

# Önkormányzatok jogállása



SZERKESZTETTE:  
KOVÁCS RÓBERT

Dialog Campus

# ÖNKORMÁNYZATOK JOGÁLLÁSA

ÖNKORMÁNYZATI SZAKTANÁCSADÓ  
SZAKIRÁNYÚ TOVÁBBKÉPZÉSI SZAK

Sorozatszerkesztő: Tózsá István

Kovács Róbert – Bekényi József –  
Kónya László Ferenc

# ÖNKORMÁNYZATOK JOGÁLLÁSA

Az Önkormányzatok jogállása és a helyi  
közszolgáltatások szervezése című tantárgy  
egyetemi tankönyve

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt, A helyi önkormányzati közszolgálati stratégiafejlesztési képességek erősítése című KÖFOP -2 1.2. – VEKOP 15-2016-00001.6. számú alprojektje keretében jelent meg.

Alprojektvezető  
Kristó Katalin

Szakmai lektor  
Farkasné Gasparics Emese

© Dialóg Campus Kiadó, 2018  
© Szerzők, 2018

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

# Tartalom

1. A helyi önkormányzás elvi alapjai	7
2. A helyi önkormányzati rendszerek Európában	9
2.1. A közigazgatási modellek	9
2.2. Posztszocialista modellek	15
3. A helyi önkormányzatok jogállása, kapcsolatrendszere és az állami szervezetrendszerben elfoglalt helye	17
3.1. A helyi önkormányzatok az állami szervezetrendszerben elfoglalt helye	17
3.2. A helyi önkormányzatok jogállása Magyarországon	19
3.3. A helyi önkormányzati rendszer felépítése	20
3.4. Az önkormányzati rendszer kapcsolata az állam egyéb intézményeihez	21
3.5. A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet	30
3.6. A helyi önkormányzatok szervezeti felépítése, az egyes önkormányzati szervek és tisztségviselők jogállása, működése	33
3.7. Az önkormányzati döntések típusai, az önkormányzati döntések előkészítése, a döntéshozatal, végrehajtás	58
4. A közfeladatok ellátásának elméleti keretei, nemzetközi gyakorlata	69
4.1. Közfeladatok, közszolgáltatások – fogalmak	69
4.2. A közszolgáltatások szervezésének európai útja	73
5. A helyi önkormányzatok által ellátott feladatok rendszere	79
5.1. Önkormányzati feladatok és hatáskörök	79
5.2. Államigazgatási feladat- és hatáskörök	82
5.3. A kötelező önkormányzati feladat- és hatáskörök differenciált telepítése	84
5.4. Az önkormányzati feladat- és hatáskörök vállalása	90
5.5. Az önkormányzati feladatellátás szabadsága és korlátai	94
5.6. Az önkormányzati hatáskörök gyakorlása és átruházása	95
6. Az önkormányzatok gazdálkodása	101
6.1. A hazai önkormányzatiságnak Magyarország településszerkezetéből adódó sajátosságai	101
6.2. Törvényi feltételek	102
6.3. Az önkormányzatok vagyona	103

6.4. Költségvetési gazdálkodás	105
6.5. Számviteli, információs és ellenőrzési rendszer	118
Irodalomjegyzék	123
Vonatkozó jogszabályok	125
Melléletek	127

# 1. A helyi önkormányzás elvi alapjai

A modern társadalmakban az önkormányzás, az önkormányzatok a jogállami működés nélkülözhetetlen elemei, tevékenységük nélkül elképzelhetetlen a demokratikus hatalomgyakorlás. A közbeszédben, a szakmai diskurzusokban gyakran használjuk ezeket a kifejezéseket, bár korántsem biztos, hogy ismerjük eredeti jelentésüket, illetve tisztában vagyunk a helyi önkormányzás jelentésével, illetve tartalmával. A sajátosságokat vizsgálva egy fontos ismérvet ki kell emelni: nevezetesen *egy közösség jogát az öngazgatáshoz*. Lényegi elemnek tekinthető tehát az *autonómia*, amely magában foglalja a *saját szervezet alakításának jogát, az önálló szabályozást, a saját ügyek önálló intézését*, valamint a működéshez szükséges *vagyon megszerzésének és birtoklásának jogát*.

*Az autonómiával rendelkező közösség tagjai között összekötő kapocs lehet az azonos foglalkozás, azonos tevékenység végeztése, azonos kultúrához, nemzetiséghez való tartozás, vagy azonos földrajzi (közigazgatási) egységben (község, járás, kerület) lévő lakóhely.* Ezen autonómiával rendelkező szervezetek önkormányzati elven működnek, önállóságuk származékos (szükséges a jogszabály általi elismerés).

Elsődleges csoportosításban megkülönböztethetünk *magánjogi*, illetve *közjogi* önkormányzatokat. Az előbbieket a *civil társadalom szerveződéseként jönnek létre* egyesülési jog alapján. E részvétel szabad elhatározáson alapul, és a magánjogi önkormányzatok nem látnak el állami feladatot, rendeltetésük nem kapcsolódik a közfeladatok biztosításához. A magánjogi önkormányzatok rendkívül sokszínű tevékenységet láthatnak el a szabadidő közös eltöltésétől az érdekképviseletig. Fő típusuk az egyesület, de ide sorolhatjuk a politikai pártokat, illetve az egyházakat is.

*A közjogi önkormányzatok közös jellemzője, hogy kapcsolódnak a közfeladatok ellátásához.* A szakirodalom *két nagy csoportjukat* különíti el:

- *funkcionális* (testületi) elven szerveződött önkormányzatokat (*köztestületek*),
- *területi* elven szerveződött önkormányzatokat (*helyi önkormányzatok*).

A köztestületek közé soroljuk a *kamarákat* (szakmai, gazdasági) a társadalombiztosítási önkormányzatokat, de ide tartoznak például a *hegyközségek* is. A köztestületek *részt vesznek a közfeladatok ellátásában*, ehhez törvényi felhatalmazás alapján közhatalmat is gyakorolhatnak. A törvény előírhatja, hogy meghatározott tevékenység csak akkor végezhető, ha az érintett csatlakozik az adott köztestülethez (kötelező tagság).

*A közjogi önkormányzatok* másik nagy csoportját alkotják a *helyi önkormányzatok*, amelyek területi alapon szerveződnek az ország történetileg kialakult területi (földrajzi, közigazgatási) beosztásának megfelelően. A helyi önkormányzatok esetén *az adott területi egységben élő közösség rendelkezik a fentebb ismertetett autonómiával.* Az egyes államok eltérő történelmi alapokon, más gazdasági, földrajzi, éghajlati viszonyok között *alakították ki az ország területi (közigazgatási) beosztását, így eltérő alapon szervezték meg a helyi önkormányzati rendszereiket.* Egyes országokban *minden lakóhelynek tekinthető település*



*közössége rendelkezett az öngazgatás jogával (például Franciaország), míg máshol az egyes közszolgáltatások megszervezésének optimális „üzemméretű” területi egységei (akár több település) együtt alkottak egy önkormányzatot (például a skandináv országok).*

A modern társadalmakban *a helyi önkormányzatok kettős legitimitással rendelkeznek. Egyrészt az állam deklarálja a helyi önkormányzatok működését, és magas szintű jogszabályban (Magyarország esetén maga az Alaptörvény rendelkezik erről) biztosítja a helyi közügyek önálló intézéséhez szükséges jogosítványokat. Másrészt a helyi önkormányzatok legfontosabb szervei választással nyerik el megbízásukat, így közvetlenül a választópolgároktól származik a felhatalmazásuk az öngazgatásra. E kettős legitimitás ugyan megosztja a tudományos gondolkodókat a helyi önkormányzatok hatalommegosztásban elfoglalt helyével kapcsolatban, viszont nyugodtan leszögezhető, hogy a helyi önkormányzatok az államrendszer részei, így szerepük meghatározó a közfeladatok ellátásában. Az európai államok többsége a helyi önkormányzás jogát nem tekinti a helyi közösséget közösen megillető (kollektív) alapjognak, ahogy ez korábban az Alkotmányban szerepelt, ezért az Alaptörvény már nem e szellemben határozza meg a helyi önkormányzatok jogállását. Az Alaptörvény 31. cikkének (1) bekezdésében arról rendelkezik, hogy Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. Kétségtelen, hogy a hatalommegosztás rendszerében az egyes alkotmányos szervek jogosítványai a kölcsönös ellenőrzést, a kiegyensúlyozott hatalomgyakorlást is hivatottak biztosítani, viszont ez a szerep a demokráciák erősödésével nem kap akkora hangsúlyt, mint a közfeladatok szakszerű és hatékony ellátása. Magyarországon a rendszerváltoztatást követően kiemelt szempont volt a diktatúrákra jellemző hatalomkoncentráció megakadályozása, így az önkormányzatok nagyfokú (esetenként túlzottnak tűnő) önállósága a visszarendeződést volt hivatott megakadályozni. Ez az ellenpólusi szerep természetesen a demokrácia megszilárdulása után már nem olyan markáns, előtérbe kerülhet a közösségi szolgáltatások állami és önkormányzati szervek közötti ésszerű megosztásának követelménye.*

## Ellenőrző kérdések

1. Kérem, mutassa be az önkormányzatiság elvi alapjait!
2. Kérem, sorolja fel az önkormányzatok lehetséges típusait!

## 2. A helyi önkormányzati rendszerek Európában

### 2.1. A közigazgatási modellek

Európa helyi önkormányzati rendszereiben meghatározó és kiemelt jelentőséggel bíró tényező, hogy milyen a kapcsolat a helyi önkormányzatok, illetve a központi hatalom között.

Sokáig tartotta magát a leginkább elterjedtnek tekinthető felosztás, amely, az *önkormányzatok alkotmányos önállósága oldaláról közelítve, csupán két alaptípust különített el* egymástól: az *angolszász* és a *kontinentális* modellt. Ezek mindegyike az európai polgári közigazgatásból fejlődött ki. Az alapvető eltérés a két típus között az volt, hogy míg az *angolszász modell* az *ultra vires* elvén működik, tehát az önkormányzatok hatásköre csak törvényben meghatározott határokig terjed (a helyi önkormányzat csak azt teheti, melyre a törvény kifejezetten feljogosítja), addig a *kontinentális alaptípus esetén a helyi közügyek szabad szabályozására és igazgatására épül, amihez széles felelősség társul.*

A *közigazgatási rendszerek fejlődése* ma, az átalakítások ellenére is, *egységes irányba mutat*, miközben megtartják a jogállami kereteket alkotmányos és közigazgatási rendszerükben. A fenti alapfelosztást alapul véve, a szakirodalom a közfeladatok ellátására fókuszálva három modellt vázol fel, így különböztetve meg a francia, az angolszász, valamint a germán szisztémát.

A szakértők a *francia (latin vagy mediterrán) mintát követő csoportba* sorolják Franciaország mellett Belgiumot, Spanyolországot, Portugáliát és Olaszországot. Ebben a csoportban az önkormányzatok *erős alkotmányjogi státuszt élveznek*, az önkormányzás közösségi gyökerei meglehetősen erősek. E rendszerben a törvényalkotó szabadon határozza meg az önkormányzati feladat- és hatásköröket. Érvényesül az egy település egy önkormányzat elve. E jellemzően kisméretű községi önkormányzatok kompetenciái szűkek, a differenciált hatáskörtelepítés, az erős társulási rendszer, a többszintű önkormányzás biztosítja az észszerű, hatékony feladatellátás követelményeit. Az önkormányzatok mellett kiterjedt a dekoncentrált államigazgatás (prefektusi) rendszer, amely a széleskörű közigazgatási feladatok ellátásán túl biztosítja a helyi önkormányzatok erős állami felügyeletét is.

Az *angolszász modell* szerint épül fel az Egyesült Királyság és Írország. (Európán kívül: Kanada, Ausztrália, részben az Egyesült Államok és Új-Zéland). Ebben a *modellben az önkormányzatok nem élveznek alkotmányos státuszt*, ugyanakkor az *állami felügyelet sem olyan erős*, mint az első csoportban; a szintek közötti kapcsolatok kevésbé hierarchikusak. Ebben a modellben a *központi hatalom helyi ügynökségei egyre jelentősebb szerepet játszanak*, indirekt módon szorítva össze a helyi önkormányzatok hatáskörét.

A *germán modell* államaiban (Németország, Ausztria, Svájc) szintén a decentralizáció elve érvényesül. Az önkormányzatok *önállósága az alkotmányban elismert, és az alkotmányban meghatározott helyi közügyek körére terjed ki* a mindenkori törvényi keretek között. A helyi önkormányzatok a közhatalmi funkció gyakorlásán túl, jelentős szerepet játszanak a közszolgáltatások biztosításában is. Hangsúlyozni kell, hogy a *délnémet*

*tartományok többségében valamennyi település rendelkezik a helyi önkormányzás jogával, miközben erős az önkormányzati együttműködés, illetve a területi szint szerepe is. Az északnémet tartományokban gyakori a több településből álló önkormányzat, biztosítva ezzel a hatékony feladatellátáshoz szükséges „üzemméretet”.*

*A skandináv modellre (Svédország, Norvégia, Dánia, Finnország) jellemző, hogy a helyi önkormányzatok az Alkotmány által részlegesen szabályozottak. A rendszer jellemzője, hogy a települések összevonása révén nagyméretű önkormányzatokat alakítottak ki, radikálisan csökkentve a települési önkormányzatok számát. A települési önkormányzatok feladat- és hatáskörei, közszolgáltatási szerepe kiterjedt, amihez jelentős gazdasági önállósággal és bevételi rendszerrel rendelkeznek.*

### *2.1.1. Az angolszász modell*

*Az angolszász típusú közigazgatás egyik sajátossága, hogy a közigazgatás működését nem kizárólag a jogszabályok alakították, hanem a szokásjog (common law), a királyi előjogok, illetve az általános bíróságok. Jellemző még a hagyományok, a szokások, egyes törvények formálta történeti „íratlan” alkotmány erős hatása. Ilyen a brit alkotmány, amely nagyobb részben ugyan írott, mégsem kodifikált, így a változó, erősödő politikai igényeknek megfelelően alakítható.*

*A kontinentális jogrendszerrel eltérően az angolszász típusú országokban a köz és magánjog között nincs nagy különbség, a közérdek elsőbbsége csekély mértékű. A közigazgatás területén nagyobb teret kap a hatékonyság, az ésszerűség, és a piaci megoldások alkalmazhatósága. Egyfajta pragmatikus megközelítés érvényesül, amely szerint elsődlegessége van a gyakorlatban jól alkalmazható, szakszerű, gyors megoldásoknak, még akkor is, ha az nem illeszkedik bele valamely elméleti rendszerbe.*

*A helyi önkormányzatok vonatkozásában az állam erős irányító szerepet tölt be, érvényre juttatva az ultra vires elvét. Angliában az önkormányzatok jogállása, feladat- és hatáskörük közvetlenül a Parlamenttől származik, a Parlament által kapott törvényi felhatalmazás szab szigorú keretet az önkormányzatok működésének. Az első önkormányzati törvény 1835-ben született; meghatározta azokat a jogosítványokat, amelyekkel az önkormányzatok rendelkeztek, és egyben szigorúan korlátozta az önkormányzatok autonómiáját. A későbbiek folyamán számos változás, reform érintette – közvetve vagy közvetlenül – a brit helyhatósági rendszer struktúráját, feladat- és hatáskörét: előbb a közszolgáltatások államosítása, majd azok privatizálása, az 1965-ös londoni önkormányzatok átszervezése, végül a 2000-ben hatályba lépett önkormányzati törvény, amely a nagyobb önkormányzatok esetében előírta a testületi és végrehajtói feladatok elkülönítését. E változások ellenére az angol önkormányzati rendszer felépítése továbbra is a központi kormányzat döntésétől függ, mégis figyelemre méltó sajátossága a brit igazgatási rendszernek, hogy a központi és helyi kormányzatok markánsan elkülönülnek egymástól, ezzel egy úgynevezett duális politikai rendszert valósítva meg. E dualitás abból fakad, hogy a kormány – az egészségügyi ellátást leszámítva – közszolgáltató tevékenységet nem végez, annak különböző formáit teljes egészében az önkormányzatok nyújtják mindennemű kormányzati közreműködés nélkül. E nagyfokú szeparációnak köszönhetően viszont, az önkormányzatok meglehetősen csekély befolyással bírnak a központi döntéshozatalban. A helyi bevételek mértékéről, az egyes*

feladatokra fordítható kiadásokról, sőt az önkormányzatok által felvehető kölcsönökről is a kormány határoz.

*Angliában a helyi kormányzás jellemzően két szintet jelent:* a megyei, valamint ezen belül a járási vagy kerületi szintet. Szükséges említést tenni az úgynevezett nagyvárosi kerületi önkormányzatokról, melyek járási, kerületi és megyei feladatokat egyaránt ellátnak. Továbbá itt meg kell említeni a nagyvárosi kerülethez hasonló jogállással rendelkező Nagy-London harminchárom kerületét. A vidéki területek esetében a besorolás harmadik szintjét a községek alkotják. Fontos megjegyezni, hogy az egyes szintek között nincs hierarchikus viszony, a különböző szintű önkormányzatok feladat- és hatáskörei egymástól eltérőek. Például a megyei önkormányzatok végzik az általános és középiskolai oktatást, a szociális ellátások egy részét, a közúti közlekedés igazgatását, míg a járási önkormányzatok a helyi területfejlesztési, építésügyi és hatósági feladatokat. Az önkormányzatok feletti – hagyományos értelemben vett – törvényességi felügyelet lényegesen szűkebbnek mondható, mint a kontinentális országokban. E feladatot jellemzően a központi igazgatás, és a számvevőszék látják el az önkormányzati ombudsmanon és a közigazgatási bíróságokon keresztül.

### 2.1.2. *A francia modell*

Franciaországban a modern közigazgatás kialakulása Montesquieu tanításának alapján bontakozott ki. Eszerint a közigazgatást is alá kell vetni a törvény uralmának, mert csak így szüntethető meg a közigazgatás addigi hagyományos hatalmi beállítódása, amelyet a szabad belátás és a jogi kötetlenség uralma jellemez. Montesquieu szerint általánosan kötelező jogszabályokat kell alkotni, és a közigazgatás szabad belátását, diszkrecionális hatáskörét minél szűkebbre kell szorítani. E szemléleti bázison nyugszik *a francia közigazgatás koncepciója, miszerint a közigazgatás, mint a közérdek képviselője, nem alkalmazhatja a magánjogot*, mert ugyanaz a szabály nem alkalmazható alapjaiban eltérő helyzetekre. A magánjogtól teljesen különálló, autonóm és szuverén közigazgatási jog a francia közigazgatási rendszer nemzeti sajátossága lett, és számos európai ország számára követendő példává vált. Ebben a rendszerben érvényesül leginkább a jogi dualizmus, a köz- és magánjogi szabályok egymástól való elkülönítése. Ugyancsak jellemző sajátossága a francia közigazgatási rendszernek a közigazgatási jognak való alárendeltség, ugyanis *a közigazgatási jogág arra hivatott, hogy a közérdeknek a közigazgatás útján érvényt szerezzen akár kikényszerítéssel is*. Annak ellenére, hogy a közigazgatás céljait a politikai szereplők, a törvényhozók határozzák meg, az ő befolyásuk a hatalmi ágak elválasztásának elve alapján engedett csak meg. E közigazgatási rendszer típusára az egységes állam, a közérdek prioritása, a hierarchikus felépítés, centralizált döntéshozatal, egységes és elszámoltatható közigazgatás, valamint *a magasan kvalifikált köztisztviselői kar jellemző*.

A szigorú centralizációnak köszönhetően *Franciaországban a helyi igazgatási rendszer nem az önkormányzatiság elve szerint alakult*. A magyar helyi önkormányzat fogalmának megfelelő jogintézmény Franciaországban ismeretlen, helyette inkább területi közösségekről beszélhetünk. *Az 1982-ben elfogadott úgynevezett decentralizációs törvény lazította némiképp a centralizáltságot*. Az 1982-es decentralizálási törekvések 2004-ben és 2010-ben is folytatódtak a helyi szintű önállóság növekedésének érdekében. A reformoknak köszönhetően egyszerűsödött a társulási rendszer, új társulási formák kerültek

bevezetésre, létrejött a „Nagy Párizs”, mint speciális jogállású közigazgatási egység, valamint a helyi iparűzési adót felváltotta a területi gazdaságfejlesztési hozzájárulás.

A francia típusú önkormányzati rendszerben *a helyi önkormányzatok a helyi közügyek széles körét fogják át, hatásköreik külön szabályozás nélkül is kiterjedhetnek bármilyen helyi feladat megoldására.* A községi, a települési szintű önkormányzatok száma magas, emiatt *a rendszer széttagolt.* Általában *minden település rendelkezik önkormányzati jogokkal, de a községi szint nem rendelkezik átfogó felelősségi körrel, a hatáskörök nagyobb részét ugyanis a nagyobb teljesítőképességű önkormányzatok, városok, illetve a megyék látják el.* A széttagoltság enyhítése érdekében az önkormányzati feladatellátást *szerteágazó társulási rendszer* segíti. *A területi önkormányzatok feladata kettős: egyrészt ellátják a hatáskörükbe utalt közszolgáltatások szervezését, másrészt felügyelik az alsóbb szintű önkormányzatok tevékenységét.* Az önkormányzatok tekintetében erős állami kontroll érvényesül, amelyet a kormány területi képviselői, a prefektusok biztosítanak.

A közigazgatás területi tagozódásáról elmondható, hogy három szintre oszlik az anyaországon belül. E három szint: a települési, a régiós és a megyei. A települési önkormányzatok közé tartozik a községi és a városi. A régió, a megye és a település egyaránt önálló helyhatóságok, továbbá a régió és a megye az államigazgatás dekoncentrált szerveként is működik.

### 2.1.3. *A germán modell*

Föderatív berendezkedésen alapuló, többszintű, *erősen hierarchizált rendszer.* Az ebből fakadó közvetett közigazgatás, *az alsó szintű települési önkormányzatok szűkre szabott feladatkörei,* a kancellári működés, az önkormányzatok egymás felett gyakorolt felügyelete, az eljárási jog részletes szabályozottsága és bírói felügyelete, valamint a közigazgatás hagyományos bürokratizált vonásai értékelhetők olyan jellemző sajátosságokként, amelyek elválaszthatják a germán közigazgatási modellt Európa más alaptípusaitól.

A német településszerkezet rendkívül változatos képe miatt, *illetve azok eltérő történelmi fejlődésének következtében, az egyes tartományok más-más hagyományokkal rendelkeznek* az önkormányzás tekintetében. A német települési önkormányzatok igazgatása esetében *négy alaptípust különböztetünk meg:* az északnémet tanácsi modellt, a délnémet tanácsi modellt, a hesseni magisztrátusi és schleswig-holsteini városi modellt, végül a Rajna-vidék-pfalzi és Saar-vidéki polgármesteri modellt.

*Mind a négy modell megegyezik abban, hogy az önkormányzat fő szerve a tanács (Rat),* valamint a különböző megnevezésű egyszemélyi vezető. Az egyes modellek közti különbség a fenti szervek eltérő hatalmi súlyából, valamint egyes modelleknél az előljáróság megjelenéséből fakad.<sup>1</sup>

*Az északnémet tanácsi modell* legfőbb jellemzője, *hogy a városi tanács erős, míg a polgármester gyenge hatáskörökkel rendelkezik.*

*A délnémet tanácsi modell* tulajdonképpen az északnémet tartományokra jellemző szabályozás ellentéte, ennek megfelelően általános jellemzője, *hogy a modellbe sorolható tartományok önkormányzatai erős, széles hatáskörökkel rendelkező, közvetlenül választott*

<sup>1</sup> Önkormányzatiság 2011, 91.

*polgármesterrel rendelkeznek, ahol a települések irányításában három szerv működik közre: a városi tanács, a polgármestert segítő hivatali szervezet, az úgynevezett Gemeindeverwaltung és maga a polgármester.*

*A hesseni magisztrátusi és schleswig-holsteini városi modellhez tartozó tartományokban a városi tanács és a polgármester mellett a magisztrátus, mint testületi szerv is részt vesz a város vezetésében. A legszélesebb hatáskörrel a városi tanács rendelkezik, ez tekinthető az általános döntéshozó szervnek. A polgármester közvetlenül kerül megválasztásra, ennek ellenére szűkebb hatáskörei vannak, mint a délnémet tanácsai modell esetében.*

*Tulajdonképpen a Saar-vidéki és rajna–pfalzi alaptípus esetén tulajdonítható a legnagyobb jelentőség a polgármesternek. Bár a legfontosabb kérdésekben a kizárólagos döntési kompetenciákat a Saar-vidéki modell esetében is a városi tanács bírja, amelyeket nem ruházhat tovább.*

*A fentiekből jól látható, hogy a polgármesterek jogállása az egyes tartományokban meglehetősen eltérő, változatos képet mutat. A legszélesebb hatáskört a polgármesterek számára a délnémet tanácsai és a Saar-vidéki polgármesteri modell biztosítja, a legszűkebb hatáskörökkel pedig az északnémet tanácsai modell tartományai ruházzák fel a polgármestert. Átmeneti modellként tekinthetünk a hesseni magisztrátusi és schleswig-holsteini városi modellre, ahol azok a hatáskörök, amelyeket a délnémet tanácsai és a Saar-vidéki polgármesteri modell esetén a polgármester gyakorolt elsősorban a magisztrátust illetik meg. A többi, nem említett típus esetében a polgármester által gyakorolt jogokat részben a városi tanács, részben a városi igazgató gyakorolják, így a polgármester leginkább csak reprezentatív jellegű funkciókat lát el.*

*Az ország 16 tartománya általános feladat- és hatáskörökkel rendelkezik minden olyan ügyben, amelyet az Alaptörvény nem utalt szövetségi szintre. A „Grundgesetz” értelmében a települések a törvény keretei között rendelkeznek az önkormányzás, a helyi közügyek szabályozásának jogával. A német helyi önkormányzati rendszer települési és járási önkormányzatból tevődik össze. A települési önkormányzatnak kétféle feladata van: a kötelező és az átruházott feladat. A szövetségi állam kötelező feladatát alkotják a védelem, külügy, nemzetközi szerződések, bevándorláspolitikai, szövetségi posta, közlekedés, telekommunikáció. A tartományok felelősek az oktatás, kultúra, törvénykezés és rend biztosításáért, környezetvédelemért, egészségügyért, regionális gazdaságpolitikáért. E kötelező feladatok minden tartományban azonosak. Az átruházott feladatok pedig olyan feladatok, amelyek ellátását, megszervezését a tartomány törvénnyel a községi önkormányzatok hatáskörébe utalta.”<sup>2</sup>*

#### *2.1.4. A skandináv modell*

*A 20. században az állami, közigazgatási szerepkörök jelentősen megváltoztak. E változás elsődleges oka kétségkívül a második világháború volt, továbbá e szerepváltást erősítette a gazdasági világválság is. Kialakultak az úgynevezett jóléti államok, melyek esetében az állam korábbi, gazdasági életbe való beavatkozásmentes politikája elsorvadt, az állam feladatai mennyiségileg növekedtek, és differencializálódtak. Az állami felelősségvállalás*

<sup>2</sup> Önkormányzatiság 2011, 94.

kiterjedt az állampolgárok elemi jólétének biztosítására; az állam immáron a társadalmi problémák szélesebb körének megoldására vállalkozott, törekedve az egyenlőtlenségek minél teljesebb kiküszöbölésére. *A skandináv országokban szinte minden feladatot az állam, illetve a helyi önkormányzatok láttak és látanak el*, és sokkal kevésbé az egyének, családok, egyházak vagy egyéb szervezetek. Elveik alapján minden állampolgár jogosult az ellátásokra, függetlenül munkaügyi vagy családi állapotától. Ezen történelmi, gazdasági körülmények és az állami szerepvállalás kiterjedtsége jellemzik leginkább az úgynevezett skandináv közigazgatási modellt. A skandináv közigazgatási típus alappilléreire építkezett Svédország, Dánia, Finnország, Izland és Norvégia közigazgatása is.

*Svédország közigazgatási rendszere a legszélesebb autonómiával rendelkező struktúra*, itt valósult meg a „legtisztább” önkormányzati rendszer. Ahogy már a bevezetőben is utaltunk rá, Svédország is a jóléti államok közé tartozik, így nem meglepő, hogy a 19. századtól a jogi szabályozás, az államigazgatás területén újszerű értékek jelentek meg az országban. A gazdasági és szociális értékeknek egyre nagyobb a jelentőségük volt, így a társadalom peremére szorult, hátrányos helyzetű személyek megsegítése is előtérbe került. Svédország közigazgatása alapvetően kétszintű: az állami vagy kormányzati, és önkormányzati szintből tevődik össze.

*A skandináv közigazgatási modell helyi igazgatását nagyméretű helyi önkormányzatok, nagyfokú pénzügyi, gazdasági önállóság és széleskörű szolgáltatási felelősség jellemzi. Több település – egy önkormányzat elvét (integrált rendszer) valósítja meg.* A skandináv önkormányzati rendszerben alig akad 1000 főnél kisebb település, a 10 000 főnél nagyobb települések aránya pedig nemegyszer meghaladta az ötven százalékot. Svédország második közigazgatási szintjével, a helyi önkormányzatok rendszerével sincs ez másként, hiszen az önkormányzati törvény is kimondja, hogy az önkormányzat a közösség politikai szerve, és nem az állam része. Az állam csupán a „nemzeti” funkciókat látja el, míg *a teljes közigazgatás az önkormányzatoké*, a közigazgatási feladatokat pedig csak törvényben lehet meghatározni. Svédországban a helyi igazgatáson belül megyei és községi szintet szokás megkülönböztetni. A megyei önkormányzat választott testülete a közgyűlés. A közgyűlés jogosult a nagyobb jelentőségű, megyét érintő ügyekben döntést hozni. A közgyűlés dönt többek között a helyi adókulcsokról, a költségvetés elfogadásáról. *A megyék kötelező feladataihoz tartozik továbbá az egészségügyi ellátás biztosítása, ezen belül az alapszintű egészségügyi, a kórházi, és a fogászati ellátás megszervezése.* Az egyéb feladatok – önkéntes alapon történő ellátása – alapvetően a regionális fejlesztésre, ezzel együtt a vállalkozókedv ösztönzésére, kulturális feladatokra, a közösségi közlekedés működtetésére (gyakran a közösségekkel együtt), az idegenforgalom fejlesztésére, fenntartására terjed ki. *A községi önkormányzatok szintjén a választott testület végzi a helyi igazgatási és irányítási feladatokat.* E testület hatáskörébe tartozik a helyi ügyekben való döntéshozatal, a költségvetés elfogadása, helyi adók megállapítása. *A községi önkormányzatok feladatkörébe tartozik még az oktatás (a gyermekgondozástól a középfokú képzésig), az idősgondozás, a fogyatékkal élők támogatása, a szociális ellátás, az egészség- és környezetvédelem, a területfejlesztés (tervezési és építési ügyek), a közösségi közlekedés, a hulladékgazdálkodás, a veszélyelhárítás, a polgári védelem, a víz és csatorna szolgáltatások biztosítása és fenntartása.* További feladatok fakultatív módon történő ellátása alapvetően a kulturális feladatokra, a lakáspolitikára, az energiaügyekre, illetve a foglalkoztatásra terjednek ki.

## 2.2. Posztszocialista modellek

A legújabb összehasonlító közigazgatási monográfiák, amelyek az előzőekben részletesen bemutatott alaptípusokon túl már egy további fejlődési modellről is említést tesznek, ez pedig: *a posztszocialista modell*.

Történelmi és politikai szempontok szerint azokat az országokat (Lengyelország, Csehország, Magyarország, Szlovákia, Szlovénia, Románia, Bulgária, Észtország, Lettország, Litvánia) sorolhatjuk a posztszocialista közigazgatási és önkormányzati modell országai közé, ahol a második világháborút követően szocializmus épült ki. Ennek a rendkívül antidemokratikus, centralizált rendszernek a hatása ma is érződik az e körbe sorolható országok közigazgatásán.

### Közös jellemzőjük, hogy:

- „A rendszerváltozás után közigazgatásuk átalakítása hosszabb időt vesz igénybe, mert a szocialista jogrendszer hagyatékát a békés átmenet keretei között csak fokozatosan lehet végrehajtani.
- Az átalakítás egybekapcsolódik a közigazgatás technikai fejlesztésével, aminek materiális korlátai vannak.
- Ehhez társul az EU hatása, amelynek elvárásrendszerét át kell ültetni a jogrendszerbe.
- Az átalakítás tehát részben a saját korábbi hagyományokon alapul, melyeket nemzetközi hatások és vallási tényezők is befolyásolnak.
- Ezek alapján valamely nyugat-európai rendszerhez is besorolhatók lennének, mégis posztszocialista (átmeneti) sajátosságaik ma még meghatározóbbnak tűnnek.”<sup>3</sup>

### Ellenőrző kérdések

1. Kérem, hasonlítsa össze röviden a francia (mediterrán), az angolszász és a germán önkormányzati modelleket! Térjen ki az önkormányzatok területi, közigazgatási rendszerén belüli helyére, szerepére és az önkormányzatok belső egyensúlyára (közgyűlés, polgármester, jegyző stb.)! Fejtse ki, hogy miben tér el tőlük a skandináv modell!
2. Ismertesse a posztszocialista modell sajátosságait! Helyezze el a három alapmodellhez (francia, germán, angolszász) képest! Mutasson rá a posztszocialista modellen belül a hazai önkormányzatiság fejlődési sajátosságaira!

<sup>3</sup> SZAMEL Katalin et al. (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex Kiadó. 35.



Vákát oldal

## **3. A helyi önkormányzatok jogállása, kapcsolatrendszere és az állami szervezetrendszerben elfoglalt helye**

### **3.1. A helyi önkormányzatok az állami szervezetrendszerben elfoglalt helye**

#### *3.1.1. Hazánk területi tagozódása és az önkormányzati rendszer*

A helyi önkormányzat az állam, mint szuverén irányítási rendszer vertikális megosztása; vagyis az állam és a kormányzati közigazgatási szint alatt, az úgynevezett infraszuverén szinten, illetve szinteken elhelyezkedő autonómia. A kormányzati szint alatt az országok többségében jellemzően nem egy, hanem több – akár négy – közigazgatási szint helyezkedhet el. Ezt a területi tagoltságot hívjuk az állam területi beosztásának. Az infraszuverén szinteken az önkormányzatok mellett kormányzati és más állami szervek is működnek. *Az önkormányzatok sajátossága – amely megkülönbözteti a kormányzati szervek más területi szerveitől, így az államigazgatás szervezetrendszerétől –, hogy választással jönnek létre, azaz képviselői jellegűek, és mivel határozataikat önmaguk hajtják végre, komplexek is.*

Hazánkban a megyék és a települések szintje az Alaptörvényben rögzített. Az ország területi tagozódása, és az önkormányzati rendszer szoros kapcsolatban áll egymással.

#### *3.1.2. Járások, megyék, régiók, nagyrégiók*

Az Alaptörvény szerint Magyarország területe a fővárosra (Budapest), megyékre, városokra és községekre tagozódik. A fővárosban és a városokban további kerületek alakíthatók ki. Az ország 19 megyére tagozódását, valamint a megyék nevét és székhelyét a 67/1990. (VIII. 14.) OGY határozat állapította meg. *Helyi önkormányzatok megyei szinten települési és területi hatáskörben, a fővárosban két szinten – a főváros teljes hatáskörében, valamint az egyes kerületekben – működnek.*

Korábban, hazánkhoz hasonlóan, a legtöbb államban a települési és a megyei szint volt általánosnak tekinthető, azonban napjainkban a megyéket jellemzően felváltották a nagyobb területi egységekként működő régiók. Néhány államban a megyei szint megtartása mellett jöttek létre közigazgatási régiók. A közigazgatási régió – az Európai Régiók Gyűlésének megfogalmazása szerint – olyan önálló politikai felelősséggel felruházott közigazgatási egység, amely közvetlenül a központi közigazgatási szint alatt helyezkedik el. Hatáskörét egy politikai önállóságot választott testület által, ennek hiányában, a régió szintjén közvetlenül alatta levő önkormányzati tagokból álló testület, vagy szervezet által gyakorolja. A jelenleg hatályos hazai közigazgatási rendszerben e definíciónak egyértelműen a megye – a megyei önkormányzat – felel meg. A területi tagozódás kérdései kapcsán azonban szót kell ejtenünk még a járásokról, valamint az úgynevezett tervezési régiókról is.

2013. január 1-jén hazánkban ismét létrejöttek a járások (a 2012. évi XCIII. törvény) amelyek – a történelmi előzményekre tekintettel – a település és a megye között elhelyezkedő szintként kerültek kialakításra. A járások és a járási székhelyek kialakításának egyik alapelve volt, hogy azokat a megyék határaihoz igazodva hozzák létre. A járás tehát a megye részét alkotó, annak felosztásával kialakított, községeket, városokat magába foglaló államigazgatási területi egység. A járási hivatalok székhelyét és illetékességi területét a 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet szabályozza. A járás azonban kizárólag államigazgatási területi egység, mivel – a települési és a megyei szintektől eltérően – a járási szinten nem működnek önkormányzatok. Az állam a járási hivatalok formájában van jelen e szinten. Egy adott település adott járáshoz való tartozásának vannak önkormányzati vetületei is: a *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény* (továbbiakban Möt.v.) külön is nevesíti a *járásszékhely város* fogalmát, illetve a közös önkormányzati hivatalok létrehozásának esetében lényeges szempont az önkormányzatok egy járásba tartozásának kérdése. A járások, mint közigazgatási egységek, természetesen más országokban is léteznek. Az Európai Unió országainak egységesített területi rendjében (NUTS/LAU rendszer 1059/2003/EK valamint 1888/2005/EK) a Local Administrative Unit 1. (LAU1) szintje jelenti a járást, vagyis a megyék, illetve a megyéknek megfelelő körzetek alatti – több települést összefogó, helyi szintű – közigazgatási egységeket.<sup>4</sup> Több államban a járás önkormányzattal is rendelkező közigazgatási egység. Magyarországon 2013-tól a LAU 1-es szintnek megfelelő tervezési-statisztikai szerepkört a járások töltik be.

*Az Európai Unió regionális politikájához történő illeszkedés elősegítése céljából több megyére kiterjedően alakították ki a tervezési-statisztikai régiók rendszerét, amelyet a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról szóló 1999. évi XCII. és a 2004. évi LXXV. törvény erősített meg. Ez jelenti hazánkban a NUTS-rendszer (Nomenclature of Territorial Units for Statistics) 2-es szintjét, míg a megyék a NUTS rendszer 3-as szintjét alkotják. Jelenleg hét tervezési-statisztikai régió van Magyarországon: Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld, Közép-Magyarország, Közép-Dunántúl, Nyugat-Dunántúl, Dél-Dunántúl. Az Európai Parlament és az Európa Tanács 1059/2003/EK rendeletének előírásai szerint alakították ki hazánkban a NUTS 1-es szintet, amely az úgynevezett *statisztikai nagyrégiókat* foglalja magában: Észak-Magyarország és az Alföld, Közép-Magyarország, Dunántúl. A nagyrégiók és a régiók szintjén hazánkban nem működnek állami szervek.*

Az uniós források jövőbeni optimalizálása érdekében a jelenlegi Közép-Magyarország régió felosztásra kerül. A Budapestből és Pest megyéből álló Közép-Magyarország régió ugyanis az Európai Unió fejlettebb régiói közé tartozik, viszont a régión belül jelentős fejlettségi különbség áll fenn Budapest és Pest megye között. A különválast követően, Pest megye – önálló régióként – a kevésbé fejlett régiókra vonatkozó, magasabb támogatási ke-retre lesz jogosult. Az új NUTS-besorolás 2018. január 1-jével lép hatályba.

<sup>4</sup> Magyarország területi szintjeinek egységes rendszere. Elérhető: [www.terport.hu/europai-unio/teruleti-szintek](http://www.terport.hu/europai-unio/teruleti-szintek) (Letöltés dátuma: 2017. 08. 01.)

### 3.2. A helyi önkormányzatok jogállása Magyarországon

A helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgári 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 fejezi ki, és valósítja meg a helyi közakaratot. *Az Alaptörvény a helyi választópolgárok számára biztosítja a településen a közügyekben és a közhatalom gyakorlásában való részvételt, ami azt jelenti, hogy hazánkban minden településen működnek választott polgármesterek és képviselő-testületek.* A helyi önkormányzatok a helyi közügyek intézése, és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében működnek. A helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, és annak a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek biztosításához kapcsolódnak. A fentiek alapján a helyi önkormányzat fogalmát úgy határozhatjuk meg, mint a helyi önkormányzás szervezeti keretét.

A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézésének körében törvényi keretei között

- rendeletet alkot,
- határozatot hoz,
- önállóan igazgat,
- meghatározza saját szervezeti és működési rendjét,
- gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében, a tulajdonost megillető jogokat,
- meghatározza saját költségvetését, és annak alapján önállóan gazdálkodik,
- a felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat,
- dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről,
- önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetések és elismerő címeket alapíthat,
- a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervektől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat,
- szabadon társulhat más helyi önkormányzatokkal, érdekképviseleti szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek,
- további feladat- és hatásköröket gyakorolhat.

A helyi önkormányzat feladatai működése során

- támogatja a lakosság önszerveződő közösségeit, és velük együttműködve biztosítja a helyi közügyekben való széles körű állampolgári részvételt,
- erősíti a település önfenntartó képességét, feltárja annak lehetőségeit, és hasznosítja erőforrásait,
- egyes közszolgáltatások igénybevételét – a törvény felhatalmazása alapján – rendeletben feltételekhez kötheti.

A helyi közösség tagjait megillető jogok mellett, a törvény kötelezettségeket is meghatároz. Eszerint a helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek

- öngondoskodással enyhíteni a közösségre háruló terheket, képességeik és lehetőségeik szerint hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához,
- betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait.

Az Mötv. felhatalmazása alapján, a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletben meghatározhatja a fenti kötelezettségek tartalmát, és elmulasztásuk jogkövetkezményeit. Az Mötv. megfogalmazza a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét: rögzíti, hogy az önkormányzással kapcsolatos jogokat jóhiszeműen, a kölcsönös együttműködés elvét figyelembe véve, a társadalmi rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni.

A helyi önkormányzás garanciális szabálya szerint az önkormányzatok által ellátott feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybíróági 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 átirányítani a hatáskörrel rendelkező szervhez.

### 3.3. A helyi önkormányzati rendszer felépítése

*Hazánkban a helyi önkormányzatok települési és területi, azaz megyei szinten, valamint a fővárosban két szinten – a főváros szintjén és a fővárosi kerületekben – működnek. Települési önkormányzatok a községekben, a városokban, a járásszékhely városokban, a megyei jogú városokban és a fővárosi kerületekben működnek.* A helyi önkormányzati rendszerben kizárólag az ellátott feladatok különböztetik meg a városokat a községi önkormányzatoktól. A városokon belül pedig azért képviselnek külön kategóriát a – külön jogszabályban meghatározott – járásszékhely városok, illetve a megyei jogú városok, mert sajátos – térségi – szerepet töltenek be. 2017. január 1-jén a fővárosi önkormányzattal együtt 3178 települési önkormányzat működött hazánkban.

Megyei önkormányzat működik a 19 megyében. *A megyei önkormányzat területi önkormányzat, területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el.* A megyei önkormányzat képviselő-testülete a közgyűlés. A megyei önkormányzat székhelyét a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében a megyeszékhely település területén határozza meg. *A megyékben létrehozott önkormányzatok semmilyen irányítási vagy felügyeleti joggal nem rendelkeznek a városi és községi önkormányzatok felett.*

A fővárosi önkormányzat sajátos kettősséget hordoz, mivel települési és területi önkormányzat is egyben. A fővárosi önkormányzat ellátja mindazokat a terület- és településfejlesztési, valamint területrendezési, településrendezési és településüzemeltetési feladatokat, amelyek a főváros egészét érintik, vagy amelyek a fővárosnak az országban betöltött különleges szerepköréhez kapcsolódnak. A fővárosi önkormányzat látja el a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott Margitszigetet érintő helyi önkormányzati feladatokat is.

A 23 fővárosi kerületi önkormányzat önállóan gyakorolja a települési önkormányzatokat megillető valamennyi feladat- és hatáskört, amelyet törvény nem utal a fővárosi önkormányzat kizárólagos feladat- és hatáskörébe, valamint ellátja a nem a fővárosi önkormányzat hatáskörébe tartozó településfejlesztési, valamint településrendezési és településüzemeltetési feladatokat.

*A települési önkormányzatok esetében a megválasztott képviselőkkel és a megválasztott polgármesterből álló képviselő-testület (megyei jogú városokban a közgyűlés), illetve*

*annak szervei biztosítják az önkormányzati feladatok ellátását. A képviselő-testület lényegében megtestesíti az önkormányzatot, mivel az Alaptörvény szerint a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja, az Mötvt. pedig a képviselő-testületről szóló rendelkezései élén rögzíti, hogy a helyi önkormányzat jogi személy. 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 önállóan azonban csak a városok és a 2000 főt meghaladó lélekszámú községek hozhatnak létre. A 2000 főt meg nem haladó lélekszámú községek más településsel közösen tarthatnak fenn hivatalt. 2017. január 1-jén 545 önálló és 739 közös önkormányzati hivatal szolgálja a települési önkormányzatokat.

### **3.4. Az önkormányzati rendszer kapcsolata az állam egyéb intézményeihez**

#### *3.4.1. A helyi önkormányzatok szempontjából meghatározó állami szervek*

A helyi önkormányzatok tevékenysége az államszervezet tevékenységének részeként jelenik meg. A helyi önkormányzatok és az állami szervek kapcsolatának vizsgálatánál abból szükséges kiindulni, hogy az állam központi szervei milyen funkciókat töltenek be az állam életében, és e funkciók hogyan határozzák meg az önkormányzatok működését, az állami szervek a konkrét feladat- és hatáskörük gyakorlásával miben hatnak a helyi önkormányzatok tevékenységére.

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 kiemelkedő feladatai vannak. A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeletet a fővárosi és megyei kormányhivatalok látják el, a gazdálkodásukat átfogóan az Állami Számvevőszék jogosult ellenőrizni, meghatározott vonatkozásokban pedig a Magyar Államkincstár is ellenőrizheti.

A helyi önkormányzatok normatív döntéseinek (rendeletek) Alaptörvénybe ütközését az Alkotmánybíróság, más jogszabállyal ellentétességét viszont, a Kúria jogosult megállapítani. A törvényszékek, illetve helyi bíróságok szerepe is jelentős az önkormányzatok életében. Az alapvető jogok biztosa pedig hivatalból, vagy bárki bejelentése alapján vizsgálatot folytathat az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságok ügyében az önkormányzatoknál is. A helyi önkormányzatok és az állami szervek kapcsolatánál is feltétlenül megemlítendő, hogy a helyi önkormányzatok által ellátott feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírósági és bírósági védelemben részesül, továbbá, hogy a helyi önkormányzat megkeresésére bármely feladat- és hatáskörrel rendelkező szerv harminc napon belül köteles érdemben válaszolni. Amennyiben pedig az ügy nem a megkeresett szerv hatáskörébe tartozik, az köteles a megkeresést nyolc napon belül áttenni a hatáskörrel rendelkező szervhez.

### 3.4.1.1. Az Országgyűlés

Az Országgyűlés Magyarország legfőbb népképviselői szerve. Az Alaptörvény az Országgyűlést hatalmazza fel mindazokkal a jogosítványokkal, melyek gyakorlásával a helyi önkormányzás alkotmányos kereteit kitölti. Az Országgyűlés az Alaptörvényben szabályozza a helyi önkormányzás általánosabb elveit és legfontosabb tételes szabályait. Az Alaptörvény biztosítja továbbá az Országgyűlésnek azokat az alapvető hatásköröket, melyek az államszervezet részeként létre hozott helyi önkormányzatok működése tekintetében különösen fontos jelentőséggel bírnak. *Az Országgyűlés helyi önkormányzatokkal kapcsolatos hatáskörei három csoportba – jogalkotás, felosztás, területszervezés – sorolhatók, melyek közül a legfontosabb a jogalkotáshoz kapcsolódik.* Az Országgyűlés megalkotja és módosítja Magyarország Alaptörvényét, illetve törvényeket alkot, így törvényben (Mötv.) szabályozza a helyi önkormányzatok jogállását, feladat- és hatásköreit, a kötelezően ellátandó feladatait, kötelező szervtípusait, működésének garanciáit, anyagi eszközeit és gazdálkodásának alapvető szabályait. Elfogadja a mindenkori központi költségvetésről szóló törvényt (ezen belül az önkormányzatok támogatását), és törvényben jóváhagyja annak végrehajtását. *Az Országgyűlés oszthatja fel az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet.* Az Országgyűlés az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület felosztásáról 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 felosztással kapcsolatos álláspontját az Országgyűlés döntésének meghozatala előtt ismertetni.

*Az Országgyűlés dönt az állam területi tagozódásáról, így az ország megyei tagozódását, a megyék nevét és székhelyét határozatban állapította meg. Az Országgyűlés dönthet továbbá – az érintett önkormányzatok véleményének kikérése után – a megyék összevonásáról, szétválasztásáról, határainak megváltoztatásáról (települések, megyék közötti átcsatolásáról), elnevezéséről és székhelyéről, valamint a fővárosi kerületek kialakításáról (létrehozás, határok módosítása).* Az állami területi tagozódást érintő területszervezési kezdeményezésről az Országgyűlés – az országgyűlési képviselői és az önkormányzati általános választás évének kivételével – évente egy alkalommal dönt.

### 3.4.1.2. A köztársasági elnök

A köztársasági elnök Magyarország államfője, akit az Országgyűlés választ meg. A köztársasági elnök kifejezi a nemzet egységét, és örökdik az államszervezet demokratikus működése felett. *A köztársasági elnök helyi önkormányzatokkal kapcsolatos hatásköre, hogy kitűzi a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását.* E hatásköre gyakorlásában a köztársasági elnököt más szervek nem kötik, vannak azonban a köztársasági elnöknek a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos további hatáskörei, amelyek gyakorlása során azonban a hozott intézkedéséhez és a döntéséhez a kormány tagjának ellenjegyzése szükséges.

Ha az Országgyűlés a helyi képviselő-testületet felosztja, 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 hatáskörei.

A köztársasági elnök dönt meghatározott területszervezési kérdésekben. Azaz 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 a köztársasági elnök – az országgyűlési képviselői és az önkormányzati általános választás évének kivételével – évente egy alkalommal dönt.

### 3.4.1.3. Az Alkotmánybíróság

Az Alkotmánybíróság (AB) az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, tagjait, és tagjai közül a testület elnökét az Országgyűlés választja. Az Alkotmánybíróságnak az önkormányzatokkal kapcsolatban három hatásköre van:

- a kormány indítványa alapján *a helyi önkormányzat képviselő-testületének alaptörvény-ellenes működésére vonatkozóan elvi véleményt nyilvánít,*
- az érintett szerv indítványára *dönt az állami és önkormányzati szervek között hatásköri összeütközés miatt felmerült vitában* és kijelöli az eljárásra kötelezett szervet,
- *vizsgálja, hogy az önkormányzati rendelet összhangban van-e az Alaptörvénnyel* akkor, ha a vizsgálat tárgya – az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül – kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.

### 3.4.1.4. A bíróságok

A bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el. A bírósági szervezetrendszer többszintű. A legfőbb bírósági szerv a Kúria, amely alatt az öt ítélőtábla, az alatt a húsz törvényszék (fővárosi és megyei) helyezkedik el. A megyei szint alatt járásbíróságok, a fővárosban pedig kerületi bíróságok működnek. Az ügyek meghatározott csoportjaira külön bírósággént létesült a közigazgatási és munkaügyi bíróság.

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

A közigazgatási és munkaügyi bíróság dönt

- egyes területszervezési kérdésekben a Miniszterelnökséget vezető miniszter által hozott határozat felülvizsgálatáról az új község vagyona, területére vonatkozó megállapodás hiányában,
- a lakott terület rész átadásáról, annak részletes feltételeiről az önkormányzatok megállapodásának hiányában,
- az önkormányzat határozatának felülvizsgálatáról,
- az önkormányzat határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról, és a határozat meghozatalára való kötelezésről,
- feladatellátási (közszolgáltatási) kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról, és a feladat elvégzésére való kötelezésről, valamint



- a Magyar Államkincstár – a helyi önkormányzat által igényelt támogatás, a támogatás elszámolása, tárgyában hozott – határozatának felülvizsgálatáról.

