselő-testülete a várossá nyilvánítás kezdeményezésekor részletes értékelésben mutatja be a község fejlettségét, térségi szerepét. Ezeket a következők szerint kell értékelni:*

- a) a község helye a térség településhálózatában, fejlődésének fő jellemzői, történeti, társadalmi értékei, hagyományai;
- b) a község népességének alakulása, demográfiai, társadalmi szerkezetének jellemzői;
- c) a község gazdasági fejlettsége, szerkezete, jelentősebb gazdasági társaságok, kereskedelmi, szolgáltató funkciók, ezek térségi kihatása; az üdülés, az idegenforgalom és a vendéglátás jellemzői;
- d) a gazdasági aktivitás, foglalkoztatottság a községben, a térségi ingázás, a képzettség jellemzői;
- e) a község infrastrukturális fejlettsége, közművesítettsége (ivóvíz-ellátottság, a szennyvízelvezetés, a rendszeres hulladékgyűjtés), a fűtés módja, a hírközlés;
- f) a közlekedés jellemzői: a község kapcsolódása az országos közlekedési hálózatokhoz (közúti, vasúti), a község elérhetőségi viszonyai, a településen belüli (közösségi) közlekedés, az úthálózat kiépítettsége, a szilárdburkolatú utak aránya, a kerékpárutak kiépítettsége;
- g) a község településszerkezete, épített környezete (településközpont, lakásállomány jellemzői), az általa elfogadott és a megyei fejlesztési és rendezési tervek alapján betöltött helye, szerepe;
- h) a község intézményei, főként a térséget is ellátók jellemzői, elsősorban az oktatás, a kultúra, a tudomány, a kutatás, az innováció, az egészségügyi és szociális ellátás, egyéb intézmények, valamint az igazgatási és rendészeti szervek területén;
- i) a község szellemi, kulturális, sportélete, társadalmi szervezetsége, a civil szerveződések tevékenysége, mindezek kihatása a térségre, és
- j) az önkormányzati vagyon és a gazdálkodás bemutatása, az önkormányzat társulások kapcsolatai, térségi szervező munkája.

*A Miniszterelnökséget vezető miniszter a várossá nyilvánítási kezdeményezések értékelésére*

a tudomány, az országos önkormányzati érdekszövetségek képviselőiből és a gyakorlati szakemberekből álló – legfeljebb héttagú – bizottságot kér fel.

Fővárosi kerület létesítését, kerület megszüntetését, azaz a kerületi tagozódás megváltoztatását bármelyik, területileg közvetlenül érintett kerületi önkormányzat képviselő-testülete kezdeményezheti az Országgyűlésnél. Az érintett kerületi önkormányzat képviselő-testülete a kerületi tagozódás megváltoztatása kérdésében helyi népszavazást köteles elrendelni. A kerületi tagozódás megváltoztatásával kapcsolatosan a fővárosi közgyűlés, valamint a többi érintett kerületi önkormányzat képviselő-testületének véleményét ki kell kérni.

Fővárosi kerület területrészeinek más kerülethez való csatolását az érintett kerületi önkormányzatok képviselő-testületei – a fővárosi közgyűlés állásfoglalásával – kezdeményezhetik az Országgyűlésnél. Lakott területrész esetén a kezdeményezéssel kapcsolatosan helyi népszavazást kell elrendelni.

A főváros határával közvetlenül érintkező fővárosi kerület képviselő-testülete kezdeményezheti az Országgyűlésnél a kerületnek vagy városrésznek a fővárosból történő kiválását és önálló településsé nyilvánítását. A kezdeményezéssel kapcsolatosan helyi népszavazást kell elrendelni. A fővároshoz csatlakozni kívánó, vele határos települési önkormányzat képviselő-testülete a csatlakozás kérdésében saját településén helyi népszavazást köteles elrendelni.

Amennyiben az új kerületi tagozódás a főváros közigazgatási határát is érinti, a kezdeményezés a helyi népszavazás eredményével, az érintett települési önkormányzat képviselő-testületének, illetve a változással érintett, határos megyei önkormányzat közgyűlésének véleményével kiegészítve nyújtható be az Országgyűléshez.

A kerületi tagozódás megváltoztatását kezdeményezheti a Kormány is. Ilyen esetben a helyi népszavazást a tervezett területi változással közvetlenül érintett települési önkormányzat köteles elrendelni. A népszavazás költségét azonban a központi költségvetés viseli.

### *A területszervezési ügyek közös eljárási szabályai*

Az Országgyűlés, valamint a köztársasági elnök döntési hatáskörébe tartozó területszervezési ügyben a területszervezési kezdeményezést a polgármester a kormányhivatal útján terjesztheti fel a miniszterhez. A kezdeményezés január 31-ig nyújtható be a kormányhivatalhoz.

Amennyiben a kezdeményezés új hivatalos földrajzi nevet tartalmaz, a javasolt névről ki kell kérni a Földrajzinév-bizottság véleményét. A közigazgatási területet érintő kezdeményezéshez be kell szerezni a járási földhivatal által a közigazgatási területről szolgáltatott harminc napnál nem régebbi hiteles térképmásolatot, a földkönyvi adatok alapján készített területi összesítőt, továbbá a határvonal-leírást. Amennyiben a kezdeményezéssel érintett településen helyi nemzetiségi önkormányzat működik, a polgármester – legalább harmincnapos határidő kitűzésével – a kezdeményezésről kikéri a helyi nemzetiségi önkormányzat véleményét. A kezdeményezés előkészítéséhez – az érintett kérésére – a kormányhivatal szakmai tanácsadással segítséget ad, más szerv szakmai segítséget adhat.

A kezdeményezéshez csatolni kell:

- a) az érintett képviselő-testület döntését (állásfoglalását, megállapodását);
- b) a kezdeményezés feltételeinek teljesítéséről szóló igazolásokat;
- c) a várossá nyilvánítási kezdeményezés kivételével a helyi választási bizottságnak a helyi népszavazás eredményét megállapító határozatát;
- d) jogszabály által előírt egyéb véleményt, állásfoglalást és



e) a kezdeményezés indokait, a kezdeményezés anyagi és eljárási szabályainak megtartását alátámasztó egyéb dokumentumokat.

Csatolni kell továbbá a földrajzi névvel kapcsolatos véleményt, a közigazgatási terület változására vonatkozó adatokat és a helyi nemzetiségi önkormányzat véleményét.

*A kormányhivatal megvizsgálja a kezdeményezéssel kapcsolatos eljárás jogszerűségét, értékeli a kezdeményezés jogszabályi feltételeknek való megfelelését, szükség esetén hiánypótlást rendel el.* A kezdeményezést, annak mellékleteit, valamint a kezdeményezésre vonatkozó véleményét február 15-ig küldi meg a miniszterelnökséget vezető miniszternek.

A miniszter március 31-ig határozatában dönt arról, hogy nem terjeszti elő az új község alakítására vonatkozó kezdeményezést, ha az nem felel meg az előírt feltételeknek, vagy a jogszabályban előírt eljárási szabályt nem tartották be. Az előkészítő bizottság, a képviselő-testület a miniszter határozatának felülvizsgálatát a kézbesítéstől számított harminc napon belül a miniszternek benyújtott kérelemben a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságtól kérheti. A miniszter az iratokat a kérelem beérkezésétől számított három napon belül megküldi a bírósághoz. A bíróság az ügyben a beérkezéstől számított harminc napon belül nemperes eljárásban dönt. Végzésében a kérelmet elutasítja, vagy a miniszter határozatát hatályon kívül helyezi. A végzés ellen fellebbezésnek helye nincs. A miniszter a határozat hatályon kívül helyezése esetén június 30-ig nyújtja be a kezdeményezést a köztársasági elnöknek.

A miniszter szintén március 31-ig határozatában dönt arról, hogy nem terjeszti elő a településegysítési kezdeményezést, ha a települések nem egybeépültek, vagy a jogszabályban előírt eljárási szabályt nem tartották be. A határozatot a miniszter a meghozatalától számított három napon belül az érdekelt önkormányzatok polgármestereinek küldi meg. A képviselő-testületek által kérhető bírósági felülvizsgálatra a fentiekben leírtak vonatkoznak.

A miniszter tehát június 30-ig javaslatot tesz a köztársasági elnöknek a hatáskörébe tartozó területszervezési kérdésekben.

A köztársasági elnök a területszervezési kezdeményezésről – a várossá nyilvánítás kivételével – december 31-ig dönt. A döntés az önkormányzati általános választás napján lép hatályba. A várossá nyilvánításról július 31-ig dönt, a döntését a [Magyar Közlönyben](#) közzéteszi.

Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó területszervezési kezdeményezést a [Kormány](#) június 30-ig nyújtja be az Országgyűlésnek. A miniszternek e határidőt betartva kell a kormány részére előterjesztést készíteni. Az Országgyűlés a területszervezési kezdeményezésről december 31-ig dönt. 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.

Az új község alakításáról szóló köztársasági elnöki döntés közzétételétől számított harminc napon belül az előkészítő bizottság településrészi önkormányzattá alakul át. A településrészi önkormányzat egyetértése szükséges a településrészt érintő

- a) területszervezési kérdésben;
- b) a bel- és külterületek lehatárolásához;
- c) önkormányzati vagyonról, vagyoni jogokról és kötelezettségekről szóló döntéshez.

A község nyilvánításáról szóló döntés hatálybalépését követő hat hónapon belül az érintett önkormányzatoknak kell megállapodniuk az új község területéről, valamint az önkor-

mányzati vagyon megosztásáról. A megállapodásban az új község alakítására vonatkozó népszavazással érintett területtől eltérni nem lehet. Az új község külterülete a belterülethez kapcsolódó, egybefüggő terület. Eltérő megállapodás hiányában a település külterületét a belterületi népességgel arányosan kell megosztani. A vagyon megosztásáról való megállapodás hiányában az önkormányzati vagyont lakosságárányosan kell megosztani. Az új község vagyonára, területére vonatkozó megállapodás hiányában bármelyik érintett önkormányzat keresete alapján a közigazgatási és munkaügyi bíróság dönt.

A községgé nyilvánításról szóló döntés hatálybalépését követő hat hónapon belül az új község önkormányzata a törvényi feltételek keretei között polgármesteri hivatalt hoz létre vagy közös önkormányzati hivatalhoz csatlakozik. Ennek megtörténteig az új község hivatali feladatait annak a településnek a hivatala látja el, amelyből az új község megalakult. A hivatal költségeinek viseléséről az érintett önkormányzatok állapodnak meg. Ennek hiányában a költségekhez az érintett önkormányzatok a települések lakosságszámának arányában járulnak hozzá.

### ***A kormányzati döntés-előkészítés, döntéshozatal meghatározó mozzanatai, az önkormányzatok lehetőségei a kormányzati döntéshozatal alakításában***

#### ***A kormányzati döntéshozatal***

*A kormányzati döntések nagy része végső soron valamilyen jogi norma meghozatalára – az Országgyűlés elé benyújtandó törvényjavaslat, kormányrendelet vagy miniszteri rendelet megalkotására – irányul. A jogi normák különfélék, azonban a kormányzati döntéshozatali folyamat nagyon is hasonló. A folyamat jellemzője, hogy időigényes és sok szereplő közreműködését igényli. A szűken értelmezett közigazgatási egyeztetés mellett a szakmai és érdekszervezetek, valamint különböző politikai szereplők is bekapcsolódnak a döntéshozatalba.*

*Egy előterjesztés megszületésének első aktusa mindig a döntési javaslat felmerülése. Az esetek egy részében ez determinált (pl. a már korábban elfogadott jogszabályokból kötelezően következnek mint a végrehajtási rendeletre kapott felhatalmazás realizálása). A döntési szükséglet általában előre tervezhető, de vannak esetek, amikor gyors döntés-előkészítés és döntés szükségeltetik. A közelmúltból ilyen mindenki által ismert tragikus esemény volt az Ajkai Timföldgyár Kolontár és Ajka között létesített vörösiszap-tárolójának gátszakadása.*

*A kormányzati döntéshozatali eljárás legteljesebb formája a kormány döntését igénylő – előre tervezett – jogalkotási folyamat, ezért ennek folyamata áll vizsgálódásunk középpontjában. Mivel a kormányzati szándék és cél megvalósításához sokszor törvényalkotás is szükséges, vizsgálódásunk nem állhat meg a Kormány döntésénél, hanem ki kell, hogy terjedjen az Országgyűlés törvényalkotó folyamatára is.*

*A kormányzati döntés megszületésének különböző – egymást követő – szakaszai vannak.*

## *A kormányzati döntéshozatali eljárás szakaszai*

### *Minisztériumon belüli szakasz*

A szakmai koncepció az illetékes helyettes államtitkár szakmai irányítása mellett készül el. A minisztériumon belüli egyeztetést jellemzően már a jogi helyettes államtitkárság végzi, lehetőséget biztosítva, hogy a többi szervezeti egység is kifejtse véleményét. A jogszabálytervezet „házon belüli” végső kodifikálása ugyancsak a jogi helyettes államtitkárság feladata – természetesen egyeztetve az illetékes szakterülettel. A minisztérium utolsó egyeztető grémiuma jellemzően a miniszteri értekezlet. Ezen a fórumon véglegesítik a miniszteri rendeleteket, illetve a minisztériumot elhagyó, magasabb szintű jogszabálytervezeteket.

### *Az előterjesztéssel szembeni követelmények*

Az előterjesztésben röviden be kell mutatni a megalapozott döntéshez szükséges információkat. Az alapvető információk a javasolt intézkedésnek a kormányprogramhoz való illeszkedésére, indokaira, lényegére, főbb tartalmi jellemzőire, költségkihatásaira vonatkoznak. Az előterjesztésnek ki kell térnie az intézkedés várható gazdasági, költségvetési, társadalmi, igazgatási, államháztartási, nemzetközi és egyéb hatásaira is, mégpedig szükség szerint példákalkal és számításokkal alátámasztva. Jogszabály esetében ezen túlmenően meg kell vizsgálni az alkalmazhatóság feltételeit, valamint annak a természetes személyek és a vállalkozások adminisztratív terheinek változására vonatkozó hatásait. Ha az adminisztrációs terhek növekedése várható, akkor részletezni szükséges az azt elkerülhetetlenül szükségessé tevő szempontokat. Hatósági eljárás esetében az elektronizálás ütemezését is meg kell adni. Az előterjesztésnek mindezekon túlmenően tartalmaznia kell a döntés kommunikációjára vonatkozó javaslatot is. Ha jogszabály az Európai Unió jogából eredő tagállami kötelezettségeket érint, az előterjesztésben tájékoztatást kell adni arról, hogy a javasolt szabályozás összeegyeztethető-e az Európai Unió jogával. Az európai uniós jogi aktusok átültetését vagy végrehajtását szolgáló jogszabálytervezetekre vonatkozó előterjesztésekhez pedig részletes megfelelési táblázatot is csatolni kell, amelyben fel kell tüntetni, hogy az uniós jogi aktus egyes rendelkezéseinek a tervezet mely rendelkezései felelnek meg. Az előterjesztésnek tartalmaznia kell a pontosan megfogalmazott döntési javaslatot. A döntés, illetve jogszabály esetén a szabályozás következményeinek feltárására irányuló tevékenység a hatásvizsgálat. **Az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet** szabályozza ennek módját.

### *A hatásvizsgálat*

A közigazgatás rendszerszintű megújítását célzó Magyar Program kiemelt eleme az átalakított hatásvizsgálati rendszer és az ennek integráns részét képező hatásvizsgálati lap, melynek célja, hogy elősegítse és nyomon követhetővé tegye a Kormányprogramban, a **Nemzeti Reform Programban**, valamint a **Széll Kálmán Tervben** és a **Konvergencia Programban** meghatározott, kiemelt, horizontális szakpolitikai célok megvalósítását.

A hatásvizsgálat egy információgyűjtő, elemző folyamat, mely lehet előzetes és utólagos. Az előzetes hatásvizsgálatnak elsődleges célja a szabályozás hatékonyságának növelése, mely magában foglalja a szabályozás várható következményeinek a szabályozás feltételezett hatásaihoz igazodó részletes és releváns időtávon történő vizsgálatát, majd az eredmények

összegzését a megalapozott döntéshozatal elősegítése érdekében. A hatásvizsgálat akkor felel meg a rendeltetésének, ha az adott szabályozás függvényében a döntési helyzet megalapozásában legnagyobb szerepet játszó közvetett és közvetlen hatások elemzésére irányul. Az elemzésnek természetesen a szabályozás pozitív és negatív hatásait is fel kell tárni. Azon hatásokat, amelyek számszerűsíthetők számszerűsíteni kell, majd ilyen formában kell elemezni azokat. A szabályozás várható hatásait az adott szabályozás tekintetében releváns időintervallumban kell vizsgálni. Több döntési változat esetén valamennyi változat várható előnyeit és hátrányait fel kell mérni.

Az előzetes hatásvizsgálat részleteinek megtervezése érdekében a szabályozási igény felmerülését követően – a szabályozás megalkotására vonatkozó kormányzati szándék esetén – a szabályozás előkészítője megvizsgálja a szabályozás célját és felméri a szabályozás várható tartalmi elemeit. A szabályozás előkészítője kiválasztja azokat a jelentős következményekkel járó, érdemi szabályozási elemeket, amelyek következményeinek elemzésére kiterjed az előzetes hatásvizsgálat, és kiválasztja a vizsgálandó hatásokat. A szabályozás előkészítője értékeli a szabályozás elmaradásának várható következményeit, a szabályozás elmaradása esetén jelentkező költségvetési hatásokat.

Az előzetes hatásvizsgálat során valamennyi releváns időtáv figyelembevételével a hatásvizsgálati lapon rögzíteni kell a szabályozás közvetett és közvetlen

- a) az érintett csoportokra gyakorolt társadalmi, gazdasági, versenyképességi és foglalkoztatási,
- b) költségvetési,
- c) a piaci, közigazgatási, lakossági és egyéb nem piaci szereplőket érintő adminisztratív terhekre gyakorolt és igazgatási,
- d) környezeti és természeti,
- e) egészség-, valamint
- f) egyéb, kifejezetten az adott szabályozás szempontjából releváns hatásait.

A kitöltött hatásvizsgálati lap a kormány-előterjesztés és a miniszteri rendelet tervezetének mellékletét képezi az egyeztetési folyamat kezdetétől.

### *A társadalmi hatások vizsgálata*

A társadalmi hatások előzetes vizsgálatakor is a tervezett beavatkozások megalapozott információkon – lehetőség szerint számszerű adatokon – alapuló szándékolt következményeit és mellékhatásait kell számszerűsíthető (mérhető) mutatók segítségével kifejezni az érintett társadalmi csoportokra vonatkoztatva. Ezek között kiemelten vizsgálni kell az egyes felzárkózási (illetve esélyegyenlőségi) célcsoportokat. A társadalmi hatások körébe tartozik minden olyan várható változás, amely a társadalmi státusz dimenzióit, az életminőség mutatóit, a társadalmi javakhoz és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés feltételeit, valamint a közösségek (nemzeti és kisebb) hálózatát, interakcióit és a társadalmi részvétel további aspektusait érinti. A társadalmi hatásokat indikátorokkal jellemezzük, amelyek segítségével közvetlen vagy közvetett módon ragadhatjuk meg az adott területen az egyes társadalmi csoportokat érintő folyamatokat. A közvetlen indikátorral a mérhető, közvetlen kimentet jellemezhetjük. Pl. az oktatáshoz való hozzáférés esélyegyenlőségét mérő közvetlen indikátor a korai iskolaelhagyók arányának különbsége a hátrányos helyzetű és a nem hátrányos helyzetű tanulók csoportjai között. A közvetett indikátor nem a közvetlen kimentet, hanem

a kimenetre utaló, azzal korreláló jelenséget, folyamatot méri. Az előző példánál maradva az oktatási esélyegyenlőség közvetett indikátora lehet az iskolai oktatással kapcsolatos háztartási kiadások változása.

### *Költségvetési és gazdasági hatások vizsgálata*

A gazdasági hatásvizsgálat a szabályozás várható közvetlen és közvetett, pozitív és negatív anyagi következményeinek és mellékhatásainak számszerűsítése a releváns időhorizonton, bruttó módon. Jellegzetessége a hosszú távú szemlélet (pl. élethossz), az outcome szemlélet, vagyis az eredményesség (pl. betegség nélküli évek száma). Az ár-érték arányra, a hatékonysági szempontokra (pl. egységnyi eredménynövekmény költségére) fókuszál. Olyan módszereket használ, mint a diszkontálás, költséghatékonysági elemzés (CEA), költség-hasznosság analízis (CUA), költség-haszonelemzés (CBA).

A gazdasági hatásvizsgálathoz hasonlóan a költségvetési hatásvizsgálat is az adott intézkedés várható hatásait számszerűsíti, összeveti azokat az intézkedés nélkül várható helyzettel, azzal azonos számviteli alapokon áll. Megvizsgálja azt, hogy a javaslat megvalósítható-e a költségvetési időhorizonton, ideális esetben 4-5 éven belül. Jellemzője az input szemlélet, az erőforrás-igény, a költségvetési egyenleget rontó, illetve javító tényezők vizsgálata. Célja, hogy iránymutatást adjon a döntéshozó számára a rendelkezésre álló források lehető legjobb hasznosításához.

A költségvetési hatásvizsgálat ideális esetben az előzőleg elvégzett átfogó és hosszú távú gazdasági hatásvizsgálat adataira támaszkodik, ám annál rövidebb időtávot és speciálisan az intézkedés államháztartási hatásait vizsgálja, valamint figyelembe veszi a társadalmi, egészségügyi, környezeti stb. hatásvizsgálatokból fakadó, áttételes, közvetett költségvetési hatásokat is. Előfordulhat, hogy nincs mód az időigényes teljes körű gazdasági hatásvizsgálat elvégzésére. A költségvetési hatásvizsgálat egyszerűbb feladat, így attól függetlenül is elvégezhető, de ez esetben is be kell mutatni a gazdasági (illetve a társadalmi, egészségügyi stb.) hatások közül azokat, melyek közvetetten befolyásolják a költségvetést.

A költségvetési hatásvizsgálat célja annak bemutatása, hogy az adott szabályozástól milyen eredmények várhatóak, elsősorban hosszabb távon a gazdaság egészére vonatkozóan (gazdasági hatásvizsgálat), másrészt hogy a szabályozás megvalósítása mekkora többlet lehet, illetve megtakarítást vagy többletbevételt jelent az állami költségvetésnek rövid és középtávon (költségvetési hatásvizsgálat).

A gazdasági hatásvizsgálat hosszú, akár több évtizedes időtávban gondolkodik, a pénzbeli mutatókat jelenértékre diszkontálva veszi figyelembe; eredményességi, hatékonysági mutatókat elemez (mint pl. az egészségesen töltött évek száma); az ár-érték arányra fókuszál, különböző forgatókönyvek hatását vizsgálja az eredmény maximalizálása céljából.

A költségvetési hatásvizsgálat rövidebb, legfeljebb 4-5 éves időhorizonton vizsgálja meg, hogy a terv megvalósítható-e, összességében mekkora többlet lehet, többletbevételt vagy megtakarítást jelent a költségvetés számára az alapváltozathoz (az intézkedés elmaradásához) képest.

Alapelvek:

- 1) Arányosság: a költségvetési hatásvizsgálat részletezettsége igazodjon a jogszabálytervezet (szabályozás, intézkedés) szabályozási tárgyához, jelentőségéhez.
- 2) Teljesség: közvetlen és közvetett hatások figyelembevétele.
- 3) Módszeresség: a különböző területeken alkotott szabályozások értékelése legyen egy-

- séges és összehasonlítható. Az egyes tárcák által előkészített jogszabálytervezetek jelentős része költségvetési forrást igényel. A szűkös forrásokért folyó verseny, az egyes előterjesztések átgondoltsága, megalapozottsága hatékonyabban bírálható el, ha a döntéshozók egységes szerkezetű és lehetőleg teljes körű elemzéseket kapnak.
- 4) Előrelátás: a mindenkori költségvetés számára folyamatos veszélyt jelent az időtényező tendenciózus kezelése, nevezetesen az, hogy a döntéshozók hajlamosak alábecsülni az adott intézkedéssel összefüggő, a néhány évvel későbbi költségvetési egyenleget rontó vagy javító késleltetett hatásokat. A jogszabályokat előkészítő tárcák felelőssége (és érdeke), hogy ezeket a hatásokat is reálisan megbecsüljék és bemutassák.
  - 5) Kiegyensúlyozottság: a költségvetési egyenleget javító és rontó hatásokat egyaránt ki kell számítani. Különösen fontos ezen alapelvre figyelemmel lennünk azokban az esetekben, amikor ezek a hatások nem „egyenrangúak”, azaz pl. az egyenlegrontó hatások közvetlen kiadásként jelentkeznek, az egyenlegjavító hatások pedig közvetetten, áttételesen.
  - 6) Megbízhatóság: az elemzés legyen tárgyilagos, elfogulatlan. A parciális érdekeket szolgáló tendenciózus torzításokat módszeresen ki kell küszöbölni; a jövőbeli hatások becslési bizonytalanságát megfelelő módszerekkel kezelni kell.
  - 7) Konzisztencia: a hatásvizsgálat egyes moduljaiban, de különösen a gazdasági és a költségvetési hatásvizsgálatban azonos adatbázist kell használni.
  - 8) Egyszerűség, átláthatóság, reprodukálhatóság: a háttérszámítások minden lényeges elemét be kell mutatni: adatforrások, feltételezések, előrejelzések, módszerek. Az inputok esetében precíz forrásmegjelölés szükséges, a saját feltételezéseket meg kell indokolni. A költségvetési hatásvizsgálatot külső személy által reprodukálhatóvá kell tenni.

### *A vállalkozói adminisztratív költségekre gyakorolt hatások vizsgálata*

A magyar gazdaság versenyképességének egyik meghatározó tényezője az adminisztratív költségek mértéke. Adminisztratív költségek a vállalkozó mindazon közvetett és közvetlen költségei, amelyek az állammal szembeni kötelezettségei teljesítése során, az állammal való kapcsolata során merülnek fel.

A közvetlen módon felmerülő adminisztratív költségeken túl ugyanakkor a vállalkozókat terhelő közvetett, az üzleti döntéseket befolyásoló hatásokra is tekintettel kell lenni az elemzések során. Ilyen közvetett hatás

- 1) a vállalkozói irritáció változása
- 2) a vállalkozóra terhelt kockázatok változása
- 3) az „optimalizáció” hozamának változása
- 4) a szürkegazdaságban elérhető többlethaszon változása,
- 5) a megvalósuló fejlesztések értékének változása.

Az adminisztratív költségek vonatkozásában a hatásvizsgálati módszertant a következő hét alapelv határozza meg:

- 1) Egyértelmű elvárások – A vállalkozások megbízható tájékoztatáshoz jussanak arról, hogy tevékenységüknek, döntéseiknek milyen feltételei, következményei vannak/lehetnek az állam és szervei részéről.
- 2) Duplikációk megszüntetése – Az államnak egyszer megadott információt ne kelljen újra megadni, azokat a hatóságok, igazgatási szervek egymástól vegyék át.
- 3) Elektronizálás – Az állam fogadja el a vállalkozások működésének elektronikus dokumentálását.

- 4) Bizalom a tisztességnek – A tisztességes működésüket felelősségvállalással, prudens működéssel, megfelelő audittal igazoló cégek az állammal való kapcsolat során nagyobb bizalmat feltételező eljárásban részesülhessenek.
- 5) Minimálisan szükséges védelem és maximálisan szükséges garancia – A vállalkozói működéssel kapcsolatos állami elvárások (jogkövetés, biztonság, adófizetés stb.) érvényesítése során az állam ne alkalmazzon olyan előírásokat, amelyek a szükséges védelmet, valamint garanciákat biztosító feltételeket meghaladják.
- 6) Torz ösztönzők kikapcsolása – A hivatalok és a szabályozásban közreműködők anyagi érdekeire épülő gyakorlatok kerüljenek kivezetésre a bürokrácia növeléséhez kötődő formális és informális ösztönzők megszüntetésével.
- 7) A felesleges adminisztráció visszaszorítása legyen elvárás. A jogalkotás és a jogalkalmazás során legyen számon kért elvárás a vállalkozók számára minél egyszerűbb, stabilabb, kiszámíthatóbb, illetve alacsonyabb idő- és költségigényű igazgatási gyakorlat kialakítása.

### *Egészség hatás-vizsgálat*

Azon eljárások, módszerek, eszközök kombinációja melyek segítségével egyes programok, gazdasági, szakpolitikai döntések, projektek népességre gyakorolt potenciális egészséghatásai, és e hatások populáción belüli megoszlása értékelhető.

### *Környezeti és természeti hatások vizsgálata*

A közvetlen környezetvédelmi, természetvédelmi szabályozás célja a kedvezőtlen környezeti hatások megelőzése, mérséklése, megszüntetése, így az ide tartozó jogszabályoknak biztosan van környezeti, természeti hatásuk. Közvetlen környezetvédelmi szabályozás részei többek között

- 1) a környezeti elemek mennyiségi és minőségi célállapotának meghatározása;
- 2) a tevékenységek végzésének szabályozása, kibocsátások;
- 3) környezeti terhelések szabályozása
- 4) környezeti elemek igénybevételének szabályozása
- 5) természeti erőforrások használatának szabályozása

Jogszabály vagy országgyűlési, kormány- illetve helyi önkormányzati határozat előírása alapján készített, a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló tervek, programok és módosításaikra környezeti értékelést magába foglaló **környezeti vizsgálatot** („stratégiai környezeti vizsgálat”) kell lefolytatni.

A környezetre várhatóan jelentős hatást gyakoroló programok a mezőgazdaság, erdőgazdálkodás, halgazdálkodás, energetika, ipar, szállítás, közlekedés, hulladékgazdálkodás területén találhatók.

Meg kell vizsgálni, hogy a tervezett előírások, intézkedések mennyiben befolyásolják, javítják vagy rontják a környezet állapotát. Részletesen vizsgálni kell az egyes környezeti elemekre gyakorolt közvetlen hatásokat (pl. terhelések csökkenése miatt javul valamelyik környezeti elem állapota) és közvetett hatásokat (pl. az előírás következtében módosul egy tevékenység energiahasználata, ennek következtében kisebb vagy nagyobb lesz a környezeti terhelés, ezáltal javul vagy romlik a környezet állapota). Amennyiben lehet, ezeknek a hatásoknak a költségvetési kihatásait számszerűsíteni kell. Fel kell mérni, hogy a tervezett intézkedések elmaradása esetén milyen kár érheti a környezetet, illetőleg a lakosságot. Egy

fejlesztés elmaradása a környezeti haszon elmaradásával is járhat, amely bizonyos esetekben nagyobb terhet jelenthet, mint a fejlesztés költsége. Fontos szempont annak áttekintése, hogy a hazai feltételek mennyiben adottak a tervezett intézkedések bevezetéséhez. Az intézkedésre való felkészületlenség miatt nem jelentkezik-e környezeti probléma.

A hatásvizsgálati lap mellé szükség szerint csatolandók a hatásvizsgálat eredményeit alátámasztó részletes számítások, a módszertan rövid leírása. A kitöltött hatásvizsgálati lap a kormány-előterjesztés és a miniszteri rendelet tervezetének mellékletét képezi az egyeztetési folyamat kezdetétől.

### *A közigazgatási egyeztetésre bocsáthatóság vizsgálata*

*Minden előterjesztést a közigazgatási egyeztetést megelőzően, legalább 5 munkanapos véleményezési határidő biztosításával meg kell küldeni az Igazságügyi Minisztériumnak. Az előterjesztés közigazgatási egyeztetésre bocsáthatóságáról az Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára dönt.*

### *A közigazgatási egyeztetés*

*Az előterjesztő, ha az engedélyt megkapta, közigazgatási egyeztetésre bocsátja az előterjesztést. Az előterjesztés és a miniszteri rendelet tervezetét egyeztetés céljából határidő megjelölésével meg kell küldeni a minisztereknek és a feladatkörében érintett kormánybiztosnak.*

*A véleményezési határidő általában tíz munkanap, melyet az előterjesztés megérkezésétől kell számítani. Átfogó jogszabályalkotásra irányuló előterjesztés, valamint testületi állásfoglalás kérése esetén a véleményezési határidő harminc munkanap. A Kormány által meghatározott esetben, vagy ha ezt fontos ok feltétlenül szükségessé teszi, a határidők öt munkanapnál nem rövidebb tartamban is megállapíthatók (soronkívüliség).*

A bíróságok és az ügyészségek feladatkörét érintő tervezetet a Kúria elnökével, illetőleg a legfőbb ügyéssel, az Alkotmánybíróságot, az Állami Számvevőszéket, a Magyar Nemzeti Bankot és az autonóm államigazgatási szerveket érintő tervezetet az érintett szerv elnökével is egyeztetni kell.

*Ha az előterjesztés a helyi vagy nemzetiségi önkormányzatok feladatkörét érinti, a tervezetet véleménynyilvánításra a meghatározó országos önkormányzati érdekképviseleti szervezeteknek meg kell küldeni. A meghatározó országos önkormányzati érdekképviseletek a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, a Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége, a Megyei Jogú Városok Szövetsége, a Magyar Önkormányzatok Szövetsége, a Kisvárosi Önkormányzatok Országos Érdekszövetsége, a Községek, Kistelepülések és Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetsége, a Magyar Faluszövetség, valamint a Budapesti Önkormányzatok Szövetsége. A fővárost, illetőleg a megyei önkormányzat hatáskörét érintő kormányzati döntések előkészítésébe a főpolgármestert, illetőleg a megyei önkormányzat közgyűlésének elnökét is be kell vonni. Itt említést kell tennünk egy fontos fórumról, az Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Tanácsáról, amely a Kormány mellett működő javaslattevő, tanácsadó, konzultatív testület. A Tanács megalakításának célja volt, hogy külön fórumot biztosítson az országos önkormányzati érdekképviseleti szervezetek és a kormányzat közötti konzultációra. A Tanács tagjai a belügyminiszter, a Belügyminisztérium önkormányzatokért felelős államtitkára, a Miniszterelnökség területi közigazgatásért felelős államtitkára, valamint az említett országos érdekképviseleti szervek vezetői. A Tanács feladat- és hatáskörei:*



- a) *konzultáció* a helyi önkormányzati rendszert, valamint a helyi önkormányzatok által ellátott közszolgáltatásokat érintő stratégiai kérdésekről, különös figyelemmel az önkormányzati rendszer megújítására,
- b) *konzultáció* az éves költségvetés önkormányzatokat érintő kérdéseiről,
- c) *javaslat* a kormány számára, különös tekintettel a jogalkotási feladatokra.

A Tanács működése egyébként nem érinti az ágazati minisztereknek a Kormány ügyrendjében előírt államigazgatási egyeztetési kötelezettségét.

Az államigazgatási egyeztetés során az észrevételezési jogot a minisztérium szervezeti és működési szabályzata szerint a miniszter, az államtitkár, a közigazgatási államtitkár vagy az erre feljogosított helyettes államtitkár gyakorolja.

*Az előterjesztő a beérkezett eltérő véleményeket az észrevételezővel köteles egyeztetni. Az egyeztetés és az egyet nem értés tényét az előterjesztésen a név és a dátum megjelölésével fel kell tüntetni. Az észrevétel elfogadása vagy a vitás kérdésben való megegyezés esetén az eredetileg észrevételt tevőt egyetértőként kell feltüntetni.*

*Az észrevételekről folytatott közigazgatási egyeztetés keretében minden szakmai, jogi és közigazgatási kérdést lehetőség szerint le kell zárni, és egyetértésre kell jutni. Több változat fennmaradása esetén külön változatnak minősül az előterjesztés szükségességével vagy jogszerűségével való egyet nem értés is.*

### *A Közigazgatási Államtitkári Értekezlet*

*A Közigazgatási Államtitkári Értekezlet (KÁT) a Kormány általános hatáskörű döntés-előkészítő testületként a kormányülések előkészítésének általános szakmai, szervező, egyeztető és ellenőrző fórumaként működik. A KÁT-ot a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkára hívja össze, szervezi és vezeti. A testület rendszeresen – általában hetenként – tart ülést. Résztvevői a minisztériumok közigazgatási államtitkárai, valamint a Miniszterelnökség Kormányirodát irányító, továbbá a közigazgatási stratégiáért felelős helyettes államtitkárai. A KÁT-ra a feladatkörét érintő előterjesztések tárgyalásához a kormánybiztost, a kormányhivatal vezetőjét, valamint a Magyar Nemzeti Bank alelnökét meg kell hívni. Az ülésen a felsoroltak kötelesek személyesen részt venni. Akadályoztatása esetén a közigazgatási államtitkárt helyettes államtitkár helyettesítheti.*

*Az ülés napirendjét a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkára állapítja meg. A KÁT a napirendjére tűzött előterjesztéseket és jelentéseket megvitatja. Feladata a Kormány üléseinek előkészítése, ennek keretében állást foglal az előterjesztések és jelentések kormánydöntésre való alkalmasságáról, napirendre vételéről, illetőleg a további egyeztetések, valamint az előterjesztés átdolgozásának, kiegészítésének szükségességéről. A KÁT kezdeményezheti, hogy az általa tárgyalt előterjesztést (jelentést) a Kormány ülése előtt – feladatkörében – a kormánybizottság is vitassa meg. Kormánybizottság a több minisztérium feladatkörét is érintő, jelentősebb súlyú feladatok összehangolt irányítására hozható létre. Jelenleg két ilyen kormánybizottság működik: a [Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság](#) és a [Nukleáris Energia Kormánybizottság](#). Ha a Kormány ülésének előkészítése érdekében szükséges, az előterjesztést e testületek állásfoglalását követően a KÁT ismételten megvitatja.*

*Az előterjesztőt a KÁT felhívhatja arra, hogy a Kormány ülésére az értekezlet állásfoglalásának megfelelő, lehetőség szerint egyeztetett kiegészítő vagy alternatív előterjesztést nyújtson be. Az ülésről emlékeztető készül.*

## A Kormány ülése

A Kormány ülése a benyújtott előterjesztések, jelentések megtárgyalásából, döntések meghozatalából, szóbeli eszmecseréből, eligazításból és bejelentésekből áll. A szóbeli eszmecsere keretében a Kormány a szóban levő ügy végleges rendezését jelentő döntést nem hoz. Rendkívüli vagy azonnali intézkedést igénylő esetben a Kormány – ülésen kívül – úgy is hozhat döntést, hogy az adott ügyben tagjai írásban vagy távbeszélő útján közlik állásfoglalásukat.

A Kormányhoz benyújtott előterjesztés célja a testület döntésének kezdeményezése. A nagyobb jelentőségű kormányzati döntések (pl. átfogó törvényjavaslatok, fontosabb kormányrendeletek, programok) előkészítése és a döntéshozatal kétszakaszos eljárásban történik. Az első szakaszban az elvi természetű, főbb tartalmi kérdésekben születik döntés, majd az ezt követő második szakasz már a részleteiben kidolgozott szabályozási és egyéb döntések előkészítésére és meghozatalára irányul. Az előterjesztésnek döntéshozatalra alkalmas módon – az eltérő vélemények ismertetésével – tartalmaznia kell azokat a vitás kérdéseket, amelyekben előzetesen a közigazgatási egyeztetés során nem alakult ki egyetértés.

Az előterjesztésnek tartalmaznia kell a társadalmi és érdekképviselői szervezetekkel, szakmai testületekkel az előterjesztéssel kapcsolatban folytatott egyeztetések összefoglalóját, illetve ha a Kormány – a jogi szabályozás indokoltságának vizsgálatára – szakértői bizottságot hozott létre, annak jelentését is csatolni kell. Törvénytervezet vagy országgyűlési határozattervezet esetében az előterjesztésnek tartalmaznia kell az előterjesztőnek az országgyűlési tárgyalási módra (sürgős, kivételes, illetve a kivételes és sürgős eljárásra) vonatkozó javaslatát, indokait. A nem jogszabály alkotására irányuló előterjesztésben meg kell jelölni az adott kérdéssel kapcsolatos döntési hatáskör jogalapját. Az előterjesztésnek pontosan megfogalmazott, a többféle értelmezés lehetőségét kizáró és a végrehajtás szempontjából ellenőrizhető határozati javaslatot kell tartalmaznia, szükség esetén rögzítve az ellenőrzés módját és felelőseit is.

Az előterjesztőnek javaslatot kell tennie más jogszabályoknak és határozatoknak a döntés következtében szükségessé váló módosítására, továbbá a feleslegessé váló korábbi jogszabályok és határozatok, illetve a tervezet módosító és hatályon kívül helyező rendelkezéseinek a hatálybalépésüket követő hatályon kívül helyezésére is. Ha a jogszabálytervezetet az európai közösségi jog szerint előzetesen meg kell küldeni véleményezésre az Európai Bizottságnak, az Európai Központi Banknak, illetve az Európai Unió tagállamainak, a megküldési kötelezettség teljesítésére vonatkozó nyilatkozatot is csatolni kell.

A Kormányhoz benyújtott jelentés célja döntést nem igénylő ügyben a testület tájékoztatása. A Kormány tagjai hivatalos külföldi tárgyalásaikról, a Kormány képviseletében külföldön történt eljárásukról és külföldiekkel belföldön folytatott hivatalos tárgyalásaikról a befejezést követő egy héten belül a Kormányhoz jelentést nyújtanak be. A Központi Statisztikai Hivatal elnöke a Kormánynak havonta jelentésben ad tájékoztatást a statisztikai adatokból következtethető fontosabb társadalmi-gazdasági változásokról. A külgazdasági- és külügyminiszter hetenkénti rendszerességgel írásbeli jelentést készít az európai uniós tagsággal összefüggő aktuális kül- és Európa-politikai kérdésekről, valamint az azokból eredő hazai feladatokról, amelyeket a közigazgatási államtitkári értekezlet megtárgyal.

Előterjesztés vagy jelentés a kormányülés napirendjére akkor vehető fel, ha a KÁT azt megtárgyalta, és napirendre tűzését javasolta. Kivétel ez alól a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság feladatkörébe tartozó előterjesztés, ha azt a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság megvitatta és a Kormány általi megtárgyalásra javasolta, mert ilyenkor az előterjesztés közvetlenül benyújtható a Kormány ülésére. Úgyszintén közvetlenül benyújtható a Kormány ülésére a

nemzetbiztonság, a közbiztonság védelmével, valamint az élet- és vagyónvédelemmel összefüggő előterjesztés, ha azt a **Nemzetbiztonsági Kabinet** megvitatta és a Kormány általi megtárgyalásra javasolta.

A Kormányt az előterjesztés lényegéről az előterjesztő, a KÁT állásfoglalásáról pedig a Miniszterelnökség képviselője tájékoztatja.

Az ülés napirendjének javaslatát – a KÁT állásfoglalásainak figyelembevételével – a Miniszterelnökséget vezető miniszter hagyja jóvá. A végleges napirendről a Kormány dönt.

A Kormány ülésén részt vesznek a Kormány tagjai, tanácskozási joggal az állandó meghívottak, az előterjesztők és a miniszterelnök által meghívott személyek. A meghívás személyre szólóan történik, az ülésen csak a meghívott vehet részt. Állandó meghívottak a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkára és a kormányzóvivő.

A Kormány tagjai a Kormány ülésén személyesen kötelesek részt venni. E kötelezettség alól a miniszterelnök adhat felmentést. A Kormány ülésén a minisztert – akadályoztatása esetén – az erre kijelölt államtitkár helyettesíti, ha pedig ő is akadályoztatva van, az ülésen a közigazgatási államtitkár tanácskozási joggal vesz részt. A Kormány határozatképes, ha tagjainak több mint fele jelen van. A Kormány tagjait a testületi döntések meghozatalában egyenlő szavazati jog illeti meg. A döntéseket szavazattöbbséggel hozzák, szavazategyenlőség esetén a miniszterelnök szavazata dönt. A Kormány döntését a miniszterelnök mondja ki.

A Kormány a KÁT javaslata alapján az előterjesztés elfogadásáról vita nélkül határozhat, ha a KÁT-on vitás kérdés nem maradt fenn, vagy az előterjesztés a Kormány által korábban már jóváhagyott nemzetközi szerződés kihirdetésére irányul.

A Kormánydöntés szövegének véglegesítéséről az ülés összefoglalója alapján a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkára gondoskodik, majd azt a miniszterelnök írja alá.

Ha a Kormány az előterjesztett javaslatot érdemben megváltoztatta, a szükséges utóegyeztetéseket a miniszterelnökséget vezető miniszter által kijelölt állami vezető koordinálja.

A Kormányban az Országgyűlés elé terjesztett javaslatait a miniszterelnök – a miniszterelnökséget vezető miniszter előterjesztése alapján – küldi meg az Országgyűlés elnökének.

A miniszterelnök a Kormány ülései között – kivételesen indokolt esetben – feladatok kijelölése, nemzetközi tárgyalások lebonyolítása és megállapodások aláírása, jóváhagyása, látogatások szervezése, egyes kinevezések és felmentések ügyében, kitüntetések adományozása céljából kormányhatározatot, továbbá más esetben a Kormány felhatalmazása alapján kormányrendeletet és kormányhatározatot adhat ki.

Az üléstől számított 8 munkanapon belül a Kormány rendeleteit a **Magyar Közlönyben** kell kihirdetni, határozatait pedig a Magyar Közlöny Határozatok Tárában kell közzétenni, továbbá az érdekeltek részére megküldeni.

### *Az Országgyűlés elé benyújtott törvényjavaslat tárgyalása*

A törvényjavaslat törvény megalkotására (módosítására) irányuló javaslat, amely tartalmazza a (módosítandó) törvény javasolt szövegét és címét. A törvényjavaslatot a házelnöknél kell benyújtani. A házelnök a törvényjavaslat benyújtását követően a részletes vita lefolytatására egy állandó bizottságot jelöl ki. A képviselő által benyújtott törvényjavaslatot a házelnök kiadja a kijelölt bizottságnak, amely határoz az indítvány tárgysorozatba vételéről. A törvényjavaslat csak abban az esetben kerül az Országgyűlés tárgysorozatára, ha azt a bizottság támogatja. A bizottság által elutasított törvényjavaslat tárgysorozatba vételéről a képviselőcsoport vezetője kérésére az Országgyűlés határoz.

Bármely állandó bizottság vagy – a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pont esetében – a nemzetiségeket képviselő bizottság írásban bejelentheti, ha a törvényjavaslat feladatkörébe tartozó rendelkezésekről részletes vitát kíván lefolytatni (a továbbiakban: vitához kapcsolódó bizottság). Ilyen bejelentést annak az ülésnek a megnyitásáig lehet tenni, amely ülés tervezett napirendjén a törvényjavaslat általános vitájának megkezdése szerepel. A bejelentésben tételesen meg kell jelölni, hogy a vitához kapcsolódó bizottság a törvényjavaslat mely részeinek részletes vitáját kívánja lefolytatni.

Az elfogadni tervezett, átfogó szabályozást eredményező, nagy társadalmi jelentőségű törvényt az Országgyűlés saját döntése alapján két fordulóban tárgyalja meg. Ez esetben először a tervezett törvény elveit, majd a törvényjavaslat kidolgozott szövegét vitatja meg. Az Országgyűlés a tervezett törvény elveit országgyűlési határozatban állapítja meg, amelynek elfogadásához a tervezett törvény elfogadásához szükséges többség kell.

Az előterjesztő írásban kezdeményezheti a tárgysorozatban lévő törvényjavaslatának sürgős tárgyalását (sürgősségi javaslat). Az indokolással ellátott sürgősségi javaslatot legkésőbb az ülés megnyitása előtt egy órával lehet benyújtani. A képviselő által benyújtott sürgősségi javaslatához legalább huszonöt képviselő támogató aláírása szükséges. Az Országgyűlés a sürgős tárgyalás elrendeléséről – az előterjesztő által megjelölt tartalommal – vita nélkül dönt. A sürgősség elrendeléséhez a jelen levő képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Az előterjesztő írásban kezdeményezheti a tárgysorozatban lévő törvényjavaslatának kivételes eljárásban történő tárgyalását (kivételességi javaslat). A képviselő által benyújtott kivételességi javaslatához a képviselők legalább egyötödének támogató aláírása szükséges. Kivételes eljárás elrendelésére félévente legfeljebb négy alkalommal kerülhet sor.

A kivételes eljárásban történő tárgyalásról az Országgyűlés vita nélkül határoz. A kivételes eljárásban történő tárgyalás elrendeléséhez a képviselők több mint felének szavazata szükséges.

Az előterjesztő az általa benyújtott törvényjavaslatot a részletesvita-szakasz lezárultáig visszavonhatja, ezt követően a visszavonáshoz az Országgyűlés hozzájárulása szükséges. A képviselő visszavonhatja módosító javaslatát a tárgyaló bizottság részletes vitáról szóló bizottsági jelentése benyújtásáig. A tárgyaló bizottság a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatát a törvényalkotási bizottságnak a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatot tárgyaló ülése megnyitásáig vonhatja vissza.

Az előterjesztő legkésőbb annak az ülésnek a megnyitása előtt egy órával, amelynek tervezett napirendjén az általa benyújtott törvényjavaslat általános vitájának a lezárása szerepel, írásbeli indítványával kezdeményezheti, hogy az Országgyűlés az általános vita lezárását követően, még ugyanazon az ülésen döntsön a törvényjavaslat elfogadásáról. Erről az Országgyűlés vita nélkül, kézfelemeléssel határoz. Ha az Országgyűlés az indítványt elfogadta, és az indítványban megjelölt törvényjavaslat általános vitájának megkezdéséig nem nyújtanak be módosító javaslatot, az Országgyűlés az általános vita lezárását követően a törvényjavaslat elfogadásáról határoz. (Módosító javaslat benyújtása esetén a törvényjavaslat tárgyalásának általános szabályait kell alkalmazni.)

A törvényjavaslat zárószavazásának megkezdéséig az előterjesztő – ha nem a Kormány az előterjesztő –, a Kormány, a törvényalkotási bizottság vagy az európai ügyekkel foglalkozó bizottság írásban az Európai Unió intézményeivel és tagállamaival történő egyeztetést (a továbbiakban: egyeztetési eljárás) kezdeményezhet (a továbbiakban: egyeztetési eljárásra irányuló kezdeményezés). A házelnök az egyeztetési eljárásra irányuló kezdeményezést a plenáris ülésen bejelenti.

Az egyeztetési eljárás kezdeményezéséről az Országgyűlés a törvényjavaslat zárószavazá-

sát megelőzően vita nélkül határoz. A határozathozatal előtt a kezdeményező és – ha nem a Kormány a kezdeményező – a Kormány képviselője legfeljebb öt-ötperces időtartamban felszólalhat. Az egyeztetési eljárást kezdeményező határozathozatalt követően a házelnök a határozathozatal eredményéről tájékoztatja a Kormányt, és a kezdeményezés elfogadása esetén az egységes javaslatot, a második egységes javaslatot, az átdolgozott egységes javaslatot vagy az átdolgozott második egységes javaslatot – elfogadott összegző módosító javaslat vagy második összegző módosító javaslat hiányában a törvényjavaslatot – megküldi a Kormánynak az egyeztetési eljárás lefolytatása céljából.

A törvényjavaslat zárószavazásának megkezdéséig az előterjesztő – ha nem a Kormány az előterjesztő –, a Kormány, a törvényalkotási bizottság vagy az európai ügyekkel foglalkozó bizottság írásban az Európai Unió intézményeivel és tagállamaival történő egyeztetést (a továbbiakban: egyeztetési eljárás) kezdeményezhet (a továbbiakban: egyeztetési eljárásra irányuló kezdeményezés). A házelnök az egyeztetési eljárásra irányuló kezdeményezést a plenáris ülésen bejelenti. Az egyeztetési eljárásra irányuló kezdeményezésről az Országgyűlés a törvényjavaslat zárószavazását megelőzően vita nélkül határoz. A határozathozatal előtt a kezdeményező és – ha nem a Kormány a kezdeményező – a Kormány képviselője legfeljebb öt-ötperces időtartamban felszólalhat.

Az egyeztetési eljárásra irányuló kezdeményezésről szóló határozathozatalt követően a házelnök a határozathozatal eredményéről tájékoztatja a Kormányt, és a kezdeményezés elfogadása esetén az egységes javaslatot, a második egységes javaslatot, az átdolgozott egységes javaslatot vagy az átdolgozott második egységes javaslatot – elfogadott összegző módosító javaslat vagy második összegző módosító javaslat hiányában a törvényjavaslatot – megküldi a Kormánynak az egyeztetési eljárás lefolytatása érdekében.

Ha a köztársasági elnök az Alkotmánybíróság által az Alaptörvénnyel ellentétesnek nyilvánított rendelkezés miatt visszaküldi a törvényt az Országgyűlésnek, vagy ha az Alkotmánybíróság az Országgyűlés határozata alapján lefolytatott vizsgálat során alaptörvény-ellenességet állapított meg, a házelnök felkéri a törvényalkotási bizottságot az Alkotmánybíróság határozatának megfelelő, módosító javaslat előterjesztésére. A törvényalkotási bizottság által előterjesztett módosító javaslat az Alkotmánybíróság által az Alaptörvénnyel ellentétesnek nyilvánított rendelkezésre vagy azzal szorosan összefüggő részekre vonatkozhat.

Ha a köztársasági elnök a kihirdetésre megküldött törvényt aláírás előtt észrevételeinek közlésével megfontolásra visszaküldi, azt az Országgyűlés legkésőbb a törvény visszaküldésétől számított hatvan napon belül napirendjére tűzi. A hatvannapos határidő számításánál az ülésszakok közé eső szünet, valamint – a rendkívüli ülés vagy a rendkívüli ülésszak ülésének napirendjén nem szereplő indítványok esetében – a rendkívüli ülés vagy ülésszak időtartamát figyelmen kívül kell hagyni. A köztársasági elnök átíratát a házelnök kiadja a törvényalkotási bizottságnak.

A megfontolásra visszaküldött törvényhez csak a törvényalkotási bizottság nyújthat be módosító javaslatot. Ez a módosító javaslat csak a köztársasági elnök által kifogásolt vagy azzal összefüggő részekre vonatkozhat. A megfontolásra visszaküldött törvény vitájára a köztársasági elnököt meg kell hívni legkésőbb annak az ülésnapnak a megnyitása előtt 48 órával, amelynek tervezett napirendjén a tárgyalás szerepel.

## ***Az állami szervek által hozott döntések végrehajtása és a végrehajtás ellenőrzése***

A Kormány a végrehajtó hatalom birtokosa. Ez azt jelenti, hogy – amint ezt az Alaptörvény is megfogalmazza – feladat- és hatásköre mindarra kiterjed, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A Kormány feladata a fentiek értelmében a Parlament által meghozott törvények végrehajtása. De a végrehajtó hatalom résztvevői nem csupán végrehajtói a törvényhozás aktusainak, hanem legfelsőbb szinten maguk is részt vesznek a társadalompolitikai döntések előkészítésében, kidolgozásában. Nem mondhatjuk tehát, hogy a Kormány pusztán eszköze volna az Országgyűlésnek, mert bár a kormány számára a törvények végrehajtása kötelességet jelent, azonban a legkiterjedtebb hatalmat is biztosítja számára. A végrehajtás egyfelől kötelesség, hiszen a törvények a kormányra is vonatkoznak, azok megtartásáért és érvényesítéséért az Országgyűlés felé jogi felelősséggel (is) tartozik. Másfelől azonban a végrehajtás az államszervek között páratlan hatalmat is biztosít a Kormánynak: a törvények végrehajtásához szükséges kikényszerítő erő ugyanis a Kormányt illeti. Nem az Országgyűlés, hanem kizárólag a Kormány rendelkezik a legitim kényszereszközökkel (pl. az adóhatóság, a rendőrség igénybevételeként lehetőségével), a közigazgatás legfőbb szerve és annak irányítója, valamint ez a szerv rendelkezik az erőforrások felett is (tervezi a költségvetést, majd végrehajtja azt). A Kormánynak végrehajtó hatalomként kétféle feladatot kell ellátnia: gyakorolnia kell a törvényekben számára biztosított feladat- és hatásköröket, továbbá a törvényekben nem nevesített feladatok ellátásáról is gondoskodnia kell. E feladatok ellátása érdekében a Kormány törvény által megszabott keretek között államigazgatási szerveket hozhat létre, valamint törvényi felhatalmazás alapján vagy törvényben nem szabályozott tárgykörökben kormányrendeletet alkothat.

A Kormány által hozott döntések végrehajtásáért általában a tárgykör szerint hatáskörrel bíró vagy a döntés megszületésekor annak végrehajtására kijelölt miniszter a felelős. A végrehajtási folyamat része a döntés utólagos hatásvizsgálata. Az utólagos hatásvizsgálat célja, hogy adott időpontban a döntés gazdasági, költségvetési, társadalmi, igazgatási, államháztartási, nemzetközi és egyéb hatásait bemutassa. A miniszterelnök, illetve a közigazgatási és igazságügyi miniszter felhívhatja a minisztert a Kormány által elrendelt feladat végrehajtásáról való beszámolásra. A miniszterelnökséget vezető miniszter pedig havonta előterjesztést készít az előírt határidős feladatok végrehajtásáról, melynek keretében a végrehajtásért felelős miniszternek írásban számot kell adnia a határidő esetleges elmulasztásának okairól.

A Kormány végrehajtói hatalmának korlátját jelenti egyrészt normatív vagy egyedi döntéseit érintően az Alkotmánybíróság és a bírósági út igénybevételeként lehetőség, másrészt az elfogadott törvények és a nyilvánosság is korlátozhatja végrehajtói tevékenységét. A Kormány végrehajtói hatalmának egyfajta korlátjaként szokás hivatkozni magára a helyi önkormányzatok számára biztosított autonómiára is. A végrehajtó hatalom birtokosát, a Kormányt legfőképpen azonban az Országgyűléssel szemben fennálló politikai felelőssége korlátozza. A felelősség alapja a bizalom, amely az Országgyűlés és a Kormány között áll fenn. (Ha a törvényhozás már nem támogatja a kormányzati politikát, azaz már bizalmatlan a Kormánnyal szemben, a Kormánynak távoznia kell.) Azonban a bizalmi viszony nem eredményez alá-fölérendeltséget a Kormány és az Országgyűlés között.

A Kormány politikai felelősségét Magyarország a következő intézmények biztosítják:

- 1) A Kormány köteles *rendszeresen beszámolni a Parlamentnek*. A Kormány – a miniszterelnök útján – *legalább évente egyszer beszámol munkájáról az Országgyűlés plénuma előtt*. Ettől függetlenül *a miniszterek is kötelesek legalább éves rendszerességgel megjelenni és beszámolni azon országgyűlési bizottság(ok) előtt, amely őket a kinevezésük előtt meghallgatta*. A parlamenti ellenőrzés e formái arra alkalmasak, hogy a Kormány és a miniszterek által követett politikai és jogalkotási irányokról tájékoztassák az Országgyűlést.
- 2) A képviselők a Kormányhoz és a Kormány tagjaihoz *interpellációt és kérdést* intézhetnek. A parlamenti ellenőrzés e két, az *Alaptörvényben* rögzített eszköze a miniszterelnök, illetve a miniszterek politikai felelősségének érvényesítését akként szolgálja, hogy tőlük *a képviselők magyarázatot, felvilágosítást kérhetnek adott intézkedés, jogalkotási aktus vagy bármely más miniszteri vagy kormányintézkedés kapcsán*. Általános szabály, hogy az interpellációt és a kérdést ahhoz a személyhez kell intézni, akinek az adott kérdés a hatáskörébe tartozik. Ha ilyen konkrétan nem határozható meg, vagy több miniszter is érintett volna, akkor a miniszterelnök tartozik választ adni.
- 3) Az illetékes parlamenti *bizottság meghallgatja és véleményezi a miniszterjelöltet* még annak kinevezése előtt, és azt követően évente legalább egyszer meghallgatja. A Kormány nemcsak mint testület, hanem annak tagjai egyenként is felelősek a Parlamentnek, jóllehet, ez a *felelősség a miniszterek esetében csak egyoldalú*: a rendszeres beszámolási kötelezettségben, az interpellálhatóságban és kérdésfeltevési jogban, valamint a plénum és a bizottságok előtti megjelenési kötelezettség előírásában realizálódik. A *beszámoló, válasz el nem fogadásához azonban konkrét, személyi következményekkel (direkt elmozdítással vagy lemondási kötelezettséggel) járó politikai felelősség nem kapcsolódik*.
- 4) A *bizottságok javaslataikkal közvetlenül fordulhatnak a Kormányhoz*. Az *Országgyűlés bizottságainak* – elsősorban a szakosított állandó bizottságoknak, de nem kizárt, hogy akár az ideiglenes bizottságoknak is – *bármikor lehetőségük van arra, hogy szakmai javaslatot terjesszenek a Kormány elé*, kérve annak intézkedését, eljárását, vagy épp azt, hogy a Kormány a kérdésben megalapozott törvényjavaslatot dolgozzon ki. Ez a lehetőség *mindig konkrét, számon kérhető feladat elé állítja a Kormányt*, amelynek végrehajtását az Országgyűlés (általában az illetékes bizottság útján) ellenőrzi, és a politikai felelősséget érvényesítheti.
- 5) Az Országgyűlés *megvonhatja a bizalmat* a Kormánytól. Az Országgyűlés a *miniszterelnök által kezdeményezett bizalmi szavazás* vagy a *miniszterelnök ellen beterveztett konstruktív bizalmatlansági indítvány* alapján érvényesítheti leginkább a kormány politikai felelősségét. A *bizalmi szavazás esetén szükségképpen a miniszterelnök kezében van a kezdeményezés lehetősége*, azaz a parlament csak ilyen irányú kormányfői indítvány esetén jogosult döntésre, a konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal azonban maga az Országgyűlés kezdeményezi, idézi elő a döntési helyzetet. Amennyiben a *Parlament többsége nem szavaz bizalmat a Kormánynak*, a sikeres szavazás ténye mindkét esetben a *Kormány megszűnését eredményezi*.

Az e fejezetben említett állami szervek esetében csak *néhány olyan szerv van, mely kapcsán a döntések végrehajtása és azok ellenőrzése mint fogalompár egyáltalán értelmezhető*. A *bíróági döntések végrehajtására önálló végrehajtói szervezetrendszer áll rendelkezésre*, mely a tevékenységét szabályozó törvényben foglaltak alapján kényszeríti ki a bírói döntések végrehajtását. Az *Állami Számvevőszék önálló intézkedést (pl. feljelentés) is tehet* a jelentéseiben tett megállapításait illetően, továbbá az ellenőrzési jelentésekben foglalt megállapításokból következően *javaslatokat tehet az ellenőrzött szervezetek számára*. A *javaslatokból eredő intézkedések végrehajtásáért pedig az ellenőrzött szerv a felelős*.

## Kérdések

- 1) Fejtse ki az önkormányzatiság lényegét, mutassa be az önkormányzatok jogállását hazánkban! Csoportosítsa az Országgyűlés önkormányzatokkal kapcsolatos hatáskörét! Ismertesse a köztársasági elnök önkormányzatokkal kapcsolatos hatásköreit! Ismertesse az Állami Számvevőszék jogállását! Ismertesse a törvényjavaslat előkészítésére irányuló kormányzati döntéshozatal folyamatát! Mi a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet?
- 2) Mikor dönthet a Kormány vita nélkül egy előterjesztésről?
- 3) Ismertesse a törvényalkotás folyamatát a törvényjavaslat Országgyűléshez való benyújtásától a zárószavazásig! Mi a hatásvizsgálat?
- 4) Ismertesse a törvényességi felügyelet lényegét, eszköztárát! Mutassa be a területszervezési eljárások fajtáit, az egyes területszervezési kérdésekben döntésre jogosult szervezetek megnevezésével! Mi a teendő, ha a Kormányhivatal megítélése szerint az önkormányzati rendelet az Alaptörvénybe ütközik?
- 5) Mi a teendő, ha a Kormányhivatal megítélése szerint az önkormányzati rendelet ellentétes valamely jogszabállyal?



# 1. Az önkormányzati döntés-előkészítés, döntéshozatal és végrehajtás keretei, módszerei, folyamata.

## Helyi szabályozás, rendeletalkotás

### 1.1 A helyi önkormányzati szervek jogállása, szerepe, az önkormányzati hatáskörök gyakorlása, átruházása

#### 1.1.1 Önkormányzati szervezeti működési modellek

A helyi önkormányzat érvényre juttatja a népfelség elvét, ami a helyi demokrácia teljes körű érvényesülését jelenti. Az önkormányzati működés szervezeti keretek között valósul meg, így a zavarmentes működés és az eredményesség szempontjából döntő jelentőségű a helyi viszonyokkal adekvát szervezeti forma megtalálása és alkalmazása. A szervezeti keretek és az eljárások lehetőségek, amelyek alkalmat adnak arra, hogy a helyi képviselők kifejtthessék tevékenységüket. A jól működő szervezeti struktúra önmagában még csak szükséges, de nem elégséges feltétele a hatékonyságnak. Ezen túlmenően olyan státusokat, szerepeket és eljárásokat is be kell építeni a struktúrába, amelyek azt a kívánatos célok irányába tudják mozdítani. Az önkormányzati szervezeten belül, az egyik döntő jelentőségű tényező a megfelelő viszony kialakítása a képviselők (politikuskok) és a hivatalnokok (szakemberek) között. Ennek a kapcsolatrendszernek az alapvető szabályait, általában minden országban normatív szinten rögzítik, ugyanakkor a jogi szabályozás mellett befolyásoló erővel bír többek között a tradíció, a politikai kultúra, az adott egyén szerepfelfogása. A szakirodalom általában három modell felhasználásával értelmezi a helyhatóságon belüli hatalom eloszlását, a képviselők, a hivatalnokok és egyéb szereplők kapcsolatrendszerét.

- 1) A **formális modell** a hangsúlyt a formális döntéshozatali struktúrára helyezi: a képviselő-testületre, a bizottságokra. A képviselők a politika formálói, míg a hivatalnokok a végrehajtók (az angol önkormányzat fejlődésnek volt olyan periódusa, amikor a formális modell ismérvei tisztán érvényesültek: a New Urban Left és Radical Right mozgalmak időszaka Margaret Thatcher kormányzása idején).
- 2) Az előző megközelítés ellenpontjaként vált ismertté a **technokrata modell**, amely a hivatalnokokat tekinti domináns erőnek a helyi politikában. Az általuk birtokolt szakmai és technikai ismeret egy rendkívül fontos erőforrás, amely lehetővé teszi számukra, hogy meghatározó politikaformálók legyenek abban az esetben, ha hiányzik az aktív politikai vezetés a helyi képviselők részéről.
- 3) A formális és technokrata modell deficitjei vezettek egy új értelmezés, a **közös elit modell** kidolgozásához, amely úgy érvel, hogy napjainkban, a politika alakításában a meghatározó szerep a vezető hivatalnokok és a képviselők kezében van. Ha meg kívánjuk érteni a helyi hatalomgyakorlás belső mechanizmusait, mindenekelőtt a vezető hivatalnokok és a képviselők közötti interakciókat (eszméket, értékeket, vitákat stb.) kell elemeznünk. A modellnek számos támogatója van, akik a megközelítés értékének a realitással való szoros kapcsolatot tartják. A kritikusok ugyanakkor úgy vélik, hogy a hierarchia csúcán elhelyezkedő képviselők és hivatalnokok révén gyakorolt rutin-szerű döntéshozatal gyakran nem az igazi centrumát jelenti a helyhatóságon belüli hatalmi viszonyoknak.

A felvázolt három modell ismerete alapján elmondható, hogy túlságosan leegyszerűsítő volna a helyi önkormányzatok belső hatalmi viszonyait sematikusán értelmezni. Viszonylag érvényes megközelítés csak akkor érhető el, ha további tényezők befolyását is figyelembe vesszük, például a vezető politikai csoportok hatását, befolyását, a hivatali szervezeten belüli viszonyok sajátosságait, továbbá az önkormányzat általános helyzetét stb.<sup>1</sup>

### 1.1.2 A helyi önkormányzati szervek jogállása, szerepe

A helyi önkormányzati szervek jogállására, szerepére és működésére vonatkozó legfontosabb szabályokat az Alaptörvény, az *Mötv.*, hatályának fennállása alatt a *helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény* (továbbiakban: Ötv.), valamint a képviselő-testület működésének részletes szabályait tartalmazó, a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatról szóló rendelete (továbbiakban: SZMSZ) tartalmazzák, szabályozzák.

#### 1.1.2.1 A helyi önkormányzás közvetett módja, a képviselő-testület

A képviseleti demokrácia jelenlegi formája is már több mint száz évre tekinthet vissza és folyamatos változáson megy keresztül, miközben a helyi önkormányzati szervek szervezetrendszere – legalábbis strukturális értelemben véve – nem sokat változott. Míg a helyi hatalom letéteményesei az önkormányzatot alkotó közösség tagjai, addig a tényleges hatalomgyakorláshoz szükséges, hogy a nép akarata szervezett keretek között kerüljön kifejezésre, és a közösség érdekében születő döntéseket végre is hajtsák. Ehhez viszont a hatalom gyakorlásában szerepet játszó személyek és szervezetek között egyértelmű munkamegosztásra van szükség. Miközben a helyi önkormányzat szervezeti szereplőire vonatkozó leglényegesebb keretszabályokat az *Mötv.* határozza meg, szintén nagyon lényeges az a képviselő-testület hatáskörébe tartozó önkormányzati alapjog, hogy a – törvény keretei között – saját szervezetét és működési rendjét szabadon kialakíthatja. A helyi önkormányzat SZMSZ-e az önkormányzat saját „alkotmánya”<sup>2</sup>

A helyi önkormányzat legfontosabb szerve a választópolgárok által közvetlenül megválasztott helyi önkormányzati képviselőkől és ugyancsak közvetlenül megválasztott polgármesterből álló képviselő-testület, mely a helyi autonómia, a lakossági akarat, az önkormányzati jogok megtestesítője. Az önkormányzati feladat- és hatáskörök meghatározó része a képviselő-testületet illeti meg. Amikor törvény a helyi önkormányzatnak feladat- és hatáskört állapít meg, akkor mindig a képviselő-testület – mint legfőbb döntéshozó szerv – feladat- és hatásköréről szól. Ezt az az *Alaptörvény* rögzíti: „A helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja”. A képviselő-testületet a polgármester (a megyei közgyűlés elnöke, a főpolgármester) képviseli. Az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják. **A képviselőtestület szervei: a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a jegyző, továbbá a társulás.**

1 Józsa Zoltán: Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció, 2006

2 Varga Kristóf–Győri Gábor: Demokrácia az önkormányzatokban

### 1.1.2.1.1 A képviselő-testület működése

A települési önkormányzat képviselő-testülete, a fővárosi és a megyei közgyűlés tagjainak számát a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választása évének január 1-jei lakosságszáma alapján kell meghatározni. A 10 000 vagy ennél kevesebb lakosú település – egyéni listás választási rendszerben – egy választókerületet alkot (a képviselők száma legkevesebb 2 fő (100 lakosig) és legtöbb 8 fő (10 000 lakosig)). A 10 000-nél több lakosú településen és a fővárosi kerületben a képviselők vegyes választási rendszerben – egyéni választókerületben és kompenzációs listán – jutnak mandátumhoz. A **képviselő-testület** az általános önkormányzati választást követően **az alakuló üléssel jön létre**, és megbízatása az **Alaptörvény** értelmében – az önfeloszlatást, illetve feloszlatás esetét kivéve – a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának napjáig tart. Az **Alaptörvény 2013. április 1-jétől hatályba lépő módosítása** értelmében a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek előző általános választását követő ötödik év október hónapjában kell megtartani. Az **Mötv.** szabályai szerint a *képviselő-testület a megbízatásának lejártá előtt név szerinti szavazással, minősített többségű döntéssel kimondhatja a feloszlását. E jogintézmény alapvetően a helyi konfliktusok feloldásának eszköze, melynek révén a választópolgárok ismételt lehetőséget kapnak arra, hogy működőképes testületet, polgármestert válasszanak. A feloszlás kimondását követő három hónapon belüli időpontra időközi választást kell kiírni, amelynek költségét az önkormányzat viseli. A képviselő-testület feloszlása nem mondható ki a választást követő hat hónapon belül, valamint az általános választást megelőző év november 30. napját követően. A folyamatos működés érdekében a testület az új testület alakuló üléséig, illetve a polgármester az új polgármester megválasztásáig ellátja feladat- és hatásköreit.*

A képviselő-testület **alakuló ülését a polgármester hívja össze** és vezeti a választást követő tizenöt napon belül, melynek keretében az **Mötv.** szabályai szerint megalkotja vagy felülvizsgálja SZMSZ-ről szóló rendeletét, a polgármester előterjesztése alapján megválasztja a bizottság(ok) tagjait, az alpolgármester(ek)e)t, dönt illetményükről, tiszteletdíjukról (mind-ezeket megteheti a képviselő-testület az alakuló ülést követő ülésen is).

Az **Mötv.** a képviselő-testületi működés helyi sajátosságai érvényesülése érdekében ad felhatalmazást a képviselő-testületnek arra, hogy a működésének részletes szabályait rendeleti formában meghatározza. A testület az SZMSZ-ről szóló rendeletben rendelkezik:

- a) az önkormányzat hivatalos megnevezéséről; székhelyéről; a képviselő-testület átruházott hatásköreinek felsorolásáról; a képviselő-testület üléseinek összehívásáról, vezetéséről, tanácskozási rendjéről; az önkormányzati képviselőkre vonatkozó magatartási szabályokról, az ülés rendjének fenntartásáról és az annak érdekében hozható intézkedésekről; a nyilvánosság biztosításáról;
- b) a döntéshozatali eljárásról, a szavazás módjáról; a rendeletalkotásról és határozathozatalról; a képviselő-testület ülésének jegyzőkönyvéről; a közmeghallgatásról;
- c) az önkormányzat szerveiről, azok jogállásáról, feladatairól;
- d) a jegyzőnek a jogszabálysértő döntések, jogszabálysértő működés jelzésére irányuló kötelezettségéről;
- e) a képviselő-testület bizottságairól.

Az SZMSZ-ben határozza meg továbbá, hogy mely önszerveződő közösségek képviselőit illeti meg tanácskozási jog a képviselő-testület és bizottsága ülésein, továbbá azoknak a fórumoknak a rendjét (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.

A képviselő-testület szükség szerint, az SZMSZ-ben meghatározott számú, de évente legalább hat ülést tart. A képviselő-testület ülését a polgármester hívja össze és vezeti, akadályoztatása esetén e hatáskörét az alpolgármester, több alpolgármester esetén a polgármester által kijelölt alpolgármester gyakorolja, tartós akadályoztatásuk esetére az SZMSZ rendelkezik a testület összehívásának, vezetésének a módjáról. Az *Mötv.* a törvényességi felügyelet körében is szabályozza a képviselő-testület ülésének összehívását, ugyanis a kormányhivatal kezdeményezheti a polgármesternél az ülés összehívását, ha törvényességi kérdések testület által történő megtárgyalása a helyi önkormányzat törvényes működésének biztosítása érdekében indokolt. Ha a polgármester a kormányhivatal javaslatának és indítványának 15 napon belül nem tesz eleget, a testületi ülést a kormányhivatal hívja össze. Az ülést tizenöt napon belül össze kell hívni a települési képviselők egynegyedének, a képviselő-testület bizottságának, valamint a kormányhivatal vezetőjének az ülés összehívásának indokát tartalmazó indítványára. A képviselő-testület ülése nyilvános.

A képviselő-testület **zárt ülést tart** önkormányzati hatósági, összeférhetlenségi, méltatlansági, kiténtetési ügy tárgyalásakor, fegyelmi büntetés kiszabása, valamint vagyonyilatkozáttal kapcsolatos eljárás esetén, továbbá az érintett kérésére választás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízás adása, annak visszavonása, fegyelmi eljárás megindítása és állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor. A testület **zárt ülést rendelhet el** a vagyonával való rendelkezés esetén, továbbá az általa kiírt pályázat feltételeinek meghatározásakor, a pályázat tárgyalásakor, ha a nyilvános tárgyalás az önkormányzat vagy más érintett üzleti érdekét sértené. A zárt ülésen a képviselő-testület tagjai, a nem a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármester és a jegyző, aljegyző, aljegyzők, továbbá meghívása esetén a polgármesteri hivatal vagy a közös önkormányzati hivatal ügyintézője, az érintett és a szakértő vesz részt.

A képviselő-testület akkor **határozatképes**, ha az ülésen az önkormányzati képviselőknek több mint a fele jelen van. A javaslat elfogadásához az *egyszerű többséget* igénylő javaslat esetén a *jelen levő* önkormányzati képviselők, míg *minősített többséget igénylő* javaslat esetén a *megválasztott önkormányzati képviselők több mint a felének* igen szavazata szükséges. A betöltetlen önkormányzati képviselői helyet a határozatképesség szempontjából betöltöttnek kell tekinteni. Mivel a polgármester tagja a képviselő-testületnek a határozatképességre és határozathozatalra vonatkozó szabályok alkalmazásánál a polgármestert a képviselők közé kell számítani mind a megjelenés és a határozatképesség, mind a szavazás és a döntéshozatal tekintetében. Az *Mötv.* meghatározza azon ügyek körét, melyek elfogadásához **minősített többséggel hozott döntés szükséges**.<sup>3</sup> A helyi sajátosságokra figyelemmel a képviselő-testület az SZMSZ-ben további ügyeket is ide sorolhat.

3 Minősített többség szükséges: a rendelet elfogadásához; a szervezetének kialakítása és működésének meghatározásához; a törvény által hatáskörükbe utalt választás, kinevezés, vezetői megbízásról való döntésben; önkormányzati társulás létrehozása, megszüntetése, abból történő kiválás; a társulási megállapodás módosítása; társuláshoz, érdekképviseleti szervezethez való csatlakozás, abból történő kiválás; megállapodás külföldi önkormányzattal való együttműködésről, nemzetközi önkormányzati szervezethez való csatlakozás, abból történő kiválás; intézmény alapítása, átszervezése, megszüntetése. továbbá a törvényben és SZMSZ-ben meghatározott ügyek eldöntéséhez, az önkormányzati képviselő kizárásához, az összeférhetlenség, valamint a méltatlanság megállapításához, a képviselői megbízás megszűnéséről való döntéshez, valamint az *Mötv.* szerinti zárt ülés elrendeléséhez

A képviselő-testület a döntéseit (határozat, rendelet) *nyílt szavazással* hozza, módjának meghatározásáról az SZMSZ rendelkezik. A képviselő-testület *név szerint szavaz* az önkormányzati képviselők egynegyedének indítványára, továbbá az SZMSZ-ben meghatározott esetekben elrendelheti azt. Ugyanazon döntési javaslat esetében egy alkalommal lehet név szerinti szavazást javasolni. Nem lehet név szerinti szavazást tartani a bizottság létszáma és összetétele tekintetében, valamint a tanácskozások lefolytatásával összefüggő (ügyrendi javaslatot tartalmazó) kérdésekben. A képviselő-testület az SZMSZ-ben meghatározott módon titkos szavazást tarthat a zárt ülés keretében tárgyalt ügyekben. A testület döntéshozatalából kizárható, akit vagy akinek a hozzátartozóját az ügy személyesen érinti. A személyes érintettséget a települési képviselő köteles bejelenteni, de bárki más is bejelentheti. A bejelentés elmulasztásának jogkövetkezményeit az SZMSZ tartalmazza. A kizárási kezdeményezésről a testület dönt, de kizárási kötelezettsége nincs figyelemmel arra, hogy önkormányzati döntést az önkormányzat helyett más nem hozhat.

A képviselő-testület üléséről *jegyzőkönyvet* kell készíteni, amelynek tartalmi elemeit az *Mötv. részletesen szabályozza*<sup>4</sup>. A jegyzőkönyv közokirat, melynek elkészítéséről a jegyző gondoskodik, és amelyet az ülést követő 15 napon belül köteles megküldeni a kormányhivatalnak. A választópolgárok – a zárt ülés kivételével – betekinhetnek a képviselő-testület előterjesztésébe és ülésének jegyzőkönyvébe. A zárt ülésről külön jegyzőkönyvet kell készíteni.

#### 1.1.2.1.2 Társult képviselő-testület

A társult képviselő-testület a települési önkormányzatok szabad elhatározásából létrehozott együttműködési forma, mely arra kínál lehetőséget, hogy a települési önkormányzatok a feladataik jelentős részét integráltan, gazdaságilag, szakmailag a leghatékonyabban lássák el. Fontos megjegyezni, hogy a társult képviselő-testületeknél *minden érintett településnek megmarad a saját, önálló képviselő-testülete*, közvetlenül választott polgármestere, saját költségvetése, minden vagyon az érdekelt település saját, önálló, külön vagyona, amiről önállóan rendelkezik, az adott települést érintő ügyekben a település *saját képviselő-testülete dönt önállóan*. Az érdekeltek döntésén múlik az, hogy a költségvetésüket milyen mértékig egyesítik, ez a minimális hozzájárulástól a teljes egyesítésig terjedhet, vagy közös önkormányzati hivatal tartanak fenn (fontos megjegyezni, hogy ez esetben is meg kell felelni az *Mötv.*-ben szereplő, közös önkormányzati hivatal alakítására vonatkozó törvényi feltételeknek) és intézményeiket közösen működtetik.

A társult képviselő-testület kétféleképpen állhat össze. Mód van arra, hogy a társult képviselő-testületet az érintett települések képviselő-testületei együtt alkossák, vagy abban állapodjanak meg, hogy lakosságárányosan küldenek képviselőket a saját testületükből.

A társult képviselő-testületek működésére egyebekben a képviselő-testületek működésére irányadó szabályok vonatkoznak.

4 A jegyzőkönyv 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 tárgyalt napirendi pontokat; f) az előterjesztéseket; 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 résztvevők számát; j) a döntésből kizárt önkormányzati képviselő nevét és a kizárási indokát; k) a jegyző jogszabálysértésre vonatkozó jelzését; l) a szavazás számszerű eredményét; m) a hozott döntéseket és n) a szervezeti és működési szabályzatban meghatározottakat.