#### 3.4.1.5. 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.

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 törvény-előkészítő és kezdeményező szerepét kell kiemelni. Miután az Möt. szerint az önkormányzatok számára kötelező feladatot csak törvényben lehet meghatározni, ezért 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 tevékenységére nézve.*

A kormányt megilleti az a hatáskör, hogy törvény alapján a helyi önkormányzat számára ellátandó közfeladatellátás 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. Ennek körében 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. (például hazánk az Unióhoz való csatlakozáskor átmeneti derogációt élvezett az egészséges ivóvíz kritériumainak való megfelelés tekintetében. Az ivóvízellátás biztosítása kötelező önkormányzati feladat volt, viszont a vállalt teljesítés elmaradásáért Magyarországot, a központi államot marasztalhatnák el. Ennek, és a hasonló esetek megelőzése érdekében szükség van arra, hogy az állam a közérdek érvényesülése érdekében beavatkozhasson. Az Möt. ezért kimondja, 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 gondoskodhat. 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 a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény értelmében csak a kormány előzetes hozzájárulásával köthet adósságot keletkeztető ügyletet, illetve vállalhat kezességet és garanciát a helyi önkormányzat.

*A kormány – a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter irányításával – a kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.*

#### 3.4.1.6. 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 nem csak az állami egészségügyre, hanem a kötelező önkormányzati feladatként meghatározott alapfokú egészségügyi ellátásáért is felelős. A köznevelésért felelős miniszter a szintén kötelező önkormányzati feladatként jelentkező óvodai ellátásért felel, az adóztatásért felelős miniszter a helyi adóztatás törvényességéért. A miniszterek e feladatai közül kiemelendő a jogszabály előkészítő feladat és a felelősség. E kérdésnél is fontos megemlíteni az Möt. előírását, hogy a törvény a kötelező önkormányzati feladat- és hatáskör megállapításánál differenciálni köteles, és a hatáskör telepítéssel egyidejűleg jogszabálynak kell megállapítani a feladat- és hatáskörrelátáshoz szükséges minimális szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételeit.

Feladatkörében eljárva, a miniszter

- meghatározza a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző államigazgatással kapcsolatos feladatainak szakmai szabályait, és ellenőrzi azok érvényesülését,
- szabályozza a helyi önkormányzatok által fenntartott intézmények működésének szakmai követelményeit, az intézmények dolgozóinak képzési előírásait, ellenőrzi az előírások érvényesülését,
- az ellenőrzések 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,
- tájékoztatja a helyi önkormányzatot a központi ágazatpolitikai célokról, a szabályozási eszközökről, és biztosítja számukra az ágazati feladatok ellátásához szükséges információt,
- a helyi önkormányzatoktól – ágazattal kapcsolatos feladatkörében – adatokat és tájékoztatást kérhet, amelyet az önkormányzat köteles teljesíteni,
- a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott címen és feltételekkel a helyi önkormányzat részére a helyi önkormányzatokért felelős miniszter koordinálásával pénzügyi támogatást nyújthat.

A kormány tagjai közül két miniszter: a belügyminiszter, valamint a Miniszterelnökséget vezető miniszter, az önkormányzatok vonatkozásában, külön nevesített felelősséget visel. Az önkormányzatok finanszírozása pedig alapvetően a nemzetgazdasági miniszter feladata.

### **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 miniszter a helyi önkormányzatokért való felelőssége keretében előkészíti a helyi önkormányzatokra – azok tulajdonára és vagyonára, az adósságrendezésükre, valamint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek jogállására – vonatkozó jogszabályokat.

Továbbá a miniszter összehangolja a helyi önkormányzatok működésével összefüggő tervezés és gazdálkodás kormányzati feladatait, a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörének ellátásához szükséges feltételek vizsgálatát, működteti a helyi önkormányzati vagyongazdálkodást. Közreműködik a helyi önkormányzatok finanszírozásának és elszámolási rendjének kialakításában, az önkormányzatok államháztartási mérlegrendszerbe illeszkedő pénzügyi információs rendszerének működtetésében, az ágazati és térségi fejlesztési programok helyi önkormányzatokat érintő részének kidolgozásában. Kialakítja az önkormányzati érdekszövetségekkel való kapcsolattartás és egyeztetés rendjét.

### **A nemzetgazdasági miniszter**

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

### **A miniszterelnökséget vezető miniszter**

*A kormány helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős tagja a Miniszterelnökséget vezető miniszter, aki előkészíti a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletére és a terület szervezési eljárásra vonatkozó jogszabályokat.* A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért való felelőssége keretében, e feladatok tekintetében, szakmai irányítást gyakorol a fővárosi és megyei kormányhivatal tevékenysége felett. Kezdeményezi a kormánynál

- az Alaptörvénnyel ellentétesen működő helyi önkormányzati képviselő-testület feloszlására vonatkozó határozati javaslat Országgyűlés részére történő benyújtását,
- az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának megvizsgálására vonatkozó alkotmánybírói indítvány benyújtását.

Előkészíti az ország területének közigazgatási tagozódásával, illetve a területszervezéssel kapcsolatos, az Országgyűlés vagy a köztársasági elnök hatáskörébe tartozó döntéseket.

A miniszter a településeket érintően a településfejlesztésért és településrendezésért való felelőssége keretében is jelentős szerepet tölt be.

#### 3.4.1.7. 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 kormányhivatalt kormány megbízott vezeti, akit a Miniszterelnökséget vezető miniszter javaslatára, a miniszterelnök nevezi ki és ment 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.

#### 3.4.1.8. A járási hivatalok

A járási hivatalok legfontosabb feladata a megyei szintnél alacsonyabb szinten intézendő államigazgatási feladatok ellátása. Az államigazgatási és önkormányzati feladatok szétválasztása során az önkormányzatoktól az államigazgatási feladatok – okmányirodai, gyermekvédelmi és gyámügyek, valamint egyes szociális, környezetvédelmi, természetvédelmi igazgatási ügyek – a járási hivatalokhoz kerültek át.

#### 3.4.1.9. 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 vagyon kezelését. *Figyelemmel arra, hogy a helyi önkormányzatok költségvetése az államháztartás része, az önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon, ezért az Állami Számvevőszék a helyi önkormányzati gazdálkodás ellenőrzésének legfontosabb szerve.* Az ÁSZ általános hatáskörrel végzi a közpénzekkel, valamint az állami és önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás ellenőrzését. Ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi. Az ÁSZ ellenőrzési tevékenysége során minden más szervezettől független.

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 és arról tájékoztatja 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 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, illetve 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 a helyi önkormányzatok adóztatási és egyéb bevételszerző tevékenységé is.

Az önkormányzatok ellenőrzése a szervezet egyik kiemelt ellenőrzési célterülete. Ezek az ellenőrzések három témacsoport – pénzügyi helyzet, vagyongazdálkodás és belső kontroll ellenőrzése – köré szerveződnek.

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. Ha a megállapított szabálytalanság súlya indokoltá teszi, akkor kezdeményezi az illetékes kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárását, egyéb esetben az ÁSZ jelentésben fogalmazza azt meg, mint javaslatot. Az ÁSZ elnökének lehetősége van még a polgármesternek szóló figyelemfelhívó levél küldésének jogával élni.

#### 3.4.1.10. Magyar Államkincstár

A Magyar Államkincstár (a továbbiakban: Kincstár) a kormány által létrehozott, – az államháztartási törvény alapján Kincstárként kijelölt – önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv, központi hivatal. A Kincstárt az államháztartásért felelős nemzetgazdasági miniszter irányítja, elnök vezeti, feladatait központi és területi szervei útján látja el. A Kincstár hatáskörébe tartozó közigazgatási hatósági ügyekben – ha kormányrendelet eltérően nem rendelkezik – első fokon a területi szervek, másodfokon a központi szerv jár el.

A Kincstár illetékes területi szervével – a megyei igazgatósággal – a helyi önkormányzat (pontosabban annak hivatala és költségvetési szervei) szinte napi munkakapcsolatban állnak. *A Kincstár útján történik ugyanis a helyi önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatainak állami támogatása, azaz a finanszírozásuk.* A helyi önkormányzat az általános működéséhez és ágazati feladataihoz kapcsolódó támogatásokat a Kincstár útján igényli, azok módosítását a Kincstár útján kezdeményezi, azokról a Kincstár útján mond le, és az éves költségvetési beszámoló megalkotásáig végleges adatszolgáltatást a Kincstár útján teljesíti. A Kincstár a rendelkezésére álló adatok alapján, illetve helyszíni ellenőrzés során ellenőrzi a támogatások igénylésének és módosításának megalapozottságát. Ha a Kincstár az igénylésben meghatározott mutatószámot megalapozatlannak tartja a Ket. szerinti eljárás keretében kötelezi a helyi önkormányzatot, hogy a mutatószámon a Kincstár által meghatározott változtatásokat a soron következő mutatószám módosításkor vezesse át, az átvezetés hiányában pedig maga vezetheti azt át.

A helyi önkormányzat az éves költségvetési beszámolójában számol el a számára a költségvetési évben folyósított támogatásokkal. A Kincstár a helyi önkormányzat éves költségvetési beszámolója alapján a 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban Ket.) szerinti hatósági ellenőrzés keretében felülvizsgálja a támogatások elszámolását, felhasználását. A felülvizsgálat kiterjed az éves költségvetési beszámoló alapjául szolgáló dokumentumoknak a helyi önkormányzatnál, a helyi önkormányzat által alapított költségvetési szervnél, továbbá – szükség esetén – valamennyi érintett gazdálkodó szervezetnél és más jogi személynél történő ellenőrzésre is.

A Kincstár a helyi önkormányzatoknál kincstári ellenőrzést végez. A Kincstár ellenőrzési jogköre a helyi önkormányzat, valamint az általa irányított költségvetési szerv

- számviteli szabályok szerinti könyvvezetési kötelezettségének,
- éves költségvetési beszámolójának megbízható, valós összképének,
- adatszolgáltatási kötelezettség szabályszerű teljesítésének

vizsgálatára terjed ki. A kincstári ellenőrzés során a Kincstár szabályszerűségi pénzügyi ellenőrzést végez. A kincstári ellenőrzést adatbekérés útján, illetve szükség szerint a helyszínen, a kincstári ellenőrzés végrehajtásához szükséges dokumentációk és informatikai rendszerek adatállományainak értékelésével, a megfelelő ellenőrzési módszerek alkalmazásával kell végrehajtani.

A Kincstár az államháztartás önkormányzati alrendszerében számlavezetési szolgáltatást is nyújt. A települési önkormányzat fizetési számláját az önkormányzat választása alapján, a megyei önkormányzat fizetési számláját pedig, a törvény kötelező rendelkezése alapján vezeti a Kincstár.

A Kincstár egyéb szolgáltatásokat is nyújt a települési önkormányzatoknak. A főváros és két kerületi önkormányzat kivételével, települési önkormányzatok hivatalaiban a jegyző mint adóhatóság hatáskörébe tartozó adók nyilvántartására, kezelésére kizárólag a Kincstár által biztosított számítógépes program használható. De az önkormányzatok gazdálkodási feladataik ellátásának támogatására igénybe vehetik a Kincstár által nyújtott számítógépes programot is.

A Kincstár a működtetője az önkormányzati ASP-rendszernek is, melyhez az önkormányzatoknak – kormányrendeletben meghatározott ütemezés szerint – kötelező csatlakozniuk.

#### 3.4.1.11. Az alapvető jogok biztosa

Az alapvető jogok biztosa hivatalból, vagy bárki bejelentése alapján vizsgálatot folytathat az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságok ügyében. E vizsgálatok, s a vizsgálatok nyomán tett kezdeményezések, intézkedések kiterjednek az állampolgári jogok országgyűlési biztosairól szóló törvényben meghatározott hatóságokra, így az önkormányzatokra is.

### 3.5. A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet

A helyi önkormányzati autonómia nem jelenti az államtól való függetlenséget, viszont az autonómia érvényesüléséhez elengedhetetlen a központi szervek beavatkozási lehetőségének korlátozása. Az önállóság mértékét ugyanis jelentős mértékben befolyásolhatja a központi beavatkozás terjedelme és eszköztrendszere. Két, jogilag egymástól elkülönülő szervezet viszonylatában a szervezetrendszerbe történő beavatkozás lehet irányítás, felügyelet és az ellenőrzés. Az irányítás két szervezet között létrejött 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 biztosítását, 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; a cél, hogy a felügyelt szerv működése feleljen meg a jogszabályi követelményeknek, illetve a saját szervezeti és működési szabályainak. Ha a felügyelő szerv normasértést észlel, felhívja arra a figyelmét a felügyelt szervnek, annak megszüntetésre szólít fel. A megszüntetés érdekében 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, 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 szervekről, eljárásáról, döntéseiről.

Magyarországon 1990 és 2008 között a megyei, fővárosi közigazgatási hivatalok törvényességi ellenőrzési eljárás keretei között gyakorolták a helyi önkormányzatok feletti kontrollt. 2009. január 1-jétől a közigazgatási hivatalok regionális szintű közigazgatási hivatallá alakultak át. Kétharmados törvény elfogadásának hiányában a regionális hivatalok hatáskörébe nem került át a helyi 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, majd 2012. január 1-jétől a törvényességi ellenőrzés helyébe az erősebb jogosítványokat biztosító törvényességi felügyelet lépett. *A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának célja, hogy biztosítsa a helyi önkormányzat képviselő-testületének és szerveinek jogszerű működését.*

A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában vizsgálja a helyi önkormányzat

- szervezetének, működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűségét,
- döntéseinek (rendelet, határozat) jogszerűségét,
- törvényen alapuló jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladatellátási (közszolgáltatási) kötelezettségének teljesítését.

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

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

### 3.5.1. A törvényességi felügyelet eszközei, terjedelme

*Az Alaptörvény két fontos hatáskört állapít meg a törvényességi felügyelet körében, ezek 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*

- törvényességi felhívással élhet. Jogszabálysértés észlelése esetén – harminc napos határidő kitűzésével – felszólíthatja 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,
- kezdeményezheti – meghatározott esetben összehívja – a képviselő-testület vagy a társulási tanács ülését,
- 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,
- kezdeményezheti a Kúriánál a jogszabálysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatát,
- kezdeményezheti a közigazgatási és munkaügyi bíróságoknál az önkormányzat határozatának felülvizsgálatát,
- kezdeményezheti a határozathozatali, feladatellátási kötelezettségét nem teljesítő helyi önkormányzattal szemben bírósági eljárás megindítását, a határozathozatal pótlásának elrendelését,
- javasolhatja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a kormánynál az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlását,
- kezdeményezheti a Magyar Államkincstárnál a központi költségvetésből járó támogatás jogszabályban meghatározott részének visszatartását vagy megvonását,
- pert indíthat a sorozatos törvényt sértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése irányában,
- fegyelmi eljárást kezdeményezhet a helyi önkormányzat polgármestere ellen, illetve a polgármesternél a jegyző ellen,



- kezdeményezheti a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását az Állami Számvevőszéknél,
- szakmai segítséget nyújt a helyi önkormányzatnak a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben,
- törvényességi felügyeleti bírságot szabhat ki a helyi önkormányzatra vagy a társulásra meghatározott esetekben (például, ha a jegyző nem tesz eleget a jegyzőkönyv megküldési kötelezettségének).

### *3.5.2. Alaptörvénybe, illetve jogszabályba ütköző önkormányzati rendelet felülvizsgálata*

Ha az önkormányzati rendeletet a kormányhivatal az Alaptörvénnyel ellentétesnek találja, – a törvényességi felhívás, illetve a képviselő-testület összehívásának eredménytelen alkalmazását követően – az önkormányzati rendelet alkotmánybíróági felülvizsgálatának kormány általi kezdeményezése iránti javaslatot tesz. 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 miniszter kezdeményezi a kormánynál az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangja felülvizsgálatának indítványozását.

A kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől, illetve 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.

#### **3.5.2.1. 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.

### 3.5.2.2. 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 kötelezettségének pótlása esetén a kormányhivatal vezetője a rendeletet a helyi önkormányzat nevében, az önkormányzati rendeletre irányadó szabályok szerint alkotja meg azzal kitételrel, hogy a rendeletet a kormányhivatal vezetője írja alá, és azt a Magyar Közlönyben ki kell hirdetni.*

### 3.5.3. 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

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

Ha a közigazgatási és munkaügyi bíróság megállapítja a határozathozatali kötelezettség elmulasztását, illetve a feladatellátási kötelezettség elmulasztását, határidő tűzésével kötelezi az önkormányzatot a határozat meghozatalára, illetve a feladatellátásra. Amennyiben a helyi önkormányzat a bíróság által megadott határidőn belül nem tesz eleget kötelezettségének, a kormányhivatal a határidő leteltét követő harminc napon belül kezdeményezheti a bíróságnál a mulasztás kormányhivatal által történő pótlásának elrendelését az önkormányzat költségére.

## 3.6. A helyi önkormányzatok szervezeti felépítése, az egyes önkormányzati szervek és tisztségviselők jogállása, működése

A helyi önkormányzati szervek jogállására, szerepére és működésére vonatkozó legfontosabb szabályokat az Alaptörvény, az Möt.v., valamint a képviselő-testület működésének

részletes szabályait tartalmazó, a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatról szóló rendelete (a továbbiakban: SZMSZ) tartalmazzák.

### 3.6.1. A helyi önkormányzás közvetett módja – a képviselő-testület

A helyi hatalom letéteményesei az önkormányzatot alkotó közösség tagjai, a tényleges hatalomgyakorlás ugyanakkor igényli, hogy a nép akarata szervezett keretek között kerüljön kifejezésre, és a közösség érdekében születő döntéseket végre is hajtásák. Ehhez viszont a hatalom gyakorlásában szerepet játszó személyek és szervezetek között egyértelmű munkamegosztásra van szükség. A helyi önkormányzat szervezeti szereplőire vonatkozó leglényegesebb keretszabályokat az Möt. határozza meg, de ezzel együtt nagyon lényeges az az önkormányzati alapjog, hogy a képviselő-testület – törvény keretei között – saját szervezetét és működési rendjét szabadon kialakíthatja.

#### 3.6.1.1. A helyi önkormányzati képviselők, polgármesterek választása

*Az önkormányzati választásokon a választópolgárok polgármestert, helyi képviselőket, megyei képviselőket, illetve a Budapesten élők a kerületi polgármester mellett, főpolgármestert is választanak. A helyi önkormányzati képviselőket, polgármestereket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján közvetlen és titkos választáson öt évre 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, akit bűncselekmény elkövetése 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,
- a Magyarországon menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert minden nagykorú személy,
- aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti.
- Az általános helyi önkormányzati választásokat az esedékes év október hónapjában – legközelebb 2019 októberében – tartják. A pontos időpontot legalább hatvan nappal a választás előtt tűzi ki a köztársasági elnök, és az nem eshet sem szabad-, sem ünnepnapra. 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 a főpolgármestert egységes szabály szerint választják. A jelöltek közül az lesz a polgármester, illetve a főpolgármester, aki a legtöbb szavazatot kapja. A 10 000, vagy annál kevesebb lakosú településeken a helyi önkormányzati képviselőket a választópolgárok úgynevezett egyéni listákon választják. Az egyes településeken megválasztásra kerülő helyi önkormányzati képviselők számát a választás évének január 1-jén adatolt lélekszáma alapján határozzák meg. A 10 000, vagy ennél kevesebb lakosú település – egyéni listás választási rendszerben – egy választókerületet alkot, amelyben a képviselők száma: 100 lakosig 2 fő, 1000 lakosig 4 fő 5000 lakosig 6 fő és 10 000 lakosig 8 fő.

Azok a jelöltek lesznek a képviselőtestület tagjai, akik a legtöbb szavazatot kapják.

A megyei jogú városokban és a fővárosi kerületekben, valamint a 10 000-nél nagyobb lélekszámú településeken, vegyes választási rendszert alkalmaznak. Az ilyen 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, amelynek az egyéni választókerületek egynegyedében indulnak jelöltjei. A vesztes szavazatok felkerülnek a kompenzációs listára, ahonnan a jelöltek mandátumokat szerezhetnek a listára felkerülő szavazatok arányában. Az egyéni választókerületek és a kompenzációs listás mandátumok száma:

- 25 000 lakosig 8 egyéni választókerületi és 3 kompenzációs listás mandátum,
- 50 000 lakosig 10 egyéni választókerületi és 4 kompenzációs listás mandátum,
- 75 000 lakosig 12 egyéni választókerületi és 5 kompenzációs listás mandátum,
- 100 000 lakosig 14 egyéni választókerületi és 6 kompenzációs listás mandátum.

Minden további 10 000 lakos után eggyel nő az egyéni választókerületben, és minden további 25 000 lakos után eggyel nő a kompenzációs listán választott képviselők száma.

A megyei közgyűlési választáson – a megyei jogú városban élők kivételével – a megyében lakó választópolgárok szavaznak. A megyei közgyűlési választáson a megye egy választókerületet alkot, ahol a választópolgárok listán szavaznak a jelöltekre. A fővárosi közgyűlés tagjait a fővárosban élők választják. A fővárosi közgyűlés 33 tagja közül 23 helyet a kerületi polgármesterek töltenek be, akik e minőségükbe történő megválasztásukkal egyúttal a közgyűlés tagjaivá válnak, ugyanúgy a szintén közvetlen főpolgármester-választás eredményeképpen megválasztott főpolgármester is. A fennmaradó 9 helyet a kerületi polgármester jelöltekre leadott szavazatok alapján kompenzációs lista szerint töltik be. Időközi választást akkor kell tartani,

- ha egy településen kevesebb képviselőjelölt indul, mint ahány hely van a képviselőtestületben,
- ha az egyéni választókerületben nem indult egyetlen képviselő- vagy polgármesterjelölt sem,
- ha a választáson több egyéni jelölt, polgármesterjelölt vagy főpolgármester-jelölt ugyanannyi szavazatot szerzett,
- ha a választáson kevesebb képviselőt választanak meg, mint ahogy azt a törvény előírja, és így üres helyek maradnak,

- ha az egyéni képviselő, polgármester vagy főpolgármester megbízatása megszűnik, vagy elhalálozik, illetve ha a képviselőtestületet felosztatják vagy feloszlik.

### 3.6.1.2. A képviselő-testület megalakulása, működése

*A képviselő-testület az általános önkormányzati választást követően az alakuló üléssel jön létre, és megbízatása – az Alaptörvény értelmében – az önfeloszlás, illetve felosztatás esetét kivéve, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának napjáig tart.*

A képviselő-testület a megbízatásának lejárta előtt név szerinti szavazással, minősített többségű döntéssel kimondhatja a feloszlását. Az Alaptörvénnyel ellentétesen működő helyi önkormányzati képviselő testületet pedig az Országgyűlés oszlatja fel.

A képviselő-testület az önkormányzati feladat- és hatáskörök címzettje, a helyi önkormányzat legfőbb döntéshozó szerve. A képviselő-testület így a helyi autonómia, a lakossági akarat, az önkormányzati jogok megtestesítője, azaz a közhatalom gyakorlója. Amikor törvény a helyi önkormányzatnak feladat- és hatáskört állapít meg, akkor mindig a képviselő-testület – mint legfőbb döntéshozó szerv – feladat- és hatásköréről szól. Az Alaptörvény rögzíti, hogy a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja. A képviselő-testületet a polgármester (a megyei közgyűlést az elnök, a fővárosi közgyűlést 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.

### 3.6.1.3. A képviselő-testület működése

Az Mötv. az önkormányzatiság elvéből fakadóan nem szabályozza az önkormányzás minden intézményének – így a képviselő-testület működésének – minden részletét, csupán az alapvető szervezeti és működési szabályokat, kereteket adja meg. A szűk körű kötöttség egyik legfontosabb elemeként a képviselő-testület működésére vonatkozó részletes szabályainak megalkotását, felülvizsgálatát írja elő. *A képviselő-testület munkáját az ülés keretében végzi. A képviselő-testület alakuló ülést, rendes (előre tervezett) vagy rendkívüli testületi ülést tart. A rendes ülések számára a testület a szervezeti és működési szabályzatban rendelkezik, azonban az ülések számának meghatározásánál figyelemmel kell lenni arra, hogy az Mötv. éves szinten, minimum hat testületi ülés megtartását rendeli el. A rendkívüli testületi ülés előre nem tervezett ülés. Az Mötv. rendelkezése szerint össze kell hívni a képviselő-testület ülését az indítvány benyújtásától számított tizenöt napon belül, ha azt a képviselők egynegyede, a testület bizottsága, a kormányhivatal vezetője indítványozza, meghatározva az összehívás indokát is. Ezen túl is felmerülhet rendkívüli ülés összehívásának szükségessége, ha törvény meghatározott kérdés megtárgyalását előírja, továbbá sürgős döntést igénylő, képviselő-testületi hatáskörbe tartozó ügy esetében is.*

### 3.6.1.4. A képviselő-testület alakuló ülése

A képviselő-testület az általános önkormányzati választást követően az alakuló üléssel jön létre. Az alakuló ülést a választást követő tizenöt napon belül a polgármester hívja össze, és vezeti. A megyei közgyűlés alakuló ülését, a korelnök hívja össze, és vezeti a közgyűlés új elnökének megválasztásáig.

Az alakuló ülés funkciója, hogy a képviselő-testület és szervei működésének alapvető kérdéseiről hozzon döntést, határozza meg a szervezet struktúráját, és szükség szerint a speciális helyi igényeknek megfelelő eljárási szabályokat. Ennek megfelelően az alakuló ülés keretében a képviselő-testület az Möt. szabályai szerint megalkotja vagy felülvizsgálja az önkormányzat SZMSZ-ről szóló rendeletét, a polgármester előterjesztése alapján megválasztja a bizottságok tagjait, az egy vagy több alpolgármestert, dönt illetményükről, tiszteletdíjukról. Az Möt. annak érdekében, hogy megfelelő idő álljon a szervezet és a működés rendjének meghatározására, kiegészítő szabályként rögzíti, hogy a képviselő-testület az alakuló ülést követő ülésen is elfogadhatja az SZMSZ-t, illetve teljesítheti az egyéb kötelező teendőit. Az alakuló ülés általában ünnepélyes keretek között zajlik, sok esetben az ülés részeként teszik le esküjüket a megválasztott képviselők, és a polgármester is.

### 3.6.1.5. A szervezeti és működési szabályzat (SZMSZ)

*A képviselő-testület működésének részletes szabályait rendeleti formában határozza meg, mely lényeges garanciája a demokratikus működésnek, a széles körű nyilvánosságnak. Az SZMSZ-ben a képviselő-testület szabályozhatja a törvény által nem nevesített kérdéseket, továbbá azokat a kérdéseket, melyekhez nem tartozik végrehajtási részletszabály, illetve azokat, amelyekben alternatív megoldást tesz lehetővé a jogszabály, illetve a jogszabály felhatalmazza a testületet az eltérésre. A testület az SZMSZ-ről szóló rendeletben rendelkezik*

- 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,
- a döntéshozatali eljárásról, a szavazás módjáról, a rendeletalkotásról és határozathozatalról, a képviselő-testület ülésének jegyzőkönyvéről, a közmeghallgatásról,
- az önkormányzat szerveiről, azok jogállásáról, feladatairól,
- a jegyzőnek a jogszabálysértő döntések, illetve működés jelzésére irányuló kötelezettségéről,
- a képviselő-testület bizottságairól.

Az SZMSZ-ben határozza meg a képviselő-testület továbbá,

- hogy mely önszerveződő közösségek képviselőit illeti meg tanácskozási jog a képviselő-testület és bizottsága ülésein,

- azoknak a fórumoknak a rendjét (község-, várospolitikai fórum, városrész tanácskozás, falugyűlés), amelyek a lakosság, az egyesületek közvetlen tájékoztatását, és a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják.

### 3.6.1.6. A képviselő-testület ülése

*A képviselő-testület a feladat- és hatásköreit az ülésein gyakorolja. Az ülés az önkormányzati működés meghatározó helyszíne, a döntéshozatal színtere, ezért rendelkezik úgy az MötV., hogy a képviselő-testület az SZMSZ-ben meghatározott számú, de éves szinten minimum hat testületi ülést köteles tartani. Az üléseket elő kell készíteni. A rendes testületi ülés előkészítésének szerves része az ülés napirendi javaslatának elkészítése, amelyet a polgármester terjeszt a testület elé. A napirendi javaslat összeállításakor figyelemmel kell lenni a munkatervben, az ütemtervben szereplő feladatokra, a törvény által megtárgyalni rendelt kérdésekre, valamint a határidőben beérkezett javaslatokra, önálló indítványokra, interpellációkra. A testületi ülés előtt a meghívókat és az előterjesztéseket ki kell küldeni. A meghívás vonatkozhat bizonyos napirendi pontok megtárgyalásának időtartamára, vagy a teljes ülés idejére. Az írásos meghívó tartalmazza az ülés helyét, idejét, a napirendi pontokat, ezek tervezett tárgyalási ütemezését, adott napirendi pont előadóját, meghívottak nevét, a meghívó keltét, a polgármester aláírását, végzetül a hivatali pecsétet. Annak érdekében, hogy az előterjesztések testületi ülésen történő megvitatására sor kerülhessen, elengedhetetlen a képviselők részére az előterjesztések időben való megküldése. Ennek legáltalánosabb módja, ha a meghívóhoz csatolják az ülés napirendjén szereplő előterjesztések teljes szövegét.*

A képviselő-testület, munkája során, a nyilvánosság elvének figyelembe vételével a helyi lakosságot is tájékoztatja a soron következő – ide nem értve a zárt testületi üléseket – testületi ülés időpontjáról, helyéről, hogy azon a helyi választópolgárok, vagy bárki más, igény szerint hallgatóságként jelen lehessen.

Az előterjesztések lehetnek döntést igénylő javaslatok, melyek rendeletalkotásra, vagy határozathozatalra irányulnak, beszámolók, esetleg tájékoztató jellegű anyagok. A polgármester, mint előterjesztő, azon kérdésekben nyújt be indítványt, amelyek a jogszabályból, az SZMSZ-ből, a munkatervből, továbbá tisztségéből erednek. Előterjesztést nyújthat be a jegyző is. Az előterjesztések jelentős részét azonban a bizottságok nyújtják be. Egyes esetekben a bizottság véleményének kikérése nélkül nem is kerülhet sor az előterjesztés benyújtására. Az előterjesztések általában írásos formában kerülnek benyújtásra. Szóbeli előterjesztésre általában csak kivételes esetekben van lehetőség. Az előterjesztések jellemzően két részből állnak: az első rész alapvető szerepe a tárgyszerű, objektív helyzet-elemzés, az értékelő megállapítások, következtetések ismertetése, annak érdekében, hogy a testület megalapozott döntést hozhasson. Az előterjesztés második része: a határozati javaslat, meg fogalmazza az előterjesztő döntésre irányuló pontos, szövegszerű javaslatát, meghatározva a végrehajtásért felelős személyt, és a végrehajtás határidejét.

### A képviselő-testületi ülés menete

*Fő szabály szerint a képviselő-testület ülését a polgármester hívja össze és – a testület elnökeként – vezeti a tanácskozást. A testületi ülés összehívásának, vezetésének feladatát*

a polgármester akadályoztatása esetén az alpolgármester – több alpolgármester esetén a polgármester döntése szerinti személy – látja el.

A tanácskozás megkezdését az ülés vezetője a testület határozatképességének vizsgálatával kezdi. A határozatképességhez a megválasztott képviselők – ideértve a polgármestert is – több mint a felének jelenléte szükséges. A határozatképesség meglétére az ülés vezetője az ülés teljes időtartama alatt köteles figyelemmel lenni. A távollévő képviselők nevét célszerű felolvasni, majd a jegyzőkönyvben rögzíteni. A határozatképességet folyamatosan figyelemmel kell kísérni.

*A határozatképesség megállapítását követően az ülés napirendjének meghatározása következik. A napirendi pontokra az ülést vezető polgármester (alpolgármester) tesz javaslatot, az ülés meghívójával egyidejűleg megküldött napirendi javaslat szerint. A napirendi pontok elfogadását követően kezdődik a képviselő-testület tanácskozása, amelynek rendjét az SZMSZ részletezheti. A napirendre felvett témákat megelőzheti az úgynevezett napirend előtti feladatok megvitatása (például a polgármester beszámol az önkormányzatot érintő fontosabb eseményekről, az egyes testületi döntések végrehajtásának állapotáról). A napirend előtti feladatok megvitatását követően a polgármester napirendi pontonként megnyitja, vezeti és lezárja a vitát. A testületi ülés hatékonyságának érdekében a testület az SZMSZ-ben meghatározhatja a tárgyalásra fordítható, napirendenkénti időkeretet, a hozzászólások maximális időtartamát, valamint az ismételt hozzászólások, indítványozási lehetőségek korlátozhatóságát.*

A testület ülésén részt vevők között különbség tehető a jogosultságuk – szavazati joggal, tanácskozási joggal rendelkezők, hallgatóságként részt vevők – alapján. Szavazati joggal rendelkeznek természetesen a képviselők és a polgármester, akiket a döntéshozatal folyamatából, a döntéshozatalból csak törvény felhatalmazása alapján lehet kizárni. A tanácskozási joggal a testületi ülésen részt vevő bekapcsolódhat a vitába, véleményt nyilváníthat. Tanácskozási joggal rendelkezik a testületi ülésen a jegyző (főjegyző), az SZMSZ-ben megnevezett önszerveződő közösségek képviselői tevékenységi körüket érintően, továbbá azon alpolgármester, aki nem a képviselő-testület tagja, valamint az adott téma tárgyalására meghívott. A nyilvános testületi ülésen – hallgatóságként – részt vehetnek a település választópolgárai, illetve egyéb érdeklődők, akik sem kérdésfeltevésre, sem véleménynyilvánításra nem jogosultak. A tanácskozás vezetéséhez tartozik a tanácskozás rendjének biztosítása. Az ülés rendjének megóvása érdekében a rendbontóval szemben a polgármester élhet a figyelmeztetés, a rendreutasítás eszközével, illetve felszólíthatja a rendbontó személyt a tanácsterem elhagyására. A képviselő tanácskozásról való kizárása, a testületi ülésekről való kitiltása, vagy képviselői munkájának korlátozása nem lehetséges. Képviselővel szemben jegyzőkönyvi megrovás, rendbírság kiszabása, vagy képviselői kedvezmény megvonása alkalmazható.

*A képviselő-testület ülésén kiemelt szerepe van a tanácskozási joggal részt vevő jegyzőnek (főjegyző), akinek joga és kötelessége, hogy valamennyi javaslatot törvényességi szempontból figyelemmel kíséren.*

A vita végén a vitában elhangzottak összegzése majd a döntési javaslat szavazásra bocsájtása következik. Szavazni először mindig a módosító, kiegészítő javaslatokról kell.

A képviselő felvilágosítás kérésí jogának gyakorlására a testületi ülésen is lehetőség van. Az érdemi válaszadás, ülésen elhangzott kérdés esetében, akár az ülésen is megtörténhet, vagy a felvilágosítás kérést követő harminc napon belül, írásban. Az önkormányzatok



az SZMSZ-ben gyakorta biztosítanak a képviselő számára – az országgyűlési képviselőt megillető interpelláció jog mintájára – interpellációs jogot. Ez abban különbözik a felvilágosítás kérés jogától, hogy az erre adott válasz elfogadásáról a képviselő-testület szavaz.

*A képviselő-testületi ülések a demokratikus önkormányzati működés egyik garanciájaként – fő szabály szerint – nyilvánosak. Zárt testületi ülést csak kivételesen, kizárólag törvény által szabályozott esetekben lehet elrendelni.* Az Mötv. szerint zárt ülés tartására sor kerülhet a törvény kógens rendelkezése alapján, az érintett vagy érintettek kérésére, illetve a képviselő-testület döntésétől függően. Zárt testületi ülést kötelező tartani önkormányzati hatósági ügyben, összeférhetetlenségi, méltatlansági, kitüntetési ügyek tárgyalásakor, fegyelmi büntetés kiszabásakor, továbbá vagyonyilatkozattal összefüggő eljárásakor. Az érintett kifejezett kérésére rendelhető el zárt ülés a választás, kinevezés, vezetői megbízás adása, ennek visszavonása, fegyelmi eljárás megindítása valamint az állásfoglalást igénylő személyi ügyek tárgyalás során. A képviselő-testület döntésétől függően rendelhető el zárt ülés akkor, ha a nyilvános tárgyalás sértené az önkormányzat, vagy más érintett üzleti érdekét. (például az önkormányzat vagyonával való rendelkezés, a testület által kiírt pályázat feltételeinek meghatározása, és a pályázat megtárgyalása.

Zárt testületi ülésen a képviselő-testület tagjai: a polgármester, a nem képviselő-testületi tagként megválasztott alpolgármester, a jegyző és aljegyző vesznek részt. Meghívása esetén részt vesz továbbá a polgármesteri hivatal, közös önkormányzati hivatal ügyintézője, az érintett és a szakértő. Zárt testületi ülésről külön jegyzőkönyvet kell készíteni. A választópolgárok e jegyzőkönyveket és előterjesztéseket is megismerhetik, azokba betekintést nyerhetnek. A megismerés azonban csak a közérdekű adatokra, közérdekből nyilvános adatokra, és a testület döntésére vonatkozhat.

## **A döntéshozatal**

*Fő szabályként alkalmazandó a nyílt szavazással történő döntéshozatal. Az Mötv. a titkos szavazás kötelező eseteit előírja, illetve meghatározza azokat az eseteket, amikor a képviselő-testület mérlegelési jogkörben döntheti el, hogy titkos szavazást tart-e.*

A nyílt szavazás módját, eljárási szabályait, valamint a névszerinti, illetve a titkos szavazás szabályait az SZMSZ-ben kell rögzíteni. Nyílt szavazás esetén a szavazás történhet kézfelemeléssel, szavazatszámoló géppel, ezek együttes alkalmazásával, névszerinti szavazással. A képviselő-testület üléséről készített jegyzőkönyvnek tartalmaznia kell a szavazásra feltett döntési javaslat pontos tartalmát és a szavazás számszerű eredményét. A titkos szavazás eredményét a bizottság külön jegyzőkönyvbe foglalja, melyet a képviselő-testületi ülés jegyzőkönyvéhez kell csatolni.

Az adatvédelmi biztos 799/P/2007-4. számú állásfoglalásában kiemelte azt az összefüggést, hogy az önkormányzati képviselő nyilvános ülésen leadott szavazata bárki számára megismerhető tételéből következően, a nyílt szavazás lényege a szavazat és a képviselő személyének egymáshoz rendelkezési, összekapcsolhatósága. Ez a követelmény egyértelműen – s később is ellenőrizhető módon – csak a név szerinti, illetve a szavazógéppel való szavazás esetén valósul meg.

A testület döntéshozatalából kizárható, aki személyesen vagy közeli hozzátartozója által érintett az ügy elbírálásában. A személyes érintettséget a települési képviselő köteles bejelenteni, de bárki más is bejelentheti. A bejelentés elmulasztásának jogkövetkezményeit az SZMSZ tartalmazza. A kizárt képviselőt a határozatképesség szempontjából jelenlévőnek kell tekinteni.

### Az érvényes döntés feltételei

Az Mötv. kógens módon határozza meg a javaslat elfogadásához szükséges egyszerű, illetve minősített többséget. A határozatképes testületi ülésen a javaslat elfogadásához legalább a jelenlévő önkormányzati képviselők több mint a felének az igen szavazata szükséges (egyszerű többség).

Az egyszerű többség döntési arányának törvénybe foglalása mellett az Mötv. rendelkezik a minősített többséggel hozott döntésről is. Egyrészt kimondja, hogy a minősített többséget igénylő kérdésben a javaslat elfogadásához a megválasztott önkormányzati képviselők több mint a felének igen szavazata szükséges. Másrészt, a törvény meghatározza azon ügyek körét, amelyek elfogadásához minősített többséggel hozott döntés szükséges. A helyi sajátosságokra való tekintettel a képviselő-testület az SZMSZ-ben további ügyeket is ide sorolhat. Az Mötv. mellett más törvény is előírhat minősített többséget az önkormányzat döntéséhez.

Sajátos döntéshozatal vonatkozik a fővárosi közgyűlés döntéshozatalára, az egyszerű és minősített döntés fentiekben meghatározott feltételei (a jelenlévő, illetve a megválasztott képviselők több mint a felének igen szavazata) mellett, a főváros lakosságszámának együttesen több mint a felét kitevő lakosságszámú fővárosi kerületek polgármestereinek igen szavazata is szükséges.

### A jegyzőkönyv

A képviselő-testület működésének dokumentálása alapvető elvárás. Az Mötv. kötelezővé teszi, hogy a testületi ülésekről jegyzőkönyv készüljön. A jegyzőkönyvkészítés a jegyző kötelezettsége. *A jegyzőkönyv közokirat, amely teljes bizonyító erővel, hitelesen bizonyítja a benne foglalt intézkedést vagy határozatot.*

Nem elvárás a szó szerinti jegyzőkönyv készítése, a hozzászólásoknak is elegendő a lényegét, a tartalmát rögzíteni. Az előterjesztés, mint az adott tárgyban a döntéshozatal megalapozó, a döntési javaslatot tartalmazó dokumentum a jegyzőkönyv szerves részét képezik. A jegyzőkönyvbe illesztés mikéntjét az SZMSZ tartalmazza.

*A jegyző jogszabálysértésre vonatkozó indokolt jelzését kötelező jegyzőkönyvi szinten rögzíteni (szignalizáció).*

#### 3.6.1.7. A képviselő-testületi ülést követő feladatok

Az Mötv. a jegyző kötelezettségévé teszi az önkormányzati rendelet kihirdetéséről való gondoskodást. A kihirdetés történhet az önkormányzati rendeletnek a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos – szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – módon történő kihirdetése által (pl. hirdetőtáblára kifüggesztéssel). A jegyzőnek a hiteles önkormányzati rendeletet kell kihirdetnie, amennyiben a kihirdetett rendelet eltérőségének megállapítása esetén az Mötv. kötelezi a rendeletet aláíró polgármestert, vagy jegyzőt a helyesbítés kezdeményezésére. A kihirdetést követő hat munkanapon belül – kizárólag a hatálybalépése előtt – van lehetőség az önkormányzati rendelet helyesbítésére.

A helyi önkormányzatoknak a megalkotott rendeleteiket a Nemzeti Jogszabálytárba is fel kell tölteniük.

### 3.6.1.8. A helyi önkormányzati képviselő

A helyi önkormányzati képviselő a település (a megye) egészéért vállalt felelősséggel képviseli választói érdekeit. Részt vehet a képviselő-testület döntéseinek előkészítésében, végrehajtásuk szervezésében és ellenőrzésében. A helyi önkormányzati képviselő megbízatása, jogai és kötelezettségei a megválasztásával – a választás eredményének jogerőre emelkedésétől – keletkeznek, és a megbízatás megszűnésével szűnnek meg. A képviselők jogai és kötelezségei megválasztásuk módjától függetlenül azonosak.

A megválasztott képviselő, az őt saját tagjai közé választó testület előtt, fogadalmat tesz, és erről okmányt ír alá. A fogadalmat az alakuló ülésen (időközi választás esetén, a megválasztást követő első ülésen) kell letenni.

Az önkormányzati képviselői megbízatás megszűnésének eseteit taxatívén sorolja fel az Mőtv. A megbízatás megszűnésének alapesete, hogy az az adott ciklus lejártával (a megválasztást követő helyi önkormányzati általános választás napján) szűnik meg, a jogalkotó szabályozta azt az esetet is, amikor jelöltek hiányában elmarad a választás, mert ebben az esetben az időközi választás napján szűnik meg a megbízatás.

Nyilvánvaló és egyértelmű megszűnési okok közé sorolható a passzív választójog, vagyis a választhatóság jogának elvesztése, illetve az önkormányzati képviselő halála.

Nem automatikus, hanem a képviselő-testület közreműködését igénylik a megszűnés következő esetei. Az összeférhetetlenség kimondása, a méltatlanság megállapítása, a képviselő-testület üléseitől való huzamos távolmaradás, amelyek esetén a képviselő-testület határozatában állapítja meg a képviselő megbízatásának megszűnését. E határozatot a képviselő-testületnek meg kell küldenie természetesen magának az érintett önkormányzati képviselőnek, továbbá garanciális szabályként a választási bizottságnak és a kormányhivatalnak. A huzamos – egy éves – távolmaradást az első ízben elmulasztott képviselő-testületi ülés időpontjától kell számítani.

Amennyiben a képviselő-testület elhatározza a feloszlását, vagy a kormány javaslatára az Országgyűlés oszlatja fel az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet, akkor a testület megszűnése a tagok képviselői megbízatásának megszűnését is jelenti.

Egyoldalú jognyilatkozattal szűnik meg a megbízatás az önkormányzati képviselői megbízatásról való lemondása esetén. A lemondás közlésének módja tekintetében az Mőtv. a képviselő-testületi ülésen való bejelentést, illetve a képviselő-testülethez intézett írásbeli nyilatkozatot nevesíti. A nyilatkozatot a képviselőség jellegétől függően polgármester, főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke részére kell eljuttatni. Az írásbeli nyilatkozatot a lehető leghamarabb, azaz a következő ülésen a képviselő-testület elé kell terjeszteni.

Lemondás esetén a megszűnés időpontjáról az érintett rendelkezhet (amely időtartam nem lehet több mint a lemondást követő egy hónap). Amennyiben az érintett maga nem határoz meg a lemondása tekintetében időpontot, akkor a lemondás bejelentésének vagy az írásbeli nyilatkozat átvételének napján szűnik meg az önkormányzati képviselő megbízatása. A lemondás nem vonható vissza.

### **A képviselő jogai és kötelezettségei**

Ahhoz, hogy a képviselő felelősségteljesen, aktív módon tudja szolgálni a választóit, szükséges meghatározni a képviselő mozgásterének jogi korlátait. A törvény által biztosított jogokkal természetesen kötelezettségek is járnak. A képviselői megbízatásból fakadó jogok

alapesetben a képviselőség elválaszthatatlan részét képezik, azt a képviselő-testület sem korlátozhatja. A legfontosabb ilyen jogosultságnak egyben kötelezettségnek a képviselő-testület ülésén való részvétel tekinthető, amelyhez szorosan kapcsolódik a képviselői feladatok ellátásához szükséges információk megszerzésének joga. *Az önkormányzati képviselő a képviselő-testület ülésén a polgármestertől (alpolgármestertől), a jegyzőtől, a bizottság elnökétől kérhet felvilágosítást önkormányzati ügyekben, amelyre az ülésen – vagy legkésőbb harminc napon belül írásban – érdemi választ kell adni. A polgármestertől igényelheti továbbá a képviselői munkájához szükséges tájékoztatást. Ide kapcsolható, hogy az önkormányzati képviselő tanácskozási joggal részt vehet a képviselő-testület bármely bizottságának nyilvános vagy zárt ülésén is.*

Az önkormányzati képviselő önkormányzati rendelet vagy határozat, azaz önkormányzati döntés meghozatalát kezdeményezheti a képviselő-testület ülésén. Az aktív képviselői magatartást biztosító jogok közé sorolható az is, hogy a képviselő javasolhatja a bizottság elnökének a bizottság feladatkörébe tartozó ügy megtárgyalását. A tárgyalásra, amelyen az ügy a bizottság legközelebbi ülésén előterjesztésre kerül, az érintett önkormányzati képviselőt meg kell hívni. Kezdeményezheti, hogy a képviselő-testület vizsgálja felül bizottságának, a polgármesternek, a részönkormányzat testületének, a jegyzőnek – a képviselő-testület által átruházott – önkormányzati ügyben hozott döntését. Ezen túl az önkormányzati képviselő közérdekű ügyben kezdeményezheti a polgármester intézkedését is. E kezdeményezésre a polgármesternek harminc napon belül érdemi választ kell adni.

Az önkormányzati képviselő megbízás alapján képviselheti a képviselő-testületet.

Az önkormányzati képviselő a testületi munkában való részvételhez szükséges időtartam alatt a munkahelyén felmentést élvez a munkavégzés alól. Az emiatt kiesett jövedelmét a képviselő-testület téríti meg, amelynek alapján az önkormányzati képviselő társadalombiztosítási ellátásra is jogosult. A képviselő-testület átalányt is megállapíthat. Az esélyegyenlőséget szolgáló, az emberi méltóságot megtestesítő garanciális szabály, hogy a képviselő, a képviselő-testület és a képviselő-testület bizottságának ülésén a magyar jelnyelvet, vagy az általa választott speciális kommunikációs rendszert használhatja, ennek valamennyi költségét az önkormányzat biztosítja.

Az önkormányzati képviselő köteles a testületi üléseken megjelenni, a képviselő-testület munkájában és döntéshozatali eljárásában részt venni. A döntéshozatalban való részvétel nem csak magának a döntésnek a meghozatalát jelenti, hanem a döntést megelőző eljárásban való közreműködést is. Az Möt. v. szakszerűbb képviselő-testületi működés, a képviselők megfelelő felkészültsége érdekében előírja, hogy a képviselőnek az eskütételét követően három hónapon belül kötelezően részt vennie a kormányhivatal által szervezett képzésen. Az önkormányzati képviselő köteles kapcsolatot tartani a választópolgárokkal, így évente legalább egy alkalommal nyilvános tájékoztatást kell nyújtania képviselői tevékenységéről. A képviselői tisztséggel, illetve a képviselőbe vetett választói bizalommal nem egyeztethető össze, hogy a képviselőséget valaki a saját szakmai vagy üzleti ügyében előnyszerzésre használja fel.

A törvényben meghatározott kötelezettségek megszegése esetén az önkormányzati képviselő tiszteletdíját, természetbeni juttatását a képviselő-testület – a szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak alapján – legfeljebb tizenkét havi időtartamra csökkentheti, vonhatja meg. A szabályokat megszegő képviselővel szemben a szankciók ismételt alkalmazhatóak.

Az önkormányzati képviselő betölthet tanácsnoki tisztséget is. E tisztség alapvetően azt a célt szolgálja, hogy mód legyen meghatározott feladatkörök szorosabb felügyeletének ellátására, amennyiben a tevékenység nem igényel bizottsági közreműködést.

### **Összeférhetetlenség, méltatlanság**

*Az Mötv. az összeférhetetlenségi szabályai élén a képviselő közbizalmi pozíciójának általános elvárási mércéjét határozza meg, amely szerint az önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja nem folytathat olyan tevékenységet, amely a feladatainak ellátásához szükséges közbizalmat megingathatja. Ez minden képviselőtől elvárható alapkövetelmény. Az egyes, konkrét összeférhetlenségi okot, esetkört ezen általános szabálynak való megfelelés tükrében is vizsgálni kell.*

*Az Mötv.-ben meghatározott összeférhetlenségi okok több csoportba sorolhatók. Az első csoportba tartoznak azon pozíciók, melyek az állami hatalomgyakorlást, az államigazgatási, illetve a hon- és rendvédelmi pozíciókat teszi összeférhetlenné az önkormányzati pozícióval.*

Fő szabály szerint nem lehet önkormányzati képviselő, aki olyan tisztséget tölt be, olyan feladatot lát el, amelyre kinevezését, megbízását az Országgyűléstől, köztársasági elnöktől, kormánytól, kormány tagjától, vagy az Országgyűlés, a kormány alárendeltségébe tartozó szervtől (vezetőjétől) kapta.

A fentiekben meghatározott kinevezés, megbízás nem összeférhetetlen azonban, ha annak keretében tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint a jogi oldalon alá eső szellemi tevékenységet lát el az önkormányzati képviselő. Ugyancsak nem áll fenn az összeférhetlenség az alapvetően tilalmi körbe sorolt kinevezés ellenére, ha a tisztségek, az egészségügyi, szociális és oktatási területhez tartoznak (egészségügyi intézmény főigazgató, gazdasági vezető, orvos, egészségügyi dolgozó, köznevelési intézményvezető és foglalkoztatott, szociális intézményvezető és foglalkoztatott, gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézményvezető és foglalkoztatott).