### 1.1.2.2 A helyi önkormányzati képviselő

Az **Mötv.** helyi önkormányzati képviselőkre vonatkozó rendelkezései a 2014. évi általános önkormányzati választások napján lépnek hatályba, eddig az időpontig az **Ötv.**, valamint a **helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről** szóló törvény vonatkozó rendelkezései az irányadóak. A települési képviselő a település egészéért vállalt felelősséggel képviseli választói érdekeit. Részt vehet a képviselő-testület döntéseinek előkészítésében, végrehajtásuk szervezésében és ellenőrzésében. A települési képviselők jogai és kötelességei megválasztásuk módjától függetlenül azonosak. Megbízatása, jogai és kötelezettségei a megválasztásával keletkeznek, a megbízatás végével szűnnek meg. *A települési képviselőt megillető legfontosabb jogok és terhelő kötelességek – az Ötv. vonatkozó rendelkezéseit mintegy megismételve – az Mötv. alapján a következők:* a képviselő-testület ülésén kezdeményezheti rendelet megalkotását vagy határozat meghozatalát; a képviselő-testület ülésén a polgármestertől (alpolgármestertől), a jegyzőtől, a bizottság elnökétől önkormányzati ügyekben felvilágosítást kérhet,

- a) tanácskozási joggal részt vehet a képviselő-testület bármely bizottságának nyilvános vagy zárt ülésén. Javasolhatja a bizottság elnökének a bizottság feladatkörébe tartozó ügy megtárgyalását, kezdeményezheti, hogy a képviselő-testület vizsgálja felül bizottságának, a polgármesternek, a részönkormányzat testületének, a jegyzőnek – a képviselő-testület által átruházott – önkormányzati ügyben hozott döntését;
- b) megbízás alapján képviselheti a képviselő-testületet;
- c) a testületi munkában való részvételhez szükséges időtartam alatt a munkahelyén felmentést élvez a munkavégzés alól; köteles a testületi üléseken megjelenni, a képviselő-testület munkájában és döntéshozatali eljárásában részt venni;

A megbízólevelének átvételétől, majd ezt követően minden év január 1-jétől számított harminc napon belül **vagyonyilatkozatot köteles tenni**, melynek elmulasztása esetén – annak benyújtásáig – a képviselői jogait nem gyakorolhatja és meghatározott juttatásokban nem részesülhet.

Az **Mötv.** a helyi önkormányzati képviselő kapcsán a *megbízatás keletkezése és megszűnése* tekintetében alapvető változást nem fog hozni. Új rendelkezés, hogy a képviselő eskütételét követő 3 hónapon belül **köteles részt venni a kormányhivatal által szervezett képzésen**, továbbá a **kötelezettségeit megszegő** önkormányzati képviselő megállapított **tiszteletdíját, természetbeni juttatását** a képviselő-testület – az SZMSZ-ben meghatározottak alapján – legfeljebb tizenkét havi időtartamra **csökkentheti, megvonhatja**. Ismételt kötelezettségzegés esetén a csökkentés vagy a megvonás újra megállapítható.

A képviselők jogállását meghatározó szabályok a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló törvény 2014. évben történő hatályon kívül helyezésével az **Mötv.**-ben egységesen kerülnek meghatározásra. Szintén egységesen kerül meghatározásra az összeférhetlenségi szabályozás. E szabályokat mind a képviselő – kisebb eltérésekkel –, mind a polgármester vonatkozásában alkalmazni kell. Az összeférhetlenségi szabályok új szemléletű megalkotását az indokolta, hogy egyrészt ne az egyes konkrét tisztségek kerüljen felsorolásra, hanem a hatalmi ágak elválasztásának elve tükröződjön a kinevezési jogkör gyakorlója által meghatározott tisztségek, pozíciók összeférhetlenné nyilvánításában. A másik nagy elhatárolási csoport az összeférhetlenség szempontjából a döntési helyzetben lévő képviselő gazdasági függetlenségének, befolyásmentességének biztosítása. Harmadik kategóriát képez az egyéb összeférhetlenségi okok csoportja (**Mötv.** 36. §).

Az összeférhetlenségi eljárás mind az eljárás alá vont személy, mind az eljárásban

részt vevők számára tartalmaz garanciális szabályokat. Új elemként rögzíti a törvény, hogy amennyiben a képviselő észleli az összeférhetetlen helyzet fennállását, ám annak megszüntetésére – külön jogszabályi rendelkezés miatt – 30 napon belül nincs mód, akkor a képviselő által tett és a jogviszony megszüntetéséről szóló, az arra jogosult által írásban megerősített lemondó nyilatkozatának az SZMSZ-ben meghatározott bizottságnak történő átadását az összeférhetlenség megszüntetésének kell tekinteni. E lehetőség csak akkor áll fenn, ha a képviselő az általa tett és a jogviszony megszüntetéséről szóló, az arra jogosult által írásban megerősített lemondó nyilatkozatát az összeférhetlenségi bizottságnak határidőben átadja. Amennyiben azonban a képviselő az összeférhetlenségi helyzetet a törvény adta lehetőségeken belül nem szünteti meg, vele szemben az összeférhetlenségi eljárást meg kell indítani. Az eljárást bármely képviselő, bizottság indítványozhatja, amely alapján – az összeférhetlenségi bizottság javaslatának figyelembevételével – a képviselő-testület a következő ülésén (de legkésőbb a kezdeményezést követő 30 napon belül) határozattal dönt arról, hogy a körülmények fennállnak-e. Amennyiben igen, akkor kimondja az összeférhetlenséget. A képviselői tisztség, illetve azon túl a helyi közélet tisztaságát további garanciális szabályok biztosítják. Ilyen például az, hogy az összeférhetlenséget kimondó határozatot a fővárosi és megyei kormányhivatalnak is kézbesíteni kell. Itt említhető meg továbbá, hogy bárki kezdeményezheti az összeférhetlenség megállapítását a jegyzőnél, amelynek velejárója, hogy a kezdeményezést haladéktalanul továbbítani kell az összeférhetlenségi bizottságnak kivizsgálásra.

Az *Mötv.* által bevezetett új jogintézmény a **méltatlanság**, mely azokat az eseteket taglalja, amelyek a tisztség elnyerését követően teszik alkalmatlanná a képviselőt, polgármestert, vagyis nem az egyes tisztségek, pozíciók betöltéséhez kapcsolódik, hanem a képviselő magatartásának egyenes következménye. Méltatlanná válik az, akit *szándékos bűncselekmény miatt jogerősen szabadságvesztésre ítélték, akinek az állammal, vagy önkormányzattal szemben fennálló köztartozása van, és azt az értesítéstől számított 60 napon belül nem rendezi, aki a törvényben meghatározott összeférhetlenségi okot nem hozza a testület tudomására, vagy akinek a gazdasági társaságokról szóló törvény alapján a felszámolás során ki nem elégített követelésekért a bíróság jogerősen megállapította a felelősségét, és helytállási kötelezettségét nem teljesítette.* A méltatlanság jogintézményével való visszaélések megelőzése érdekében a törvény garanciaként rendeli alkalmazni az összeférhetlenségi eljárásra vonatkozó szabályokat a méltatlansági eljárás során is.

### 1.1.2.3 A képviselő-testület szervei

#### 1.1.2.3.1 A képviselő-testület bizottságai

A bizottság a képviselő-testület *döntés-előkészítő, döntést kezdeményező*, meghatározott esetben – a képviselő-testület által átruházott hatáskörben – *döntéshozó szerve*, szervezi és ellenőrzi a döntések végrehajtását. A törvény által kötelezően létrehozandó és az SZMSZ-ben meghatározott **bizottságokat** a képviselő-testület **az alakuló ülésén**, illetve az azt követő ülésén – a polgármester előterjesztésére – **köteles megválasztani**. A bizottság számára a képviselő-testület döntési jogot is biztosíthat, azonban ezt a jogot bármikor visszavonhatja, illetve a bizottság döntését felülvizsgálhatja, megváltoztathatja. A képviselő-testület *bizottságait, tagjainak számát, feladat- és hatáskörét, működésük alapvető szabályait az SZMSZ* állapítja meg. A bizottság tagjává nem önkormányzati-képviselő tag is választható, akinek jogai és

kötelezettségei megegyeznek az önkormányzati képviselő jogaival és kötelezettségeivel. A polgármester, alpolgármester, a települési kisebbségi önkormányzat elnöke, a polgármesteri hivatal (közös önkormányzati hivatal) dolgozója nem lehet a bizottság elnöke vagy tagja.

A bizottság egyfelől lehet állandó bizottság, illetve – egyes önkormányzati feladatok ellátásának időtartamára létrehozott – *ideiglenes bizottság*. Továbbá beszélhetünk *kötelezően* megalakítandó, illetve az önkormányzat *saját belátásán alapuló* – és az SZMSZ-ben testet öltő – döntés eredményeként létrehozott bizottságról. Az *Mötv.* egyfelől maga is megállapít kötelezően létrehozandó bizottságot, másfelől lehetővé teszi, hogy törvény más bizottság megalakítását is elrendelje. Az *Mötv.* értelmében a *100 főt el nem érő lakosságú településen nem kötelező bizottságot létrehozni*, ilyen településen a bizottsági feladatokat a képviselő-testület látja el, illetve az ezer főt meg nem haladó lakosú településen a kötelező bizottsági feladat- és hatásköröket egy bizottság is elláthatja. Az *Mötv.* a *kétezernél több lakosú településen kötelezővé teszi a pénzügyi bizottság* létrehozását, melynek fő feladata az önkormányzati gazdálkodás ellenőrzése (pl. költségvetési, zárszámadási rendeletek véleményezése), a fejlesztési programok kidolgozásában való részvétel, a működés figyelemmel kísérése. Az SZMSZ-ben pedig meg kell határozni, hogy mely bizottság végzi a vagyonynyilatkozatok vizsgálatát. A pártok és a civil szervezetek szerepe, súlya és befolyása a helyi önkormányzatokban eltérő képet mutat. A helyi önkormányzatok „pártosodottságát” és a civil szervezetek megjelenését nagyban befolyásolja az adott település mérete és a település szerkezete.<sup>5</sup>

#### 1.1.2.3.2 Településrészi önkormányzat

A képviselő-testület – SZMSZ-ben meghatározottak szerint – *valamely településrész sajátos érdekeinek képviseletére* településrészi önkormányzatot (részönkormányzat) hozhat létre. Egyes esetekben azonban szükséges a részönkormányzat kötelező létrehozásának előírása, ezen esetköröket a törvény meghatározza. A részönkormányzat *tagjai települési képviselők* és más, az *adott településrészen élő választópolgárok* lehetnek, csak a részönkormányzat testületének vezetőjét kell a települési képviselők közül választani. A képviselő-testület saját hatáskörben dönti el, és az SZMSZ-ben rögzíti, hogy milyen jogosítványokkal ruházza fel a részönkormányzat testületét. Fontos kiemelni azonban, hogy *hatósági hatáskör nem ruházható át a részönkormányzat testületére*. A településrészi önkormányzati testület munkájának segítésére a képviselő-testület hivatali kirendeltségeket hozhat létre, amelyek egyben a lakossági ügyintézésben ügyfélszolgálati teendőket is elláthatnak. A részönkormányzat szervezetére, működésére és tagjaira főszabály szerint a bizottságokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

#### 1.1.2.3.3 A polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal

2013. január 1-jével a 786 körjegyzőségből álló struktúra történelmi hivatását betöltve átadta helyét egy hatékonyabb megoldásnak, az *Mötv.* által létrehozott új jogintézménynek, a közös önkormányzati hivatalnak. 2013. január 1-jétől a 3 177 települési önkormányzat közül 545 önkormányzat tart fenn önálló hivatalt, a további 2 632 települési önkormányzat összesen 749 közös önkormányzati hivatalhoz tartozik.

Az *Alaptörvény* 33. cikke értelmében *a képviselő-testület sarkalatos törvényben megha-*

5 Kákai László (2004): Önkormányzunk értetek, de nélkületek. Századvég Kiadó



**tározottak szerint hivatalt hozhat létre.** Ezen felhatalmazáson alapul az **Mötv.** vonatkozó szakasza, melynek értelmében *a képviselő-testület polgármesteri hivatalt vagy közös önkormányzati hivatalt hoz létre az önkormányzat működésével, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására.* A polgármesteri hivatalon megyei önkormányzati hivatalt és főpolgármesteri hivatalt is érteni kell. A hivatal működési költségét az állam – az adott évi központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott mértékben és a hivatal által ellátott feladataikkal arányban – finanszírozza, amelyet a székhelytelepülés, valamint a megye részére, e célra elkülönített számlájára folyósít.

A törvény szerint közös hivatal *létrehozása minden 2000 fő állandó lakosság számot meg nem haladó település számára kötelező, azt azonban maguk választhatják meg, hogy a járáson belül kivel/kikkel társulnak.* **„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. A közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosság száma legalább kétezer fő, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább hét.”**

Ha a kialakítandó közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések közül valamelyik város, akkor a fenti, összlakosságszámra vonatkozó követelményt nem kell alkalmazni (ez a rendelkezés a 2014. évi általános önkormányzati választások napjától hatályos). A kétezer fő lakosságszámot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz. A kizárólag községi önkormányzatok által létrehozott közös hivatal létszámát az érintett települések megállapodásban határozzák meg, míg abban az esetben, ha a közös hivatalt működtető települések egyike város, a közös hivatal létszámát a város képviselő-testülete állapítja meg. Mindkét esetben a költségvetés által finanszírozott létszámkerettől csak akkor lehet eltérni, ha ennek fedezetét kizárólag saját bevételeükből meg tudják oldani.

Közös hivatalt **alakítani, megszüntetni, ahhoz csatlakozni,** abból kiválni önkormányzati ciklusonként csak egyszer, az általános **helyhatósági választásokat követő 60 napon belül** lehet. A törvény rögzíti, hogy ha az érintett képviselő-testületek a megállapodást hatvan napon belül nem kötik meg, vagy valamely település a közös hivatalhoz nem tud csatlakozni, a kormányhivatal vezetője dönt a hivatali feladatok ellátásnak módjáról, illetve a megállapodás pótlásáról.

A törvény kiemeli, hogy az ügyfélfogadást biztosítani kell minden településen. Annak módját és mértékét a képviselő-testületek megállapodására bízta.

Az **Mötv.** szabályozza a közös önkormányzati hivatal alakítására vonatkozó szabályoktól történő **eltérés lehetőségét (enyhítést)** abban az esetben, ha a csatlakozó településeken a népszámlálás során a nemzetiségek regisztrált aránya településenként és nemzetiségenként eléri a húsz százalékot, valamint a települések összlakosság száma meghaladja az 1500 főt, vagy a közös hivatalhoz tartozó önkormányzatok száma legalább öt. Az e feltételeknek megfelelő közös önkormányzati hivatal létrehozásához a fentiekben túl szükséges valamennyi érintett képviselő-testület azonos tartalmú és minősített többséggel elfogadott döntése. Az enyhébb feltételek alkalmazását a törvény az önkormányzatokért felelős miniszter jóváhagyásához köti. A miniszter döntése során figyelembe veszi az érintett települések történelmi, gazdasági, kulturális hagyományait is.

#### 1.1.2.3.4 A polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke

Az **Mötv.** a helyi önkormányzat tisztségviselői közül elsőként a polgármesterre mint az önkormányzati rendszer egyik meghatározó, magas legitimitással bíró szereplőjére vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza. A tisztség kapcsán az Alaptörvényi szabályozás kimondja, hogy a helyi képviselő-testületet a polgármester vezeti. A polgármester foglalkoztatási jogviszonyának létesítésével és megszüntetésével kapcsolatos szabályokat az **Mötv.** 2014-es hatályba lépéséig a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény szabályozta (továbbiakban: Pttv.) A hatályos szabályozás értelmében a polgármester *foglalkoztatási jogviszonya*

- a) a megválasztásával jön létre a háromezer vagy annál több lakosú helyi önkormányzatnál, továbbá a háromezernél kevesebb lakosú községi önkormányzatnál, ha főállású polgármesterként választották meg;
- b) az SZMSZ módosításával jön létre a háromezernél kevesebb lakosú községben, ha a képviselő-testület a társadalmi megbízatást – a polgármesterrel egyetértésben – főállására változtatja.

Az **Mötv.** rendelkezései jobbra csak pontosítják a **Pttv.** vonatkozó rendelkezéseit, miszerint a polgármesteri tisztség lakosságszámtól függetlenül vagy főállásban vagy társadalmi megbízatásban tölthető be (ha a választásokon így indult a jelölt), melynek módját a képviselő-testület a megbízatás időtartamán belül egy esetben az SZMSZ módosításával – a polgármester egyetértésével – megváltoztathatja. A polgármesteri összeférhetlenség eseteit az **Mötv.** vonatkozó rendelkezéseinek hatályba lépéséig az **Ötv.** 33/A §-a<sup>6</sup> tartalmazta.

A polgármester legfontosabb feladatai között a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében **irányítja a polgármesteri hivatalt**, a közös önkormányzati hivatalt; a jegyző javaslatai alapján határozza meg, hogy a hivatal milyen módon vesz részt az önkormányzat munkájának a szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában; dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben, hatósági hatáskörökben, egyes hatásköreinek gyakorlását átruházhatja az alpolgármesterre, a jegyzőre, a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal ügyintézőjére.

A polgármester közvetlen választása révén erős legitimitással rendelkezik, s ezt erősíti az **alpolgármesterrel, jegyzővel, intézményvezetőkkel kapcsolatos munkáltatói jogok** polgármester részére történő delegálása. A korábbi szabályozás a képviselő-testület hatásköröként szabályozta a jegyző kinevezését és felmentését, ezzel szemben az **Mötv.** a polgármester jogosítványai között szabályozza azt. A polgármestert megillető jogosítványok közül megmaradt – az **Ötv.**-ben is szabályozott – ún. **vétőjog**, amely szerint ha a polgármester a képviselő-testületi döntést az önkormányzat érdekeire nézve sértőnek tartja, ugyanazon ügyben egy alkalommal – az önfeloszlatásról, valamint a polgármester sorozatos törvénysértő tevékenysége miatt a képviselő-testület által bíróságra benyújtandó keresetről szóló döntés kivételével – kezdeményezheti az ismételt tárgyalást. A polgármesteri kezdeményezés a döntés végrehajtására nézve halasztó hatályú, vagyis a döntést addig végrehajtani nem

6 A polgármester nem lehet pl: a) köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság tagja, országgyűlési biztos, b) az Állami Számvevőszék elnöke, elnökhelyettese és számvevője, c) a Kormány tagja, államtitkár, közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár, központi államigazgatási szerv köztisztviselője, d) a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. igazgatóságának és felügyelő bizottságának elnöke és tagja, vezető alkalmazottja és munkavállalója stb.

lehet, amíg arról a képviselő-testület a megismételt tárgyalás alapján nem dönt. A korábbi szabályozáshoz képest az *Mötv.*-be beépült két olyan **polgármesteri döntési jogosítvány**, amelyek az önkormányzat működőképességének fenntartását szolgálják. Vagyis amennyiben a képviselő-testület – *határozatképtelenség miatt – két alkalommal*, ugyanazon ügyben *nem hozott döntést*, a polgármester az SZMSZ-ben meghatározott ügyekben – az át nem ruházható ügyek kivételével – döntést hozhat. Ugyancsak a hatékony működést szolgálja, hogy a polgármester – a képviselő-testület utólagos tájékoztatása mellett – *két ülés közötti időszakban felmerülő, halaszthatatlan ügyben* a törvényben meghatározottak szerint *döntést hozhat*. Az *Mötv.* további új jogosítványt is biztosít a polgármester számára a forrásfelhasználásról szóló döntés tekintetében, mely döntési jogosultsággal azonban kizárólag csak önkormányzati rendeletben meghatározott értékhatárig élhet.

Az *Mötv.* polgármesteri tisztség megszűnésére vonatkozó szabályai a 2014. évi általános önkormányzati választások napján lépnek hatályba (*Mötv.* 69. §), eddig az időpontig a *Pttv.* 2.§-a<sup>7</sup> rendezi a polgármesteri tisztség megszűnésének eseteit.

Az *Mötv.* – 2014-ben hatályba lépő – *helyi önkormányzati képviselőre vonatkozó összeférhetetlenségi szabályokat a polgármesterre is alkalmazni kell*, sőt főállású polgármesterre a törvény szigorúbb szabályokat is megállapít. Az *Mötv.* 72. §-a **kizárólag a polgármesteri tisztség kapcsán szabályozza** a következő összeférhetetlenségi okokat: *a főállású polgármester tudományos, oktatói, lektori, szerkesztői, művészeti és jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység kivételével egyéb, munkavégzésre irányuló jogviszonyt nem létesíthet, más kereső foglalkozást nem folytathat, nem lehet gazdasági társaság személyesen közreműködő tagja. A polgármester nem lehet más önkormányzatnál polgármester, alpolgármester, települési önkormányzati képviselő, megyei közgyűlés elnöke, alelnöke*, kivéve, hogy a fővárosi kerületi polgármester a fővárosi közgyűlés tagja lehet. A fővárosi kerületi polgármester nem lehet főpolgármester, valamint főpolgármester-helyettes. A polgármesteri tisztség ellátásával kapcsolatos egyéb rendelkezéseket a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény állapítja meg.

A polgármesteri tisztség további megszüntetési eseteként szabályozza az *Mötv.* – a hatályos *Ötv.*-hez hasonlóan – azt az esetet, amikor a *polgármester sorozatos törvényt sértő tevékenysége, mulasztása* következményeként kerül sor a tisztsége megszüntetésére. Ez esetben a képviselő-testület a polgármester tisztségének megszüntetése érdekében keresetet nyújthat be a helyi önkormányzat székhelye szerint illetékes törvényszékhez és egyidejűleg kérheti a tisztségéből történő felfüggesztését. Hangsúlyozandó, hogy a tisztség megszüntetéséről kizárólag a bíróság dönthet, a képviselő-testület jogköre csak a kereset benyújtására terjed ki.

## Az alpolgármester

Bár az *Mötv.* a képviselő-testület szervei között külön nem nevesíti az alpolgármestert, ám a tisztség jelentőségénél fogva az mégis említést érdemel, ugyanis nagymértékben hozzájárul az önkormányzati munka zavartalan ellátásához. Az *Mötv.* alpolgármesteri tisztségre vonatkozó rendelkezései a 2014. évi általános önkormányzati választások napján lépnek

7 A polgármester tisztsége megszűnik: a) az új polgármester megválasztásával, b) az Országgyűlésnek a helyi önkormányzat képviselő-testülete feloszlását kimondó határozatával, c) a képviselő-testület feloszlásának kimondását követően új polgármester megválasztásával, d) halálával, e) a tisztségről történő lemondással, f) az összeférhetlenség kimondásával, g) sorozatosan törvényt sértő tevékenysége, mulasztása miatti jogi felelősségének jogerős bírósági ítéletben történő megállapításával, az ítélet jogerőre emelkedésének a napjával, h) ha a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán már nem választható.

hatályba. A foglalkoztatási jogviszonya – a Pttv. szerint - a **háromezernél több lakosú helyi önkormányzat képviselő-testületének a tisztség főállásban történő betöltéséről szóló döntését követően, az alpolgármester megválasztásával jön létre.** Az Möt. értelmében (az Ötv. szabályozásához hasonlóan) 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. Akit nem a testület tagjai közül választottak, nem tagja a képviselő-testületnek, az üléseken tanácskozási joggal vesz részt. Az alpolgármester a polgármester irányításával látja el feladatait.

Megbízata a megválasztásával kezdődik és, amennyiben a választáson képviselőnek megválasztották, akkor az új testület alakuló üléséig tart. Ha képviselőnek nem választották meg, akkor megbízata a választás napjával megszűnik. Megbízata megszűnik akkor is, ha a képviselő-testület a polgármester javaslatára megbízatását visszavonja (titkos szavazás, minősített többség). Az alpolgármesteri tisztség megszűnésére vonatkozó szabályok az Ötv.-ben, valamint a Pttv.-ben egyaránt szerepelnek. A különböző jogszabályi helyeken történő szabályozás eltérő, ellentmondásos jogértelmezésre adott lehetőséget. Az ellentmondásos értelmezéseket magában hordozó rendelkezések, illetve a többszörös- és túlszabályozás elkerülése érdekében az Möt. már egységesen szabályozza a megszűnési okokat.

Az Möt. alpolgármesteri tisztségre vonatkozó rendelkezései jobbra pontosítják és tovább cizellálják a tisztség betöltésére vonatkozó szabályokat, egy helyen szabályozva a tisztség megszűnésének eseteit.

#### 1.1.2.3.5 A jegyző, aljegyző

Az önkormányzati döntések szakszerű előkészítése, a végrehajtás hatékony szervezése, a törvényes önkormányzati működés garntálása érdekében szükséges, hogy megfelelő felkészültségű szakember vezesse a polgármesteri, illetőleg a közös önkormányzati hivatalt, és segítse a képviselő-testület és a polgármester munkáját. Ezt a funkciót – történelmi hagyományokra is tekintettel – a jegyző tölti be, aki **vezeti a polgármesteri hivatalt** (a közös önkormányzati hivatalt), munkájában az aljegyző helyettesíti, aki ellátja a jegyző által meghatározott feladatokat. A jegyzőt a **polgármester nevezi ki pályázat alapján határozatlan időre.** Az Möt. speciális rendelkezést tartalmaz a közös hivatalt vezető jegyző kinevezésére, ez esetben a kinevezésről a települések polgármesterei többségi döntéssel határoznak, a többségi döntés a települések lakosságszámához igazodik.

A tízezer főnél kevesebb lakosú települések önkormányzatánál és a tízezer főnél kevesebb együttes lakosságszámú települések közös önkormányzati hivatalánál a polgármester kinevezheti, más önkormányzatnál, közös önkormányzati hivatalnál kinevezi az aljegyzőt. A jegyzői és az aljegyzői kinevezés vezetői munkakörnek minősül. Megyei jogú városban több aljegyző is kinevezhető. Amennyiben hat hónapon belül a polgármester nem nevez ki, illetve közös önkormányzati hivatal esetében az érintett polgármesterek nem neveznek 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 jegyző *dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben; gyakorolja a munkáltatói jogokat a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal köztisztviselői és munkavállalói tekintetében, továbbá gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az aljegyző*

tekintetében; gondoskodik az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátásáról. A polgármester munkáját segítve előkészíti a hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyeket; dönt a polgármester által átadott hatósági ügyekben, valamint a *hatáskörébe utalt önkormányzati és önkormányzati hatósági ügyekben*. A képviselő-testület működésével kapcsolatos feladatai körében *részt vesz a testület és bizottság(ok) ülésén (tanácskozási joggal)*; jelzi a képviselő-testületnek, annak szervének és a polgármesternek, ha a döntésük, működésük jogszabálysértő; évente beszámol a képviselő-testületnek a hivatal tevékenységéről.

### 1.1.2.3.6 Társulás

Az *Mötv.* a képviselő-testület szerveként szabályozza a társulást. A 2013. január 1-jéig három törvényben – az *Ötv.*-ben, a *helyi önkormányzatok társulásairól* szóló törvényben és a *települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról* szóló törvényben – szabályozott „kevert” feladatellátási struktúra megszűnésével a társulásokra vonatkozó szabályokat az Alaptörvény és az *Mötv.* tartalmazza. Az *Alaptörvény* teljesen új szabályként tartalmazza a *kötelező társulás előírásának lehetőségét*, vagyis azt, hogy kötelezően ellátandó feladat kapcsán lehetőség van arra, hogy törvény kötelezővé tegye társulás létrehozását (lényegében ilyen törvény által előírt társulási formának tekinti a szakirodalom a közös önkormányzati hivatal létrehozásának a kötelezettségét). Az *Mötv.* szabályozásában a *társulási szabadság elve* érvényesül (nincs közigazgatási határokhoz kötve). A társulások előnye, hogy az önállóan nehezen vagy nem ellátható feladatokat közösen látnak el, amelynek következtében egyaránt növekszik a feladatellátás színvonala, hatékonysága és biztonsága.

Az önkormányzatok társulásai a korábbiakkal megegyezően a képviselő-testület, illetve annak szervei (polgármester) hatáskörébe tartozó *önkormányzati feladatokat látnak el*. A 2013. január 1-jétől hatályba lépett új szabályozás nem változtatott azon a korábbi rendelkezésen, hogy a *társulást az önkormányzatok* képviselő-testületeinek *megállapodása hozza létre*. (A megállapodás tartalmi elemeit az *Mötv.* tartalmazza). A helyi önkormányzatok a *közigazgatási területre vonatkozó korlátozás nélkül* élhetnek az önkéntes társulás létrehozásának lehetőségével, megállapodhatnak abban, hogy *egy vagy több önkormányzati feladat- és hatáskör, valamint a polgármester államigazgatási feladat- és hatáskörének hatékonyabb, célszerűbb ellátására* jogi személyiséggel rendelkező társulást hozzanak létre. A társulásban részt vevő képviselő-testületek mindegyikének minősített többséggel hozott döntése szükséges a társulási megállapodás jóváhagyásához, módosításához vagy a társulás megszüntetéséhez. A társuláshoz *csatlakozni naptári év első, abból kiválni naptári év utolsó napjával lehet*, ha törvény vagy a társulási megállapodás másként nem rendelkezik. A csatlakozásról és a kiválásról, ha törvény eltérően nem rendelkezik, legalább hat hónappal korábban, minősített többséggel kell dönteni.

A társulás a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására – jogszabályban meghatározottak szerint – *költségvetési szervet, gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet alapíthat*. A társulás működési költségeihez – a társulási megállapodás eltérő rendelkezése hiányában – a társulás tagjai az általuk képviselt települések lakosságának arányában hozzájárulnak.

#### A társulás szervezete és működése

Az önkormányzati társulás *döntéshozó szerve a társulási tanács*, melyet a társult önkormányzatok képviselő-testületei által delegált tagok alkotnak, akik a megállapodásban meg-

határozott számú szavazattal rendelkeznek. A tanács döntését határozattal hozza, és akkor határozatképes, ha ülésén a megállapodásban meghatározott számú, de legalább a szavazatok felével rendelkező képviselő jelen van. A társulási tanács tagjai közül elnököt választ. A társulási tanács munkaszervezeti feladatait (döntések előkészítése, végrehajtás szervezése) eltérő megállapodás hiányában a társulás székhelyének polgármesteri hivatala látja el.

### 1.1.3 Az önkormányzati hatáskörök gyakorlása, átruházása

#### 1.1.3.1 Önkormányzati feladat- és hatáskörök

Jelen alcím csak a téma szempontjából legfontosabb összefüggéseket taglalja, figyelemmel arra, hogy a részletes témakifejtést a [negyedik fejezet](#) tartalmazza.

Az önkormányzatok jelentőségét, funkcióját alapvetően meghatározza, hogy milyen feladat- és hatáskörrel rendelkeznek. A magyar önkormányzatok feladat- és hatásköre a helyi közügyek széles körét fogja át. Jellemző, hogy általános felelősséggel biztosítják az alapvető közszolgáltatásokat.

Az [Alaptörvény](#) rögzíti az állam és az önkormányzatok viszonyának alapvető mozzanatait, előírva a kölcsönös együttműködés kötelezettségét, a feladat- és hatáskör előírásának törvényi szintjét (a helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg) és az ehhez kapcsolódó állami támogatásra való jogosultságot. Az [Mötv.](#) – a korábbi [Ötv.](#) szabályozásához hasonlóan – továbbra is **elkülöníti egymástól az önkormányzati és az átruházott államigazgatási ügyeket**. Utalni kell arra is, hogy az [Mötv.](#) nem hatáskör-telepítő törvény, csak azon feladatköröket határozza meg taxatív jelleggel, melyek kizárólag a sarkalatos törvény módosításával vonhatók ki az önkormányzatok hatóköréből. Az önkormányzati feladat és hatáskörök konkrét, részletes telepítésére továbbra is az ágazati törvények hivatottak

A helyi önkormányzati rendszerben megoldásra kerülő feladat- és hatáskörök két nagy csoportra oszthatók

- **önkormányzati**
- **államigazgatási feladat- és hatáskörökre.**

Az [Mötv.](#) az önkormányzati feladat- és hatásköröknek két alaptípusát különbözteti meg

- **a kötelező és**
- **az önként vállalt feladatokat,**

Vagyis a helyi önkormányzat ellátja a törvényben meghatározott kötelező és az általa önként vállalt feladat- és hatásköröket. A kötelező feladatokat és azok differenciálásával kapcsolatos részleteket a tankönyv [IV. fejezete](#) tartalmazza. A feladat- és hatásköri szabályozás néhány elemének kiemelése azért fontos, mert az önkormányzati döntéshozatal szempontjából meghatározó jelentőséggel bírnak a téma alapvető kérdései. Kiemelten szükséges hangsúlyozni, hogy az önkormányzati működés meghatározó szereplője a képviselő-testület, a kollektív döntéshozatal terepe. Jelentőségét mutatja, hogy a szabályozás szerint az önkormányzati feladat- és hatáskörök a képviselő-testületet illetik, így ahol a törvény csak az önkormányzati feladatellátásról szól, azon mindig a képviselő-testületet kell érteni. Alapvetően a testület dönti el, hogy a feladat ellátásáról maga gondoskodik, vagy azt átruházza az [Mötv.](#)-ben felruházott önkormányzati szervekre (erről részletesebben kicsit később). A kötelező feladatok a [negyedik fejezetben](#) részletesen szerepelnek.

### 1.1.3.2 Önként vállalt (fakultatív) feladatok

A helyi önkormányzat **önként vállalhatja** – a helyi képviselő-testület vagy a helyi népszavazás döntésével – minden olyan helyi közügy önálló megoldását, **amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe**. Ezen fakultatív hatáskörök ellátásának feltételit – az **Ötv.**-hez képest – szigorította az **Mötv.**, amikor kimondja, hogy az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabállyal nem elmentés. További új követelményt is támaszt az **Mötv.**, amikor kimondja, hogy az önként vállalt helyi közügyek megoldása, **finanszírozása kizárólag a saját bevételek**, vagy az erre a célra biztosított külön források **terhére** lehetséges. A helyi önkormányzat a törvényben meghatározott kötelező és általa önként vállalt feladatok ellátásán túl – törvényben meghatározott esetekben – az **állammal kötött külön megállapodás alapján elláthat állami feladatokat is**.

Általánosságban megállapítható, hogy az önkormányzatok önként vállalt feladatai körébe leginkább olyan egészségügyi vagy szociális szolgáltatások tartoznak, amelyek a település lakosainak életében meghatározó szerepet játszanak, ezeket a feladatokat a lakosság igényei alapján alakítják. A szociális feladatok között leginkább a fűtéstámogatást, adósságrendezési szolgáltatást, valamint a városokban a lakhatás támogatását vállalták át. Ezen kívül gyakori az egészségügy területén a járó beteg szakellátási feladatok ellátása, közművelődés terén egyesületek, alapítványok támogatása is.

### 1.1.3.3 Önkormányzati hatósági hatáskörök

Az önkormányzati feladat- és hatáskörökön belül egy sajátos kategóriát képeznek az **önkormányzati hatósági hatáskörök**. Önkormányzati hatósági hatáskört egyrészt az **Országgyűlés telepíthet kizárólag törvényben**, másrészt a **képviselő-testület a rendeletben**. A **Ket.** 19. § (2) bekezdése értelmében, 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 bizottságra, a társulására vagy a jegyzőre ruházhatja** át.

Amennyiben első fokon a képviselő-testület járt el, a döntés ellen fellebbezésnek nincs, csak bírósági eljárásnak van helye. Ha a bizottság, a társulás, a polgármester vagy a jegyző járt el első fokon, döntése ellen a képviselő-testülethez lehet fellebbezni, amelynek másodfokú döntése bíróság előtt megtámadható. Az önkormányzati hatósági ügyekre a fővárosi, megyei kormányhivatal törvényességi felügyelete nem terjed ki.

### 1.1.3.4 Államigazgatási feladat- és hatáskörök

2013. január 1-jétől a járási hivatalok bevezetésével az államigazgatási feladatok elintézésének új szervezeti és eljárási rendje alakult ki. A járási hivatalokhoz került többek között az okmányiroda, gyámhivatal, építésügyi hivatal (építésfelügyeleti hatósági, meghatározott építésügyi hatósági feladatok), földhivatal, munkaügyi kirendeltség. Az állami és önkormányzati feladatok egyértelmű különválasztása „tiszta viszonyokat” teremtett, koncentráltabb és költséghatékonyabb feladatellátás valósulhat meg azonos minőségű és színvonalú közszolgáltatásokkal. Az **Alaptörvény** és az **Mötv.** az államigazgatási hatáskörök átruházását csak kivételesen engedi meg, továbbá erre a jegyző és az ügyintéző esetében is csak **törvény-**

**ben vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet** alapján kerülhet sor. További változás, hogy az Alaptörvény külön nem nevesíti a jegyzőt, csak a képviselő-testület hivatalának vezetőjéről szól.

Az Alaptörvény megőrzi azt az eddig is létező szabályozást, hogy a **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** pl. *honvédelemmel, katasztrófavédelemmel, polgári védelemmel kapcsolatos feladatok*. Amennyiben a fenti személyek államigazgatási feladat- és hatáskörben járnak el, a *képviselő-testület* (közgyűlés) *nem utasíthatja őket, döntésüket nem bírálhatja felül*. Garanciális szabály, hogy a törvényben meghatározott államigazgatási feladat, hatósági hatáskör megállapításával egyidejűleg a központi költségvetésben biztosítani kell az ellátásukhoz szükséges anyagi forrást. A I. fokú döntéssel szemben – a **Ket.** alapján – főszabály szerint a fővárosi és megyei kormányhivatalhoz lehet fellebbezést benyújtani. A főváros kapcsán az **Mötv.** rögzíti, hogy törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet egyes államigazgatási ügyeket a főváros egészére kiterjedő illetékességgel a főpolgármester hatáskörébe utalhat.

#### 1.1.3.5 Hatáskör-átruházás, a feladatellátás címzettjei

A képviselő-testület meghatározó szerepének biztosítása érdekében rögzíti az **Mötv.** azokat az önkormányzati ügyeket, amelyekben kizárólag a képviselő-testület dönthet, amelyekben a döntést nem ruházhatja át. A testület kizárólagos döntési jogkörében megtartott hatáskörök lényegében az önkormányzat alanyainak, a lakosságnak az érdekeit szolgálják, tekintve, hogy a testületi döntéshozatal folyamata a leginkább figyelemmel kísérendő és átlátható, mintegy biztosítva ezzel az önkormányzati működés feletti „lakossági kontrollt”. Az eredményes és hatékony képviselő-testületi munka azonban megköveteli, hogy az önkormányzati döntések legfőbb gyakorlója a működőképesség biztosítása érdekében egyes hatásköreit átruházhassa. Az **Mötv.** szerint **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**. A képviselő-testület tehát – az **Mötv.**-ben meghatározott kivételekkel – **hatásköreit a polgármesterre, a bizottságára, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, a társulására ruházhatja át**, azonban a hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, a hatáskört visszavonhatja, vagyis a befolyása továbbra is fennmarad. Az **Mötv.**-ben az átruházott hatáskört gyakorló szervek közé új szervként került be **a jegyző**, akit az új szabályozás az önkormányzat szervei között sorol fel, és aki immáron **nemcsak államigazgatási, hanem önkormányzati hatósági ügyekben is eljárhat**. Fontos összefüggés, hogy az átruházott hatáskör tovább nem ruházható, így a döntések nyomon követhetősége és a képviselő-testületi beavatkozás lehetősége megmarad. Lényeges, hogy az átruházott hatáskörben eljáró személy vagy szervezet tevékenységét a testület folyamatosan figyelemmel kísérendő, és amennyiben úgy ítéli meg, hogy a hatáskör gyakorlása nem megfelelő, akkor avatkozzon be és vonja kizárólagos hatáskörébe a konkrét ügyben történő döntést. Az **Ötv.**-hez ha-



sonlóan az **Mötv.** is negatív taxációval az át nem ruházható hatásköröket említi<sup>8</sup>, így azon hatásköröket, amelyeket ez a felsorolás nem tartalmaz, a képviselő-testület átruházhatja. Az át nem ruházható hatáskörök meglehetősen széles és szerteágazó területet fednek le, és a testület természetesen további ügyekben is megtarthatja saját hatáskörében a kizárólagos döntési jogosultságát. Fontos szempont, hogy az SZMSZ egyértelműen és pontosan tartalmazza a kizárólagos képviselő-testületi hatásköröket.

### 1.1.3.6 Sajátos önkormányzati feladatok

Az **Mötv.** több, a törvény rendszerében nehezen elhelyezhető kérdést az önkormányzati feladatok körében szabályoz így pl. a kötelező feladatokra vonatkozó szabályok között helyezte el az önkényuralmi rendszerekre utaló, vagy azok kiépítéséhez köthető közterületi és közintézményi elnevezések tilalmát, továbbá a helyi parkolási közszolgáltatás kizárólagos önkormányzati megszervezését.

## 1.2 Az önkormányzati döntések típusai, az önkormányzati döntések előkészítése, a döntéshozatal, végrehajtás

Az önkormányzat a helyi közügyekben a helyi közakaratot demokratikus módon, a széles körű nyilvánosságot megteremtve fejezi ki és valósítja meg. A népfelség elvéből következően a választópolgárok közössége a *hatalmat kétféle módon* gyakorolja. Egyrészt **közvetve**, tehát az általuk **választott képviselő-testület útján**, ez képviseleti demokrácia, a hatalomgyakorlás általános módja. Másrészt **közvetlen** hatalomgyakorlás útján, **helyi népszavazás és közmeghallgatás** révén.

A szakirodalom megegyezik abban, hogy eltérő érdekek és értékek alapján a helyi döntéshozatalnak számos szereplője van, valamint abban is, hogy a helyi önkormányzatok működésében a kollektív érdekek és szerepek mellett az egyéni értékek is megjelennek. A döntéshozatali különbségek az eltérő politikai meggyőződésből, megközelítésmódból, szemléletből és vezetői stílusokból erednek. Az egyediséget a település idődimenziói (múltja, jelene és jövőképe), érdekrendszer, szereplők személyes motivációi és értékei okozzák. A helyi közösségek és az állampolgárok felértékelődése az önkormányzati szerepek sok-

8 **Mötv.** 42.§ „A képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át:

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, érdekképviseleti 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 vagyonynyilatkozati eljárással kapcsolatos, továbbá összeférhetlenségi 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.”

feleségét igénylik, amelyeknek fontos része a döntések meghozatala, amelyben a település irányítása és a közigazgatási munka hatékony megszervezése, ellenőrzése prioritást élvez<sup>9</sup>. Az önkormányzatok jellemző vonása, hogy a szereplők egymáshoz való viszonya sokféle, így objektív és szubjektív tényezők egész sora határozhatja meg. A legjelentősebb szereplők (polgármester, alpolgármester, jegyző, képviselők) és terepek egymáshoz való viszonya, feladatmegosztása szintén alapvetően befolyásolja a település működtetésének sikerét.