Az önkormányzati képviselő nem lehet a központi államigazgatási szerv vezetője, köztisztviselője, kormánytisztviselő, a Magyar Honvédség, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat hivatásos vagy szerződéses állományú tagja, rendvédelmi szerv, az Országgyűlési Őrség vagy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagja.

*A második nagy összeférhetlenségi csoportba azon tisztségek tartoznak, amelyek az önkormányzati képviselő másik önkormányzattól, másik önkormányzati pozíciótól való függetlenségét hivatottak biztosítani. Eszerint önkormányzati képviselő nem lehet jegyző (főjegyző), aljegyző, polgármesteri hivatal vagy közös önkormányzati hivatal köztisztviselője, alkalmazottja, más települési önkormányzatnál képviselő, más települési önkormányzatnál polgármester, illetve alpolgármester.*

*Az összeférhetlenségi okok harmadik nagy csoportját az egyéb okok (gazdasági okok, média) alkotják. E rendelkezések célja, hogy a képviselő e hatáskörét befolyásmentesen (gazdaságilag független helyzetet teremtve), a település egészségéért vállalt felelősséggel gyakorolhassa. Az Mötv. rendelkezése szerint összeférhetetlennek kell tekinteni a helyi önkormányzat által alapított vagy tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság, továbbá a helyi önkormányzat tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság által alapított gazdasági társaság legfőbb szervének, ügyvezetésének tagi, személyes közreműködői, vagy a képviselő ellátására jogosultságot biztosító pozíciókat.*

A médiatartalmakat meghatározó pozíciók szintén összeférhetetlenek a képviselői tisztséggel. Eszerint a képviselő nem lehet médiatartalom-szolgáltató természetes, illetve jogi személy, valamint gazdasági társaság legfőbb szervének személyes közreműködője, ügyvezetésének, illetve képviselésének ellátására jogosult tagja.

Az összeférhetlenség mellett a méltatlanságról is szót kell ejtenünk. A legfontosabb különbség a két jogintézmény között, hogy az összeférhetlenségre általában jellemző, hogy az azt megalapozó ok (helyzet) megszüntetése az érintett döntésének függvénye, míg a méltatlansággal jellemzően együtt jár a képviselői tisztség megszűnése.

Méltatlanság esetén a képviselő-testület határozatával szünteti meg a méltatlanná vált képviselő megbízatását. Az ilyen eset akkor állhat fel, ha például a képviselőt szándékos bűncselekmény miatt jogerősen szabadságvesztésre ítélték. A másik méltatlansági esetkör a köztartozás huzamos fennállása. További esetkörként a képviselésre méltatlan helyzetet keletkeztet a bírósági határozat be nem tartása, vagyis a jogerős bírói döntéssel való szembeszegülés.

Méltatlan az önkormányzati képviselői megbízatás betöltésére az a képviselő, aki tudja, hogy összeférhetetlen helyzetben van, és ezt nem hozza képviselő-testület tudomására.

A méltatlan helyzetek gyors felszámolása érdekében tájékoztatási kötelezettség terheli a képviselőt, aki köteles a fentebb meghatározott tényekről (jogerős ítélet meghozatala, köztartozás fennállása) a jogerős ítélet vagy a tényhelyzet beálltától számított három napon belül tájékoztatni a képviselő-testületet és a kormányhivatalt. Garanciális szabály, hogy az eljáró bíróság az önkormányzati képviselő bűnösségét megállapító jogerős ítélet meghozataláról haladéktalanul tájékoztatja a képviselő-testületet és a kormányhivatalt.

Az önkormányzati képviselő megválasztásától számított harminc napon belül köteles kérelmezni felvételét az adózás rendjéről szóló törvényben meghatározott köztartozásmentes adózói adatbázisba, és a képviselő-testületnél igazolni az adatbázisba való felvételének megtörténtét.

### **Összeférhetlenségi (méltatlansági) és vagyonyilatkozat-tételi eljárás**

*Az összeférhetetlen helyzetet elsősorban magának a képviselőnek kell elkerülnie, illetve megszüntetnie. Az Mötv.* elsődlegesen az önkormányzati képviselőre ruhazza annak a felelősségét, hogy az összeférhetlenséget megalapozó helyzetet a megválasztásától vagy az ok felmerülésétől számított harminc napon belül megszüntesse. Az Mötv. meghatározza az eljárásrendet arra az esetre, ha az önkormányzati képviselő az összeférhetlenség felszámolására vonatkozó kötelezettségének nem tesz eleget. Ekkor bármely önkormányzati képviselő vagy bizottság indítványára – az összeférhetlenséggel kapcsolatos feladatokat ellátó bizottság javaslata alapján – a képviselő-testület a következő ülésén, legkésőbb az összeférhetlenség megállapításának kezdeményezését követő harminc napon belül határozattal megállapítja az összeférhetlenség alapjául szolgáló körülmények fennállását, és kimondja az összeférhetlenséget. A képviselő-testületnek zárt ülésen, minősített többséggel szükséges döntenie, majd a megszületett határozatot a képviselőnek és a kormányhivatalnak kézbesíteni kell.

A képviselő jogszabálysértésre hivatkozással kérheti a képviselő-testületi határozat felülvizsgálatát a törvényszéktől. A bíróság döntése ellen további jogorvoslatnak, felülvizsgálatnak helye nincs.

Ha az összeférhetlenségi eljárásban a képviselő-testület a törvényi kötelezettség elenére nem hoz döntést, vagy döntése nem felel meg a törvényi követelményeknek, akkor a kormányhivatal a törvényszéknél kezdeményezheti az önkormányzati képviselő összeférhetlenségének kimondását. A bíróság döntése ellen fellebbezés nyújtható be, amelyről a másodfokú bíróság határoz.

A képviselő tisztsége a képviselő-testület összeférhetlenségét megállapító határozathozatalának napján, jogorvoslati kérelem előterjesztése esetén, a jogerős bírósági döntés napján szűnik meg.

Az önkormányzati működés nyilvánossága, a közbizalom erősítése, és a közpénzek rendeltetésszerű felhasználásának érvényesítése is megköveteli, hogy a helyi közhatalmat gyakorló önkormányzati képviselő vagyona, vagyonának változása megbízatásának időtartama alatt követhető legyen. Ennek megvalósítására szolgál a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség. A képviselőnek – a vele közös háztartásban élő házas- vagy élettársának, valamint gyermekének – megválasztásakor, valamint minden év januárjában, vagyonyilatkozatot kell tenni. Ennek elmulasztásához maga az Mötv. fűz konkrét, szigorú szankciót, amikor kimondja, hogy a vagyonyilatkozat tételének elmulasztása esetén – annak benyújtásáig – az önkormányzati képviselő e tisztségéből fakadó jogait nem gyakorolhatja, tiszteletdíjat, természetbeni juttatást, költségtérítést nem kaphat. A vagyonyilatkozat közérdekből nyilvános, azonban a képviselő hozzátartozójának nyilatkozata nem nyilvános, abba csak a vagyonyilatkozat-vizsgáló bizottság tagjai tekinthetnek bele ellenőrzés céljából.

A vagyonyilatkozatok nyilvántartása, ellenőrzése, vagyonyilatkozással kapcsolatos eljárás és a képviselő-testület tájékoztatása az erre kijelölt (vagyonyilatkozat-vizsgáló) bizottság feladata. A vagyonyilatkozással kapcsolatos eljárást a bizottságnál bárki kezdeményezheti. Az eljárás eredményéről a bizottság tájékoztatja a soron következő ülésen a képviselő-testületet.

### 3.6.1.9. A képviselő-testület szervei

#### **A képviselő-testület bizottságai**

*A közfeladatok széles körének ellátását a képviselő-testület az Mötv.-ben meghatározott szervei segítségével végzi. E szervek között kiemelt helyet foglal el a testületi elv alapján működő bizottság. A bizottság a képviselő-testület döntés-előkészítő, döntést kezdeményező, meghatározott esetben – a képviselő-testület által átruházott hatáskörben – döntéshozó szerve, amely szervezi és ellenőrzi a döntések végrehajtását. Fő szabályként a képviselő-testület saját maga határozza meg bizottsági struktúráját, az egyes bizottságok feladatkörét, létszámát, személyi összetételét, azokat bármikor megváltoztathatja. A szervezetalakítás szabadságát korlátozza, hogy a bizottsági rendszer kialakítása során a képviselő-testületnek létre kell hoznia a törvényben meghatározott kötelező bizottságokat.*

A törvény által kötelezően létrehozandó és az SZMSZ-ben meghatározott bizottságokat a képviselő-testület az alakuló ülésén, illetve az azt követő ülésen – 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 képviselő-testületnek a bizottsági struktúra kialakítása során mérlegelnie szükséges az adott önkormányzatot terhelő kötelező, illetve az önként vállalt önkormányzati feladat- és hatásköröket, továbbá a hozzájuk kapcsolódó teendők nagyságrendjét, azok gyakoriságát. Bizottsági tagnak nem önkormányzati képviselő is választható; az ő 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. Annak érdekében, hogy a bizottsági döntéshozatalnál is érvényesüljön a választópolgároktól származó felhatalmazás primátusa, a közvetlenül választott személyek túlsúlyát biztosítja az Möt.v. azon szabálya, hogy a bizottság elnökét és tagjainak több mint a felét az önkormányzati képviselők közül kell választani.

A bizottság egyfelől lehet állandó bizottság, illetve – egyes önkormányzati feladatok el látásának időtartamára létrehozott – ideiglenes bizottság. Továbbá beszélhetünk kötelezően megalakítandó, illetve az önkormányzat saját belátásán alapuló döntése szerint létrehozott bizottságról. Az Möt.v. egyfelől maga is megállapít kötelezően létrehozandó bizottságot, másfelől lehetővé teszi, hogy törvény más bizottság megalakítását is elrendelje. Az Möt.v. értelmében, a 100 főt el nem érő lélekszámú településeken – tekintettel arra, hogy a polgármesterrel együtt összesen 3 főből áll a képviselő-testület – nem kötelező bizottságot létrehozni, ilyen településeken a bizottsági feladatokat a képviselő-testület látja el, illetve az 1000 főt meg nem haladó lélekszámú településeken a kötelező bizottsági feladat- és hatásköröket egy bizottság is elláthatja. Az Möt.v. a 2000-nél több lakosú településen kötelezővé teszi a pénzügyi bizottság létrehozását, amelynek főbb feladata az önkormányzati gazdálkodás ellenőrzése (például 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 vagyonyilatkozatok vizsgálatát.

A bizottság elnökének és tagjainak megbízatása a képviselő-testület általi megválasztással jön létre, szigorúan a képviselő-testület megbízatásának időtartamára. A képviselő-testület a polgármester előterjesztésére a bizottság személyi összetételét, létszámát azonban bármikor megváltoztathatja. Természetesen önként is le lehet mondani a bizottság elnöki posztjáról, illetve a bizottsági tagságról. Törvényi követelmény, hogy a lemondás csak írásban érvényes, és azt a polgármesterhez kell benyújtani. Az érintett maga határozhatja meg lemondásának időpontját, de az csak a benyújtást követő egy hónapon belüli időpont lehet. Időpont megjelölés nélküli lemondás esetén a bizottsági tagság (illetve elnöki) megbízatása a lemondásról szóló nyilatkozat átvételének napján szűnik meg. A lemondás egyoldalú jognyilatkozat, érvényességéhez tehát nem szükséges a képviselő-testület elfogadó nyilatkozata. A lemondás nem vonható vissza.

Az Möt.v. rendelkezik arról, hogy a bizottsági tevékenységre a képviselő-testületre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

A polgármester indítványára a bizottság ülését a bizottság elnöke hívja össze az indítvány kézhezvételétől számított nyolc napon belül. A polgármester e jogának gyakorlásával kezdeményezheti egyes kérdésekben a bizottság állásfoglalását.

A bizottság ülésén a polgármester és bármelyik önkormányzati képviselő részt vehet, javaslatot tehet napirendi pont megtárgyalására is, e javaslatot tárgyaló ülésre az érintett képviselőt meg kell hívni. A képviselő kezdeményezheti a képviselő-testület által átruházott



bizottsági döntés felülvizsgálatát. A bizottság ülésén a jegyző tanácskozási joggal vesz részt, így lehetősége nyílik az érdemi és törvényes bizottsági működés előmozdítására.

### 3.6.2. Településrészi önkormányzat

A községek, városok településszerkezete egymástól igen eltérő lehet. Egyes településeken a földrajzi viszonyok, vagy gazdasági adottságok alapján jól elhatárolható településrészekben sajátos érdekek alakulhatnak ki. *A képviselő-testület – az 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 határozza meg. A részönkormányzat tagjai települési képviselők és az adott településrészen élő választópolgárok lehetnek, viszont a testület vezetőjét és az elnökkel együtt számított testületi tagok több mint felét az önkormányzati képviselők közül kell választani. A képviselő-testület saját hatáskörben dönti el, és az SZMSZ-ben rögzíti, hogy milyen jogosítványokkal ruhazza 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.

Az új község alakításakor létrehozandó településrészi önkormányzat speciális eset; e tekintetben csak részben alkalmazhatók a fenti szabályok. Lényeges különbség az eddigiekhez képest, hogy ez a településrészi önkormányzat a törvény erejénél fogva jön létre, az új község alakításáról szóló köztársasági elnöki döntés közzétételétől számított harminc napon belül a községgé nyilvánítást előkészítő bizottság – amelyet korábban a képviselő-testület választott – településrészi önkormányzattá történő átalakulásával. Így összetételére sem a bizottságokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

### 3.6.3. A polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke

*Az önkormányzati rendszer meghatározó, magas legitimitással bíró szereplője a polgármester, akit a település választópolgárai közvetlenül választanak meg. A megyei közgyűlés elnökét a megyei közgyűlés saját tagjai közül választja meg.*

A polgármester jogai és kötelezettségei a megválasztásával keletkeznek, és a megbízatás megszűnésével szűnnek meg. A polgármester megválasztását követően esküt tesz a képviselő-testület előtt és erről okmányt ír alá.

A polgármestertől, mint a helyi közösség első számú vezetőjétől, tisztségviselőjétől alapvetően az önkormányzat érdekeinek érvényesítését, a helyi lehetőségek kiaknázását várják választói. Ennek fényében az Möt. szabályozása – a korábbiakhoz képest – több területen erősítette a polgármestert.

A polgármesteri tisztség lakosságszámtól függetlenül vagy főállásban, vagy társadalmi megbízatásban tölthető be (ha a választásokon így indult a jelölt), amelynek

módját a képviselő-testület a megbízás időtartamán belül egy esetben az SZMSZ módosításával – egyben a polgármester egyetértésével – megváltoztathatja. Tekintettel arra, hogy az önkormányzati ciklus öt évig tart, így a polgármester megbízása is ilyen időtartamra szól.

*A polgármesteri tisztség kapcsán az Alaptörvény kimondja, hogy a helyi képviselő-testületet a polgármester vezeti. A polgármester tisztségéből fakad, hogy külön felhatalmazás nélkül a képviselő-testületet a törvény erejénél fogva képviseli. A polgármester tagja a képviselő-testületnek; a képviselő-testület határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából önkormányzati képviselőnek tekintendő.*

*Legfontosabb feladatai között a polgármester a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében irányítja a polgármesteri hivatalt és a közös önkormányzati hivatalt. A jegyző javaslatai alapján határozza meg, hogy a hivatal milyen módon vesz részt az önkormányzat munkájának szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában.*

A polgármester dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben, hatósági hatáskörökben. Az egyes hatásköreinek gyakorlását átruházhatja az alpolgármesterre, a jegyzőre, a polgármesteri hivatal, illetve a közös önkormányzati hivatal ügyintézőjére.

*A polgármester közvetlen választása révén erős legitimitással rendelkezik, és ezt erősíti az alpolgármesterrel, jegyzővel, intézményvezetőkkel kapcsolatos munkáltatói jogok polgármester részére történő delegálása. A polgármestert megillető jogosítványok közül kiemelkedik az úgynevezett vétőjog, amely szerint a képviselő-testület döntését, ha azt önkormányzati érdeket 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 lehet, amíg arról a képviselő-testület a megismételt tárgyalás alapján nem dönt. További két olyan polgármesteri döntési jogosítvány is van, amelyek az önkormányzat működőképességének fenntartását szolgálják. 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, illetve – 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, amely döntési jogosultsággal azonban kizárólag csak önkormányzati rendeletben meghatározott értékhatárig élhet.*

Az Mötv. rendelkezik a polgármester illetményéről, tiszteletdíjáról és költségterítéséről, így abban a képviselő-testületnek nincs mozgáster.

A polgármester tisztsége megszűnik

- az új polgármester megválasztásával,
- ciklusának lejártával, ha a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán már nem választható újra,
- az összeférhetlenség kimondásával,
- méltatlanság megállapításával,
- sorozatosan törvénysértő tevékenysége, mulasztása miatti jogi felelősségének jogerős bírósági ítéletben történő megállapításával, az ítélet jogerőre emelkedésének a napjával,

- a tisztségről történő lemondással,
- a képviselő-testület feloszlásának kimondását követően új polgármester megválasztásával,
- az Országgyűlésnek a helyi önkormányzat képviselő-testülete feloszlását kimondó határozatával,
- halálával.

#### 3.6.4. Az alpolgármester

*A polgármester számos olyan hatáskörrel, jogosítvánnyal rendelkezik, amelyek folyamatos gyakorlása a helyi önkormányzat zavartalan, zökkenőmentes működésének elengedhetetlen feltétele. Emiatt szükséges, hogy a polgármester távollétében, illetve akadályoztatása esetén ezek biztosítottak legyenek. E célt szolgálja az alpolgármester jogintézménye, melynek alapvető rendeltetése a polgármester helyettesítése, munkájának segítése. Az Mőtv. 74. § (1) bekezdése rendelkezik arról, hogy egy alpolgármestert, főpolgármester-helyettest, megyei közgyűlési alelnököt (a továbbiakban alpolgármester) kötelező választani, továbbá lehetőség van több alpolgármester választására is, ha azt az önkormányzatok által ellátott feladatok nagyságrendje, összetettsége indokolja.*

Az alpolgármesteri tisztség rendeltetésére tekintettel az alpolgármester kiválasztásában a polgármesternek meghatározó szerepet biztosít az Mőtv. Az alpolgármester (alpolgármesterek) személyére a polgármester tesz javaslatot. A képviselő-testület titkos szavazással, minősített többséggel választja meg az alpolgármestert (alpolgármestereket), akinek jogai és kötelezettségei megválasztásával kezdődnek, és a megbízatás megszűnésével szűnnek meg.

*Egy alpolgármestert a képviselő-testület tagjai közül kell választani, azaz ha az önkormányzatnál csak egy alpolgármesteri tisztséget hoztak létre, annak betöltésére kizárólag a képviselő-testület tagjai közül lehet választani.* Ha több alpolgármesteri tisztséget hoznak létre, akkor olyan személy is megválasztható alpolgármesternek, aki nem tagja a képviselő-testületnek. Ezen alpolgármester jogállása sajátos. Tekintettel arra, hogy nem tagja a képviselő-testületnek, így a polgármestert annak elnökeként nem helyettesítheti, de a testületi üléseken tanácskozási joggal részt vehet.

A polgármesteri tisztséghez hasonlóan az alpolgármesteri tisztség is betölthető főállásban, de kizárólag csak akkor, ha a polgármester főállásban tölti be tisztségét, és a képviselő-testület úgy döntött, hogy az alpolgármesteri tisztséget az önkormányzatnál főállásúnak minősíti. A képviselő-testület a törvény keretei között dönt az alpolgármester illetményéről, tiszteletdíjáról.

Az alpolgármester tevékenysége igen erősen a polgármesterhez kötődik. A polgármester irányításával látja el tevékenységét, a polgármester határozza meg, hogy munkáját milyen módon, mely területeken segíti. A polgármester egyes államigazgatási hatásköréit átruházhatja az alpolgármesterre, számára kiadmányozási jogot biztosíthat. Az alpolgármester számára a képviselő-testület feladatot nem határozhat meg. Ugyanakkor, fel kell a figyelmet hívni arra, hogy ha a polgármestert távollétében, annak akadályoztatása esetén az alpolgármester helyettesíti, akkor a törvény alapján gyakorolja a polgármestert megillető valamennyi jogosítványt, és ebben a polgármester sem korlátozhatja meg. Több alpolgármester

választása esetében viszont természetesen a polgármester dönti el, hogy kit bíz meg általános helyettesének.

Az Möt. lehetővé teszi, hogy a polgármester kezdeményezze az alpolgármester visszahívását. A polgármester javaslatára a képviselő-testület visszavonhatja az alpolgármester megbízását titkos szavazás keretében, minősített többséggel hozott döntéssel. Ha a képviselő-testület a kezdeményezést nem fogadja el, a polgármester írásban, teljes körűen megvonhatja az alpolgármester feladatait, aki ezt követően a képviselők tiszteletdíjával megegyező mértékű díjazásra lesz jogosult. A polgármester ezzel a döntésével a képviselő-testület támogatásának hiányában is tudja biztosítani, hogy csak a számára megfelelő alpolgármesteri tisztséget betöltő személlyel dolgozzon együtt.

### 3.6.5. *A polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal*

*Az Alaptörvény 33. cikke értelmében a képviselő-testület sarkalatos törvényben meghatározottak szerint hivatalt hozhat létre. Az Alaptörvény ezen felhatalmazásán alapul az Möt. vonatkozó szakasza, amelynek 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 megyei önkormányzat megyei önkormányzati hivatalt, a főváros pedig, főpolgármesteri hivatalt hoz létre. 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 szék-helytelepülés, valamint a megye részére, annak e célra elkülönített számlájára folyósít.*

*A polgármesteri hivatal, mint munkaszervezet, a helyi igazgatási munka helyszíne, az önkormányzati rendszer 1990. évi kialakítása óta működik. A hatályos szabályozás szerint polgármesteri hivatalt csak az a községi önkormányzat hozhat létre, amelynek a hatáskörébe tartozó terület állandó lakosainak száma meghaladja a 2000 főt. A városok lakosságától függetlenül hozhatnak létre polgármesteri hivatalt. A polgármesteri hivataltól eltérően a közös önkormányzati hivatal az Möt. által létrehozott új – de nem teljesen előzmények nélküli – jogintézmény.*

*A törvény szerint közös hivatal létrehozása minden 2000 fő állandó lakosság számot meg nem haladó község számára kötelező. 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 2000 fő, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább hét.”<sup>5</sup>*

*Ha a kialakítandó közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések közül valamelyik város, akkor a fenti, összlakosság számra vonatkozó követelményt nem kell alkalmazni. A 2000 fő lélekszámot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati*

<sup>5</sup> 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól. 85. § (1)–(2) bekezdés.

*hivatalhoz. A kizárólag községi önkormányzatok által létrehozott közös hivatal létszámát az érintett települések megállapodásban határozzák meg. Abban az esetben, ha a közös hivatalt működtető települések egyike város, a közös hivatal létszámát a város képviselő-testülete határozza meg. A költségvetés által finanszírozott létszámkerettől mindkét esetben csak akkor lehet eltérni, ha ennek fedezetét kizárólag saját bevételeikből meg tudják oldani. Önkormányzati ciklusonként közös hivatalt alakítani, megszüntetni, ahhoz csatlakozni, abból kiválni csak egyszer, az általános helyhatósági választásokat követő 60 napon belül lehet. A törvény rögzíti, hogy ha az érintett képviselő-testületek a megállapodást 60 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 Mőtv. 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.

Jelenleg a 3178 települési önkormányzat közül 545 önkormányzat tart fenn önálló – polgármesteri – hivatalt. A további 2632 települési önkormányzat összesen 739 közös önkormányzati hivatalhoz tartozik.

A hivatal az önkormányzat munkaszervezete, tevékenysége több aspektusból is leírható. A feladatok jelleg alapján két nagy feladattípusra – az önkormányzati és az államigazgatási ügyek – oszthatók. Az önkormányzati ügyekben meghatározó, hogy a döntési jog a képviselő-testületet illeti meg, mely megalapozott döntést csak akkor képes hozni, ha az ügyek megfelelően, szakszerűen elő vannak készítve. Ez elsődlegesen a jegyző és az általa vezetett hivatal feladata. A hivatalnak a végrehajtásban is jelentős szerepe van, a döntésnek megfelelően meg kell szerveznie a konkrét végrehajtást.

Az önkormányzati ügyeken túl, a hivataloknak az államigazgatási feladatok ellátásában is szerepe van. Az államigazgatási hatáskörök általános címzettje a jegyző, ritkábban a polgármester és kivételesen a polgármesteri hivatal ügyintézője, aki ebben az esetben saját hatáskörében eljárva hoz döntést. A magasabb lélekszámú településeken működő, nagyobb hivatalokban indokolt, hogy a jegyző, illetve a polgármester kiadmányozási jogot ad a belső szervezeti egységek vezetőinek.

A hivatal tevékenységét más aspektusból megközelítve megállapítható, hogy alapfeladatai kötődnek a képviselő-testülethez, az önkormányzati tisztségviselőkhöz és természetesen a településen élő lakossághoz és az ott működő vállalkozásokhoz.

A képviselőkkel kapcsolatos hivatali teendők közül alapvető fontosságú a képviselő – munkájához szükséges – tájékoztatása; jogi és szakkérdésekben való segítségadás.

A településről, a helyi társadalom működésének egyes területeiről – a hivatal által – készített összefoglalók, elemzések rendelkezésre bocsátása elősegíti a színvonalas képviselői munkát.

A hivatal lakossággal kapcsolatos szerepe különösen annak fényében meghatározó, hogy a polgárok az önkormányzat tevékenységét alapvetően a hivatal munkájából ítélik meg. A hivatal veszi át mind az önkormányzati, mind az államigazgatási hatósági ügyekben a kérelmeket, készíti elő a döntést. Különösen fontos ezért az ügyfélfogadás megfelelő megszervezése, amely alapja a gyors és kulturált ügyintézésnek.

A polgármesteri hivatalok belső szervezeti felépítése jellemzően a hivatal létszámától függ. A kisebb hivataloknál jellemzően nincsenek önálló szervezeti egységek, míg a nagyobb létszámú hivatalok szervezeti egységekből – amelyek osztály, csoport vagy iroda néven működnek – épülnek fel. A közös önkormányzati hivatalok szervezeti felépítése – a szervezetalakítási szabadság miatt – jelentős eltéréseket mutat. Ennek egyik véglete, amikor a közös hivatal gyakorlatilag csak jogi értelemben létezik, mert a fenntartó önkormányzatok nem székhely önkormányzatainál ténylegesen megmaradtak – kirendeltség néven – a korábbi hivatalok egy aljegyző vezetésével. A másik – a törvény szellemének megfelelő – véglete, amikor a székhely önkormányzat területén működő hivatalnál koncentrálódik a tényleges munkavégzés jó része, és a kirendeltségeken csak ügyfélfogadást tartanak. A két véglet között számos más munkamegosztási megoldás tapasztalható. Az egyes kirendeltségek, sok esetben, maguk is egy önálló szervezeti egységet képeznek, más esetekben viszont, az ott dolgozó köztisztviselők a tevékenységük szerinti szervezeti egységhez tartoznak (például az adóztatással foglalkozó alkalmazott a pénzügyi osztály munkatársa).

A hivatali munka elősegítésére, az önkormányzati feladatellátás támogatására, az elektronikus közigazgatási szolgáltatások biztosítására kerül bevezetésre az önkormányzati ASP (Application Service Provider). A települési önkormányzatok többségénél ugyanis az e-közigazgatási megoldások lényegében kimerültek a saját honlap létrehozásában. A honlap általában az e-közszolgáltatások alapszintjét teljesíti. A letöltött űrlapok elektronikus benyújtására többnyire csak a nagyobb önkormányzatnál van lehetőség. A különféle korszerű informatikai megoldások – integrált iratkezelési és gazdálkodási rendszer, elektronikus ügyintézés stb. – nem jellemzők.

A helyzetre tekintettel az elektronikus közigazgatás kiterjesztésének lényegi eleme az önkormányzatoknál folyó közigazgatási munka informatikai eszközökkel történő támogatása. Az önkormányzati feladatellátás egységességének biztosítása érdekében, a feladatellátáshoz – önkormányzati ASP-szolgáltatás formájában – az állam ad központi informatikai rendszerszintű támogatást.

Az ASP-modell lényege, hogy a felhasználók, egy egyszerű böngészőprogram segítségével, az interneten keresztül vehetik igénybe a távoli szolgáltató központtól a tevékenységük támogatásához szükséges szoftvereket, alkalmazásokat.

Az ASP-technológia segítségével történő önkormányzati feladatellátás-támogatás kiterjesztése két lépcsőben valósul meg. Az első lépcső: a közép-magyarországi régióban – elsősorban a kis és közepes önkormányzatok kiszolgálására fókuszáló – az önkormányzatok önkéntes részvételével, 2012–2015. években megvalósított ASP.1.0 projekt. Ennek eredményeként létrejött az önkormányzati ASP-szolgáltatás, amelynek működtetője a Kincstár. Az ASP a következő szakrendszereket biztosítja: adó szakrendszer, gazdálkodási szakrendszer, ingatlanvagyon kataszter szakrendszer, ipar és kereskedelmi szakrendszer, iratkezelő szakrendszer, portál-rendszer (települési portál, ELÜGY

portál, elektronikus űrlapszolgáltatás). A második lépcsőben az önkormányzatok kötelező részvételével történik az országos kiterjesztés, vagyis az ASP. 2.0 projekt megvalósítása. Az ASP. 2.0 projekt a meglévő szakrendszerek bővítését és tovább fejlesztését biztosítja. A szolgáltatás a nyílt interneten keresztül is elérhető, de a projekt keretében megvalósul a Nemzeti Gerinc Hálózat (NTG) kiépítése a polgármesteri hivatalok és a közös önkormányzati hivatalok székhelyei között.

Az önkormányzati ASP-szolgáltatás bevezetése nem igényli az önkormányzati hivatal belső munkamegosztásának megváltoztatását, így a közös hivatal kirendeltségeinél is a kialakult rend szerint folytatódhat a munka. A közös hivatalhoz tartozó, nem székhely településről a nyílt interneten keresztül érhető el a szolgáltatás, de mégis nagy előrelépés, hogy az egész hivatal egységes rendszert használ, vagyis egy-egy települést kiszolgáló munkatárs helyettesíteni tudja a másik települést kiszolgáló munkatársát.

### 3.6.6. A jegyző, aljegyző

*Az önkormányzati döntések szakszerű előkészítése, a végrehajtás hatékony szervezése, a törvényes önkormányzati működés garantálása érdekében szükséges, hogy megfelelő felkészültségű szakember vezesse a polgármesteri, illetőleg a közös önkormányzati hivatalt, továbbá segítse a képviselő-testület és a polgármester munkáját. Ezt a funkciót a jegyző tölti be, ő vezeti a polgármesteri hivatalt (a közös önkormányzati hivatalt). 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 jegyzőt munkájában aljegyző helyettesítheti, aki ellátja a jegyző által meghatározott feladatokat. Aljegyző nevezhető ki a 10 000 főnél kevesebb lakosú települések önkormányzatánál, és a 10 000 főnél kevesebb együttes lakosságszámú települések közös önkormányzati hivatalánál. Az ennél magasabb lakosságszámú önkormányzatnál és a közös önkormányzati hivatalnál viszont, kötelező az aljegyző kinevezése. A polgármester nevezi ki, mivel 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 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. Összességében ő 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 – tanácskozási joggal – részt vesz a testület, és bizottság(ok) ülésén; jelzi a képviselő-testületnek, annak

szervének és a polgármesternek, ha a döntésük, működésük jogszabálysértő. Beszámolási kötelezettsége van a képviselő-testület felé a hivatal éves tevékenységéről.

### 3.6.7. Önkormányzatok együttműködései, társulásai

#### 3.6.7.1. A helyi önkormányzatok együttműködése

A magyar településszerkezet elaprózottságából fakadó nehézségek kiküszöbölésének eszköze lehet az önkormányzatok közötti együttműködés erősítése. A közigazgatás, és azon belül az önkormányzati igazgatás nyújtotta szolgáltatásokkal szemben megnövekedett szakmai elvárások, valamint a települések fejlesztésének szempontjai igénylik a települések közötti fokozottabb összefogást, együttműködést. Ezekhez nyújt intézményes keretet a társult képviselő-testület, a társulás, valamint a települések egyesítésének jogintézménye.

#### 3.6.7.2. Társult képviselő-testület

*A társult képviselő-testület a települési önkormányzatok szabad elhatározásából létrehozott együttműködési formája, amely arra kínál lehetőséget, hogy a települési önkormányzatok a feladataik jelentős részét integráltan, gazdaságilag és szakmailag a leghatékonyabban láthassák el. Lényege, hogy két vagy több képviselő-testület társult (közös) képviselő-testületet alakít. Fontos megjegyezni, hogy a társult képviselő-testületeknél minden érintett településnek megmarad a saját, önálló képviselő-testülete, a közvetlenül választott polgármestere és a saját költségvetése; minden vagyon az érdekelt település saját, önálló, különvagyona, amelyről önállóan rendelkezik; az adott települést érintő ügyekben a település saját képviselő-testülete dönt önállóan. Az érdekeltek döntésén múlik, hogy a költségvetésüket milyen mértékig egyesítik. Ez a minimális hozzájárulástól a teljes egyesítésig terjedhet, vagy közös önkormányzati hivatalt tarthatnak fenn (ez esetben is meg kell felelni az Möt. közös önkormányzati hivatal alakítására vonatkozó törvényi feltételeknek) és intézményeiket közösen működtethetik.*

A társult képviselő-testület kétféleképpen állhat össze: azt az érintett települések képviselő-testületei együtt alkotják, vagy abban állapodnak meg, hogy lakosságárányosan küldenek képviselőket a saját testületükből.

A társult képviselő-testület alakuló ülésén kell határozatot hozni a székhelyről és az alkotó települések felsorolásáról. A működés speciális szabálya, hogy össze kell hívni a társult képviselő-testület ülését az érintett település polgármesterének javaslatára is. A társult képviselő-testületek működésére egyebekben a képviselő-testületek működésére irányadó szabályok vonatkoznak.

*A nemzetiségek jogairól szóló törvény lehetőséget biztosít arra, hogy az alakuló ülésen átalakult nemzetiségi önkormányzattá nyilvánítsa magát a települési önkormányzat – a fővárosi kerületi önkormányzat kivételével –, ha a választópolgárok több mint fele az adott nemzetiség választói névjegyzékében szerepel, és a megválasztott képviselők több mint fele nemzetiségi jelöltként indult az önkormányzati választáson. A polgármester jogállását az átalakulás ténye nem érinti, az átalakult nemzetiségi önkormányzat feladat- és hatáskörét is*



a képviselő-testület és annak szervei látják el, illetve biztosítják. Így nem létezik külön települési önkormányzati képviselő-testület, és külön települési nemzetiségi önkormányzati képviselő-testület az adott nemzetiség tekintetében.

### 3.6.7.3. Társulás

*Az Mötv. a képviselő-testület szerveként szabályozza a társulást. Az Alaptörvény teljesen új szabályként tartalmazza a kötelező társulás előírásának lehetőségét, vagyis, hogy a kötelezően ellátandó feladat kapcsán, lehetőség van arra, hogy törvény kötelezővé tegye társulás létrehozását. Az Mötv. szabályozásában a társulási szabadság elve érvényesül, például az nincs közigazgatási határokhoz kötve. A társulások előnye, hogy az önállóan nehezen vagy nem ellátható feladatokat közösen látják el, amelynek következtében egyaránt növekszik a feladatellátás színvonala, hatékonysága és biztonsága.*

Az önkormányzatok társulásai a képviselő-testület, illetve annak szervei (polgármester) hatáskörébe tartozó önkormányzati feladatokat látnak el. 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 erről 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 rendelkezésének hiányában – a társulás tagjai az általuk képviselt települések lakosságának arányában hozzájárulnak.

#### **A társulás szervezete és működése**

Az önkormányzati társulás döntéshozó szerve a társulási tanács, amelyet a társult önkormányzatok képviselő-testületei által delegált tagok alkotnak, akik a megállapodásban meghatározott számú szavazattal rendelkeznek. A tanács döntését határozattal hozza. A tanács 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.

#### 3.6.7.4. Települések egyesítése

A települések közötti fokozottabb összefogás, együttműködés során kialakulhatnak olyan helyi településfejlesztési elképzelések, amelyek a települések működőképességének javítását az önkormányzatok közötti együttműködés teljessé válásában ismerik fel. Az elkülönült önálló települési lét és helyi önálló hatalomgyakorlás megszüntetésével, az együttműködő települések teljes közjogi egyesítésével járó együttműködés: a települések egyesítése, ami a területszervezési jogintézmény eszköze által biztosított.

#### 3.6.8. Az önkormányzati érdekképviseleti szervek

A helyi önkormányzatok érdekeik közös megjelenítése, képviselete érdekében önkormányzati érdekképviseleti szerveket hoztak létre. Jelenleg a következő érdekszövetségek működnek: a Kisvárosi Önkormányzatok Országos Érdekszövetsége, a Községek, Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetsége, a Magyar Faluszövetség, a Megyei Jogú Városok Szövetsége, a Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége, a Magyar Önkormányzatok Szövetsége, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, valamint a Budapesti Önkormányzatok Szövetsége. Tagjaik, képviselt településtípusaik között gyakori az átfedés. Egy-egy szervezet több önkormányzati típus esetében több-kevesebb sikerrel látta el képviseleti feladatát. Vannak néhány tucat tagot számláló szövetségek, míg a Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége az ország valamennyi megyéjét átfogja. A Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) az önkormányzatok közel kétharmadát a tagjai között tudhatja. Az Möt. ezért rendezettebb képviseleti viszonyokat kívánt kialakítani a kormány és az érdekképviseleti szövetségek kapcsolatrendszerében. Az Möt. 131. §-a kormányzati jogalkotással, intézkedésekkel összefüggő javaslatlételt, továbbá a helyi önkormányzati rendszert, valamint a helyi önkormányzatok által ellátott, közszolgáltatásokat érintő, stratégiai kérdésekről és a központi költségvetés önkormányzatokat érintő kérdéseiről folytatandó konzultációs lehetőséget biztosítja a szövetségek számára. Az egyeztetés érdemi működtetése érdekében a törvény annak kereteit is meghatározza, hogy a kormányzattal folytatandó konzultáció és javaslatlétel során mely érdekszövetségek tekintendők országos érdekképviseleti szervezeteknek. *A kormány és az önkormányzati érdekszövetségek között stratégiai megállapodás aláírására került sor, amely az Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Tanácsának (ÖNET) megújítására irányult. Az ÖNET a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 30. § (1)–(2) bekezdésében kapott felhatalmazása alapján az 1128/2012. (IV. 26.) Korm. határozattal létrehozott, a kormány mellett működő, javaslattevő, tanácsadó, konzultatív testület. Az ÖNET feladata és hatásköre:*

- konzultáció a helyi önkormányzati rendszert, valamint a helyi önkormányzatok által ellátott közszolgáltatásokat érintő stratégiai kérdésekről, különös figyelemmel az önkormányzati rendszer megújítására,
- konzultáció Magyarország éves költségvetésének önkormányzatokat érintő kérdéseiről,
- javaslatlétel a kormány számára, különös tekintettel a jogalkotási feladatokra.

Az ÖNET tagjai a belügyminiszter, mint a testület elnöke, a nemzetgazdasági miniszter, az önkormányzatokért felelős államtitkár, mint a testület alelnöke, a Miniszterelnökség területi közigazgatásért felelős államtitkára, tanácskozási joggal rendelkezik az emberi erőforrások minisztere, illetve az országos önkormányzati érdekszövetségek elnökei. A Tanács társelnökét, rotációs elv alapján, az országos önkormányzati szövetségek – konszenzusos döntésük alapján – biztosítják.

### **3.7. Az önkormányzati döntések típusai, az önkormányzati döntések előkészítése, a döntéshozatal, végrehajtás**

Az önkormányzati döntések rendszerint egy folyamat eredményei, amelyben a döntéshozó testület vagy személy szerepe meghatározó, de nem kizárólagos.

Az önkormányzati döntések általában hosszú folyamat eredményeként születnek. E folyamatokban a döntéshozó szervek vesznek részt úgy, hogy az előkészítés során az összes lehetőséget figyelembe veszik.

#### *3.7.1. Az önkormányzati döntések típusai*

*Önkormányzati döntést a képviselő-testület, a helyi népszavazás, valamint a képviselő-testület felhatalmazása alapján a képviselő-testület bizottsága, a részönkormányzat testülete, a társulása, a polgármester, továbbá a jegyző hozhat.*

A helyi önkormányzatok 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.”<sup>6</sup> Az önkormányzati rendelet jogszabály, így annak betartása kötelező az adott településen, illetve az érintettek körében.

A képviselő-testület döntésének leggyakoribb formája a határozat, amelyek általánosságban a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásával kapcsolatos tárgyi, személyi, anyagi feltételek meghatározása tárgyában születnek. A határozat alaki kelléke a végrehajtásáért felelős személy és a végrehajtási határidő meghatározása, hiszen a határozattal elfogadott döntés többnyire az érintettek részéről aktív cselekvést feltételez, így 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 tisztségviselői és szervei gondoskodnak.

Végül szót kell ejteni a normatív határozatokról, mint sajátos normákról. A normatív határozat közbiztonsági szervezetszabályozó eszköznek minősül, amely az állampolgárok számára jogokat és kötelezettségeket nem állapíthat meg, de a szervezeti rendszeren belüli szervekre nézve normatív jellegű irányítási eszköz, ami meg különbözteti a jogszabályoktól. A normatív határozatban a helyi önkormányzat képviselő-testülete a saját és az általa irányított

<sup>6</sup> Magyarország Alaptörvénye. 32. cikk (2) bekezdés.

szervek tevékenységét, azok cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését szabályozhatja.

### 3.7.2. A döntéshozatal szabályai: előkészítés, bizottsági munka

#### 3.7.2.1. Előkészítés

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 végzik.

*A képviselő-testület elé kerülő előterjesztés lehet írásbeli és szóbeli, a testületek általában írásos előterjesztéseket vitatnak meg.* Valamennyi, az előterjesztésre irányadó, általános szabályokat 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(i), tagja(i), a képviselők, jegyző, továbbá azon személyek, akiket a képviselő-testület vagy a polgármester az előterjesztés elkészítésére felkér, illetve felhatalmaz.

Az előterjesztések fajtái lehetnek a

- rendelettervezet,
- határozati javaslat,
- beszámoló és 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 és az elérni kívánt eredményről, továbbá 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, 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 megfogalmazott javaslat. A határozati javaslat részei: a határozat szövege, a végrehajtást igénylő döntéseknél esetében, a határozat végrehajtásáért felelős személyek (szervezet) neve, és 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 vagy más szervezet alapítását, átszervezését, megszüntetését, helyi népszavazás kiírását, munkatervet, hitelfelvételt, önkormányzati vállalkozással, társulások létrehozásával kapcsolatos ügyet, és azokhoz való csatlakozásról szóló javaslatot is.

### 3.7.2.2. Bizottsági munka

A testületi ülések mellett a legfontosabb működési terep a bizottsági munka, amelynek jogi kereteit az Mötv., míg a bizottságok feladatait, tevékenységét, részletes mozgásterét az SZMSZ határozza meg. Az SZMSZ-ben kell rögzíteni, hogy mely előterjesztéseket nyújtja be a bizottság, illetve mely előterjesztések benyújtásához szükséges a bizottság állásfoglalása. 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 végigvitele érdekében. Elmondható, hogy nemcsak a testületi üléseken, 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 konfliktusok keletkeznek az érdekek artikulációja nyomán, de megoldása túllép a bizottság keretein.

A bizottság a képviselő-testületi vagy képviselői előterjesztések előzetes véleményezése során a következőképp dönthet:

- az előterjesztéssel egyetért és tárgyalásra javasolja,
- az előterjesztéssel nem ért egyet, de tárgyalását javasolja,
- az előterjesztéssel nem ért egyet, tárgyalását nem javasolja,
- szöveg szerinti módosító javaslatot tesz.

A legtöbb előterjesztés előkészítési terepe a bizottsági ülés. A bizottság ülés 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 egy tagja írja alá.

A polgármester számára biztosítani kell a lehetősége a bizottság tevékenységének figyelemmel kísérésére, ezért az Mötv. alapján indítványozhatja a bizottság ülésének összehívását, amelyet 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. Más megközelítésben, ha a bizottság az önkormányzati érdekek sérelmét, vagy a szükséges intézkedés elmulasztását észleli, a polgármester intézkedését kezdeményezheti.

### 3.7.2.3. A képviselő-testületi döntéshozatal

A polgármester, mint a testület ülésének elnöke minden előterjesztés kapcsán külön nyit vitát. Az előterjesztésről szóló 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. 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 szó szerinti megfogalmazásban tartalmazza a döntést, a végrehajtás határidejét és a végrehajtásért felelős személy megnevezését.

#### 3.7.2.4. 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 bíróság 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.

#### 3.7.3. *A helyi jogalkotás, az önkormányzati rendeletek megalkotásának elméleti és gyakorlat kérdései*

##### 3.7.3.1. 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:

- eredeti jogalkotói hatáskörben olyan helyi társadalmi viszonyok rendezésére, amelyet törvény nem szabályoz,
- törvényben kapott felhatalmazás alapján.

Törvényben kapott felhatalmazás alapján a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (továbbiakban Jat.) 5. § (4) bekezdése értelmében a helyi önkormányzat nem csak 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 e 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]

### 3.7.3.2. 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 a nemzetközi szerződéssel, az Európai Unió jogi aktusával, az Alaptörvénnyel vagy más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

### 3.7.3.3. Az önkormányzati rendeletek kodifikációjára vonatkozó jogszabályok

Az önkormányzati rendeletek az Alaptörvény értelmében jogszabálynak minősülnek, így azok megalkotására, illetve megszerkesztésére a Jat. és a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (továbbiakban Jszer.) vonatkozó rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.

#### **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 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 rendelet bevezető része tartalmazza az érvényességi kellékeket, összefoglalja a szabályozás célját, ha társulásban részt vevő önkormányzat képviselőtestületének hozzájárulásával alkotják, valamint a szabályozási aktusra utaló kifejezést. Amennyiben a rendelet megalkotására törvény felhatalmazása alapján kerül sor, szükséges a jogszabályhely merev hivatkozással történő megjelölése: például *a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvényben 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.

Az önkormányzati rendeletekben, fő szabály szerint kerülni kell a más jogszabályokra történő hivatkozást. Azonban, ha 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, azonban 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. Ezalól kivételt jelentenek az Alaptörvény rendelkezései, amelyekre az önkormányzati rendelet kizárólag merev hivatkozással utalhat, továbbá azok az esetek, amikor a rugalmasan hivatkozott jogszabály vagy rendelkezés nem azonosítható egyértelműen.

### **Az önkormányzati rendeletek tagolása**

A megfelelő tagolás segíti az önkormányzati rendelet értelmezését, jelentős mértékben megkönnyítheti annak alkalmazását. A rendelet, rendszertani és logikai szempontból, fő szabály szerint bevezető részre, általános rendelkezésekre, részletes rendelkezésekre és záró rendelkezésekre osztható fel. A bevezető rész valamennyi rendelet szükségképpeni eleme, amelyet a jogszabály megjelölése után közvetlenül, a további szerkezeti egységeket megelőzően kell elhelyezni. Az általános rendelkezésekben kell rögzíteni azokat az alapelveket, amelyeket a teljes rendelet alkalmazása során szükséges figyelembe venni, és amelyek segítik annak értelmezését. Kizárólag egységben szabályozható a rendelet hatálya az időbeli hatály kivételével.

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

A részletes rendelkezésekben, logikai egységben kell meghatározni a szabályozni kívánt mindazon élethelyzet részletes szabályait, a konkrét jogokat és kötelezettségeket, amelyeket nem más szerkezeti egységben kell elhelyezni.

A záró rendelkezéseken belül kell rögzíteni – amennyiben szükséges – a hatályba lépető 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.



### **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 rendelkezés tartalmát tekintve három féle lehet: szövegcsere módosítás, újraszabályozás, kiegészítés.

### **Az önkormányzati rendelet melléklete**

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

### **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 azonban 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 és pénzügyi feltételeket.

Az önkormányzati rendelettervezet előterjesztésére az SZMSZ-ben meghatározott személyek, így különösen a bizottságok, a polgármester és a jegyző jogosult. A rendelet megalkotásának folyamatában a társadalmi részvétel szabályai egységesen nem rendezettek. Az Mötv. felhatalmazása alapján minden helyi önkormányzat maga határozza 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. Fő szabály szerint a döntés elfogadásához a jelenlévő képviselők több mint felének az igen szavazata szükséges.* Mind az Mötv., mind pedig az SZMSZ meghatároz, illetve meghatározhat olyan ügyeket, amelyek eldöntéséhez minősített többség szükséges. 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 közele 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. Amennyiben a helyi önkormányzatnak van hivatalos honlapja, akkor a rendeletet ott is köteles közzétenni. Az önkormányzat a rendeletet, a kihirdetését követően, haladéktalanul megküldi a kormányhivatalnak, és a kormányhivatal továbbítja azt a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek.

#### **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. Eltérés megállapítása esetén a helyesbítés megjelentetéséről a jegyző az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon gondoskodik.

#### **3.7.3.4. A helyi önkormányzat rendeletének vizsgálata a törvényességi felügyelet körében**

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 más jogszabály esetében a közigazgatási és munkaügyi bíróság dönthet. Az Alaptörvény alkotmányos rangra emelte azt az eljárási rendelkezést, amely szerint a rendeletet annak kihirdetése után haladéktalanul meg kell küldeni a fővárosi, megyei kormányhivatalnak. Az Alaptörvény a rendelettel kapcsolatban a törvényességi felügyelet egy konkrét eszközét is tartalmazza: 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.

Ha az önkormányzat elmulasztja törvényben előírt jogalkotási kötelezettségét, a kormányhivatal a Kúriához fordul a mulasztás megállapítása miatt. A bíróság döntésében határidőt szab a kötelezettség teljesítésére, amelyet ha az önkormányzat szintén elmulaszt, helyette a kormányhivatal vezetője pótolja a hiányzó végrehajtási rendeletet. Az így megalkotott rendeletet több szempontból különbözik a helyi önkormányzat rendeletétől. Így a rendeletet a kormányhivatal vezetője írja alá, és azt a Magyar Közlönyben kell kihirdetni. 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.

### **Önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése**

Ha a kormányhivatal az önkormányzati rendeletet az Alaptörvénnyel ellentétesnek találja, az önkormányzati rendelet alkotmánybíróági felülvizsgálatának kormány általi kezdeményezése iránti javaslatára vonatkozó indítvány tervezetének megküldésével terjeszti elő a helyi 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.

### **Önkormányzati rendelet ütközése más jogszabállyal**

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 kormányhivatal, a bírósági eljárás megindításával egyidejűleg, az indítványt megküldi az érintett helyi önkormányzatnak.

#### *3.7.4. Speciális döntési formák*

Az önkormányzati döntések sajátos csoportját alkotják a különböző programok és tervek. A tervezés olyan célmeghatározó, tudatos tevékenység, amely a korábbi döntések hatását vizsgálva, a rendelkezésre álló anyagi és egyéb eszközök számbavételével általában hosszabb távon határozza meg az önkormányzatok feladatait. E tervek időtartama eltérő, a helyi önkormányzatok általában ciklusprogramban foglalják össze megbízatásuk időtartamára vagy azon túl terjedő feladataikat, célkitűzéseiket.

Jogszabályok egyéb tervek, programok megalkotására is kötelezik a képviselő-testületet. Ezek egy része egy ágazaton (feladatkörön) belüli intézményrendszer működését, feladatait határozza meg. Ilyen lehet például a városfejlesztési program és az esélyegyenlőségi program. Az önkormányzatok számára jogszabály nem teszi kötelezővé, de mégis gyakori a jogalkotási program megalkotása, amely tervszerűbbé és megalapozottabbá teszi a helyi önkormányzatok rendeletalkotási tevékenységét.

A helyi önkormányzás gyakorlásának közvetlen formája a helyi népszavazás, amely nem túl gyakori a magyar önkormányzati rendszerben. A helyi népszavazás során a választópolgárok közvetlenül hoznak döntést a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyben. A helyi népszavazás külön törvényben – 2013. évi CCXXXVIII. törvény – szerepelnek. Az új szabályozás meghatározza azokat az ügyköröket, amelyekben kötelező a népszavazás kiírása (jellemzően területszervezési ügyek) és azokat is, melyekben pedig nem lehet népszavazást tartani (például költségvetés, helyi adóügyek), annak ellenére, hogy a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyek. A törvény csak a népszavazás kezdeményezéséhez szükséges választópolgárok számát utalja rendeletalkotási tárgykörbe. Ennek értelmében az nem lehet kevesebb a választópolgárok 10%-ánál, de nem lehet több mint a választópolgárok 20%-a.

## Ellenőrző kérdések

1. Ismertesse hazánk területi tagozódását! Mutassa be a különböző területi osztályozásokat és a területi egységeket!
2. Fejtse ki az önkormányzatiság lényegét, mutassa be az önkormányzatok jogállását hazánkban!
3. Csoportosítsa az Országgyűlés önkormányzatokkal kapcsolatos hatáskörét!
4. Ismertesse a köztársasági elnök önkormányzatokkal kapcsolatos hatásköreit!
5. Ismertesse a Magyar Államkincstár önkormányzatokkal kapcsolatos feladatait!
6. Ismertesse a törvényességi felügyelet lényegét, eszköztárát!
7. Mi a teendő, ha a kormányhivatal megítélése szerint az önkormányzati rendelet az Alaptörvénybe ütközik, és mi akkor, ha megítélése szerint az önkormányzati rendelet ellentétes valamely jogszabállyal?
8. Fejtse ki a képviselő-testület szerepét! Ismertesse a képviselő-testület szerveit! Melyek a képviselő-testület működését meghatározó legfontosabb jogszabályok?
9. Ismertesse a polgármesterre vonatkozó főbb szabályokat!
10. Ismertesse a jegyző jogállását!
11. Ismertesse a képviselő-testületi bizottságok szerepét! Milyen képviselő-testületi bizottságtípusokat ismer? Vannak-e kötelezően létrehozandó bizottságok?
12. Az önkormányzat mely szerve hozhat önkormányzati döntést? Ismertesse, hogy milyen típusú önkormányzati döntéseket ismer! Röviden foglalja össze a döntéshozatal folyamatát (előterjesztések, bizottsági munka jelentősége)!
13. Mi a társulás? Ismertesse a közös önkormányzati hivatalra vonatkozó rendelkezéseket! Mely települések számára kötelező a közös önkormányzati hivatal létrehozása?
14. A kipontozott helyre írja be a hiányzó fogalmat:  
„A helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a .....gyakorolja”!
15. Mit szabályoz a képviselő testület SZMSZ-éről szóló rendeletében?
16. Mikor tart név szerinti szavazást a képviselő-testület?
17. Mikor rendelhet el a képviselő-testület zárt ülést?
18. Mikor határozatképes a képviselő-testület?
19. Igaz vagy hamis a következő állítás?  
a) „A 100 főt el nem érő lakosságszámú településen kötelező bizottságot létrehozni.”
20. Mit jelent a származékos jogalkotói hatáskör?
21. Határozza meg a helyi önkormányzati rendeletek más jogszabályhoz való viszonyát? Mit jelent az önkormányzati rendelet területi és személyi hatálya?
22. A kipontozott helyre írja be a hiányzó szót / fogalmat:  
a) Az önkormányzati rendelet ..... kelléke a polgármester, illetve a jegyző aláírása!
23. Mi történik abban az esetben, ha a rendelet kihirdetett szövege eltér a rendelet aláírt szövegétől?
24. Milyen eljárás követendő abban az esetben, ha a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta?

Vákát oldal

## 4. A közfeladatok ellátásának elméleti keretei, nemzetközi gyakorlata

### 4.1. Közfeladatok, közszolgáltatások – fogalmak

Mint jeleztük, a helyi önkormányzatok legfontosabb funkciója meghatározott közszolgáltatások biztosítása, egyes közfeladatok ellátása. Ennek megfelelően szükséges áttekintenünk, hogy mit minősíthetünk közfeladatnak, azok ellátásában a helyi önkormányzatok milyen szerepet töltenek be, illetve mi jellemzi a helyi önkormányzatok által ellátott feladatok rendszerét. E témakör vizsgálatánál szükséges abból kiindulni, hogy a helyi önkormányzatok az államszervezet részei, a közigazgatás egyik alrendszerét alkotják. *A közigazgatás elemeiként pedig a következőket jelölhetjük meg: szervezet, személyzet, feladat, eljárás.* A téma szempontjából, ezekből bennünket elsősorban a feladatok – amelyek természetesen *közfeladatok* – érintenek. Fontos annak meghatározása, hogy mit tekinthetünk közfeladatnak.

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) egy korábbi meghatározása szerint „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 a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban Ötv.) tartalmazza”.<sup>7</sup>

Balogh Zsolt György szerint a közfeladat jogi fogalmának három lehetséges értelmezése a fiskális, a pozitivista és a funkcionális értelmezés.<sup>8</sup>

1. A *fiskális értelmezés* szerint az a tevékenység, szolgáltatás tekintendő közfeladatnak, amely teljes egészében, vagy döntő hányadában közpénz (állami, illetve önkormányzati költségvetés, társadalombiztosítási alap, EU támogatás) felhasználásával valósul meg.
2. A *pozitivista értelmezés* szerint azt kell megkívánnunk a közfeladati minőség kimondásához, hogy az adott tevékenységet egy jogszabály (lehetőleg törvény) 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 mérhető-könnyű követelményeit – csak közösségi (társadalmi) összefogással valósítható meg. Természetesen ez a harmadik a legbonyolultabb módszer, és ez kívánja meg leginkább az alkotó

<sup>7</sup> Természetesen ma már nem kisebbségi, hanem nemzetiségi önkormányzatot, és az Ötv. helyett az Mötvt.-t kell a definíció szóhasználatát alatt értenünk (a szerzők megjegyzése).

<sup>8</sup> BALOGH Zsolt György (2013): *Gondolatok a Margit híd felújításával kapcsolatos egyes adatok közérdekűségéről*. Elérhető: [www.jogiforum.hu/blog/1/1](http://www.jogiforum.hu/blog/1/1) (Letöltés dátuma: 2013. 11. 03.)

gondolkodást, a legnagyobb intellektuális felkészültséget és bátorságot a jogalkalmazótól.

Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló törvényben használt meghatározás szerint „közfeladat: jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat, amit az arra kötelezett közérdekből, haszonszerzési cél nélkül, jogszabályban meghatározott követelményeknek és feltételeknek megfelelően végez, ideértve a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását, valamint e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítását is”.<sup>9</sup>

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

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

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

A fogalmakkal kapcsolatban ki kell térnünk még a *közfeladat és a közszolgáltatás* megfogalmazásaira, amelyeket egyébként sokszor a jogszabályok is igen heterogén módon használnak, lényegében egymás szinonimájaként.

Ha elvi megközelítésben és a legszélesebb értelemben nézzük ezeket a fogalmakat, akkor közfeladatnak és egyben közszolgáltatásnak tekinthetünk minden állami vagy önkormányzati szerv általi, vagy jogszabályban arra felhatalmazott más szerv vagy személy döntését, cselekvését, ami főként az állami szervezetrendszeren kívüli társadalmi viszonyokat befolyásolja, ott fejt ki a hatását. Ennek értelmében 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.

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

*Hoffman István tanulmánya a közszolgáltatás fogalmát többféle tudományág szempontjából vizsgálja,*<sup>10</sup> amelyek mindegyike a rá jellemző aspektusból közelíti meg a kérdést. A szerző részletesen szól az igazgatástudományi, a szociológiai, közgazdaságtani elméle-

<sup>9</sup> 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról.

<sup>10</sup> Vö. HOFFMAN István (2015): A közszolgáltatások fogalmának főbb megközelítései a jogi szabályozásban. *Magyar Jog*, 62. évf. 4. sz. 210–223.

tekről, a különböző nemzetközi modellekről, figyelembe veszi különösen az európai integrációval kapcsolatos folyamatokat, így természetesen csak egy általános megfogalmazást tud adni.

Álláspontja szerint „azok a gazdasági vagy társadalmi szempontból új érték teremtésével járó tevékenységek tekinthetők közszolgáltatásnak, amelyek tiszta vagy vegyes közjavak előállításához, és az azokkal összefüggő szolgáltatásokhoz kapcsolódnak, s nem foglalják magukban az állam közhatalom birtokában ellátott tevékenységét. A közszolgáltatások körének esetén azok meghatározására az adott társadalom polgárai és közösségi szükségleteinek és a gazdasági teherbíró képességének figyelembevételével kerül sor. A közösségi (állami) beavatkozást gazdasági szempontból elsősorban a szolgáltatással kapcsolatos információk manipulálhatósága indokolja. Ezek alapján a legfontosabb közszolgáltatások az egyes államok alkotmányaiban manifesztálódnak – alapjogokként. A szolgáltatást az állam, jogi úton, meghatározott eljárás keretében minősíti közszolgáltatásnak, s ezt a szolgáltatást az állam nyújtja, finanszírozza vagy szabályozza.”<sup>11</sup>

A közszolgáltatás fogalmának, vagy inkább tartalmának eredetét, azonban elsődlegesen nem is a jogszabályokban vagy a jogtudományban, hanem a komplex jellegű közgazdaságtudományi megközelítésben kell keresnünk, amely az egyes közszolgáltatásokat elemző tudományágak megállapításait, azok tartalmi elemeit, azonosságait vagy különbözőségeit vizsgálja.

Amennyiben ezt a megközelítést alkalmazzuk, az alábbi állami és önkormányzati szolgáltatásokra, mint *közszolgáltatásokra*, az alábbiak jellemzőek:

- alapvetően egy adott társadalom tagjainak, vagy meghatározott közösségeinek, csoportjainak a létfeltételeit, a társadalmi életben való részvételüket biztosítják, vagy azokhoz kapcsolódnak,
- igénybe vételükhöz általában nincs szükség egyedi állami vagy önkormányzati (hatósági) cselekvésre (engedélyre),
- általában minden igénybe vevő számára azonos feltételekkel nyújtott a szolgáltatás,
- 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 igénybe vevőinek 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.

*A helyi közszolgáltatások szervezése* című munkájában a közszolgáltatások alapvető jellemzőiként Dicső László az alábbiakat jelöli meg:<sup>12</sup>

- a közösség minden tagja, vagy a közösség egy-egy adott csoportja egyformán igénybe veheti,

<sup>11</sup> HOFFMAN István (2015): A közszolgáltatások fogalmának főbb megközelítései a jogi szabályozásban. *Magyar Jog*, 62. évf. 4. sz. 210–223.

<sup>12</sup> DICSŐ László (2010): *A helyi közszolgáltatások szervezése*. Budapest, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége – Demax Művek. 8.



- az igénybevételük általában passzív, és nincs szükség meghatározott megállapodásra,
- vagy az érintettek aktív részvételére,
- a fogyasztók között nincs verseny a szolgáltatás megszerzéséért.

A fenti tartalmi elemek elég általánosnak tekinthetők, de e tankönyv célkitűzésének szempontjából nem szükséges bővebben tárgyalni a témakört.

A közszolgáltatásokat tehát sokféleképpen csoportosíthatjuk. Lehet alkalmazni időbeli elhatárolást (például a fogorvosi ellátás esetében a törvényalkotó dönthet úgy, hogy egy meghatározott időponttól kezdve – tekintettel a társadalom tagjainak „foghiányos” állapotára – ingyenessé vagy kedvezményesebbé teszi ezt az ellátást / szolgáltatást), lokális elhatárolást (amelyeket vagy helyben lehet megoldani, mint a közvilágítás, közterületek kialakítása, településtartás, útkarbantartás, vagy más településen, mint az egészségügyi szakellátás).

Véleményünk szerint alapvetően két csoportba lehet a közszolgáltatásokat sorolni:

- *humán szolgáltatások*: közoktatás, egészségügyi és szociális ellátások, kulturális szolgáltatások (múzeum, könyvtár, színház),
- *infrastrukturális szolgáltatások*: csatorna-, gáz-, távhő-, vízszolgáltatás, villamosenergia-szolgáltatás, hulladékszállítás, közlekedési és postai szolgáltatás, közterület-fenntartás.

Végezetül röviden arról, hogy mi dönti el, hogy egy közszolgáltatást (közfeladatot) az állam, vagy a helyi önkormányzat lát-e el?

Lényegében ugyanaz lehetne a válaszuk, amit a korábbi kérdésnél ki fejtettünk: Nincs egzakt válasz arra, hogy mi tekinthető közszolgáltatásnak, de tudunk utalni azokra a tényezőkre, amelyek közül egy-két szegmensről már szóltunk.

A meghatározás korszakonként, koronként, országonként teljesen változatos képet mutat. Függ adott ország gazdasági és társadalmi fejlettségétől, a rendelkezésre álló természetes erőforrásoktól, az infrastrukturális helyzettől, a földrajzi elhelyezkedéstől, a településszerkezettől, a népsűrűségtől, a beépítettség jellegétől – és még sorolhatnánk.

Ugyancsak döntő szerepe van az adott ország domináns politikai vezetésének, az általa követett politikai berendezkedésnek, a politika jövőképének. Ide értendő az államszervezés módja (diktatórikus, demokratikus), az adott ország múltban gyökerező politikai és társadalmi hagyományai, a humán erőforrások rendelkezésre állásának helyzete, az államszervezet felépítése (unitárius, föderális).

Figyelemmel kell lenni továbbá a nemzetközi egyezményekben, két- vagy többoldalú megállapodásokban foglaltakra, hiszen ezek is befolyásolják a döntéshozókat.

Európai szintű, nemzetközi összehasonlításban – a részleteket mellőzve – kijelenthető, hogy vannak országonként hasonló megoldások, amelyek részleteiben eltérhetnek egymástól, tekintettel az adott ország egyedi sajátosságaira. Egy adott ország közigazgatási berendezkedésének legjellemzőbb vonása az önkormányzatok mérete, feladat- és hatáskörének kiterjedése. E témára a későbbiekben még visszatérünk, kiemelve a magyarországi gyakorlat legfőbb vonásait.

## 4.2. A közszolgáltatások szervezésének európai útja

### A helyi közfeladatok menedzselésének fontosabb nemzetközi modelljei

	Megközelítési mód fő irányai	Magánszektorhoz való viszony	Központi érték
Új közmenedzsment (angolszász)	menedzselés	privatizáció, kiszervezés	kevesebb állam, hatékonyság a közszférában
Klasszikus közigazgatás (francia)	közjog	köz, magán szerződési rendszer	köz megbízások magánvállalkozások általi ellátásának szabályozása
Új igazgatási modell (német)	államigazgatási jog	vállalati módszerek a közigazgatásban	racionalizálás, működés fejlesztése

#### 4.2.1. A francia modell

A törvények szerint a helyi önkormányzatoknak, akár csak Magyarországon, kötelezően ellátandó és szabadon vállalható feladatai vannak, azonban a szabályozás nem tér ki arra, hogy ezeket miként végzik, végeztetik el. Ez az egyik legfőbb alapelv a francia decentralizálás rendszerében. Ezzel ellentétben érdekes, hogy a francia állam és maguk az állampolgárok is ellenzik a decentralizációt az oktatás és a szociális ellátások terén. A közszolgáltatások ellátása történhet saját feladatkörben hagyva. Ilyenkor a feladat saját költségvetésből valósul meg, akár egy önálló munkaszervezet létrehozásával. Az önkormányzati részvételű magántársaság útján működtetett szolgáltatások körébe kizárólag a szabadon választható feladatok tartoznak bele. Közfeladat magánérdekeltségű szervre való átruházásakor, és a megbízással történő átadásakor a haszon és a kockázat arányosan megoszlik, az előbbi opciónál jelentősebben, az utóbbinál pedig egyfajta üzemeltetésről lehet szó.

A francia szakirodalomban és a közigazgatás gyakorlatában az „új menedzsment” nem jelentett akkora novumot. Ennek oka a fogalommal érintett alapvető kérdéskör – a köz- és magánszektor viszonya – a francia rendszernek a 19. század eleje óta témája volt. Más kérdés, hogy az új fogalomkör bevezetése ebben az esetben is más megvilágítást teremtett számos igazgatási probléma megközelítéséhez.

Franciaország egyébként a mai napig igyekszik távol tartani magát a New Public Management irányzattól, azonban már az elmúlt évek két komolyabb költségvetési reformja is egyre jobban tükrözi a magánszféra eszközeit az államszervezésben. A közmenedzsment reformjait érintve képes a francia rendszer a társadalmi és gazdasági erőkre építeni, hiszen egy gazdaságilag stabil országról, az EU második legnagyobb piacáról beszélünk, ahol a technikai adottságok és a kulturális közeg is megfelelő erre.

#### 4.2.2. Az angolszász modell

Az angolszász modellt követő önkormányzatok elsődleges feladata a humán és infrastrukturális (településüzemeltetési, kommunális) közszolgáltatások (kötelező) ellátása. Bizonyos törvények fakultatív, az önkormányzat által választható feladatokat is rögzítenek. Az angolszász típusú önkormányzatok hatósági feladatokat, a rendészet kivételével, nem látnak

el, viszont az állami (centrális) rendszert elvét valló kontinentális államokkal szemben a *rendőrség működtetése a (megyei) önkormányzatok feladata*.

Az angolszász minta lényege tulajdonképpen a köz- és magánszféra összefonódásában teljesül ki. A *New Public Management legfontosabb eleme a kifelé mutató teljesítmény mérése*, amelynek segítségével egyrészt konkrét felmérésekre alapozott *létszámcsökkentés érhető el* a közszférában, másrészt új munkamódszereket vezetnek be, ami a csökkentett erőforrással *hatékonyabb munkavégzést tud kiváltani*. A leszabályozott folyamatok és a tervezhetőség munkavállalói részről is kedvező, hiszen bizonyos szintű védelmet biztosít a megalapozatlan leépítésekkel szemben. A működés racionalizálásának alapja a *magán-szektorra jellemző értékek átvezetése a közszférába*, a cél természete a piaci (verseny) szférában tapasztaltakra hasonlít. Ezen megoldások közül makroszintű változást eredményez a közigazgatás növekedésének lassítása, a privatizáció hatása, valamint ide kapcsolódva az oktatás és az egészségügy belső piacosításának kialakítása szimulációs eszközökkel.

A legjelentősebb változás a *szolgáltatásokhoz jogosultsági alapon való hozzájutás felváltása a fogyasztói orientációra*. A létrejövő kapcsolatot a felek, tehát a közszolgáltató, amely önálló felelősséggel bír az elszámolás terén is, a szolgáltatást megrendelő, aki előzetesen stratégiát alkot, majd kontrollálja a szolgáltató teljesítményét, illetve a fogyasztó szerződésben rendezi. Mint minden közszolgáltatásnál, a hatékonyság belső mércéje elsősorban anyagi jellegű, így az új közmenedzsment kiemelt hangsúlyt fordít a tervezési és költségvetési rendszerek módosítására. Itt fontos kiemelni egy elvi kérdést a helyi közfeladatok ellátásának jogosultságával, felelősségével kapcsolatban. A New Public Management az önkormányzatot, mint közjogi szervezet értelmézi, azonban a decentralizáció inkább magára az önkormányzatiságra irányul, mint alapvető jogra, értve ez alatt társadalmi fogalmat, mint sem magát a közigazgatási szervezetet, akihez rendelik a feladatot.<sup>13</sup> Ez adja a lehetőséget arra, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete vagy közgyűlése átruhazza, ki- szervezze a feladatokat a társadalmi szereplők, mint például az egyház vagy a civil szféra számára. A továbbiakban több ponton is visszatérünk erre a gondolatra.

#### 4.2.3. A germán modell

A *germán modell* államaiban az önkormányzatok mind *közszolgáltatás-szervezési*, mind *közhatalmi (helyi jogalkotási és hatósági jogalkalmazási) feladatokat ellátnak*. A törvények ennek keretei között határozzák meg az önkormányzatok kötelező feladatait. Bizonyos feltételek teljesítése esetén a nagyobb önkormányzatok feladatait is átvállalhatják (alternatív feladatok). Az egyéb helyi közügyek tekintetében szabadon vállalhatnak feladatokat, ezek azonban nem veszélyeztethetik a kötelező feladatok ellátását. A germán modellben a helyi önkormányzatok szervei képviselik az államigazgatást is a településeken: a törvények és kormányzati rendeletek *államigazgatási feladatokat delegálnak az önkormányzati vezetőkre*, akik ebben az esetben nem a helyi közösség, hanem az állam képviselőjében járnak el.

Németország poroszból eredeztetett, az új közmenedzsmentre nagyban hasonlító irányvonalának legfontosabb momentumai, hogy *helyi szinten olyan szisztematikus rendszer működik, amelyre a központi hatalom nincs hatással, így politikai célok sem befolyásolják*

<sup>13</sup> Uo.

*a közfeladatok megszervezésének módjait.* Az erős jogi háttér komoly vállalati momentumokkal való kiegészítése elősegíti a közigazgatás racionális és progresszív működésének elősegítését. A gyakorlatban az önkormányzat 100%-os tulajdonában lévő Kft.-k végzik a közfeladatokat, így nem közhatalomként, hanem magánjogi alanyként rugalmasabb működési keretek szabályozzák az így hatékonyabb szolgáltatást

#### 4.2.4. Közszolgáltatásokra vonatkozó nemzetközi ajánlások és irányelvek

A közszolgáltatások megszervezése a mindenkori kormányzatok számára az egyik legfontosabb feladat, amelynek terjedelme, tartalma és megszervezési módja a nemzetközi szinten változatos képet mutat. Láthatjuk, hogy *az európai országok eltérő képet mutatnak az önkormányzati rendszerek struktúrája tekintetében, hasonlóképpen nem könnyű átfogó trendekre következtetni a közszolgáltatások megszervezése tekintetében sem.*

Közismert, hogy a helyi önkormányzatok szervezetével és működésével kapcsolatos jogi szabályozás nem része az *Európai Unió* joganyagának, nincsenek erre vonatkozóan közvetlen közösségi jogi rendelkezések. A tagállamok alkotmányos, közjogi berendezésének, a közigazgatás szerkezetének, *a helyi hatalomgyakorlás rendszerének kialakítása nemzeti belügy.* Az Unió tagállamaiban létező önkormányzati rendszerek az egyszintű önkormányzati rendszertől kezdve, a föderális berendezkedésű német, belga, osztrák rendszerek önkormányzati rendszerével bezárólag, nagyon változatos képet mutatnak.

Az Európai Unió tehát nem avatkozik be a tagállamok belügyeibe, azt viszont követelményként állítja fel, hogy *a szubnacionális struktúra átlátható legyen.* Az átláthatóság mellett a partnerség, szubszidiaritás, esélyegyenlőség mind olyan alapelvek, amelyek mentén a tagállamoknak szabályozniuk kell önkormányzati struktúrájukat.

*Az európai demokráciák közös jellemzője, hogy a demokratikusan működő helyi önkormányzatok a jogállami berendezkedés szerves részét alkotják, átfogó felelősségüknek köszönhetően a közfeladatok megoldásában is jelentős szerepet játszanak.*

*A nemzetközi trendeket, modelleket áttekintve megállapítható, hogy a közszolgáltatások megszervezésének rendszerét számos tényező befolyásolja: többek között a hatalom-megosztás gyakorlata, az adott ország államszerkezete, történelmi hagyományai, földrajzi, természeti, társadalmi, gazdasági adottságai, illetve a társadalmi viszonyok változásaiból fakadó kihívásokra adott válaszok.* Mindezekből következően számos jól működő megoldás alkalmazható eredményesen a közfeladatok ellátására, amikből minden országnak magának kell kialakítani saját összetett rendszerét.

Megállapítható, hogy *a közszolgáltatások megszervezésében az EU tagállamai ugyan-csak széles diszkréciós joggal rendelkeznek:* az Európai Unió alapvetően tagállami kompetenciaként kezeli, hogy mely tagállam mit ért közszolgáltatások alatt, és milyen gyakorlatot alakít ki a azok tekintetében.

*A közösségi jog* a tagállamok többsége által használt, de valójában többértelmű közszolgáltatásra vonatkozó fogalma helyett *az általános érdekű szolgáltatás, illetve az általános gazdasági érdekű szolgáltatás fogalmat alkalmazza.* Általános érdekű szolgáltatás olyan piaci (gazdasági) és nem piaci (egészségügyi, oktatási, szociális) szolgáltatásokat foglal magában, amelyeket a tagállami hatóságok általános érdekűnek minősítenek, és specifikus

közszolgáltatási kötelezettségként határoznak meg. De e körbe tartoznak az egyéb általános érdekű szolgáltatások is, mint például a hulladékgyűjtés és a vízellátás.

Európai szinten a közszolgáltatásokkal elsőként az *Általános érdekű szolgáltatások Európában* című dokumentum foglalkozott részletesen [COM(1996)443, EC]. A bizottsági közlemény meghatározza a *közszolgáltatások alapvető elveit*, melyek a következők: a *hozzáférhetőség, univerzalitás, egyenlőség, folyamatosság, minőség, átláthatóság és a fogyasztó részvételének (participáció) biztosítása*. Elismeri továbbá a transznacionális, illetve a tagállamok közötti szolgáltatások mellett, a helyi önkormányzatok által ellátott szolgáltatások létét is.

Az általános érdekű szolgáltatásokról szóló *Zöld Könyv* [COM(2003) 270] kiemeli, hogy a *szolgáltatások megszervezésének módja tagállamonként változik* a kulturális hagyományoktól, a történelmi és földrajzi viszonyoktól és a tevékenység jellegétől függően. Megállapítja még, hogy *az Európai Unió tiszteletben tartja a lehetséges keretek sokféleségét*, és a nemzeti, regionális és helyi szervek szerepét az állampolgári jólét biztosításában, ezenfelül a szolgáltatásminőség megválasztásának demokratikus útját.

A területi szervezés tekintetében a *Fehér Könyv* [COM(2004) 374] előírja, hogy *az általános érdekű szolgáltatásokat a polgárokhoz olyan közel kell megszervezni és irányítani, amennyire csak lehet*, és hogy a szubszidiaritás elvét szigorúan tiszteletben kell tartani.

Az Európai Unió tehát mindig is biztosította a tagállamok számára a minőségi szolgáltatások nyújtásához szükséges rugalmasságot, ugyanakkor *a lisszaboni szerződés (2007) új rendelkezéseket is bevezetett*. Egyrészt az Európai Unió működéséről szóló szerződés 14. cikkét, amely előírja, hogy az Unió és a tagállamok saját hatáskörükben és a szerződések alkalmazási körén belül gondoskodnak arról, *hogy az általános érdekű gazdasági szolgáltatások olyan elvek alapján és feltételek mellett működjenek, amelyek biztosítják rendeltetésük teljesítését*. Mindez lehetővé teszi, hogy az Európai Unió rendelet útján, elveket és feltételeket megállapító jogi aktusokat fogadjon el. Másrészt bevezetésre került az Általános érdekű gazdasági szolgáltatásokról szóló 26. jegyzőkönyv, amely – az elsődleges jog szintjén először – lefekteti az általános érdekű szolgáltatásokra vonatkozó alapelveket. Egyértelművé teszi, hogy az alapelveket a kérdéses szolgáltatások természetéhez kell igazítani, vagyis nem alkalmazható egységes megközelítés. Kiemeli továbbá a nemzeti, regionális és helyi hatóságok alapvető szerepét és mérlegelési jogkörét, elismeri a különböző általános gazdasági érdekű szolgáltatások sokféleségét, továbbá a gazdasági szolgáltatásokra vonatkozó közös *uniós értéként nevesíti a magas minőségi szintet, a magas fokú biztonságot és megfizethetőséget, az egyenlő bánásmódot, valamint az egyetemes hozzáférést és a felhasználói jogok előmozdítását*.

Szükséges még megemlíteni *Az általános érdekű szolgáltatások európai minőségi keretrendszerét* című közleményt (2011), amelyben a Bizottság egyetlen, minőségi keretrendszerbe foglalta az általános érdekű szolgáltatások területével kapcsolatos fellépéseit. Ezáltal biztosítható, hogy az uniós szabályozási környezet tovább erősítse az egységes piac szociális dimenzióját, jobban figyelembe vegye e szolgáltatások sajátos jellegét, és biztosítsa, hogy e szolgáltatások nyújtása során érvényesüljenek a minőség, a biztonság, a megfizethetőség, az egyenlő bánásmód, valamint az egyetemes hozzáférés és a felhasználói jogok előmozdításának az említett jegyzőkönyvben elismert értékei.

A fenti dokumentumok mellett az Európai Unió Alapjogi Chartája (2012/C 326/02) (36. cikk) – amelynek a lisszaboni szerződés a szerződésekkel egyenrangú jogi státuszt

biztosított – is alapvető jogosultságként kezeli a közszolgáltatások igénybevételének lehetőségét. Megfogalmazása szerint: „Az Unió – a nemzeti jogszabályokban és gyakorlatban foglaltak szerint és a szerződésekkel összhangban – elismeri és tiszteletben tartja az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokhoz való hozzáférést az Unió társadalmi és területi kohéziójának előmozdítása érdekében.”

Kiemelendő, hogy az európai uniós tagság együtt jár a közösségi jog elfogadásával és alkalmazásával, ez a kötelezettség természetesen kiterjed a közszolgáltatások területére is. *A közszolgáltatások szempontjából külön is kiemelhetők a versenyjogi és a finanszírozási szabályok, azonban ezek mellett, az egyes szakágazati közösségi, jogi rendelkezéseket is figyelembe kell venni.* Megállapítható az is, hogy e rendelkezések a közszolgáltatást biztosító helyi önkormányzatok számára is irányadónak kell tekinteni. Ki kell ugyanakkor emelni, hogy közösségi szinten legalább annyira fontosak azok az elvek, értékek és minőségek, amelyek nem bírnak jogi kötelező erővel, de indirekt módon mégis követendők minősíthetők.

*Az Európa Tanács* célkitűzéseit összefoglaló, a demokratikus értékek megőrzését, fejlesztését és terjesztését szolgáló dokumentum a *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája*. A Chartához Magyarország a kelet-európai országok közül elsőként csatlakozott, és a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban létrejött egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvénnyel tette közzé. Preambuluma rögzíti, hogy a helyi önkormányzatok minden demokratikus rendszer egyik alapintézményét képezik, amelyek révén az állampolgárok helyi szinten, közvetlenül gyakorolhatják a közügyekben való részvételi jogukat. *A hatékony és az állampolgárokhoz közelálló igazgatási struktúra csak a tényleges hatáskörrel rendelkező önkormányzatok működése során biztosítható.* A közszolgáltatások területi szervezésével kapcsolatban kíváncsalmként fogalmazódik meg a helyi ügyek polgárokhoz legközelebbi intézésének biztosítása: előírás ugyanis, hogy a közfeladatokat elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. *A helyi önkormányzati feladatok ellátásában előírja a lehető legnagyobb diszkrecionális mozgásteret,* valamint az önkormányzatok együttműködési, társulási jogának biztosítását.

A *Nemzetközi Valutaalap (IMF)* tevékenységének három fő pillére a gazdaságpolitikai felügyelet, a szakértői segítségnyújtás, illetve a hitelnyújtás. Az országjelentésekben, ajánlásokban, munkaanyagokban elsősorban az állami kiadások (közszolgáltatások) szerkezete, azok hatékonysága jelenik meg. Helyi, önkormányzati kiadásokkal és közszolgáltatásokkal csak érintőlegesen foglalkoznak a dokumentumok. Kiemelendő, hogy *az IMF Magyarország számára javasolt strukturális reformok visszatérő eleme az önkormányzati szektor kiadásainak hatékonyságnövelése,* az önkormányzatok hitelfelvételeinek, adósságszolgálatának fenntarthatóvá tétele. Ezért ajánlotta például Magyarország számára az oktatásban foglalkoztatottak számának csökkentését, kisiskolák összevonását, egyes helyi szolgáltatások és a kórházak privatizálását, a szociális és egészségügyi kiadások elkülönítését. Az *OECD* az 1960-as évek eleje óta végez kutatásokat, és ajánlásokat fogalmaz meg különböző gazdasági és társadalmi kérdésekben. A szervezet a *helyi közszolgáltatások elhelyezésére vonatkozóan több kiadványában is jó gyakorlatokat fogalmaz meg* (például *Territorial Reviews*). Erre jó példa a szlovén helyi közszolgáltatások delegálásának kialakítására vonatkozó gyakorlat (OECD, 2011). *Az ajánlás kiemeli a települések közötti kooperációt a közösen irányított és részben finanszírozott testületek formájában,* amelyek a részt vevő települések számára biztosítanak, illetve szerveznek bizonyos közszolgáltatá-

sokat. Az OECD megállapításai alapján az Európai Unión belül Magyarországon az egyik legkisebb az egy településre jutó átlagos lakosság száma, így a méretgazdaságosság kérdését nagyon fontos szempontnak tekintik. *Javaslatokat is megfogalmaztak annak érdekében, hogy minél gördülékenyebb lehessen a feladatellátás és feladatátvállalás folyamata az önkormányzatok és a központi kormányzat között.* Kiemelt kérdés az önkormányzatok felelősségi köre, a lakossággal való párbeszéd és az információáramlás, egyrészt a központi kormányzat és az önkormányzatok között, másrészt az önkormányzatok között, mert e kérdésekben vannak problémák az OECD (Goglio, 2007) szerint. A helyi közszolgáltatásokkal kapcsolatban az OECD is javasolta a helyi közszolgáltatások PPP (public-private partnership: köz- és magán-együttműködés) konstrukcióban történő ellátását, ami további lehetőséget adhat a közszolgáltatások minőségének javítására (OECD, 2007). Az *Egyesült Nemzetek Szervezete* számos aspektusból közelíti meg a helyi közszolgáltatásokat. A leggyakrabban előforduló témák egyike a közegészségügy kérdése. A fellelhető javaslatok, programok, keretek többsége az Európán kívül eső országokkal foglalkozik, de természetesen akadnak kivételek. Az ENSZ Fejlesztési Programja a nyugat-európai országokban készül, ezeket a „kódexeket”, mintákat általános érvényűnek tekinthetjük. Európa déli, délkeleti részén történő átalakulási folyamatok eredményeképpen, a helyzetfeltáró dokumentumok segítséget jelentettek a térség közszolgáltatásainak jobb megismerésében.

Összességében megállapítható, hogy *a nemzetközi dokumentumok jellemzően ajánlásokat, elveket, követendő értékeket határoznak meg.* Közös, visszatérő elemük a partnerség, az átláthatóság, a fogyasztói érdekek védelme mellett a diszkriminációmentesség és az esélyegyenlőség. Hangsúlyozni szükséges ugyanakkor, hogy az egyes elveket és modelleket valamennyi ország az egyéni sajátosságait mérlegelve, és széleskörű társadalmi konszenzus figyelembe vételével alkalmazza.

### Ellenőrző kérdések

1. Mi nevezünk közszolgáltatásnak? Próbálja meg saját szavaival összefoglalni, esetleg helyezze be a tankönyv által bemutatott rendszerekbe! Indokolja megfogalmazását!
2. Milyen altípusai vannak a közszolgáltatásoknak? Mutassa be ezeket!
3. Mutassa be a közszolgáltatások szervezésének főbb modelljeit! Térjen ki különbségekre! Esetleg vesse össze a korábbi fejezetben bemutatott önkormányzati modellekkel!

## 5. A helyi önkormányzatok által ellátott feladatok rendszere

### 5.1. Önkormányzati feladatok és hatáskörök

A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköri rendszere ismertetésénél célszerű az Alaptörvény 31. cikkéből kiindulni, amely a helyi önkormányzatok működésének kettős célját nevesíti: ez egyrészt a *helyi közügyek* intézése, másrészt a *helyi közhatalom* gyakorlása. Alaptörvényünk tehát elsődlegesen a helyi közügyek intézését rendelte a helyhatóságok feladatkörébe. Az Möt. 4.§-a szerint a helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.

A fenti fogalom csak az alapvető keretek kijelölését szolgálja, mivel egzaktan sosem lehet pontosan definiálni, hogy mely ügycsoportok sorolhatók a helyi önkormányzatok feladatkörébe tartozó helyi közügynek. Az Alaptörvény a nemzetközi gyakorlattal összhangban nem biztosít kizárólagosságot a helyhatóságoknak minden helyben jelentkező közügy intézésére. A helyi önkormányzatok által ellátandó feladatnak (helyben intézendő közügynek) az tekintendő, amelyet a *törvényalkotó annak minősít*, illetve amelyet a *helyi önkormányzat önként felvállal*.

*Magyarországon az önkormányzati rendszer kiépülése során a helyi önkormányzatok meghatározó szerepet kaptak a helyi közszolgáltatások biztosításában.* Szolgáltató funkciójuk sokszor erőteljesebb volt, mint más fejlett európai országban. Ennek oka, hogy számos területen, a piacgazdasági követelményekre hivatkozva, az állam kivonult a feladatellátásból, illetve a magánszféra, a civil szervezetek pedig csak fokozatosan vállaltak egyre nagyobb szerepet az adott terület igényeinek kielégítésében. Ebben az időszakban az állami szerepvállalás meghatározásakor *elsődlegesen a decentralizáció elve volt.* Viszont, esetenként nem mérlegelték megfelelően ennek hatását, korlátait, különösen az önkormányzatok teherbíró képességét. A döntéshozók nem minden esetben vizsgáltak érdemi alternatívákat, nem vették figyelembe, hogy a decentralizáció alkalmazása nem mindenütt célszerű. A helyi önkormányzatok széles feladat- és hatásköri rendszere nem volt összhangban a gazdaság teljesítőképességével, az ágazati reformok elmaradtak, hiányoztak a hatékony feladatellátást biztosító intézkedések, így a 2010-re felhalmozódó gondok lényegében gazdaságilag ellehetlenítették a helyi önkormányzatokat.

A 2010-ben elkezdett *önkormányzati reform alapvető célja* volt egy modern, költség-hatékony, feladatorientált önkormányzati rendszer kiépítése. E cél részét képezte az egyes közszolgáltatások biztosítása terén az *állam és a helyi önkormányzatok közötti munkamegosztás újradefiniálása.* Az Möt.-ben a tovább már nem halasztható ágazati reformok számára megfelelő feladattelepítési és -ellátási elveket kellett kidolgozni, alkalmassá téve az önkormányzati rendszert a megújult struktúrák szerinti feladatellátásra.

Az Möt. elfogadása megteremtette az általános szervezeti és működési keretet ahhoz, hogy a *közfeladatok ellátásában egészségesebb munkamegosztás alakulhasson ki az állam*



és a helyi önkormányzatok között, hogy a helyhatóságok valóban csak azokat a feladatokat lássák el, amelyek megoldására képesek. Az ágazati törvénykezés már erre figyelemmel strukturálta újra az önkormányzati feladat- és hatásköröket, amelyek száma így csökkent. A nagy ellátórendszerek működtetésében (oktatás, egészségügy, szociális ágazat) az állam a korábbinál jóval *nagyobb szerepet vállal*. Többek között állami feladat lett a tűzoltóságok működtetése, a vízellátás egy része, valamint a hulladékgyűjtés meghatározott szegmense is.

Utalni kell arra, hogy *a szakmai szempontok mellett a politikai mérlegelés is mindig jelen lesz az önkormányzati feladat- és hatáskörök meghatározásánál*. Ennek helyes működése, az államrendszer egészének átalakulásával összhangban, csak tudatos koncepció mentén történhet, reagálva a változások által támasztott kihívásokra.

A helyi önkormányzatok feladatai tehát alapvetően a helyi közhatalom gyakorlásához és a közfeladatok ellátásához kötődnek. Az alábbiakban ismertetjük a helyi önkormányzatok és szerveik által ellátott feladat- és hatásköröket, amelyek elsődlegesen két nagy csoportra oszthatók: *önkormányzati*, ezen belül *kötelező* és *önként vállalt*, valamint *államigazgatási* feladat- és hatáskörökre.

### 5.1.1. Kötelező önkormányzati feladat- és hatáskörök

Az önkormányzatiság lényegét jelentő helyi közügyek ellátását a modern államok többségében elsődlegesen *a jogalkotó telepíti a helyhatóságokra, mégpedig kötelező jelleggel*. Ez garanciát jelent a választópolgároknak arra, hogy a helyi önkormányzatok biztosítják számukra az alapvető közszolgáltatásokat, továbbá arra is, hogy azok köre, mértéke, színvonala nem kizárólag helyi döntésen alapul.

*A kötelező önkormányzati feladatok köre nem csak az egyes európai országokban különbözik egymástól, de országon belül is változhat időszakonként, rendszere átalakulhat az ország gazdasági, társadalmi fejlődésével összefüggésben.*

Mindezeket figyelembe véve helyben intézendő közügynek az minősül, amit a törvényalkotó annak minősít (kötelező önkormányzati feladatok), továbbá az, amit a helyi önkormányzat képviselő-testülete önként felvállalt (fakultatív önkormányzati feladatok). Az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdése a jogforrási szintet is meghatározza: rögzíti, hogy *helyi önkormányzat számára kötelező feladat- és hatáskört kizárólag törvény állapíthat meg*. E cikk rendelkezik a kötelező feladat telepítésének másik fontos követelményéről, amely szerint *a helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához, azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult*.

A fenti rendelkezésnek *garanciális jelentősége van, mert amellet, hogy csak törvény számára teszi lehetővé kötelező önkormányzati feladat telepítését, forrásbiztosítási kötelezettséget is előír*. Az Országgyűlés elsődlegesen a központi költségvetésen keresztül tesz eleget ennek az alaptörvényi kötelezettségének, de ide sorolandók mindazon intézkedések, amelyek támogatást nyújtanak, bevételt határoznak meg, vagy más vagyoni hozzájárulásról rendelkeznek. Az Alaptörvény tartalmilag a korábbi alkotmányi szabályozással azonos módon határozza meg az anyagi feltételeket, mint az ellátott feladatokkal arányban álló biztosítás kötelezettségét. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy az arányosság vizsgálatánál a helyi önkormányzatok *teljes*

*bevételi rendszerét kell figyelembe venni, önmagában az nem alapozza meg az Alaptörvény megsértését, ha valamely kötelező feladat meghatározásához nem kapcsolódik közvetlen költségvetési támogatás. Ebből következően az Országgyűlésnek viszonylag széles mozgástere van a források biztosításában, azonban ezzel együtt jelentős a politikai felelőssége, hiszen a rendelkezésére álló keretek között úgy kell kialakítania a kötelező feladatok támogatási rendszerét, hogy az színvonalas szolgáltatás biztosítását tegye lehetővé a polgárok számára.*

*A kötelező önkormányzati feladat- és hatáskörök kapcsán szükséges leszögezni, hogy azok telepítésére elsődlegesen az ágazati törvények hivatottak az általuk szabályozott társadalmi viszony részeként. Álláspontunk szerint az Alaptörvényben, illetve az Mötv.-ben a hatáskör telepítés elveit, a hatáskörök ellátására vonatkozó keretszabályokat, valamint a helyi közhatalom gyakorlásához szükséges általános hatásköröket kell meghatározni (például rendeletalkotás, intézményalapítás), nem pedig a konkrét hatásköröket (például közterület tisztántartása és rágcsálómentességének biztosítása). Indokolt elmondani azt is, hogy a fenti tételeket szakmai körökben kevesen vitatják, ennek ellenére az Ötv.-ben és az Mötv.-ben sem sikerült vegytisztán érvényt szerezni ennek az álláspontnak. A korábbi szabályozáshoz képest kétségtől jobb megoldás szerepel az Mötv. 13. § (1) bekezdésében, amely a kötelezően ellátandó feladatcsoportokat tartalmazza.*

*Ismételten hangsúlyozni szükséges, hogy a megjelölt jogszabályhelyen felsoroltak nem konkrét hatáskörök, hanem feladatcsoportok. A konkrét hatáskörök telepítésére további szabályozásra van szükség. Ezt támasztja alá az Mötv. 14.§ (1) bekezdése, amely szerint a fentiekben meghatározott feladatok ellátásának részletes szabályait (ha e törvény másképp nem rendelkezik) jogszabályok tartalmazzák (a megjelölt feladatkörök szinte mind egyikét külön törvény szabályozza).*

*Rögzíteni szükséges azt is, hogy a megjelölt feladatcsoportok nem minden elemét kell önkormányzati hatáskörként meghatározni, de nem lehet az önkormányzati szerepvállalást a teljes feladatkör tekintetében kizárni. Az Mötv. 13. §-a lényegében az önkormányzati működés egyik garanciális rendelkezése, mert az itt megjelölt feladatköröket a helyi önkormányzatoktól csak abban az esetben lehet elvonni, ha az Országgyűlésben megteremthető a minősített szavazattöbbséget eredményező konszenzus.*

*Az Mötv. idézett rendelkezése nem taxatív felsorolás, ezt támasztja alá a felvezető részben szereplő különösen kitétel, valamint a (2) bekezdés szabályozása, amely szerint a törvény más helyi önkormányzati feladatot is megállapíthat. Az egyes önkormányzati feladat- és hatásköröket jellemző módon az ágazati törvények tartalmazzák. Fontos megjegyezni, hogy az Mötv. kivételesen tartalmaz konkrét hatásköröket is (például a helyi közbiztonságról való gondoskodás, parkolási közszolgáltatás biztosítása), elsősorban ott, ahol a szaktörvény rendszerébe nehezen illeszthető be az adott feladat, vagy hosszú távon kívánják az adott közszolgáltatást az önkormányzati szervezetrendszeren belül tartani, és ennek biztosítékát az Mötv. módosításához szükséges minősített többségben látják. Indokolt utalni arra, hogy ez utóbbi nem jó megoldás. Egyrészt egy ágazat koherens rendszeréből kiemel egy hatásköri elemet, amely nehezíti a jogalkalmazást, másrészt a minősített többség hiánya megakadályozhatja a kérdés ésszerűbb szabályozását (erre volt már példa az Ötv.-ben).*

### 5.1.2. Az önként vállalt feladat- és hatáskörök

A helyi önállóság természeténél fogva feltételezi azt, hogy az önkormányzat a helyi sajátosságokra alapozva megfogalmazza az adott közösség sajátos igényeit és a törvény által kötelezően ellátandó hatáskörökön kívül önként vállalhatja azok megoldását. *A fakultatív feladatvállalás lehetőségét az Mötv. 10. § (2) bekezdése tartalmazza* több feltétel megfogalmazásával.

Elsőként azt szükséges kiemelni, hogy valamely *helyi közügy önkéntes vállalására kizárólag a képviselő-testület, vagy a választópolgárok közössége helyi népszavazással jogosult*. A másik fontos feltétel, hogy csak *azon közügyek* ellátását lehet fakultatív módon vállalni, *amelyeket jogszabály nem utal valamely szerv kizárólagos hatáskörébe* (például pénzügyi tevékenység). Itt a kizárólagosságon van a hangsúly, mert ebben az esetben a jogszabály valamely szervnek, szervtípusnak az adott területen monopóliumot kíván biztosítani, például a jogállami követelmények érvényesítése érdekében (igazságszolgáltatás).

*A harmadik kitétel, hogy az önként vállalt helyi közügy megoldása ne veszélyeztesse a kötelező feladatok ellátását.* Az Ötv. korábbi szabályozása is megfogalmazta ezt a követelményt, de a gyakorlatban nem lehetett pontosan meghatározni, hogy mikor sérül a törvényi előírás, így nem volt ritka, hogy a kötelező feladatok rovására valósultak meg egyes önkéntes feladatellátáshoz kapcsolódó fejlesztések. Az Mötv. új szabályozása a korábbi tapasztalatokra alapozva ezért a fentiekben megjelölt általános megfogalmazást kiegészítette, és előírta, *hogy a fakultatív feladatok finanszírozása csak a saját bevételek, vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges*. A saját bevételek körét az Mötv. 106. § (1) bekezdése határozza meg, a külön forrásokat pedig a költségvetési törvény tartalmazza, amely néhány társadalmilag fontos feladathoz nyújt támogatást, ha azok ellátását a helyi önkormányzat önként vállalja (például színházak fenntartása, zenekar működtetése). A fakultatív feladatellátással kapcsolatos fontos szabály, *hogy az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabályt nem sért*. Ez a rendelkezés lehetővé teszi a helyi önkormányzat számára, hogy a helyi igényekhez igazodva szervezze meg az önként vállalt feladat ellátását. A célszerűségi szempontokat illetően mérlegelési lehetősége széles körű, de *a jogi kereteket nem lépheti át*, tevékenysége, döntése nem lehet jogszabállyal ellentétes. Itt hívjuk fel a figyelmet arra, hogy a fakultatív feladatvállalás szabályai a helyi önkormányzatok és más szervek viszonylatában értelmezendők, az önkormányzatok közötti feladatmozgásra más rendelkezések az irányadók.

### 5.2. Államigazgatási feladat- és hatáskörök

A helyi önkormányzati szervek a helyi közügyek intézésén túl jelentős szerepet játszanak az *államigazgatási feladatok ellátásában*, az alapvető közigazgatási szolgáltatások egy részét is a helyhatóságok biztosítják a polgárok számára. E feladat- és hatáskörök nem tekinthetők az önkormányzat sajátjának, lényegében az állam bízta meg az önkormányzatot, illetve annak tisztségviselőit, szerveit a hatáskör ellátásával. Azon területekről van szó, amelyeken indokolt az országosan egységes, azonos eljárás. Nincs helye mérlegelésnek, különbségtételnek. E hatáskörök a polgárok alapvető életviszonyait érintik, és gyakoriságuk megalapozza az önkormányzati szervezetrendszer által történő ellátásukat.

*Az államigazgatási feladatok, hatáskörök telepítésének egyik legfontosabb alapelve, hogy azokat lehetőség szerint az állampolgárokhoz legközelebb lévő szervek lássák el, magasabb szintre csak gazdaságossági, szakszerűségi okokból kerüljenek.*

Ennek alapját is az Alaptörvény teremti meg 34. cikkének (3) bekezdésében, amely szerint 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.

Ezzel az Alaptörvény megőrzi azt az eddig is létező rendszert, hogy a polgármester, illetve a megyei képviselő-testület elnöke kizárólag törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet alapján kivételesen elláthat az önkormányzati feladatokon és hatáskörökön kívül államigazgatási feladat- és hatáskört is. Ezek a hatáskörök elsődlegesen a honvédelemmel, a katasztrófavédelemmel, illetve a polgári védelemmel kapcsolatosak, amely ügyekben közérdekből fontos, hogy a település vagy a megye első embere rendkívüli helyzet esetén összefogja az adott közösséget. Ennek megfelelően tehát az államigazgatási hatáskörök telepítése egyrészt azt szolgálja, hogy a feladatok ellátása a lakosság részére közvetlenül elérhető legyen, másrészt a haladéktalan intézkedést kívánó ügyekben (katasztrófavédelem, honvédelem) helyben, késedelem nélkül lehessen eljárni a szakmai szabályok előírásainak megfelelően.

*Az Alaptörvény módosításával megnyílt a lehetőség arra is, hogy a jogalkotó államigazgatási feladat- és hatáskört állapíthasson meg a képviselő-testület hivatalának vezetője, illetve ügyintézője számára. A képviselő-testület hivatalának ügyintézője az Alaptörvény szerint saját jogon jogosult ilyen ügyek intézésére. Ilyen feladatot lát el például az anyakönyvvezető.*

Az Möt. 18. §-a az államigazgatási hatáskörökkel kapcsolatban további szabályokat állapít meg az alábbiak szerint:

„Ha törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző, valamint a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézője

- számára államigazgatási feladat- és hatáskört állapít meg, vagy
- honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófaelhárítási ügyekben az országos államigazgatási feladatok helyi irányításában és végrehajtásában való részvételét rendeli el, az ellátásukhoz szükséges költségvetési támogatást a központi költségvetés biztosítja.

Ha a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző, valamint a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézője államigazgatási feladat- és hatáskörében jár el, a képviselő-testület, közgyűlés nem utasíthatja, döntését nem bírálhatja felül.”