Az önkormányzati döntések rendszerint egy folyamat eredményei, amelyben a döntéshozó testület szerepe meghatározó ugyan, de nem egyedül és kizárólagosan. A szervezetek többségének lehetősége van a helyi döntéshozatalban részt venni. Részvételük kiterjedhet település üzemeltetésére, fejlesztésére, a lakosok magatartásának irányítására, befolyásolására.

A helyi társadalom jelenléte fontos, mert gyakran a párbeszédet az adott kérdéstről, illetve magát a döntéshozatali folyamatot a választópolgárok indítják el. A testületi (vagy bizottsági) ülésen felvetődött kérdések onnan kikerülve a helyi közösséget is elkezdik foglalkoztatni.

Jenei György kutatásaiban az érdekvérvényesítések alapján csoportosította a szereplőket: (a) politikusok – képviselők, (b) lobbisták, (c) települési szövetségek, (d) szakmai szövetségek, (e) civil szervezetek, (f) köztisztviselők.

A szakirodalom kiemeli, hogy az önkormányzati döntések hosszú folyamat eredményeként születnek, amelyben a döntéshozó szervek részt vesznek, az előkészítés során az összes lehetőséget figyelembe veszik. A gyakorlatban a döntéshozatal folyamata komplexebb, hiszen a hatalom és legfőképpen a helyi hatalmi erőviszonyok mindenképpen megnyilvánulnak. A „döntés” feladata éppúgy átjárja az egész ügyviteli szervezetet, mint ahogyan az „elvégzés” feladata: a kettő szükségszerűen egybefonódik.

Az önkormányzati döntéshozatal – Kákai László szavaival élve – olyan hatalmi erőtér, amelyben a szereplők a kapcsolatrendszerükből, információikból, érdekeikből adódóan a külső hatásokra reagálva meghatározott mozgástérrel és szabályrendszerrel rendelkeznek. Ebben a megközelítésben az önkormányzatiság szervezeti struktúrával rendelkező szintért, ahol a jogi és a politikai szabályok egyaránt mozgatnak.<sup>10</sup>

### 1.2.1 Az önkormányzati döntések típusai

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.

A helyi önkormányzatok önkormányzati ügyekként a helyi közügyeket intézik. Önkormányzati ügyekben a döntések joghatásukat tekintve

- *rendelet* vagy
- *határozat* formájában jelennek meg.

Az *Alaptörvény* 32. cikk (2) bekezdése értelmében „*a helyi önkormányzat feladatkörében eljárva törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletet alkot*”. Az önkormányzati rendelet helyi jogszabály, annak betartása kötelező az adott településen, illetve az

9 Józsa Zoltán (2006): Önkormányzati szervezet, funkció, modernitás. Dialóg-Campus.

10 Zsebéné Dobó Marianna: Döntéshozatali folyamatok és dimenziók a települési önkormányzatoknál

érintettek körében. A döntések meghozatalánál az irányadó jogszabályok közül az **Mötv.**-t és az önkormányzat SZMSZ-ét kell kiemelni. A döntések ellen formális jogorvoslattal az „érintettek” nem élhetnek. A döntéshozatali eljárást, illetve a döntést a kormányhivatal vizsgálja felül törvényességi felügyelete körében.

A képviselő-testület döntésének leggyakoribb formája a **határozat**, amely általánosságban a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásával kapcsolatos tárgyi, személyi, anyagi feltételek meghatározása tárgyában születik. A testületi döntés leggyakoribb formája a határozathozatali tevékenység, ami mellett az utasítás, az állásfoglalás, a javaslat, a koncepció, a véleménynyilvánítás is megjelenik. Az érintettek körét illetően a határozat egyedi jelleggel (pl. egyesület támogatása) vagy általánosságban (pl. szelektív hulladékgyűjtés) vonatkozatható.<sup>11</sup> A határozat alaki kelléke a végrehajtásáért felelős megnevezése és a végrehajtási határidő meghatározása, hiszen a határozattal elfogadott döntés többnyire az érintettek részéről aktív cselekvést feltételez, ezért fontos rögzíteni a végrehajtás idejét és felelőseit. A határozat a lakosság számára nem tartalmazhat közvetlen kötelezettséget. A határozatban foglalt döntés áttételesen hat a lakosság egyes életviszonyaira, végrehajtásáról az önkormányzat tisztviselői, illetve szervei gondoskodnak.

Meg kell említeni a **normatív határozatokat mint sajátos normákat**. A normatív határozat közjogi szervezetszabályozó eszköznek minősül. Az különbözteti meg a jogszabályoktól, hogy az állampolgárok számára jogokat és kötelezettségeket nem állapíthat meg, de a szervezeti rendszeren belüli szervekre nézve normatív jellegű irányítási eszköz. A normatív határozatban a helyi önkormányzat képviselő-testülete a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését szabályozhatja.

### 1.2.2 A döntéshozatal szabályai: előkészítés, bizottsági munka

Az **Mötv.** 84. § (1) bekezdése szerint – többek között – az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátását a polgármesteri hivatal (közös önkormányzati hivatal) látja el. A képviselő-testületet széleskörű önállóság illeti meg a tekintetben, hogy milyen munkamegosztást alakít ki saját maga és szervei között. A képviselő-testület döntheti el, hogy melyik szerve készítse el az előterjesztéseket. Leggyakrabban ezt a feladatot a polgármesteri hivatal (közös önkormányzati hivatal) munkatársai látják el. Ezt kívánta segíteni az Országgyűlés is, amikor az **Ötv.** 1990-es megalkotásával a polgármesteri hivatalok egyik legfontosabb feladatául az önkormányzatok működésének adminisztratív segítségét határozta meg.

A következőkben kizárólag a képviselő-testületi döntéshozatal szabályait tekintjük át (a közgyűlési döntéshozatali folyamat lényege és legfőbb elemei nem térnek el az itt ismertektől).

A képviselő-testület elé kerülő előterjesztés lehet írásbeli és szóbeli, a testületek általában írásos előterjesztéseket vitatnak meg. Valamennyi, az előterjesztésre irányadó, általános szabályt nem lehet előre meghatározni, ennek ellenére a legfontosabb tartalmi és formai követelményeket rögzítik az SZMSZ-ben. A testületi ülésekre előterjesztést tehet a polgármester, alpolgármester, a bizottság(ok) elnöke és tagja, a képviselők, jegyző, illetve azok, akiket a képviselő-testület vagy a polgármester az előterjesztés elkészítésére felkér vagy felhatalmaz.

11 Zsebéné Dobó Marianna: Döntéshozatali folyamatok és dimenziók a települési önkormányzatoknál

### Az előterjesztések fajtái:

- *rendelet-tervezet*
- *határozati javaslat*
- *beszámoló, tájékoztató*

Az előterjesztés általában három részből áll: *bevezetésből, értékelő elemzésből és határozati javaslatból*. A *bevezetés* tartalmazza a képviselő-testületnek a témára vonatkozó korábbi döntéseit, állásfoglalásait, az előterjesztéssel elérni kívánt célt, a testület döntésének szükségességét.

Az *értékelő elemzés* tartalmazza a korábbi intézkedések végrehajtásának összefoglalt eredményeit, az előterjesztés megtárgyalását végző bizottságok megjelölését, átfogó elemzést a jelenlegi helyzetről, az elérni kívánt eredményről és mindazokat az információkat, amelyek a javasolt döntés meghozatalához szükségesek. Tartalmazza továbbá az egyes döntési lehetőségek, javaslatok indokolását, az érvek, ellenérvek, előnyök és hátrányok egyidejű bemutatását, valamint tájékoztatást az előzetes egyeztetésekről. Elvárt, hogy az előterjesztés több lehetséges tény, összefüggést, vagy érvet sorakoztasson fel az egyes döntési alternatívák mellett vagy ellen. Az előterjesztések általában rendelkeznek az anyagi eszközök megnevezésével és előteremtésük módjával. A testületek elé olyan előterjesztések is kerülhetnek, amelyek más szervek esetleges eltérő véleményét, javaslatát és ezek cáfolatát is tartalmazzák.

A *határozati javaslat* írásos vagy szóbeli előterjesztésben (vagy a polgármester által a vita összefoglalása után) megfogalmazott javaslat. A határozati javaslat részei:

- a) a határozat szövege,
- b) végrehajtást igénylő döntéseknél: a határozat végrehajtásáért felelős személyek (szervezet) neve, a határozat végrehajtásának időpontja.

Egyszerűbb döntést igénylő ügyekben általában elegendő rövid előterjesztés és határozati javaslat készítése, illetve előterjesztés nélküli határozati javaslat.

A képviselő-testület elé írásban kell előterjeszteni a rendeletek tervezetét, ezen kívül például intézmény, más szervezet alapítását, átszervezését, megszüntetését, helyi népszavazás kérését, munkatervet, hitelfelvételt, önkormányzati vállalkozással kapcsolatos ügyet, társulások létrehozásával, ahhoz való csatlakozásról szóló javaslatot.

Az előterjesztéseket a bizottsági szakasz után, az ülés előtti héten küldik ki a képviselőknek, gyakran azonban az ún. prompt előterjesztéseket a testületi ülés előtt egy-két nappal dolgozzák ki, majd így viszik a testület elé.

#### 1.2.2.1 Bizottsági munka

A testületi ülések mellett a legfontosabb működési terep a bizottsági munka, melynek *jogi kereteit az Mötv.*, míg a bizottságok *feladatait, tevékenységét, részletes mozgásterét az SZMSZ* határozza meg. Szintén ezen dokumentumban kell rögzíteni, hogy mely előterjesztéseket nyújtja be a bizottság, illetve hogy mely előterjesztések benyújtásához szükséges a bizottság állásfoglalása. A bizottság *jogszabályban megállapított feladat- és hatáskörrel nem rendelkezik*, ezért csak a testület jogosíthatja fel ezekre. A bizottsági szerepkör és egyes bizottságok súlya lényegében a képviselő-testület és a polgármester elképzeléseitől függ. A bizottságnak a képviselő-testülettel sajátos munkamegosztása alakul ki: a feladatkörében *előkészíti a testület (közgyűlés) döntéseit, szervezi és ellenőrzi a döntések végrehajtását*. A döntések szakmai és politikai előkészítésére egyaránt szükség van az eredményes döntési folyamat végigvitelére érdekében. Elmondható, hogy nemcsak a testületi ülések előtt, hanem a

témakör bizottsági szakaszában is gyakran kerül sor a pártok érdekeinek, nézeteinek egyeztetésére. A bizottság – Kákai László fogalomhasználatával élve – egy olyan aréna lett, ahol a konfliktusok keletkeznek az érdekek artikulációja nyomán, de megoldása túllép a bizottság keretein.<sup>12</sup>

A bizottság a képviselő-testületi vagy képviselői előterjesztések előzetes véleményezése során a következőképp dönthet (a) az előterjesztéssel egyetért és tárgyalásra javasolja, (b) az előterjesztéssel nem ért egyet, de tárgyalását javasolja, (c) az előterjesztéssel nem ért egyet, tárgyalását nem javasolja, (d) szöveg szerinti módosító javaslatot tesz.

A legtöbb előterjesztés elkészítési terepe a bizottsági ülés. Itt történik egy-egy javaslat, egy-egy téma napirendi javaslatba történő felvétele, előzetes tárgyalása is. A bizottságok jogkörükben beszámolót, javaslatot, tájékoztatót készítenek és terjesztenek elő, valamintrendelet alkotását is kezdeményezhetik. A bizottsági előterjesztések témái lefedhetik az önkormányzati hatáskörbe tartozó helyi ügyek teljes körét.

A bizottság ülésének összehívására, működésére, nyilvánosságára, határozatképességére és határozathozatalára, döntésének végrehajtására, a bizottság tagjainak kizárására, a jegyzőkönyv tartalmára a képviselő-testületre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy a kizárásról a bizottság dönt, továbbá a jegyzőkönyvet a bizottság elnöke és annak egy tagja írja alá.

A polgármester számára biztosítani kell, hogy a bizottság tevékenységét figyelemmel kísérhesse. Az *Mötv.* alapján a polgármester indítványozhatja a bizottság ülésének összehívását, melyet ebben az esetben össze kell hívni, továbbá felfüggesztheti a bizottság döntésének a végrehajtását, ha az ellentétes a képviselő-testület határozatával vagy az önkormányzat érdekeit sérti. A másik oldalról pedig, ha a bizottság az önkormányzati érdek sérelmét vagy a szükséges intézkedés elmulasztását észleli, a polgármester intézkedését kezdeményezheti.

### 1.2.3 Döntéshozatali eljárás formái, módjai

#### 1.2.3.1 A képviselő-testületi döntéshozatal

A polgármester tesz javaslatot az ülés napirendjére, míg javaslatot bármely bizottság, illetve képviselő tehet. A napirendek előtt a képviselők interpellálhatnak és kérdéseket tehetnek fel. A vita megnyitása előtt az írásbeli előterjesztés előadója szóbeli kiegészítést tehet, majd az ülés elnöke vagy a bizottságok elnökei ismertetik az illetékes bizottság(ok) előterjesztésre vonatkozó álláspontját, határozatát. A polgármester minden előterjesztés kapcsán külön nyit vitát, az előadóhoz a képviselők, a tanácskozási joggal meghívottak kérdést intézhetnek meghatározott időkeretben. A vita lezárása után a polgármester röviden összefoglalja az elhangzottakat, illetve a vita lényegét. A szavazás előtt a jegyző észrevételt tehet a javaslat törvényességét illetően. Az előterjesztésben szereplő és a vitában elhangzott határozati javaslatokat a polgármester egyenként szavazásra bocsátja, először a módosító és kiegészítő indítványokról dönt a testület, majd az eredeti javaslatról. A polgármester a szavazás eredményének megállapítása után kihirdeti a testület határozatát. A testület számozott határozata tartalmazza a döntést szó szerinti megfogalmazásban, a végrehajtás határidejét és a végrehajtásért felelős személy megnevezését.

12 Kákai László (2006): Egy nagyvárosi önkormányzat működési mechanizmusai

A képviselő-testület határozatképességét illetően ld. a *képviselő-testület működése alcímet*.

A *nyilvános testületi ülés* az önkormányzashoz való jog egyik elemének, a helyi közügyek demokratikus intézésnek és a közérdekű adatokhoz való hozzájutásnak a biztosítója. Különös gonddal kell vizsgálni, hogy fennállnak-e a zárt ülés elrendelésének, ezáltal a nyilvánosság korlátozásának a feltételei. Az *információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény*, az *Mötv.* szabályai az önkormányzati működés, a közpénzekkel való gazdálkodás nyilvánosságát, átláthatóságát, a közügyek átláthatóságát a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog érvényesítését szolgálják, az ezzel kapcsolatos adatok, információk nyilvánosságát, megismerhetőségét deklarálják. Nagyon fontos alapelv, hogy csak szűk körben, a törvény által meghatározott esetekben van lehetőség a nyilvánosság korlátozására (ld. a képviselő-testület működése). Mivel a testületi ülések főszabály szerint nyilvánosak, és a zárt ülés elrendelése speciális szabályok szerint történhet, az indokolatlanul elrendelt zárt ülés esetén sérül a közérdekű adatok nyilvánossága, hiszen közvetlen, azonnali információt sem szerezhetnek a helyi polgárok, másrészt a **zárt ülések jegyzőkönyvei az *Mötv.* alapján nem hozzáférhetőek**.<sup>13</sup> A közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell. A zárt ülésen hozott döntés is nyilvános.

### 1.2.3.2 Önkormányzati határozathozatali kötelezettség elmulasztása

A kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen leteltétől számított tizenöt napon belül kezdeményezheti a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását és a határozat meghozatalára való kötelezést. A bíróság megállapítás esetén határidő tűzésével kötelezi az önkormányzatot a határozat meghozatalára. Ha az önkormányzat a bíróság által megadott határidőn belül nem tesz eleget határozathozatali kötelezettségének, a kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a mulasztás kormányhivatal által történő pótlásának elrendelését az önkormányzat költségére.

### 1.2.4 A közvetlen hatalomgyakorlás formái

#### 1.2.4.1 Helyi népszavazás, közmeghallgatás

A helyi önkormányzás közvetlen gyakorlásakor a választópolgárok közössége közvetlenül dönt, véleményt nyilvánít. Az *Alaptörvény* 31. cikk (2) bekezdése értelmében a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani. A gyakorlati tapasztalatok egyértelműen bizonyítják a helyi népszavazás kivételes jellegét, mivel évente kb. 30-50 helyi népszavazást tartanak. Ez lényegében a helyi önkormányzásnak költséges, hosszabb eljárást igénylő formája. Hátránya az is, hogy a helyi népszavazásnál már kompromisszumos megoldásra nincs lehetőség, miután a feltett kérdésre igennel vagy nemmel lehet válaszolni.

13 Zsebéné Dobó Marianna: Döntéshozatali folyamatok és dimenziók a települési önkormányzatoknál

A helyi népszavazásra és népi kezdeményezésre vonatkozó szabályokat az országgyűlési képviselők 2014. évi általános választása kitűzésének napjáig (2014.01.18.) az Ötv. szabályozta, ezt követően a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (továbbiakban: Népszavazási tv.) szabályozza a helyi népszavazásra vonatkozó rendelkezéseket és hatályon kívül helyezte - a közvetlen hatalomgyakorlás egyik eszközeként alkalmazott - népi kezdeményezés jogintézményét. Melynek az volt a lényege, hogy a választópolgárok a képviselő-testület elé vihették valamely olyan ügy megtárgyalását, amelynek eldöntése egyébként is a képviselő-testület hatáskörébe tartozott, de az valamilyen okból nem tűzte napirendre az adott kérdést, a lakosság viszont igényelte annak megtárgyalását, igényelte abban a testület döntését.

A képviselő-testület **helyi népszavazást köteles elrendelni** abban a kérdésben, amelyben törvény vagy önkormányzati rendelet helyi népszavazás megtartását írja elő, a képviselő-testület **köteles elrendelni** a helyi népszavazást, ha azt az önkormányzati rendeletében meghatározott számú választópolgár kezdeményezte. A helyi önkormányzat képviselő-testülete **helyi népszavazást rendelhet el** a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyben.

**Nem lehet helyi népszavazást tartani:**

- a költségvetésről és a zárszámadásról,
- a helyi adókról,
- a képviselő-testület hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdéssről,
- a képviselő-testület feloszlásának a kimondásáról.

**Helyi népszavazást kezdeményezhet:**

- a képviselő-testület tagjainak legalább egynegyede,
- a képviselő-testület bizottsága,
- az önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár, ami nem lehet kevesebb a választópolgárok tíz százalékánál, és nem lehet több a választópolgárok huszonöt százalékánál.

Helyi népszavazás kitűzésére irányuló választópolgári kezdeményezést szervezhet:

- olyan magánszemély, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó lehet,
- párt,
- egyéb egyesület a létesítő okiratában meghatározott céllal összefüggő kérdésben.

A képviselő-testület helyi népszavazás elrendeléséről szóló határozata tartalmazza a helyi népszavazásra bocsátott kérdést, továbbá rendelkezik a helyi népszavazás költségvetéséről. A kérdést a kezdeményezésben megfogalmazott formában kell helyi népszavazásra bocsátani.

A helyi népszavazás időpontját a helyi választási bizottság a helyi népszavazást elrendelő képviselő-testületi határozat elleni jogorvoslati határidő eredménytelen elteltét – jogorvoslat esetén annak elbírálását – követő 15 napon belül tűzi ki. A helyi népszavazást úgy kell kitűzni, hogy **a szavazás napja a kitűzés napját követő hetvenedik és ötvenedik nap közé essen.**

A **helyi népszavazás érvényes**, ha a választópolgárok több mint fele érvényesen szavazott, és **eredményes**, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott. A képviselő-testület – ha a helyi népszavazás döntési kötelezettséget keletkeztet – köteles a helyi népszavazás napjától számított száznolcvan napon belül az érvényes és eredményes helyi népszavazás döntésének megfelelő rendeletet megal-

kotni vagy határozatot hozni. Az érvényes és eredményes helyi népszavazással hozott döntés a képviselő-testületre a helyi népszavazás napjától – ha a helyi népszavazás rendeletalkotási kötelezettséget keletkeztet, a rendelet kihirdetésétől – számított egy évig kötelező.

A *területi szintű helyi népszavazásra* (megyei és a fővárosi szintű) a helyi népszavazásra vonatkozó rendelkezéseket megfelelően alkalmazni kell.

A Népszavazási tv. szabályozza a helyi népszavazásra javasolt kérdés benyújtásával, a kérdés hitelesítésével, az aláírásgyűjtéssel, a személyes adatok védelmével, a jogorvoslattal, valamint a helyi népszavazási eljárás részleteivel kapcsolatos rendelkezéseket.

#### 1.2.4.1.1 A közvetlen hatalomgyakorlás egyéb formái: közmeghallgatás, falugyűlés, fogadóóra

Az *Mötv.* alapján a képviselő-testület évente legalább egyszer előre meghirdetett közmeghallgatást tart. A jogintézmény azt a célt szolgálja, hogy a választópolgárok e nyílt testületi ülésen közvetlenül intézhessenek kérdéseket a testülethez, javaslatokat tegyenek. Leggyakoribb téma a település jelene, illetve a településfejlesztés, a szociális témák vagy az egészségügy helyzete. Az elhangzott javaslatra, kérdésre a közmeghallgatáson vagy legkésőbb tizenöt napon belül választ kell adni. A közmeghallgatás valójában olyan testületi ülés, amelyen a határozatképességet éppúgy vizsgálni kell, mint a rendes üléseknél, de ezeken a választópolgárok és a különböző szervezetek képviselői által feltett kérdésekre azonnal válaszolni kell, illetve lehetőség szerint dönteni az adott kérdésben. A közmeghallgatásra vonatkozó egyéb rendelkezéseket az SZMSZ tartalmazza.

A *falugyűlés* sajátosan a községekre jellemző. Bár ez a fórum jogi szempontból nem ügydöntő fórum, de a tapasztalatok alapján az itt elhangzott kérdések, felvetések a későbbi döntéshozatali folyamatok kiindulópontjai lehetnek, vagy azokba beépülhetnek.

A települési képviselő a lakossági kapcsolatok legmeghatározóbb alanya, ezért fontos a rendszeres és állandó kapcsolattartás a választókkal, illetve a helyi társadalom közösségeivel. Ennek a *képviselői fogadóórák* megtartása az egyik legjobb eszköze. A fogadóórákon a képviselő és az állampolgár személyes találkozására nyílik lehetőség, amely alkalmat ad a különböző kérdések közvetlen megbeszélésére. E találkozónak a probléma-megoldáson kívül az is a célja, hogy a képviselők támogatottságát megőrizzék, illetve a vitás kérdésekben a lakosság meggyőzésére is lehetőség nyíljon. Az itt elhangzott témák nyomom követhetővé válnak a képviselői előterjesztésekben.

Az ágazati törvények (végrehajtási kormányrendelet) több esetben is példaként szolgálnak az *állampolgárok, érdekképviselők, társadalmi szervezetek véleményének* tervezési, döntés-előkészítési folyamatba történő „becsatornázására”.

Ilyen jogszabály pl. a 218/2009. (X. 6.) Korm. rendelet, melynek értelmében a *területfejlesztési koncepciók és programok kidolgozásának* része az állampolgárok, a tervezéssel érintett területen működő érdekképviselők, társadalmi szervezetek és vállalkozások a tervezésbe való bevonását részletező partnerségi terv. A partnerségi terv a tervezés folyamatában meghatározza a bevonandó célcsoportot, a bevonás tervezett eszközeit és részvételi formáit, a bevonás céljait. A *nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény* is hoz példát az állampolgári véleményezési, javaslattevő jog kapcsán: az óvodában, az iskolában a szülők jogaik érvényesítése, kötelességük teljesítése érdekében, az intézmény működését, munkáját érintő kérdésekben rendelkező szülői szervezetet (közösséget) hozhatnak létre.



### 1.2.5 A helyi jogalkotás, az önkormányzati rendeletek megalkotásának elméleti és gyakorlati kérdései

#### 1.2.5.1 Az önkormányzatok rendeletalkotási jogosultsága

„A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény 3. cikk 1. pontja értelmében 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.

A jogszabályi kereteket Magyarországon elsődlegesen az [Alaptörvény](#) 32. cikk (2) bekezdése állapítja meg, mely értelmében a feladatkörében eljáró helyi önkormányzat az alábbi két esetben jogosult önkormányzati rendeletet alkotni:

- A helyi önkormányzat **eredeti jogalkotói hatáskörben** olyan helyi társadalmi viszonyok rendezésére jogosult önkormányzati rendeletet alkotni, melyet törvény nem szabályoz (eredeti jogalkotói hatáskör).
- A helyi önkormányzat törvényben kapott felhatalmazás alapján is jogosult önkormányzati rendeletet alkotni. Ebben az [esetben a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény](#) (a továbbiakban: *Jat.*) 5. § (4) bekezdése értelmében a helyi önkormányzat nemcsak jogosult, hanem köteles is az önkormányzati rendeletet megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik (**származékos jogalkotói hatáskör**).

A *jogosultságnak negatív és pozitív határát* egyaránt megkülönböztethetjük. Az előbbi az Alkotmánybíróság értelmezése alapján azt jelenti, hogy a helyi önkormányzatnak a felhatalmazás alapján kötelezettsége a rendelet megalkotása, és a rendeletalkotási joga nem terjedhet addig, hogy a végrehajtási jellegű rendelet megalkotását elmulasztja. A rendeletalkotás pozitív határa alapján a központi közigazgatási szervek (Kormány, miniszterek) nem sérthetik a helyi önkormányzatok szabályozási autonómiáját és sem normatív, sem egyedi döntéssel nem avatkozhatnak a szabályozási autonómia jogszerű gyakorlásába. [77/1995. (XII. 21.) AB határozat]

#### 1.2.5.2 A helyi önkormányzat rendeletének viszonya más jogszabályhoz

Az [Alaptörvény](#) előírja, hogy az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes más jogszabállyal, tehát mind az eredeti, mind a származékos jogalkotói hatáskörben megalkotott rendeletek esetében figyelemmel kell lenni arra, hogy az nemzetközi szerződéssel, az Európai Unió jogi aktusával, az Alaptörvénnyel vagy más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

#### 1.2.5.3 Az önkormányzati rendeletek kodifikációjára vonatkozó jogszabályok

Az önkormányzati rendeletek az [Alaptörvény](#) értelmében jogszabálynak minősülnek, így azok megalkotására, illetve megszerkesztésére a [jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény](#) (továbbiakban: *Jat.*) és a [jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. \(XII. 14.\) IRM rendelet](#) (a továbbiakban: *Jsr.*) vonatkozó rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.

#### 1.2.5.4 Az önkormányzati rendeletek megszövegezésére vonatkozó általános követelmények

A rendeletet a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan, közérthetően és ellentmondásmentesen kell megszövegezni. A normaszövegezésnél figyelemmel kell lenni arra, hogy az más jogszabállyal azonos tartalmú ne legyen, azt ne ismétlje meg, elkerülve ezzel az esetleges párhuzamos szabályozást. A *rendelet címére vonatkozó követelmények* kapcsán ki kell emelni, hogy a címében annak tárgyát vagy tartalmának lényegét kell röviden megjelölni. A címben meg kell jelölni annak sorszámát, évszámát arab számmal, a kihirdetésének dátumát napra pontosan, továbbá az önkormányzat hivatalos megnevezését és utána az „önkormányzati rendelete” megjelölést, valamint annak címét „-ról”, „-ről” toldalékkal ellátva. Az önkormányzati rendeletek kivételt képeznek azon szabály alól, miszerint nem lehet hatályban két azonos című jogszabály, így pl. több helyi önkormányzat azonos címmel szabályozza a helyi iparüzési adó megállapítását.

Az önkormányzati rendelet *bevezető része* tartalmazza az érvényességi kellékeket, összefoglalja a szabályozás célját, ha társulásban résztvevő önkormányzat képviselő-testületének hozzájárulásával alkotják, valamint szerepelteti a szabályozási aktusra utaló kifejezést. Amennyiben a rendelet megalkotására törvény felhatalmazása alapján kerül sor, szükséges a jogszabályhely merev hivatkozással történő megjelölése. (Pl. „a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény ... § (...) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés h) pontjában meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el:...”.) Amennyiben eredeti jogalkotói hatáskörében jár el, akkor minden esetben az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdését kell megjelölni. Az önkormányzati rendelet *szerkezeti felépítését tekintve* könyvre, részre, fejezetre, alcímre, szakaszra, bekezdésre, pontra és alpontra tagolódhat.

#### 1.2.5.5 Jogszabályra, valamint az Európai Unió jogi aktusaira történő hivatkozás

Az önkormányzati rendeletekben főszabály szerint kerülni kell a más jogszabályokra történő hivatkozást. Ha azonban a hivatkozás a megfelelő fogalomhasználattal nem küszöbölhető ki, vagy ha a hivatkozás az értelmezést, alkalmazást megkönnyíti, természetesen van lehetőség más jogszabályokra hivatkozni. A jogszabályi rendelkezésekre úgynevezett *rugalmas vagy merev hivatkozással* lehet hivatkozni. Törekedni kell a rugalmas hivatkozás használatára, ami azt jelenti, hogy a tervezetben jogszabályra vagy jogszabály rendelkezésére más jogszabály címének, más jogszabály szabályozási tárgykörének a megjelölésével kell hivatkozni. Ez alól kivételt jelentenek az [Alaptörvény](#) rendelkezései, melyekre az önkormányzati rendelet kizárólag merev hivatkozással utalhat, továbbá azok az esetek, amikor a rugalmasan hivatkozott jogszabály vagy rendelkezés nem azonosítható egyértelműen.

#### 1.2.5.6 Az önkormányzati rendeletek logikai tagolása

A megfelelő logikai tagolás segíti az önkormányzati rendelet értelmezését, jelentős mértékben megkönnyítheti annak alkalmazását. A rendelet rendszertani-logikai szempontból főszabály szerint *bevezető részre, általános rendelkezésekre, részletes rendelkezésekre és záró rendelkezésekre* osztható fel. A bevezető rész valamennyi rendelet nélkülözhetetlen eleme, amelyet a jogszabálytervezet megjelölése után közvetlenül, a további szerkezeti egységeket

megelőzően kell elhelyezni. Az általános rendelkezésekben kell rögzíteni azokat az alapelveket, amelyeket a teljes rendelet alkalmazása során figyelembe kell venni, és melyek segítik annak értelmezését. Ezen logikai egységben szabályozható kizárólag a rendelet hatálya az időbeli hatály kivételével.

Főszabály szerint az önkormányzati rendelet **területi hatálya** a helyi önkormányzat közigazgatási területére terjed ki, azonban van lehetőség például arra, hogy a helyi önkormányzat közigazgatási területének csak egy részére terjedjen ki. A rendelet **személyi hatálya** is lehet szűkebb, mint ahogyan arról a **Jat.** rendelkezik (kizárólag az önkormányzat közigazgatási területén a természetes és jogi személyekre, valamint a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre terjed ki), így pl. kiterjedhet kizárólag a helyi önkormányzat közigazgatási területén lévő gazdasági társaságokra, mint a helyi iparüzési adó mértékét meghatározó önkormányzati rendeletek esetén.

A *részletes rendelkezésekben* logikai egységben kell meghatározni a szabályozni kívánt mindazon élethelyzet részletes szabályait, a konkrét jogokat és kötelezettségeket, melyeket nem más szerkezeti egységben kell elhelyezni. A *záró rendelkezéseken* belül kell rögzíteni – amennyiben szükséges – a hatályba léptető rendelkezéseket, átmeneti rendelkezéseket, módosító rendelkezéseket, hatályon kívül helyező rendelkezéseket, valamint a hatályba nem lépésről szóló rendelkezéseket. Minden önkormányzati rendeletben rendelkezni kell annak hatálybalépéséről. A hatálybalépés köthető konkrét dátumhoz, illetve a közzétételhez is. Minden esetben a helyi önkormányzati rendelet tartalma határozza meg azt, hogy annak hatályba lépéséhez mennyi további felkészülési idő szükséges. Fontos garanciális szabály, hogy az önkormányzati rendelet a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettségeket nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.

#### *1.2.5.7 A helyi önkormányzati rendelet módosítása*

A helyi önkormányzati rendeletek módosítása során a módosító rendelkezés megszövegezésére és a módosító önkormányzati rendelet megszerkesztésére a jogszabályszerkesztésre vonatkozó, a fentiekben összefoglalt előírásokat kell megfelelően alkalmazni.

A helyi önkormányzati rendelet módosítására módosító önkormányzati rendelettel vagy az önkormányzati rendelet záró rendelkezései között elhelyezett módosító rendelkezésekkel van lehetőség. A rendeletet módosító rendelkezés nem tartalmazhatja a módosítás hatálybalépésének időpontját, azt minden esetben egy külön rendelkezéssel kell hatályba léptetni, így a módosuló rendelkezések változásának időpontja a módosító rendelkezés hatálybalépésének időpontja. A módosító rendelkezések három fajtája tartalmi szempontból: szöveg-cserés módosítás, újraszabályozás, kiegészítés.

#### *1.2.5.8 Az önkormányzati rendelet melléklete*

A mellékletet akkor kell megalkotni, ha a rendeletben rögzíteni kívánt szabályozási tartalom – annak speciális megjeleníthetősége vagy technikai jellege miatt – nem fejezhető ki átláthatóan az önkormányzati rendelet szakaszai között.

### 1.2.5.9 Az önkormányzati rendeletek megalkotásának rendje

Az **Mötv.** rendelkezései szerint a rendeletalkotás a helyi önkormányzat képviselő-testületének kizárólagos hatáskörébe tartozik és nem ruházható át. A törvény nem kívánja részletesen meghatározni a képviselő-testület munkájának menetét, azonban rögzít olyan rendelkezéseket, amelyeket minden helyi önkormányzat köteles figyelembe venni az önkormányzati rendeletek megalkotása, illetve magának a képviselő-testületnek a működése kapcsán. A részletes szabályokat az SZMSZ tartalmazza.

A **Jat.** 17. §-a értelmében minden esetben szükséges az önkormányzati rendelet előterjesztőjének **előzetes hatásvizsgálatot** lefolytatnia. Önkormányzati rendelet esetén a hatásvizsgálat részletes szabályairól jogszabály nem rendelkezik. A **Jat.** hivatkozott szakasza csak a legfontosabb szempontokat állapítja meg, amelyekre figyelemmel kell lenni.

Vizsgálni kell a tervezett rendelet valamennyi jelentősnek ítélt hatását, különösen a társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait, a környezeti és egészségi következményeit, az adminisztratív terheket befolyásoló hatásait, valamint a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit és a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi, pénzügyi feltételeket.

Az önkormányzati rendelettervezet **előterjesztésére** az SZMSZ-ben meghatározott személyek, így különösen **a bizottságok, a polgármester és a jegyző jogosult**. Külső szervezetek is jogosultak lehetnek önkormányzati rendelet előterjesztésére a feladatkörükkel összefüggésben (pl. civil szervezetek). A rendelet megalkotásának folyamatában a társadalmi részvétel szabályai nem egységesek, az **Mötv.** felhatalmazása alapján minden helyi önkormányzat maga alkotja meg ennek szabályait.

Az **Mötv.** értelmében a helyi önkormányzat **nyílt ülésen dönt** az előterjesztésekről. A képviselő-testület akkor **határozatképes**, ha az ülésen a képviselők több mint fele jelen van. Főszabály szerint a döntés elfogadásához a jelenlévő képviselők több mint felének támogató szavazata szükséges. Mind az **Mötv.**, mind pedig az SZMSZ meghatároz, illetve meghatározhat olyan ügyeket, amelyek eldöntéséhez minősített többség szükséges. 2013. január 1. napjától önkormányzati rendeletet kizárólag minősített többséggel lehet hozni.

Az **Mötv.** rendelkezik arról az esetről is, ha valamelyik képviselő-testületi tagot ki kell zárni a döntéshozatali eljárásból. Erre akkor van lehetőség, ha a képviselőt vagy közeli hozzátartozóját az ügy személyesen érinti. Ilyen esetben a tag nem vehet részt a döntéshozatalban, azonban a határozatképesség szempontjából jelenlévőnek kell számítani.

Az **Mötv.** értelmében az önkormányzati rendelet **érvényességi kelléke a polgármester, illetve a jegyző aláírása**. A kihirdetésről a jegyző gondoskodik, a rendeletet a képviselő-testület hivatalos lapjában, illetőleg a helyben szokásos – az SZMSZ-ben meghatározott – módon kell kihirdetni. 2013. január 1. napjától, amennyiben a helyi önkormányzatnak van hivatalos honlapja, akkor a rendeletet ott is köteles közzé tenni. Az önkormányzat a rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul megküldi a kormányhivatalnak, és a kormányhivatal továbbítja azt a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek.

### 1.2.5.10 Az önkormányzati rendelet helyesbítése

Ha az önkormányzati rendelet **kihirdetett szövege eltér** az önkormányzati rendelet **aláírt szövegétől**, a polgármester vagy a jegyző kezdeményezi az eltérés helyesbítését. Az önkormányzati rendelet a hatálybalépését megelőzően, de legkésőbb a kihirdetést követő hatodik

munkanapon helyesbíthető. Az eltérés megállapítása esetén a helyesbítés megjelentetéséről a jegyző az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon gondoskodik.”<sup>14</sup>

#### 1.2.5.11 A helyi önkormányzat rendeletének vizsgálata a törvényességi felügyelet körében

Az Alkotmánnyal ellentétben az **Alaptörvény** már nem tartalmazza azt a kitétel, hogy a rendelet csak törvényességi okból vizsgálható felül. Így a rendeletek célszerűségi szempontból történő vizsgálata is lehetővé vált. Az **Mötv.** a normakontroll kapcsán különválasztja azt a lehetőséget, ha a rendelet az **Alaptörvénybe** ütközik, mivel ilyenkor az **Alkotmánybíróság** jogosult felülvizsgálni az önkormányzati rendeletet, míg ha más jogszabályról van szó, akkor a közigazgatási bíróság dönthet. Az **Alaptörvény** alkotmányos rangra emelte azt az eljárási rendelkezést, amely szerint a rendeletet annak kihirdetése után haladéktalanul meg kell küldeni a fővárosi vagy megyei kormányhivatalnak. Az **Alaptörvény** a rendelettel kapcsolatban a törvényességi felügyelet egyik konkrét eszközét is tartalmazza: abban az esetben, ha a rendelet vagy annak valamely rendelkezése jogszabálysértő, a kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a rendelet felülvizsgálatát. A törvényességi felügyelet konkrét eszközrendszerét az **Mötv.** tartalmazza, amely a rendelet felülvizsgálatát a Kúria, illetve Alaptörvénybe ütközés esetén az Alkotmánybíróság hatáskörébe utalja.

#### 1.2.5.12 A helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása és ennek pótlása mint törvényességi felügyeleti eszköz

Az **Mötv.** új szabályozási elemeként jelentkezik a törvényességi felügyelet eszközei között az önkormányzati rendeletalkotás pótlása. Helyi önkormányzat esetében erre akkor van lehetőség, ha az önkormányzat **elmulasztja törvényben előírt jogalkotási kötelezettségét** (a törvény végrehajtási rendeletét). Ebben az esetben a **kormányhivatal a Kúriához fordul** a mulasztás megállapítása miatt. A **bíróság** döntésében **határidőt szab** a kötelezettség teljesítésére, amelyet ha az önkormányzat ismét **elmulaszt**, akkor helyette a **kormányhivatal vezetője pótolja a hiányzó végrehajtási rendeletet**. Fontos, hogy ilyen rendelet megalkotása kizárólag származékos jellegű lehet, tehát a **kormányhivatal vezetője az eredeti jogalkotó hatáskört nem gyakorolhatja**. Az így megalkotott rendelet több szempontból különbözik a helyi önkormányzat rendeletétől: a kormányhivatal vezetője írja alá, és azt a **Magyar Közlönyben** kell kihirdetni, valamint a rendelet módosítására és hatályon kívül helyezésére a helyi önkormányzat kizárólag a következő önkormányzati választást követően jogosult. Addig ezt kizárólag a kormányhivatal vezetője teheti meg.

#### 1.2.5.13 Önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése esetére alkotmánybírósági felülvizsgálat kezdeményezése, önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja bírósági felülvizsgálatának kezdeményezése

Ha a kormányhivatal az önkormányzati rendeletet az Alaptörvénnyel ellentétesnek találja, akkor az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatának Kormány általi kezdeményezése iránti javaslatát **indítvány tervezetének** megküldésével terjeszti elő a helyi

14 Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: Útmutató a helyi önkormányzatok által alkotható önkormányzati rendeletekhez (készítette: dr. Agg Barnabás)

önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternél. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter a javaslat megvizsgálását követően – a feltételek fennállása esetén – kezdeményezi a Kormánynál az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangja felülvizsgálatának indítványozását.

Az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya – az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül – kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.

A kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított tizenöt napon belül kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát. A bírósági eljárás megindításával egyidejűleg az indítványt a kormányhivatal megküldi az érintett helyi önkormányzatnak.