Az idézett rendelkezések meghatározzák a hatáskör telepítéshez szükséges jogforrási szintet, illetve azon önkormányzati szerveket, amelyek a hatáskörök címzettjei lehetnek. *Államigazgatási ügyekben az egyszemélyi felelősség elve érvényesül, így testületi szervek nem vesznek részt az ügyintézésben.* Figyelemmel arra, hogy az államigazgatási feladatokat az állam utalja ki a törvényben meghatározott önkormányzati szervekre, a képviselő-testületnek nem lehet beleszólása azok intézésébe, ezt az Möt. fentebb idézett szabálya kimondja. Az államigazgatási hatáskör gyakorlásával kapcsolatos felügyeleti viszonyokat ennek megfelelően nem az Möt., hanem a közigazgatási eljárásról szóló tör-

vény szabályozza, az *első fokú döntések elleni jogorvoslatok is az államigazgatási szervezetrendszerben kerülnek elbírálásra* (általában kormányhivatal). Lényeges új szabály, hogy az Möt. rendelkezik arról, hogy az államigazgatási feladatok ellátásához szükséges költségvetési támogatást a központi költségvetés biztosítja. Sajátos szabályozást tartalmaz az Möt. 22. § (6) bekezdése, amely lehetővé teszi, hogy *törvény, illetve törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet egyes államigazgatási ügyek intézésére a főváros egészére kiterjedő illetékességgel felruhazza a főpolgármestert*.

Szükséges megjegyezni, hogy 1990 után az államigazgatási hatáskörök jelentős része az önkormányzati szervezetrendszerben került megoldásra, a hatáskörök általános címezettje a jegyző volt. 2010 után e területen is változás történt, hiszen 2012. január 1-jével létrejöttek a járási hivatalok, amelyek az államigazgatási ügyek számottevő részét vették át a jegyzőktől. (okmányirodai feladatok, gyámügyi hatáskörök), így e területen is nőtt az állami szerepvállalás, de továbbra is jelentős számú ügyet intéznek a helyi önkormányzatok arra feljogosított szervei.

*Az Möt. új szabályozása lehetővé teszi, hogy a helyi önkormányzat – törvényben meghatározott esetekben – az állammal kötött külön megállapodás alapján is elláthasson állami feladatokat.* A jogalkotó ezzel a szabályozással rugalmas lehetőséget teremtett arra, hogy az adott hatáskör gyakorlásának általános rendjétől különleges körülmények fennállása esetén el lehessen térni. A megállapodásban arra is lehetőség nyílhat, hogy a felek egyedileg határozzák meg a feladat ellátásának különleges szempontjait. *Garanciális szabály, hogy a megállapodásban a feladat ellátásának forrásáról is rendelkezni kell.*

### 5.3. A kötelező önkormányzati feladat- és hatáskörök differenciált telepítése

#### 5.3.1. Általános követelmények

Az 1990-ben létrejött önkormányzati rendszer kiemelt jelentőségű eleme volt, hogy *minden település számára lélekszámtól függetlenül biztosította a helyi önkormányzás jogát*. Az új alaptörvényi szabályozás és az Möt. is a megőrzendő alapértékek közé sorolta a fentieket. A közfeladatok ellátásában játszott erős önkormányzati szerepvállalás érdemi kompetenciákkal rendelkező önkormányzati rendszert feltételez, amelynek meghatározó elemei a települési önkormányzatok. E helyhatóságok állnak a legközvetlenebb kapcsolatban választópolgáraikkal, ezért a helyben biztosítható közszolgáltatásokat – ide értve az alapvető közigazgatási ügyek intézését is – *a települési önkormányzatokhoz indokolt* telepíteni. Nem hagyható azonban figyelmen kívül a magyar önkormányzati rendszer azon sajátossága, hogy minden település rendelkezik a helyi önkormányzás jogával. Így minden település választópolgárainak közössége maga rendezheti helyi közügyeit, minden településen választanak képviselő-testületet, polgármestert. Ez kétség kívül pozitív, hiszen minden településen biztosítottak a helyi hatalomgyakorlás feltételei, ugyanakkor ez a helyzet számos problémát magában hordoz.

Nem igényel különösebb bizonyítást, hogy *az alacsony lélekszámú települések gazdasági teljesítőképessége korlátozott*, ezért nem képesek minden közszolgáltatás önálló, hatékony biztosítására. A fenti adottságokra tekintettel a kötelező önkormányzati hatáskörök meghatározásánál figyelemmel kell lenni az egyes önkormányzatok eltérő teherbíró képes-

ségére. *Erre elvi alapot az Mötv. 11. § (1) bekezdése teremt, amikor rögzíti, hogy az egyes önkormányzati típusoknak – 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 hasonló adottságú európai országok gyakorlatát alapul véve, az elaprózódott településszerkezetből fakadó hátrányok kiküszöbölésének egyik célravezető megoldása a *hatáskörök differenciált telepítése. Ennek két síkja jelenik meg az Mötv.-ben:* egyrészt az egyes önkormányzati típusok rendeltetésének rögzítése meghatározó az ellátandó feladatkörök telepítésénél, másrészt a jogalkotó rendelkezett a differenciált hatáskör-telepítés általános követelményéről, illetve annak feltételeiről, amely az Mötv. 11. § (2)–(3) bekezdésében jelenik meg az alábbiak szerint:

„Törvény a kötelező feladat- és hatáskör megállapításánál differenciálni köteles, figyelembe véve a feladat- és hatáskör jellegét, a helyi önkormányzatok eltérő adottságait, különösen

- a gazdasági teljesítőképességet,
- a lakosságszámot,
- a közigazgatási terület nagyságát.

Jogszabály a hatáskör telepítésével egyidejűleg meghatározza a feladat- és hatáskörellátáshoz szükséges minimális szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételeket.”

A korábbi szabályozás ugyan ismerte a differenciált hatáskör-telepítés jogintézményét, de arról némileg másként rendelkezett. A legjelentősebb különbség, hogy a differenciálásra (többlet kötelező feladatok megállapítására) csak lehetőséget biztosított és a jogalkotóra bízta, hogy azzal élnek-e, és milyen mértékben. Meggyőződésünk, *hogy az önkormányzati rendszer válságához az is jelentős mértékben hozzájárult, hogy az ágazatok többsége egyáltalán nem vette figyelembe az önkormányzatok eltérő adottságait,* és esetenként ugyanazon közszolgáltatások ellátását várta el a kétszáz lelkes falutól, mint a kétszázézeres nagyvárostól.

Jelentős előrelépésnek tartjuk, *hogy az Mötv. már nem gyenge óhajként, hanem kötelezettségként írja elő a hatáskörök differenciált telepítését.* Ehhez szempontokat is meghatározott, igaz nem taxatív felsorolásként, de megjelölte a legfontosabbakat. *Első helyen a feladat- és hatáskör jellegét emelte ki,* mert az egyes kötelezően biztosítandó közszolgáltatások tartalma igen eltérő, optimális üzemméretük jelentős mértékben különbözhet (például más az óvodai ellátásnál, és más az egészségügyi alapellátásnál). *A differenciált telepítést meghatározó másik tényezőcsoportot a helyi önkormányzatok eltérő adottságai jelentik.* Teljes körű felsorolás itt sem adható, de a jogalkotó a legjellemzőbbeket feltüntette (a lakosságszámot, a gazdasági teljesítőképességet, a közigazgatási terület nagyságát), amelyek megalapozhatják a differenciálást. Megjegyzendő, hogy az Mötv. hatályba lépése óta elfogadott ágazati törvények általában már alkalmazták a differenciált hatáskör-telepítés követelményét (például az oktatásban, a szociális igazgatásban) a lakosságszámhoz kötve az eltérő kötelezettségeket. Ez a mennyiségi mutató a hatáskörök jó részénél megfelelő alapot ad az elkülönítésre, mivel többségében felesleges lenne egy bonyolult, sok összetevős képlet kidolgozása, amely csaknem ugyanazzal a hatásfokkal alkalmazható.

Mind az önkormányzatok, *mind az önkormányzati közszolgáltatásokat igénybe vevők, mind pedig a helyi önkormányzatok ellenőrzését, felügyeletét ellátó szervek részére rendkívül fontos, hogy világos legyen a kötelező önkormányzati feladat tartalma, az ellátandó*

*közszolgáltatás terjedelme, feltételei.* Ezt a célt szolgálja az Möt. 11. § (3) bekezdése, amely szerint *a hatáskör-telepítéssel egyidejűleg meg kell határozni a feladat- és hatáskörellátáshoz szükséges minimális szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételeket.* A hatáskör telepítése, mint kifejtettük, törvényben lehetséges, a szakmai szabályok meghatározása azonban történhet alacsonyabb szinten is, de csak jogszabályban. A törvényi rendelkezésekre figyelemmel azonban fontos követelmény az egyidejűség, mert egy-egy társadalmi viszony átfogó szabályozásának részeként az önkormányzati feladat meghatározása jellegeből fakadóan gyakran igen lényegre törő (például az óvodai ellátás biztosítása), de *részletesen szükséges azt is meghatározni, hogy az adott közszolgáltatás (feladat) mit foglal magába, milyen épületben folytatható, milyen személyi feltételeket szükséges biztosítani,* és még hosszban sorolhatnák a lényeges elemek. Ezek ismerete nélkül a feladat ellátásához kapcsolódó források sem tervezhetők meg, pedig alaptörvényi követelmény azok biztosítása.

Hangsúlyozni szükséges, hogy *a szakmai szabályok rendkívül változatos képet mutatnak.* Egyes ágazatokban ezek viszonylag pontosan kimunkáltak, míg másutt a szabályozás hiányos, illetve elnagyolt. Részletes, feltáró vizsgálatok indokoltak annak érdekében, hogy pontos képet kapjunk a jelenlegi helyzetről. Általánosságban is leszögezhető, hogy *a feladatfinanszírozás csak akkor működhet megfelelően, ha valamennyi kötelező feladat vonatkozásában kidolgozottak a személyi, tárgyi, gazdasági feltételek.* Felhívjuk a figyelmet arra is, hogy a feltételek meghatározása során csak *reális, teljesíthető kritériumokat lehet meghatározni,* amelyek ellátásához a szükséges források rendelkezésre állnak. Mint utaltunk rá, az önkormányzati rendszer válságához jelentős mértékben hozzájárult az, hogy *az ágazati törvények nem vették megfelelően figyelembe a helyi önkormányzatok teljesítőképességét,* valamint olyan szakmai követelményeket határoztak meg, amelyek teljesítéséhez sem a személyi, sem a tárgyi feltételek nem álltak rendelkezésre.

Ezen időszak tapasztalataira alapozva került átalakításra az állam és az önkormányzatok közötti munkamegosztást, illetve törvényi szinten lett rögzítve a differenciált hatáskör-telepítés követelménye. *A jövő fontos feladata a hatáskör-telepítés lezárása után a szakmai követelmények teljes körű, pontos rögzítése, a finanszírozási megoldások finomhangolása, valamint a gyakorlati tapasztalatok folyamatos figyelemmel kísérése, és szükséges korrekciók elvégzése.*

### 5.3.2. Az egyes önkormányzati típusok szerepe a feladatellátásban

Az Möt. szabályozásának egyik új eleme, hogy meghatározza *az egyes önkormányzati típusok alaprendeltetését.* A rövid definíciók az ágazati jogalkotás számára biztosítanak támpontokat a hatáskör-telepítéshez, amelyek a differenciálás másik dimenzióját adják.

#### 5.3.2.1. A községi, nagyközségi, a városi, és a járasszékhely városi önkormányzat

A magyar településszerkezetben sajátosságából fakadóan legnagyobb számban a *községek* lelhetők fel (nagyközségekkel együtt 2809 ilyen státuszú település van), ezek között is jelentős súlyt képviselnek az alacsony lélekszámú települések. A KSH adatai szerint a 2365 településen a lakosság száma kevesebb 2000 főnél. Ez a települések 75%-át jelenti.

Az Möt. 20. § (1) bekezdése *a községeket homogén csoportnak kezelve*, az ilyen típusú önkormányzatok rendeltetéseként azon feladatok kötelező ellátását határozta meg, amelyek *a helyi lakosság alapvető létfeltételeit, illetve az ehhez szükséges közszolgáltatások közvetlen igénybevételének lehetőségét biztosítják*: „a községi önkormányzat köteles ellátni mindazokat a törvényben meghatározott feladatokat, amelyek a helyi lakosság alapvető létfeltételeit, az ehhez szükséges közszolgáltatások közvetlen igénybevételének lehetőségeit biztosítják”. E körbe sorolhatók a település üzemeltetéséhez kapcsolódó feladatok (például a temető fenntartása, a közvilágítás, a közterületek karban tartása), vagy olyan elengedhetetlen szolgáltatások biztosítása, mint a házi orvosi ellátás, alapfokú szociális ellátások.

*E definícióból nem következik, hogy minden ellátást a legkisebb településeken is helyben és önállóan kellene biztosítani* (ez gazdaságtalan és sok esetben teljesen ésszerűtlen lenne), de a döntési lehetőség helyben van. Természetesen a döntés meghozatala során figyelemmel kell lenni az adott közszolgáltatásra vonatkozó ágazati feltételekre (például a házi orvosi körzetek nagyságát törvény rögzíti) is. Érdemes tisztában lenni azzal, hogy az Möt. rendelkezést tartalmaz a nagyközségi önkormányzatról, azonban ma ez már csak cím (korábban a körjegyzőségek működésénél, illetve a várossá nyilvánításnál volt jelentősége), amelyet használhatnak a törvény hatályba lépése előtt nagyközségi címmel rendelkező települések, továbbá amelyek területén legalább 3000 lakos él.

Az elmúlt negyedszázadban a várossá nyilvánítási eljárások következtében lényegében megduplázódott a városok száma: ma 322 város és 23 megyei jogú város van Magyarországon. A napjainkra kialakult városállomány ugyanakkor igen eltérő adottságokkal rendelkezik. A város, mint kategória elsősorban cím, amelyet a település lakosság száma, gazdasági és infrastrukturális fejlettsége, a városban elérhető szolgáltatások, továbbá a környező településekre gyakorolt hatása, vonzása (például foglalkoztatásban) alapoznak meg. *A helyi önkormányzati rendszerben kizárólag az ellátott feladatok különböztetik meg a városokat a községi önkormányzatoktól.* A városokon belül külön kategóriát képviselnek a járasszékhely városok, illetve a megyei jogú városok (ez utóbbiak sajátosságait külön taglaljuk). *A városok, járasszékhely városok olyan közszolgáltatásokat látnak el, melyeket saját területükön, vonzaskörzetükben, vagy a járás egész területén gazdaságosan, hatékonyan és a szakmai előírásoknak megfelelően képesek biztosítani.* A városok fejlettségükből következően alkalmasak arra, hogy ne csak a saját lakosságuk számára biztosítsanak egyes kötelező önkormányzati feladatokat, ennek ellenére a nagyobb szerepvállalásukat akadályozza, hogy a fentebb jelzett várossá nyilvánítási gyakorlat miatt egy részük vonzásfunkciói még csekélyek, és adottságaik miatt nem képesek városhoz méltó szolgáltatások nyújtására.

### 5.3.2.2. A megyei és a megyei jogú városi önkormányzat

Az Möt. hatályba lépése előtt a középszintű, területi önkormányzatként funkcionáló megyei önkormányzat szerepe kettős volt, mert

- egyrészt ellátott klasszikus területtervezési, -fejlesztési és koordinációs feladatokat,
- másrészt biztosított a megye egész területére, vagy nagyobb részére kiterjedő középszintű, elsődlegesen intézményi közszolgáltatásokat.



Az Ötv. ugyanis a *megyei önkormányzat feladataként* határozta meg, hogy köteles ellátni azokat a törvényben előírt feladatokat, *amelyek megoldására települési önkormányzat nem kötelezhető*. Ezen túl a megyei önkormányzat törvény alapján biztosította azokat a *körzeti jellegű közszolgáltatásokat, amelyek a megye egész területére, vagy annak nagy részére kiterjedtek*. A fentiek alapján a megyei önkormányzat látta el többek között a közép fokú oktatás megszervezését, a tartós gyógykezelés alatt álló gyermekek oktatásának biztosítását, a gyermekjogok érvényesítésével kapcsolatos feladatokat, valamint az épített és természetes környezet védelmét érintő egyes feladatok teljesítésének összehangolását. *Önkormányzati rendszerünk sajátosságává vált a megyei szint erőtlensége és eszköztelessnessége, a rendszerváltozás előtti erős megyei szint fokozatosan az intézményfenntartói súlytalanság állapotába került.*

A rendszer jellemzője volt, hogy *a megyei jogú város önkormányzata saját lakossága számára a városi önkormányzat feladatain túl biztosította a megyének előírt kötelező feladatok ellátását is*. A korábbi szabályozás e sajátosságából fakadóan gyakran működött *párhuzamos, egymást átfedő intézményi struktúra a megyében, illetve a megyei jogú városban*, fizikailag egy helyen, hiszen a megyei intézmények is jellemzően a megyeszékhely megyei jogú városban működtek. Ezek a körülmények kedvezőtlenül hatottak a megyére. Egyes vélemények szerint a megyei önkormányzatok eróziójához emellett a megyei önkormányzat és a megyei jogú város tisztázatlan viszonya is hozzájárult. *A megyei jogú városok nem „illeszkedtek” szervesen a megyébe, nem alakult ki hatékony együttműködés és munkamegosztás a térségi szerepek, a humán és infrastrukturális közszolgáltatások terén. A két markáns megyei szereplő nem erősítette, hanem gyengítette egymást.*

Figyelemmel arra, hogy *a megyei önkormányzatok érdemi saját bevétellel nem rendelkeztek, az önkormányzati szférában jelentkező gazdasági nehézségek ezt a kört fokozottabban sújtották, aminek következtében jelentős mértékű adósságot halmoztak fel*. Az önkormányzati rendszer átalakítása ennél fogva a nélkülözhetetlen válságkezelési intézkedéssel indult. Fontos volt az adósságállomány felszámolása, valamint az új szabályozás a megyei önkormányzatok intézményfenntartó feladatait is megszüntette. A középszintű önkormányzatok így megszabadultak adósságuktól, de egyidejűleg közszolgáltató funkciójuktól és az ehhez kapcsolódó tulajdonuktól is. *Az Möt. újradefiniálta a megyei önkormányzat szerepkörét, amelynek eredményeként a területi önkormányzat már nem tart fenn közszolgáltatási intézményeket, a középszintű közszolgáltatási feladatokat (például járóbeteg-szakellátók, kórházak) az állami szervek, illetve a megyei jogú városi önkormányzatok biztosítják.*

A *megyei önkormányzat* az Möt. 27. §-a alapján törvényben meghatározott

- területfejlesztési,
- vidékfejlesztési,
- területrendezési,
- koordinációs

feladatokat lát el. E feladatkörök részletes tartalmát az ágazati szabályozás bontotta ki változó sikerrel, amelynek eredményeként a megyei önkormányzat szerepe erősödött a területi tervezésben, a települési érdekek szintetizálásában, illetve meghatározott források biztosításában.

A megyei jogú városok települési önkormányzatok, amelyek gazdasági erejüknel, adottságaiknál fogva (arányában a legjelentősebb saját bevétellel rendelkeznek e kategória települései) képesek rá, hogy a törvényben meghatározott kivételekkel, azokat a közszolgáltatásokat biztosítsák, amelyek saját területükön túl a megye egészére vagy nagy részére kiterjednek. Az Möt. megszüntette az Ötv.-ben korábban biztosított lehetőséget, amely szerint az Országgyűlés az 50 000-nél nagyobb lakosságszámú települést megyei jogú várossá nyilváníthatta. Az Möt. rendelkezései szerint megyei jogú városok a megyeszékhely városok, illetve azok a városok, melyeket a törvény hatályba lépése előtt megyei jogú várossá nyilvánítottak. A megyeszékhelyeken kívül ma megyei jogú város Dunaújváros, Érd, Hódmezővásárhely, Nagykanizsa és Sopron.

### 5.3.2.3. A főváros önkormányzati rendszere

Az európai országok gyakorlatát tanulmányozva elmondható, hogy a főváros jogi szabályozása mindenütt kiemelt figyelmet kap, és sajátos megoldásokat igényel. Különösen igaz ez hazánkban, ahol a lakosság közel ötöde Budapesten él, amelynek kiterjedése, gazdasági ereje, és az általa biztosított közszolgáltatások igen jelentősek.

Az önkormányzati rendszer átalakításának célja a hatékonyság és az eredményesség növelése volt. E folyamatban a főváros kétszintű, a fővárosi és a kerületi szintű önkormányzatokból álló önkormányzati rendszere is felülvizsgálatra került. Mind a fővárosi, mind a fővárosi kerületi önkormányzat települési önkormányzat, alapjogaikat tekintve egyenlők, de feladat- és hatásköreik eltérnek egymástól. Jelentős változás következett be a fővárosi önkormányzat státuszában, mert az Möt. szerinti szabályozás azt is rögzítette, hogy Budapest fővárosi önkormányzata települési önkormányzati minősége mellett, egyben a területi önkormányzat feladat- és hatásköreit is elláthatja.

Egy-egy önkormányzati modell kialakulását alapvetően meghatározza az államon belüli munka- és hatalommegosztás rendje, a központi állam és a területi szervek közötti kapcsolat, főként a helyi és területi ügyek intézésére vonatkozó felhatalmazás módja. Tanulmányozva az európai országok gyakorlatát, elmondható, hogy a főváros jogi szabályozása szinte mindenütt kiemelt figyelmet kap, sajátos megoldásokat igényel. A főváros sehol nem pusztán települési önkormányzat, hanem különleges státuszából (általában méretéből) fakadóan sajátos helyet foglal el az ország közigazgatásában. Magyarországra is igazak ezek a megállapítások, hiszen a lakosság közel ötöde Budapesten él, amelynek kiterjedése, gazdasági ereje, az általa biztosított közszolgáltatások igen jelentősek. Emellett megemlítendő az a körülmény, hogy az 1990-ben kialakított kétszintű önkormányzati rendszer nehézkesen működött. Az Ötv.-ben rögzített munkamegosztáson sem lehetett kompromisszum hiányában változtatni, annak ellenére sem, hogy az ágazati jogalkotás esetenként régen meghaladta a kétharmados törvényben szereplő rendelkezéseket.

Az új szabályozás alapján Budapest a települési önkormányzati kötelezettségei mellett ellátja a területi önkormányzatok feladat- és hatásköreit, és természetesen a fővárosi szerepköréhez kapcsolódó teendőket is. Összességében az Möt. a főváros és a kerületek között észszerűbb munkamegosztást alakított ki.

A fővárosi önkormányzat az Möt.-ben meghatározottak szerint ellátja mindazokat a

- terület- és településfejlesztési,

- területrendezési, településrendezési,
- településüzemeltetési feladatokat,

amelyek a főváros egészét érintik, vagy amelyek a fővárosnak az országban betöltött különleges szerepköréhez kapcsolódnak, továbbá ellátja a főváros egészét, illetve több kerületét érintő helyi önkormányzati feladatokat.

A *fővárosi kerületi önkormányzatok* – törvény keretei között – önállóan gyakorolják

- a települési önkormányzatokat megillető valamennyi feladat- és hatáskört, amelyet törvény nem utal a fővárosi önkormányzat kizárólagos feladat- és hatáskörébe,
- ellátják a fővárosi önkormányzat hatáskörébe nem tartozó településfejlesztési, valamint településrendezési és településüzemeltetési feladatokat.

Ez az Möt.-ben kialakított munkamegosztás előrelépést eredményezett. A feladatok megvizsgálását követően ugyanis látható, hogy a települési önkormányzati feladatokat illetően a jogalkotó a kerületi önkormányzatoknak biztosított prioritást, e körben a főváros szerepe csak másodlagos. Budapestnek vannak olyan funkciói, amelyek nem működhetnek széttagoltan (például a vonalas infrastruktúra, közösségi közlekedés, a közösségi közlekedés által igénybe vett úthálózat kezelése), és mint egységes városnak, az e körbe tartozó feladatok fővárosi önkormányzathoz történő telepítése feltétlenül indokolt.

*A szabályozás alapvetően a fontosabb feladatköröket osztja el a két szint között, a konkrét hatáskörök telepítésére itt is az ágazati törvények hivatottak.* Az általános települési önkormányzati kompetenciákhoz hasonlóan az Möt. tartalmazza a fővárosi önkormányzat, illetve a kerületi önkormányzatok alapvető feladatkörét. Ezt figyelembe véve, a főváros és a kerület viszonylatában, sem beszélhetünk tehát hatáskör-telepítésről.

Az Möt. elfogadása óta a főváros önkormányzati rendszerére vonatkozó szabályok lényegi elemei nem módosultak, a *2014. évi XXIII. törvény* mégis *jelentős változást eredményezett, mivel átalakította a fővárosi közgyűlés választására vonatkozó rendelkezéseket.* A fővárosi közgyűlés 33 tagja közül 23 helyet a kerületi polgármesterek töltenek be (a korábbi listás választási rendszer helyett), akik, a polgármesteri tisztségbe történő megválasztással, egyúttal a közgyűlés tagjaivá is válnak, mint ahogy a közvetlenül választott főpolgármester is. A fennmaradó helyeket kompenzációs lista alapján töltik be a kerületi polgármesterjelöltekre leadott szavazatok alapján. *Ezzel a megoldással a kerületi érdekek markánsabban jelenhetnek meg a fővárosi közgyűlés munkájában.*

#### **5.4. Az önkormányzati feladat- és hatáskörök vállalása**

Magyarországhoz hasonló településszerkezetű és önkormányzati berendezkedésű országokban a szakmai és gazdasági hatékonyság biztosítása érdekében alapvető eszköz a *differenciált hatáskör-telepítés*, amelynek segítségével a jogalkotó arányos munkamegosztást alakít ki az eltérő adottságú önkormányzatok között. A differenciálás révén viszonylagosan homogén feladatrendszerek alakulnak ki az egyes önkormányzati szinteken, önkormányzati típusokban. Ugyanakkor bizonyos esetekben még az azonos típusba tartozó önkormányzatok között is különbséget lehet tenni az eltérő adottságok tekintetében. Ez adódik abból, hogy a hatáskörök telepítésénél az egyes önkormányzati szereplők esetén a tipikus jellemzőket, tulajdonságokat szükséges alapul venni. Viszont egyes esetekben vannak jelentős

eltérések az országos átlagtól, amelyeket alapvetően a szabályozás finomításával lehet kezelni, de teljesen kiküszöbölni nem. *A differenciált hatáskör-telepítés kiemelhető hatása*, hogy eredménye stabil, átlátható, hatékony feladatellátás, amely figyelembe veszi a méretgazdaságossági szempontokat. Negatív oldala viszont, hogy a jobb pozícióban levő *önkormányzatoknak, lehetőségeikhez képest, alább kell adniuk, illetve* a helyi sajátosságok, igények érvényesítése nem elsődleges szempont, mert fő szabályként csak a kötelező feladat címzettje jogosult az adott feladat (közszolgáltatás) ellátására. Vitathatatlan, hogy a lehetőségekhez igazodó magasabb szintű közszolgáltatások igénye növeli a kezdeményezőképeséget, biztosítja a település fejlődését és a polgárok számára egyre magasabb életminőséget garantál, függetlenül a település méretétől.

*A differenciált hatáskör-telepítés merevségének ellensúlyozására alkalmas a feladatvállalás jogintézménye*, amelyet a közszolgáltatási rendszer hatékonyságát biztosító korrekciós eszközként is tekinthetünk. Az Möt.v., szem előtt tartva az önkormányzati autonómiát, lehetőséget biztosít a fő szabálytól való eltérésre ezzel az intézményével, amely már a korábbi szabályozásban is megjelent, de nem működött megfelelő hatásfokkal. A feladatvállalás lehetővé teszi, hogy *a nagyobb gazdasági teljesítőképességű, lakosságszámú települési önkormányzat számára előírt kötelező feladat- és hatáskörelátást más települési önkormányzat, vagy társulása önként vállalja*. Tehát a közszolgáltatást önként vállaló önkormányzat a közszolgáltatás ellátását a feladat eredeti címzettje helyett, meghatározott feltételek teljesítése esetén vállalhatja. Ebben az esetben *nem a feladat átvállalásáról van szó*, mert a hatáskör eredeti címzettjének ellátási kötelezettsége nem szűnik meg, csak a feladatvállalás esetén területi hatálya nem terjed ki a feladatot vállaló településre, vagy a társulást alakító településekre, mert azok önmaguk gondoskodnak a közszolgáltatás biztosításáról.

Az Möt.v. szerinti megoldás abból a szempontból kedvező, hogy a lakosságnak közszolgáltatási szükségleteinek kielégítése érdekében nem kell utaznia. Azonban ezen ellátásoknak is megvan az optimális üzemmérete, gondoljunk csak az egészségügyi ellátásokhoz nélkülözhetetlen, esetenként magas pénzösszegbe kerülő berendezésekre.

*A korábbi szabályozás legnagyobb hiányossága leginkább erre vezethető vissza, mert a feladatra vállalkozó önkormányzat egyoldalú döntése nyomán jogosulttá vált a szolgáltatás megszervezésére, ráadásul igényelhetette a feladathoz kapcsolódó költségvetési forrás számára történő biztosítást*. A szabályozásból következett az is, hogy a feladatot vállaló önkormányzat bármikor felhagyhatott az általa lényegében önként vállalt feladat ellátásával. Ez a konstrukció a hatáskör eredeti címzettjét az esetek többségében nehéz helyzetbe hozta, mert a szolgáltatását igénybe vevők száma csökkent. Ezzel együtt a feladathoz kapcsolódó állami támogatás is. Eközben az ellátásra kötelezett a kapacitását nem minden esetben tudta ugyanilyen mértékben csökkenteni, különösen akkor, ha ellátási kötelezettsége bármikor visszaállhatott az eredeti szintre, mert a közfeladatot vállaló önkormányzat úgy döntött, hogy a továbbiakban nem biztosítja a feladat ellátását. *Az új szabályozás elemeit már ennek megfelelően alakította ki a jogalkotó, így megőrizve a korábbi megoldás pozitív hatását (a szolgáltatásbővítés lehetőségét a feladat ellátására nem kötelezett önkormányzatok számára is), de kiszűrve a fentiekben jelzett negatív hatásokat*.

Egyes nézetek szerint a feladatvállalás jogintézménye az önként átvállalt (alternatív) feladatok csoportjaként tekinthető, amely a kötelező és az önként vállalt feladatok határán helyezhető el. Annyiban önként vállalt feladat, hogy valamely önkormányzat dönthet úgy, hogy a feladatot – annak ellenére, hogy nem lenne számára kötelező – el kívánja látni. Any-

nyiban viszont mégis kötelező, hogy ilyen vállalás hiányában, a törvény kötelezése folytán a hatáskör eredeti címzettje köteles a feladat ellátására.

Az Mötv. rögzíti a *feladatvállalás törvényi feltételeit* is (Mötv. 12. §). Ezek közül elsődleges, hogy a feladat vállalására kizárólag a *feladat eredeti címzettjének egyetértése* esetén kerülhet sor. Ha ez a feltétel nem teljesül, a többi feltétel megléte irreleváns. Az egyetértési jog elsődlegessége kiemelten fontos, mert a feladat vállalása csökkentheti az eredeti címzett által biztosított szolgáltatást (feladatot) igénybe vevők számát, amely esetenként *kapacitásfelesleget* eredményezhet, így csökkentheti a közszolgáltatás hatékonyságát.

Az Mötv. szabályozása alapján a feladat vállalása akkor lehetséges, ha *azt a lakosság igényei indokolják, gazdaságosabban, vagy legalább változatlan szakmai színvonalon, többlet állami támogatás nélkül biztosítható* az ellátás. A megjelölt tartalmi feltételek több fontos közérdek egyidejű érvényesülését szolgálják. Elsőként a valós *lakossági igény meglétét* kell megvizsgálni, és adatokkal (például a szolgáltatást igénybe vevők száma, várható változása), valamint egyéb tényekkel (lakossági kezdeményezés) indokolt alátámasztani. *Elemzésekre és mutatószámok vizsgálatára is szükség van a gazdaságosabb ellátás bizonyítására a szakmai tartalom sérelme nélkül. A változatlan szakmai színvonalon* kitétel egyértelműen azt jelenti, hogy a szolgáltatás minősége nem lehet alacsonyabb a korábrinál.

A *gazdaságosabban* kifejezés első látásra azt jelenti, hogy olcsóbb, kisebb összegű lesz a szolgáltatás díja. Véleményünk szerint a megfogalmazást tartalmilag szélesebben 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. Ez vonatkozik annak igazolására, hogy az ellátás többlet állami támogatás nélkül is biztosítható.

Feltétel, hogy települési önkormányzat esetén rendelet, társulás esetén határozat szülessen *a feladat vállalásáról*. A döntést a feladatvállalás megkezdésének tervezett időpontja előtt három hónappal kell meghozni. Mivel egyes ágazati törvények alapján meghatározott közszolgáltatásokat csak időbeli korlátok között lehet átszervezni, az Mötv. úgy rendelkezik, hogy a feladatvállalás időpontja – törvény, vagy megállapodás eltérő rendelkezése hiányában – a döntést követő év január 1. A törvényi feltételek meglétét a *kormányhivatal* (szükséges esetben más állami szervek bevonásával) *törvényességi felügyeleti eljárás keretében vizsgálja*, tehát a feltételek részletes bemutatása nélkülözhetetlen. Az ellenőrzés keretében a kormányhivatal vizsgálja, hogy a települési önkormányzat vagy a társulás az Mötv. 12. § (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően alkotta-e meg rendeletét, illetve hozta-e meg határozatát. Kiemelt figyelmet fordítanak annak vizsgálatára, hogy a települési önkormányzat, illetve társulás feladat- és hatáskör vállalásáról szóló rendeletét, a társulás határozatát a feladat- és hatáskör vállalás tervezett időpontját megelőzően legalább három hónappal korábban megalkotta-e, illetve elfogadta-e.

Lényeges garanciális szabály, hogy a feladat- és hatáskör vállalása esetén a *települési önkormányzat a központi költségvetéstől igényelheti a vállalt feladattal arányos fedezet biztosítását*. A vállalt feladat az állami támogatások tekintetében kötelező feladatként viselkedik, azaz ugyanúgy kell az államnak finanszírozni ellátását, mintha a feladat a vállaló önkormányzat törvényben előírt kötelező feladata lenne.

Az Mötv., a fentiekén túl, egyéb tartalmi vagy formai követelményt nem határoz meg, azonban *az egyes közszolgáltatásokra vonatkozó ágazati jogszabályok tartalmazhatnak ilyen rendelkezéseket*, így ezek figyelembe vétele elkerülhetetlen a folyamat sza-

bályos lebonyolításához. Az Möt. rendelkezései alapján összeállíthatjuk a *feladatvállalás célszerű menetrendjét*, amely során az alábbi pontok kiemelendők. Így, ha felmerül valamely feladat vállalásának szándéka, *elsőként általánosan célszerű megvizsgálni, hogy biztosítható-e a feladatvállalás törvényi feltételei*. Amennyiben igen, indokolt felkeresni a *feladat- és hatáskör eredeti címzettjét*, annak tisztázására, hogy az érintett testület hozzájárulna-e az szóban forgó feladatvállaláshoz. Amennyiben igen, indokolt a részletekről is tárgyalni (feladatvállalás időpontja, ütemezése, egyéb feltételek) a szükséges döntéseket előkészítendő. E szakaszban a *részletes számítások elvégzésére kerülhet sor* annak érdekében, hogy a feladatvállalás törvényi feltételei alátámaszthatók legyenek (például gazdaságosabb működtetés érhető-e el). A részletes számítások és a szándék tudomásul vétele ismeretében kerülhet sor arra, hogy a feladatot vállalni szándékozó önkormányzat képviselő-testülete (társulás esetén a társulási tanács) megkeresi a feladat eredeti címzettjének önkormányzatát, *kérve a képviselő-testület előzetes egyetértését*.

A feladatvállalásra vonatkozó *tényleges döntést, a fentebb megjelölt formában az érintett képviselő-testület pozitív válasza után lehet meghozni*. Az Möt. rendelkezései alapján nem szükséges megállapodást kötni a feladatvállalásról, de az ellátás megkezdésének időpontja ilyen formában is rögzíthető. Más kérdések is szerepelhetnek a megállapodásban, különösen akkor, ha a feladat eredeti címzettje valamely, a feladatellátást szolgáló vagyontárgyat (például épületet) is biztosít a feladatot vállalónak (ez nem törvényi kötelezettség, azonban esetenként nem kizárt ez a lehetőség sem). Amennyiben viszont fentebb említett ágazati jogszabályok formai kötöttséget írnak elő, abban az esetben annak figyelembe vétele nem mellőzhető. Az érintettek megállapodása garancia arra, hogy csak abban az esetben változhat a szolgáltatási kötelezettség, ha ahhoz minden érdekelt hozzájárult. Ugyanakkor, törvényi feltételek hiányában a feladat- és hatáskör eredeti címzettje előnyösebb pozícióban van, hiszen egyetértése nélkül nem következhet be változás és ez merevebbé teszi a rendszert.

A *főváros tekintetében speciális szabályokat* állapít meg az Möt. [23. § (7)]. A *fővárosi önkormányzat megállapodást köthet a kerületi önkormányzattal*, hogy a fővárosi önkormányzat feladat- és hatáskörét a kerületi önkormányzat, vagy a kerületi önkormányzatok társulása látja el. Ebben az esetben a *fővárosi önkormányzat az átadott feladat- és hatáskörökkel arányban álló, ellátásukhoz szükséges anyagi eszközöket köteles átadni*. Különbség továbbá az, hogy a forrásbiztosítási kötelezettség itt a fővárosi önkormányzatot, nem pedig a központi költségvetést terheli.

Így a főváros önkormányzati rendszerében mindenképpen *megállapodás* szükséges (vagyis itt sincs lehetőség egyoldalú feladatvállalásra), a feladatot vállaló kerületi önkormányzatnak azonban *nem szükséges rendeletet alkotni a vállalásról*. Mint látható e körben az észszerűbb munkamegosztás érdekében a közgyűlés indítványozhatja a feladat átadását, amely viszont az érintett kerület(ek) szándéka és beleegyezése nélkül nem lehetséges.

Amennyiben a kerületi képviselő-testület saját működési területén átvállalja a fővárosi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó közszolgáltatás megszervezését, szükség van a fővárosi közgyűlés egyetértésére, illetve a két testület közötti megállapodásra. Ebben a megállapodásban célszerű rögzíteni legalább a feladat átadás-átvétel időpontját, időtartamát (lehet határozatlan időtartam is), a kerület által vállalt szolgáltatás tartalmát, az átadás-átvétel feltételeit, a felek jogait és kötelezettségeit, a feladatok megoldásához szükséges anyagi eszközök átadásának részleteit.

Másik esetkör, amikor valamely kerületi képviselő-testület, vagy a testületek által létrehozott társulás több kerületre kiterjedően biztosítja – az egyébként fővárosi önkormányzat által nyújtott – szolgáltatást. Ebben az esetben először az érintett kerületi képviselő-testületeknek kell egymással megállapodniuk, majd a fővárossal is egyezségeket kötniük. Így e megállapodásban külön indokolt kitérni az érdekelt kerületek közötti munkamegosztás részleteire és feltételeire.

## 5.5. Az önkormányzati feladatellátás szabadsága és korlátai

*A helyi önkormányzatok az államszervezet részeként, az alaptörvényi és a törvényi rendelkezések keretei között végzik tevékenységüket, azonban működésük során feladat- és hatásköreiket önállóan gyakorolják, és az Alaptörvény 32. cikk. (1) bekezdés c) pontjában foglaltak szerint a törvény keretei között önállóan igazgatnak.*

Ez alapján megállapítható, hogy a helyi önkormányzatok viszonylagosan nagy önállósággal döntenek a rájuk bízott, illetve az általuk vállalt közfeladatok ellátásáról.

Az önkormányzati autonómia nagyon fontos eleme a *feladatellátás szabadsága, amely biztosítja, hogy a helyi sajátosságok, adottságok érvényre jussanak, és az ezekhez igazodó feladatellátási módok kiválasztására lehetőség nyíljon*. Másrészt azonban a lakosság érdekei azt kívánják, hogy egy-egy adott, fontos közszolgáltatás (ivóvízellátás, hulladékszállítás) alapvető feltételei pontosan ismertek legyenek, illetve *garanciát kapjon a közfeladat színvonalas, folyamatos ellátására*. A jogalkotó mindkét követelményt szem előtt tartotta, amikor az Möt. 41. §-ában az önkormányzati feladatok ellátásáról rendelkezett.

Az önkormányzati feladatellátás szabadságát és széles terjedelmét az Möt. 41. § (6) bekezdése is tükrözi, amely szerint a képviselő-testület a *feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására* – jogszabályban meghatározottak szerint – *költségvetési szervet, a polgári perrendtartásról szóló törvény szerinti gazdálkodó szervezetet* (továbbiakban gazdálkodó szervezet), *nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet* (továbbiakban intézmény) alapíthat, továbbá *szerveződést köthet* természetes és jogi személlyel vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel.

A fentiekben bemutatott intézményalapítási lehetőségek jól szemléltetik azt a széles mozgásteret, amellyel az önkormányzat rendelkezik feladatai megoldásához. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a *legtípusosabb intézmény a költségvetési szerv* (például óvoda), amelyet alapíthat, működtethet *önállóan, de más önkormányzatokkal közösen is*. Főként azokon a területeken jellemző, ahol az alapszolgáltatásért a szolgáltatást igénybe vevő nem fizet térítési díjat (például egészségügyi alapellátás). Az intézmény vezetőjének kinevezésén túl az egyes ágazati törvények – az intézmény jellegének megfelelően – különböző meghatározó jogosítványokat biztosíthatnak a fenntartónak.

A közszolgáltatások egy részénél célszerű *gazdasági társaságot*, vagy nem nyereségérdekelt, nonprofit szervezetet alapítani, mert e szervezetek alkalmasabbak egyes feladatok ellátására (például településüzemeltetés), és *kiegészítő tevékenységeik révén magasabb szintű ellátásokat* képesek biztosítani. Egyes esetekben *meghatározott szervezetek* – szerződésen alapuló – *különtámogatása* is megoldást nyújthat (például egyházi óvoda, felekezeti temető) a közszolgáltatás színvonalas biztosításában.

Amennyiben valamely önkormányzat *nem akarja viselni az intézményfenntartással* (kötségvetési szerv, gazdasági társaság, illetve egyéb szervezet) *járó kötelezettségeket, mérlegelheti a szolgáltatás megvásárlását* akár más önkormányzattól, gazdálkodó szervezettől vagy természetes személytől. Gyakran felmerül kérdésként, hogy konkrétan kivel köthető szerződés az adott feladat ellátására. Viszonylag széles az önkormányzatok mozgástere e téren is, mivel a másik szerződő félnek nem kell feltétlenül piaci szereplőnek lennie, továbbá annak sincs akadálya, hogy az önkormányzat egy adott feladat ellátására egy másik önkormányzattal, vagy akár egy önkormányzati társulással kössön szerződést. A hatályos jogszabályok ezt nem tiltják, és adott esetben még gazdaságosabb és egyszerűbb is lehet az önkormányzat számára (például az adott szolgáltatást igénybe vevők kis száma esetén). Természetesen ez a megoldás különbözik az önkormányzati társulás keretében történő feladatellátástól, mivel a társulásra vonatkozó formakényszerek és egyéb előírások nem kötik a feleket.

*A feladatellátási szabadság keretei, törvényi korlátai* tekintetében szükséges kiemelni, hogy az Mőtv. 41. § (8) bekezdése szerint a *törvény előírhatja, hogy meghatározott közszolgáltatást kizárólag erre a célra alapított költségvetési szerv, önkormányzati társulás, illetve olyan jogi személyiséggel rendelkező állami, vagy legalább többségi önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaság útján lehet ellátni, amelyben az állam, illetőleg az önkormányzat legalább többségi befolyással bír* (a fentieknek megfelelő gazdasági társaság többségi tulajdonában, vagy többségi befolyása alatt álló gazdasági társaság is feladatellátó lehet). E rendelkezések elsődlegesen a közszolgáltatás stabilitását szolgálják (például a hulladékszállítás, illetve a parkolási közszolgáltatás területén vannak ilyen előírások). A közszolgáltatás jellegére tekintettel az ágazati jogszabályok is tartalmazhatnak a feladatellátás módjára vonatkozó szabályokat, amelyek meghatározzák az önkormányzatok döntési kereteit

*Összefoglalva* megállapítható, hogy alapvetően *kétféle forma* áll rendelkezésre az önkormányzati feladatok ellátásának érdekében: az egyik valamilyen *intézmény létrehozása*, vagyis a szervezeti forma, a másik pedig az egyedi *szerződéses forma* az adott szolgáltatás megvásárlására. Költségvetési szervet, gazdálkodó szervezetet vagy egyéb szervezetet az önkormányzat a vonatkozó – például az államháztartásról (Áht., Ávr.), a gazdasági társaságokról (új Ptk.) szóló – *jogszabályok alapján hozhat létre*. A *szerződéses forma* esetében *polgári jogi jogviszony* jön létre az önkormányzat, mint megrendelő (jogosult) és a másik fél, a vállalkozó, szállító stb. (kötelezett) között.

## 5.6. Az önkormányzati hatáskörök gyakorlása és átruházása

### 5.6.1. Jogszabályi keretek

A demokratikus önkormányzati működésből következően az önkormányzat önállóan határozza meg, hogy széles feladat- és hatásköri rendszerében az egyes feladatok ellátásáról milyen módon gondoskodik, ennek megválasztása diszkrecionális joga. Természetesen figyelemmel kell lennie a törvényi keretekre és az adott tevékenységet szabályozó ágazati rendelkezésekre, valamint a helyi viszonyokra is.



Az önkormányzati rendszerben a *helyi hatalomgyakorlás legfontosabb döntéshozó szerve a képviselő-testület*, erre utal az Alaptörvény 33. cikkének (1) bekezdése, amely szerint az önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja. Ez korántsem jelenti azt, hogy a testület közvetlenül maga oldana meg minden feladatot, gyakorolna valamennyi hatáskört, pusztán annyit, hogy a választott testülete a meghatározó szerep a döntés, a feladat ellátásának módjáról, részleteiről. Ez tartalmilag azt jelenti, hogy *ha törvény önkormányzati feladatot határoz meg, az a képviselő-testületet illeti*, és a törvény keretei között a testület határozza meg, hogy a feladathoz kapcsolódó hatásköröket maga kívánja-e gyakorolni, illetve milyen módon gondoskodik azok biztosításáról.

Az Möt. 41. §-a rögzíti, hogy *a helyi önkormányzat feladatainak ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják*. A törvény a képviselő-testület szervei közé sorolja

- a polgármestert (főpolgármestert, megyei közgyűlés elnökét),
- a képviselő-testület bizottságait,
- a részönkormányzat testületét,
- a polgármesteri hivatalt (megyei önkormányzati hivatal, közös önkormányzati hivatalt),
- a jegyzőt (főjegyzőt),
- a társulást.

E szervek egy része közvetlenül nem biztosít közszolgáltatásokat, de önkormányzati döntést hoz, vagy részt vesz a döntéshozatalban; gondoskodik a közszolgáltatás feltételeinek megteremtéséről, illetve ellenőrzi a feladatellátást (például az óvodai ellátás nem e szervek valamelyikében történik, hanem az óvodában, de az óvoda költségvetését, illetve vezetőinek kinevezését a képviselő-testület biztosítja).

### 5.6.2. Az önkormányzati hatáskörök átruházása

Az önkormányzati rendszeren belüli, az egyes önkormányzati típusok között érvényesülő munkamegosztást alapvetően a differenciált hatáskör-telepítés szabályai biztosítják.

*Az önkormányzati típusokon belül, az egyes önkormányzatoknál is ki kell alakítani a képviselő-testület és különböző szervei közötti optimális munkamegosztást* a gyors, gördülékeny döntéshozatal, önkormányzati működés érdekében.

A munkamegosztás kialakításának *egyik legfontosabb eszköze a hatáskör-átruházás*. A helyi sajátosságok figyelembe vételével a hatékony ügyintézés megfelelő formájának kialakítása a képviselő-testület felelőssége. E területen *a képviselő-testület nagy önállósággal rendelkezik, mert a törvény által át nem ruházható hatáskörök kivételével maga dönti el, hogy mely hatáskörét ruházza át, melyik arra jogosított szervére*. Az átruházás lehetősége adott mind az önkormányzat kötelezően, illetve önként vállalt feladat- és hatáskörei, mind pedig az önkormányzati hatósági ügyek tekintetében.

Ez természetesen igen változatos megoldásokat eredményezhet, hiszen jelentős mértékben *eltérő adottságokkal rendelkeznek az önkormányzati rendszer egyes szereplői* (például egy száz fő alatti település képviselő-testülete lényegében maga képes gondoskodni a helyi közügyek intézéséről, míg ez nem mondható el egy nagyvárosról).

A képviselő-testület primátusának biztosítása tehát nem jelenti azt, hogy valamennyi önkormányzati feladat- és hatáskört közvetlenül a testületnek kellene ellátni, illetve a tes-

tületnek kellene döntenie valamennyi kérdésben. Különösen a nagyobb lélekszámú településeken ez lehetetlen lenne, ezért biztosít az Möt. lehetőséget a munkamegosztásra a hatáskör-átruházás jogintézményének meghatározásával. *A képviselő-testület fősabályként diszkrecionális jogkörében dönt arról, hogy egyes hatásköreit átruházza-e, vagy megtartja a döntési jogot magának.* (a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája a közszolgáltatások területi szervezésével kapcsolatban kívánalomként fogalmazza meg a helyi ügyek polgárokhoz legközelebbi intézése mellett, a helyi önkormányzati feladatok ellátásában a lehető legnagyobb diszkrecionális mozgásteret, továbbá az önkormányzatok együttműködési, társulási jogának biztosítását.)

A képviselő-testületnek döntésénél feltétlenül szem előtt kell tartania, hogy *a stratégiai jelentőségű kérdésekben megtartsa magának a döntési jogot, de az operatív, gyors döntést igénylő kérdésekben (élethelyzetekhez kötődő segélyezés) olyan szervezet hatalmazzon fel, amely állandóan működik (polgármester), tevékenysége nem testületi működéshez (ülésekhez) kötött.* A fentiekben túl különösen célszerű figyelembe venni:

- az önkormányzat adottságait, sajátosságait,
- a hatáskör jellegét,
- a gazdaságossági, hatékonysági szempontokat,
- az észszerű munkamegosztás követelményeit.

Megjegyzendő, hogy a hatáskörök észszerű elosztása az érdemi önkormányzati működés kulcskérdése, ahol néha előtérbe kerülhetnek a politikai szempontok, így meghatározott tisztségek és pozíciók erősítése vagy gyengítése.

Egyes helyeken a törvényi szabályokkal ellentétesen akarnak az alpolgármesterre vagy a tanácsnokra hatáskört átruházni, gyengítve ezzel a polgármester szerepét. E durva törvénysértéseken kívül jogszerű keretek között is kialakítható észszerűtlen rendszer a szakmai követelmények figyelmen kívül hagyásával. A hatáskörök átruházási rendszerének kialakítása döntő jelentőségű az önkormányzati működés szempontjaiból, ezért szükséges, a helyi szabályozás során, széles körben egyeztetni, és megfelelő konszenzusokat kialakítani.

Utalnunk szükséges arra, hogy *a hatáskör-átruházás származékos döntési jogot biztosít, mivel a képviselő-testület dönthet az átruházott hatáskörök köréről, terjedelméről.*

*A hatáskörök átruházásáról* – tekintettel arra, hogy alapvető, az állampolgárokat is érintő kérdésekről van szó – *önkormányzati rendeletben* (a szervezeti és működési szabályzatban) szükséges döntenie. Ezzel összefüggésben az Möt. az 53. § (1) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy 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 képviselő-testület átruházott hatásköreinek felsorolásáról (53. § (1) b pont). Garanciális szabályként írhatja elő a képviselő-testület, hogy kapjon tájékoztatást előre meghatározott időközönként az átruházott hatáskörben tett intézkedésekről.