## Kérdések

- 1) Milyen önkormányzati szervezeti működési modelleket ismer?
- 2) Melyek a helyi önkormányzás közvetlen és közvetett módjai?
- 3) Melyek a képviselő-testület működését meghatározó legfontosabb jogszabályok?
- 4) A kipontozott helyre írja be a hiányzó fogalmat:
- 5) A helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a ..... gyakorolja.
- 6) Mit szabályoz a képviselő testület SZMSZ-éről szóló rendeletében?
- 7) Sorolja fel a képviselő-testület szerveit!
- 8) Mikor rendelhet el a képviselő-testület zárt ülést?
- 9) Mikor határozatképes a képviselő-testület?
- 10) Igaz vagy hamis a következő állítás?  
Minősített többséget igénylő javaslat elfogadásához a jelenlévő önkormányzati képviselők több mint felének igen szavazata szükséges.
- 11) Igaz vagy hamis a következő állítás?  
*Az Mötv. kizárólagosan, taxatívén meghatározza azon ügyek körét, melyek elfogadásához minősített többséggel hozott döntés szükséges.*
- 12) Mikor tart név szerinti szavazást a képviselő-testület?
- 13) Igaz vagy hamis a következő állítás?  
*A társult képviselő-testületeknél minden érintett településnek megmarad a saját, önálló képviselő-testülete, közvetlenül választott polgármestere, saját költségvetése, minden vagyon az érdekelt település saját, önálló, külön vagyona, az adott települést érintő ügyekben a település saját képviselő-testülete dönt önállóan.*
- 14) Az Mötv. hogyan szabályoz abban az esetben, amikor a képviselő a tisztsége betöltése során nem felel meg a társadalmilag elvárt, méltó magatartásmércének?
- 15) Milyen képviselő-testületi bizottság típusokat ismer? Vannak-e kötelezően létrehozandó bizottságok?
- 16) Igaz vagy hamis a következő állítás?  
A 100 főt el nem érő lakosságú településen kötelező bizottságot létrehozni.
- 17) Mely települések számára kötelező a közös önkormányzati hivatal létrehozása?
- 18) Foglalja össze, hogy milyen új rendelkezéseket vezetett be az Mötv. a polgármesteri tisztség betöltése kapcsán!
- 19) Határozza meg az Alaptörvény és az Mötv. társulásokra vonatkozó rendelkezéseit, azok összefüggéseit!
- 20) Határozza meg a kötelező önkormányzati feladatok jellemzőit!
- 21) Mikor láthat el az önkormányzat önként vállalt feladatot, és mi ennek a feltétele?
- 22) Mely fogalom meghatározását olvashatja a következőkben?  
*Egy kisebb lakosságú önkormányzat vagy társulás egy nagyobb gazdasági teljesítő-képességű, lakosságú települési önkormányzat számára előírt kötelező feladatot törvényében foglaltak szerinti feltételeknek megfelelően, saját hatáskörben hozott döntésével átvállalja.*
- 23) Csoportosítsa a helyi önkormányzatok feladat- és hatásköreit! Az önkormányzati feladatok körében ismer-e további elkülönülést/elhatárolást?

- 24) Igaz vagy hamis a következő állítás?  
*Az Mötv. – az Ötv.-vel szemben – rögzíti, hogy törvény a kötelező feladat- és a hatáskör megállapításánál differenciálni köteles.*
- 25) A kipontozott helyre írja be a hiányzó fogalmat!  
*Az önkormányzati feladat- és hatáskörökön belül egy sajátos kategóriát képez az ....., melyet egyrészt az Országgyűlés telepíthet kizárólag törvényben másrészt a képviselő-testület a rendeletben.*
- 26) Ismertesse az Alaptörvény és az Mötv. államigazgatási hatáskörök átruházására vonatkozó rendelkezéseit?
- 27) Ki/mely szerve hozhat önkormányzati döntést?
- 28) Az Mötv. az átruházott hatáskört gyakorló szervek közül mely új szervet vonta a szabályozás körébe?
- 29) Ismertesse, hogy milyen típusú önkormányzati döntéseket ismer!
- 30) Röviden foglalja össze a döntés-előkészítés folyamatát (térjen ki az előterjesztések, bizottsági munka jelentőségére)!
- 31) Mi történik abban az esetben, ha az önkormányzat határozathozatali kötelezettségét elmulasztotta?
- 32) Igaz vagy hamis a következő állítás?  
*A képviselő-testület a helyi népszavazás eredménye szerint köteles eljárni, azzal ellentétes, vagy attól eltérő döntést nem hozhat törvényesen.*
- 33) Mikor érvényes és mikor eredményes a helyi népszavazás?
- 34) A közvetlen hatalomgyakorlás mely egyéb formáit ismeri?
- 35) A kipontozott helyre írja be a hiányzó fogalmat!  
*A helyi önkormányzat ..... hatáskörben olyan helyi társadalmi viszonyok rendezésére jogosult önkormányzati rendeletet alkotni, melyet törvény nem szabályoz.*
- 36) Mit jelent a származékos jogalkotói hatáskör?
- 37) Határozza meg a helyi önkormányzati rendeletek más jogszabályhoz való viszonyát!
- 38) Mit jelent az önkormányzati rendelet területi és személyi hatálya?
- 39) A kipontozott helyre írja be a hiányzó szót/fogalmat!  
*Az önkormányzati rendelet ..... kelléke a polgármester, illetve a jegyző aláírása.*
- 40) Mi történik abban az esetben, ha a rendelet kihirdetett szövege eltér a rendelet aláírt szövegétől?
- 41) Milyen eljárás követendő abban az esetben, ha a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta?



## 2. A döntés-előkészítő GIS a közszolgáltatásokban

A GIS egy angol kifejezés, a *Geographical Information System* (= földrajzi információs rendszer, vagy röviden térinformatika) széles körben elterjedt rövidítése. A térinformatika az informatika speciális területe, amelyben az információ alapjául szolgáló adatok földrajzi helyhez köthetők. Olyan számítógépes rendszer, amelyet a földrajzi helyhez kapcsolható adatok (1) gyűjtésére, (2) tárolására, (3) kezelésére, (4) elemzésére, a levezetett információk (5) megjelenítésére, a térbeli jelenségek (6) megfigyelésére és (7) modellezésére dolgoznak ki és alkalmaznak a kutatásban, a területi tervezésben, ezen belül főleg a szolgáltatások tervezésében és működtetésében – így a közszolgáltatásokban is.

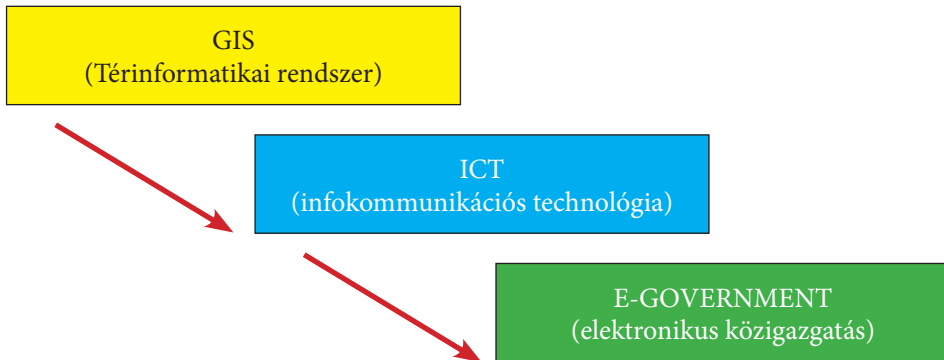
Az USA-ban a biotechnológia és a mikrovilágot kutató nanometria után a GIS alkalmazás a harmadik legjelentősebb alkalmazott tudomány. Európában, s főleg annak középső, keleti felén ez jelenleg még nincs így; a térbeli szemlélet teljes hiánya gyakran akadályozza a szolgáltatásszervezést. Elég a legkirívóbb példára, a közlekedésre gondolnunk, amikor a kötött-pályás tömegközlekedési felújítások egy-egy városrész közlekedését megbénítják, s ezeket még közúti felújításokkal is sikerül szinkronba hozni a teljes káosz elérése érdekében. De érzékletesen kifejezi a GIS jelentette előnyök semmibevételét az is, amikor közüzemi hibaelhárításkor működő vezetékeket vágnak át – térbeli információ híján –, a mentő nem talál hirtelen a betegnek fogadó kórházat vagy egy létesítményről kiderül, hogy nem a megfelelő helyre tervezték és építették.

E fejezet célja a látókörbővítés. Az, hogy felhívja a figyelmet arra, hogyan segítheti a térinformatika (GIS) a települési szolgáltatások működését és a beruházások sikerességét azáltal, hogy döntés-előkészítő, térbeli háttér-információt szolgáltat. Fontos rámutatni arra, hogy a térinformatika alkalmazása olyan, mint az autózvezetés: ahhoz, hogy valaki GIS-t alkalmazzon feladatainak színvonalasabb ellátása érdekében, nem kell térinformatikusnak lennie, de még különösebb informatikai ismeretekre sincsen szüksége. Éppen úgy, mint ahogy autózvezető sem csak gépkocsi konstruktőr vagy autószerelő lehet. A GIS egy eszköz, amely kérdéseinkre válaszol, akkor is, ha nincs semmilyen informatikai képzettségünk.

### 2.3 A térinformatikai rendszerek típusai és igazgatási alkalmazási területei

A térinformatikai rendszerek használata a központi és a helyi igazgatásban nem új dolog. Statisztikai adatokat ábrázolnak térben, térképen; gondoljunk a választási eredmények térképeire, a közüzemi térképekre vagy a rendezési tervekre. Az Internetre alapuló technológiák lehetővé teszik, hogy a térinformáció széles körben megismerhetővé, alkalmazhatóvá váljon. A várostervezési, település-gazdálkodási, közlekedési, oktatási, egészségügyi, műszaki stb. szakágazatok termékei, szolgáltatásainak térbeli vetületei elektronikus úton azonnal megjelenhetnek egyrészt a közigazgatás belső szervezeti egységeinél, a szolgáltatásokat konkrétan végző cégeknél vagy éppen az azokat igénybevevő állampolgároknál. Ma már nem mindenki lepődik meg azon, ha – elsősorban persze külföldön – egy buszmegállóban térképen látja és hangszórón hallja is a következő járat helyzetét és a megállóba történő érkezését. Mint arra az előző fejezetben utaltunk, a közérdekű információhoz elektronikus úton

történő azonnali hozzájárulás növeli a közigazgatás hatékonyságát, átláthatóságát, ellenőrizhetőségét. Ez természetesen igaz a térbeli vetületű, térképen ábrázolható szolgáltatásokra is. Ez utóbbiak sokszorosítása, közzététele, továbbítása különösen idő- és költségigényes eljárás volt a „hagyományos” igazgatási munkamódszerekkel (nagy méretű térképlapok készítése, színes fénymásolása, kézbesítése). Az új formátumú térbeli információ kis munkaráfordítással felújítható, korrigálható, változtatható, s mindez a termelékenységet, valamint a szolgáltatási színvonalat is gyorsítja. Az ICT, a szoftver és az elérhető árú hardver összekapcsolódása révén megvalósulhat(ott) a térinformatika (GIS) megjelenése a modern, ún. elektronikus igazgatásban.



A GIS beépülése az elektronikus közigazgatásba

A térinformatika az 1980-as években kezdett el terjedni Magyarországon (is) a tudomány és a gyakorlat minden területén. A településirányítással kapcsolatos alkalmazásainak kidolgozásával, leírásával könyvtári szakirodalom foglalkozik. Az igazgatásszervezők részére kiadott tankönyvek a térinformatika számítástechnikai, kartográfiai vonatkozásait negligálják, ezért az ehhez a fejezethez ajánlott szakirodalomként is olyan könyveket jelölünk meg, amelyek elolvasása nem kíván informatikai előképzettséget, s csak az alkalmazási területek bemutatására hagyatkoznak (Kertész 1997 és Tózsza 2001).

Ez a fejezet a térinformatika települési alkalmazásait térinformatikai, illetve informatikai alapokkal nem rendelkező olvasók számára, kaleidoszkóp-szerűen, alkalmazás-orientáltan mutatja be konkrét, többnyire magyarországi önkormányzati alkalmazásokon, fejlesztéseken keresztül. A témakör bemutatása nem teljes, de a tartalom megismerése után az olvasókban kialakulhat egy kép arról, hogy a harmadik évezredben, Magyarországon a térinformatikát milyen feladatok ellátására és hogyan használhatja a helyi igazgatás és az önkormányzat. Nem mellékes az sem, hogy a térinformatika – természeténél fogva – része az elektronikus közigazgatás eszköztárának, s mint ilyen, lényeges szerepe lesz a jövőben realizálódó közigazgatási reform folyamatában.

A településekkel foglalkozó alkalmazási területet három szempont szerint csoportosíthatjuk: nyilvántartás-, eszköz- és döntésorientált rendszerek. A nyilvántartás-orientált GIS *adatbank* jellegű, az eszköz- és döntésorientált GIS viszont, a bemenő adatokhoz képest új adatokat generáló és szolgáltató *információs* rendszer. Tehát egy térbeli adatokkal dolgozó adatbank és a GIS között alapvető különbség, hogy míg az előző esetében a bemenő adatok lehívása, csoportosítása történik, addig az információs rendszer esetében a lehívott adat már a bemenő adatok valamilyen feldolgozásának az eredménye, azaz minőségileg új információ.

Nyilvántartás-orientált	Eszközorientált	Döntésorientált
Népesség, infrastruktúra (közút, közterület, közmű, közüzem), ingatlan.	Rendezési tervezés, navigáció (GPS), területhasznosítás, diszpécser rendszerek <sup>1</sup> .	Területminősítés, helykiválasztás (site selection), területi statisztikák.

A GIS eszköz alkalmazási területei a nyilvántartás, az eszköz és a döntési funkció szempontjából

## 2.4 Nyilvántartás-orientált GIS

Ide tartoznak például az állami digitális alaptérképek, a nemzeti szintű kataszteri programok termékei, amelyekhez minden területi GIS-nek illeszkednie kell az egységes adatkezelést (*kompatibilitást*), térbeli referenciát (*térképi vetületet*), valamint a tájékozódást (*navigációt*) biztosítandó. A nyilvántartás-orientált térképi adatbázisokat mind az államigazgatás területi szervei, mind az önkormányzatok polgármesteri hivatalai széles körben alkalmazzák, elsősorban az ingatlanvagyon számontartására és a vonalas műszaki infrastruktúra (gáz-, víz-, csatorna-, elektromos vezetékek) elhelyezkedésének pontos, naprakész, térképi nyilvántartására és ábrázolására.

Az ilyen elektronikus, digitális (térképi) adatbázisok célja a hatósági ellenőrzés, felügyelet, igazgatás (pl. engedélyek kiadása), karbantartás, tájékoztatás (pl. tulajdoni lap másolatok kiadása). Használóik a helyi önkormányzatok és a dekoncentrált szervek, jelesen elsősorban a földhivatalok.

A műszaki nyilvántartások a polgármesteri hivatal törvényileg meghatározott kötelező és legfontosabb alapnyilvántartásait foglalják magukba. A rendszerekbe beépíthetik a kötelező és az opcionális statisztikai kimutatások és jelentések formai és tartalmi előírásait, így ezek a dokumentumok gombnyomásra elkészíthetők. A műszaki nyilvántartásokat felkészítették a külső autonóm szervezetekkel (pl. a közüzemi vállalatokkal), valamint a nagy országos informatikai rendszerekkel és programokkal (pl. TAKARNET<sup>15</sup> – [www.takarnet.hu](http://www.takarnet.hu) –, OTeIR, MTeIR stb.) való kapcsolattartásra, szabványos felületeken keresztül lehetővé téve az *on-line* vagy automatizált, *off-line* adatcserét.

A komplex vagyongazdálkodási rendszerek a hivatal vagyongazdálkodási és pénzügyi osztályainak nyújtanak alapvető segítséget. Az ingatlanok törvényben előírt vagyongazdálkodási alapadatait (az ingatlan és tárgyi eszköz tételes értéknyilvántartását az ingatlanok hasznosítását (pl. bérbeadását) egyaránt nyilvántartják. Lehetőség van az ingatlanállomány tulajdoni viszony-változásainak követésére és a vagyongazdálkodással kapcsolatos pályázattási tevékenység koordinálására is. Itt említhetők az építésigazgatás,

15 A TakarNet egyrészt biztosítja a földügyi szakág hivatalainak számítógépes összekapcsolását, másrészt lehetővé teszi a földhivatali adatbázisok távoli adathozzáférést külső felhasználók (regisztrált, fizető felhasználók), pl. bankok, közigazgatási intézmények, önkormányzatok, közjegyzők, ügyvédi irodák számára. 2002. június 10-én az ország összes körzeti földhivatalában megkezdődött a TakarNet hálózaton keresztüli tulajdoni lap másolás-szolgáltatás. Azóta mindegyik körzeti földhivatal szolgáltat tulajdoni lap másolatot nemcsak saját illetékességi területéről, hanem az ország bármely részéről. Külső felhasználók 2003. április óta csatlakozhatnak a hálózathoz.

a város- illetve területrendezés, a polgári védelem és a katasztrófaigazgatás helyi hatósági feladatait, valamint a környezetvédelem és zöldterület-kataszter feladatait térbeli adatokkal segítő rendszerek is.

## 2.5 Eszköz-orientált GIS

A GPS (Global Positioning System) megjelenése nem csak a tengeri és légi közlekedés irányítását forradalmasította, hanem a szárazföldi (közúti, vasúti) személy- és áruszállítást is hatékonyabbá és kényelmesebbé tette az egyes járművek helyzetéről nyújtott, folyamatos térképes tájékoztatás útján.

A terület- és településrendezési tervezés térképi anyaga ma már többnyire digitális formátumú térképekben is realizálódik, s erre a GIS rendszerek ideális eszközt jelentenek. A terület- és településrendezési tervezés részeit a térképes *szerkezeti terv*, a szintén térképes *szabályozási terv* és a szöveges építési szabályzat jelenti. A szerkezeti terv térképe a terület (régió) vagy a település egész közigazgatási területén belül ábrázolja a vonalas műszaki infrastruktúra (vasút, közút, közüzemi vezetékek) elemeket, valamint a vízrajzot és a területhasznosítási kategóriákat. A szabályozási terv térképe pedig a településeken és/vagy a település egyes részein belül ábrázolja az egyes területhasznosítási kategóriákat, a műszaki infrastruktúra elemeit és a beépítési típusokat, altípusokat. A szabályozási tervek a településeket, ill. a településrészeket beépítési övezetekre bontva ábrázolják, ezért fő funkciójuk az övezetgenerálás. Az egyes övezeteken belül minden egyes építési ingatlan helyrajzi- vagy más azonosítószámát is tartalmazzák, úgyhogy a szabályozási terv térképe a vagyongazdálkodási, ingatlan nyilvántartási adatbank szerepét is elláthatja. Az eszközorientált GIS típusra példát jelent a TAKAROS (Térkép Alapú KAtaszteR Országos Számítógépesítése).

A területhasznosítási térképek a rendezési terv térképei mellett számos más gyakorlati területeken alkalmazhatók, elsősorban az ágazati irányítás és a földtudományi kutatások terén. A területhasznosítási térképeket az utóbbi két évtizedben egyre gyakrabban a műholdak által készített felvételekből állítják elő. A műholdas felvételek területhasznosítási térképi alapként történő felhasználását részletezi Csató–Tózsá (2007).

A „terület-orientált” közszolgáltatási rendszerek működését és hatékonyságát (pl. a közlekedés- és forgalomirányítás, a bűnüldözés és rendfenntartás, a tűzoltóság és a katasztrófa-elhárítás, valamint a stratégiai tervezés terén manapság digitális, interaktív, térképi (térinformatikai) alapon álló operációs vagy diszpécser rendszerek segítik.

A térinformatika „legintelligensebb” megjelenési formája az ún. döntés-előkészítő szerep, ahol a GIS „adottságai” leginkább érvényesülhetnek. Amikor digitális térképsorozatot hasonlítunk össze egymással, akkor egyrészt időről időre lehet ugyanazon területet ábrázolni a térképeken, így a változások nyomon követhetők. Az ilyen alkalmazási módot idegen szóval *monitoring*nak nevezzük.

Különböző térképek egymással való összehasonlítása lehetővé teszi azt, hogy a GIS szoftver értékeljen és kiválasszon bizonyos helyeket a térképen. Ehhez ki kell választani az adott értékelési szempontból kulcsfontosságú tényezőket, s ezeket súlyokkal kell ellátni. A súlyozott térképek integrálásának eredménye egy terület-minősítési térkép, melynek alapján megmondható, hogy valamilyen tevékenységre az adott térképen ábrázolt területen belül hol vannak a legkedvezőbb vagy a legkedvezőtlenebb adottságokkal rendelkező helyek. A *területminősítési (assessment)* és az ezzel összefüggő *helykiválasztási (site selection)* funkciók

jelentik a GIS legmagasabb rendű alkalmazási módszereit a településirányításban (is). A területminősítési és helykiválasztási funkciók lehetővé teszik, hogy a GIS olyan kérdésekre adjon választ, hogy pl. környezetszennyeződés szempontjából egy-egy területen belül hol vannak a legveszélyeztetettebb pontok, hol korrelálnak az egyes betegségek előfordulási gyakoriságai valamely környezetszennyező anyag jelenlétével, valamilyen tevékenység folytatására a fizikai és a társadalmi gazdasági környezet hol, milyen mértékben kedvező vagy kedvezőtlen adottságokat kínál és így tovább. Az ilyen kérdésekre adott válaszok már feltételezik egy intelligens, döntésorientált GIS alkalmazását, hiszen a kérdésekre adott válaszok valóban döntés-előkészítő háttér-információt jelentenek.

A térinformatikai alkalmazások csoportosításának egy másik megközelítése (Márkus 2005) szerint a döntés-előkészítést szét lehet bontani az **elemzés**, a **modellezés**, a **tervezés** és a **megfigyelés** szintjeire.

NYILVÁNTARTÁS: adatszolgáltatás. Mi, hol van és mennyi?	ELEMZÉS: területi statisztika, szintézis. Mi, milyen, és miért olyan?
TERVEZÉS: döntés-előkészítés. Mi, hol legyen?	MODELLEZÉS: Mi történik, ha?
MEGFIGYELÉS (angolul monitoring): folyamatos adatgyűjtés, trendelemzés. Mi, hol, hogyan változik?	

A GIS eszköz alkalmazási területei a nyilvántartási, az elemzési, a tervezési, a modellezési és a megfigyelési funkciók szempontjából

A közigazgatási urbanisztika<sup>16</sup> a településtan mellett az infrastruktúra-gazdasággal is foglalkozik. Ebben, a közfeladatokat és közszolgáltatásokat az infrastruktúra (a szolgáltatások összessége) szempontjából közelítik meg és tárgyalják. A települési infrastruktúra szakterületeit Kőszegfalvi (1991) nyolc logikai csoportba sorolta. A települési infrastruktúrával összefüggő szolgáltatásokat a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán is ennek a felosztásnak megfelelően oktatják. Ezért, amikor a települési és részben területi közszolgáltatásokat tekintjük át egy eszköz – a térinformatika – alkalmazása szempontjából, akkor ez a nyolc infrastruktúra-terület látszik legcélszerűbb sorvezetőnek.

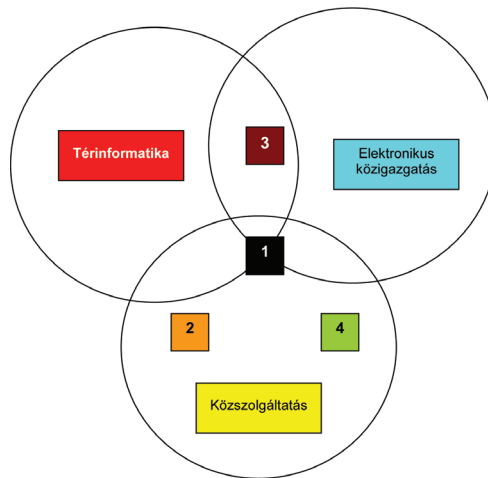
A települési és területi közfeladat-ellátásban alkalmazott döntés-előkészítő térinformatika az elektronikus közigazgatás és/vagy a közszolgáltatás része. Mielőtt az alkalmazások sokszínű palettája megjelenik, pontosan meg kell határozni, hogy a bemutatásra kerülő vizuális példák<sup>17</sup> a **térinformatika**, az **elektronikus közigazgatás** és a **közszolgáltatás** nagy területeinek milyen szegmenseit fogják képviselni?

16 Közigazgatási urbanisztika: a településtan speciális megjelenése az igazgatásszervező képzésben: Lackó (1988), Ehleiter (2005)

17 Tózsza (2008) alapján

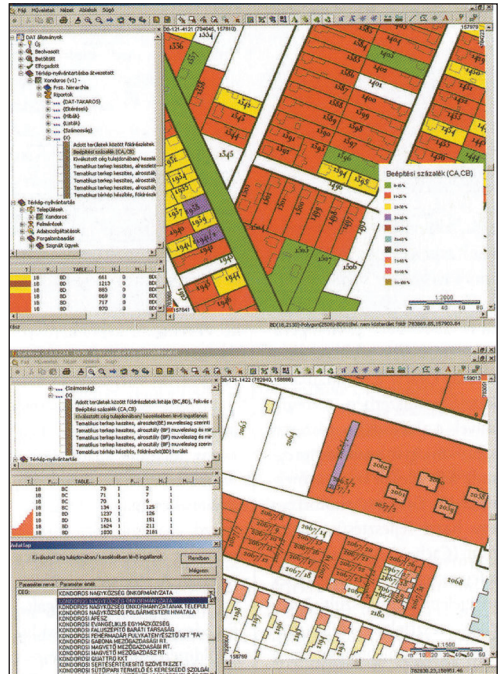
1. Lakás- és ingatlangazdálkodás	5. Település-egészségügyi szolgáltatások: köztisztaság, hulladékkezelés, zöldterület gazdálkodás, kéményseprés, tűzvédelem, temetkezés, településtisztaság (szennyvízkezelés)
2. Közösségi szolgáltatások: a humán infrastruktúra elemei: oktatás, egészségügyi és szociális ellátás	6. Logisztikai szolgáltatások: közlekedés, szállítás, raktározás
3. Közüzemi szolgáltatások: vízközmű, energiaellátás, távközlés	7. Rekreációs szolgáltatások: sport, rekreáció, szórakozás, egészséges életmód, természeti és épített környezet védelme, művelődés, közösségi tér, művészetek
4. Fogyasztási és személyi szolgáltatások: kereskedelem, karbantartás, személyi szolgáltatások	8. Település-irányítási szolgáltatások: településfejlesztés, rendezési tervezés, építésügy, helyi közbiztonság, katasztrófa-menedzsment, honvédelem

A települési infrastruktúra elemeinek logikai csoportosítása, amely tartalmában lefedi a közzolgáltatások és közfeladatok összességét

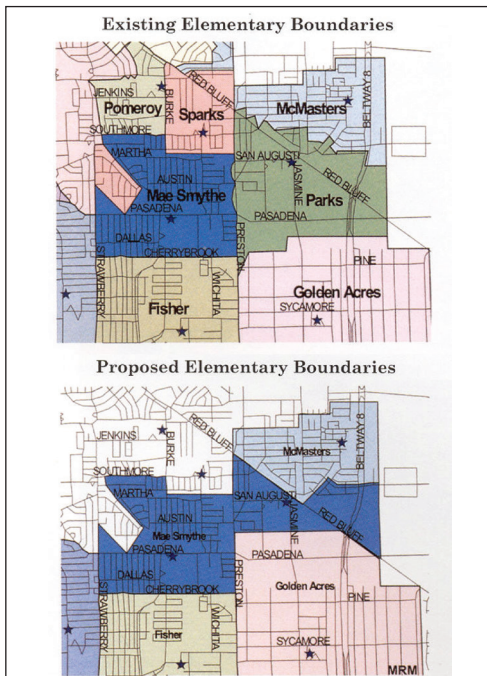


	kapcsolat	példa
1	GIS-E-közig-közzsol	védelmi szolgáltatás (rendőrség, árvíz- és katasztrófa, tűzoltóság)
2	GIS-közzsolg.	közlekedési és közüzemi operációs rendszerek, oktatás
3	GIS-E-közig	építési és egyéb szakhatósági engedélyezés, területfejlesztés
4	E-közig-közzsolg	okmányirodák, elektronikus adózás

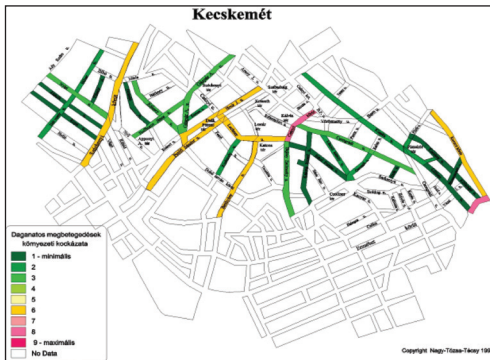
A GIS alkalmazások kapcsolata a közfeladat-ellátással és az elektronikus közigazgatással



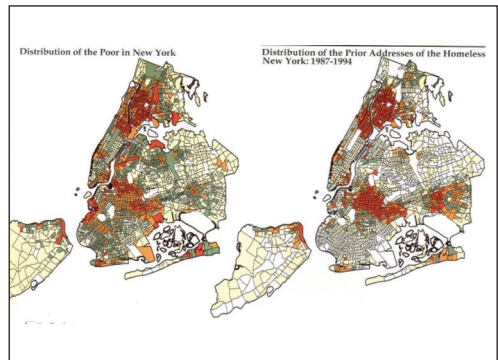
1. A lakás-, ingatlan- és vagyongazdálkodásban a GIS lehívható, csoportosítható, kikereshető térbeli információval (ár, érték, bevétel, tulajdonjog, helyrajzi szám, cím, beépítési típus és százalék, hasznosítás, funkció, közüzemi bekötések tekintetében) segítheti az önkormányzati döntéseket. A helyrajzi térképeket légi vagy műholdfelvételek képeivel lehet kombinálni.



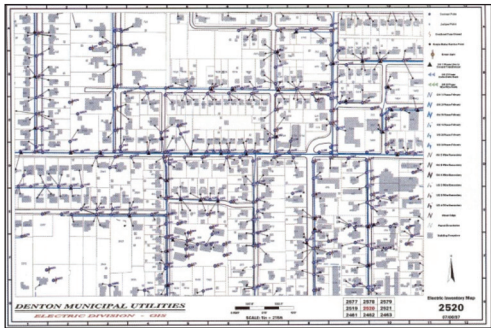
2. A humán infrastruktúra és a GIS döntéstámogatás az oktatásban: pl. a jelenlegi iskolai körzetek (fent) és a demográfiai és közlekedési helyzet alapján javasolható új körzethatárok (lent)



**2. A humán infrastruktúrában a környezeti szennyező hatások együttes GIS-értékelése – pl. a daganatos megbetegedések rizikója szempontjából – az egészségügyi ellátás hatékonyságát segítheti**



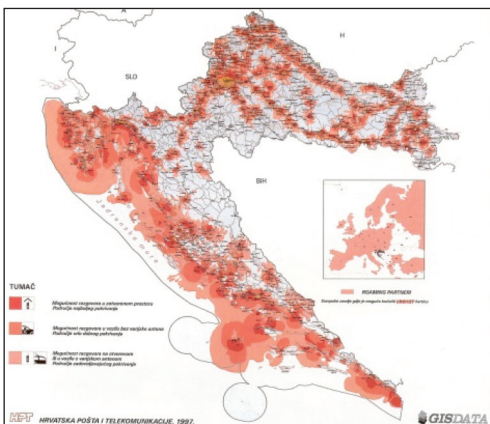
**2. A humán infrastruktúra és a GIS döntéstámogatás a szociális ellátásban: pl. a hajléktalanok számának térbeli ábrázolása egy városrészben megkönnyíti a gondozás szervezését**



**3. Közüzemi döntéstámogatás. Az elektromos ellátórendszer működtetésében (monitoring, karbantartás, hibaelhárítás, fejlesztés)**



**3. Közüzemi döntéstámogatás. Közterületeken az összes vonalas műszaki infrastruktúra ábrázolása**

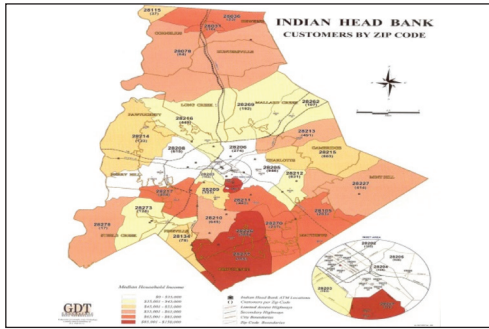


**3. Közüzemi döntéstámogatás. A mobil szolgáltatás lefedettségének fejlesztése.**

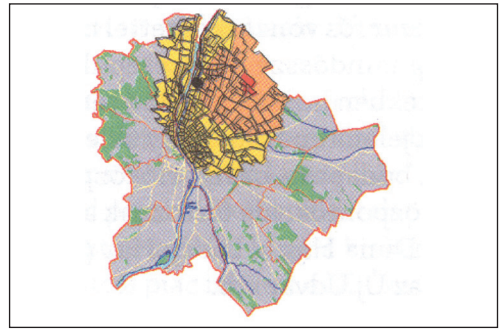


**3. Közüzemi döntéstámogatás. A szennyvízcsatorna hálózat fenntartása, fejlesztése, tervezése.**

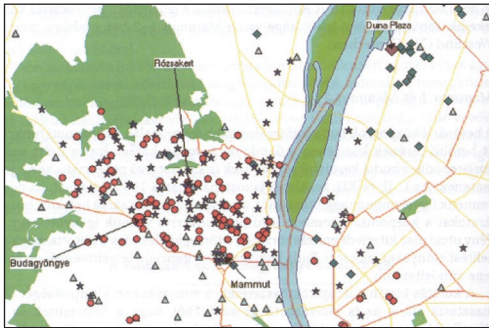




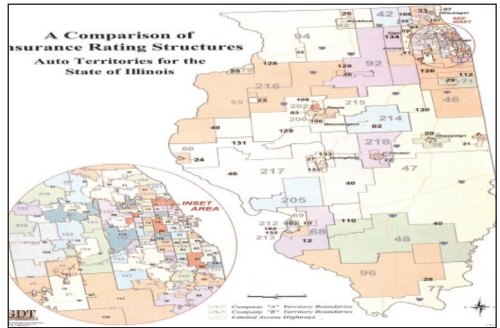
4. Személyi szolgáltatások és a GIS döntéstámogatás: bankok vonzáskörzeteinek tervezése a népesség jövedelemszint adatainak ábrázolásával



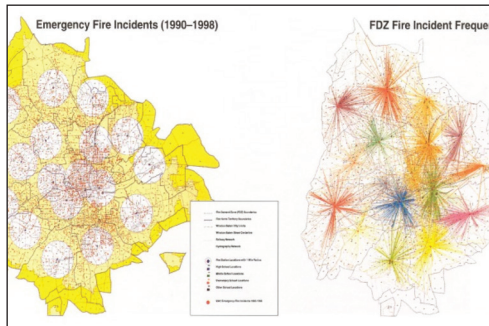
4. Személyi szolgáltatások és a GIS döntéstámogatás: az egyes plázák vásárlóinak térbeli differenciálása és a közlekedés tervezhető



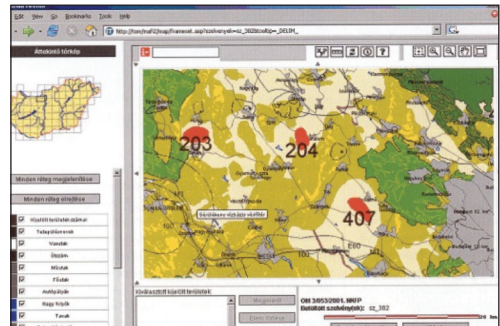
4. Személyi szolgáltatások és a GIS döntéstámogatás: a plázák vonzáskörzetében a lakosság demográfiai, jövedelmi adatai alapján differenciált marketingstratégia készíthető



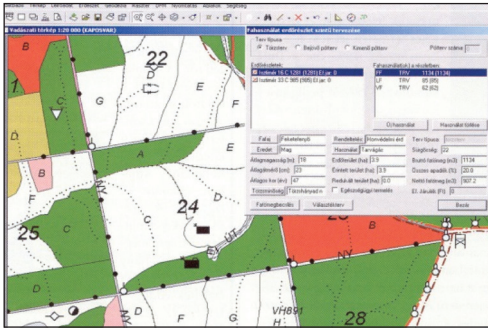
4. Személyi szolgáltatások és a GIS döntéstámogatás: biztosítótársaságok konstrukcióinak térbeli ábrázolása, eloszlása, a jövedelmi összefüggések feltárása



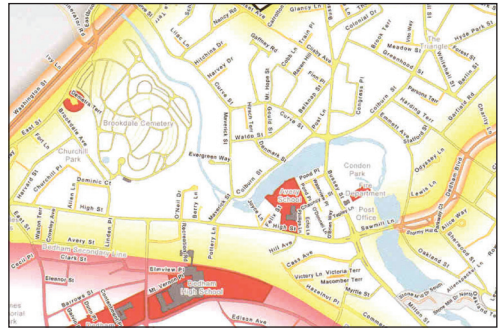
5. Településkörnyezeti szolgáltatások és a GIS döntéstámogatás: a tüzeset-gyakoriság és a kiterjedési idő ábrázolásával a tűzoltás hatékonysága növelhető



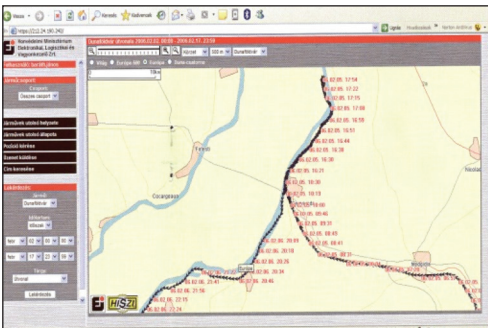
5. Településkörnyezeti szolgáltatások és a GIS döntéstámogatás: a hulladéklerakó telephelyek kiválasztásában számos természeti-társadalmi tényezőt kell figyelembe venni



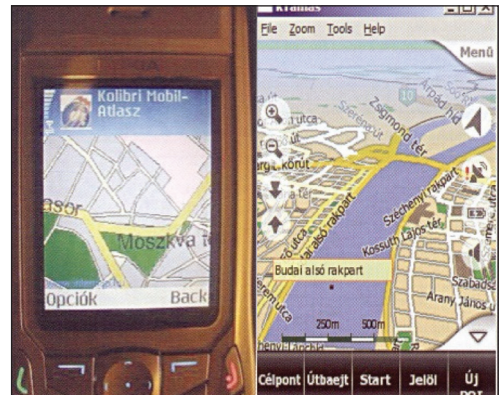
**5. Településkörnyezeti szolgáltatásokban** GIS döntéstámogatás: zöldterület kataszter: a növényzet faj, életkor, állapot, látogatottság adataival



**5. Településkörnyezeti szolgáltatásokban** GIS döntéstámogatás: a téli hó- és síkosság-mentesítésben a szórás útvonalának, a kiszórt anyag mennyiségének, minőségének tervezése



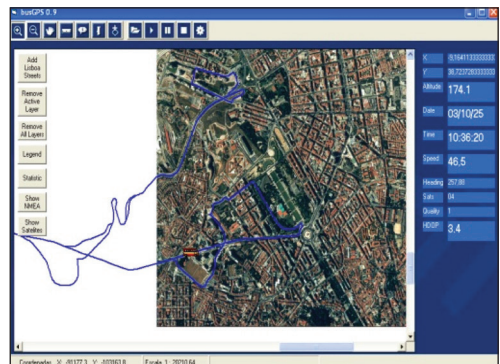
**6. Logisztikában** GIS döntéstámogatás: a szállítócégek flottamenedzsmentjében az útvonal, idő és szállítmány valós idejű nyilvántartása



**6. Logisztikában** GIS döntéstámogatás: a GPS útvonaltervező navigációs rendszerek naprakész forgalmi információkkal bővülve



**6. Logisztikában** GIS döntéstámogatás: egy-egy terület közlekedési infrastruktúrájának a tervezése forgalomterhelési adatok térbeli ábrázolása alapján



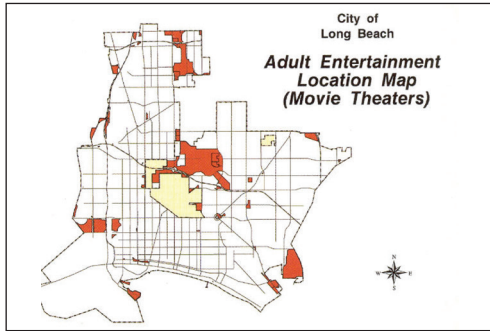
**6. Logisztikában** GIS döntéstámogatás: a tömegközlekedési eszközök valós idejű járatszervezése a mindenkori forgalmi helyzethez igazítva



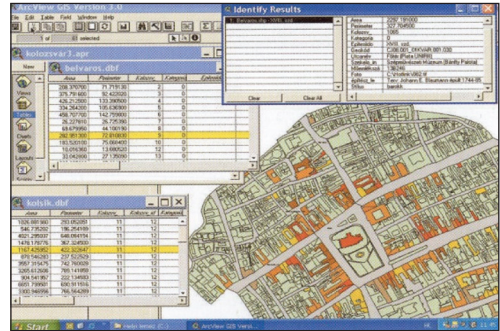
**7. Rekreációs szolgáltatások és a GIS döntéstámogatás:** a turista útvonalak és a desztinációk tervezését segítik a nemzeti parkok interaktív térképei



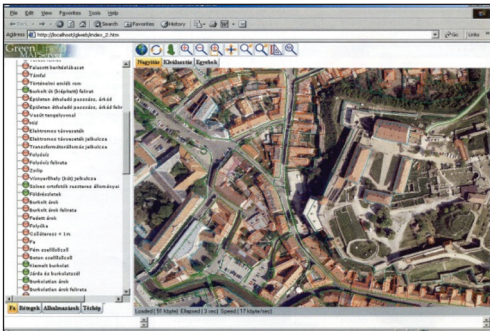
**7. Rekreációs szolgáltatások és a GIS döntéstámogatás:** a zajtérkép a hangnyomás területi eloszlásával a védekezés tervezését segíti



**7. Rekreációs szolgáltatások és a GIS döntéstámogatás:** a felnőtt szórakoztatóipar „tűrelmi” zónáinak a kijelölése demográfiai, közlekedési, területhasznosítási adatok alapján



**7. Rekreációs szolgáltatások és a GIS döntéstámogatás:** a műemlékek nyilvántartása fenntartásukat, látogathóságukat teszi tervezhetőbbé



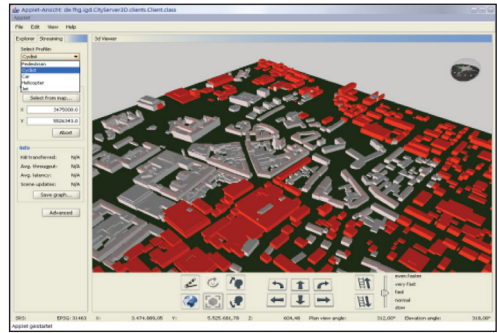
**8. Településirányítási és tervezési szolgáltatások és a GIS döntéstámogatás:** a vagyongazdálkodás és az infrastruktúratervezés területén



**8. Településirányítási és tervezési szolgáltatások és a GIS döntéstámogatás:** a településrendezési tervben a szerkezeti és a szabályozási tervek



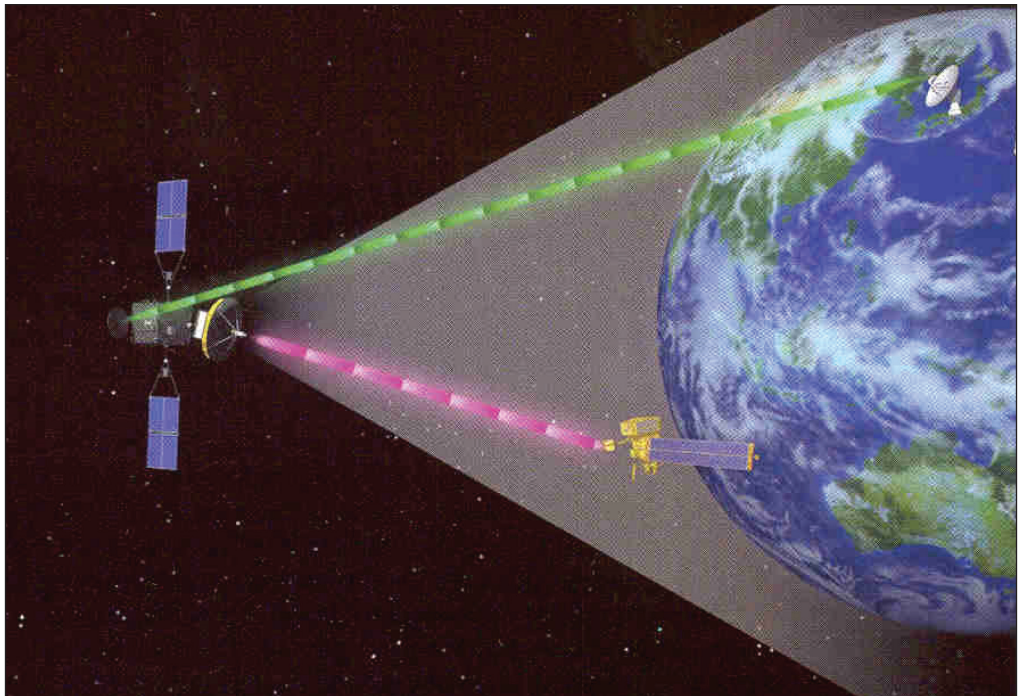
**8. Településirányítási és tervezési szolgáltatások és a GIS döntéstámogatás:** az építéshatósági ellenőrzésben a megtörtént beépítés és az engedélyezett objektumok összehasonlítása



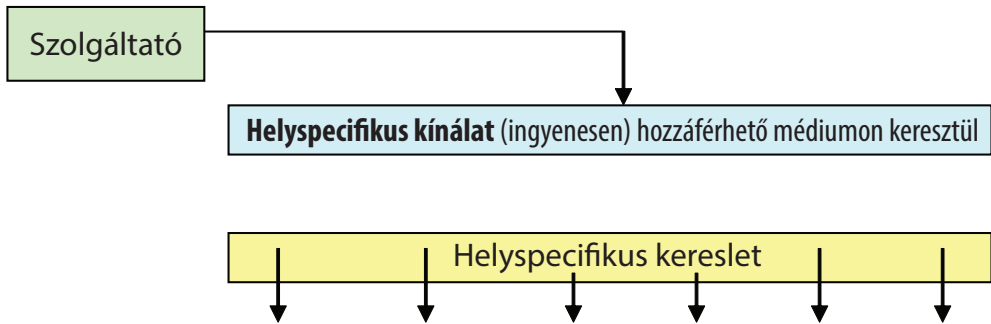
**8. Településirányítási és tervezési szolgáltatások és a GIS döntéstámogatás:** 3D-s várostervezéssel a megfelelő területek és látványtervek kiválasztása

## 2.4 Összefoglalás

„Meggyőződésem, hogy szükségünk van a 'digitális Földre' – bolygónk olyan háromdimenziós, sokféle felbontású ábrázolására –, melyen óriási mennyiségű, földrajzilag azonosítható adatot tüntethetünk fel.” Al Gore 1998-ban elhangzott, sokszor idézett szavai a megvalósuló jövőt vetítették előre: 2005-ben az Egyesült Államok kormánya a három legfontosabb technológia között tartotta számon a térinformatikát, amely jelentőségében ma már közvetlenül a biotechnológia és a nanotechnológia után következik.



A „Digitális Föld” modellje: a képképző, helyzettudatos, interaktív információ



A GIS sikerének kulcsa a helyfüggő, a földrajzi helyhez kötődő marketing, ill. üzletpolitika. A helyzettudatos igény, a helyzettudatos kereslet fontosságának a felismerése készíti arra az információs társadalom terciér ágazatát, hogy helyzettudatos, helyfüggő kínálatot „gyártson”. A kínálat földrajzi, helyzettudatos információtartalmának pedig lehetőleg ingyenesnek vagy nagyon olcsónak kell lennie, s így a siker, az eladás biztosított.

Az információs társadalom üzletpolitikája a testre- és helyszabott kínálat ingyenes házhozszállítása: ennek egyedüli adekvát eszköze a térinformatika és az információ-kommunikációs technológia konvergenciája

Mi bizonyítja a fentieket? A „térinformatika” és a „GIS” kifejezések előtt a hétköznapi ember, a jogász, az igazgatásszervező, a bölcész, orvos általában még ma is értetlenül áll, holott ez a szakterület már több mint három évtizede létezik, és a közigazgatási gyakorlat sem kivétel az alkalmazása alól. Ugyanakkor 2005-ben történt valami, aminek révén a térinformatika néhány hónap alatt soha nem látott dinamizmussal foglalta el helyét a hétköznapi ember életében, még ha a felhasználói sokszor nincsenek is ennek tudatában. A GPS-es helymeghatározás, az internetes széles sáv, a 3G mobiltechnológia rohamos fejlődése magával hozta a webes útvonaltervezők, az interaktív térképek, a mobil navigációs rendszerek fejlődését és a hozzájuk kötődő üzleti tranzakciók, szolgáltatások tömegét. A szolgáltatásokhoz való hozzáférés platformjának és információjának térítésmentessége, vagy nagyon olcsó formája kulcskérdés. Mi bizonyítja ezt? Az olyan rendszerek, mint a Google Earth, amely hetek alatt közismert fogalomná vált, s nagy hatást gyakorol a térinformatikára is, egyben elfogadottabbá, ismertebbé is teszi azt. A földfelszín egészére ingyenes rálátást nyújtó Google Earth nincsen egyedül: a World Wind (NASA), a Virtual Earth (Microsoft), a Google Maps, vagy a Yahoo Maps hasonló üzletpolitikával működnek. A globális, és elég jó felbontású műholdfelvételek ingyenes közreadása eddig soha nem remélt tömegű felhasználót generált. Mindez a térkép, a tér-alapú információk és téradatok segítségével a helyzettudatosságot növelik az emberek millióiban. Ez pedig az információs társadalom új típusú üzletpolitikájának a sarokköve – tehát nem véletlen, hanem kőkemény üzleti érdeke a globális, multinacionális szolgáltató és termékgorgalmazó cégeknek! Az Al Gore által felvázolt digitális Föld a helyhez köthető, helyzettudatos adathálózatok Földje nem más, mint az információs társadalom új piactere. A térinformatika pedig ennek a piacérnek az alapja, a lételeme. Ez azt jelenti, hogy hosszabb távon nem lehet eléggé túlbecsülni a jelentőségét.

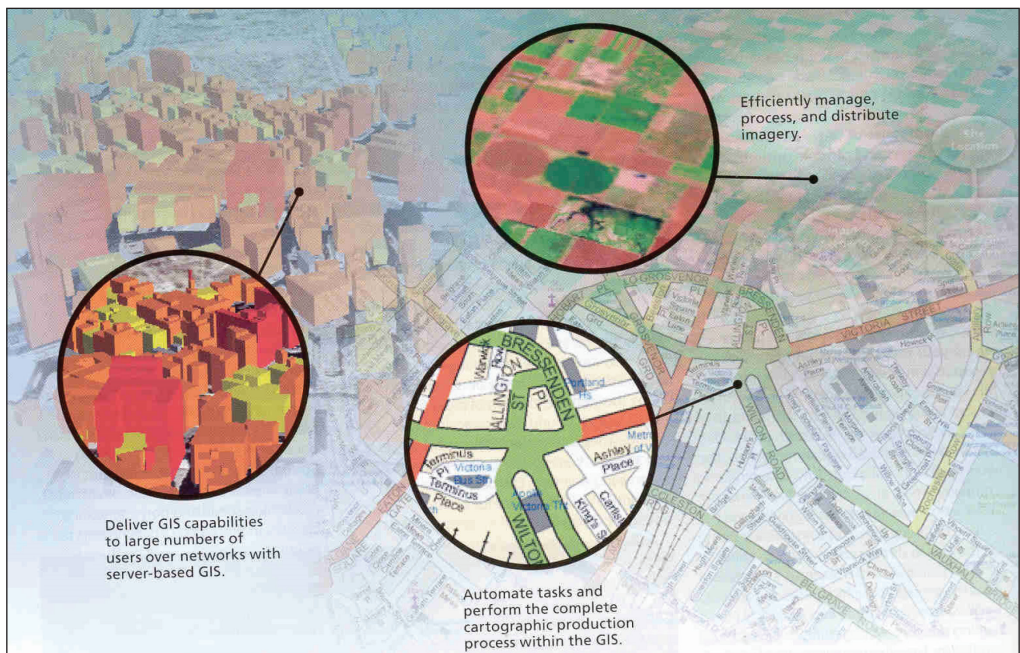
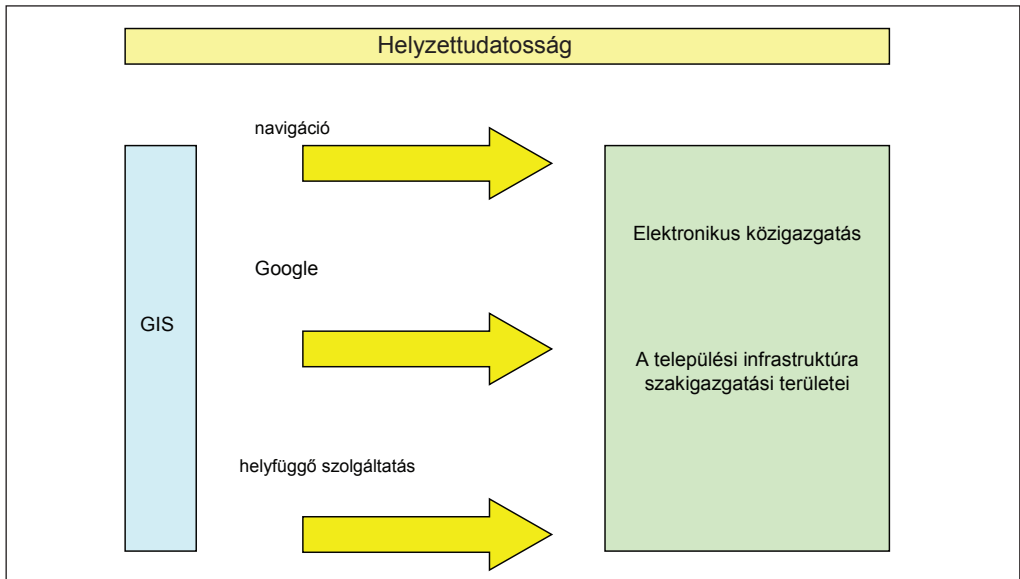


A térinformatikai robbanás két katalizátora: a navigációs rendszerek (fent) és az egész világot behálózó Google Earth típusú, ingyenesen hozzáférhető, helyzettudatosságot fejlesztő műholdas képrendszerek (lent)



Detrekői Ákos akadémikus szintén a helyfüggő adatok kultúrájának terjedésében látta a térinformatika jövőjét. A Google és a Microsoft interneten olcsón hozzáférhető nagy adatbázisai, valamint az intelligens közlekedési rendszerek jelentik azt a húzóerőt, amivel a közigazgatásban az infrastrukturális fejlesztések helyfüggő adatai egyre szélesebb körben nyernek létjogosultságot.

A nemzeti fejlesztési tervek operatív programjai egyre inkább nevesítik a térinformatikát, de áttételesen szinte mindenütt megjelenik a GIS-re építkező helyfüggő vagy helyzettudatos alkalmazások támogatásának lehetősége. Az elektronikus közigazgatás önálló operatív programjaiban például a megjelent az egységes ingatlan-nyilvántartás rendszere iránti igény, és a tulajdonjogra, jelzálogra, földvédelemre, földhasználatra vonatkozó információk közhiteltes tárolása, a változások folyamatos nyomon követése és regisztrálása szintén térinformatikai fejlesztés kérdése.



A GIS e-közigazgatási penetrációját látványosan igazolják a 2005-től rohamosan fejlődő, az információs társadalom polgárainak helyzettudatosságát formáló ICT szolgáltatások. Internettel, mobiltelefonnal, GPS-szel, digitális helyi TV-vel olyan szolgáltatások kínálata jelenik meg, amely a terméket testre szabja a helyi igényszintnek és -formának megfelelően. Az intelligens, helyfüggő közlekedés, közüzem, építéshatósági ügyintézés és rendezési tervezés hétköznapi eszközökké válnak, és ez vezet el fokozatosan a helyi igazgatás helyzettudatos (GIS alapú) infokommunikációs eszközökkel való telítéséhez, az igazgatási döntéseknek a térbeli információval történő támogatásához!

A döntéstámogató térinformatika bevezetése az önkormányzati és államigazgatási szolgáltatásokba stratégiát is kíván. A közigazgatási-térinformatikai stratégia céljaként rá kell világítani, hogy a közszolgáltatások modernizációjához és a színvonal emeléséhez a GIS hogyan járul hozzá. A GIS – a stratégia szerint – tehát a GIS:

Vizuálissá és költséghatékonyá teszi az ingatlan- és földügyi nyilvántartást, ügyintézését.	A szolgáltatás tervezésében vizualizálja a munkanélküliség és szegénység földrajzi határait és korlátait.	A földrajzi korlátok feloldásában a vizuális tartalom segítségével az oktatás és továbbképzés hatékonyabb, különösen,
ha a térinformatika mind a web-es, mind a mobil alapú, mind pedig a digitális interaktív televízió által kívánt infokommunikációs csatornán is megjelenik.		

### A „Digitális Föld” koncepciójának realizálása a települési térinformatikában

A stratégia a társadalmi és gazdasági irányok mellett kiemelt és megkülönböztetett szerepet szán az oktatásnak és képzésnek!



Közüzemek	OKTATÁS, KÉPZÉS	Közlekedés
Statisztika, terület- és településfejlesztés	Ingatlan- és földnyilvántartás	Egészségügy és szociális ellátás
Kulturális és természeti örökségvédelem	Rendvédelem és sürgősségi rendszerek	Környezetvédelem és mezőgazdaság

Mint ebből a fejezetből kitűnt, a térinformatika, a téradatok tehát nélkülözhetetlenek a közszolgáltatásokban és a közigazgatásban, szinte minden szakterületen.



Míg az elektronikus közigazgatás elég széles sajtóvilvánosságot kapott az utóbbi években, addig a térinformatikai szakma Magyarországon ígéretes kezdés után elveszítette a lendületét. Ismertsége és megbecsültsége azért olyan alacsony, mert eredményei nem jutnak el a nagyközönséghez. A magyarországi térinformatikai sikerekről a szűk szakmai közönségen kívül jószerivel senki nem tud, így az sem kap elég hangsúlyt, hogy milyen fontos a térbeli adatgazdálkodás, milyen sokrétű az alkalmazhatósága.

A jövő térinformatikája már a *Star Wars* világába vezet, azzal a különbséggel, hogy 2004–2005 során az USA-ban már kifejlesztett, nagyon is mai rendszerről van szó. Ebben valódi háromdimenziós térképen láthatják – és kezelhetik interaktív módon – az adatokat a településirányítók.

*Az érintő (Touch) és a domborzati (Terrain) asztal (Table) GIS megjelenítő rendszerének asztali képernyője egyrészt az emberi kéz érintését kurzorként alkalmazza, másrészt egy szilikonfelületet egy acélpálcikákból álló mátrix a digitális domborzati modell arányában megemeli, s a felszín 3 dimenziós képére légi fénykép, műholdfelvétel, térkép, vagy ezek kombinációja van rávetítve. Így immáron valódi térbeli élményt nyújt a térinformatika alkalmazása.*

## Kérdések

- 1) Mi a GIS?
- 2) Milyen típusai vannak a GIS-nek?
- 3) Hol és hogyan alkalmazzák a nyilvántartás-orientált GIS-t a közigazgatásban?
- 4) Hol és hogyan alkalmazzák az eszközorientált GIS-t a közigazgatásban?
- 5) Hol és hogyan alkalmazzák a döntésorientált GIS-t a közigazgatásban?
- 6) Mi a földügyi térinformatika (pl. a Takarnet) működésének lényege?
- 7) Helyettesítse kérdő mondatokkal a következő GIS döntési helyzeteket: (1) nyilvántartás alapján, (2) statisztikai elemzésben, (3) tervezésben, (4) modellezésben, (5) megfigyelés során! *(Válasz: Mi, hol van és mennyi? Mi, milyen, és miért olyan? Mi, hol legyen? Mi történik, ha? Mi, hol, hogyan változik?)*
- 8) Mi a települési infrastruktúra 8 nagy területe?
- 9) Mondjon példákat a térinformatika, az elektronikus közigazgatás és a közszolgáltatás átfedő területein a GIS alkalmazására.
- 10) Soroljon fel néhány példát döntés-előkészítő GIS alkalmazására a települési infrastruktúra 8 területén!
- 11) Mi a Digitális Föld-elmélet lényege, és milyen hatással lehet a közigazgatásra?
- 12) Mi a helyfüggő közszolgáltatás?
- 13) Milyen elemei vannak a közigazgatási GIS-stratégiának?

## Szakirodalom

- 1) Tózsza I. (2008) Vizuális közszolgáltatás, térinformatika és e-Government – E-Government Alapítvány – HVG Orac Kiadó, Budapest, 266 p.
- 2) Ehleiter J. (2005) Településirányítás és infrastruktúra-gazdaság – Főiskolai jegyzet. Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, 203 p.
- 3) Csató É.–Tózsza I. (2007) Műholdfelvételek a területi tervezésben – BCE Közigazgatás-tudományi Kar – E-Government Alapítvány, Budapest, 109 p.
- 4) Kertész Á. (1997) A térinformatika alkalmazásai – Holnap Kiadó, Budapest, 240 p.
- 5) Kőszegfalvi Gy. (1991) Települési infrastruktúra – Akadémiai Kiadó, Budapest, 174 p.
- 6) Lackó L. (1988) Területi fejlődés, politika, fejlődés. Főiskolai jegyzet. Állam-igazgatási Főiskola, Budapest
- 7) Márkus B. (2005) Térinformatika – Főiskolai jegyzet. Nyugat-magyarországi Egyetem, Geoinformatikai Kar, Székesfehérvár
- 8) Tózsza I. (2001) A térinformatika alkalmazása a természeti és humán erőforrás-gazdálkodásban – Aula Kiadó, Budapest, 190 p.

### 3. A közszolgáltatások jogi keretei

#### 3.1 Történeti-elméleti megközelítés és fogalom meghatározások

„Közigazgatás ott jön létre, ahol közösségi ügyek jelentkeznek, olyan ügyek, amelyeket az egész társadalom magáénak érez, amelyek megoldásához az egész társadalom hozzájárulása szükséges. Azt hihetnénk, hogy ilyen alapon minden hordaállapotnál fejlettebb társadalomban kialakul valamilyen szintű közigazgatás. A dolog azonban nem így van, hosszú időn keresztül egyéni érdekek kiszolgálása céljából integrálódott nagyon sok olyan társadalmi erőfeszítés, amelyet ma közösséginek tartunk.(...)”

A közigazgatás rendszerének kialakulásához elsődleges követelmény a közös ügyek, a közügyek és a magánügyek közti különbségek elismerése, a közös ügyek magasabb rendűnek való minősítése a társadalom minden szintjén, különösen a társadalmi hierarchia csúcán. A legkülönbözőbb elnevezésű, de nagyjából azonos funkciókat gyakorló állami vezetők az ókori birodalmakban (...) szabályként elkülönítve kezelték (...) a köz pénzeit és a magánvagyonot, a köz feladatait és az egyéni célkitűzéseket. Mindezzel megteremtődik a második közös igazgatási sajátosság elvi alapja is: a hierarchikus igazgatási, kormányzási struktúra kialakítása, horizontálisan és vertikálisan egyaránt.<sup>18</sup>

Nem véletlenül idézünk Lőrincz Lajos professzor úr évszázadok, sőt évezredek közigazgatását elemző tanulmányából talán egy kicsit hosszabban a megszokottnál. Úgy véljük ugyanis, hogy a témánk szempontjából felvethető kérdésekre – természetesen legalább az átlagosnál valamelyest több elméleti tudással és gyakorlati tapasztalattal – megfelelő válaszokat adhatunk.

Jelen korunkhoz közelítve a történetiségben még valamivel ki kell egészítenünk az eddigieket: a modern polgári demokráciák kialakulásától kezdve napjainkig a nép által választott vezetők, a hatalmat gyakorlók és a társadalom tagjai, szervezetei között közhatalmi szempontból főként a jog tölti be a közvetítő szerepet. A polgári demokratikus alkotmányok és más törvények – természetesen sok más szabály mellett – a XIX., de még inkább a XX. századtól kezdve tartalmazzák a legfontosabb államcélokat (közcélokat, közügyeket, közfeladatokat), szabályozzák az alapvető jogokat és kötelezettségeket; a hatalommegosztás elvére alapozva meghatározzák a közigazgatás (végrehajtás) szervezetét, tevékenységének kereteit, ezáltal valósul meg a közigazgatás jog alá rendelése: „a közigazgatás csak azt teheti és csak úgy, amit és ahogyan azt a jogszabályok megengedik”.<sup>19</sup>

Mindezekre tekintettel mit mondhatunk a közigazgatás fogalmáról? Ha egyszerűen akarunk válaszolni erre a kérdésre, azt is mondhatjuk: a közösség érdekében végzett igazgatási tevékenységek összessége. Pontosabb definíciót azonban Papp Zsigmondtól kaphatunk, aki a következő meghatározást adja: „A közigazgatás (...) a domináns politikai csoportok által legitimált, közérdekű nyilvánított célok megvalósításának elősegítése, az arra felhatalmazott és közhatalmi kényszer alkalmazására jogosított szervezetek által”.<sup>20</sup>

Ugyancsak ő fogalmazza meg, hogy „(...) Közigazgatási tevékenységet fejtenek ki a lakó-

18 Lőrincz Lajos: Közigazgatás: Tegnap, ma, holnap In. Közigazgatás-tudományi antológia (szerk.: Lőrincz Lajos) UNIÓ Kiadó, é.n., 165. oldal

19 Uo. 167. o.

20 Közigazgatás és gazdaság c. könyv 51. oldal (HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó Kft. 2007., szerk.: Dr. Imre Miklós)

területi (helyi) önkormányzatok, az érdekképviseleti, a társadalmi szervek, a köztisztviselők, de más arra felhatalmazott szervek is. Napjainkban a közigazgatásnak a leglényegesebb szereplői az állami szervek és a (helyi) önkormányzatok. Azt is le kell szögeznünk, hogy adott társadalmi és kulturális szintünkön a közösségi jellegű igazgatást érinti és átszövi az állam dominanciája. Tehát mindenfajta közigazgatás halványabb vagy erősebb államigazgatási szintet kap. Az önkormányzati igazgatást is behatárolja az állami érdek.<sup>21</sup>

Mindezeket azért kell és érdemes idéznünk, mert a későbbiekben, az egyes közfeladatok/közszolgáltatások vizsgálatánál látni fogjuk ennek igazolhatóságát.

### 3.2 Közfeladatok, közszolgáltatások, fogalmak

A közigazgatás „alkotórészeiként” a leginkább elfogadott álláspont szerint a következőket sorolhatjuk fel: szervezet, személyzet, feladat, eljárás. Elemzésünk szempontjából ezekből bennünket elsősorban a feladatok – amelyek természetesen *közfeladatok* – érintenek. Mit tekinthetünk közfeladatnak?

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) meghatározása szerint a „közfeladat: állami, helyi, illetve kisebbségi önkormányzati feladat, amelynek ellátásáról az államnak, illetve az önkormányzatoknak kell gondoskodni. A hatályos szabályozás szerint közfeladatot törvény és önkormányzati rendelet állapíthat meg. Az önkormányzatok által ellátandó feladatok keretszerű meghatározását az Ötv. tartalmazza.”<sup>22</sup>

Balogh Zsolt György szerint<sup>23</sup> „a közfeladat jogi fogalmának három lehetséges értelmezése a fiskális, a pozitivisták és a funkcionális értelmezés. Ezekről röviden:

- 1) A fiskális értelmezés szerint az a tevékenység, szolgáltatás tekintendő közfeladatnak, amely teljes egészében, vagy döntő hányadában közpénz (Pl.: állami, illetve önkormányzati költségvetés, társadalombiztosítási alap, EU támogatás) felhasználásával valósul meg.
- 2) A pozitivisták értelmezés szerint azt kell megkívnunk a közfeladati minőség kimondásához, hogy az adott tevékenységet egy jogszabály (lehetőleg törvény) ilyenként – ti. közfeladatként – határozza meg.
- 3) A funkcionális értelmezés szerint a jogalkalmazó akkor állapíthatja meg egy tevékenységről, hogy közfeladat, ha a feladat jellege szerint az közérdeket szolgál és gyakorlatilag – figyelembe véve például a mérethatékonyság követelményeit – csak közösségi (társadalmi) összefogással valósítható meg. Természetesen ez a harmadik a legbonyolultabb módszer, és ez kívánja meg a leginkább alkotó gondolkodást, a legnagyobb intellektuális felkészültséget és bátorságot a jogalkalmazótól”.

Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló törvényben<sup>24</sup> használt meghatározás szerint „(...) közfeladat: jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat, amit az arra kötelezett közérdekből, haszonszerzési cél nélkül, jogszabályban meghatározott követelményeknek és felté-

21 lásd az előző lábjegyzet hivatkozását

22 lásd az ÁSZ 1282/2012-es jelentésének bevezető részét (fogalom-meghatározások)

23 <http://www.jogiforum.hu/blog/1/1>; 2013. november 6.

24 lásd: 2011. évi CLXXV. törvény 2.§

teleknek megfelelően végez, ideértve a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását, valamint e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítását is”.

Amit az előbbi meghatározásokból a közfeladat – mondhatjuk talán úgy: elégséges vagy minimális – fogalmaként, annak tartalmi elemeiként magunknak leszűrhetünk, az az, hogy közfeladatot

- társadalmi szempontból tekintve (országos, területi vagy helyi) közérdek alapján,
- arra feljogosított állami vagy önkormányzati szerv,
- meghatározott formában, vagyis jogszabályban állapít meg.

Megjegyezzük: a fiskális, illetve a „haszonszerzés nélküli” kitételrel azért nem értünk egyet, mert bizonyosan előfordulhat – például állami szerv autópálya-üzemeltetése esetében – olyan tevékenység végzése, ami igényli a nyereségre törekvést, ugyanakkor közfeladatnak tekinthetjük. Sőt, egyes állami támogatások, kedvezmények nyújtását (gyermeket vállalkó, fiatal gazdák részére stb.) is tekinthetjük bizonyos mértékig közérdekűnek és egyben olyan közfeladatnak, amit az állam (vagy az önkormányzat) saját maga lát el.

A fogalmakkal kapcsolatban ki kell térnünk még a „közfeladat” és a „közszolgáltatás” meghatározásaira, amelyeket egyébként sokszor a jogszabályok is igen heterogén módon használnak.

Ha elvi megközelítésben és a legszélesebb értelemben nézzük ezeket a fogalmakat, akkor közfeladatnak és egyben közszolgáltatásnak tekinthetünk minden állami vagy önkormányzati szerv általi, illetve jogszabályban arra felhatalmazott más szerv vagy személy által hozott döntést, végrehajtott cselekvést, ami legfőképpen az állami szervezetrendszeren kívüli társadalmi viszonyokat befolyásolja, ott fejt ki a hatását. Vagyis a bíróság igazságot „szolgáltat”, a rendőr a közbiztonságot, a közjegyző közhitelesen tanúsítja nyilatkozatunkat, az önkormányzat közterületet alakít ki, a köztisztviselő határozatot hoz a helyi adó kivetéséről – és lehetne folytatni a felsorolást szinte a végtelenségig.<sup>25</sup>

Lényegében ugyanezt mondhatjuk akkor is, ha csupán a közigazgatásra tekintünk, függetlenül attól, hogy állami (kormányzati) vagy önkormányzati szerv jár el feladatkörében, hatáskörében vagy hatósági jogkörében, tehát kórházat létesít, iskolát üzemeltet, karban-

25 A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény 4. §-a például az alábbi – igen széleskörű – meghatározást adja:

„f) közszolgáltatás:

- fa) minden közhatalmi tevékenység – ideértve a hatósági, kormányzati és minden egyéb közigazgatási, valamint igazságszolgáltatási tevékenységet –, továbbá az Országgyűlés, az Országgyűlésnek beszámolóval tartozó szervek, az Alkotmánybíróság, az alapvető jogok biztosa, az ügyészség, valamint a honvédelmi és rendvédelmi szervek által hatáskörük gyakorlása során kifejtett tevékenység,
- fb) az állam által fenntartott intézmény által nyújtott közszolgálati médiaszolgáltatás, továbbá oktatási, közművelődési, közgyűjteményi, kulturális, tudományos, szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi, egészségügyi, sport-, ifjúsági, foglalkoztatási, közlekedési szolgáltatás, ellátás, illetve tevékenység,
- fc) a helyi és nemzetiségi önkormányzat hatásköre gyakorlása során kifejtett minden tevékenység – ideértve különösen a hatósági és egyéb közigazgatási tevékenységet –, valamint a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, a nem állami, helyi önkormányzati vagy nemzetiségi önkormányzati fenntartó és az egyházi jogi személy által fenntartott, közfinanszírozásban részesülő intézmény által nyújtott fb) alpont szerinti szolgáltatás, ellátás, tevékenység,
- fd) minden ügyfélszolgálati rendszerben működtetett szolgáltató tevékenység, továbbá
- fe) minden olyan hatósági engedély vagy hatósági kötelezettség alapján végzett nyilvános szolgáltató tevékenység, amely település vagy településrész közellátását szolgálja, használata nem korlátozott, illetve nem korlátozható”.

tartja a közutat, építési engedélyt ad ki, településrendezési tervet készít, vagy más jogot vagy kötelezettséget állapít meg az állampolgárok és más szervezetek számára.

A közszolgáltatás fogalmának, vagy inkább tartalmának „eredetét”, azonban elsődlegesen nem is a jogszabályokban vagy a jogtudományban, hanem a szervezéstudományban kell keresnünk, amely az egyes közszolgáltatásokat elemezve, azok tartalmi elemeinek azonossága vagy különbözősége alapján határozza meg jellemzőiket.

Tekintettel arra, hogy a képzés keretében külön tankönyv foglalkozik az egyes közszolgáltatásokkal, azok részletkérdéseivel, itt csak egy általános meghatározást adunk. A fentiek alapján leginkább azokat a szolgáltatásokat tekinthetjük közszolgáltatásoknak, amelyek

- alapvetően egy adott társadalom tagjainak vagy meghatározott közösségeinek, csoportjainak a létfeltételeit, a társadalmi életben való részvételüket biztosítják, vagy azokhoz kapcsolódnak,
- a közszolgáltatás igénybevételéhez általában nincs szükség egyedi állami vagy önkormányzati (hatósági) cselekvésre (engedélyre),
- általában minden igénybevevő számára azonos feltételekkel nyújtott a szolgáltatás,
- azt állami vagy önkormányzati szervek, vagy általuk létrehozott szolgáltatók, továbbá – jogszabályban meghatározott keretek között – piaci szereplők biztosítják.

Ehhez hasonló általános megfogalmazást találhatunk az Országos Fogyasztóvédelmi Egyesület – amely lényegében a közszolgáltatások igénybevevőinek „közszolgáltatója” – esetében:

„Közszolgáltatás: közcélú, illetőleg közérdekű szolgáltatást jelent, amely egy nagyobb közösség (állam, település) minden tagjára nézve megközelítőleg azonos feltételek mellett vehető igénybe, ezért valamilyen mértékig közösségi megszervezést, illetve szabályozást, ellenőrzést igényel”.<sup>26</sup>

A fenti tartalmi elemek általános meghatározást adnak, de tankönyvünk szempontjából – mivel mint utaltunk rá, a részleteket más tananyag tartalmazza – itt nem szükséges bővebben tárgyalni a témakört.<sup>27</sup>

A közszolgáltatásokat sokféleképpen csoportosíthatjuk.<sup>28</sup> Lehet alkalmazni időbeli elhatárolást (például a fogorvosi ellátás esetében, amikor a törvényalkotó úgy dönt, hogy egy meghatározott időponttól kezdve – tekintettel a társadalom tagjainak „foghiányos” állapotára – ingyenessé vagy kedvezményesebbé teszi ezt az ellátás/szolgáltatást); vannak olyanok, amelyeket csak helyben lehet megoldani (közvilágítás, közterületek kialakítása, település-

26 Forrás: <http://tamop.ofe.hu/inet/osszefogas/hu/modul/hasznos/kozuzem.html>, 2013. november 8.

27 A helyi közszolgáltatások szervezése című munkájában a közszolgáltatások alapvető jellemzőiként Dicső László az alábbiakat jelöli meg:

- A közösség minden tagja vagy a közösség egy-egy adott csoportja egyformán igénybe veheti,
- az igénybevételük általában passzív, és nincs szükség meghatározott megállapodásra vagy az érintettek aktív részvételére,
- A fogyasztók között nincs verseny a szolgáltatás megszerzéséért.

Dicső László: A helyi közszolgáltatások szervezése 8.o., kiadta a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége megbízásából a Demax Művek, 2010.

Forrás: <http://toosz.tsoft.hu/digitalcity/servlet/PublishedFileServlet/AAABGFOC/dico-kozszolgaltaltasok-p.pdf> 2013. november 8.

28 Horváth M. Tamás: A helyi közszolgáltatások szervezése c. munkájában (Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2002, 47–48. oldal) a közüzemi-, a kommunális-, a humán-, a helyi rendészeti szolgáltatásokat, valamint a lakásgazdálkodást különbözteti meg.

tisztaság, útkarbantartás stb.) és vannak, amelyeket (például az egészségügyi szakellátás) más településen. Véleményünk szerint alapvetően két csoportba lehet a közzolgáltatásokat sorolni:

- humán szolgáltatások, mint például a közoktatás, egészségügyi és szociális ellátások, kulturális szolgáltatások (múzeum, könyvtár, színház) stb., valamint
- infrastrukturális szolgáltatások, mint például a villamos-energia-, gáz-, távhő-, víz- és csatornaszolgáltatás, hulladékszállítás, közlekedési és postai szolgáltatás, közterület-fenntartás.

### 3.3 A közfeladatok, közzolgáltatások rendszere

Mint azt az előző részekben vázlatosan bemutattuk, egy adott országban a hatalmat gyakorló, demokratikusan választott (legfelsőbb népképviselői, helyi szinten önkormányzati) szervek jogszabályokban foglaltak szerint határozzák meg a közösség céljait, feladatait, a társadalom tagjai számára nyújtandó közzolgáltatásokat. Ugyanakkor az is köztudott, hogy országonként ez igen változatos képet mutat, és még egy országon belül, sőt akár egy adott kormányzati cikluson belül is változhat – például a decentralizáció mértékétől függően – az, hogy ki (mely szerv) nyújt egy adott közzolgáltatást.

Arra is kitértünk, és ez jelen korunkra is igaz, hogy közfeladatokat, közzolgáltatásokat az állami szervek, az önkormányzatok, piaci szereplők, vagy esetleg közttestületek, civil szervezetek látnak el, továbbá hogy a „szolgáltatás-rendszer” meghatározásában elsődleges szerepe az államnak van.

A közfeladatok meghatározása, ellátásának részletkérdései természetesen jogszabályi formában – az *Alaptörvény*ben, az *Mötv.*-ben, az ágazati törvényekben, kormány- és miniszteri rendeletekben és az önkormányzati rendeletekben – konkretizálódnak. Ez persze nem csak azért fontos, hogy a formális jogállami követelményeknek megfeleljünk, hanem azért is, hogy a felelősségi viszonyok pontosan láthatóak legyenek.

A feladatellátással kapcsolatos jogszabályi rendelkezések bemutatása előtt célszerű kitérni a közigazgatás funkcióira. Igaz, hogy a közigazgatás fogalmáról korábban már szóltunk, nem beszéltünk ugyanakkor részletesen annak funkcióiról, amelyek a társadalomban betöltött szerepét határozzák meg. A funkciók közül a különböző tudományos megközelítések más-más elemet emelnek ki és vizsgálnak saját módszereik szerint. (A funkcióról ebben az esetben mint „alaprendeltetésről” beszélünk, ez nem azonos a feladattal, amiből több ezer van.) A közzolgáltatások vizsgálata szempontjából erre azért érdemes röviden utalni, mert egy adott közzolgáltatás nyújtása során e funkciók sok esetben „jogon túli”, főként szervezési feladatot generálnak a helyi önkormányzatoknál.

A közigazgatás alapvető funkciója a közjogtudomány és a politikatudomány szerint a végrehajtás, amely a népképviselői szerv által meghatározott feladatok ellátását jelenti. A modern korban ez főként a jogalkotást (természetesen beleértve a jogszabály-előkészítést is) és a jogalkalmazást jelenti. A törvényhozás egy évben (mondjuk az elmúlt évtized átlagát tekintve) 150-200 törvényt hoz (amelyek többségét a közigazgatás készíti elő), a közigazgatás által alkotott jogszabályok száma pedig ennek többszöröse. A jogalkalmazásról pedig elég csak annyit mondani, ami a statisztikákból is kiderül, hogy a közigazgatás szervei évente több millió egyedi határozatot hoznak meg.

A jogalkotás és a jogalkalmazás során azonban a közigazgatás nem csak ilyen egyedi ha-



tározatokkal foglalkozik, hanem – és ezt az igazgatástudomány (szervezéstudomány) vizsgálja – számtalan egyéb szervezési feladatot végez, elég csak a különböző felmérésekre, nyilvántartásokra, statisztikákra, tervekre, programokra, elemzésekre, valamint a közigazgatás szervezetének belső szabályzataira, utasításaira gondolnunk.

Talán leginkább az előbb említett felmérésekre, statisztikákra, elemzésekre, és az ezek alapján történő közigazgatási cselekvésekre utalhatunk, amikor a szociológiai megközelítésre fókuszálunk. A szociológia ezeket a tevékenységeket nevezi integratív-allokációs funkcióknak, mivel ezekből lehet a társadalomban végbemenő folyamatokat megismerni, feltárni az egyes társadalmi csoportok érdekeit, a szellemi és fizikai erőforrásokat, és ezek ismeretében lehetséges összehangolnia a közigazgatás konkrét feladatainak megvalósítását.

Természetesen a felsorolt funkciók lényegüket tekintve csak elméletileg választhatók el egymástól, a gyakorlatban, a „konkrét” végrehajtás során lényegében egymás mellett és egymásra tekintettel érvényesülnek. (A képzés 2. számú tankönyvében pedig több példát is láthatunk arra vonatkozóan, hogy az egyes közfeladatok ellátása során ezek hogyan érvényesülnek.)