Az Möt. 41. § (4) bekezdése szerint *a képviselő-testület hatásköreit*

- *a polgármesterre,*
- *a bizottságára,*
- *a részönkormányzat testületére,*
- *a jegyzőre,*
- *a társulására*

*ruházhatja át. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, de a hatáskört vissza is vonhatja. Az átruházott hatáskör tovább nem ruházható. Az Mötv. meghatározza tehát azt, hogy a képviselő-testület egyes hatásköreit a polgármesterre, bizottságára, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, illetve a társulására ruházhatja. E kör szűkebb, mint a képviselő-testület szerveinek felsorolása, mert az Mötv. 41. § (3) bekezdése szerint csak a fentebb megjelöltek jogosultak a képviselő-testület felhatalmazása alapján önkormányzati döntést hozni.*

*A képviselő-testület, valamint a helyi népszavazás alaptörvényi, illetve az Mötv.-ben meghatározott eredeti jogkörében jogosult a döntéshozatalra, hiszen az előbbi a választók hatalmazták fel a helyi hatalom gyakorlására, míg az utóbbi a közvetlen hatalomgyakorlás törvényben meghatározott formája, amelyre azonban csak kivételesen kerül sor.*

Kiemelendő, hogy a hatáskör-átruházás után is a képviselő-testület marad az ügy ura, mert a hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, a hatáskört visszavonhatja. Az utasítás nem vonatkozhat egyedi ügy konkrét intézésére, hanem az adott körbe tartozó valamennyi ügyre alkalmazandó általános instrukciókat határozhat meg, továbbá nem lehet jogszabályokkal ellentétes.

A jogszabályok a hatáskör *eredeti* címzettjének meghatározó szerepét biztosítják, amely magában foglalja azt a jogot, hogy a testület meghatározza a hatáskör gyakorlásának feltételeit és módját. Az utasítás joga tehát nem azt jelenti, hogy az adott ügyben magát a meghozandó döntést jelölhetné meg a képviselő-testület, hiszen ez egyenértékű a hatáskör közvetlen gyakorlásával. Az utasítási jog gyakorlásakor a hatáskör címzettje kizárólag azokat az elvárásokat határozza meg, amelyeket a hatáskör gyakorlása szempontjából fontosnak tart figyelembe venni (például részletezheti, meghatározhatja a méltányosság gyakorlásakor figyelembe veendő kritériumokat).

*A képviselő-testület az átruházott hatáskört bármikor visszavonhatja. A visszavonást több körülmény is előidézheti: lehet stratégiai indok következménye, indokolhatja az is, hogy a képviselő-testület elégedetlen az átruházott hatáskör gyakorlójának munkájával. Ilyen esetben több lehetőség is kínálkozik a testület számára: a továbbiakban vagy ő maga gyakorolja a hatáskört, vagy egy másik szervre ruházza azt át.*

Szükséges megjegyezni azt is, hogy a hatáskör „visszavonása” nem egyedi ügyekben gyakorolható, hanem a teljes „hatáskörcsoport” visszavonását jelenti.

A polgármesteri hivatalok fontos szerepet töltenek be mind az önkormányzati, mind az államigazgatási feladatellátásban. Ennek *ellenére nem tartoznak a képviselő-testület döntéshozó szervei közé*, mivel a törvény nem sorolja a polgármesteri hivatalt azon szervek közé, amelyekre önkormányzati hatáskör ruházható. A polgármesteri hivatal tehát önkormányzati hatáskört nem kaphat, még átruházott jogkörben sem.

Érdemes kiemelni, hiszen a gyakorlatban problémaként merült fel, hogy *az alpolgármesterre a képviselő-testület hatáskört nem ruházhat át, a polgármester a rá átruházott hatáskör gyakorlásával az alpolgármestert nem bízhatja meg. Az Mötv. alpolgármesterre vonatkozó szabályai szerint ugyanis az alpolgármester funkciója a polgármester helyettesítése, munkájának segítése. Feladatait a polgármester irányításával látja el. Az alpolgármesteri tisztség sajátossága tehát a polgármestert – általa meghatározott körben, feladatkörben – helyettesítő, segítő feladatkörök ellátása. Önálló hatáskört nem kaphat, így átruházott hatáskör címzettje sem lehet.*

Az átruházott hatáskör gyakorlásában a polgármester azonban igényelheti az alpolgármester előkészítő, koordinációs, képviselői tevékenységét, de a hatáskör jogosítottja,

felelőse továbbra is teljes egészében a polgármester marad. Továbbá a polgármester, a hatáskörébe tartozó ügyekben, *kiadmányozási jogkört adhat az alpolgármesternek*. A kiadmányozási (alírási) jog belső szabályzatban való engedélyezése tehát nem minősül hatáskör átruházásnak. Ebben az esetben a határozaton fel kell tüntetni azt, hogy a kiadmányozó (alíró) a hatáskörrel feljogosított személy nevében, az ő megbízásából jár el.

Az alpolgármester tehát két körülménynél fogva is kizárt az átruházott hatáskör gyakorlásának lehetőségéből. Egyfelől nem került felsorolásra az Möt. 41. § (4) bekezdésben jogosítottak között, másfelől a hatáskör tovább ruházásának lehetőségét az Möt. egyértelműen tiltja.

Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy azon alpolgármester, akit nem a képviselő-testület tagjai közül választottak, nem tagja a képviselő-testületnek, a polgármestert a képviselő-testület elnökeként nem helyettesítheti, de a képviselő-testület ülésein tanácskozási joggal részt vehet. A nem a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármester jogállására egyebekben a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármesterre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

Érdemes kitérni egy mondat erejéig arra, hogy *a társulásra átruházott hatáskört a társulás döntéshozó szerve, a társulási tanács gyakorolhatja*.

Az önkormányzati működés egyik garanciális szabálya, hogy *az átruházott önkormányzati hatósági ügyben a fellebbezés elbírálása a képviselő-testület hatáskörébe tartozik*. A települési önkormányzat képviselő-testülete bírálja el az olyan első fokú döntések elleni fellebbezéseket, amelyek önkormányzati hatósági ügyben átruházott hatáskörben kerültek meghozatalra (például, ha a polgármester szociális segély iránti kérelemről döntött, akkor ezt a döntést a képviselő-testületnél lehet megfellebbezni).

Az Möt. több eszközt is biztosít a képviselő-testület, valamint annak szervei számára, hogy az egyes feladat- és hatáskörök gyakorlására nagyobb rálátással rendelkezzen, azt folyamatosan figyelemmel kísérje.

A polgármester előterjesztésére a képviselő-testület a bizottság személyi összetételét, létszámát bármikor megváltoztathatja, például elnököt visszahívhat, felmenthet, újraszervezheti, illetve, a kötelezően létrehozandó bizottság kivételével, a bizottságot megszüntetheti.

Ugyancsak a polgármester jogosítványaként rendelkezik arról az Möt., hogy amennyiben a képviselő-testület – határozatképtelenség vagy határozathozatal hiánya miatt – két egymást követő alkalommal ugyanazon ügyben nem hozott döntést, a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott ügyben – az át nem ruházható hatáskörök kivételével – döntést hozhat. A polgármester kötelezettségeként írja elő a törvény, hogy a döntésről a képviselő-testületet a következő ülésen tájékoztatnia kell.

Ha a polgármester indítványozza, a bizottság elnökének össze kell hívnia a bizottság ülését az indítvány kézhezvételétől számított nyolc napon belül. A polgármester e jogának gyakorlásával kezdeményezheti egyes kérdésekben a bizottság állásfoglalását. A települési képviselők egynegyedének, a képviselő-testület bizottságának, valamint a kormányhivatal vezetőjének a testületi ülés összehívásának indokát tartalmazó indítványára reagálva, a képviselő-testület ülését tizenöt napon belüli időpontra össze kell hívni.

A települési képviselő a testület döntését igénylő ügyekben kezdeményezési joggal rendelkezik a testület és a bizottság felé. A kezdeményezésre vonatkozó rendelkezéseket az SZMSZ-ben lehet meghatározni. Kezdeményezheti, hogy a képviselő-testület vizs-

gálja felül bizottságának, a polgármesternek, a részönkormányzat testületének, a jegyzőnek – a képviselő-testület által átruházott – önkormányzati ügyben hozott döntését. Ezen túl az önkormányzati képviselő közérdekű ügyben kezdeményezheti a polgármester intézkedését is. E kezdeményezésre a polgármesternek harminc napon belül érdemi választ kell adni.

Itt kell utalni arra, hogy a bizottság ülésén, a polgármester mellett, bármelyik önkormányzati képviselő részt vehet (akkor is, ha nem tagja a bizottságnak), és javaslatot tehet valamely napirend megtárgyalására is. Ebben az esetben a javaslatot tárgyaló ülésre az érintett képviselőt meg kell hívni.

Az Mötv. a jegyző számára nevesíti, konkrét feladatként határozza meg a törvényesség örének kötelezettségét: vagyis jelzi a képviselő-testületnek, a képviselő-testület szervének és a polgármesternek, ha a döntésük jogszabálysértő.

*Az önkormányzatiság szempontjából meghatározó kérdésekben az Mötv. 42. §-a zárja a hatáskör átruházását.*

### Ellenőrző kérdések

1. Ismertesse a helyi önkormányzatok feladataival kapcsolatos elveket és gyakorlati problémákat! Ha van véleménye, térjen ki az ellentmondások lehetséges feloldásaira!
2. Mutassa be az önkormányzatok feladatait és csoportosítsa azokat!
3. Mi vagy ki határozhat meg önkormányzati feladatot?
4. Milyen fontos elvek maradtak meg, és melyek változtak a hazai önkormányzatiságban a 2011-es Mötv. nyomán?
5. Milyen új feladattelepítési és feladatellátási elvek jelentek meg Magyarországon 2011-ben és azt követően?
6. Hogyan változott a megyei önkormányzatok szerepe a közfeladatok ellátásában?
7. Mutassa be a főváros önkormányzati rendszerének sajátosságait!
8. Ki és mely testület rendelkezik önkormányzati hatáskörökkel? Azok hogyan és kikre ruházhatók át?

## 6. Az önkormányzatok gazdálkodása

A fejezet összeállítása során igyekeztünk jelentős mértékben empirikus adatokra alapozni, hogy világosabban láttassuk a tényeket. Ebben benne foglaltatnak a legfrissebb 2017. évi költségvetések adatok, továbbá a 2015. és 2016. éviéik. A fejezetben, a központi költségvetési adatok mellett, konkrét önkormányzatok költségvetési számaint is bemutatjuk. Ezeket véletlenszerűen, de a lehetséges típusok (méret, elhelyezkedés stb.) számbavétele mellett választottuk ki.

### 6.1. A hazai önkormányzatiságnak Magyarország településszerkezetéből adódó sajátosságai

A hazai önkormányzati rendszer sajátosságai részben a települések és a decentralizáció alapvető tulajdonságaiból következnek, részben a sajátos hazai települési szerkezetből, részben pedig a hazai környezetben megvalósított *egy település, egy önkormányzat* elvből. A decentralizációnak számos pozitív következménye mellett erős differenciáló hatás van. Ettől a hatástól a magyar közigazgatási rendszer, elsődlegesen pedig a központi költségvetésen keresztüli újraelosztási rendszer erősen óv a horizontális (önkormányzatok közötti: adóerőképességen alapuló) újraelosztás és a vertikális (kormányzati források juttatása rászorultsági alapon) újraelosztás eszközeivel. Így csökkenteni igyekeznek az önkormányzatok lehetőségei közötti különbséget. Valójában ebben a differenciáló hatásban erős ösztönzőerő is van; a decentralizáció egyik fontos ereje, amelyet kioltva végső soron a helyi közösségek önmagukért való tenni akarását fojtjuk el. Tény, hogy a hazai településszerkezet rendkívül differenciált, nagyon eltérő szerkezeti, morfológiai és egyéb kiinduló adottságokkal rendelkezik. Ilyenek a települések laksűrűsége, amely a városiasodottságuk mellett függhet hegyvidéki vagy alföldi elhelyezkedésüktől, továbbá a városok, illetve országos ütőerek közelségétől, helyi hagyományoktól. ezek fényében a települések közötti eleve meglévő különbségek, a hazai differenciált viszonyok mellett, fokozottan érvényesülnek, ami részben az önkormányzati rendszer differenciálását teszi szükségessé, részben pedig kiegyenlítő mechanizmusok működtetését. „A kutatók arra is felhívják a figyelmet, hogy a méretbeli változások hatásától nehéz elkülöníteni a demográfiai, társadalmi, földrajzi adottságok hatásait. Az adminisztratív szolgáltatások esetén nagyon nehezen mérhetőek az outputok. Egy adott tevékenység akkor tekinthető méretgazdaságosnak vagy mérethatékonynak, ha a kibocsátás nagyságával együtt csökken a kibocsátott outputokra jutó egységköltség. A rendelkezésre álló eszközök, az inputok és outputok összevetésével, (például egy ellátottra jutó költség stb.) a térbeli szervezethez közszolgáltatások esetében jelentős lehet a természeti és épített környezet különbségeiből adódó hatás. Ez az ellátotti körzetek természetes méretére, részben domborzati, vízrajzi stb. tényezőire vezethető vissza.”<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Vö. Kovács Róbert – Sükösd Anikó (2014): *Településmorfológia hatása a közszolgáltatások ellátására – Elméleti és modellezési kérdések*. Budapest, Helyi Observatórium. 39.

A differenciálás szükséglete azt jelenti, hogy a kistelepülések, kötelező feladataik elvégzésének esetében, fokozottan figyelembe kell venni potenciális teljesítőképességüket, miközben széles teret kell biztosítani az önkéntességnek a feladatok és terhek vállalásában, mindezt a rendszer és a szolgáltatásbiztonság veszélyeztetése nélkül. Az 1990-ben kialakított önkormányzati rendszer erre a hatásra alig volt tekintettel; a rendszer tervezői számára az elvi egyenlőség fontosabb volt. A 2011-es Mötv.-vel ez korrigálásra került. Kérdés ugyanakkor, hogy az úgynevezett ágazati szabályozásokkal, törvényekkel nem lendült-e át az inga a másik végpontra. A kép ellentmondásos, mert a kistelepülési kör fokozatos eladósodásának, és 2012–2014-es konszolidációjának strukturális, a rendszerből következő oka éppen ez a túlzott teher volt. Ugyanakkor nem teljesen egyértelmű, hogy mára, a számos intézkedés ellenére (funkciók csökkentése, hivatalok összevonása) e települési kör helyzete konszolidálódott-e. Látni kell, hogy nem a legkisebb települések voltak a legvesélyeztetettebbek, hanem hozzávetőlegesen az 1000–1500 fő körüli, a még viszonylag kis önerővel rendelkező, de már intézményeket (óvodát, bölcsődét) fenntartó települések. Mégsem biztos, hogy az önkormányzatiság kiüresítése a helyes út.

A kiegyenlítési rendszer az önkormányzatokról szóló Ötv. és az ezt váltó Mötv.-ben csak elvi alapjaiban létezik. A tényleges gyakorlatot a mindenkori költségvetési törvények határozzák meg kisebb-nagyobb változtatásokkal évről évre. Teszik ezt részben a mindenkori központi kormány aktuális politikai érdekeihez, részben pénzügyi szükségleteikhez igazítva. A vertikális kiegyenlítés már a kora 1990-es évektől megjelent, miközben a horizontális csak 2001-től került bevezetésre. A kisebb nagyobb korrekciók, átnevezések mellett e mechanizmusok túléltek az önkormányzati rendszer 2011-es átalakítását.

1. táblázat

*A hazai település- és önkormányzati szerkezet néhány mutatószáma*

	Települések száma, 2016		Lakosság száma, 2016		Önkormányzatok GFS*-bevételei		
	Db	%	Ezer fő	%	Mrd Ft, 2011	%	
Főváros	1	0,0%	1 759,4	17,9%	330,6	14,0%	
Megyei jogú városok	23	0,7%	1 972,6	20,1%	567,0	24,0%	
Egyéb városok	118	3,7%	2 122,6	21,6%	606,2	25,6%	
	10 E és több						
	10 E alatt	204	6,5%	1 075,2	10,9%	282,5	12,0%
Községek	401	12,7%	1 230,1	12,5%	228,2	9,7%	
	2 E és több						
	2 E alatt	2 408	76,3%	1 670,6	17,0%	349,1	14,8%
<b>ÖSSZESEN</b>	<b>3 155</b>	<b>100,0%</b>	<b>9 830</b>	<b>100,0%</b>	<b>2 363</b>	<b>100,0%</b>	

*Forrás: KSH, MÁK alapján a szerző saját szerkesztése*

## 6.2. Törvényi feltételek

Az önkormányzat gazdálkodását, és a közfeladatok ellátásához szükséges pénzügyi háttér szabályozását a magyar jogrend, ahogy más jogrendek is, kiemelten kezelik. Ennek ellenére

a szabályozás elemeit különböző törvényekből kell összeállítani. Ezek közül a legfontosabbak:

- Magyarország Alaptörvénye,
- 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.),
- 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (Ötv., az Mötv. által hatályon kívül helyezett törvény),
- 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (Áht.)
- 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról (ÁVR),
- 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról (Nvt.),
- 1990. évi C. törvény a helyi adókról,
- 2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről,
- 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól.

A fentiek mellett számos további törvény befolyásolja még jelentős mértékben az önkormányzatok gazdálkodását. Ezek közül kiemelten érdemes említeni az éves költségvetési törvényt, amely az államháztartás központi alrendszerének éves gazdálkodását határozza meg, és rendelkezik az önkormányzati központi költségvetési támogatásáról. Vannak a költségvetési törvényt megalapozó törvények, illetve az egyes specifikus közszolgáltatásokat szabályozó, úgynevezett ágazati törvények, amelyek az ellátás feltételrendszereinek meghatározásával befolyásolják a közszolgáltatások nyújtásának költségét, illetve szabályozhatják, egyes közszolgáltatások vonatkozásában, a költségtérítés feltételeit és lehetőségét.

A hazai önkormányzatok az Alaptörvény 32. cikkelye szerint önállóan igazgatnak, meghatározzák saját működési és szervezeti rendjüket, költségvetésüket, gazdálkodnak bevételeikkel, vagyonukkal (közfeladataik veszélyeztetése nélkül), tulajdonosi jogot gyakorolnak tulajdonuk felett, önként vállalhatnak olyan feladatokat, amelyek alaptevékenységüket nem sértik, és törvény nem utalja más szerv hatáskörébe.

### 6.3. Az önkormányzatok vagyona

Az Mötv. 106. § (2) bekezdése alapján az önkormányzat az önkormányzat tulajdonából, és az önkormányzatokat megillető vagyonértékű jogokból áll. A önkormányzatokra, vagyonuk kapcsán, az esetleges törvényi eltérések mellett ugyanazok a jogok és kötelezettségek (Mötv. 107. §) érvényesek, mint más tulajdonosokra. Az Alaptörvény kimondja, hogy a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon. Az Mötv. 110/A. §-a, illetve az *egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonba adásáról szóló törvény* szerint 2014. január 1-jét követően a helyi önkormányzatoknak az állammal szembeni vagyoni követelése bírósági eljárásban érvényesíthető. Az önkormányzat a vagyonáról, a tulajdonában lévő vagyonelemekről a jogszabályban megszabott módon nyilvántartást (vagyontaszter) köteles vezetni (Mötv. 110. §). A törzsvagyont elkülönítetten kell nyilvántartani. Az éves zárszámadáshoz, a vagyon állapotáról, kimutatást kell készíteni. A vagyon nyilvántartásáért a jegyző a felelős. Az Mötv. 110. § (3) szerint az önkormányzat társulásba bevitt vagyonát is a társuló önkormányzat vagyonaként kell nyilvántartani, amennyiben törvény



másképpen nem rendelkezik. Ugyanakkor, ebben az esetben a vagyonnövekmény a társult önkormányzatok közös vagyona, amely esetében a polgári törvénykönyv szerint kell eljárni.

Az Mőtv. 108. § szerint az önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyon birtoklása, használata, hasznai szedésének a joga, fenntartása, üzemeltetése, létesítése, fejlesztése, felújítása csak az Mőtv. és a Nemzeti vagyonról szóló törvény (Nvt.) alapján adható át másnak. A vagyonatadás semmilyen esetben sem veszélyeztetheti a kötelező feladatok ellátását. A vagyon az állam vagy más önkormányzat számára ingyenesen átadható. A képviselőtestületnek határozatban meg kell megerősíteni, hogy az ingyenes vagyonatadás milyen közfeladat ellátását segíti elő. Az önkormányzat vagyonának átadására, a Nvt. alapján, az általános szabály szerinti versenyeztetés mellett van lehetőség (Nvt. 13. §). Mellőzhető a versenyeztetés, amennyiben a vagyont az önkormányzat saját gazdasági társasága számára adja át nem pénzbeli, vagyoni hozzájárulásként, továbbá az állam részére értékesítéssel vagy csereügylet keretében adja át, valamint önkormányzati társaság részesedése vagy ingatlancseréje esetében. Az első esetben, ha versenyeztetési értékhatár feletti ügyletről van szó, kormányhivatali jóváhagyás szükséges. Vagyonkezelési szerződést az önkormányzat képviselő testülete kizárólag a Nvt. által meghatározott személyekkel köthet. A vagyonkezelői jog átruházása a közfeladatok hatékony biztosítása, a vagyon állagának, értékének megőrzése, védelme, növelése érdekében történhet. A képviselő-testület önkormányzati rendeletben dönt a vagyon ellenértékéről, illetve ingyenes átadásáról, a vagyonkezelési jog gyakorlásának, a vagyonkezelés ellenőrzésének a szabályairól. Védett természeti, kulturális, történeti értékek, illetve védművek és védelmi létesítmények esetében ki kell kérni az illetékes szerv hozzájárulását is. A vagyonkezelő legalább a vagyon elszámolt értékcsökkenésének megfelelő beruházásokról köteles gondoskodni, ennek megfelelő alapot köteles képezni. Amennyiben a vagyonkezelő közfeladatot lát el, és bevételeinek több mint a fele az államháztartás valamely alrendszeréből származik, úgy az önkormányzat elengedheti a vagyonkezelésből származó kötelezettségek arányos részét. A vagyonkezelőnek a vagyonkezelésbe vont vagyonnak a kapcsolatos bevételeit, költségeit elkülönítetten, saját vagyonával kapcsolatos gazdálkodásától egyértelműen elkülönítve kell nyilvántartania. Egyúttal köteles alávetni magát a tulajdonosi ellenőrzésnek az információs önrendelkezés, a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó szabályozásnak megfelelően, az önkormányzati vagyonra és vagyonkezelésre vonatkozóan. A vagyonkezelői jog keletkezése illetékmentes. Ugyanakkor, a vagyonkezelői jog létesítése nem keletkeztethet többlettámogatási igényt a közfeladat ellátásával kapcsolatosan a központi költségvetés oldaláról.

Az önkormányzat oldaláról a vagyonkezelői szerződés *rendkívüli felmondásának* okai lehetnek

- a jogszabályi kötelezettségek megsértése, illetve a vagyonkezelési szerződésben a vagyonkezelő vonatkozásában foglalt kötelezettségek súlyos megsértése,
- a vagyonkezelővel szemben a vagyonkezelői szerződés megkötését megelőzően indult csőd vagy felszámolási eljárással kapcsolatos tájékoztatási kötelezettség elmulasztása, illetve a vagyonkezelési szerződés fennállása alatt keletkező csőd vagy felszámolási eljárás,
- köztartozások 60 napon túli fennállása, amennyiben erre a vagyonkezelő nem kapott halasztást.

Az azonnali felmondásnak akkor van helye, ha a vagyongazdálkodó nem látja el a vállalt önkormányzati közfeladatot.

## 6.4. Költségvetési gazdálkodás

### 6.4.1. Az önkormányzati gazdálkodás sajátos szabályai

#### 6.4.1.1. Az önkormányzatok helye az államháztartás rendszerében

Az Möt. és a Ket. szerint az önkormányzatok az államháztartás részét képezik. Az államháztartásnak két alrendszere van: a központi alrendszer és az önkormányzati alrendszer. A Ket. a központi alrendszerbe sorolja (1.a) az államot, (1.b) a központi költségvetési szerveket és (1.c) az ide sorolt köztisztviselőket és (1.d) az utóbbiak által irányított költségvetési szerveket, míg az önkormányzati alrendszerbe (2.a) a helyi önkormányzatokat, (2.b) a helyi és országos nemzetiségi önkormányzatokat, és (2.c) az alrendszer két fő csoportja (2.a, 2.b) által létrehozott társulásokat. Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy ez a fogalomhasználat az 1.a esetében ugyanakkor némileg ellentmond az Alaptörvénynek, mert az a helyi önkormányzatokat is az állam fogalmába sorolja, ráadásul zavart is okozhat a szakmai-könyvelői megfogalmazások esetében. Így pontosabb lenne az 1.a esetében a központi kormányzat fogalmat használni, ami összhangban van az 1.b ponttal is. Tekintettel ugyanakkor a törvényi fogalomhasználatra javasoljuk, hogy az *állam* fogalmának használatakor magyarázattal lássa el az olvasó a fogalmat, hogy világosan érthető legyen, hogy ez esetben a tágabb, az önkormányzatokat is magában foglaló értelmezést használja, vagy esetleg a szűkebbet, amely alatt kizárólagosan a központi kormány értendő.<sup>15</sup>

Az Möt. 111. §-a szerint az önkormányzati alrendszer a központi költségvetéshez a központi költségvetési támogatásokkal kapcsolódik. Az (5) bekezdés szerint az „állami költségvetés” önkormányzatokat érintő tervezési feladatait az államháztartásért, illetve az önkormányzatokért felelős miniszter végzi. A helyi önkormányzat gazdálkodásának alapja az *éves költségvetése*. Ebből finanszírozza és látja el a törvényben meghatározott kötelező és azokat nem veszélyeztető önkéntes feladatait. A feladatok forrását és kiadásait az önkormányzat egységes költségvetési rendeletében elkülönítetten tünteti fel. Az Möt. leszögezi, hogy a *költségvetési rendeletben működési hiány nem tervezhető*. Az Áht. 4. §-a szerint a költségvetés készítésének alapelvei:

- középtávú és éves tervezés, végrehajtás naptári év szerint,
- bevételek-kiadások megalapozottsága,
- célhoz kötöttsége
- biztosítani kell a költségvetési évek közötti összehasonlíthatóságot.

<sup>15</sup> Az Möt. hasonlóan a Ket.-hez az államháztartás részének tekinti az önkormányzatokat, de az *állam* (kisbetűvel) fogalmán következetesen a központi kormányzatot és a központi költségvetést érti. Az önkormányzati és a központi alrendszerek egymással szembeni meghatározása esetében, az értelmezés világossá tétele érdekében többször használja ugyanakkor a *központi* jelzős szerkezetet: például központi költségvetés.

A 4/A § értelmében a bevételeket és kiadásokat pénzforgalmi szemléletben kell számba venni.<sup>16</sup> Az 5. § értelmében az önkormányzatok esetében a költségvetési év bevételeit a költségvetési rendelet határozza meg. Az Möt. 111/A. §-a szerint ha az önkormányzat az adott költségvetési évre vonatkozóan nem rendelkezik elfogadott költségvetéssel, a költségvetési évet megelőző évre nem rendelkezik elfogadott zárszámadással, vagyis nem tesz eleget államháztartási beszámolási, illetve vagyonyilvántartási kötelezettségének, így az államháztartásról szóló törvény szerint egyes támogatások folyósítása számára felfüggesztésre kerül.

### **Bevételek és kiadások rugalmatlansága**

Az önkormányzatok gondos gazdálkodásának két fontos tényezője van. Az egyik az önkormányzat vezetőinek felelős és gondos gazdálkodói magatartása, a szükségtelen, magas kockázatok kerülése, a megfelelő felkészülés a jövőbeni váratlan (gazdasági-pénzügyi) eseményekre. A másik eleme azokból a külső tényezőkből áll, amelyeket az önkormányzatok nem képesek befolyásolni. Saját bevételeik biztosítják a gazdálkodás rugalmasságát, míg a támogatások, elsődlegesen a kötött felhasználású támogatások a költségvetésük rugalmatlan kereteit. Ez utóbbira például a feladatfinanszírozás keretében, célhoz kötötten juttatott források, vagy a pályázat útján konkrét projektekre elnyert fejlesztési források. Az önkormányzati gazdálkodás ugyanakkor sajátos módon nem csupán a bevételi, hanem a kiadási oldalon is meglehetősen kötött. Ágazati törvények szabályozzák az önkormányzati feladatok ellátásának feltételeit (helyszükséglet, szolgáltatások tartalma stb.) és sokszor a kapcsolódó bevételeket. A tényleges szolgáltatási költségek ugyanakkor településenként, sőt szolgáltatási helyenként változhatnak, mert ezek függenek a szolgáltatást végzők bérfeltételeitől (létszám, életkor, végzettség, szolgálati idő stb.), az ingatlantól, amelyben az szolgáltatást végzik, de sokszor a település szerkezetéről, földrajzi paramétereitől is. A feladatfinanszírozással kapcsolatos erőfeszítések ellenére a kapcsolódó központi költségvetési támogatások és az esetleges térítési díjak, szinte kivétel nélkül, csak részlegesen fedezik az önkormányzat vonatkozó kiadásait. Ez ugyanakkor nem feltétlenül probléma, hiszen a költségek teljes, külső, központi költségvetés általi megtérítése a költségek növelésében tenné érdekeltté az önkormányzatot, mert annak terhét (költségeit) a továbbiakban nem viselné, miközben előnyeit (például a lakosság elégedettségét) élvezné. A bevételek (kötött felhasználású bevételek) és a kiadások rugalmatlansága (a szolgáltatás feltételeinek a rendelkező bevételek igazításának képessége) ugyanakkor eredményezhet olyan helyzetet, amelyben az önkormányzat önhibáján kívül kerül pénzügyi nehézségek közé.

<sup>16</sup> 2014 óta az államháztartásban és így az önkormányzatokra vonatkozóan is megjelent az eredmény szemléletű számvitel: „Összhangban a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről szóló, a Tanács 2011/85/EU irányelv átvételi határidejével, 2013 második félévében kerül sor az átültetésre. Az ezzel összefüggő törvénymódosítások, így az államháztartásról szóló törvény és a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény módosításáról szóló törvényjavaslatok az előzetes tervek szerint októberben kerülnek az Országgyűlés elé, és így azok még 2013-ban elfogadásra kerülnének. Az irányelv átültetésének keretében 2012 második félévében új államháztartási számviteli rendszer kialakítására került sor, amely 2014-től lesz hatályos [4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet]. Az új rendszer az államháztartás egészét tekintve egy rendszeren belül tudja majd kezelni a pénzforgalmi és eredmény szemléletű számvitelt, valamint átlátható és egységes közgazdasági és funkcionális (COFOG-alapú) osztályozás kerül bevezetésre.” *Magyarország konvergencia programja 2013–2016*, Magyarország kormánya, 2015.

Az önkormányzat feladataihoz igazodóan választja meg gazdálkodásának formáit. [Mötv. 112. § (1)]. A képviselőtestület hosszútávú fejlesztési elképzeléseit *gazdasági programban*, fejlesztési tervben rögzíti. *A helyi önkormányzat költségvetési lehetőségeivel összhangban, a helyi társadalmi, környezeti és gazdasági adottságok átfogó figyelembevételével, helyi szinten meghatározza mindazokat a célkitűzéseket és feladatokat, amelyek a helyi önkormányzat által nyújtandó feladatok biztosítását, színvonalának javítását szolgálják.* Ez a tervzet, *összhangban a megyei területfejlesztési elképzelésekkel*, tartalmazza az egyes közszolgáltatások biztosításának, színvonala javításának fejlesztési elképzeléseit. Ez a képviselőtestület megbízásának időtartamára, vagy azt meghaladó időszakra szól. Elkészítéséért a helyi önkormányzat felelős. A képviselő-testület az alakuló ülését követő hatodik hónapon belül fogadja el. Amennyiben a korábbi program túlnyúlt az előző cikluson, úgy az újonnan megalakuló testület hat hónapon belül felülvizsgálja, és legalább az új ciklus végéig kiegészíti.

Az önkormányzati gazdálkodás szabályozását az Mötv. mellett, az államháztartásról szóló törvény (Áht.) és annak végrehajtási rendeletei szabályozzák részletesebben. Az érdekeltségi szabályokat a pénzügyi előírások keretei között önállóan alakítja.

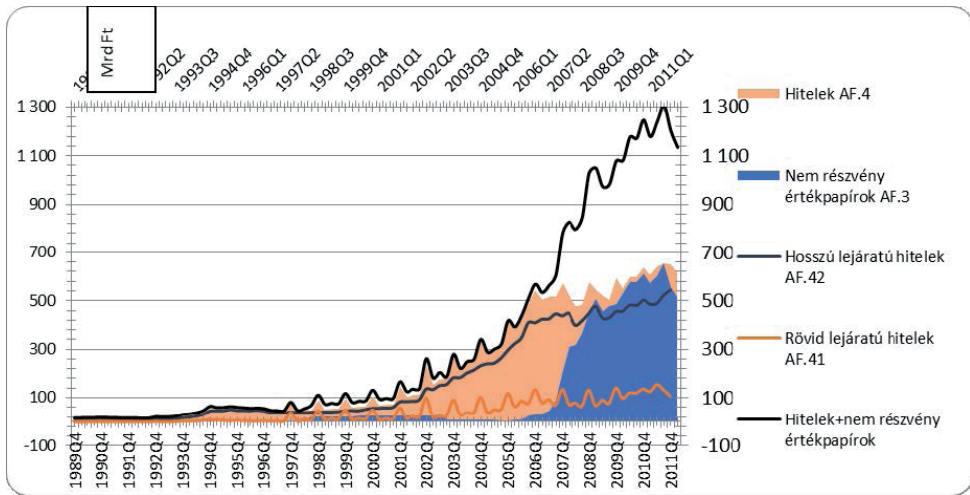
A helyi gazdálkodásának biztonságáért a képviselő-testület, a gazdálkodásának szabályszerűségért a polgármester felelős (Mötv. 115. §). Veszteséges gazdálkodásáért az önkormányzat viseli a felelősséget, a központi költségvetést nem terheli kötelezettség [Mötv. 112. § (2)].

### Önkormányzati csődök

Az önkormányzati rendszer 1990-es létrejöttét követően a folyamatos költségvetési megszorítás, az egyre nehezedő gazdasági feltételek mellett is viszonylag kevés önkormányzati csőd következett be. Azok is szinte kizárólag konkrét személyek mulasztására voltak visszavezethetők, nem olyan önkormányzati csödesetek voltak, amelynek okai a bevételek és a törvényi kötelezettségek közötti strukturális feszültségek lettek volna.<sup>17</sup> 2010-re ugyanakkor az önkormányzati eladósodás szintje rendkívül magassá vált, és annak üteme is kiemelkedően gyors volt. Az eladósodás mértéke, az önkormányzatok szektor egészét tekintve, mintegy 1 300 Mrd Ft volt 2010-ben szemben a 2006–2007-es 300 Mrd Ft-os szinttel. Az okokat nehéz pontosan megmondani. Ugyanakkor a kis önkormányzatok esetében dominálhattak a lehetetlen gazdasági feltételek. Adósságuk jellemzően rövidtávú hitelekkel tevődött össze. A megyék és a nagyobb városok esetében fejlesztési hitelekről és leginkább devizában denominált értékpapírokról beszélhettünk. Ezek célja részben fejlesztések, tartalékolás, illetve egyes esetben, az önkormányzatok alaptvékenységével nehezen összeegyeztethető arbitrázs műveletek<sup>18</sup> lehettek (Lásd 1. ábra). A kialakult helyzetben a 2010-től felálló új kormányzat nem vizsgálta a felelősséget, hanem önkormányzati típusokra szabottan 2012–2014 között három ütemben adósságkonszolidációt hajtott végre. Ezzel párhuzamosan a 2011-es központi kormányzat jelentősen megszigorította, kormányzati engedélyhez kötötte az önkormányzati hitelfelvételt, előírta a működési hiánnyal való tervezés tilalmát (vö. a 2011. évi CXCV. törvény rendelkezései).

<sup>17</sup> vö. JÓKAY Károly, VERES-BOCSKAY Katalin: Egy igazi hungarikum: Önkormányzati adósságrendezési eljárás tapasztalatai, és a szabályozásban rejlő lehetőségek. *Pénzügyi Szemle*, 2009/1.

<sup>18</sup> A valuták, értékpapírok árfolyamkülönbözetének kihasználására törekvő pénzügyi műveletek.



1. ábra

*Az önkormányzati eladósodás folyamata és szerkezete*

*Forrás: Kovács Róbert (2012): Az önkormányzatok adóssághelyzete. Budapest, Helyi Observatórium. Adatok: MNB*

2. táblázat

*A kormányzati szektor ESA-egyenlege*

	2015			2016			2017		
	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Eltérés	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Eltérés	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Eltérés
1. Központi alrendszer	-2,6	-2,7	-0,1	-2,2	-1,8	0,4	-3,1	-3,1	0,0
2. Önkormányzatok egyenlege	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0
3. Államháztartás pénzforgalmi (GFS-) egyenlege (1+2)	-2,7	-2,7	0,0	-2,2	-1,8	0,4	-3,2	-3,2	0,0
4. GFS-ESA különbözet	0,3	0,2	-0,1	0,2	0,3	-0,5	0,8	-0,7	-0,1
5. Kormányzati szektor ESA-egyenlege (3+4)	-2,4	-2,5	-0,2	-2,0	-2,1	-0,1	-2,4	-2,5	-0,1
6. ESA-egyenleg központi szabad tartalék törlesztésével	-2,4	-2,4	-0,1	-2,0	-2,0	0,0	-2,4	-2,4	0,0

*Forrás: Költségvetési jelentés. A 2016. évi költségvetési törvényjavaslat elemzése (2015). Elérhető: [www.mnb.hu/letoltes/koltsegvetesi-jelentes-20150527.pdf](http://www.mnb.hu/letoltes/koltsegvetesi-jelentes-20150527.pdf) (Letöltés dátuma: 2017. 11. 03.) Megjegyzés: a 2016. évi adat esetében az újabb MNB jelentésben szereplő adatokat használtuk.*

Az MNB költségvetési elemzéseiből (vö. alábbi táblázat, illetve: MNB 2015, MNB 2016) jól látható, hogy az önkormányzatok rendszerszintű eladósodása teljesen megállt. Ennek oka jelentős részben a 2010–2011-et követően hozott intézkedésekben van. Mára a kormányzati szektor eladósodásának forrása szinte kizárólag a központi költségvetés. (vö. alábbi táblázat). A táblázatból jól látható, hogy a központi költség hiánya, 2015–2017 között, a különböző előrejelzések szerint, hullámzó módon a GDP 1,8 és 3,1%-a között mozog, míg az önkormányzati alrendszer hiánya a konzervatívabb becslés szerint a GDP 0,1%-a, optimistább vélemények szerint pedig 0,0%-a. Így tehát az önkormányzati alrendszer gazdálkodását mára nyugodtan mondhatjuk kiegyensúlyozottnak.

#### 6.4.1.2. A 2010 után hozott egyensúlyteremtési erőfeszítések hatása

A 2010 után hozott államháztartási egyensúlyjavító intézkedések hatása legtisztábban az önkormányzati alrendszer makromutatóin (vö. fenti MNB adatok), illetve konkrét önkormányzati költségvetéseken keresztül mérhető le. Az alábbiakban négy önkormányzat 2016. évi költségvetését mutatjuk be annak érdekében, hogy a szabályozási keretekben szereplő szövegeket érthetőbbé, valóságközelivé tegyük. Az önkormányzatok kiválasztása véletlenszerűen történt úgy, hogy azok méretben és földrajzi elhelyezkedésükben mégis jól elkülönüljenek. Megjegyzendő, hogy adatok az év februárjában elfogadott rendeletekből származnak, amik év közben, akár jelentős mértékben is, változhattak.

##### **Példák a 2016. évi önkormányzati költségvetésekre**

*Székesfehérvár:* Költségvetési bevételei a költségvetési rendelet szerint 38,2 Mrd Ft-ot tettek ki 2016-ban, amivel szemben 48,9 Mrd Ft költségvetési kiadása volt. Ez 10,7 Mrd Ft költségvetési hiányt jelentett, amit finanszírozási bevételekből, például pénzmaradványból, betétek beváltásából kívánt finanszírozni.

*Szarvas:* Költségvetési bevételei és kiadásai a költségvetés alapján 3,44 Mrd Ft voltak. Így a költségvetési egyenleg 0 Ft volt, azaz se hiányról, se többletről nem lehet beszélni.

*Sásd:* A költségvetési rendelet szerint a város önkormányzatának bevételei és kiadásai egyaránt megközelítőleg 1,0 Mrd Ft, pontosabban 964,7 M Ft-ot tettek ki a vizsgált költségvetési évben. Így a város önkormányzatának költségvetése, ahogy Szarvasé is, a rendelet alapján nullszaldós.

*Abasár:* A mátraaljai község önkormányzata szintén olyan költségvetési rendeletet fogadott el, amelyben a költségvetési bevételek és kiadások egyensúlyban vannak. A költségvetési főösszeg 614,7 M Ft.

*Kisrécse:* A zalai kistelepülés 25,9 M Ft költségvetési bevétellel és 31,8 M Ft költségvetési kiadással tervezett gazdálkodni. A kisközség az 5,9 M Ft-os hiányt belső erőforrásokból kívánta pótolni.

*Működési és felhalmozási egyenlegek:* A célzottan felhalmozásra került bevételek és kiadások egyenlege mind az öt önkormányzat esetében negatív. Ez nem feltétlenül okoz problémát, mivel a törvényi szabályozás a működési egyenleg nem hiánnyal való tervezését írja elő. Éppen a működési többlet vagy a finanszírozási műveletek egyenlíthetik ki a költségvetés végső mérlegét. Számításaink szerint ugyanakkor, legalább két város esetében, a működési kiadásokat nem ellentételezik teljes mértékben a működési források, vagyis az elsődleges működési egyenleg negatív.

*Kiegészítő megjegyzések:* A fenti önkormányzatok esetében a legnagyobb és legkisebb közötti különbség a népességszám alapján mintegy 500-szoros. Ugyanez az arányszám a költségvetésüket tekintve majdnem 1500-szoros. Ez a különbség egyúttal költségvetési erőben és pénzügyi mozgástérben is megmutatkozó különbséget jelent. Székesfehérvár önkormányzata lakosonként mintegy 3 forinttal költhet többet a városra, mint Kiszécsa a községre. Természetesen figyelembe kell venni, hogy egy megyei jogú város nem csak önmaga, hanem közvetlen környezete, tágabb értelemben, egy nagyobb térség, egy megye számára is fenntart szolgáltatásokat. Az alábbi adatokból egyúttal az is kitűnik, hogy az egy lakosra vetített források vagy kiadások nem feltétlenül csökkennek a népességszámmal, mert a települési adottságok, az önkormányzat és a polgármester aktivitása jelentősen befolyásolhatja a lehetőségeket.

Az adatokat részletezve lásd az alábbi táblázatban.

3. táblázat

2016. évi költségvetési adatok öt önkormányzat példáján keresztül I.

TÁJÉKOZTATÓ ADATOK				Székes- fehérvár	Szarvas	Sásd	Abasár	Kiszécsa
Település típusa				megyei jogú város	város	város	község	község
Megye				Fejér	Békés	Baranya	Heves	Zala
Népességszám				98 207	16 044	3 053	2 493	186
<b>a) Összesítés a költségvetési rendelet szerint</b>								
Költségvetési bevétel				38 170,8	3 438,9	964,7	614,7	25,9
Költségvetési kiadás				48 896,9	3 438,9	964,7	614,7	31,8
Költségvetés egyenlege (+ többlet / – hiány)				-10 726,1	0	0	0	-5,9
<b>b) I. Összesítés – GFS-rendszer (finanszírozás nélkül)</b>								
GFS-bevételek				38 170,8	2 484,7	642,4	614,7	25,9
GFS-kiadások				48 896,9	3 400,5	986,2	614,7	31,8
GFS-egyenlege (+ többlet / – hiány)				-10 726,1	-915,8	-322,3	0,0	-5,9
Működési egyenleg				2 665,7	-150,2	-292,2	30,2	4,0
Felhalmozási egyenleg				-6 000,1	-765,6	-30,1	-30,2	-9,8

TÁJÉKOZTATÓ ADATOK			Székes- fehérvár	Szarvas	Sásd	Abasár	Kisrécse
			megyei jogú város	város	város	község	község
Település típusa							
<b>b) 2. ÖSSZESÍTÉS EGY LAKOSRA – GFS-rendszer (finanszírozás nélkül)</b>	2016	E Ft/fő					
GFS-bevételek			388,68	154,87	210,42	246,58	139,40
GFS-kiadások			251,32	183,93	316,00	246,58	171,00
GFS-egyenlege (+ többlet / –hiány)			137,35	–29,06	–105,57		–31,60
Működési egyenleg			27,14	–9,36	–95,70	12,11	21,30
Felhalmozási egyenleg			–61,10	–47,72	–9,87	–12,11	–52,90

*Forrás:* Székesfehérvár, Szarvas, Sásd, Abasár és Kisrécse önkormányzatának hivatalos honlapja, illetve a Közadattár: [http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati\\_rendeletek](http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek) (Letöltés dátuma: 2013. 11. 13.)

### Magyarázat:

GFS-rendszer: „Az IMF által kifejlesztett államháztartási statisztikai rendszer, amely keretében minden tagország rendszeres adatszolgáltatásra kötelezett. A rendszer kategóriái a monetáris helyzet felmérésére, az államháztartás finanszírozási szükségleteinek kimutatására irányulnak. A GFS-számítás alapelve a hiányfinanszírozási tételek kiszűrése mind a bevételi, mind a kiadási oldalon, azaz az összes bevétel nem tartalmazza sem a nemzetközi, sem a hazai piacon felvett hiteleket, s a kiadásokban sem jelennek meg az adósságok tőketörlesztései, valamint az értékpapír visszavásárlások. A GFS-egyenleg számításakor azonban a bevételek a privatizációs bevételekkel együtt jelennek meg, és a nettó kamat kiadások vagy bevételek szintén szerepelnek az egyenlegben. Az egyenleg az elsődleges egyenlegtől a finanszírozási tételek tekintetében tér el. A korszerűsített standard az ESA95 esedékességi szemlélete felé mozdult el.”<sup>19</sup>

### Számítás:

- A táblázatban szereplő értékek kerekítettek, így a részértékek és az összegek kismértékben eltérhetnek egymástól.
- GFS-bevételek = működési költségvetési bevételek + felhalmozási költségvetési bevételek.
- GFS-kiadások = működési költségvetési kiadások + felhalmozási költségvetési kiadások + tartalékok.

#### 6.4.2. Források

Az Mötv. 106.§ (1)-e alapján az önkormányzatok saját bevételei a

- helyi adók,

<sup>19</sup> VIGVÁRI András (2009): *Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben*. Budapest, Állami Számvevőszék Kutató Intézete. 52. Elérhető: [www.asz.hu/storage/files/files/Szakmai%20kutat%C3%A1s/2009/t272.pdf?ctid=739](http://www.asz.hu/storage/files/files/Szakmai%20kutat%C3%A1s/2009/t272.pdf?ctid=739) (Letöltés dátuma: 2017. 11. 13.)



- a saját tevékenységekből, vállalkozásból és önkormányzati vagyon hasznosításából származó bevételek,
- az átvett pénzeszközök,
- az önkormányzatot a törvény szerint megillető bírságok, illetékek,
- az önkormányzati intézmények sajátos bevételei.

Az önkormányzat gazdálkodásának forrásai a saját bevételei, más gazdálkodó szervektől átvett bevételek és a központi költségvetési támogatás (Mötv. 112. § (1).

#### 6.4.2.1. Saját bevételek

Az Mötv. 106 §-a szerint saját bevételek

- a helyi adók, a saját tevékenységből, vállalkozásból származó bevételek,
- az átvett pénzeszközök,
- az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj,
- az önkormányzat és intézményeinek egyéb sajátos bevételei.

#### Helyi adók

Az önkormányzatok illetékességi területükön helyi adót vehetnek ki. Ez lehet vagyoni típusú adó, mint a kommunális adó, az építményadó vagy a telekadó, illetve adóztathat vállalkozási tevékenységet, az iparüzési adó vagy az idegenforgalmi adó alkalmazásával, továbbá 2014-től lehetősége van az önkormányzatoknak települési adó kivetésére is.

A helyi adók az önkormányzatok költségvetésében jelentős és növekvő mértékű súlyt képviselnek. A helyi adóbevételek mértéke dinamikusan növekszik gazdasági válságok, például a 2008–2009-es válság időszakától eltekintve. 2015-ben ez a bevétel típus 739,8 Mrd Ft bevételt eredményezett az önkormányzati szektor egészét tekintve. A helyi adókra vonatkozó részletes szabályozás a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvényben található.

*Települési adó:* Bármely olyan adótárgyra kivethető, amelyet törvény nem tilt, amelyre más közteher hatálya nem terjed ki. Alanya nem lehet az állam, önkormányzat, szervezet vagy vállalkozás. A települési adó több adótárgyra is kivethető. Bevételei az önkormányzatot illetik, és fejlesztés vagy képviselő-testületi hatáskörbe tartozó szociális feladatokra fordíthatók. Tudomásunk szerint egyelőre egyetlen önkormányzatnak sem származik bevétele települési adóból.

*Építményadó:* Vagyoni típusú adó. Az adó tárgya a lakás és nem a – hasznosítástól függetlenül – lakás céljára szolgáló építmények. Az adó alapja lehet az építmény hasznos alapterülete (maximum 1100 Ft/m<sup>2</sup>), illetve korrigált forgalmi értéke (a korrigált forgalmi érték maximum 3,6%-a).

Az építményadó jó ideje a második legnagyobb bevételt produkáló helyi adónem. A 2015-ben az önkormányzati helyiadóbevételek 15,2%-a: 112,4 Mrd Ft származott építményadóból. Korábbi kutatások szerint inkább városokban vetették ki. Az önkormányzatok néhány kísérlettől eltekintve az alapterület és nem a korrigált forgalmi érték alapján adóztatnak, mert ez utóbbi, bár igazságosabb, a *forgalmi érték* fogalmának megfoghatatlansága miatt, kockázatos számukra.

*Telekadó:* Vagyon típusú adó. Adókötelesek az önkormányzat területén található telkek. Az adó alapja a telek alapterülete vagy korrigált forgalmi értéke. Felső határa az első esetben 200 Ft/m<sup>2</sup>, míg a második esetben a korrigált forgalmi érték 3%-a.

A telekadóbevételek (19,1 Mrd Ft) a helyi adóbevételek 2,6%-át teszik ki. Ezzel a harmadik legnépszerűbb helyi adófajta. Korábbi kutatások szerint inkább városokban vették ki.

*Kommunális adó:* Az adó tárgya az önkormányzat területén található építmény és telek, vagy annak bérleti joga. Maximális mértéke adótárgyanként 17 000 Ft.

A kommunális adó a negyedik legnépszerűbb helyi adónem. Az összes helyi adóbevétel 1,8%-át generálta 2015-ben: 13,4 Mrd Ft-ot. Korábbi kutatások szerint az ingatlanadóztatás (építmény és telekadó) községi alternatívája. A kevésbé differenciált ingatlanállomány esetében egyszerűsíti az építményadó és a telekadó szükségtelenül bonyolultabb eljárásrendjét.

*Idegenforgalmi adó:* Kommunális típusú adó. A településen nem állandó lakosként vendégéjszakát töltő magánszemélyt terheli. Az adó alapja lehet vendégéjszaka, szállásdíj, vagy a szállásért bármilyen jogcímen fizetendő ellentételezés, például üzemeltetési költség.

A helyi adóbevételek 1,4%-a származott idegenforgalmi adóból 2015-ben. Két fontos sajátossága van: egyrészt térben korlátozott, és elsősorban a magas turizmusrátaival rendelkező településeken népszerű. Ezért korlátozott a szektor szintű adóbevétel értéke. Másik sajátossága, hogy minden beszedett adóforint után 1,55 Ft állami kiegészítés jár. Ez komoly ösztönzőt jelenthet az adó kivetésére azokon a településeken, ahol van idegenforgalom. Az állami támogatás, közvetlenül maga az adó kivetése, az idegenforgalmi bevételek legális útra terelésére ösztönzőleg hat, továbbá elősegíti a magánjellegű szobakiadások ellenőrzését.