Az előbbieket főként azért említettük meg, mert a helyi közszolgáltatások szervezésénél is kisebb-nagyobb mértékben alkalmazni kell ezeket a funkciókat, annál is inkább, mivel az önkormányzatok saját maguk a döntéshozók, feladatellátók (szolgáltatók) és ellenőrző, sőt esetleg szankcionáló szervek is egyben.

Hogy egy példával röviden érzékeltessük az utóbbi funkció jelentőségét: tételezzük fel, hogy egy önkormányzat úgy dönt, hogy – távlati céljaival összhangban, a fiatalabb korosztályok számára – zeneiskolát kíván létrehozni a településen. Ehhez előzetesen fel kell mérni az igényeket, meg kell nézni a demográfiai adatokat, trendeket, meg kell hallgatni a szülőket, tanulmányozni kell egy máshol már meglévő zeneiskola működését, épületet kell biztosítani, fel kell mérni, mennyi bevételt hozna, milyen a szülők költségviselő képessége, van-e zene tanár a településen vagy máshonnan kell „importálni” (ami felviheti a költségeket) – és még folytathatnánk a sort. Biztosak lehetünk benne, hogy az előbb felsoroltak is csak a töredékét teszik ki annak a szervező-elemző tevékenységnek, amely a szolgáltatás-nyújtás megkezdéséig szükséges.

Mindezeket figyelembe véve a – szélesebb értelemben vett – közfeladatok/közszolgáltatók rendszerével kapcsolatban azt mondhatjuk el, hogy vannak olyanok, amelyeket:

- a) az állam lát el egészben vagy részben, jogszabályban foglaltak szerint
  1. saját szervei által vagy
  2. az általa létrehozott szervezet által vagy
  3. az önkormányzatok bevonásával vagy
  4. piaci szereplőtől rendeli meg;
- b) az önkormányzat lát el egészben vagy részben kötelező feladatként a központi szabályozás keretei között, vagy részben saját rendelete alapján
  1. saját szervei által vagy
  2. az általa létrehozott szervezet által vagy
  3. piaci szereplőtől rendeli meg;
- c) az önkormányzat lát el önként vállalt feladatként saját rendelete alapján
  1. saját szervei által vagy
  2. az általa létrehozott szervezet által vagy
  3. piaci szereplőtől rendeli meg.

A fentiekén kívül elvileg létezik még egy speciális eset – nem említve most a köztisztviselők vagy civil szervezetek által ellátott feladatokat –, amelyet fakultatív közfeladat-ellátásnak szoktak nevezni. Ennek lényege, hogy egy adott közfeladat esetében az állam lehetővé teszi – meghatározott feltételek fennállása esetén –, hogy azt (egészben vagy részben) az önkormányzat lássa el, esetleg részletszabályok meghatározásával. Ezt azonban véleményünk szerint az önkormányzat önként vállalt feladatai körébe lehet sorolni.

Annak meghatározása, hogy egy adott feladatot mely szerv és milyen módon lásson el, számtalan tényezőtől függ. A legfontosabbaknak az alábbiakat tartjuk:

- a) a döntéshozó politikai beállítódása, szándéka (a közösségi érdekek, az elvárások politikai szintű értékelése, a politikai célok érvényesítése)
- b) az adott feladatellátás jellemzői (volumene/számossága, specialitás-faktora, időtartama)
- c) a feladatellátás környezete (demográfiai, földrajzi, közlekedési)
- d) költség-szerkezete (egyszeri vagy folyamatos, csak kiadás vagy bevétel is keletkezik)
- e) a rendelkezésre álló erőforrások mértéke (saját vagy külső forrás, humán erőforrás stb.)

Általánosságban azt lehet mondani, hogy ma a közigazgatás többnyire olyan közfeladatokat lát el, illetve olyan közszolgáltatásokat nyújt, amelyek a társadalom egészét, annak egy vagy több alrendszerét, illetve az állampolgárok és más szervezetek nagy számát érintik. Klasszikusan ilyenek egyrészt a honvédelmi, nemzetbiztonsági, a bűnüldözési, állampolgársági, menekültügyi, környezetvédelmi feladatok, de jellemzően ebbe a körbe tartoznak az ingatlan-, a gépjármű-, a személyi adat és lakcím-, a statisztikai nyilvántartásokkal kapcsolatos feladatok, valamint egyes egészségügyi, oktatási feladatok; másrészt azok, amelyek esetében a közigazgatás – törvényhozói felhatalmazással, törvényben megállapított közcél elérése érdekében – ellenőrzi, felügyeli a társadalmi-gazdasági viszonyokat, mint például az árszabályozást, a fogyasztóvédelmet, a piaci-, pénzügyi(bank)-felügyeletet, a munkavédelmet, a médiafelügyeletet.

Az önkormányzatok közfeladat-ellátására is jellemző az összetettség. A jogszabályok alapján alapvetően kötelező és önként vállalt feladatokról beszélhetünk.<sup>29</sup> A kötelező feladatok körét – mint látni fogjuk – törvények állapítják meg. Ezek azok, amelyeket a törvényalkotó a helyi közügyek vagy a helyben biztosítható közfeladatok körébe sorol. A két megfogalmazás között – „helyi közügy”, illetve „helyben biztosítható közfeladat” – az elvi különbségtétel az lehetne, hogy a helyi közügy minden helyi önkormányzat esetében eleve annak tekinthető (közterület elnevezése, helyi környezetvédelem, településtisztaság, helyi címer és zászló stb.), míg a helyben biztosítható közfeladat – mivel tartalmazhat úgynevezett „helyi érdekeltégi elemet”<sup>30</sup> – nem minden részében, és/vagy nem minden önkormányzat feladata lehet (pl. nemzetiségi ügyek, távhőszolgáltatás), továbbá utal arra is, hogy az adott önkormányzatnak megvan a „képessége” az adott feladat ellátására.

Az önkormányzatok önként vállalt feladatairól, azok jogi kereteiről, továbbá az önkormányzatok államigazgatási feladatairól az előző fejezetekben már esett szó, ezért itt – az ismétlések elkerülése végett – ezekre nem térünk ki bővebben.

29 Az Möt. 10. § (1) bekezdése szerint: „A helyi önkormányzat ellátja a törvényben meghatározott kötelező és az általa önként vállalt feladat- és hatásköröket.”

30 A helyi önkormányzati rendszer magyarázata (szerk.: Prof. Dr. Verebélyi Imre) KJK Kiadó Budapest 1999. 22. oldal

### 3.4 A szolgáltatás formája

Tekintettel arra, hogy az önkormányzatok gazdálkodásáról a képzés keretében külön tan-könyvszól, itt csak röviden szólunk a feladatellátás – nevezzük így – formájáról. Az *Mötv.* 41.§ (6) bekezdése szerint a „képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására – jogszabályban meghatározottak szerint – költségvetési szervet, a polgári perrendtartásról szóló törvény szerinti gazdálkodó szervezetet (a továbbiakban: gazdálkodó szervezet), nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet (a továbbiakban együtt: intézmény) alapíthat, továbbá szerződést köthet természetes és jogi személlyel vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel.”

Láthatjuk, hogy alapvetően kétféle forma áll rendelkezésre: az egyik valamilyen szerv létrehozása, vagyis a szervezeti forma, a másik pedig az egyedi szerződéses forma.

Költségvetési szervet, gazdálkodó szervezetet vagy egyéb szervezetet az önkormányzat a vonatkozó – pl. az államháztartásról, a gazdasági társaságokról szóló – jogszabályok alapján hozhat létre.

A szerződéses forma is – mint alternatíva – rendelkezésére áll az önkormányzatoknak, ebben az esetben polgári jogi jogviszony jön létre az önkormányzat mint megrendelő (jogosult) és a másik fél, a vállalkozó, szállító stb. (kötelezett) között.

Ez utóbbi eset kapcsán szeretnénk felhívni a figyelmet arra a gyakorlatban is jelentkező problémára, hogy konkrétan kivel köthet szerződést az önkormányzat. A „másik” félnek nem kell feltétlenül és eleve piaci szereplőnek lennie, hiszen nincs akadálya annak, hogy az önkormányzat egy adott feladat ellátására egy másik önkormányzattal, sőt annak sem, hogy egy önkormányzati társulással kössön szerződést. A hatályos jogszabályok ezt egyáltalában nem tilalmazzák, és adott esetben még gazdaságosabb is lehet az önkormányzat számára. Arra is rá kell mutatni, hogy ez a megoldás különbözik az önkormányzati társulástól, mivel a társulásra vonatkozó formakényszerek és egyéb előírások nem kötik a feleket.

Még egy fontos szabályt kell kiemelnünk az *Mötv.* rendelkezései közül, ami a fenti szakasz (8) bekezdésében szerepel: „Törvény előírhatja, hogy meghatározott közszolgáltatást kizárólag erre a célra alapított költségvetési szerv, olyan állami vagy legalább többségi önkormányzati tulajdonban álló, jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, 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 láthat el”.

Sőt, az *Mötv* 16/A. §-ában szerepel még egy kivételes rendelkezés a parkolási közszolgáltatás ellátásával kapcsolatban, amely szerint a helyi közutakon, a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutakon, valamint tereken, parkokban és egyéb közterületeken közúti járművel történő várakozási (parkolási) közszolgáltatást a helyi önkormányzat vagy kizárólag ezen közszolgáltatási feladat ellátására alapított költségvetési szerv, 100%-os önkormányzati tulajdonban álló, jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság vagy e gazdasági társaság 100%-os tulajdonában álló jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, illetve önkormányzati társulás láthatja el külön törvényben szabályozottak szerint.

Azt, hogy az önkormányzat milyen ellátási formát választ, természetesen mindig az összes körülmény figyelembevételével kell eldöntenie. Sőt, ha nagyon precízek akarunk lenni, akkor a döntést befolyásolhatja még a jövőben elképzelhetően bekövetkező változás figyelembevétele is.

A tankönyv jelen fejezetének témája az önkormányzatok közfeladatainak, az általuk ellátott közszolgáltatások jogi kereteinek a bemutatása. Az előbbi általános megállapításokat követően a közfeladatokra, közszolgáltatásokra vonatkozó konkrét jogszabályi rendelkezéseket ismertetjük, és szükség szerint elemezzük.

### 3.5 A konkrét jogi szabályozásról

#### 3.5.1 Az Alaptörvény rendelkezései

Nyugodtan mondhatjuk, hogy Európa írott alkotmányai (alkotmányerejű törvényei) kisebb-nagyobb mértékben szabályozzák az önkormányzatoknak az államszervezetben elfoglalt helyét, autonómiájuk mértékét, az általuk ellátott feladat- és hatásköröket. Ez természetesen nagymértékben függ – többek között – az adott ország történelmi hagyománytól, településszerkezetétől, a gazdasági környezettől, az adott ország területi beosztásától, kormányzati rendszerétől.

Korábbi Alkotmányunk az önkormányzatokat lényegében olyan sajátos szervtípusként szabályozta, amelyek meghatározott mértékű és alkotmányosan védett autonómiával rendelkeznek, elsősorban a Kormánnyal szemben.

Az Alkotmánybíróság (AB) az önkormányzati alapjogokat eképpen értelmezte: „az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében szabályozott alapjogok a helyi képviselő-testületek számára biztosított olyan hatáskörcsoportok, amelyek a helyi önkormányzás körében az önkormányzatok számára biztosított autonómia alkotmányos garanciáit képezik. Az önkormányzatokat az egyes alapjogok körében megillető autonómia azonban nem feltétlen és korlátozhatatlan. Az alapjogok szabályozása elsősorban a kormánnyal és az államigazgatással szemben nyújt alkotmányos garanciát az önkormányzatok számára. A törvényhozót az Alkotmányban szabályozott önkormányzati alapjogok annyiban korlátozzák, hogy azokat nem vonhatja el, nem állapíthat meg olyan mértékű korlátozásokat, amelyek valamely önkormányzati alapjog tartalmának kiüresedéséhez, tényleges elvonásához vezetnek.” (48/2001. XI. 22.) AB határozat).

Az Alaptörvény 31. cikkében foglaltak szerint Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. Kimondja azt is, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.

Az Alaptörvény további rendelkezéseinek elemzését témánk szempontjából két részre lehet bontani. Először azokat a rendelkezéseket kell áttekintenünk, amelyek a közszolgáltatásokhoz – lényegében mint jogosultságokhoz – való hozzáféréssel kapcsolatosak. Ezek azok a rendelkezések, amelyek államcélként vagy valamilyen alapvető jogosultságként jelennek meg az Alaptörvényben, természetesen csak nagyon általános jelleggel. (Ezek a rendelkezések az Alaptörvény „Szabadság és felelősség” című részében található.) Nézzük ezek közül az alábbiakat:

- „I. cikk (2) „Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait. (A helyi önkormányzathoz való jog a választópolgárok közösségének a joga az Möt. szerint! – a szerző kiemélése.)
- XI. cikk (1) Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez.
- (2) Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfo-

kú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.

- XVI. cikk (1) Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.
- XIX. cikk (1) Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.
- XX. cikk (1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.

(2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.

- XXI. cikk (1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.
- XXVI. cikk Az állam – a működésének hatékonysága, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a közügyek jobb átláthatósága és az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében – törekszik az új műszaki megoldásoknak és a tudomány eredményeinek az alkalmazására.”

Az előbbi felsorolás is jól példázta talán, hogy ezen rendelkezések – természetesen külön törvényekben részletezve – a közfeladatok/közszolgáltatások körét, a hozzáférésükhöz való jogosultság elvi alapjait határozzák meg, ezekből eredeztethető a különböző szociális, oktatási, egészségügyi és más infrastrukturális szolgáltatások rendszerének jogszabályi háttere.

Az **Alaptörvény** a helyi önkormányzatokról szóló fejezetében szól részletesen (32. cikk) a helyi önkormányzatok feladatairól. Ezek szerint 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, érdekképviseleti szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek;
- l) törvényben meghatározott további *feladat- és hatásköröket (kiemelés a szerzőtől)* gyakorol.

Az előbbi kiemelésre is tekintettel, anélkül, hogy a részletekbe mennénk, meg kell jegyeznünk, hogy a korábbi **Alkotmány** és az **Alaptörvény** – mondhatjuk úgy – bizonyos hangsúlyeltolódással szabályozza a helyi önkormányzatok helyét, szerepét.

Míg az Alkotmány az önkormányzatok alapjogaiként hivatkozott a fent említett 44/A. §-ban felsoroltakra (amelyeket, mint fentebb láttuk, az AB a maga értelmezésében sajátos „hatáskörcsoportokként” jellemzett, addig az Alaptörvény inkább csak feladatokról szól. A két felsorolás egyébként szinte teljes mértékben fedi egymást.

Ugyanakkor a 18/2013. (VII. 3.) **AB határozat** ismét „önkormányzati alapjogokról” tesz említést, amellyel kapcsolatban az egyik alkotmánybíró a határozathoz fűzött különvéleményében jelezte, hogy a nem ért egyet, mert az **Mötv.**-beli meghatározást államszervezési elvnek tekinti.<sup>31</sup>

Nem kívánjuk eldönteni ezt az elméleti vitát, csupán szeretnénk megjegyezni, hogy már maga a nyelvtani elemzés is leginkább arra utal, hogy az **Alaptörvény** 32. §-ában foglaltak részben kötelezést tartalmaznak (lásd kijelentő módban az a)–f), továbbá a h) és l) pontokat), valamint jogosultságként a feltételes mód használatát (lásd a g) és az i)–k) pontokat). Fel kell hívni a figyelmet a 32. § felvezető mondatában „a törvény keretei között” kitételre is, ami a kötelezést tartalmazó elemek tekintetében természetes, a többi elem tekintetében pedig arra utal, hogy a döntés – mint majd az önkormányzatok önként vállalt feladatainál látni fogjuk – nem ütközhet magasabb szintű jogszabályi rendelkezésbe.

Egyébként a hangsúlyeltolódásra utal az **Mötv.** preambuluma is, amikor kimondja: „A helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként hozzájárulnak az **Alaptörvény**ben foglalt államcélok megvalósításához, elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését”.

Összegezve tehát elmondhatjuk, hogy az Alaptörvény fenti rendelkezései egyrészt meghatározzák a helyi önkormányzatok államszervezetben elfoglalt helyét, felsorolják a helyi önkormányzatok leglényegesebb kötelező feladatait, valamint egyes jogosultságait, a részletszabályok megállapítását pedig sarkalatos törvényre, valamint egyéb törvényekre bízzák.

Az Alaptörvény előbbi rendelkezése alapján hozta meg az Országgyűlés a helyi önkormányzatokra vonatkozó sarkalatos – a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló – törvényt, az **Mötv.**-t. A következőkben az **Mötv.** témánkat érintő leglényegesebb rendelkezéseit tekintjük át.

### 3.5.2 Az **Mötv.** rendelkezéseinek bemutatása. A helyi közügyek

Az **Mötv.** az **Alaptörvény** felhatalmazása alapján határozza meg a helyi önkormányzatra vonatkozó szabályokat, ezek között az önkormányzatok típusaira, szervezetére, működésére, feladat- és hatásköreire és azok ellátására, a gazdálkodásukra alkalmazandó alapvető rendelkezéseket.

31 „A mai alaptörvényi szabályozás csak államszervezési elvként rögzíti – anélkül, hogy pontosan megnevezett helyi közösségekhez rendelné –, hogy Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek [31. cikk (1) bekezdés]. Ezzel az Alaptörvény pusztá hatásköri szabályokká változtatta azt, amit a régi Alkotmány 43. § (1) bekezdése önkormányzati alapjogoknak nevezett. Ezáltal például ma már az Alkotmánybíróság kisebb lehetőséget kapott az önkormányzati törvény vonatkozásában is a rendelkezései vizsgálatára, lévén ezek egyszerű államszervezési kérdések praktikus elrendezései, és nem alapjogi minőségűek.” (Lásd dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleményét a fenti AB határozatban.)

Az Alaptörvény rendelkezéseinek („a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása”) megfelelően a törvény deklarálja, hogy a helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, amelynek gyakorlása során – alapvető célként megfogalmazva – érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül. A helyi önkormányzás lényegeként meghatározza, hogy az a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.

A helyi közügyek fogalmát a következők szerint határozza meg: 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 (Mötv. 4. §.).

Az előbbi meghatározásból is látható, hogy a törvényhozó a helyi közügyek köréből mintegy „kiemeli” és elsőként említi a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását mint a helyi közügyek általa legfontosabbnak tartott elemét. Ez teljes mértékben megfelel a korábban idézett Alaptörvényi rendelkezéseknek, mert elsődleges feladatként jelöli meg a lakosság ellátását az alapvető – szociális, egészségügyi, oktatási stb. – közszolgáltatásokkal, amelyeknek a részletkérdéseit természetesen az ágazati törvények szabályozzák.

A meghatározás második része arra utal, hogy a helyi közügyek intézése a lakossággal való együttműködést, illetve ezen együttműködés feltételeinek a megteremtését is jelenti, és ennek is teljesülnie kell a helyi önkormányzás gyakorlása során. Számptalan példát lehetne hozni a törvényben említett „szervezeti, személyi és anyagi” feltételekre, elégséges, ha csak olyan példákat említünk, mint a falugyűlés, közmeghallgatás vagy fogadóórák tartása, a helyi közlekedést biztosító autóbusz járatidejének, megállóhelyeinek a lakossági igényeknek megfelelő kialakítása, a bölcsőde „nyitva tartásának” megállapítása – és még sorolhatnánk. Fogalmazhatnánk úgy is, hogy ez a rendelkezés az önkormányzati feladatellátás demokratizmusának, és egyben a helyi igényekhez igazításának (pl. az ügyfélszolgálat félfogadási időtartamának megállapítása) és ellátásának követelményét fogalmazza meg.

### 3.5.3 A területi beosztás

Az Alaptörvény a helyi önkormányzatokról szóló részében nem határozza meg, hogy pontosan hol, milyen „területen” működnek a helyi önkormányzatok. A 33. cikk (2) és a 34. cikk (3) bekezdéseiben találhatunk egyedüliként utalást arra, hogy a megyékben működnek önkormányzatok, az Alaptörvény itt említi meg a megyei képviselő-testület elnökét, csak más összefüggésben. Azt mondhatjuk tehát, hogy az Alaptörvény a törvényhozóra bízta ennek a kérdésnek az eldöntését, azzal a formai megkötéssel, hogy azt sarkalatos törvényben kell szabályozni. (Korábbi Alkotmányunk a 42. §-ában kimondta, hogy a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga.)

Az Alkotmány az ország területi beosztásáról a helyi önkormányzatokról szóló IX. fejezetnek 41. §-ában az alábbiak szerint rendelkezett:

„(1) A Magyar Köztársaság területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik.

(2) A főváros kerületekre tagozódik. A városokban kerületek alakíthatók?”

A 74. § pedig ezt tartalmazta: „A Magyar Köztársaság fővárosa Budapest?”

Az Alaptörvény Alapvetés című részének F) cikke szerint:

„(1) Magyarország fővárosa Budapest.

(2) Magyarország területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik.

A fővárosban és a városokban kerületek alakíthatók.”

Láthatjuk tehát, hogy tartalmilag a két szabályozás lényegében azonos, azonban a főváros érintően annyi különbség van, hogy az **Alaptörvényi** szabályozás a főváros esetében is csak mint lehetőséget említi kerületek kialakítását, de nem állapítja meg konkrétan, mint a korábbi szabályozás. (Ennek indoka vélhetően az, hogy az Alaptörvény 2011. áprilisi elfogadását követően került megalkotásra az **Mötv.**, és ekkor még nem volt kérielt elképzelés arról, hogy milyen lesz a főváros önkormányzati rendszere. A főváros vizsgálatánál erről bővebben szólunk.)

Az **Mötv.** az alábbi rendelkezések szerint szabályozza a kérdést:

„3. § (1) A helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg.

(2) Települési önkormányzatok a községekben, a városokban, járásszékhely városokban, megyei jogú városokban és a fővárosi kerületekben működnek.

(3) A fővárosi önkormányzat települési és területi önkormányzat.”

Ez a szabályozás tartalmilag többnyire megegyezik a fentebb említett korábbi szabályozással, azonban

- egyrészt pontosítja azzal, hogy megkülönbözteti a települési és területi (megyei) szintű önkormányzatokat,

- másrészt kiegészíti a települési önkormányzatok felsorolását a járásszékhely városokkal, valamint a megyei jogú városokkal, továbbá

- települési önkormányzatként szerepel benne a fővárosi kerületi önkormányzat.

Ezek a rendelkezések – logikailag érthetően – a „helyi” önkormányzatok két csoportját különböztetik meg, lényegében annak érdekében – ahogy a törvény indokolása fogalmaz – hogy „a települési és területi önkormányzatok elkülönítése, a települési önkormányzatok típusainak tételes felsorolása a differenciált feladattelepítés bázisául” szolgáljon. Az **Mötv.** megalkotásával a törvényhozó továbbra is fenntartotta a korábbi fővárosi önkormányzati rendszert, és ezért nevesítette itt külön a kerületi önkormányzatokat.

A járásszékhely városok és a megyei jogú városok felsorolásban való szerepeltetése hasonló okból történt. Ezzel kapcsolatban megjegyezzük, hogy a „járásszékhely város” új elemként szerepel, mivel 2013. január 1-jétől jöttek létre a járások, míg a megyei jogú városról<sup>32</sup> az **Ötv.** külön fejezetben (VI. fejezet) rendelkezett.

A megyékről, a megyék nevééről és székhelyéről a **67/1990. (VIII. 14.) OGY határozat** rendelkezik. (A határozat első pontja szerint az Országgyűlés akkor a megyék tagozódását „jelenlegi területükkel” egyezően határozta meg. Ezt csak azért említjük meg, mivel jelenleg sincs olyan jogszabály, amely konkrétan felsorolná, hogy mely települések tartoznak egy adott megyébe.

Az **Mötv.** a fővárosi önkormányzatot települési és egyben területi önkormányzatként is megjelöli. Ennek oka, hogy a főváros az ország életének szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír, nemcsak területe és népessége, hanem történetileg kialakult szerepe és feladatai szempontjából is. (A fővárosról bővebben külön részben szólunk.)

32 Az **Ötv.** 61. § (1) bekezdése szerint „Az Országgyűlés – a képviselő-testület kérelmére – az ötvenezernél nagyobb lakosságszámú várost megyei jogú várossá nyilváníthatja. A megyeszékhely város megyei jogú. A megyei jogú város települési önkormányzat, és területén - megfelelő eltérésekkel - saját hatásköröként ellátja a megyei önkormányzati feladat- és hatásköröket is.”



### 3.5.4 Kötelező feladatok

Az **Mötv.** vizsgálata előtt röviden kitérünk a korábbi szabályozásra.

Az **Ötv.** 8. § (1) bekezdése sorolta fel a települési – vagyis a községi, városi, a fővárosi és kerületi – önkormányzatok feladatait általánosságban, és ezeket nevezte a szakirodalom is úgynevezett fakultatív, választható feladatoknak. A felsorolásban többek között szerepelt a településfejlesztés, a településrendezés, az épített és természeti környezet védelme, a lakás-gazdálkodás, a vízrendezés és vízvezetés, csatornázás, köztemető fenntartása, a helyi közutak és közterületek fenntartása, a köztisztaság és települéztisztaság biztosítása; közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban, a foglalkoztatás megoldásában; az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról, az egészségügyi, a szociális ellátásáról, valamint a gyermek és ifjúsági feladatokról való gondoskodás; a közművelődési tevékenység, a sport támogatása.

Ugyanezen szakasz (4) bekezdése viszont konkrét felsorolást adott a kötelező feladatokról: „A települési önkormányzat köteles gondoskodni az egészséges ivóvízellátásról, az óvodai nevelésről, az általános iskolai oktatásról és nevelésről, az egészségügyi és a szociális alapellátásról, a közvilágításról, a helyi közutak és a köztemető fenntartásáról, a helyi közutakon, a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutakon, valamint tereken, parkokban és egyéb közterületeken közúti járművel történő várakozás (parkolás) biztosításáról; köteles biztosítani a nemzeti és az etnikai kisebbségek jogainak érvényesülését”.

A két felsorolás között láthatóan megjelennek azonos elemek, mivel erre a szabályozási módszerre is vonatkozott az, hogy törvény megállapíthatott kötelező feladatot, amelyet – részben vagy egészben – az önkormányzatnak kellett ellátnia. Ez pedig azt jelentette, hogy a törvényhozó lényegében szabadon döntött arról, hogy az ágazati törvényekben milyen feladatokat állapít meg az önkormányzatok számára. Egyébként a kötelezőként felsorolt feladatok esetében is az ágazati törvények szabták meg a feladatellátás szakmai szabályait, de az önkormányzatoknak ezek esetében sokkal több és lényegesebb jogosítványaik és lehetőségeik voltak a feladatellátás során.

Az **Mötv.** 13. § (1) bekezdése a következőket tartalmazza:

„A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen:

- 1) településfejlesztés, településrendezés;
- 2) településüzemeltetés (köztemetők kialakítása és fenntartása, a közvilágításról való gondoskodás, kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása, a helyi közutak és tartozékok kialakítása és fenntartása, közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása, gépjárművek parkolásának biztosítása);
- 3) a közterületek, valamint az önkormányzat tulajdonában álló közintézmény elnevezése;
- 4) egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítségét célzó szolgáltatások;
- 5) környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás);
- 6) óvodai ellátás;
- 7) kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása; filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása, a kulturális örökség helyi védelme; a helyi közművelődési tevékenység támogatása;
- 8) szociális, gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások;
  - 8 a. szociális szolgáltatások és ellátások, amelyek keretében települési támogatás állapítható meg;(ez a rendelkezés 2015. III. 1-jén lép hatályba)

- 9) lakás- és helyiséggazdálkodás;
- 10) a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása;
- 11) helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás;
- 12) honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás;
- 13) helyi adóval, gazdaságszervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatok;
- 14) a kistermelők, őstermelők számára – jogszabályban meghatározott termékeik – értékesítési lehetőségeinek biztosítása, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is;
- 15) sport, ifjúsági ügyek;
- 16) nemzetiségi ügyek;
- 17) közreműködés a település közbiztonságának biztosításában;
- 18) helyi közösségi közlekedés biztosítása;
- 19) hulladékgazdálkodás;
- 20) távhőszolgáltatás;
- 21) víziközmű-szolgáltatás, amennyiben a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzat ellátásért felelősnek minősül”.

A felvezető mondatból kiderül, hogy – mivel nincs konkrét „alany” megjelölve – a feladatkör-meghatározás valamennyi önkormányzatra kiterjed. (A „helyi közügyek”, illetve a „helyben biztosítható közfeladatok” megfogalmazásokról korábban már szóltunk.)

A felsorolást tekintve egyetérthetünk az *Mötv.* indokolásában foglaltakkal: „A törvény rögzíti a helyi önkormányzat ellátandó feladatait. A felsorolás nem konkrét, tételes feladat- és hatáskör telepítés. Ez az ágazati, szakmai törvények feladata, melyek az adott társadalmi viszony átfogó szabályozásának részeként határozzák meg többek között az állam és a helyi önkormányzatok közötti feladatmegosztást a törvényben rögzített elvek szerint (pl. kötelező differenciálás)”.

A felvezető mondatban a „különösen” kifejezés használata egybecseng e szakasz (2) bekezdésében foglaltakkal, mely szerint törvény a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó más helyi önkormányzati feladatot is megállapíthat.

Koncepcionális szempontból felmerülhet a kérdés, hogy vajon szükség van-e egyáltalán arra, hogy az *Mötv.* ilyen jellegű felsorolást tartalmazzon az önkormányzatok feladatairól? A kodifikáció során volt olyan elképzelés is, amely szerint az *Mötv.* nem tartalmazott volna tételes felsorolást, csupán a feladatmeghatározás, pontosabban a feladattelepítés elveit szabályozta volna. Végül az a törvényalkotói döntés született, hogy éppen az önkormányzatok számára jelent garanciát, vagy mondhatjuk úgy, „biztonságot”, ha az *Mötv.*-ben – tehát sarkalatos törvényben – meghatározott önkormányzati feladatköröket felsorolnak, mivel ezek azok, amelyekben van valamilyen mértékű „helyi érdekeltségi elem”, és valamilyen típusú önkormányzatnál megjelenik a feladatellátás; csak e szempontból lehet az említett feladatokat kötelezőnek tekinteni.

Az *Mötv.* 14. § (1) bekezdése szerint a fentiekben felsorolt feladatok ellátásának részletes szabályait, ha e törvény másként nem rendelkezik, jogszabályok tartalmazzák. Mint már utaltunk rá, ez természetes, mivel ellenkező esetben minden részletkérdést törvényben kellene szabályozni.

Más szempontból megközelítve a felsorolást, felmerülhet a kérdés, hogy – esetleg konkrétan meghatározva – vajon mégis, melyek a legfontosabb önkormányzati feladatok? Ha az önkormányzatok működésére vonatkozó szabályozást tekintjük, akkor a *helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvényben* kereshetjük a lehetséges

megoldást. A törvény melléklete ugyanis felsorolja azokat a feladatokat (összesen 27 pontban), amelyeket az adósságrendezi eljárás alá vont helyi önkormányzat a válságköltségvetéséből finanszírozhat. A teljesség igénye nélkül felsorolunk néhányat:

- a) A kegyeleti közszolgáltatás biztosítása, szociális temetésről való gondoskodás (1999. évi XLIII. törvény)
- b) A kéményseprő-ipari közszolgáltatás ellátásának biztosítása (2012. évi XC. törvény)
- c) A közterület tisztán tartása, a települési szilárd hulladék gyűjtése, elhelyezése és a lomtalanítási akciókkal kapcsolatos feladatok ellátása (1991. évi XX. törvény)
- d) A települési vízellátás, szennyvízelvezetés, az összegyűjtött szennyvizek tisztítása, a csapadékvíz elvezetése, helyi vízrendezés és vízkárelhárítás, valamint az árvíz- és belvízvédekezés (1995. évi LV II. törvény, 2011. évi CCIX. törvény)
- e) A helyi közutak biztonságos közlekedésének, tisztán tartásának, a hó eltakarításának és az út síkosság elleni védekezésének biztosítása, a helyi közút forgalmának biztonságát veszélyeztető helyzet elhárítása (1988. évi I. törvény)
- f) A közvilágítási berendezés üzemeltetése (1991. évi XX. törvény)
- g) Az óvodai nevelés, az általános iskolai nevelés és oktatás, továbbá a nemzetiségek által lakott településen a nemzetiséghez tartozók óvodai nevelése, általános iskolai nevelése és oktatása (2011. évi CXC. törvény, 2011. évi CLXXIX. törvény)
- h) Az egészségügyi alapellátás (házi orvosi, házi gyermekorvosi, fogorvosi) és a védőnői ellátás (1997. évi CLIV. törvény)
- i) A személyes gondoskodás keretébe tartozó szociális alapszolgáltatások és gyermekjóléti alapellátások (1993. évi III. törvény, 1997. évi XXXI. törvény)
- j) A szociális rászorultságtól függő pénzbeli és természetbeni ellátások, a helyi döntéssel alapuló ellátások kivételével (1993. évi III. törvény, 1997. évi XXXI. törvény)
- k) A képviselő-testület és a polgármesteri hivatal működtetése, valamint a hivatal dolgozóinak díjazása, kivéve a helyi önkormányzati képviselők és bizottsági tagok tiszteletdíját (2011. évi CLXXXIX. törvény)
- l) A települési könyvtári ellátás biztosítása (1997. évi CXL. törvény)

A terjedelmi korlátok miatt itt nem elemezzük az egyes feladatcsoportokat, feladatköröket. Hanem megvizsgáljuk azokat a feladattelepítési elveket, amelyek témánk szempontjából kiemelt jelentőséggel bírnak.

### 3.5.5 Önként vállalt feladatok

A tankönyv második fejezete már szólt az önként vállalt feladatok konkrét – az *Mötv.* 10. §-ában található – jogi szabályozásáról. Ezért a jelen részben más szempontból tekintjük át a témát.

A helyi önkormányzás alapvető, lényegi eleme a helyi közakarat megvalósítása (*Mötv.* 2. § (2) bekezdés). Ennek mikéntjére az *Mötv.* általános rendelkezései több helyen is utalnak, mint például „együttműködés a helyi közösségen belül”, vagy a „lakossággal való együttműködés”. A 6. § az önkormányzati feladatellátás során elvi jelleggel ugyan, de követelményként fogalmazza meg a lakosság önszerveződő közösségeinek támogatását, a velük való együttműködést, az állampolgári részvétel lehetőségének biztosítását. Ugyanitt szerepel az a rendelkezés, hogy az önkormányzat egyes közszolgáltatások igénybevételét – törvény felhatalmazása alapján – rendeletében feltételekhez kötheti.

Ez utóbbi szabállyal kapcsolatban meg kell jegyeznünk, hogy a „törvény felhatalmazása alapján” kitétel az ágazati jogszabályokban foglalt feladatokhoz köthető, míg az önként vállalt feladatok esetében ez természetes – igaz, csak olyan módon, hogy az ne ütközzön jogszabályba vagy az Alaptörvény valamely (pl. a diszkrimináció tilalmának) rendelkezésébe.

Az **Mötv.** 8. §-a ugyanakkor a helyi közösség tagjai számára is követelményként fogalmazza meg a feladatellátásban való közreműködést, a közösségi együttélés szabályainak betartását, amely mind a kötelező, mind pedig az önként vállalt feladatok tekintetében értelmezhető. Ez megjelenhet központi jogszabályban és helyi önkormányzati rendeletben egyaránt. Sőt, az önkormányzat felhatalmazást kap arra is, hogy ezen szabályok betartásának elmulasztása esetén – rendeletében szabályozott módon – jogkövetkezményt alkalmazzon (természetesen ezt is a jogszabályi keretek között).

A helyi jogi szabályozás tekintetében csak utalunk az Alkotmánybíróság korábbi jogértelmezésére, mely szerint „önmagában véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabály a szabályozási körébe vonta, nem akadályozza az önkormányzati rendeletalkotásnak. Ha ugyanis helyi közügyről van szó, az önkormányzati testület közvetlenül az **Alkotmány** 44/A. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében – külön törvényi felhatalmazás hiányában is – jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi jogalkotásra”.<sup>33</sup>

Úgy véljük, hogy – mint korábban a zeneiskola létesítésének példájánál már utaltunk rá – az önként vállalt feladatok esetében van leginkább szükség a különböző szervezési feladatok elvégzésére. Ugyanakkor figyelembe kell venni azt is, hogy az önként vállalt feladatok végrehajtása, ellenőrzése során sem nélkülözhető a lakossági részvétel. Az önkormányzatok az önként vállalt feladatok tekintetében egyszerre jogalkotók, végrehajtók, gazdálkodók és „hivatalos” ellenőrző szerepet is betöltenek, ezért is van kiemelt szerepe a helyi szintű lakossági ellenőrzés biztosításának.

Mint már utaltunk rá, számtalan feladatot vállalhatnak az önkormányzatok, példaként lehetne említeni a helyi fizetőeszköz bevezetését, építési telek vagy lakóház kedvezményes megvásárlását, a nagycsaládosok támogatását stb. A magunk részéről az előbbiekkal kapcsolatban az együttműködés fontosságát, a polgármester, a képviselők és a lakosság által kialakított célkitűzések közös megvalósítását szeretnénk kiemelni, hiszen ez az, ami a helyi önkormányzás leglényegesebb tartalmi eleme.

### 3.5.6 A feladattelepítés elvei az **Mötv.**-ben

Az előzőekben már bemutattuk az **Alaptörvény**ben és az **Mötv.**-ben felsorolt önkormányzati feladatokat, azt, hogy a helyi önkormányzatnak kötelező feladatot csak törvényben lehet megállapítani, és általánosságban utaltunk arra is, hogy a törvényhozó milyen megfontolá-

33 Lásd a 17/1998. (V. 13.) AB határozatot. Az AB azt is kifejtette, hogy az „Alkotmánybíróság 1991 óta következőes gyakorlata szerint ugyanis ha valamely magatartást az országos szintű jogszabályok kifejezetten megengednek, akkor azt a képviselő-testület nem tilthatja meg az egész illetékességi területére kiterjedő érvénnyel. Annak azonban nincs akadálya, hogy az önkormányzati rendelet a város vagy község egyes övezeteire (földrajzilag pontosan meghatározott részeire, egyes utcáira, meghatározott objektumok körzetére) vonatkozó tilalmat vagy korlátozást állapítson meg. Ugyanúgy az sem alkotmányellenes, ha az önkormányzati rendelet a helyi lakosság érdekében, ugyancsak egyes övezetekre kiterjedő érvénnyel, szigorúbb korlátozást vagy tilalmat állapít meg, mint azt az országos jogszabály általános érvénnyel tette”.

sok alapján (politikai célok érvényesítése, a feladatellátás jellemzői és környezete, finanszírozás, erőforrások) nyilvánít valamit állami vagy önkormányzati közfeladatnak.

Az önkormányzatok által ellátandó közfeladatokkal kapcsolatban az Möt.v. differenciált feladattelepítési szabályozást tartalmaz.

Az **Möt.v. 11. § (1)** bekezdése szerint 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 törvényhozó ezzel a deklaratív jellegű szabállyal a települési és területi önkormányzatok feladatellátási képessége közötti különbséget jeleníti meg, amit a feladattelepítés során kell figyelembe venni. Ezt a feladatellátási képességet lényegében tekinthetjük vertikális feladattelepítési elvnek (lásd a következő bekezdés elemzését).

Adott esetben azonban ez lehet horizontális jellegű is. Példaként lehetne felhozni az olyan speciális területeket, mint a Balaton és környéke vagy a budapesti agglomeráció. Kiemelt turisztikai és természeti jelentősége miatt külön törvény rendelkezik a Balaton Kiemelt Üdülőkörzetről (2000. évi CXII. törvény). E szabályozás a térség környezeti értékeinek megóvását és kiegyensúlyozottabb területi fejlődését célozza, a törvényben meghatározottak szerint ezért egyrészt az általánostól eltérő, másrészt pedig többletfeladatokat állapít meg az üdülőkörzetbe tartozó települési és területi önkormányzatok számára.

A Budapest Fővárosához tartozó agglomeráció összehangolt gazdasági, közlekedési és infrastrukturális fejlesztését szintén külön törvény, a **Budapest Agglomeráció Területrendezési Tervéről szóló 2005. évi LXIV. törvény** szabályozza, amely az előzőekhez hasonlóan eltérő feladatokat állapít meg a fővárosi önkormányzat, valamint az agglomerációhoz tartozó települési önkormányzatok számára.