*Helyi iparüzési adó:* Adóköteles az ideiglenes vagy állandó vállalkozási tevékenység. Alapja a nettó árbevétel, csökkentve az eladott áruk beszerzési értékével, az alvállalkozási tevékenységgel, az anyagköltséggel, a kutatás közvetlen költségével. Az adó mértékének felső határa az adóalap 2%-a, valamint ideiglenes tevékenység esetén, maximum naponta 5 000 Ft.

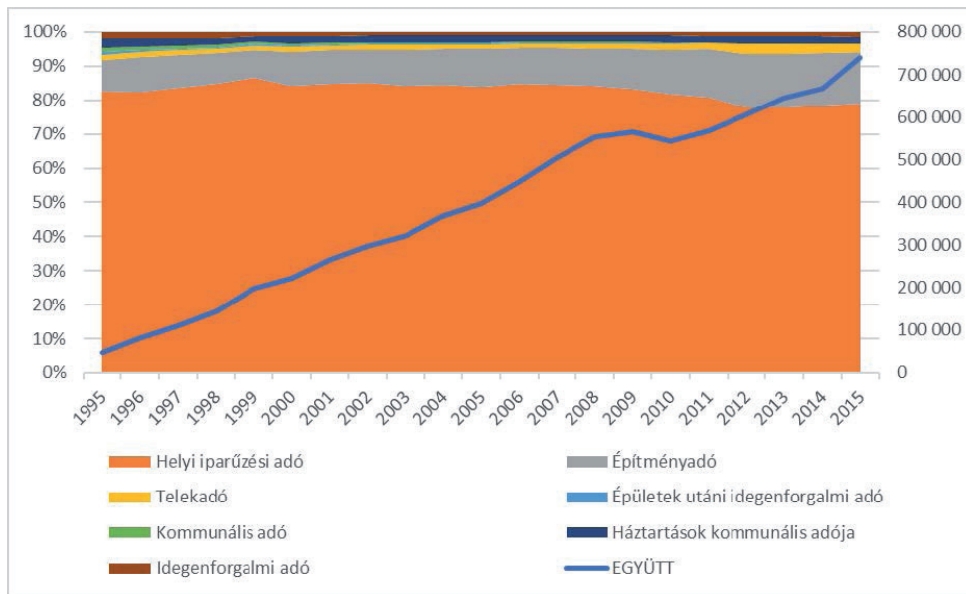
4. táblázat

## Önkormányzati adók szerkezete

Adónév a nemzeti besorolás szerint M Ft	2001	2004	2007	2010	2013	2015
Helyi iparüzési adó	226 460	310 535	427 134	443 093	500 868	584 365
Építményadó	26 259	38 240	54 556	71 025	102 719	112 419
Telekadó	3 242	5 346	6 900	9 861	19 395	19 102
Épületek utáni idegenforgalmi adó	1 170	1 188	1 412	1 515	21	26
Kommunális adó	1 192	1 164	1 261	1 170	2	0
Háztartások kommunális adója	5 087	7 161	9 069	10 124	13 175	13 443
Idegenforgalmi adó	3 277	3 549	4 935	5 798	8 411	10 475
Összesen	266 687	367 183	505 267	542 586	644 591	739 830
Évi átlagos változás, %-ban		+12,6%	+12,5%	+2,5%	+6,3%	+7,4%

*Forrás:* KSH, 3.1.17.1. Nemzeti adólista – az adók és társadalombiztosítási hozzájárulások nemzeti osztályozásának teljes részletezése – Kormányzat + Európai Unió Intézményei (1995–), [www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_qp008c.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qp008c.html) (Letöltés dátuma: 2013. 11. 03.)

Az iparüzési adó a legnépszerűbb adónem. Számításaink szerint 2015 helyi adóbevételek 79%-a: 584,4 Mrd forint bevétele származott az önkormányzatoknak ebből az adónemből. Népszerűségének oka valószínűleg az, hogy nem a lakosságot, hanem a helyi vállalkozásokat terheli. Több helyi önkormányzatokkal foglalkozó szakértők problémásnak tekintik ezen adónem, és így a vállalkozások adóztatásának túlsúlyát, mivel az önkormányzatok lakossági kontrolljának gyengeségét látják benne. Mennek ellenére, mára beépült az önkormányzatok közötti horizontális, adóerőképességen alapuló újraelosztás rendszerébe. Ez némileg korrigálja az adónem települések közötti erősen differenciált bevételeit.



2. ábra

### A helyi adóztatás bevételi szerkezetének változása

Forrás: KSH, 3.1.17.1. Nemzeti adólista – az adók és társadalombiztosítási hozzájárulások nemzeti osztályozásának teljes részletezése – Kormányzat + Európai Unió Intézményei (1995–).  
Elérhető: [www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_qp008c.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qp008c.html) (Letöltés dátuma: 2013. 11. 03.)

#### 6.4.2.2. Az állami támogatások hazai rendszere, az összefonódó működési és kiegyenlítő támogatások

A hazai önkormányzati finanszírozásban 2001 óta, az *adóerőképesség* fogalmának bevezetésével, össze van kötve a központi költségvetés önkormányzatok számára nyújtott működési támogatásainak és a kiegyenlítő támogatásainak rendszere. Miközben a központi kormányzati támogatások esetében érthető cél, hogy a támogatások elsődlegesen a rászoruló önkormányzatokhoz jussanak el, a konkrét megoldással részben sérül az átláthatóság és a világos érdekeltégi rendszer elve. Ez az önkormányzatoknak a támogatás céljához, a hatékony gazdálkodás elvének követéséhez való igazodását is zavarhatja.

### A központi költségvetésben meghatározott működési, ágazati és felhalmozási támogatások

Az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott módon nyújt támogatást az önkormányzatoknak. A helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó, törvényben előírt feladatainak a feladatot meghatározó – jogszabályban meghatározott közszolgáltatási szintnek megfelelően – a feladat ellátását kötött felhasználású feladatalapú támogatással biztosítja, vagy azok ellátásához a feladat, a helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámok, illetve lakosságszám alapján támogatást biztosít [Mötv. 117. § (1)]. Amennyiben ezeket a támogatásokat az önkormányzat nem a törvényben megjelölt célokra használná fel, úgy a támogatás összegét az Áht.-ben foglalt kamatokkal terheltlen kell visszafizetnie a központi költségvetésbe. Más feladataihoz felhasználási kötöttséggel vagy anélkül nyújthat támogatást. A központi támogatások az Mötv. 118. §-a (2)-e által szabályozott, kivételes jelleggel adható, az önkormányzatok működőképességének fenntartását szolgáló kiegészítő támogatás. Ez a korábbi, 2010 előtti diszkreditálódott, *önhibáján kívül hátrányos helyzetbe került önkormányzatok* (ÖNHKI) támogatást hivatott kiváltani.

5. táblázat

*A központi kormányzat költségvetésének IX. fejezete  
(A helyi önkormányzatok állami támogatásai) alapján*

	Millió Ft	2015. évi előirányzat	2016. évi előirányzat	2017. évi előirányzat
<b>A helyi önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatainak támogatása</b>				
A helyi önkormányzatok működésének általános támogatása		150 994,9	154 094,9	148 816,9
A települési önkormányzatok egyes köznevelési feladatainak támogatása		165 485,3	179 795,1	184 378,4
A települési önkormányzatok szociális, gyermekjóléti és gyermekékeztetési feladatainak támogatása		195 174,4	187 719,7	198 548,0
A települési önkormányzatok kulturális feladatainak támogatása		30 765,3	31 015,3	31 247,6
<b>A helyi önkormányzatok kiegészítő támogatásai</b>			<b>119 594,7</b>	<b>45 368,5</b>
Támogató szolgáltatások, közösségi ellátások, utcai szociális munka és a Biztos Kezdet Gyerekház működésének támogatása		<b>113 624,7</b>	<b>2 042,0</b>	
Helyi önkormányzatok felhalmozási célú kiegészítő támogatásai				<b>32 746,0</b>
<b>IX. fejezet (Önkormányzatok támogatása) Összesen:</b>		<b>656 044,6</b>	<b>674 261,7</b>	<b>641 105,4</b>
<b>Ebből:</b>				
Hazai működési költségvetés				<b>608 359,4</b>
Hazai fejlesztési költségvetés				<b>32 746,0</b>
Európai uniós fejlesztési költségvetés				
<b>Központi költségvetés kiadási főösszege</b>		<b>17 338 128,6</b>	<b>16 983 686,9</b>	<b>18 597 705,0</b>
<b>Önkormányzatok támogatási aránya, % (IX. fejezet összesen)</b>		<b>3,8%</b>	<b>4,0%</b>	<b>3,4%</b>

*Forrás: költségvetési törvények, [net.jogtar.hu](http://net.jogtar.hu)<sup>20</sup>*

<sup>20</sup> 2014. évi C. törvény Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről; 2015. évi C. törvény Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről; 2016. évi XC. törvény Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről..

A támogatások részletezése, pontos módszertanának meghatározása az éves központi költségvetésekben történik. Az előirányzatok mértékét és a támogatások fajlagos értékeit, illetve a jogosultságot a központi költségvetés mellékleteiben lehet megtalálni. Ezen belül a 2. melléklet a helyi önkormányzatok ügynevezett általános működésének és ágazati feladatainak támogatását részletezi a hivatali és településüzemeltetési, valamint a köznevelési, a szociális, a gyermekjóléti és kulturális feladatokkal. A 2. melléklet tartalmazza a támogatás beszámítási és kiegészítési rendszert, amelynek keretében a központi költségvetés az adóerőképesség alapján csökkenti vagy kiegészíti a támogatásokat. 2017-ben (a 2017. évi központi költségvetésben, a 2016. évi XC. törvény) a beszámítás és a kiegészítési rendszer mellett bevezetésre került a teljesítési adatokhoz kapcsolódó korrekciós támogatás. A 3. melléklet a helyi önkormányzatok kiegészítő támogatásait tartalmazza a helyi önkormányzatok működési, illetve felhalmozási célú költségvetési támogatásaival. E melléklet szabályozza az önkormányzatok rendkívüli támogatását, amelynek 2016-ban 25 Mrd forint volt az előirányzata, valamint az egyedi támogatásokat a 9,33 Mrd Ft-os, 2016-os előirányzattal.

A helyi önkormányzat általános működéséhez és ágazati feladataihoz kapcsolódó támogatásokat a kincstár útján igényli (Áht. 57. §). Az igényelt támogatásokkal az önkormányzat a zárszámadásában számol el.

A táblázat értékeinek áttekintésekor láthatjuk, hogy miközben 2015-ről 2016-ra a központi költségvetés költségvetési törvény szerinti főösszege nominálértéken 0,2%-ponttal csökkent, az önkormányzatok IX. költségvetési fejezet szerinti támogatása 2,8%-kal nőtt. 2016-ról 2017-re a folyamat ellentétes irányú és erőteljesebb volt: a költségvetési főösszeg 18600 Mrd Ft-ra, vagyis 9,4%-kal nőtt, míg az önkormányzatok támogatása 2017-ben már az összes kiadás csupán 3,4%-a lett, ami 0,6 százalékpontos csökkenést jelent az előző évhez képest.

A központi költségvetés önkormányzati támogatásainak nemcsak költségvetési súlya, hanem belső szerkezete is változott 2015–2017 viszonylatában. Törzse a helyi önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatainak támogatása. Ez az összes költségvetési támogatás több mint negyötödét teszi ki. 2017-ben a 87,8%-át. Ez négy fő elemből épül fel:

- általános támogatás,
- köznevelési feladatok támogatása,
- szociális, gyermekjóléti és gyermekétkeztetési támogatás,
- kulturális feladatok támogatás.

Ez utóbbi súlya, az önkormányzati támogatásokon belül, mindhárom évben nem sokkal 5% alatt maradt. Az általános támogatás súlya 23% körül mozgott, a szociális és gyermekkel kapcsolatos támogatásoké 28–31% között változott. Az önkormányzatok köznevelési feladatainak támogatása esetében volt megfigyelhető egyedül egyértelmű tendencia, mivel relatív súlya 25%-ról 29%-ra növekedett. A támogatások további gyűjtőcímeinek súlya jellemzően eseti jelleggel bukkan elő vagy tűnik el.

2017-ben a költségvetési támogatások 94,9%-a volt működési támogatás és mindössze 5,1% felhalmozási célú.

### **Beszámítás és kiegészítés**

Az Möt. 117. § (2) bekezdése szerint a támogatás biztosítása során figyelembe kell venni a takarékos gazdálkodást, a helyi önkormányzat jogszabályokon alapuló elvárható bevételeit

és a tényleges saját bevételeit. A figyelembe veendő tényezők végső körét és azok mértékét a költségvetési törvény határozza meg. Ezt a 2016. évi gazdálkodás vonatkozásában az 2015. évi C. törvény Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről határozta meg. Az 2015/C. törvény 2. melléklete részletezi a helyi önkormányzatok számára a központi költségvetés által az általános működési és ágazati feladataihoz nyújtott támogatásokat, és a melléklet V. fejezetében található a *beszámítás, kiegészítés* metodikája. A módszertant mai formájában, egy a költségvetési törvenytől független törvény, a költségvetési törvény hatályba lépését (2015. július 3.) mintegy évvel követő, 2016. június 24-én elfogadott 2016. évi LXXVI. törvény szabályozza. A korrekció a települési önkormányzatok általános célú és településüzemeltetési feladatok támogatásait érinti. Ez a támogatás csökkentő, illetve támogatás kiegészítést biztosító rendszer, amennyiben az elvonások és a többlett támogatások kiegyenlítik egymás (0 az összegük), akkor egy horizontális egyenlőtlenség csökkentő rendszernek tekinthető. A rendszer rendkívül differenciált; 12 adóerő-képesség kategóriát különböztet meg. Az adóerő-képesség számítása az iparüzési adó alapján, annak meghatározott részén, illetve potenciális feltételezett mértékén alapszik. Támogatáskiegészítést ugyanakkor csak az alsó két kategóriába tartozó, a legszegényebb önkormányzatok kaphatnak. Ebben a kategóriában senkitől nem vonnak el forrásokat, viszont közös hivatal székhely település esetében enyhe elvonás már megvalósulhat, továbbá, e téren eltérő szabályozás vonatkozik a főváros önkormányzataira is.

#### 6.4.2.3. Egyéb források

- vagyongazdálkodás és vagyonerőértékesítés,
- más sajátos források,
- pályázati források.

#### 6.4.5. A költségvetési gazdálkodás, és ahhoz kapcsolódó sajátos kérdések

##### 6.4.5.1. Költségvetési gazdálkodás

Az államháztartásban a tervezést, gazdálkodást és beszámolást középtávú tervezés és éves költségvetés alapján kell folytatni. Biztosítani kell a tervezett források megalapozottságát, a költségeket pedig a szükséges minimális szintre kell tervezni. Biztosítani kell az évek közötti összehasonlíthatóságot (Áht. 4 §). A bevételeket és kiadásokat pénzforgalmi szemléletben kell számba venni. A pénzforgalommal nem járó tételeket is el kell számolni bevételként vagy kiadásként [Áht. 4. § (4)].

A helyi önkormányzat költségvetése a következőket tartalmazza.

- A költségvetési bevételi és költségvetési kiadási előirányzatot:
  - működési bevételek és kiadások,
  - kötelező, önként vállalt és államigazgatási.
- A helyi önkormányzatok által irányított szervek költségvetési bevételi és kiadási előirányzatait:
  - kiemelt előirányzatok,
  - kötelező, önként vállalt és államigazgatási.

- A költségvetési egyenleg összegét, a működési bevételek és kiadások, valamint a felhalmozási bevételek és kiadások egyenlegét.
- A költségvetési hiány finanszírozására szolgáló belső előirányzatokat, vagy a költségvetési többlet finanszírozására, felhasználásra szolgáló előirányzatokat.
- A költségvetés adósságot keletkeztető fejlesztési céljait.
- Az önkormányzat garanciákból, kezességvállalásokból eredő kötelezettségeit.
- A költségvetés végrehajtásával kapcsolatos jogköröket, különösen a finanszírozás, a bevételek és kiadások vonatkozásában.

A költségvetési rendelettervezetet a jegyző készíti elő. A rendeletet február 15-ig, de legkésőbb a központi költségvetés elfogadását követő 45. napig el kell fogadni.

#### 6.4.5.2. Adósságrendezés

A helyi önkormányzat fizetőképességének megszűnése esetén a pénzügyi helyzet rendezése adósságrendezési eljárás keretében történik. Az adósságrendezési eljárás ideje alatt az önkormányzat a képviselő-testület által elfogadott válságköltségvetés szerint működik. Az adósságrendezésbe nem vonható be az önkormányzat használatába, vagyonkezelésébe adott, nem az önkormányzat tulajdonát képező vagyon, ahogy a hazai vagy uniós fejlesztési forrásokból származó bevételek sem. A miniszter egyedi döntése alapján, az adósságrendezés időtartama alatt, egyedi beruházási kiadások teljesíthetők. Ez a szabály különösen azokra vonatkozik, amelyek európai uniós támogatással valósulnak meg, vagy derogációs kötelezettséggel járnak, így szerepelhetnek a reorganizációs tervében. Az adósságrendezéssel kapcsolatos részletes szabályozást az adósságrendezési eljárásról szóló törvény tartalmazza.

### 6.5. Számviteli, információs és ellenőrzési rendszer

Az önkormányzati gazdálkodás törvényes keretek között maradásának legfőbb biztosítéka a helyi vezetők felelősségérzete a közösség iránt, illetve a helyi közösségek ellenőrző szerepe, és a választott tisztségviselők kiválasztása. Ez nem csupán elvi kérdés vagy éppen cinikus megjegyzés. Láthattuk a csődesetek kapcsán, hogy 1990 és 2007 között, a 2008–2009-es gazdasági válság és a pénzügyi rendszer megrendülése előtt, az önkormányzatok számához és a mintegy két évtizedes működéséhez képest a csődesetek és a korrívó szabálytalanságok száma elenyésző volt.

Természetesen a közpénzekkel való gazdálkodás felelőssége ennél keményebb ellenőrzési eszközöket tesz szükségessé. Így az önkormányzatok jogi és törvényességi felügyelete mellett, a pénzügyi gazdálkodási ellenőrzés rendszere is kiépítésre került. Ennek elemei az önkormányzatok saját, belső ellenőrzési rendszere, a központi kormányzat által betöltött ellenőrzési funkciók és az Állami Számvevőszék (ÁSZ), mint az Országgyűlés legfőbb pénzügyi gazdasági szervezetének rendszeres ellenőrző vizsgálata, ajánlásai. Az ÁSZ szerepét az önkormányzatok vonatkozásában a jelen kötet III. részének 4.1.9-es pontja részletesen tárgyalja. A központi kormányzat szerve a Magyar Államkincstár (a továbbiakban:

MÁK, Kincstár), amely egyszerre tölt be támogató és egyfajta ellenőrző funkciót (III. rész 4.1.10-es pont).

### *6.5.1. Az önkormányzat saját, belső ellenőrzési rendszere*

A jegyző köteles az önkormányzat rendelkezésére álló források szabályos, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását biztosító belső kontrollrendszert működtetni, ahogy ezt a jogszabályok meghatározzák. E kontrollrendszer keretében a jegyzőnek belső ellenőrzési rendszert kell működtetni. E belső ellenőrzési rendszernek meg kell felelnie az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatóknak, és a nemzetközi belső ellenőrzési standardoknak. Az önkormányzatra és költségvetési szerveire vonatkozó belső ellenőrzés részletes szabályrendszerét külön jogszabály tartalmazza. Az önkormányzatra vonatkozó, adott évi belső ellenőrzés tervét a képviselő-testületnek előző év december 31-ig jóvá kell hagynia (Mötv. 119. §).

A tisztán szakmai belső ellenőrzési rendszer mellett, az önkormányzat képviselő-testületének pénzügyi bizottsága is betölt helyi ellenőrzési funkciót az önkormányzat és költségvetési szervei vonatkozásában. A pénzügyi bizottság

- véleményezi a költségvetési javaslatot, a költségvetés végrehajtásáról szóló féléves és éves beszámolókat,
- figyelemmel kíséri a költségvetési bevételek alakulását, különös tekintettel a saját bevételekre, valamint a vagyonsvltözásra, és elemzi az okokat,
- figyelemmel kíséri az adósságkeletkeztető kötelezettségvállalásokat, indokait, gazdasági megalapozottságukat, a bizonylati rendet és a bizonylati fegyelmet,
- ellátja a képviselő-testület rendeletében meghatározott feladatait.

A képviselőtestületet a pénzügyi bizottság haladéktalanul értesíti a megállapításairól. Amennyiben a képviselő-testület a megállapításokkal nem ért egyet, a szükséges intézkedéseket nem kívánja megtenni, úgy a vizsgálati jegyzőkönyvet észrevételeivel megküldi az Állami Számvevőszéknek.

### *6.5.2. Központi kormányzati garanciák*

Az önkormányzat köteles kijelölni egy kötelezettségvállalásra jogosult személyt, aki a helyi az önkormányzat polgármesteri hivatala, a közös önkormányzati hivatala vagy a megyei önkormányzat hivatala alkalmazásában áll. Amennyiben ez a személy akadályoztatva van, akkor köteles e személy helyettesítéséről gondoskodni. Ennek hiányában a kormányhivatal vezetője jelöl ki ilyen személyt. Ez utóbbi megbízatása addig tart, amíg más személy nem válik jogosulttá a feladat ellátására.

A jegyző legalább évente, a helyben szokásos módon nyilvánosságra hozza az önkormányzat jogszabályban meghatározott költségvetési, költségvetésteljesítési, valamint szakmai tevékenységének bemutatására, értékelésére vonatkozó adatait. A helyi önkormányzat a pénzügyi, ügyviteli, ügyintézési és egyéb alapvető feladatok egységes szabályok szerinti elvégzésének, átláthatóságának biztosítására, a folyamatos állami ellenőrzés



részeként, az állami informatikai rendszerrel összekapcsolható informatikai rendszert működtet (Mötv. 114.§). A helyi önkormányzat kötelező feladatainak informatika támogatása céljából csatlakozik a helyi önkormányzatok feladatellátását támogató elektronikus információs rendszerhez (önkormányzati ASP), amely az állam által biztosított elektronikus információs rendszer, és számítástechnikai hálózaton keresztül nyújt információs szolgáltatást. A csatlakozás végső időpontját követően erre a feladatra külön szerződéses szolgáltatást az önkormányzat nem vehet igénybe. A kormány rendeletében kijelölt szerv önkormányzati adattárházát üzemeltet az önkormányzati eladósodási folyamatok megindulásának felismerésére és megakadályozására, a közpénzek önkormányzati felhasználása, a feladatfinanszírozás és a likviditási helyzet folyamatos nyomon követése céljából, a helyi önkormányzat gazdálkodási feladatainak támogatása és a folyamatos állami pénzügyi ellenőrzés feltételeinek biztosítása érdekében.

### 6.5.3. Kiemelt állami intézmények

Állami Számvevőszék, mint az Országgyűlés által működtetett ellenőrző szerv az önkormányzatok és önkormányzati tulajdonú cégek rendszeres, tervezett és rendkívüli ellenőrzése. Az ellenőrzések során javaslatokat fogalmaz meg, illetve, jogsértések esetén, feljelentést tesz. Tevékenységét, funkcióit részletesen a III. 4.1.9-es pontja tartalmazza.

A Magyar Államkincstár központi kormányzati szerv, amely támogatásokat folyósít. Azok felhasználását támogatja, ellenőriz és adatokat gyűjt az önkormányzati alrendszer működéséről. Tevékenységét, funkcióit részletesen a III. 4.1.10-es pontja tartalmazza.

### 6.5.4. Európai uniós források és más támogatások felhasználása

A helyi önkormányzatok számára nyújtott európai uniós és ahhoz kapcsolódó költségvetési támogatások felhasználását az Európai Számvevőszék és az Európai Bizottság illetékes szervezetei (kormányzati ellenőrzési szerv, fejezetek ellenőrzési szervezetei, a kincstár, az ellenőrzési hatóság, az európai uniós támogatások irányító hatóságai és a közreműködő szervezetek) ellenőrizhetik (Mötv. 119. § (1)). A központi költségvetési, európai uniós vagy egyéb nemzetközi támogatásban részesülő önkormányzat vagy társulás köteles együttműködni a támogatást nyújtó, a támogatás lebonyolításában részt vevő és a támogatást ellenőrző szervekkel [Mötv. 119. § (2)].

## Ellenőrző kérdések

1. Kérem, foglalja össze néhány mondatban a hazai önkormányzatiságnak a település-szerkezetből adódó nehézségeit!
2. Kérem, vázolja az önkormányzati rendszer egyenlőtlenségeit a településszerkezet, a lakosság szám és a források rendelkezésre állása szerint!
3. Melyik az az öt legfontosabb törvény, amely a hazai önkormányzatok gazdálkodását szabályozza? Röviden vázolja a főbb rendelkezéseiket!

4. Vázolja az önkormányzatok vagyongazdálkodásának legfontosabb szabályait, törvényi elveit!
5. Melyek a költségvetési gazdálkodás legfontosabb szabályai?
6. Milyen bevételekkel rendelkeznek a hazai önkormányzatok? Mutassa be a költségvetési súlyukat!
7. Mutassa be röviden az önkormányzatok gazdálkodásának információs és ellenőrzési rendszereit!

Vákát oldal

## Irodalomjegyzék

- Az önkormányzatiság történeti és nemzetközi áttekintése* (2011). Kézirat
- Általános érdekű szolgáltatások Európában* (1996). Brüsszel, Bizottsági Közlemény. [COM(1996) 443, EC]
- Általános érdekű szolgáltatások Európában* (2003). Brüsszel, Bizottsági Közlemény. [COM(2003) 270, EC]
- Az általános érdekű szolgáltatások európai minőségi keretrendszere* (2011). Elérhető: [https://ec.europa.eu/info/topics/single-market/services-general-interest\\_hu](https://ec.europa.eu/info/topics/single-market/services-general-interest_hu) (Letöltés dátuma: 2018. 06.04.)
- Az általános érdekű szolgáltatásokról (2004). [COM(2004) 374], *Fehér Könyv*. Brüsszel, Bizottsági Közlemény. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%-3A123013b> (Letöltés dátuma: 2018. 06. 04.)
- BALOGH Zsolt György (2013): *Gondolatok a Margit híd felújításával kapcsolatos egyes adatok közérdekűségéről*. Elérhető: [www.jogiforum.hu/blog/1/1](http://www.jogiforum.hu/blog/1/1) (Letöltés dátuma: 2013. 11. 03.)
- BEKÉNYI József szerk. (2014): *Nagy önkormányzati kézikönyv*. Budapest, Nemzeti Közszerzési és Tankönyv Kiadó.
- DICSŐ László (2010): *A helyi közszolgáltatások szervezése*. Budapest, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége – Demax Művek.
- FARVACQUE-VITKOVIC, Catherine – KOPÁNYI Mihály szerk. (2014): *Municipal Finances*, Washington, The World Bank.
- GOGLIO, Alessandro (2007): *Encouraging Sub-National Government Efficiency in Hungary*. OECD Economics Department Working Papers Economics Department Working Papers No. 565.
- HAASE Diána (2016): *A statisztikai célú területi egységek közös nomenklatúrája (NUTS)*, Európa Parlament. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU-5.1.6.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU-5.1.6.html) (Letöltés dátuma: 2017. 11. 03.)
- HOFFMAN István (2015): A közszolgáltatások fogalmának főbb megközelítései a jogi szabályozásban. *Magyar Jog*, 62. évf. 4. szám sz. 210–223.
- HOLCZER Marianna – PAPP Emese – SIMON Barbara (2015): *Önkormányzati gazdálkodás*, Budapest, Nemzeti Közszerzési és Tankönyv Kiadó.
- HORVÁTH M. Tamás (2002): *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- HORVÁTH M. Tamás (2016): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- JÓKAY Károly – VERES-BOCSKAY Katalin (2009): Egy igazi hungarikum: Önkormányzati adósságrendezési eljárás tapasztalatai, és a szabályozásban rejlő lehetőségek. *Pénzügyi Szemle*, 54. évf. 1. sz. 111–125.
- JÓZSA Zoltán (2006): *Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- KÁKAI László (2003): *Pártok és civil szervezetek a helyi önkormányzatokban*. PhD-értekezés kézirat. Budapest, ELTE ÁJK. Elérhető: [www.ajk.elte.hu/file/POLDI\\_KakaiLaszlo\\_dis.pdf](http://www.ajk.elte.hu/file/POLDI_KakaiLaszlo_dis.pdf)

- KÓNYA László – FARKAS Zsolt – PUSZTAI Adél – TÓZSA István – SIMON Barbara – TÓTH Ferenc (2015): *Az önkormányzat jogállása és döntési kompetenciája*. Budapest, Nemzeti Közsze-  
gálati Egyetem.
- KOVÁCS Róbert – SÜKÖSD Anikó (2014): *Településmorfológia hatása a közszolgáltatások ellátá-  
sára – Elméleti és modellezési kérdések*. Budapest, Helyi Observatórium.
- KOVÁCS Róbert (2012): *Az önkormányzatok adóssághelyzete*. Budapest, Helyi Observatórium.
- Költségvetési jelentés. A 2016. évi költségvetési törvényjavaslat elemzése* (2015). Elérhető: [www.mnb.  
hu/letoltes/koltsegyvetesi-jelentes-20150527.pdf](http://www.mnb.hu/letoltes/koltsegyvetesi-jelentes-20150527.pdf) (Letöltés dátuma: 2017. 11. 03.)
- Költségvetési jelentés. A 2017. évi költségvetési törvényjavaslat elemzése* (2016). Elérhető: [www.  
mnb.hu/letoltes/mnb-elemzes-a-2017-evi-koltsegyvetesi-tv-javaslatrol.pdf](http://www.mnb.hu/letoltes/mnb-elemzes-a-2017-evi-koltsegyvetesi-tv-javaslatrol.pdf) (Letöltés dátuma:  
2017. 11. 03.)
- Magyarország területi szintjeinek egységes rendszere*. Elérhető: [www.terport.hu/europai-unio/teru-  
leti-szintek](http://www.terport.hu/europai-unio/teru-<br/>leti-szintek) (Letöltés dátuma: 2017. 08. 01.)
- OECD Economic Survey Hungary *Organisation for Economic Co-operation and Development OECD*  
(2007): OECD Economic Survey Hungary 2007. *Organisation for Economic Co-operation and  
Development OECD*. Elérhető: [www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-hun-  
gary-2007\\_eco\\_surveys-hun-2007-en](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-hun-<br/>gary-2007_eco_surveys-hun-2007-en) (Letöltés dátuma: 2017. 11. 13.)
- OECD Territorial Reviews: Slovenia *OECD Organisation for Economic Co-operation and Deve-  
lopment* (2011): OECD Territorial Reviews: Slovenia 2011. *OECD Organisation for Economic  
Co-operation and Development*. Elérhető: [www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-  
development/oecd-territorial-reviews-slovenia-2011\\_9789264120587-en](http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-<br/>development/oecd-territorial-reviews-slovenia-2011_9789264120587-en) (Letöltés dátuma:  
2017. 11. 13.)
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2016): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Budapest–Pécs, Dialóg  
Campus Kiadó.
- SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (2011): *Az Európai Unió tag-  
államainak közigazgatása*. Budapest, Complex Kiadó.
- VIGVÁRI András (2009): *Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben*. Budapest, Állami  
Számvevőszék Kutató Intézete. Elérhető: [www.asz.hu/storage/files/files/Szakmai%20kutat%C3-  
%A1s/2009/t272.pdf?ctid=739](http://www.asz.hu/storage/files/files/Szakmai%20kutat%C3-<br/>%A1s/2009/t272.pdf?ctid=739) (Letöltés dátuma: 2017. 11. 13.)

## Vonatkozó jogszabályok

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

1059/2003/EK, Az Európai Parlament és a Tanács rendelete (2003. május 26.) a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R1059&from=HU> (Letöltés dátuma: 2017. 11. 13.). Magyarországra vonatkozóan módosítva 1888/2005/EK Az Európai Parlament és a Tanács rendelete. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005R1888&from=EN> (Letöltés dátuma: 2017. 11. 13.)

1990. évi C. törvény a helyi adókról

1990. évi LXXV. törvény a helyi önkormányzatokról

1997. évi XV. törvény a helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról

2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról

2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról

2012. évi XCIII. törvény a járásek kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról, és a 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról

2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

2014. évi C. törvény Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről

2014. évi XXIII. törvény egyes helyi önkormányzatokkal kapcsolatos törvényeknek a választásokkal összefüggő módosításáról

2015. évi C. törvény Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről

2016. évi XC. törvény Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről

368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról

67/1990. (VIII. 14.) OGY határozat a Magyar Köztársaság megyéiről, a megyék nevééről és székhelyéről

ÁHT 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról

Az Európai Unió Alapjogi Chartája (2012/C 326/02)

Vákát oldal

## Mellékletek

Magyarország településeinek megoszlása lakosságszám szerint\*

Lakosságszám	Község	Nagy- község	Város	Megyei jogú város	Fővárosi kerület	Főváros	Összesen:
–100	136	–	–	–	–	–	136
101–500	938	–	–	–	–	–	938
501–1 000	673	–	–	–	–	–	673
1 001–1 500	365	2	3	–	–	–	370
1 501–2 000	243	10	3	–	–	–	256
2 001–5 000	341	72	85	–	–	–	498
5 001–10 000	8	20	109	–	–	–	137
10 001–20 000	–	1	86	–	–	–	87
20 001–30 000	–	–	24	–	3	–	27
30 001–40 000	–	–	<b>11</b>	<b>2</b>	<i>1</i>	–	14
40 001–50 000	–	–	1	3	–	–	4
50 001–60 000	–	–	–	<b>4</b>	<b>5</b>	–	9
60 001–70 000	–	–	–	4	1	–	5
70 001–80 000	–	–	–	<b>2</b>	<b>5</b>	–	7
80 001–90 000	–	–	–	–	2	–	2
90 001–100 000	–	–	–	<b>1</b>	<i>1</i>	–	2
100 001–200 000	–	–	–	<b>6</b>	<b>5</b>	–	11
200 001–	–	–	–	1	–	1	2
<b>Összesen:</b>	<b>2 704</b>	<b>105</b>	<b>322</b>	<b>23</b>	23	<b>1</b>	<b>3 178**</b>

\* A KEKKH 2017. január 1-jei lakosságszám adatai alapján, a 2017. január 1-jei közigazgatási állapot szerint

Legkisebb lakosságszámú község: Iborfia  
Legnagyobb lakosságszámú község: Erdőkertes

Legkisebb lakosságszámú nagyközség: Révfülöp  
Legnagyobb lakosságszámú nagyközség: Solymár

Legkisebb lakosságszámú város: Pálháza  
Legnagyobb lakosságszámú város: Dunakeszi

Legkisebb lakosságszámú megyei jogú város: Szekszárd

\*\* A fővárosi kerületekkel együtt

Zala 9 fő  
Pest 8 248 fő

Veszprém 1 178 fő  
Pest 10 981 fő

Borsod-Abaúj-Zemplén 1 085 fő  
Pest 43 679 fő

Tolna 33 375 fő



Legnagyobb lakosságszámú megyei jogú város: Debrecen	Hajdú-Bihar	204 156 fő
Legkisebb lakosságszámú fővárosi kerület: Budapest Főváros XXIII. kerület Soroksár		22 559 fő
Legnagyobb lakosságszámú fővárosi kerület: Budapest Főváros XI. kerület		133 408 fő
Budapest Főváros:		1 697 367 fő
Magyarország		
településeinek száma:	3 155	
lakosságszáma:	9 995 253 fő	

*Magyarország településeinek megoszlása lakosságszám szerint\**

Lakosságszám	Község	Nagyközség	Város	Megyei jogú város	Fővárosi kerület	Főváros	Összesen:
-100	136	–	–	–	–	–	136
101–500	938	–	–	–	–	–	938
501–1 000	673	–	–	–	–	–	673
1 001–1 500	365	2	3	–	–	–	370
1 501–2 000	243	10	3	–	–	–	256
2 001–5 000	341	72	85	–	–	–	498
5 001–10 000	8	20	109	–	–	–	137
10 001–20 000	–	1	86	–	–	–	87
20 001–30 000	–	–	24	–	3	–	27
30 001–40 000	–	–	11	2	1	–	14
40 001–50 000	–	–	1	3	–	–	4
50 001–60 000	–	–	–	4	5	–	9
60 001–70 000	–	–	–	4	1	–	5
70 001–80 000	–	–	–	2	5	–	7
80 001–90 000	–	–	–	–	2	–	2
90 001–100 000	–	–	–	1	1	–	2
100 001–200 000	–	–	–	6	5	–	11
200 001–	–	–	–	1	–	1	2
<b>Összesen:</b>	<b>2 704</b>	<b>105</b>	<b>322</b>	<b>23</b>	<b>23</b>	<b>1</b>	<b>3 178**</b>

\* A KEKKH 2017. január 1-jei lakosságszám adatai alapján,

a 2017. január 1-jei közigazgatási állapot szerint

Legkisebb lakosságszámú község:	Iborfia	Zala	9 fő
Legnagyobb lakosságszámú község:	Erdőkertes	Pest	8 248 fő
Legkisebb lakosságszámú nagyközség:	Révfülp	Veszprém	1 178 fő

\*\* A fővárosi kerületekkel együtt

Legnagyobb lakosságszámú nagyközség:	Solymár	Pest	10 981 fő
Legkisebb lakosságszámú város:	Pálháza	Borsod-Abaúj-Zemplén	1 085 fő
Legnagyobb lakosságszámú város:	Dunakeszi	Pest	43 679 fő
Legkisebb lakosságszámú megyei jogú város:	Szekszárd	Tolna	33 375 fő
Legnagyobb lakosságszámú megyei jogú város:	Debrecen	Hajdú-Bihar	204 156 fő
Legkisebb lakosságszámú fővárosi kerület:	Budapest Főváros XXIII. kerület Soroksár		22 559 fő
Legnagyobb lakosságszámú fővárosi kerület:	Budapest Főváros XI. kerület		133 408 fő
Budapest Főváros:			1 697 367 fő
Magyarország			
településeinek száma:	3 155		
lakosságszáma:	9 995 253		
	fő		

*A járási hivatalok székhelyei és illetékességi területük*

<b>Megye</b>	<b>Járás / székhely</b>	<b>Települések</b>
1. Baranya megye	1.1. Bólyi Járási Hivatal Székhely: Bóly	Babarc, Belvárdgyula, Borjád, Bóly, Hásságy, Kisbudmér, Liptód, Máriakéménd, Monyoród, Nagybudmér, Olasz, Pócsa, Szajk, Szederkény, Töttös, Versend
	1.2. Komlói Járási Hivatal Székhely: Komló	Bikal, Bodolyabér, Egyházaskozár, Hegyhátmaróc, Kárász, Komló, Köblény, Liget, Magyaregregy, Magyarhertelend, Magyarszék, Mánfa, Máza, Mecsekpölöske, Oroszló, Szalatnak, Szárász, Szászvár, Tófü, Vékény
	1.3. Mohácsi Járási Hivatal Székhely: Mohács	Bár, Bezedek, Dunaszekcső, Erdősmárok, Feked, Görcsönydoboka, Himesháza, Homorúd, Ivándárda, Kisnyárad, Kölked, Lánycsók, Lippó, Majs, Maráza, Mohács, Nagynyárad, Palotabozsok, Sárók, Sátorhely, Somberek, Szebény, Székelyszabar, Szűr, Udvar, Véménd,
	1.4. Pécsi Járási Hivatal Székhely: Pécs	Abaliget, Aranyosgadány, Áta, Bakonya, Berkesd, Birján, Bogád, Bosta, Cserkút, Egerág, Ellend, Görcsöny, Gyód, Hosszúhetény, Husztót, Keszű, Kisherend, Kovácsszénája, Kozármisleny, Kőkény, Kővágószőlős, Kővágótöttös, Lothárd, Magyarsarlós, Nagykozár, Orfű, Ócsárd, Pellérd, Pereked, Pécs, Pécsudvard, Pogány, Regenye, Romonya, Szalánta, Szemely, Szilágy, Szilvás, Szőke, Szőkéd,
	1.5. Pécsváradi Járási Hivatal Székhely: Pécsvárad	Apátvarasd, Erdősmecke, Erzsébet, Fazekasboda, Geresdlak, Hidas, Kátoly, Kékesd, Loyászhetény, Martonfa, Mecseknádasd, Nagypall, Óbánya, Ófalu, Pécsvárad, Szellő, Zengóvárkony

<b>Megye</b>	<b>Járás / székhely</b>	<b>Települések</b>
	1.6. Hegyháti Járási Hivatal Székhely: Sásd	Alsómocsolád, Ág, Bakóca, Baranyajenő, Baranyaszentgyörgy, Felsőegerszeg, Gerényes, Gödre, Kisbeszterce, Kishajmás, Kisvaszar, Mágocs, Mekényes, Meződ, Mindszentgodisa, Nagyhajmás, Palé, Sásd, Szágy, Tarrós, Tékes, Tormás, Varga, Vásárosdombó, Vázsnok,
	1.7. Sellyei Járási Hivatal Székhely: Sellye	Adorjás, Baksa, Baranyahídvég, Besence, Bogádmindszent, Bogdása, Csányoszró, Drávafok, Drávaiványi, Drávakeresztúr, Drávasztára, Felsőszentmárton, Gilvánfa, Hegyszentmárton, Hirics, Kákics, Kemse, Kisasszonyfa, Kísszentmárton, Kórós, Lúzsok, Magyarmecske, Magyartelek, Markóc, Marócsa, Nagycsány, Okorág, Ózdfalu, Páprád, Piskó, Sámod, Sellye, Sósvertike, Tengeri, Téseny, Vajszló, Vejtí, Zaláta,
	1.8. Siklói Járási Hivatal Székhely: Siklós	Alsószentmárton, Babarcszölös, Beremend, Bisse, Cún, Csarnóta, Diósvizlő, Drávacsehi, Drávacsepely, Drávapalkonya, Drávapiski, Drávaszabolcs, Drávaszerdahely, Egyházasharaszti, Garé, Gordisa, Harkány, Illocska, Ipacsfa, Ivánbattyán, Kásád, Kémes, Kisdér, Kisharsány, Kisjakabfalva, Kiskassa, Kislippó, Kistapolca, Kistótfalu, Kovácshida, Lapánca, Magyarbóly, Márfa, Márok, Matty, Nagyarsány, Nagytótfalu, Old, Palkonya, Peterd, Pécsdevecser, Rádfalva, Siklós, Siklósbodony, Siklónagyfalva, Szaporca, Szava, Tésenfa, Túrony, Újpetre, Villány, Villánykövesd, Vokány
	1.9. Szentlőrinci Járási Hivatal Székhely: Szentlőrinc	Bicsérd, Boda, Bükkösd, Cserdi, Csonkamindszent, Dinnyeberki, Gerde, Gyöngyfa, Helesfa, Hetvehely, Kacsóta, Királyegyháza, Okorvölgy, Pécsbagota, Sumony, Szabadszentkirály, Szentdienes, Szentkatalin, Szentlőrinc, Velény, Zók
	1.10. Szigetvári Járási Hivatal Székhely: Szigetvár	Almamellék, Almáskeresztúr, Basal, Bánfa, Boldogasszonyfa, Botykapeterd, Bűrüs, Csebény, Csertő, Dencsháza, Endrőc, Gyöngyösmellék, Hobol, Horváthertelend, Ibafa, Katádfa, Kétújfalu, Kisdobsza, Kistamási, Magyarlukafa, Merenye, Molvány, Mozsgó, Nagydobsza, Nagypeterd, Nemeske, Nagyváty, Nyugotszenterzsébet, Patapoklosi, Pettend, Rózsafa, Somogyapáti, Somogyhárságy, Somogyhatvan, Somogyviszló, Szentegát, Szentlászló, Szigetvár, Szőrény, Szulimán, Teklafalu, Tótszentgyörgy, Várad, Vásárosbéc, Zádor
2. Bács-Kiskun megye	2.1. Bajai Járási Hivatal Székhely: Baja	Baja, Bácsszentgyörgy, Bátmonostor, Csátalja, Csávoly, Dávod, Dunafalva, Érsekszanád, Érsekhalma, Felsőszentiván, Gara, Hercegszántó, Nagybaracska, Nemesnádudvar, Sükösd, Szeremle, Vaskút, 2.2. Bácsalmási Járási Hivatal, Székhely: Bácsalmás, Bácsalmás, Bácsbokod, Bácsborsód, Bácsszőlős, Csíkéria, Katymár, Kunbaja, Madaras, Mátételke, Tataháza,
	2.3. Jánoshalmi Járási Hivatal Székhely: Jánoshalma	Borota, Jánoshalma, Kéleshalom, Mélykút, Rém

<b>Megye</b>	<b>Járás / székhely</b>	<b>Települések</b>
3. Békés megye	2.4. Kalocsai Járási Hivatal Székhely: Kalocsa	Bátya, Drágszél, Dunapataj, Dunaszentbenedek, Dunatetőten, Dusnok, Fajsz, Foktó, Géderlak, Hajós, Harta, Homokmégy, Kalocsa, Miske, Ordas, Öregcsertő, Solt, Szakmár, Újsolt, Újtelek, Uszód
	2.5. Kecskeméti Járási Hivatal Székhely: Kecskemét	Ágasegyháza, Ballószög, Felsőlajos, Fülöpháza, Fülöpkab, Helvécia, Jakabszállás, Kecskemét, Kerekegyháza, Kunbaracs, Kunszállás, Ladánybene, Lajosmizse, Nyárlőrinc, Orgovány, Városföld
	2.6. Kiskőrösi Járási Hivatal Székhely: Kiskőrös	Akaszto, Bócsa, Császártöltés, Csengőd, Fülöpszállás, Imrehegy, Izsák, Kaskantyú, Kecel, Kiskőrös, Páhi, Soltszentimre, Soltvadkert, Tabdi, Tázlár
	2.7. Kiskunfélegyházi Járási Hivatal Székhely: Kiskunfélegyháza	Bugac, Bugacpusztaháza, Gátér, Kiskunfélegyháza, Pálmonostora, Petőfiszállás
	2.8. Kiskunhalasi Járási Hivatal Székhely: Kiskunhalas	Balotaszállás, Harkakötöny, Kelebia, Kiskunhalas, Kisszállás, Kunfehértó, Pirtó, Tompa, Zsana
	2.9. Kiskunmajsai Járási Hivatal Székhely: Kiskunmajsa	Csolyospálos, Jászszentlászló, Kiskunmajsa, Kömpöc, Móricgát, Szank
	2.10. Kunszentmiklósi Járási Hivatal Székhely: Kunszentmiklós	Apostag, Dunaegyháza, Dunavecse, Kunadacs, Kunpeszér, Kunszentmiklós, Szabadszállás, Szalkszentmárton, Tass
	2.11. Tiszakécskei Járási Hivatal Székhely: Tiszakécske	Lakitelek, Szentkirály, Tiszaalpár, Tiszakécske, Tiszaug
	3.1. Békési Járási Hivatal Székhely: Békés	Békés, Bélmegyer, Kamut, Köröstarcsa, Mezőberény, Murony, Tarhos
	3.2. Békéscsabai Járási Hivatal Székhely: Békéscsaba	Csabaszabadi, Csorvás, Doboz, Gerendás, Kétsoprony, Szabadkígyós, Telekgerendás, Újkígyós
	3.3. Gyomaendrődi Járási Hivatal Székhely: Gyomaendrőd	Csárdaszállás, Dévaványa, Ecsegfalva, Gyomaendrőd, Hunya
3.4. Gyulai Járási Hivatal Székhely: Gyula	Elek, Gyula, Kétegyháza, Lőkösháza	
3.5. Mezőkovácsházi Járási Hivatal Székhely: Mezőkovácsháza	Almáskamarás, Battonya, Dombegyház, Dombiratos, Kaszaper, Kevermes, Kisdombegyház, Kunágota, Magyarbánhegyes, Magyardombegyház, Medgyesbodzás, Medgyesegyháza, Mezőhegyes, Mezőkovácsháza, Nagybánhegyes, Nagykamarás, Pusztatozlaka, Végegyháza	
3.6. Orosházi Járási Hivatal Székhely: Orosháza	Békéssámson, Csanádapáca, Gádoros, Kardoskút, Nagyszénás, Orosháza, Pusztaföldvár, Tótkomlós	
3.7. Sarkadi Járási Hivatal Székhely: Sarkad	Biharugra, Geszt, Körösnagyharsány, Kőtegyán, Méhkerék, Mezőgyán, Okány, Sarkad, Sarkadkeresztúr, Újszalonta, Zsadány	
3.8. Szarvasi Járási Hivatal Székhely: Szarvas	Békésszentandrás, Csabacsúd, Kardos, Kondoros, Örménykút, Szarvas	
3.9. Szeghalmi Járási Hivatal Székhely: Szeghalom	Bucsa, Füzesgyarmat, Kertészsziget, Körösladány, Körösújfalú, Szeghalom, Vésztő	

<b>Megye</b>	<b>Járás / székhely</b>	<b>Települések</b>
4. Borsod- Abaúj-Zemplén megye	4.1. Cigándi Járási Hivatal Székhely: Cigánd	Bodroghalom, Cigánd, Dámóc, Karcsa, Karos, Kisrozvágy, Lácacséke, Nagyrozvágy, Pácin, Révleányvár, Ricse, Semjén, Tiszacsermely, Tiszakarád, Zemplénagárd
	4.2. Edelényi Járási Hivatal Székhely: Edelény	Abod, Balajt, Becskeháza, Boldva, Borsodszirák, Bódvalenke, Bódvarákó, Bódvaszilás, Damak, Debréte, Edelény, Égerszög, Galvács, Hangács, Hegymeg, Hidvégárdó, Irota, Komjáti, Lak, Ládbesenyő, Martonyi, Meszes, Nyomár, Perkupa, Rakaca, Rakacaszend, Szakácsi, Szalonna, Szendrő, Szendrőlád, Szin, Szinpetri, Szögliget, Szőlőszárdó, Szuhogy, Teresztenye, Tomor, Tornabarakony, Tornakápolna, Tornanádaska, Tornaszentandrás, Tornaszentjakab, Varbóc, Viszló, Ziliz
	4.3. Encsi Járási Hivatal Székhely: Encs	Alsógagy, Baktakék, Beret, Büttös, Csenyete, Csobád, Detek, Encs, Fancsal, Fáj, Felsőgagy, Forró, Fulókércs, Gagyapáti, Garadna, Hernádpetri, Hernádszentandrás, Hernádvécse, Ináncs, Kány, Keresztéte, Krasznokvajda, Litka, Méra, Novajidrány, Perecse, Pusztaradvány, Szalaszend, Szemere
	4.4. Gönci Járási Hivatal Székhely: Gönc	Abaújalpár, Abaújkér, Abaújszántó, Abaújvár, Arka, Baskó, Boldogkőújfalu, Boldogkőváraja, Felsődobsza, Fony, Gibárt, Gönc, Göncruszka, Hejce, Hernádbüd, Hernádcéce, Hernádszurdok, Hidasnémeti, Kékéd, Korlát, Mogyoróska, Pányok, Pere, Regéc, Sima, Telkibánya, Tornynosnémeti, Vilmány, Vizsoly, Zsujta
	4.5. Kazincbarcikai Járási Hivatal Székhely: Kazincbarcika	Alacska, Alsótelekes, Bánhorváti, Berente, Dédestapolcsány, Felsőtelekes, Izsófalva, Kazincbarcika, Kurityán, Mályinka, Múcsony, Nagybarca, Ormosbánya, Rudabánya, Rudolftelep, Sajóalgóc, Sajóivánka, Sajókaza, Sajószentpéter, Suhakálló, Tardona, Vadna
	4.6. Mezőcsáti Járási Hivatal Székhely: Mezőcsát	Ároktó, Gelej, Hejőpapi, Igrici, Mezőcsát, Tiszadorogma, Tiszakeszi, Tiszatarján, 4.7. Mezőkövesdi Járási Hivatal, Székhely: Mezőkövesd, Bogács, Borsodgeszt, Borsodivánka, Bükkábrány, Bükkzsérc, Cserépfalu, Cserépváralja, Csincse, Egerlövő, Kács, Mezőkeresztes, Mezőkövesd, Mezőnagymihály, Mezőnyárad, Négyes, Sály, Szentistván, Szomolya, Tard, Tibolddaróc, Tiszabábolna, Tiszavalk, Vatta
	4.8. Miskolci Járási Hivatal Székhely: Miskolc	Alsószolca, Arnót, Berzék, Böcs, Bükkaranyos, Bükkzentkereszt, Emőd, Felsőszolca, Gesztely, Harsány, Hernádkak, Hernádnémeti, Kisgyőr, Kistokaj, Kondó, Köröm, Mályi, Miskolc, Nyékládháza, Onga, Ónod, Parasznya, Radostyán, Répáshuta, Sajóbáony, Sajóecseg, Sajóhidvég, Sajókápolna, Sajókeresztúr, Sajólád, Sajólászlófalva, Sajópálfala, Sajópetri, Sajósenye, Sajóvamos, Sóstófalva, Szirmabesenyő, Újcsanáros, Varbó
	4.9. Ózdi Járási Hivatal Székhely: Ózd	Arló, Borsodbóta, Borsodnadasd, Borsodszentgyörgy, Bükkmogyorósd, Csernely, Csokvaomány, Domaháza, Farkaslyuk, Hangony, Járdánháza, Kissikátor, Lénárdaróc, Nekézseny, Ózd, Sata, Uppony

<b>Megye</b>	<b>Járás / székhely</b>	<b>Települések</b>
	4.10. Putnoki Járási Hivatal Székhely: Putnok	Aggtelek, Alsószuha, Bánréve, Dövény, Dubicsány, Felsőkelecsény, Felsőnyárad, Gömörszőlős, Hét, Imola, Jákfalva, Jósvafő, Kánó, Kelemér, Királd, Putnok, Ragály, Sajómercse, Sajónémeti, Sajóüspöki, Sajóvezd, Serényfalva, Szuhafő, Trizs, Zádorfalva, Zubogy
	4.11. Sárospataki Járási Hivatal Székhely: Sárospatak	Bodrogolaszi, Erdőhorváti, Györgytarló, Háromhuta, Hercegkút, Kenézlő, Komlóska, Makkoshotyka, Olaszliszka, Sáradsadány, Sárospatak, Tolcsva, Vajdacska, Vámosújfalva, Viss, Zalkod
	4.12. Sátoraljajuhelyi Járási Hivatal Székhely: Sátoraljajuhely	Alsóberecki, Alsóregmec, Bózsva, Felsőberecki, Felsőregmec, Filkeháza, Füzér, Füzérkajata, Füzérkomlós, Füzérradvány, Hollóháza, Kishuta, Kovácsvágás, Mikóháza, Nagyhuta, Nyíri, Pálháza, Pusztafalu, Sátoraljajuhely, Vágáshuta, Vilyvitány,
	4.13. Szerencsi Járási Hivatal, Székhely: Szerencs, Alsódobsza, Bekecs, Golop, Legyesbénye, Mád, Megyaszó, Mezőzombor, Monok, Prügy, Rátka, Szerencs, Taktaharkány, Taktakenéz, Taktaszada, Tállya, Tiszalúc	
	4.14. Szikszói Járási Hivatal Székhely: Szikszó	Abaujlak, Abaújszolnok, Alsóvadász, Aszaló, Felsővadász, Gadna, Gagybátor, Gagyvendégi, Halmaj, Hernádkércs, Homrogd, Kázmárk, Kiskinizs, Kupa, Léh, Monaj, Nagykinizs, Nyésta, Pamlény, Rásonysápberencs, Selyeb, Szászfa, Szentistvánbaksa, Szikszó
	4.15. Tiszaújvárosi Járási Hivatal Székhely: Tiszaújváros	Girincs, Hejőbába, Hejőkeresztúr, Hejőkürt, Hejőszalonta, Kesznyéten, Kiscséc, Muhi, Nagycséc, Nemesbikk, Oszlár, Sajóőrös, Sajószőged, Szakáld, Tiszapalkonya, Tiszaújváros,
	4.16. Tokaji Járási Hivatal Székhely: Tokaj	Bodrogkeresztúr, Bodrogkisfalud, Csobaj, Erdőbénye, Szegi, Szegilong, Taktabáj, Tarcal, Tiszaladány, Tiszatardos, Tokaj
5. Csongrád megye	5.1. Csongrádi Járási Hivatal Székhely: Csongrád	Csanytelek, Csongrád, Felgyő, Tömörkény
	5.2. Hódmezővásárhelyi Járási Hivatal Székhely: Hódmezővásárhely	Hódmezővásárhely, Mártély, Mindszent, Székkutas
	5.3. Kisteleki Járási Hivatal Székhely: Kistelek	Baks, Balástya, Csengele, Kistelek, Ópusztaszer, Pusstaszer
	5.4. Makói Járási Hivatal Székhely: Makó	Ambrózfalva, Apátfalva, Csanádalberti, Csanádpalota, Földeák, Királyhegyes, Kiszombor, Kövegy, Magyarcsanád, Makó, Maroslele, Nagyér, Nagylak, Óföldeák, Pitvaros
	5.5. Mórahalmi Járási Hivatal Székhely: Mórahalom	Ásotthalom, Bordány, Forráskút, Mórahalom, Öttömös, Pusztamérges, Ruzsa, Üllés, Zákányszék, Zsombó
	5.6. Szegedi Járási Hivatal Székhely: Szeged	Algyő, Deszk, Domaszék, Dóc, Ferencszállás, Klárafalva, Kübekháza, Röske, Sándorfalva, Szatymaz, Szeged, Tiszasziget, Újszentiván
	5.7. Szentesi Járási Hivatal Székhely: Szentés	Árpádhalm, Derekegyház, Eperjes, Fábiansbestyén, Nagymágocs, Nagytóke, Szegvár, Szentés

<b>Megeye</b>	<b>Járás / székhely</b>	<b>Települések</b>
6. Fejér megye	6.1. Bicskei Járási Hivatal Székhely: Bicske	Alcsútdoboz, Bicske, Bodmér, Csabdi, Csákvár, Etyek, Felcsút, Gánt, Mány, Obarok, Szár, Tabajd, Újbarok, Vértesacsfa, Vértesboglár
	6.2. Dunaújvárosi Járási Hivatal Székhely: Dunaújváros	Adony, Baracs, Beloiannis, Besnyő, Daruszentmiklós, Dunaújváros, Előszállás, Iváncsa, Kisapostag, Kulcs, Mezőfalva, Nagykarcsony, Nagyvenyim, Perkáta, Pusztaszabolcs, Rácalmás
	6.3. Enyingi Járási Hivatal Székhely: Enying	Dég, Enying, Kisláng, Lajoskomárom, Lepsény, Mátyásdomb, Mezőkomárom, Mezőszentgyörgy, Szabadhidvég
	6.4. Gárdonyi Járási Hivatal Székhely: Gárdony	Gárdony, Kápolnásnyék, Nadap, Pákozd, Pázmánd, Sukoró, Szabadegyháza, Velence, Vereb, Zichyújfalu
	6.5. Martonvásári Járási Hivatal Székhely: Martonvásár	Baracska, Ercsi, Gyúró, Kajászó, Martonvásár, Ráckeresztúr, Tordas, Vál
	6.6. Móri Járási Hivatal Székhely: Mór	Bakonycsérnye, Balinka, Bodajk, Csákberény, Csókakő, Fehérvárcsurgó, Isztimér, Kincsesbánya, Magyaralmás, Mór, Nagyveleg, Pusztavám, Söréd
	6.7. Sárbogárdi Járási Hivatal Székhely: Sárbogárd	Alap, Alsószentiván, Cece, Hantos, Igar, Mezőszilas, Nagylók, Sárbogárd, Sáregres, Sárkeresztúr, Sárszentágota, Vajta
	6.8. Székesfehérvári Járási Hivatal Székhely: Székesfehérvár	Aba, Bakonykúti, Csór, Csősz, Füle, Iszkaszentgyörgy, Jenő, Káloz, Kőszárhegy, Lovasberény, Moha, Nádasdladány, Pátka, Polgárdi, Sárkeresztés, Sárkeszi, Sárosd, Sárszentmihály, Seregélyes, Soponya, Szabadbattyán, Székesfehérvár, Tác, Úrhida, Zámoly
7. Győr-Moson-Sopron megye	7.1. Csornai Járási Hivatal Székhely: Csorna	Acsalag, Barbacs, Bányogyszóvát, Bodonhely, Bogyoszló, Bősárkány, Cakóháza, Csorna, Dör, Egyed, Farád, Jobaháza, Kóny, Maglóca, Magyarkeresztúr, Markotabödöge, Páli, Pásztori, Potyond, Rábacsanak, Rábapordány, Rábasebes, Rábaszentandrás, Rábatamási, Rábcakapi, Sobor, Sopronnémeti, Szany, Szil, Szilsárkány, Tárnokréti, Vág, Zsebeháza
	7.2. Győri Járási Hivatal Székhely: Győr	Abda, Bezi, Börcs, Bőny, Dunaszeg, Dunaszentpál, Enese, Fehértó, Gönyű, Győr, Győrldamér, Győrújbarát, Gyórság, Gyórsövényház, Győrújfalú, Győrzámoly, Ikrény, Kajárpéc, Kisbajcs, Koroncó, Kunsziget, Mezőörs, Mosonszentmiklós, Nagybjacs, Nagyszentjános, Nyúl, Ötveny, Pér, Rábapatoná, Rétalap, Sokorópátka, Tényő, Töltéstava, Vámoszabadi, Vének
	7.3. Kapuvári Járási Hivatal Székhely: Kapuvár	Agyagosszergény, Babót, Beled, Cirák, Dénesfa, Edve, Gyóró, Himod, Hövej, Kapuvár, Kisfalud, Mihályi, Osló, Rábakecöl, Répceszemere, Szárföld, Vadosfa, Vásárosfalú, Veszvény, Vitnyéd
	7.4. Mosonmagyaróvári Járási Hivatal Székhely: Mosonmagyaróvár	Ásványráró, Bezenye, Darnószeli, Dunakiliti, Dunaremete, Dunasziget, Feketeerdő, Halászi, Hegyeshalom, Hédervár, Jánosomorja, Károlyháza, Kimle, Kisbodak, Levél, Lébény, Lipót, Máriaaknók, Mecsér, Mosonmagyaróvár, Mosonszolnok, Mosonudvar, Püski, Rajka, Újrónafő, Várbalog
	7.5. Pannonhalmi Járási Hivatal Székhely: Pannonhalma	Bakonygyirót, Bakonypéterd, Bakonyzentlászó, Écs, Fenyőfő, Győrasszonyfa, Lázi, Nyalka, Pannonhalma, Pázmándfalú, Ravazd, Románd, Sikátor, Tarjánpuszta, Táp, Tápszentmiklós, Veszprémvarsány

<b>Megye</b>	<b>Járás / székhely</b>	<b>Települések</b>
	7.6. Soproni Járási Hivatal Székhely: Sopron	Ágfalva, Csapod, Csáfordjánosfa, Csér, Ebergőc, Egyházasfalu, Fertőboz, Fertőd, Fertőendréd, Fertőhomok, Fertőrákos, Fertőszentmiklós, Fertőszéplak, Gyalóka, Harka, Hegykő, Hidegség, Iván, Kópháza, Lövő, Nagycenk, Nagylózs, Nemeskér, Peresztég, Petőháza, Pinnye, Pusztacsalád, Répcevis, Rőjtökmuzsaj, Sarród, Sopron, Sopronhorpács, Sopronkövesd, Szakony, Újkér, Und, Völcese, Zsira
	7.7. Téti Járási Hivatal Székhely: Tét	Árpás, Csikvánd, Felpéc, Gyarmat, Gyömöre, Győrszemere, Kisbabot, Mérges, Mórighida, Rábacsécsény, Rábaszentmihály, Rábaszentmiklós, Szerecseny, Tét
8. Hajdú-Bihar megye	8.1. Balmazújvárosi Járási Hivatal Székhely: Balmazújváros	Balmazújváros, Egyek, Hortobágy, Tiszacsege, Újszentmargita, 8.2. Berettyóújfalui Járási Hivatal, Székhely: Berettyóújfalu, Artánd, Bakonszeg, Bedő, Berekböszörmény, Berettyóújfalu, Biharkeresztes, Bojt, Csökmő, Darvas, Furta, Gáborján, Hencida, Komádi, Körösszakál, Körösszegapáti, Magyarhomorog, Mezőpeterd, Mezősas, Nagykereki, Szentpéterszeg, Told, Újiráz, Váncsod, Vekerd, Zsáka
	8.3. Debreceni Járási Hivatal Székhely: Debrecen	Debrecen Hajdúsámson
	8.4. Derecskei Járási Hivatal Székhely: Derecske	Derecske, Esztár, Hajdúbagos, Hosszúpályi, Kismarja, Kokad, Konyár, Létavértes, Mikepércs, Monostorpályi, Pocsaj, Sáránd, Tépe
	8.5. Hajdúböszörményi Járási Hivatal Székhely: Hajdúböszörmény	Hajdúböszörmény Hajdúdorog
	8.6. Hajdúhadházi Járási Hivatal Székhely: Hajdúhadház	Bocskai kert Hajdúhadház Téglás
	8.7. Hajdúnánási Járási Hivatal Székhely: Hajdúnánás	Folyás, Görbeháza, Hajdúnánás, Polgár, Tiszagyulaháza, Újtikos
	8.8. Hajdúszoboszlói Járási Hivatal Székhely: Hajdúszoboszló	Ebes, Hajdúszoboszló, Hajdúszóvát, Nagyhegyes, Nádudvar
	8.9. Nyíradonyi Járási Hivatal Székhely: Nyíradony	Álmosd, Bagamér, Fülöp, Nyíracsád, Nyíradony, Nyírábrány, Nyírmártonfalva, Újléta, Vámospércs
	8.10. Püspökladányi Járási Hivatal Székhely: Püspökladány	Báránd, Bihardancsháza, Biharnagybajom, Bihartorda, Földes, Kaba, Nagyrábé, Püspökladány, Sáp, Sárrétudvari, Szerep, Tetétlen
	9. Heves megye	9.1. Béalápátfalvai Járási Hivatal Székhely: Béalápátfalva
9.2. Egri Járási Hivatal Székhely: Eger		Andornaktálya, Bátor, Demjén, Eger, Egerbakta, Egerbocs, Egercsehi, Egerszalók, Egerszólát, Feldebrő, Felsőtárkány, Hevesaranyos, Kerecsend, Maklár, Nagytálya, Noszvaj, Novaj, Ostoros, Szarvaskő, Szűcs, Tarnaszentmária, Verpelét



<b>Megye</b>	<b>Járás / székhely</b>	<b>Települések</b>
	9.3. Füzesabonyi Járási Hivatal Székhely: Füzesabony	Aldebrő, Besenyőtelek, Dormánd, Egerfarmos, Füzesabony, Kál, Kápolna, Kompolt, Mezőszemere, Mezőtárkány, Nagyút, Poroszló, Sarud, Szihalom, Tófalu, Újlőrincfalva
	9.4. Gyöngyösi Járási Hivatal Székhely: Gyöngyös	Abasár, Adács, Atkár, Detk, Domoszló, Gyöngyös, Gyöngyöshalász, Gyöngyösoroszi, Gyöngyöspata, Gyöngyössolymos, Gyöngyöstarján, Halmajugra, Karácsond, Kiszána, Ludas, Markaz, Mátraszentimre, Nagyfüged, Nagyréde, Pálosvörösmart, Szücsi, Vámosgyörk, Vécs, Visonta, Viznek
	9.5. Hatvani Járási Hivatal Székhely: Hatvan	Apc, Boldog, Csány, Ecséd, Hatvan, Heréd, Hort, Kerekharaszt, Lőrinci, Nagykökényes, Petőfibánya, Rózsaszentmárton, Zagyvaszántó
	9.6. Hevesi Járási Hivatal Székhely: Heves	Átány, Boconád, Erdőtelek, Erk, Heves, Hevesvezekény, Kisköre, Kömlő, Pély, Tarnabod, Tarnaméra, Tarnaörs, Tarnaszentmiklós, Tarnaszadány, Tenk, Tiszánána, Zaránk
	9.7. Pétervásárai Járási Hivatal Székhely: Pétervására	Bodony, Bükkszenterzsébet, Bükkszék, Erdőkövesd, Fedémes, Istenmezeje, Ivád, Kisfüzes, Mátraballa, Mátraderecske, Parád, Parásdasvár, Pétervására, Recsk, Sirok, Szajla, Szentdomonkos, Tarnalesz, Terpes, Váraszó
10. Jász-Nagykun-Szolnok megye	10.1. Jászapáti Járási Hivatal Székhely: Jászapáti	Alattyan, Jánoshida, Jászsalsószentgyörgy, Jászapáti, Jászdózsa, Jászivány, Jászakisér, Jászlady, Jászszentandrás
	10.2. Jászberényi Járási Hivatal Székhely: Jászberény	Jászágó, Jászárokszállás, Jászberény, Jászboldogháza, Jászfelsőszentgyörgy, Jászfényszaru, Jászfákóhalma, Jásztelek, Pusztamonostor
	10.3. Karcagi Járási Hivatal Székhely: Karcag	Berekfürdő, Karcag, Kenderes, Kisújszállás, Kunmadaras
	10.4. Kunhegyesi Járási Hivatal Székhely: Kunhegyes	Abádszalók, Kunhegyes, Tiszabó, Tiszabura, Tiszagyenda, Tiszaroff, Tomajmonostora
	10.5. Kunszentmártoni Járási Hivatal Székhely: Kunszentmárton	Cibakháza, Cserkeszőlő, Csépa, Kunszentmárton, Nagyrév, Ócsöd, Szelevény, Tiszaföldvár, Tiszainoka, Tiszakürt, Tiszasas
	10.6. Mezőtúri Járási Hivatal Székhely: Mezőtúr	Kétpó, Mesterszállás, Mezőhék, Mezőtúr, Túrkeve
	10.7. Szolnoki Járási Hivatal Székhely: Szolnok	Besenyszög, Csataszög, Hunyadfalva, Kótelek, Martfű, Nagykőrű, Rákóczi falva, Rákócziújfalva, Szajol, Szászberék, Szolnok, Tiszajenő, Tiszasüly, Tiszavárkony, Tószeg, Újszász, Vezseny, Zagyvarékas
	10.8. Tiszafüredi Járási Hivatal Székhely: Tiszafüred	Nagyiván, Tiszaderzs, Tiszafüred, Tiszaiagar, Tiszaörs, Tiszaszentimre, Tiszaszőlős
	10.9. Törökszentmiklósi Járási Hivatal Székhely: Törökszentmiklós	Fegyvernek, Kengyel, Kuncsorba, Örményes, Tiszapüspöki, Tiszatenyő, Törökszentmiklós

<b>Megye</b>	<b>Járás / székhely</b>	<b>Települések</b>
11. Komárom-Esztergom megye	11.1. Esztergomi Járási Hivatal Székhely: Esztergom	Annavölgy, Bajna, Bajót, Csolnok, Dág, Dorog, Dömös, Epöl, Esztergom, Kesztlő, Lábatlan, Leányvár, Máriahalom, Mogorósbánya, Nagysáp, Nyergesújfalú, Piliscsév, Pilismarót, Sárísáp, Süttő, Tát, Tokod, Tokodaltáró, Úny
	11.2. Kisbéri Járási Hivatal Székhely: Kisbér	Aka, Ácsteszér, Ászár, Bakonybánk, Bakonysárkány, Bakonyszombathely, Bársonyos, Csatka, Császár, Csép, Ete, Kerékteleki, Kisbér, Réde, Súr, Tárkány, Vérteskethely
	11.3. Komáromi Járási Hivatal Székhely: Komárom	Almásfüzitő, Ács, Bana, Bábolna, Csém, Kisigmánd, Komárom, Mocska, Nagyigmánd
	11.4. Oroszlányi Járási Hivatal Székhely: Oroszlány	Bokod, Dad, Kecskéd, Kömlőd, Oroszlány, Szákszend
	11.5. Tatai Járási Hivatal Székhely: Tata	Baj, Dunaalmás, Dunaszentmiklós, Kocs, Naszály, Neszmély, Szomód, Tardos, Tata, Vértestolna
	11.6. Tatabányai Járási Hivatal Székhely: Tatabánya	Gyermely, Héreg, Környe, Szárliget, Szomor, Tarján, Tatabánya, Várgesztes, Vértessomlói, Vértesszőlős
12. Nógrád megye	12.1. Balassagyarmati Járási Hivatal Székhely: Balassagyarmat	Balassagyarmat, Becske, Bercel, Cserhátaláp, Cserhátsurány, Csesztve, Csitár, Debercsény, Dejtár, Drégelyalánk, Érsekvadkert, Galgaguta, Herencsény, Hont, Hugyag, Iliny, Ipolyszög, Ipolyvece, Magyarnándor, Mohora, Nógrádkövesd, Nógrádmargal, Órhalom, Patak, Patvarc, Szanda, Szécsénke, Szügy, Terény
	12.2. Bátorfyerenyi Járási Hivatal Székhely: Bátorfyerénye	Bátorfyerénye, Dorogháza, Mátramindszent, Mátranóvák, Mátraterénye, Mátraverebély, Nemti, Szuha
	12.3. Pásztói Járási Hivatal Székhely: Pásztó	Alsótold, Bér, Bokor, Buják, Cserhátszentiván, Csécsé, Ecseg, Egyházasdengeleg, Erdőkürt, Erdőtarcsa, Felsőtold, Garáb, Héhalom, Jobbágyi, Kálló, Kisbágyon, Kozárd, Kutasó, Mátraszőlős, Palotás, Pásztó, Szarvasgede, Szirák, Szurdokpüspöki, Tar, Vanyarc
	12.4. Rétsági Járási Hivatal Székhely: Rétság	Alsópetény, Bánk, Berkenye, Borsosberény, Diósjenő, Felsőpetény, Horpács, Keszeg, Kétbodony, Kisecsét, Legénd, Nagyoroszi, Nézsza, Nógrád, Nógrádsáp, Nőtincs, Ósagárd, Pusztaberki, Rétság, Romhány, Szátok, Szendehely, Szente, Tereske, Tolmács
	12.5. Salgótarjáni Járási Hivatal Székhely: Salgótarján	Bárna, Cered, Egyházasgerge, Etes, Ipolytarnóc, Karancsalja, Karancsberény, Karancskeszi, Karancslapujtő, Karancsság, Kazár, Kisbárkány, Kishartyán, Litke, Lucfalva, Márkháza, Mátraszele, Mihálygerge, Nagybárkány, Nagykeresztúr, Rákócziabánya, Salgótarján, Ságújfalú, Sámsonháza, Somoskőújfalú, Sóshartyán, Szilaspogony, Vizslás, Zabar
12.6. Szécsényi Járási Hivatal Székhely: Szécsény	Endrefalva, Hollókő, Ludányhalászi, Magyargéc, Nagylóc, Nógrádmegyer, Nógrádsipek, Nógrádszakál, Piliny, Rimóc, Szalmatercs, Szécsény, Szécsényfelfalu, Varsány	
13. Pest megye	13.1. Aszódai Járási Hivatal Székhely: Aszód	Aszód, Bag, Domony, Galgahévíz, Galgamácsa, Hévízgyölk, Iklad, Kartal, Tura, Vácgregs, Verseg

<b>Megye</b>	<b>Járás / székhely</b>	<b>Települések</b>
	13.2. Budakeszi Járási Hivatal Székhely: Budakeszi	Biatorbágy, Budajenő, Budakeszi, Budaörs, Herceghalom, Nagykovácsi, Páty, Perbál, Remeteszőlős, Telki, Tök, Zsámbék
	13.3. Ceglédi Járási Hivatal Székhely: Cegléd	Abony, Albertirsa, Cegléd, Ceglédbercel, Csemő, Dánszentmiklós, Jászkarajenő, Kőrösetetlen, Mikebuda, Tápiószőlős, Törtel, Újszilvás
	13.4. Dabasi Járási Hivatal Székhely: Dabas	Bugyi, Dabas, Hernád, Inárcs, Kakucs, Örkény, Pusztavacs, Tatárszentgyörgy, Táborfalva, Újhartyán, Újlengyel
	13.5. Dunakeszi Járási Hivatal Székhely: Dunakeszi	Csomád, Dunakeszi, Fót, Göd
	13.6. Érdi Járási Hivatal Székhely: Érd	Diósd, Érd, Pusztazámor, Sósokút, Százhalombatta, Tárnok, Törökbálint
	13.7. Gödöllői Járási Hivatal Székhely: Gödöllő	Csömör, Dány, Erdőkertes, Gödöllő, Isaszeg, Kerepes, Kistarcsa, Mogyoród, Nagytarcsa, Pécel, Szada, Valkó, Vácszentlászló, Veresegyház, Zsámbok
	13.8. Gyáli Járási Hivatal Székhely: Gyál	Alsónémedi, Felsőpakony, Gyál, Ócsa
	13.9. Monori Járási Hivatal Székhely: Monor	Bénye, Csévharaszt, Gomba, Gyömrő, Káva, Monor, Monorierdő, Nyáregyháza, Pánd, Péteri, Pilis, Vasad
	13.10. Nagykátai Járási Hivatal Székhely: Nagykáta	Farmos, Kóka, Mende, Nagykáta, Sülysáp, Szentlőrincváros, Szentmártonkáta, Tápióbicske, Tápiógyörgye, Tápióság, Tápiószecső, Tápiószele, Tápiószentmárton, Tóalmás, Uri
	13.11. Nagykőrösi Járási Hivatal Székhely: Nagykőrös	Nagykőrös, Kocsér, Nyársapát
	13.12. Pilisvörösvári Járási Hivatal Székhely: Pilisvörösvár	Pilisborosjenő, Piliscsaba, Pilisjászfalu, Pilisszántó, Pilisszentiván, Pilisvörösvár, Solymár, Tinnye, Üröm
	13.13. Ráckevei Járási Hivatal Székhely: Ráckeve	Apaj, Áporka, Dömsöd, Kiskunlacháza, Lórév, Makád, Ráckeve, Szigetbecse, Szigetcsép, Szigetszentmárton, Szigetújfalu
	13.14. Szentendrei Járási Hivatal Székhely: Szentendre	Budakalász, Csobánka, Dunabogdány, Kisoroszi, Leányfalu, Pilisszentkereszt, Pilisszentlászló, Pomáz, Pócsmegyer, Szentendre, Szigetmonostor, Tahitótfalu, Visegrád
	13.15. Szigetszentmiklósi Járási Hivatal Székhely: Szigetszentmiklós	Délegyháza, Dunaharaszti, Dunavarsány, Halásztelek, Majosháza, Szigethalom, Szigetszentmiklós, Taksony, Tököl
	13.16. Szobi Járási Hivatal Székhely: Szob	Bernecebaráti, Ipolydamásd, Ipolytölgyes, Kemence, Kismaros, Kóspallag, Letkés, Márianosztra, Nagyborzsöny, Nagymaros, Perőcsény, Szob, Szokolya, Tésa, Vámosmikola, Verőce, Zebegény
	13.17. Váci Járási Hivatal Székhely: Vác	Acsa, Csörög, Csóvár, Galgagyörk, Kisnémedi, Kosd, Órbottyán, Penc, Püspökhatvan, Püspökszilágy, Rád, Sződ, Sződliget, Vác, Vácduka, Váchartyán, Váckisújfalu, Vácrátót
	13.18. Vecsési Járási Hivatal Székhely: Vecsés	Ecser, Maglód, Üllő, Vecsés

<b>Megye</b>	<b>Járás / székhely</b>	<b>Települések</b>
14. Somogy megye	14.1. Barcsi Járási Hivatal Székhely: Barcs	Babócsa, Barcs, Bélavár, Bolhó, Csokonyavisonta, Darány, Drávagárdony, Drávamási, Heresznye, Homokszentgyörgy, Istvándi, Kálmánca, Kastélyosdombó, Komlósd, Lad, Lakócsa, Patosfa, Péterhida, Potony, Rinyaújlak, Rinyaújnép, Somogyaracs, Szentborbás, Szulok, Tötűjfalu, Vízvár
	14.2. Csurgói Járási Hivatal Székhely: Csurgó	Berzence, Csurgó, Csurgónagymarton, Gyékényes, Iharos, Iharosberény, Inke, Órtilos, Pogányszentpéter, Porrog, Porrogszentkirály, Porrogszentpál, Somogybükkösd, Somogycsicsó, Somogyudvarhely, Senta, Zákány, Zákányfalú
	14.3. Fonyódi Járási Hivatal Székhely: Fonyód	Balatonboglár, Balatonfenyves, Balatonlelle, Buzsák, Fonyód, Gamás, Gyugy, Hács, Karád, Kisberény, Látrány, Lengyeltóti, Ordacsehi, Öreglak, Pamuk, Somogybabod, Somogytúr, Somogyvamos, Somogyvár, Szőlősgyörök, Visz
	14.4. Kaposvári Járási Hivatal Székhely: Kaposvár	Alsóbogát, Baté, Bárdudvarnok, Bodrog, Bószénfa, Büssü, Cserénfa, Csoma, Csombárd, Csököly, Ecseny, Edde, Felsőmocsolád, Fonó, Gadács, Gálosfa, Gige, Gölle, Hajmás, Hedrehely, Hencse, Hetes, Igal, Jákó, Juta, Kadarkút, Kaposfő, Kaposgyarmat, Kaposhomok, Kaposkeresztúr, Kaposmérő, Kaposújlak, Kaposszerdahely, Kaposvár, Kazsok, Kercseliget, Kisasszond, Kisgyalán, Kiskorpád, Kőkút, Magyaratád, Magyaregres, Mernye, Mezőcsokonya, Mike, Mosdós, Nagybjom, Nagyberki, Orci, Osztopán, Patalom, Patca, Pálmajor, Polány, Ráksi, Rinyakovácsi, Sántos, Simonfa, Somodor, Somogyaszaló, Somogyfajsz, Somogygeszti, Somogyjád, Somogysárd, Somogyszil, Szabadi, Szenna, Szentbalázs, Szentgáloskér, Szilvásszentmárton, Taszár, Újvárfalva, Várda, Visnye, Zimány, Zselickisfalud, Zselickislak, Zselicszentpál
	14.5. Marcali Járási Hivatal Székhely: Marcali	Balatonberény, Balatonmáriafürdő, Balatonkeresztúr, Balatonszentgyörgy, Balatonújlak, Böhönye, Csákány, Csömend, Főnyed, Gadány, Hollád, Hosszúvíz, Kelevíz, Kéthely, Libickozma, Marcali, Mesztegnyő, Nagyszakácsi, Nemesdéd, Nemeskisfalud, Nemesvid, Nikla, Pusztakovácsi, Sávoly, Somogysámson, Somogysimonyi, Somogyszentpál, Somogyzsitfa, Szegerdő, Szenyér, Szókedencs, Tapsony, Táská, Tikos, Varászló, Vése, Vörs
	14.6. Nagyatádi Járási Hivatal Székhely: Nagyatád	Bakháza, Beleg, Bolhás, Görgeteg, Háromfa, Kaszó, Kisbjom, Kutas, Lábod, Nagyatád, Nagykorpad, Ötvöskönyi, Rinyabesenyő, Rinyaszentkirály, Segesd, Somogyszob, Szabás, Tarany
	14.7. Siófoki Járási Hivatal Székhely: Siófok	Ádánd, Balatonendréd, Balatonföldvár, Balatonöszöd, Balatonszabadi, Balatonszárszó, Balatonszemes, Balatonvilágos, Bálványos, Kereki, Kötcese, Köröshegy, Nagyberény, Nagycsepely, Nyim, Pusztaszemes, Ságvár, Siófok, Siójut, Som, Szántód, Szőlád, Teleki, Zamárdi
	14.8. Tabi Járási Hivatal Székhely: Tab	Andocs, Bábonymegyer, Bedegkér, Bonnya, Fiad, Kapoly, Kánya, Kára, Kisbárapáti, Lulla, Miklósi, Nágocs, Sérsekszőlős, Somogyacsa, Somogydöröcske, Somogyegres, Somogymeggyes, Szorosad, Tab, Tengőd, Torvaj, Törökkoppány, Zala, Zics

<b>Megye</b>	<b>Járás / székhely</b>	<b>Települések</b>
15. Szabolcs-Szatmár-Bereg megye	15.1. Baktalórántházai Járás Hivatal Székhely: Baktalórántháza	Baktalórántháza, Besenyőd, Laskod, Levelek, Magy, Nyíribrony, Nyírjákó, Nyírkércs, Ófehértó, Petneháza, Ramocsaháza, Rohod
	15.2. Csengeri Járás Hivatal Székhely: Csenger	Csenger, Csengersima, Csengerújfalva, Komlódtótfalu, Pátyod, Porcsalma, Szamosangyalos, Szamosbecs, Szamostatárfalva, Tyukod, Ura
	15.3. Fehérgyarmati Járás Hivatal Székhely: Fehérgyarmat	Botpalád, Cégénydányád, Csaolc, Császló, Csegöld, Darnó, Fehérgyarmat, Fülesd, Gacsály, Garbolc, Gyüge, Hermánszeg, Jánkmajtis, Kérszemjén, Kisar, Kishódos, Kisnamény, Kispalád, Kisszekeres, Kölcse, Kömörő, Magosliget, Mánd, Méhtelek, Milota, Nábrád, Nyagar, Nagyhódos, Nagyszekeres, Nemesborzova, Olcsvaapáti, Panyola, Penyige, Rozsály, Sonkád, Szamossályi, Szamosújlak, Szatmárcseke, Tiszabecs, Tiszacsécse, Tiszakóród, Tiszaberek, Tivadar, Tunyogmatolcs, Túrístvádi, Túrricse, Uszka, Vámosoroszi, Zajta, Zsarolyán
	15.4. Ibrányi Járás Hivatal Székhely: Ibrány	Balsa, Buj, Gávavencsellő, Ibrány, Nagyhalász, Paszab, Tiszabercel, Tiszatelek
	15.5. Kemecei Járás Hivatal Székhely: Kemece	Berkesz, Beszterec, Demecser, Gégény, Kemece, Kék, Nyírbogdány, Nyírtét, Székely, Tiszarád, Vasmegyer
	15.6. Kisvárdai Járás Hivatal Székhely: Kisvárd	Ajak, Anarcs, Dombrád, Döge, Fényeslitke, Gyulaháza, Jéke, Kékcse, Kisvárd, Lövöpetri, Mezőladány, Nyírkarász, Nyírlövő, Nyírtass, Pap, Pátroha, Rétközberencs, Szabolcsbáka, Szabolcsveresmart, Tiszakanyár, Tornyospálca, Újdombrád, Újkenéz
	15.7. Mátészalkai Járás Hivatal Székhely: Mátészalka	Fábiánháza, Fülöpösdaróc, Géberjén, Győrtelek, Hodász, Jármí, Kántorjánosi, Kocsord, Mátészalka, Mérk, Nagydobos, Nagyecsed, Nyírcsaholy, Nyírkáta, Nyírmeggyes, Nyírparasznya, Ópályi, Ökörítőfülpös, Ór, Papos, Rápolt, Szamoskér, Szamosszeg, Tiborszállás, Vaja, Vállaj
	15.8. Nagykállói Járás Hivatal Székhely: Nagykálló	Balkány, Biri, Bököny, Érpatak, Geszteréd, Kállósemjén, Nagykálló, Szakoly
	15.9. Nyírbátori Járás Hivatal Székhely: Nyírbátor	Bátorliget, Encsencs, Kisléta, Máriapócs, Nyírbátor, Nyírbéltek, Nyírbogát, Nyírcsászári, Nyírderzs, Nyírgelse, Nyírgyulaj, Nyírlugos, Nyírmihálydi, Nyírpilis, Nyírvasvári, Ómböly, Penészlek, Piricse, Pócspetri, Terem
	15.10. Nyíregyházi Járás Hivatal Székhely: Nyíregyháza	Apagy, Kálmánháza, Kótaj, Nagycserkesz, Napkor, Nyíregyháza, Nyírpazony, Nyírtelek, Nyírtura, Rakamaz, Sényő, Szabolcs, Timár, Tiszánagyfalva, Újfehértó
	15.11. Tiszavasvári Járás Hivatal Székhely: Tiszavasvári	Szorgalmatos, Tiszadada, Tiszadob, Tiszaeszlár, Tiszalök, Tiszavasvári
	15.12. Vásárosnaményi Járás Hivatal Székhely: Vásárosnamény	Aranyosapáti, Barabás, Beregdaróc, Beregsurány, Csaroda, Gelénes, Gemzse, Gulács, Gyüre, Hetefejércse, Ilk, Jánd, Kisvarsány, Lónya, Márokpapi, Mátyus, Nagyvarsány, Nyírmada, Olcsva, Pusztadobos, Tarpa, Tákos, Tiszaadony, Tiszakercesny, Tiszaszalka, Tiszavid, Vámosatya, Vásárosnamény

<b>Megye</b>	<b>Járás / székhely</b>	<b>Települések</b>
16. Tolna megye	15.13. Záhonyi Járás Hivatal Székhely: Záhony	Benk, Eperjeske, Győröcske, Komoró, Mándok, Tiszabездéd, Tiszamogyorós, Tiszaszentmárton, Tuzsér, Záhony, Zsurk
	16.1. Bonyhádi Járás Hivatal Székhely: Bonyhád	Aparhant, Bátaapáti, Bonyhád, Bonyhádvarasd, Cíkó, Felsőnána, Grábóc, Györe, Izmény, Kakasd, Kéty, Kisdorog, Kismányok, Kisvejte, Lengyel, Mórág, Mőcsény, Mucsfa, Murga, Nagymányok, Nagyvejte, Tevel, Váralja, Závod, Zomba
	16.2. Dombóvári Járás Hivatal Székhely: Dombóvár	Attala, Csibrák, Csikóstóttós, Dalmand, Dombóvár, Dőbrököz, Gyulaj, Jágónak, Kapospula, Kaposszekcső, Kocsola, Kurd, Lápafő, Nak, Szakcs, Várong
	16.3. Paksi Járás Hivatal Székhely: Paks	Bikács, Bölske, Dunaföldvár, Dunaszentgyörgy, Gerjen, Györköny, Kajdacs, Madocsa, Nagydorog, Nemetkér, Paks, Pálfa, Pusztahencse, Sárszentlőrinc, Tengelic
	16.4. Szekszárdi Járás Hivatal Székhely: Szekszárd	Alsónána, Alsónyék, Báta, Bátaszék, Decs, Harc, Kistormás, Kölesd, Medina, Őcsény, Pörbőly, Sárpilis, Sióagárd, Szálka, Szedres, Szekszárd, Várdomb
17. Vas megye	16.5. Tamási Járás Hivatal Székhely: Tamási	Belecska, Diósberény, Dúzs, Értény, Felsőnyék, Fürged, Gyöng, Hőgyész, Iregszemese, Kalaznó, Keszőhidegkút, Kisszekely, Koppányszántó, Magyarkeszi, Mészla, Mucsi, Nagykőny, Nagyszékely, Nagyszokoly, Ozora, Pári, Pincehely, Regőly, Simontornya, Szakadát, Szakály, Szárazd, Tamási, Tolnanémedi, Udvari, Újireg, Varsád
	16.6. Tolnai Járás Hivatal Székhely: Tolna	Bogyiszló, Fadd, Fácánkert, Tolna
	17.1. Celldömölki Járás Hivatal Székhely: Celldömölk	Boba, Borgáta, Celldömölk, Csöngé, Duka, Egyházashetye, Jánosháza, Karakó, Keléd, Kemeneskápolna, Kemenesmagasi, Kemenesmihályfa, Kemenespálfa, Kemenessőmjén, Kemenesszentmárton, Kenyeri, Kissomlyó, Köcsk, Mersevát, Mesteri, Nagysimonyi, Nemeskeresztúr, Nemeskocs, Ostffyasszonyfa, Pápoc, Szergény, Tokorcs, Vönöck
17.2. Körömdi Járás Hivatal Székhely: Körömd	Bajánsenye, Csákánydoroszló, Daraboshegy, Dőbröhegy, Döröske, Egyházashöllős, Egyházasarádóc, Felsőjánosfa, Felsőmarác, Halastó, Halogy, Harasztifalu, Hegyháthodász, Hegyhátsál, Hegyhátszentjakab, Hegyhátszentmárton, Ispánk, Ivánc, Katafa, Kemestaródfa, Kercaszomor, Kerkáskápolna, Kisrákos, Körömd, Magyarnádalja, Magyarzecsőd, Magyarzombatfa, Molnaszecsőd, Nagykölked, Nagymizdó, Nagyrákos, Nádasd, Nemesrempehollós, Órimagyarósd, Óriszentpéter, Pankasz, Pinkamindszent, Rádóckölked, Szaknyér, Szalafő, Szarvaskend, Szatta, Szőce, Vasalja, Velemér, Viszák	
17.3. Kőszegi Járás Hivatal Székhely: Kőszeg	Bozsok, Bük, Cák, Csepre, Gyöngyösfalu, Horvátszidány, Iklanberény, Kiszidány, Kőszeg, Kőszegdoroszló, Kőszegpaty, Kőszegszerdahely, Lócs, Lukásháza, Nemescső, Ólmod, Peresznye, Pusztacsó, Tormásliget, Tömörd, Velem	

<b>Megye</b>	<b>Járás / székhely</b>	<b>Települések</b>
	17.4. Sárvári Járási Hivatal Székhely: Sárvár	Bejcgvertyanos, Bögöt, Bögöte, Bó, Chernelházadamonya, Csánig, Csénye, Gércse, Górcs, Hegyfalva, Hosszúpereszteg, Ikervár, Jákfa, Káld, Kenéz, Megyehíd, Meggyeskovácsi, Mesterháza, Nagygeresd, Nemesládony, Nick, Nyóger, Ölbő, Pecöl, Porpác, Pócsa, Rábapaty, Répcelak, Répcseszentgyörgy, Sajtoskál, Sárvár, Simaság, Sitke, Sótóny, Szeleste, Tompaládony, Uraiútfalu, Vasegerszeg, Vashosszúfalva, Vámoscsalád, Vásárosmiske, Zsédény
	17.5. Szentgotthárdi Járási Hivatal Székhely: Szentgotthárd	Alsószőlő, Apátistvánfalva, Csörötnek, Felsőszőlő, Gasztony, Kétyölgy, Kondorfa, Magyarlak, Nemesmedves, Orfalu, Rábagyarmat, Rátót, Rönök, Szakonyfalva, Szentgotthárd, Vasszentmihály
	17.6. Szombathelyi Járási Hivatal Székhely: Szombathely	Acsád, Balogunyom, Bozzai, Bucsu, Csempeszkopács, Dozmat, Felsőcsatár, Gencsapáti, Gyanógergye, Horvátlövő, Ják, Kisunyom, Meszlen, Narda, Nárai, Nemesbód, Nemeskolta, Perenye, Pornóapáti, Rábatöttös, Rum, Salköveskút, Sé, Sorkifalud, Sorkikápolna, Sorokpolány, Söpte, Szentpéterfa, Szombathely, Tanakajd, Táplánszentkereszt, Torony, Vasasszonyfa, Vaskeresztes, Vassurány, Vasszécseny, Vasszilvagy, Vát, Vép, Zsennye
	17.7. Vasvári Járási Hivatal Székhely: Vasvár	Alsóújlak, Andrásfa, Béraltavár, Csehi, Csehimindszent, Csipkerek, Egervölgy, Gersekarát, Győrvar, Hegyhátszentpéter, Kám, Mikosszéplak, Nagytillaj, Olaszfa, Oszkó, Pácsony, Petőmihályfa, Püspökmolnári, Rábahídvég, Sárfaizdó, Szemenye, Telekes, Vasvár
18. Veszprém megye	18.1. Ajkai Járási Hivatal Székhely: Ajka	Ajka, Csehbánya, Farkasgyepű, Halimba, Kislőd, Magyarpolány, Nyirád, Ócs, Szóc, Úrkút, Városlőd
	18.2. Balatonalmádi Járási Hivatal Székhely: Balatonalmádi	Balatonakarattya, Balatonalmádi, Balatonfőkajár, Balatonfüzfő, Balatonkenese, Csajág, Felsőörs, Királyszentistván, Küngös, Litér, Papkeszi
	18.3. Balatonfüredi Járási Hivatal Székhely: Balatonfüred	Alsóörs, Aszfő, Balatonakali, Balatoncsicsó, Balatonfüred, Balatonszepezd, Balatonszőlős, Balatonudvari, Csopak, Dörgicse, Lovas, Monoszló, Óbudavár, Örvényes, Paloznak, Pécsely, Szentantalfa, Szentjakabfa, Tagyon, Tihany, Vászoly, Zánka
	18.4. Devecseri Járási Hivatal Székhely: Devecser	Adorjánháza, Apátatorna, Borszörcsök, Csögle, Dabrony, Devecser, Doba, Egeralja, Iszkáz, Kamond, Karaközörcsök, Kerta, Kisberzsény, Kiscsész, Kispirit, Kisszőlős, Kolontár, Nagyalásony, Nagypirit, Noszlop, Oroszi, Pusztamiske, Somlójenő, Somlószőlős, Somlóvásárhely, Somlóvecse, Tüskevár, Vid
	18.5. Pápai Járási Hivatal Székhely: Pápa	Adásztevel, Bakonyjákó, Bakonykoppány, Bakonypölöske, Bakonyság, Bakonyszentiván, Bakonyszücs, Bakonytamási, Béb, Békás, Csót, Dáka, Döbrönte, Egyházaskesző, Ganna, Gecse, Gic, Homokbödöge, Kemeneshőgyész, Kemenesszentpéter, Kup, Külsővat, Lovászpátona, Magyaracsa, Malomsok, Marcalgergelyi, Marcaltó, Mezőlak, Mihályháza, Nagyacsád, Nagydém, Nagygyimót, Nagytevel, Nemesgörzsöny, Nemesszalók, Németbánya, Nóráp, Nyárád, Pápa, Pápadereske, Pápakovácsi, Pápasalamon, Pápateszér, Takácsi, Ugod, Vanyola, Vaszar, Várkesző, Vinár





<b>Megye</b>	<b>Járás / székhely</b>	<b>Települések</b>
	19.4. Nagykanizsai Járási Hivatal Székhely: Nagykanizsa	Alsórajk, Balatonmagyaród, Belezna, Bocska, Börszönce, Csapi, Eszteregnye, Felsőrajk, Fityeház, Fűzvölgy, Galambok, Garabonc, Gelse, Gelsesziget, Hahót, Homokkomárom, Hosszúvölgy, Kacorlak, Kerecseny, Kilimán, Kistréce, Liszó, Magyarszentmiklós, Magyarszerdahely, Miháld, Murakeresztúr, Nagybakónak, Nagykanizsa, Nagyrada, Nagyréce, Nemespátró, Orosztony, Pat, Pölöskefő, Pötréte, Rigyác, Sand, Sormás, Surd, Szepetnek, Újudvar, Zalakaros, Zalakomár, Zalamerenye, Zalasárszeg, Zalasabar, Zalaszentbalázs, Zalaszentjakab, Zalaújlak
	19.5. Zalaegerszegi Járási Hivatal Székhely: Zalaegerszeg	Alibánfa, Almásháza, Alsónemesapáti, Babosdöbréte, Bagod, Bak, Baktüttös, Becsvölgye, Bezeréd, Bocföldre, Boncodföldre, Böde, Búcsúszentlászló, Csatár, Csertalagos, Csonkahegyhát, Csöde, Dobronhegy, Egervár, Gellénháza, Gomboszeg, Gódfa, Gutorföldre, Gyűrűs, Hagyárosbörönd, Hottó, Iborfia, Kávás, Kemendollár, Keménfa, Kisbucsa, Kiskutas, Kispáli, Kustánszeg, Lakhegy, Lickóvadamos, Milejszeg, Misefa, Nagykapornak, Nagykutas, Nagylengyel, Nagypáli, Nemesapáti, Nemeshetés, Nemesrádó, Nemessándorháza, Nemesszentandrás, Németsfalu, Orbányosfa, Ormándlak, Ozmánbük, Pacsa, Padár, Pálfiszeg, Pethóhenye, Petrikeresztúr, Pókaszepetk, Pölöske, Pusztaederics, Pusztaszentlászló, Salomvár, Sárhida, Söjtör, Szentkozmadombja, Szentpéterföldre, Szentpéterúr, Teskánd, Tilaj, Tófej, Vasboldogasszony, Vaspör, Vöckönd, Zalaboldogfa, Zalacséb, Zalaegerszeg, Zalaháshágy, Zalaigrice, Zalaistvánd, Zalalövő, Zalaszentgyörgy, Zalaszentiván, Zalaszentlőrinc, Zalaszentmihály, Zalatárnok
	19.6. Zalaszentgróti Járási Hivatal Székhely: Zalaszentgrót	Batyk, Döbröce, Dötk, Kallósd, Kehidakustány, Kisgörbő, Kisvásárhely, Mihályfa, Nagygörbő, Óhíd, Pakod, Sénye, Sümegecsehi, Szalapa, Tekenye, Túrje, Zalabér, Zalaszentgrót, Zalaszentlászló, Zalavég

**MAGYARORSZÁG MEGYÉI, 2016. JANUÁR 1.**


www.ksh.hu

3. ábra

Magyarország megyéi, 2016. január 1.

Forrás: KSH, Elérhető: [www.ksh.hu/docs/teruletatlasz/megyek.pdf](http://www.ksh.hu/docs/teruletatlasz/megyek.pdf) (Letöltés dátuma: 2018. 06. 15.)

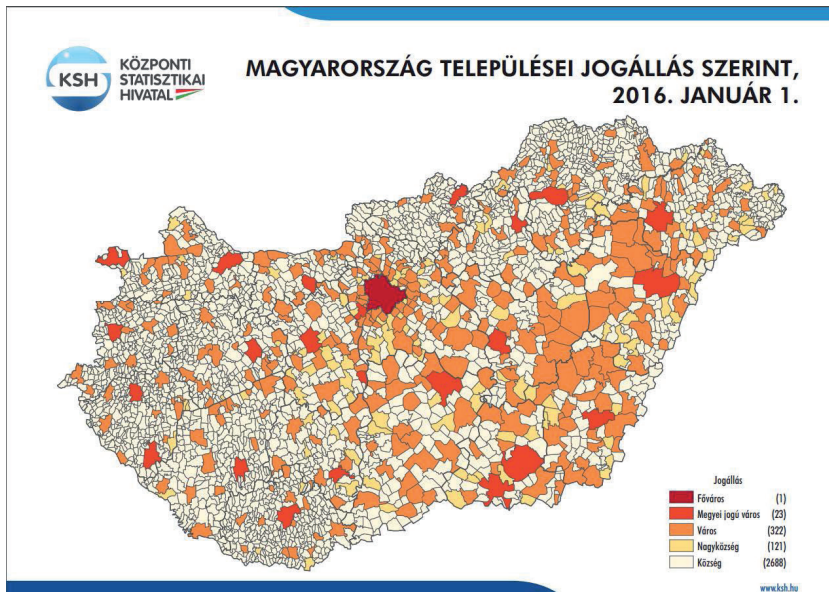


www.ksh.hu

4. ábra

Magyarország járásai, 2016. január 1.

Forrás: KSH, Elérhető: [www.ksh.hu/teruleti\\_atlasz\\_jarasok](http://www.ksh.hu/teruleti_atlasz_jarasok) (Letöltés dátuma: 2018. 06. 15.)



5. ábra

*Magyarország települései jogállás szerint, 2016. január 1.*

*Forrás: KSH, Elérhető: [www.ksh.hu/docs/teruletatlasz/telepulesek.pdf](http://www.ksh.hu/docs/teruletatlasz/telepulesek.pdf) (Letöltés dátuma: 2018. 06. 15.)*

Vákát oldal

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • [www.dialogcampus.hu](http://www.dialogcampus.hu) • [www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)  
• 1083 Budapest, Ludovika tér 2. • Telefon: 06 (30) 426 6116 • E-mail: [kiado@uni-nke.hu](mailto:kiado@uni-nke.hu) •  
A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető • Felelős szerkesztő: Dalloul Zaynab • Olvasószerkesztő:  
Fodor József Péter • Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor

ISBN 978-615-5877-97-1 (nyomtatott)  
ISBN 978-615-5877-98-8 (elektronikus)

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001  
„A jó kormányzást megalapozó  
közszolgálat-fejlesztés”  
címmű projekt keretében jelent meg.

Dialog Campus

**SZÉCHENYI** 



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

**Európai Unió**  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**