Nem feladatunk Magyarország településföldrajzának bemutatása, ezt a képzésen résztvevők korábbi tanulmányaik során ismerhették meg. Bemutatunk egy összefoglaló táblázatot, amely véleményünk szerint megfelelően érzékelteti a jelenlegi helyzetet:

Lakosságszám	Község	Nagy-község	Város	Magyei jogú város	Fővárosi kerület	Főváros	Összesen:
-100	125	-	-	-	-	-	125
101-500	932	-	-	-	-	-	932
501-1 000	679	-	-	-	-	-	679
1 001-1 500	368	3	3				374
1 501-2 000	244	9	3	-	-	-	256
2 001-5 000	350	71	85	-	-	-	506
5 001-10 000	6	20	109	-	-	-	135
10 001-20 000	-	1	85	-	-	-	86
20 001-30 000	-	-	22	-	3	-	25
30 001-40 000	-	-	14	2	1	-	17

40 001-50 000	-	-	1	3	-	-	4
50 001-60 000	-	-		4	4	-	8
60 001-70 000	-	-	-	3	2	-	5
70 001-80 000	-	-	-	3	4	-	7
80 001-90 000	-	-	-	-	3	-	3
90 001-100 000	-	-	-	-	1	-	1
100 001-200 000	-	-	-	7	5	-	12
200 001-	-	-	-	1	-	1	2
<b>Összesen:</b>	<b>2 704</b>	<b>104</b>	<b>322</b>	<b>23</b>	<b>23</b>	<b>1</b>	<b>3177*</b>

A KEKKH 2013. január 1-jei adatai alapján. Forrás: Belügyminisztérium

\*A fővárosi kerületekkel együtt

A számadatok láthatóan arra utalnak, hogy igen változatos a kép, de azért általános megállapításként azt mondhatjuk, hogy hazánkra elsősorban az aprófalvas településszerkezet jellemző. Az ellentétek érzékeltetése céljából nézzük a következő adatokat:

A legnagyobb és a legkisebb települési önkormányzatok terület arányában, a főváros nélkül

	Terület			
	Önkormányzat neve	Terület (km <sup>2</sup> -ben)	Megye	Önkormányzat típusa
Átlag:	-	29,24	-	települési
Legnagyobb	Hódmezővásárhely	487,98	Csongrád Megye	települési
Legkisebb területű	Remeteszőlős	0,56	Pest Megye	települési

A legnagyobb és a legkisebb települési önkormányzatok lakosság arányában, a főváros nélkül

	Lakosság			
	Önkormányzat neve	Lakosságszám (fő)	Megye	Önkormányzat típusa
Átlag:	-	2259,54	-	települési
Legnagyobb	Debrecen	204 985	Hajdú-Bihar Megye	települési
Legkisebb területű	Iborfia	12	Zala Megye	települési

Budapest Főváros területe 52 514 négyzetkilométer, lakossága 1 694 614 fő, 23 kerületi és a Fővárosi Önkormányzathoz áll.

A közfeladatok meghatározása során természetesen – mint korábban részleteztük – sok más tényezőt is figyelembe kell venni. A következőkben az **Mötv.** feladattelepítésre vonatkozó rendelkezéseit mutatjuk be.

Az **Mötv.** 11. § (2) bekezdése szerint a törvény a kötelező feladat- és hatáskör megállapításánál differenciálni köteles, figyelembe véve a feladat- és hatáskör jellegét, a helyi önkormányzatok eltérő adottságait, különösen

- a) a gazdasági teljesítőképességet;
- b) a lakosság számát;
- c) a közigazgatási terület nagyságát.

Az önkormányzatiság lényeges eleme az a kitétel is, hogy az adott feladattal érintett önkormányzat képes legyen azt ellátni. Ezért ez a rendelkezés kifejezetten a törvényhozó számára tartalmaz előírást, főként az ágazati törvényekben meghatározott önkormányzati feladatok telepítésével kapcsolatban, amelynek természetesen – fogalmazzunk úgy: áttételesen – érvényesülnie kell már a törvény-előkészítés szakaszában is.

A törvény – az első bekezdéshez kapcsolódóan – több kérdés vizsgálatát írja elő. A feladat- és hatáskör jellegének figyelembe vétele jelentheti azt, hogy amennyiben az adott feladat ellátása például valamilyen speciális szakértelmet igényel, azt olyan szintre érdemes telepíteni, ahol az rendelkezésre áll – és persze az egyéb feltételek is adottak (például igénybevételi/közlekedési szempontból nem jár aránytalan teherrel).

A gazdasági teljesítőképesség is általános fogalom, így ennek keretében lehet vizsgálni az adóerőképességet, a település költségvetési helyzetét, az infrastruktúra állapotát. A lakosság szám esetében a konkrét lakosság számon kívül szóba jöhet például a demográfiai összetétel és annak alakulása, az időszakonként ott tartózkodó üdülővendégek száma, a munkanélküliség alakulása.

A közigazgatási terület nagysága esetében figyelembe vehető a beépítésre szánt terület nagysága, a közlekedési viszonyok, van-e iparterület stb. Természetesen mindezeknek a tényezőknek az adott feladattal kapcsolatos elemeit kell vizsgálni a feladattelepítéssel összefüggésben.

Az **Mötv.** 11. § (3) bekezdése egy garanciális szabályt fogalmaz meg, amikor – a jogalkotási előírásokkal összhangban – kimondja, hogy a jogszabály a hatáskör telepítésével egyidejűleg meghatározza a feladat- és hatásköreellátáshoz szükséges minimális szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételeket is.

Ez a rendelkezés összhangban van az **Alaptörvény** 34. cikk (1) bekezdésében foglaltakkal, amely szerint a helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult; továbbá az **Mötv.**-nek a feladatfinanszírozásra vonatkozó szabályával is, amelynek alapján a helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó, törvényben előírt egyes feladatainak – a feladatot meghatározó jogszabályban megjelölt közszolgáltatási szintnek megfelelő – ellátását feladatalapú támogatással biztosítja, vagy azok ellátásához a helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámok, illetve a lakosság szám alapján támogatást biztosít (117. § (1) bekezdés).

A törvényszöveg a „jogszabály” kifejezést és nem a „törvény”-t használja, mivel igaz, hogy az önkormányzatnak kötelező feladatot csak törvényben lehet megállapítani, de a törvény egy adott feladat esetében csak a legalapvetőbb szabályokat tartalmazza, a részletszabályokat már lehet kormány- vagy miniszteri rendeletben is szabályozni; ez nem ellentétes az **Alaptörvényi**, illetve a jogalkotásra vonatkozó rendelkezésekkel.

Az optimális és hatékony feladatellátás érdekében – hasonlóan a korábbi szabályozáshoz – az **Mötv.** lehetőséget biztosít arra, hogy a feladatellátásra kötelezett helyett más önkormányzat vagy társulás lássa el az adott feladatot.

Az **Mötv.** 12. §-a szerint:

(1) A nagyobb gazdasági teljesítőképességű, lakosságszámú települési önkormányzat számára előírt kötelező feladat- és hatáskör ellátását – annak egyetértésével – más települési önkormányzat vagy társulása önként akkor vállalhatja, ha azt

- a) a lakossági igények indokolják;
- b) gazdaságosabban és legalább változatlan szakmai színvonalon;
- c) többlet állami támogatás igénybevétele nélkül képes ellátni.

(2) A feladat- és hatáskör vállalásáról a települési önkormányzat képviselő-testülete – a feladat- és hatáskör eredeti címzettjének előzetes egyetértése esetén – rendeletben, illetve a társulás határozatban dönt a feladat- és hatáskörvállalás tervezett időpontját megelőzően legalább három hónappal. Az (1) bekezdésben foglalt feltételek meglétét a kormányhivatal – indokolt esetben más állami szervek bevonásával – törvényességi felügyeleti eljárás keretében vizsgálja. Törvény vagy megállapodás eltérő rendelkezésének hiányában az ellátás megkezdésének időpontja a döntést követő év január 1. napja.

(3) A feladat- és hatáskör vállalása esetén a települési önkormányzat a központi költségvetéstől igényelheti a vállalt feladattal arányos fedezet biztosítását.

A feladatvállalással kapcsolatban az érintett önkormányzatok részéről értelemszerűen két alapfeltétel szükséges. Az egyik, hogy a feladat eredeti címzettje egyetértsen a kezdeményezéssel. Az egyetértés „oka” lehet például, hogy a feladatot eddig nagyobb járulékos (pl. utazási, kiszállási) költséggel végezte/végeztette, és a vállalással ezektől mentesül, így neki is gazdaságosabbá – sőt az igénybevevők számára esetleg olcsóbbá – válhat a feladatellátás.

A feladatot vállaló önkormányzat esetében feltétel, hogy a lakossági igények azt indokolják. Itt elég csak visszautalnunk ismét az önkormányzatiság egyik lényegi elemére, amit az **Mötv.** 2. § (2) bekezdése is megfogalmaz, vagyis a helyi közakarat megvalósításának kötelezettségére.

A „változatlan szakmai színvonalon” kitétel egyértelműen azt jelenti, hogy a szolgáltatás minősége nem lehet alacsonyabb a korábbinál. A „gazdaságosabban” megfogalmazás első látásra azt jelenti, hogy olcsóbb, kisebb összegű lesz a szolgáltatás díja, azonban ezt tartalmilag tágabban kell értelmezni. Lehetséges, hogy a szolgáltatás díja ugyan nem változik, de ha a lakosság számára kedvezőbb feltételekkel (például helyben) történik, akkor a „gazdaságosság” ebben az összefüggésben jelentkezik, és ezáltal megfelel a jogszabályi előírásoknak.

A „többlet állami támogatás igénybevétele nélkül” kitétel összefügg a (3) bekezdésben foglaltakkal. Az előbb már idéztük az **Mötv.**-nek a feladatfinanszírozásra vonatkozó rendelkezését. Ezek összevetéséből az következik, hogy a feladatot vállaló önkormányzat csak annyi forrást kaphat a központi költségvetésből, mint amennyit a feladat eredeti címzettje kapott.

A (2) bekezdésben foglaltak szerint a feladatot vállaló önkormányzatnak rendeletben (társulás esetén pedig határozatban) kell dönteni a vállalásról, meg kell alkotni a feladatellátásra vonatkozó saját rendeletét (és az eredeti címzettnek is értelemszerűen módosítani kell a saját rendeletét). Alapesetben annak érdekében kell a döntést három hónappal a vállalás időpontja előtt meghozni, hogy a feladatellátás változása egyik önkormányzatnál se okozzon problémát, legyen elegendő idő a felkészülésre. Az **Mötv.** rendelkezése szerint az ellátást a



döntést követő év január 1. napjától kell biztosítani. Ez célszerűségi szabály, tekintettel a gazdálkodási jogszabályokban előírt évhez kötöttségre. Ugyanakkor lehetőség van arra, hogy törvény vagy a felek megállapodása – amennyiben számukra nem okoz gondot – más időpontot határozzon meg.

Garanciális rendelkezésként az **Mötv.** biztosítja, hogy a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárás keretében vizsgálja, teljesültek-e a vállalás feltételei, egyébként pedig azt is, hogy az „új” rendelet(ek), társulási határozat megfelel-e az ellátásra vonatkozó jogszabályoknak.

A részletek mellőzésével példaként lehetne említeni a kéményseprő-ipari közszolgáltatásról szóló **2012. évi XC. törvény** rendelkezéseit. A törvény szerint a közszolgáltatás biztosítása:

- a) a megye egész területén a megyeszékhely megyei jogú város önkormányzata,
- b) Pest megye közigazgatási területén Érd megyei jogú város önkormányzata,
- c) a fővárosban a fővárosi önkormányzat kötelező feladata (a továbbiakban együtt: a közszolgáltatási feladat eredeti címzettje).

A törvény meghatározott feltételek fennállása esetén biztosít lehetőséget a feladat vállalására.

A közszolgáltatást önként vállaló önkormányzat a közszolgáltatás ellátását a feladat eredeti címzettje helyett – a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvényben meghatározott feltételek teljesítése mellett – a következő esetekben vállalhatja: a vállalásról a közszolgáltatást önként vállaló önkormányzat a vállalás időpontját megelőző legalább hat hónappal korábban dönt, és erről haladéktalanul értesíti a feladat eredeti címzettjét; a közszolgáltatási feladatot önként vállaló önkormányzat legkésőbb július 31-ig a következő év január 1-jei hatálybalépéssel megalkotja a közszolgáltatásra vonatkozó rendeletét, egyúttal a közszolgáltatási feladat eredeti címzettje akként módosítja rendeletét, hogy annak hatálya a közszolgáltatási feladatot önként vállaló önkormányzatra a vállalás időpontjától már nem terjed ki. A közszolgáltatást önként vállaló önkormányzat a közszolgáltatással csak adott év utolsó napjával hagyhat fel.

Szintén törvényi feltétel, hogy a vállalásról szóló megállapodás – többek között – tartalmazza legalább a közszolgáltatással érintett ellátási területet, a megállapodás legrövidebb időtartamát, amely nem lehet rövidebb, mint öt év, a közszolgáltatás felhagyásának feltételeit.

Az **Mötv.** (20–27. §-ok) településtípusonként és – a fővárost kivéve – általánosan határozza meg az önkormányzatok, valamint a megyei önkormányzat feladatait. (A fővárost és a megyét külön részben tárgyaljuk.) A legfontosabb rendelkezések az alábbiak:

- a községi önkormányzat köteles ellátni mindazokat a törvényben meghatározott feladatokat, amelyek a helyi lakosság alapvető létfeltételeit, az ehhez szükséges közszolgáltatások közvetlen igénybevételének lehetőségeit biztosítják.
- 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.
- 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.

- A törvényhozó tehát – mint majd látni fogjuk, a főváros kivételével – csak általánosan, keretjelleggel határozta meg a települések és a megyék feladatait, lényegében az ágazati jogszabályokra bízta a konkrét feladatok telepítését. (Tehát nem követte az **Ötv.** korábban ismertetett szabályozását, kötelező feladat-minimumot nem állapított meg.) Az egyes meghatározásokból kiemelendőnek az alábbiakat tartjuk:
- a községek esetében a jogalkotó arra helyezte a hangsúlyt, hogy az önkormányzat által kötelezően ellátott feladatok *biztosítsák a lakosság alapvető létfeltételeit* (ivóvíz, útfenntartás, közvilágítás, bölcsődei ellátás stb.), továbbá az ezekhez történő közvetlen – vagyis legnagyobb részében helyben történő – hozzáférés lehetőségeit;
- a járasszékhely városi, valamint a városi önkormányzatok tekintetében a lényeges elem – azon túl, hogy a saját településük esetében nekik is biztosítaniuk kell az alapvető lakossági szolgáltatásokat is –, hogy olyan közszolgáltatásokat is el kell látniuk a járás (vonzáskörzet) vonatkozásában, amelyek *helyi szinten viszonylag ritkán* fordulnak elő, és/vagy *ellátásuk speciális szakértelmet* kíván meg, mivel itt és így lehet gazdaságosan, költséghatékonyan biztosítani ezeket a szolgáltatásokat;
- a megyei jogú város esetében az előzőhöz hasonló a helyzet, csak itt természetesen azokat a közszolgáltatásokat kell biztosítani, amelyek *a megye egészére vagy nagy részére terjednek ki*, továbbá a feladat olyan jellegű és nagyságrendű, hogy azt csak szakmailag felkészült, kellő „ellátási képességgel” rendelkező önkormányzat végezheti.

### 3.5.7 A megyei önkormányzatok feladatai

A megyék (vármegyék) ezeréves múltra tekintenek vissza, ezen időszak alatt jelentőségük, szerepük, feladataik sokszor változtak, hol szinte csak politikai jogaikért küzdöttek, hol élen jártak a gazdasági fejlődés elősegítésében. A megyéknek a tanácsrendszerben – ahogyan jellemezni szokták – „pénzosztó” szerepük volt településeik számára, emellett igazgatási, intézményfenntartói stb. funkciójuk is volt.

Az **Ötv.** az akkori politikai elképzelések alapján a megyék feladatait nagymértékben átalakította. A pénzosztó szerep lényegében megszűnt, főként intézményfenntartói – és az ahhoz kapcsolódó – igazgatási feladataik maradtak meg.

Az **Ötv.** alapján az egész megyére vagy annak nagyobb körzetére vonatkozóan láttak el közszolgáltatásokat. Gondoskodtak például

- a középiskolai, szakiskolai és kollégiumi ellátásról, megyei levéltári, továbbá a megyei könyvtári szolgáltatásokról;
- a megyei testnevelési-, sportszervezési, valamint a gyermek- és ifjúsági jogok érvényesítésével kapcsolatos feladatokról;
- az egészségügyi intézményekben tartós gyógykezelés alatt álló gyermekek oktatásáról;
- a fogyatékos gyermekek oktatásáról, neveléséről, gondozásáról;
- az alapellátást meghaladó egészségügyi szakellátásról;
- az épített és természeti környezet védelmével, a térségi területrendezéssel kapcsolatos feladatok összehangolásáról.

2010 után az állami és önkormányzati feladatok – köztük a megyééké – fokozatosan átrendeződtek. Intézményeik egy részét az állam, más részét a megyei jogú városok vették át.

A megyék jelenlegi feladatait az **Mötv.** így határozza meg:

„27. § (1) A megyei önkormányzat területi önkormányzat, amely törvényben meghatá-

rozottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el.”

Lényegében – tekintettel arra, hogy hazánkban nagyobb régiók nem alakultak ki – logikusnak tűnik a feladattelepítés, és az azzal elérni kívánt cél. Több-kevesebb területfejlesztési és területrendezési feladatai eddig is voltak a megyének, most ezek a vidékfejlesztési feladatokkal kiegészítve biztosíthatják azt, hogy egy megyében valóban összehangolt fejlesztések történjenek.

A konkrét ügyekben elmondható, hogy a vidékfejlesztési feladatok még nem jelennek meg értékelhetően a megyéknél. A megyei önkormányzat feladatait a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló **1996. évi XXI. törvény** határozza meg. Az ebben foglaltak szerint a megyei önkormányzat

- a) a megye területére vagy térségére az országos területrendezési tervvel összhangban területrendezési tervet készít;
- b) területileg összehangolja a fejlesztéspolitikai és a területi szerepéből, továbbá a nemzetközi és határon átnyúló együttműködésből adódó feladatait, biztosítja azok összhangját a megyei gazdaságfejlesztési és foglalkoztatáspolitikai koncepciókkal;
- c) koordinálja a megye települési önkormányzatai felkérése alapján a települések fejlesztési tevékenységét;
- d) együttműködik a megyei jogú város önkormányzatával és az érintett települések önkormányzataival a településrendezési tervek összehangolása érdekében;
- e) együttműködik a megye gazdasági szereplőivel;
- f) részt vesz a Központi Statisztikai Hivatallal és más területi adatgyűjtő szervezetekkel együttműködve a területi információs rendszer kialakításában és működtetésében, információkat biztosít a területi tervek készítéséhez;
- g) a települési önkormányzatok felkérése alapján elősegíti a helyi önkormányzatok területfejlesztési társulásainak szerveződését;
- h) gondoskodik a településrendezési terveknek a megyei területrendezési tervekkel való összhangjáról;
- i) a megyei jogú város önkormányzata bevonásával kidolgozza és elfogadja – az országos területfejlesztési koncepcióval összhangban – a megye hosszú távú területfejlesztési koncepcióját (a továbbiakban: megyei területfejlesztési koncepció), illetve – a megyei területfejlesztési koncepció és területrendezési terv figyelembevételével – a megye fejlesztési programját és az egyes alprogramokat;
- j) feladatainak ellátásában együttműködik a települési önkormányzatokkal, a területi államigazgatási szervekkel, az érdekelt civil és szakmai szervezetekkel;
- k) dönt a hatáskörébe utalt fejlesztési források felhasználásáról.

A megyék feladataival kapcsolatban megállapíthatjuk, hogy azok jelenleg is átalakulóban vannak, és összességében úgy tűnik, hogy a területfejlesztési, vidékfejlesztési és területrendezési kérdésekben a megyék egyféle „fordítókorong” szerepet töltenek be: egyrészt – az országos tervek keretei között – a saját terveikkel behatárolják a megye településeinek, térségeinek fejlesztési elképzeléseit, lehetőségeit, másfelől pedig az általuk begyűjtött információk, tervek „felfelé” adásával befolyásolják az országos tervek elkészítését.

### 3.5.8 A Főváros

A fővárosok státuszának kialakítása sosem pusztán önkormányzati kérdés, az mindig felvet – többek között – politikai kérdéseket is. (Ne felejtjük el, hogy Budapesten él az ország lakosságának közel egyötöde!) A főváros rendszerének kialakítása során elsődleges szempontként kell figyelembe venni a városüzemeltetés hatékonyságának, gazdaságosságának kérdését, ami a korábbi rendszerben nyilvánvalóan nem valósult meg.

A fővárosi önkormányzati rendszer reformjával kapcsolatban az alábbi alternatívák merülnek fel:

„**A**” **variáció:** az egypólusú/egységes fővárosi önkormányzati rendszer:

- „A1” variáció: teljesen egységes fővárosi önkormányzati rendszer, „megfelelő üzemeltetű” ún. igazgatási kirendeltségekkel;
- „A2” variáció: erős fővárosi önkormányzat mellett kerületi elöljáróságok felállításával, amelyek a főváros által meghatározott feladatkörrel, leginkább érdekközvetítő, összehangoló, bizonyos körben véleményező vagy javaslattevő szerepet tölthetnének be; a kerületi elöljáróságok vezetője a kerületi elöljáró lenne, akinek munkáját minimális létszámú hivatal segítené.

„**B**” **variáció:** a jelenlegi kétszintű fővárosi önkormányzati rendszer megtartása a főváros és a kerületek közötti munkamegosztás újrastrukturálásával.

„**C**” **variáció:** az ún. „city”-koncepció:

- „C1” variáció: belső városmag (ún. „city”) és az ehhez csatlakozó több külső kerületi egység;
- „C2” variáció: belső városmag és a „city”-n kívüli, a jelenlegi kerületek összevonásával létrejövő 6, 8 vagy 10 kerület;
- „C3” variáció: a három részből álló főváros, az egy „city”-vel és a Duna mentén megosztott két nagy önálló egységgel.

A törvényhozó végül a „B” variáció mellett döntött, megmaradt a kétszintű rendszer, amelyben a fővárosi, valamint a fővárosi kerületi önkormányzatok önkormányzati alapjogait tekintve egyenlők, feladat- és hatásköreik egymástól eltérnek. Az Möt. kimondja azt is, hogy minden fővárosi kerületben működik települési önkormányzat, véglegesen eldöntve ezáltal a korábban jelzett dilemmákat.

Az Möt. a korábbi szabályozáshoz képest részletes felsorolást ad mind a fővárosi, mind pedig a kerületi önkormányzatok feladatairól. (A terjedelmi korlátok miatt mellőzzük ennek részletes ismertetését.)

Általánosságban azt lehet mondani – amit a törvény is tartalmaz –, hogy

- a fővárosi önkormányzat látja el mindazokat a terület- és településfejlesztési, valamint területrendezési, településrendezési és településüzemeltetési feladatokat, amelyek a főváros egészét vagy több kerületét érintik, vagy amelyek a fővárosnak az országban betöltött különleges szerepköréhez kapcsolódnak;
- a kerületi önkormányzatok pedig önállóan gyakorolják a települési önkormányzatokat megillető valamennyi feladat- és hatáskört, amelyet törvény nem utal a fővárosi önkormányzat kizárólagos feladat- és hatáskörébe, beleértve a nem fővárosi hatáskörbe tartozó településfejlesztési, valamint településrendezési és településüzemeltetési feladatokat.

Az „átjárhatóság” természetesen a főváros és a kerületek viszonyrendszerében is érvényesül. A feladatok vállalása például a kerületek egymás közötti, vagy a főváros és egyes kerületek

tek közötti kapcsolatban is létrejöhet, és persze a többi általános szabály (pl. a társulásokra vonatkozók) is érvényesülnek.

Értékelésképpen meg kell jegyeznünk, hogy szakmai szempontból talán más megoldás lett volna a szerencsésebb választás, olyan, amely – a kerületi önkormányzati testületek önállóságának meghagyása mellett – a közszolgáltatások ellátását, az igazgatási feladatok ellátását egy sokkal koncentráltabb rendszerben képzelte el. A törvényalkotó viszont tekintettel volt a már évtizedek alatt kialakult, „bejártott” folyamatokra, hagyományokra, és – a feladatkörök részbeni átrendezésével, ugyanakkor a struktúra meghagyásával – a fentiek szerint döntött.

### 3.5.9 A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája és a hazai szabályozás

Közismert tény, hogy – főként a II. világháborút követően, a modern kori globalizálódás folyamatával párhuzamosan – egyre több nemzetközi szervezet jött létre, amelyek döntései bizonyos kérdésekben kereteket szabnak az adott szervezetben tagként részt vevő országnak. Hazánk is számos ilyen nemzetközi szervezet tagja (néhány példa: Európai Unió, NATO, Európa Tanács vagy az úgynevezett Visegrádi Négyek), és ezen szervezetek döntéseit – tagállamként – a hazai döntéshozóknak is figyelembe kell venniük.

Már az 1990-ben megalkotott első önkormányzati törvény, az **Ötv.** is utalt preambulumban arra, hogy az Országgyűlés a jogszabály megalkotásakor figyelembe vette az „Európai Önkormányzati Karta” alapkövetelményeit.

Magyarország már számos, az Európa Tanács által meghozott egyezményt fogadott el és tett ezáltal a magyar jogrendszer részévé, amelyek a jogalkotást, az állami döntéshozatalt befolyásolják.<sup>34</sup> Ezek egyike a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgonban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló **1997. évi XV. törvény** (a továbbiakban: Charta).

A Charta preambuluma olyan általános kitételeket tartalmaz, amelyeket az Európa Tanács a szabályozás céljaként, lényegében annak „elvi keretként” kívánt megfogalmazni. Ilyen például az, hogy

- a helyi önkormányzatok minden demokratikus rendszer egyik alapintézményét képezik;
- az állampolgárok közügyekben való részvételének joga egyike az Európa Tanács valamennyi tagállama által elfogadott demokratikus elveknek;
- e jog legközvetlenebbül helyi szinten gyakorolható;
- csak tényleges feladatkörrel bíró helyi önkormányzatok biztosíthatnak egyszerre hatékony és az állampolgárokhoz közelálló igazgatást;
- mindez feltételezi olyan helyi önkormányzatok létezését, amelyeknek részét képezik a demokratikusan létrehozott döntéshozó szervek, és amelyek feladatainak és e feladatok gyakorlása módjának és eszközeinek, valamint mindezek megvalósításához szükséges forrásoknak a tekintetében széles körű autonómiával rendelkeznek.

34 Lásd például az 1993. évi XXXI. törvényt az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről; az 1999. évi XXXIV. törvényt az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgonban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről; a 2002. évi III. törvényt az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény kihirdetéséről; a 2009. évi CXXXI. törvényt az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáféréséről szóló Egyezményének kihirdetéséről.

A következőkben a **Charta** azon rendelkezéseit idézzük, amelyeket tantárgyunk szempontjából a leglényegesebbnek tartunk, majd az **Alaptörvény** és az **Mötv.** egyes rendelkezéseire utalunk, összehasonlítva a Chartában megfogalmazott követelményeket és a hazai szabályozást. Tesszük ezt azért is, mert a Charta 13. cikke az alábbiakat tartalmazza:

„A jelen Chartában lefektetett önkormányzati elvek a Szerződő Felek területén található helyi önkormányzatok valamennyi típusára alkalmazandók. Azonban bármely Szerződő Fél a megerősítő, elfogadó vagy jóváhagyó okirat letétbe helyezésekor megjelölheti azon helyi és területi szervek kategóriáit, amelyekre ezt a Chartát alkalmazni kívánja, illetve amelyeket kivon a Charta hatálya alól. A feleknek a későbbiek során is lehetőségük van helyi vagy területi szervek újabb körének a Charta hatálya alá vonására az Európa Tanács főtitkárának utólagos értesítése útján.”

Abból következően, hogy Magyarország a Charta valamennyi rendelkezését elfogadta, és a **Charta** 1. cikke alapján azokat magára nézve kötelezőnek tartja, az alábbi rendelkezések mindegyikével összhangban kell lennie a hazai jogszabályoknak. Nézzük tehát – hangsúlyozottan csak témánk szempontjából – az ide vonatkozó szabályokat:

- 1) A **Charta** a helyi önkormányzatra vonatkozó tagállami szabályozás tekintetében kimondja, hogy a helyi önkormányzás elvét a belső jogalkotásban és amennyire lehetséges, az Alkotmányban is el kell ismerni. (2. cikk)

Az **Alaptörvény** 31. cikkének rendelkezései szerint Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. Ugyanitt rögzíti, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.

Az **Mötv.** preambuluma tartalmazza – lényegében államcélként tekinthetően – hogy az Országgyűlés elismeri és védi a helyi választópolgárok közösségének önkormányzathoz való jogát, továbbá, hogy a helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként hozzájárulnak az **Alaptörvény**ben foglalt államcél megvalósításához, elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését. A preambulumban szerepel, hogy a törvényhozó – mint már utaltunk rá – a törvényalkotás során figyelembe vette a **Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában** foglalt alapelveket.

- 2) A helyi önkormányzás fogalmáról az alábbi definíciót adja: 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. (3. cikk)

Az **Mötv.** az Alapvető rendelkezések – a 2–9. §-ok – között fogalmazza meg, hogy a helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül. A helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.

A választópolgárok választott képviselőik útján és a helyi népszavazáson történő részvételükkel gyakorolják az önkormányzathoz való közösségi jogukat.

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.

- 3) Tantárgyunk szempontjából talán a leglényegesebb a 4. cikk, mivel ez szól a helyi önkormányzatok feladat- és hatásköréről, ezért ezt szinte teljes terjedelmében idézzük. Ezek szerint

- 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.
- a helyi önkormányzatok – jogszabályi keretek között – teljes döntési jogosultsággal rendelkeznek minden olyan ügyben, amely nincs kivonva hatáskörükből és bármely más közigazgatási szerv hatáskörébe sincs utalva.
- 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 hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függ.
- 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.
- ha a helyi önkormányzatokra központi vagy regionális közigazgatási szerv hatáskört ruház át, a helyi önkormányzatok az átruházott hatáskört – amennyiben lehetséges – a helyi körülményekhez igazítva gyakorolhatják.

Az **Alaptörvény** 32. cikke példalózó jelleggel sorolja fel, hogy a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében – törvény keretei között – milyen feladatokat (rendeletalkotás, önálló igazgatás és gazdálkodás, helyi adókiivetés, szabad társulás stb.) lát el, milyen alapvető jogosultságai és kötelezettségei vannak, valamint, hogy törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol. Mindezekből az következik, hogy az önkormányzatnak kötelező feladatot csak törvény állapíthat meg, illetve megfordítva, autonómiájukat csak törvényben lehet korlátozni, igaz, csak olyan mértékben, hogy az ne ütközzön az Alaptörvény rendelkezéseibe.

Az **Mötv.** az Alapvető rendelkezések között szabályozza, hogy 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.

Garanciális rendelkezésként a törvény rögzíti, hogy a helyi önkormányzatok által ellátott, az **Alaptörvény** 32. cikkében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírói és bírósági védelemben részesül. (Itt szeretnénk felhívni a figyelmet arra, hogy ez a védelem értelemszerűen a helyi önkormányzat önként vállalt, helyi önkormányzati rendeletben meghatározott feladatára is vonatkozik.)

A feladatellátással kapcsolatban kimondja továbbá, hogy a helyi önkormányzat ellátja a törvényben meghatározott kötelező és az általa önként vállalt feladat- és hatásköröket.

Az önként vállalt feladatokkal kapcsolatban rögzíti, hogy a helyi önkormányzat – a helyi képviselő-testület vagy a helyi népszavazás döntésével – önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabállyal nem ellentétes. Az önként vállalt helyi közügyek 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.

Az előbbieken felsorolt – a feladatellátás tartalmi szempontjait magukba foglaló – rendelkezéseken kívül – a feladatellátás „mikéntjével” kapcsolatban az **Mötv.** 6. §-a megfogalmazza azt is, hogy a helyi önkormányzat a feladatai ellátása során

- a) támogatja a lakosság önszerveződő közösségeit, együttműködik e közösségekkel, biztosítja a helyi közügyekben való széles körű állampolgári részvételt;
- b) erősíti a település önfenntartó képességét, feltárja lehetőségeit és hasznosítja saját erőforrásait;
- c) egyes közzolgáltatások igénybevételét – törvény felhatalmazása alapján – rendeletében feltételekhez kötheti.

Természetesen ez a rendelkezés inkább egy törvényi kívánalmat fogalmaz meg az önkormányzat mint feladatellátó-közzolgáltató felé, gyakorlati megvalósulása csak az adott önkormányzat lehetőségeihez képest érvényesülhet. Végző soron azonban akkor lehet jelentősége, amikor a település választópolgárai a választások során „értékelik” a polgármester és a helyi önkormányzati képviselők tevékenységét, és szavazatuk leadásakor figyelembe veszik a fenti rendelkezések érvényesülését.

Am hogy ez a rendelkezés ne legyen – jogi hasonlaltal élve – „egyoldalúan kógens”, az **Mötv.** 8. §-a az önkormányzás alanyai felé is hasonló követelményt támaszt, amikor ki mondja, hogy 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.

Az **Mötv.** ezen kötelezettségek érvényesítése érdekében felhatalmazást ad a helyi önkormányzat képviselő-testületének, amelynek alapján a testület rendeletében meghatározhatja az előbbi rendelkezésekből fakadó kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit.

Bár nem tartozik szorosan a témánkhoz, azonban mégis – rövid kitérőként – említésre méltónak tartjuk ezt a szabályozást kissé áttekinteni. Amennyiben a rendelkezések tartalmát nézzük, úgy tűnik, hogy a jogalkotó nagyon széles mérlegelési jogkört biztosított a helyi képviselő-testületnek.

Az a) pontban használt rendelkezés – értelmezésünk szerint – lényegében egyfajta helyi közteherviselési kötelezettséget fogalmaz meg, pontosabban egy „helyi közfeladat-ellátáshoz való hozzájárulási” kötelezettséget, míg a b) pont a helyben kialakult gyakorlatok, közösségi szokások, mondhatnánk, hogy a helyi közösség együttélési kultúrája tekintetében tartalmaz kötelezést.

Konkrét hivatkozás ugyan nem található a törvényben, de az **Alaptörvény** is tartalmaz hasonló szabályozást, amikor az Alapvetés rész O) pontjában az alábbiakról rendelkezik:

„Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.”

Gyakorlati példákról, vagyis ezen rendelkezésekkel kapcsolatos konkrét rendeletekről még nem tudunk beszámolni, azonban meg kell említenünk, hogy amennyiben ezen felhatalmazás alapján hoz rendeletet a helyi önkormányzat, akkor érvényesülnie kell a rendeletalkotással kapcsolatos, már korábban tárgyalt törvényi előírásoknak (Alaptörvénnyel, jogszabállyal nem lehet ellentétes, nem lehet „kvázi” szabálysértés jellegű, csak a Ket. szankciórendszerét lehet alkalmazni stb.).

A **Chartában említett** „speciális” feladatokkal kapcsolatban az **Alaptörvény** 34. cikkének (3) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik: 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.



E felhatalmazás alapján mondja ki az **Mötv.** 18. §-a, 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

- a) államigazgatási feladat- és hatáskört állapít meg, vagy
- b) 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.

A rendelkezésekből kitűnik, hogy a törvényalkotó az önkormányzati autonómia tiszteletben tartásával csak olyan személyi kört határozott meg államigazgatási feladat- és hatáskör gyakorlójaként, amelynek tagjai tevékenységük jellegénél fogva (a polgármester sajátos foglalkoztatási jogviszonya, a jegyző és az ügyintéző közszolgálati jogviszonya) képesek ilyen feladatok ellátására.

Az a) pont esetében ez lehet egy adott államigazgatási feladat- és hatáskör teljes vagy részleges gyakorlása, a b) pont esetében viszont – külön nevesített feladatok tekintetében – csak részvételi kötelezettségük van. Ez a felelősség szempontjából lehet lényeges kérdés, mivel az előbbi esetben a feladat- és hatáskör gyakorlója egyedileg, személyében felel a tevékenységért, a második esetben felelőssége csak mögöttesnek nevezhető.

Az állami feladatellátás megfelelő ellátásának garanciája az a rendelkezés, hogy amennyiben az előbbieken felsorolt személyek államigazgatási feladat- és hatáskörében járnak el, a képviselő-testület, közgyűlés nem utasíthatja őket, döntésüket nem bírálhatja felül.

A Charta rendelkezésével kapcsolatban végül utalnunk kell arra a rendelkezésre, amelynek alapján a helyi önkormányzat – törvényben meghatározott esetekben – az állammal kötött külön megállapodás alapján állami feladatokat láthat el. A megállapodásban rendelkezni kell a feladatellátás finanszírozásáról. Gyakorlati tapasztalataink még ebben az esetben sincsenek, de úgy véljük, hogy ez főként a nagyobb gazdasági teljesítőképeséggel rendelkező települések esetében fordulhat elő, esetleg az egészségügy vagy az oktatás területén.

- 4) Az **Mötv.**-nek az önkormányzatok hivatalaira vonatkozó szabályozása miatt idézzük a **Charta** 6. cikkéből az alábbiakat: a helyi önkormányzatok – anélkül, hogy ez törvény általánosabb rendelkezését sértené – a helyi szükségletekhez való alkalmazkodás és a hatékonyabb igazgatás érdekében maguk határozhatják meg belső igazgatási felépítésüket.

Már idéztük az **Alaptörvény** 32. cikkét, amely szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között önállóan igazgat, meghatározza szervezeti és működési rendjét. A 33. cikk (3) bekezdése alapján a képviselő-testület sarkalatos törvényben meghatározottak szerint bizottságot választhat, és hivatalt hozhat létre.

Az **Mötv.** 53. §-a szerint a képviselő-testület a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozza meg. A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben rendelkezik:

- a) az önkormányzat hivatalos megnevezéséről, székhelyéről;
- b) a képviselő-testület átruházott hatásköreinek felsorolásáról;
- 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.

Alapvetően tehát ezeket a törvényi rendelkezéseket kell kötelezően alkalmazni a belső szervezeti rend meghatározásakor. Van ezen kívül is egy-egy külön rendelkezés (pl. 2000 fő lakosságszám felett kötelező pénzügyi bizottságot létrehozni), amelyet az *Mötv.* tartalmaz.

Röviden értékelve az előbbieket: mindezek az előírások nem olyan mértékben korlátozóak, hogy az önkormányzatok szervezetalakítási szabadságát ellehetetlenítsék, hanem arra szolgálnak, hogy a jogszerű és hatékony működés kereteit az önkormányzati rendszer egésze szempontjából biztosítsák.

A *Charta* és a hazai szabályozás előbbieken bemutatott összevetését követően összefoglalásul elmondhatjuk, hogy véleményünk szerint – e tananyagrészt illetően – az *Alaptörvényben* és az *Mötv.*-ben található szabályozás minden tekintetben megfelel a Chartában megfogalmazott alapelveknek és követelményeknek.

## Kérdések

- 1) Sorolja fel a közfeladat fogalmának tartami elemeit!
- 2) Melyek a közszolgáltatások jellemzői?
- 3) Csoportosítsa a közszolgáltatásokat!
- 4) Melyek a közfeladat-meghatározást érintő legfontosabb (általános) tényezők?
- 5) Milyen formái vannak a közfeladat-ellátásnak?
- 6) Milyen feladatok találhatók az Alaptörvényben?
- 7) Ismertesse a helyi közügyek lényegi vonásait!
- 8) Soroljon fel kötelezően ellátandó önkormányzati feladatokat!
- 9) Melyek az önként vállalt feladatok jellemzői?
- 10) Elemezze a feladattelepítési elveket!
- 11) Ismertesse a településtípusokat és általános feladataikat!
- 12) Melyek a megyei önkormányzatok feladatai?
- 13) Ismertesse a főváros és a kerületek közötti feladatmegosztás lényeges elemeit!
- 14) Milyen követelményeket támaszt a közfeladatokkal kapcsolatban a Charta?

## Felhasznált jogszabályok és rövidítések

- 1) Magyarország Alaptörvénye ([Alaptörvény](#))
- 2) 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról ([Alkotmány](#))
- 3) 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról ([Ötv.](#))
- 4) [1991. évi XX. törvény](#) a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről (Hatásköri tv.)
- 5) [1996. évi XXV. törvény](#) a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról (Hartv.)
- 6) [1997. évi XV. törvény](#) a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről (Charta)
- 7) [2010. évi XXVI. törvény](#) a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, Strasbourgban, 1985. október 15-én kelt egyezménynek a helyi közéletben való részvételről szóló kiegészítő jegyzőkönyve kihirdetéséről Charta-II.)
- 8) 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól ([Mötv.](#))

## Szakirodalom

- 1) A helyi önkormányzatok és pénzügyeik (Municípium Magyarország Alapítvány kiadványa, Budapest, 2003., szerk.: Kusztosné Nyitrai Edit)
- 2) Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei (HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2005.)
- 3) Az önkormányzati rendszer magyarázata (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999., szerk.: Prof. Dr. Verebélyi Imre)
- 4) Horváth M. Tamás: Helyi közszolgáltatások szervezése (Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2002.)
- 5) Horváth M. Tamás: Közmenedzsment (Dialóg Campus Kiadó Budapest-Pécs, 2005)
- 6) Józsa Zoltán: Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció (Dialóg Campus Kiadó Budapest-Pécs, 2006.)
- 7) Közigazgatás-tudományi Antológia (Unió Kiadó, Budapest, én., szerk.: Lőrincz Lajos)
- 8) Közigazgatás és gazdaság (HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2007. szerk.: Imre Miklós)  
Magyar közigazgatási jog Általános rész (Osiris Kiadó, Budapest, 2002., szerk.: Fazekas Marianna–Ficzere Lajos)



A KIADVÁNY AZ ÁROP-2.2.22-2013-2013-0001  
SZÁMÚ „KÉPZÉS A KONVERGENCIA RÉGIÓKBAN  
LÉVŐ ÖNKORMÁNYZATOKNAK” CÍMŰ PROJEKT  
KERETÉBEN KERÜL KIADÁSRA.



MAGYARY  
PROGRAM



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

SZÉCHENYI 2020

2020

Európai Unió  
Európai Szociális  
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE