ÖNKORMÁNYZATOKRÓL ÖNKORMÁNYZATOKNAK

KÉZIKÖNYV ÖNKORMÁNYZATI TISZTVISELŐKNEK

KÖZIGAZGATÁSI ÉS TERÜLETFEJLESZTÉSI MINISZTÉRIUM KIADVÁNYA
BUDAPEST 2024

ÖNKORMÁNYZATOKRÓL
ÖNKORMÁNYZATOKNAK

ÖNKORMÁNYZATOKRÓL ÖNKORMÁNYZATOKNAK

KÉZIKÖNYV ÖNKORMÁNYZATI TISZTVISELŐKNEK

KÖZIGAZGATÁSI ÉS TERÜLETFEJLESZTÉSI MINISZTÉRIUM KIADVÁNYA
BUDAPEST 2024

Átdolgozott, javított kiadás

SZERZŐK

dr. Barabás Zoltán, dr. Baranyi Petra, dr. Bekényi József, Csókásné Krajczár Szabina, dr. Csorba Csaba, Deák László, dr. Dudoma Dzsenifer, dr. Faragó Ágnes, dr. Gavlik Melinda, Holczreiter Marianna, Makkai Anikó, dr. Mórocza Zsófia, dr. Nagy László, Szendi-Stenger Hajnalka, Varga Gabriella

SZERKESZTETTE

dr. Bekényi József, Szendi-Stenger Hajnalka

LEKTORÁLTA

dr. Dukai Miklós, Kivés Zoltán

KIADJA

Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium

FELELŐS KIADÓ

dr. Dukai Miklós
önkormányzati államtitkár

ISBN 978-615-82666-1-1

Minden jog fenntartva.

ONLINE VÁLTOZAT ELÉRHETŐSÉGE

www.kormany.hu/kozigazgatasi-es-teruletfejlesztesi-miniszterium

A tartalomjegyzékben az adott cikkre/oldalszámra kattintva a dokumentum a hivatkozott oldalra ugrik.

A tartalomjegyzékhez való visszajutást az oldalak alján levő kék felfelé mutató nyíl ikon segíti.

NYOMDAI KIVITELEZÉS
Duna-Mix Kft., Vác.
FELELŐS VEZETŐ
Szabó Bálint bv. alezredes, ügyvezető
www.dunamix.hu

Jogszabályok rövidítése ... 8

Előszó ... 11

I. A helyi hatalomgyakorlás története Magyarországon ... 13
1. A közigazgatás fejlődésének kezdeti szakasza ... 14
1.1. A vármegyék kialakulása ... 14
1.2. Községek, városok, főváros ... 16
1.3. A (fő)jegyzői tisztség a polgári közjogi rendszer kiteljesedésének korszakában ... 18
2. A tanácsrendszerről ... 19
2.1. Az 1949-es Magyar Népköztársaság Alkotmánya és a tanácsrendszer kiépülése ... 19
2.2. A Harmadik Tanácstörvény – az önkormányzatiság megjelenése a tanácsrendszerben ... 20
3. A modern demokratikus önkormányzati rendszer megteremtése ... 21
3.1. A helyi önkormányzati rendszer alapjainak letétele, az 1990. évi Alkotmánymódosítás ... 21
3.2. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény megalkotása ... 21
3.3 A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) ... 22

II. Az önkormányzatiság nemzetközi gyakorlata ... 25
1. A közigazgatási modellek kialakulásának történeti alapjai, a közigazgatási rendszerek fejlődésének irányai ... 26
2. Az európai közigazgatási modellek ... 28
2.1. Az angolszász modell bemutatása ... 28
2.2. A francia modell bemutatása ... 29
2.3. A germán modell bemutatása ... 30
2.4. A skandináv modell bemutatása ... 31
2.5. A posztszocialista modell ... 32

III. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény gyakorlati alkalmazása ... 35
1. Előzmények, az önkormányzati rendszer megújításának célrendszere ... 36
1.1. A strukturális problémák ... 36
1.2. A működési nehézségek ... 36
1.3. A finanszírozási gondok ... 37
1.4. Az önkormányzati rendszer megújításának célrendszere ... 37
2. A helyi önkormányzatok az Alaptörvényben ... 38
2.1. A helyi önkormányzatok jogállása ... 38
2.2. A helyi közügyek intézéséhez kapcsolódó jogok és kötelezettségek ... 39
2.3. A helyi önkormányzatok rendeletalkotása, a rendeletalkotás törvényességének vizsgálata, az elmulasztott önkormányzati döntés pótlása ... 39
2.4. Az önkormányzati tulajdon, önkormányzati kötelezettségvállalás ... 40
2.5. A képviselő-testület és szervei, az önkormányzati és az államigazgatási feladatok ellátása ... 41
2.6. Egyéb rendelkezések ... 42

3. A helyi önkormányzás általános szabályai ... 43
3.1. A helyi önkormányzás joga ... 43
3.2. A helyi önkormányzás tartalma ... 44
3.3. Alapelvek ... 44
3.4. A helyi közösség tagjainak szerepe ... 46
4. Feladat- és hatáskörök, a helyi önkormányzatok típusai ... 48
4.1. Az önkormányzati feladat- és hatáskörök ... 48
4.2. Államigazgatási feladat- és hatáskörök ... 51
4.3. A kötelező önkormányzati feladat- és hatáskörök differenciált telepítése ... 51
4.4. Az önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátásának vállalása ... 52
4.5. Az önkormányzati feladatok és hatáskörök ellátása, a hatáskör-átruházás ... 54
4.6. A helyi önkormányzatok típusai ... 56
5. A helyi önkormányzatok szervei és működésük ... 59
5.1. A helyi önkormányzati képviselő ... 59
5.2. A képviselő-testület ... 78
5.3. A képviselő-testület bizottsága, településrészi önkormányzat ... 113
6. Az önkormányzati tisztségviselők ... 119
6.1. A polgármester, az alpolgármester ... 119
6.2. A jegyző és az aljegyző ... 137
7. A polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ... 150
7.1. A polgármesteri hivatal rendeltetése, létrehozásának alapvető feltételei ... 151
7.2. A közös önkormányzati hivatal alakításának törvényi feltételei ... 153
7.3. A polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal feladatai ... 159
8. A helyi önkormányzatok társulásai ... 160
8.1. A helyi önkormányzatok társulásának általános szabályai ... 161
8.2. A társulási megállapodás alapvető szabályai ... 163
8.3. A társulás szervezete és működése ... 165
9. A területszervezés ... 167
9.1. A területszervezés általános szabályai ... 168
9.2. Az önálló község alakítása ... 169
9.3. A települések egyesítése ... 175
9.4. A területrész átadása ... 176
9.5. A település vármegyék közötti átcsatolása ... 178
9.6. A várossá nyilvánítás ... 178
9.7. A fővárosi kerület létrehozása, a kerületi határok megváltoztatása ... 180
10. A helyi önkormányzatok és a központi állami szervek kapcsolatrendszere ... 181
10.1. Az Országgyűlés és a köztársasági elnök ... 181
10.2. A Kormány és a Kormány tagjai ... 184
10.3. Az önkormányzati érdekképviseleti szervek ... 185
11. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete ... 186
11.1. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének általános szabályai ... 186
11.2. A törvényességi felügyelet egyes eszközei ... 187
12. A helyi önkormányzatok gazdasági alapjai ... 197
12.1. A közfeladatok ellátása, az államháztartás rendszere ... 197
12.2. A helyi önkormányzat bevételei, a gazdálkodás általános szabályai ... 198
12.3. A helyi önkormányzat költségvetési rendelete ... 199
12.4. Az évközi kimutatások, éves költségvetési beszámoló ... 200

12.5. A finanszírozási rendszer átalakítása, áttérés a feladatfinanszírozásra ... 201
12.6. A helyi önkormányzatok ellenőrzése, a belső kontrollrendszer ... 206
12.7. Az önkormányzatok adósságállományának alakulása, az adósságkonszolidáció folyamata, részletei ... 210
12.8. Az adósságkeletkeztetés ... 212
12.9. A helyi önkormányzatok adósságrendezése ... 213
12.10. Az önkormányzati vagyon ... 216

IV. A helyi önkormányzatok által ellátott fontosabb feladatok ... 219
1. A belügyi ágazatba tartozó egyes feladatok ... 220
1.1. A helyi közbiztonsággal, vagyonvédelemmel kapcsolatos feladatok ... 220
1.2. A településfejlesztéssel és településrendezéssel kapcsolatos feladatok ... 222
1.3. A településüzemeltetéssel kapcsolatos feladatok ... 227
1.4. A víziközmű-szolgáltatással kapcsolatos feladatok ... 231
1.5. A védelmi igazgatással kapcsolatos feladatok ... 235
2. Az egészségügyi ágazatba tartozó egyes feladatok ... 237
2.1. Az egészségügyi alapellátással kapcsolatos feladatok ... 237
2.2. Az egészségügyi szakellátással kapcsolatos feladatok ... 243
2.3. A környezet-egészségüggyel kapcsolatos feladatok ... 244
3. A földművelésügyi ágazatba tartozó egyes feladatok ... 244
3.1. Az állategészségüggyel, állattartással kapcsolatos feladatok ... 244
3.2. A növényegészségüggyel kapcsolatos feladatok ... 246
3.3. A termőföldd el kapcsolatos feladatok ... 246
3.4. A kistermelőkkel kapcsolatos feladatok ... 248
4. A környezetvédelmi ágazatba tartozó egyes feladatok ... 248
4.1. A hulladékgazdálkodással kapcsolatos feladatok ... 248
4.2. A környezetvédelemmel kapcsolatos feladatok ... 249
4.3. A természetvédelemmel kapcsolatos feladatok ... 253
5. A köznevelési ágazatba tartozó feladatok ... 254
5.1. Az óvodai neveléssel kapcsolatos feladatok ... 254
5.2. A köznevelléssel kapcsolatos egyéb feladatok ... 255
5.3. Az ifjúságvédelemmel kapcsolatos feladatok ... 257
6. A kulturális és sport ágazatba tartozó egyes feladatok ... 258
6.1. A közművelődéssel kapcsolatos feladatok ... 258
6.2. A könyvtári ellátással kapcsolatos feladatok ... 259
6.3. A kulturális örökség helyi védelmével kapcsolatos feladatok ... 260
6.4. A sporttal kapcsolatos feladatok ... 260
7. A szociális és gyermekvédelmi ágazatba tartozó egyes feladatok ... 263
7.1. Szociális és gyermekjóléti pénzbeli ellátással kapcsolatos feladatok ... 263
7.2. Szociális és gyermekjóléti természetbeni ellátással kapcsolatos feladatok ... 264
7.3. Szociális és gyermekjóléti szolgáltatásokkal kapcsolatos feladatok ... 265
7.4. Szociális és gyermekjóléti intézményi ellátással kapcsolatos feladatok ... 268
8. A közfoglalkoztatással kapcsolatos feladatok ... 272
9. Az önkormányzati feladatokat szabályozó fontosabb jogszabályok ... 273

Alaptörvény	Magyarország Alaptörvénye
Are.	Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény
Áht.	Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény
Ákr.	Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény
Állatvédelmi törvény	Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény
Ávr.	Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31) Korm. rendelet
Bptv.	A Budapest főváros közigazgatási területéről és kerületi beosztásáról szóló 1994. évi XLIII. törvény
Bszi.	A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény
Eatv.	Az egészségügyi alapellátásról szóló 2015. évi CXXIII. törvény
Eütv.	Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény
Éhf.	Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény
Gyvt.	A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény
Har. tv.	A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény
Htv.	A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény
Infotv.	Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény
Jat.	A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény
Jszr.	A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet
Kat.	A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011.évi CXXVIII. törvény
KEKVA	A közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény
Közterf.tv.	A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény
Kp.	A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény
KSzSz	A közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény
Kttv.	A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény
Kult. tv.	A muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL törvény
Kvtv.	A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995 évi LIII. törvény
Médiatv.	A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény
Mötv.	A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
Nektv.	A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény
Nkt.	A nemzeti köznevelésről szóló 2001. évi CXC törvény
NMr.	A személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet

Nsztv.	A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény
Nvt.	A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény
Ötv.	A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény
Övjt.	A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény
Panasztv.	A panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény
Ptk.	A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény
Pttv.	A polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény
Stabilitási törvény	A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCIV. törvény
Statútum rend.	A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022.(V.24.) Korm. rendelet
Stv.	A sportról szóló 2004. évi I. törvény
Szoc. tv.	A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény
Tanácstv.1.	A helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény
Tanácstv.2.	A tanácsokról szóló 1954. évi X. törvény
Tanácstv.3.	A tanácsokról szóló 1971. évi 1. törvény
Temt	A temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény
Tftv.	A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény
Tfvtv.	A termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény
Tkttv.	A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény
Tszkr.	A területszervezési eljárásról szóló 321/2012. (XI.16.) Korm. rendelet
Tszt.	A távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény
Tsztv.	A területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvény
Ttv.	A helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény
Tvt.	A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény
Ve.	A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény
Vet.	A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény
Vgtv.	A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény
Vksztv.	A víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény

A Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium fontos célkitűzése, hogy segítse az önkormányzatok szakmai tevékenységét, továbbá partneri együttműködés kialakítását, amelynek keretében hatékonyan részt vesz a helyhatóságok mindennapi problémáinak megoldásában, az önkormányzatok törvényes, szakszerű és hatékony működésének támogatásával.

Jelen kiadványunk e célkitűzés megvalósítását szolgálja. A kézikönyv közérthetően, áttekinthető módon mutatja be az önkormányzati rendszert.

A szerzők szándéka az volt, hogy minél teljesebb képet adjanak az önkormányzati rendszer meghatározó elemeiről, az elméleti ismeretek mellett a gyakorlatban is hasznosítható tudást közvetítsenek, bemutassák a változásokat, történeti előzményekkel és nemzetközi kitekintéssel szélesítsék a kézikönyvet forgató szakemberek, érdeklődők látókörét. Ebben segítségükre volt több évtizedes államigazgatási gyakorlatuk.

Az „Önkormányzatokról önkormányzatoknak” című könyvet ajánlom a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek számára, hogy abból feladataik ellátásához hasznos ismereteket szerezhessenek. Haszonnal forgathatják a felsőfokú képzésben résztvevő diákok és oktatóik is, hiszen hatékonyan segítheti a témakör oktatását. De azoknak is érdekes lehet, akik csupán személyes érdeklődésük alapján szeretnének bővebb ismereteket szerezni a kézikönyvből a helyi önkormányzati rendszer szervezetéről és működéséről.

Budapest, 2024. december

Dr. Navracsics Tibor
közigazgatási és területfejlesztési miniszter

I.

A HELYI HATALOMGYAKORLÁS TÖRTÉNETE MAGYARORSZÁGON

1. A KÖZIGAZGATÁS FEJLŐDÉSÉNEK KEZDETI SZAKASZA

A magyar államiság európai léptékben is hosszú múltra tekint vissza, ezeréves tradíciókkal rendelkezik, még akkor is, ha állami szuverenitása a történelem során gyakran korlátozott volt. A magyar állam alapjait az Európához tartozás garanciájaként első királyunk, Szent István király teremtette meg[1], **a polgári államra jellemző osztott közigazgatási struktúra pedig a XIX. században alakult ki Magyarországon**.

Szakmai érdekességként jegyezhető meg, hogy **az önkormányzat elnevezés a kiegyezést megelőzően nem volt bevett fogalom hazánkban**. Sem az akkori jogszabályok, sem pedig a korabeli szakmai anyagok nem alkalmazták a terminust, ami lényegében az angol self-government tükörfordításaként került be közjogi gondolkodásunkba.[2] Annak ellenére, hogy az „önkormányzat" kifejezés tartalma sohasem volt ugyanaz Magyarországon az utóbbi évezredben, úgy gondoljuk, hogy mégis elengedhetetlen történetének rövid ismertetése, továbbá az önkormányzatok valódi jelentéstartalmának megragadása, egészen a kora középkortól kezdve a fejlett polgári államig. Szintenként – vármegye, városok, községek, főváros – vetve egy rövid pillantást a folyamatokra, majd kissé mélyebben vizsgálva a tanácsrendszer korszakának tanulságait és a modern demokratikus önkormányzati rendszer kiépülésének legfontosabb állomásait.

1.1. A VÁRMEGYÉK KIALAKULÁSA

1.1.1. A királyi vármegye

A feudális állam patrimoniális, rendi képviseleti és abszolút monarchikus fejlődési korszakaiban az államigazgatási tevékenysége és szervezete is fokozatosan fejlődött, korszerűsödött. Az államfejlődésben a központi és területi szint formálódása szoros összefüggésben állt, a centralizáció és részleges decentralizáció változó mértékét megvalósítva. I. István a királyi birtokállományt kiterjesztve, a királyi vármegyék kiépítésével vonta az egész ország területét uralma alá, így jött létre a központi hatalom kiépítésével párhuzamosan a területi rendszer.

A királyi vármegye pontosan körülhatárolt kiterjedésű területi egység volt, amelynek joghatósága a nem királyi tulajdonú, de a területén fekvő birtokokra is kiterjedt. **Élén a király által kinevezett (vagy megbízott) várispán vagy megyeispán (comes) állt, aki közigazgatási funkciói mellett igazságszolgáltatási, katonai és adóbeszedési feladatokat is ellátott.** Helyettese az udvarispán (comes curialis) volt. A részfeladatokat ellátó tisztségviselőket az ispán maga választotta ki és bízta meg. **A vármegyék biztosították az uralkodó hatalmát, akaratának végrehajtását**, a XIII. század közepéig gyakorlatilag töretlen formában álltak fenn. Ebben a keretben először a **gazdaságszervező funkciók voltak elsődlegesek és kiemelkedőek, majd később megjelentek és dominánssá vált a közhatalmi jelleg**.

A Szent István-i központosított királyi vármegye feladata volt tehát a vármegyében lakók védelme, a jogszolgáltatás és a közigazgatás ellátása, azonban az ennek anyagi feltételeként szolgáló **várbirtokoknak a XII. és a XIII. század fordulóján lezajló nagy eladományozási hulláma** következtében a királyi vármegye már nem volt képes ezt a kötelességét megfelelően ellátni. Ezt a megállapítást maga a kehidai oklevél (1232) támasztja alá, miszerint a hatalmaskodások okozta sérelmeket a királyi vármegye már nem volt képes kielégítően orvosolni, és így fogalmazódott meg az igény

1 Regionalizmus és területi kormányzás
2 A közigazgatás alapintézményei, 2007. 191.

a vármegyék lakosai részéről, hogy a maguk által, maguk közül választott bírák – később belőlük lettek a szolgabírák – szolgáltathassanak igazságot.[3]

A királyi vármegye felbomlását követően a helyén lényegileg hasonló területi struktúrában minőségileg új közjogi alakzat, a nemesi vármegye jött létre.

1.1.2. A nemesi vármegye

A nemesi vármegye a területén birtokkal rendelkező nemesek önkormányzattal bíró szervezete volt, ámbár **a királyi hatalom gyakorlását is biztosította a király által kijelölt ispán** személyén keresztül. Ez az intézmény kéthetenkénti gyakorisággal ülésezett, igazságszolgáltatási, hiteles helyi, érdekképviseleti szerepet töltött be ebben az időszakban. A királyi vármegyével ellentétben a nemesi vármegyék nem jogosultak királyi adók, regálék behajtására. A megyéknek pallosjoga is volt, bár joghatóságuk elsősorban a parasztságra terjedt ki.

A nemesi megyék ítélkezési szerepe a XV. századtól azonban jelentősen **csorbult azáltal**, hogy a legnagyobb birtokosok megszerezték az önálló ítélkezés jogát, így az alárendelt népeket kivonhatták a megye bírói befolyása alól. Ennek következtében a nemesi vármegye tekintélye folyamatosan csökkeni kezdett, ám politikai befolyása még egészen 1848-ig megmaradt. Főként a Habsburg uralom alatt nőtt meg a politikai befolyása, mivel a rendi ellenállás védbástyáiként funkcionáltak.

A nemesi vármegye közjogi alapjait először a polgári forradalom jogalkotása (elsősorban az 1848. márciusi-áprilisi törvények) **kérdőjelezte meg.** Az 1848. évi XVI. törvénycikk az alkotmányosság védőbástyájának tekinti ugyan a megyét, de határozottan állást foglal amellett, hogy ezt az intézményt is összhangba kell hozni "a kivívott közszabadsággal". A megyei közgyűlés köteles volt olyan **állandó bizottmányt** létrehozni, amelynek tagjává bárki - társadalmi osztálykülönbségre tekintet nélkül - megválasztható. A bizottmány **ülései nyilvánosak,** azokon a főispán elnököl.

Gyökeres változásokra a forradalom és a szabadságharc időszaka alatt sem került sor, de a szabadságharc idején a megyék fölé **kormánybiztosokat** rendeltek, akik kibővített főispáni hatáskörrel rendelkeztek. A szabadságharc leverését követően **királyi megbízott kinevezésére került sor,** nem titkoltan a polgári közigazgatás "elrendezése" célzatával.

Az önkényuralom korszakában érdemben sem nemzeti függetlenségről, sem helyi, illetve megyei önállóságról nem lehetett beszélni. A jogtörténeti, közigazgatás-történeti kutatások azt mutatják, hogy a császári belügyminiszter nevéről, Bach-korszaknak elnevezett időszakban sok észszerű, igazgatás-szervezési szempontból értékelhető megoldás született, amelyek értékéből azonban sajnálatos módon sokat elvesz maga a tény, hogy ezek is csak a nemzeti elnyomást, az önkényuralmi gépezet erősítését voltak hivatottak szolgálni.

1.1.3. A polgári vármegye

A kiegyezést követően kezdődtek meg azok a folyamatok közigazgatásunkban, amelyek a **dualizmus-kori vármegye** közjogi alapjait rakták le, és amellyel átalakították a nemesi vármegye rendszerét. **Autonómiája már korántsem volt olyan széles körű, mint a nemesi vármegyének**, érdemes azonban megemlíteni, hogy „kiegyezés" jött létre a központi kormányzat és a vármegye között.

A **polgári vármegye** közjogi sajátosságait abban tudjuk megragadni, hogy **saját ügyeiben önállóan intézkedik, döntéseit saját szerveivel hajtatja végre, tisztviselőit maga választja,** közvetíti

3 A magyar jogtörténet forrása, 2005. 106.

az állami közigazgatást, közvetlen kapcsolatot tart fenn a kormánnyal, politikai ügyekkel is foglalkozhat, állásfoglalását eljuttathatja a kormányhoz.

A kiegyezés után, 1870-ben fogadta el a parlament az első olyan vármegyei törvényt, amely már nem tisztán rendi alapon állt. Ez nemcsak a feudális nemesi előjogok eltörlését jelentette, hanem azt is, hogy a megyei önkormányzat 1848 előtti hatalmi pozíciójának visszaállításáról szó sem lehetett.

A centralizáció útján megtett első lépés az 1867. április 10-i kormányrendelet volt, amely ugyan az önkormányzatiság pártolása mellett a kormánynak korlátlan rendelkezési jogot biztosított.

A következő „mérföldkő", **az 1870. évi XLII. törvénycikk, az első törvényhatósági törvény**, amely az önkormányzatok jogállását az egész korszakra kiterjedően meghatározta. A törvény részben helyi, részben megyei önkormányzatokra vonatkozik, különbséget tesz saját önkormányzati és állami ügyek között, tisztviselőit, ideértve a polgármestert is, illetve az alispánt a megyében maga választja, az önkormányzati testület innentől kezdve képviseleti elv alapján alakul meg.

A **második törvényhatósági törvényben (1886. évi XXI. törvénycikk) a centralizációs folyamat** – „a kormány megsemmisítési jogának kiterjesztésével, a felirati jog korlátozásával, a főispán hatáskörének lényeges növelésével, az önkormányzati testület személyzeti jogkörének jelentős csorbításával"[4] – **további lépésekkel haladt előre**.

Úgy véljük, hogy a polgári korszak talán egyetlen önkormányzat barát intézkedése az **1896. évi XXVI. t**örvénycikkel felállított közigazgatási bíróság volt.

Az 1941. évi XXII. törvénycikk a tisztviselői állások betöltését átmenetileg a kormányra bízta, ezzel megvalósítva a tisztviselők teljes függőségét a kormánytól. **A 3180/1944. ME sz. rendelet** pedig formálisan is megszüntette az önkormányzati testületek működését.

1.2. KÖZSÉGEK, VÁROSOK, FŐVÁROS

1.2.1. Falvak, községek

A középkor első éveiben a falu még nem tekinthető **önálló közigazgatási egységnek**, az igazgatás és bíráskodás joga a földesúr kezében volt, a községi igazgatás élén pedig a bíró (villicus, iudex) állt, akit eleinte a földesúr vagy gazdatisztje nevezett ki vagy bízott meg, később a **község lakossága a földesúr jelöltjei közül választott.** A községi közigazgatást az egész országra kiterjedő hatállyal először Mária Terézia úrbéri pátense (1767) szabályozta.

A községi közigazgatásban a XIX. századi reformországgyűlések hoztak jelentősebb változásokat.

A községi törvények **háromféle községet ismertek**:

a) **a kisközséget,** amelynek azt a községet tekintették, amely a lakosainak alacsony számára tekintettel, azoknak kicsiny gazdasági ereje következtében a községekre ráruházott tennivalókat önerejéből teljesíteni nem képes, ezért több kisközség együtt teljesítette e feladatokat,

b) **a nagyközség** egymaga is képes volt ellátni a községekre rótt szervezeti és egyéb feladatokat,

c) **a rendezett tanácsú város, amely** járási szervezeten kívüli kategória, amelynek alkotóelemei vármegyei hatóság alatt állottak, mivel csekély gazdasági erejük következtében nem volt gazdasági erejük önálló törvényhatóság alkotására.

4 A magyar önkormányzati felügyelet, 1991. 6.

1.2.2. A városi privilégiumok

Új színt jelentettek a magyar önkormányzatiság történetében a már a középkor elején kialakuló városok. A városok kiváltságlevelei már tartalmazták **az önkormányzatiság nélkülözhetetlen ismertető-jegyeit:** a szabad tisztviselő választást, a bíráskodás szabadságát és a feudális nagyuraktól viszonylag független gazdasági önállóságot.

Az ilyen privilégiummal rendelkező városok élén a **bíró állt,** akinek szerepét később egyre több helyen a **polgármester** vette át, kezébe véve a gazdasági ügyek irányítását is.

1.2.3. A szabad királyi város

A helyi igazgatás fontos alapkövét 1848-ban is a **szabad királyi városok** jelentették. Az 1848. évi XXIII. törvénycikk **háromféle szabad királyi városról** tett említést:

- kisváros (12 000 lakosságszám alatt),
- középváros (12 000-30 000 lakosságszám között),
- nagyváros (30 000 lakosságszám felett).

Mindezeken túl a szabad királyi városok mellett léteztek az egyházi vagy világi földesúri hatalom alatt álló mezővárosok is, mint az alsó fokú közigazgatás szervei.

1.2.4. A törvényhatósági város

Városi törvényhatóságot **csak törvény** alapíthatott. A **törvényhatósági jogú** város kategóriáját már az 1886. évi XXI. törvénycikk rendelkezései tartalmazták. A törvényhatósági jogú város **teljesen egyenrangú volt a vármegyével**, a közöttük meglévő lényegesebb különbség az volt, hogy amíg a város a közigazgatási feladatokon túlmenően gazdasági tevékenységet is folytatott, a vármegye elsősorban csak közigazgatási egység volt, s mint ilyen, túlnyomóan csak közigazgatási feladatokat látott el. A törvényhatósági jogú város szervezete azonban lényegében megegyezett a vármegye szervezetével.

1.2.5. A Főváros

1872 óta az egyesített székesfőváros, Budapest közigazgatási rendszeréről külön törvények rendelkeztek, **a fővárost érintő szabályozás alapvetően megegyezett a törvényhatósági jogú városokra vonatkozó rendelkezésekkel**, de emellett figyelembe vette a főváros sajátos helyzetét is. A **főpolgármester, aki a főispánnal azonos tevékenységet látott el, a Kormány bizalmi embere volt, akit a közgyűlés választott a Kormány által javasolt három személy közül**.

A közgyűlés választotta az önkormányzat elsőszámú tisztségviselőjét, a polgármestert. A fővárosi közgyűlés széles feladatkört kapott és határozott a fővárost érintő ügyekben. A város területi kiterjedése indokolta, hogy az igazgatási feladatok ellátása a fővárosban több helyen szétszórva történjen. Ennek érdekében állították fel a fővárosi kerületi igazgatási szerveket, a kerületi választmányokat. A kerületi önkormányzati szervek azonban korlátozott jogkörrel rendelkeztek, általában csak javaslattételi, véleményezési jogkörrel bírtak.[5]

Az 1893. évi XXXIII. törvénycikk rendelkezett „Budapest székes főváros **kerületi elöljáróságairól**”, amely kimondja, hogy „a közigazgatás közege minden fővárosi kerületben a **kerületi elöljáróság és a kerületi választmány**”.

5 Helyi önkormányzatok, 2010. 18-19.

A fővárosi törvény (1930. évi XVIII. törvénycikk) megalapozta Budapest **székesfőváros új szervezetét**, amelyet a 1934. évi XII. törvénycikk módosított. A törvény értelmében kimondásra került, hogy Budapest törvényhatóság, különleges jogállással, amely a külön törvényi szabályozásban is kifejezésre jutott. A főváros legfőbb testületi szerve a **törvényhatósági bizottság**, amelynek elnöke a főpolgármester volt. Ugyanezen törvény, és annak módosítása**,** egyes ügyek intézésére – ún. törvényhatósági tanácsot hozott létre, amely az 1934-es módosításokkal megszüntetésre került, s annak hatásköre is részben a közgyűlésre, részben a polgármesterre szállott.

Az 1930-as fővárosi törvény széles körű **kinevezési és fegyelmi jogkört telepített a polgármesterhez,** az 1934-es módosítás pedig **vagyoni természetű ügyekre** terjesztette ki hatáskörét. A polgármester helyettesei az **alpolgármesterek voltak;** az egyes ügyosztályok élén **tanácsnokok**, illetőleg **főjegyzők** állottak.

1.3. A (FŐ)JEGYZŐI TISZTSÉG A POLGÁRI KÖZJOGI RENDSZER KITELJESEDÉSÉNEK KORSZAKÁBAN

A XIX–XX. században – annak első feléről beszélünk – a jegyzői szakma társadalmi presztízse kiemelkedő volt. Jól reprezentálja ezt Eötvös Józsefnek „A falu jegyzője” című híres regénye, amelyben a szerző Tengelyi Jónás jegyzőt pozitív főhősként mutatja be.

A (fő)jegyzői jogállás alakulását a polgári közjogi rendszer virágkorához kötve mutatjuk be, vázlatosan, azt azonban első alapvetésként indokolt megjegyeznünk, hogy a magyar közjogban a „(fő)jegyző” terminus technikus **mindig az önkormányzati szférához kötődött**.

Az 1836. évi XIX. törvénycikk az úrbéri rendeletben foglaltakat fenntartotta, amely arról rendelkezett, hogy a „jó erkölcsű és ügyes” jegyzőt a község „fogadta fel”, ha pedig nézeteltérés merült fel vele kapcsolatban, ennek megoldására a vármegye volt jogosult. A megyének egyébként is kötelessége volt ügyelni, nehogy a falvak jegyző nélkül maradjanak. A kiválasztott jegyző megbízatása a szerződésben meghatározott időpontig tartott. „Kötelességmulasztás” esetében azonban – szükség szerint a földesúr tudtával – előbb is elbocsáthatták.”[6]

A jegyzők már ebben a korban is többnyire iskolázott, középiskolát végzett, tanult emberek voltak.

Az 1848. évi XXIV. törvénycikk minden későbbinél demokratikusabb községi-törvényjavaslat volt, amely a laikus (paraszti) tisztviselőknek a teljes szabadságon alapuló választását rendelte három évre; a jegyző esetében is érvényesült ugyanez a szabadság, ám „örökös” volta, különösen pedig az, hogy **csak a (belügy)minisztérium mozdíthatja el**, egyszerre jelzi a központi közigazgatás szerepét és az ő pozíciójának a megerősödését.

A (neo)abszolutizmus éveiben megszűnt a tisztviselő-választás. Haynau a községi elöljárók – köztük a **jegyzők** – **kinevezését** a korábbi járási (kerületi) szolgabírák helyét átvevő **főbiztosok hatáskörébe utalta**, „majd az önkényuralom a maga módján „erősítette” a hatóságai által kinevezett jegyző helyzetét, hiszen őt legfontosabb „helyi közegévé” idomította. A jegyző immár annyira sem függött a rábízott lakosságtól, mint az odavaló paraszti tisztviselők: a bíró, s esküdttársai.”[7]

Az első községi törvény (1871. évi XVIII. törvénycikk) tovább **erősítette a jegyzők helyzetét.** A második községi törvény (1886. évi XXII. törvénycikk) értelmében pedig megyéjük kiküldött bizottsága előtt **vizsgát kellett tenniük**, illetve a megválasztásuk ekkor már élethossziglanra szólt. „Az

6 Quo Vadis, Notari? 2012. 82.
7 Quo Vadis, Notari? 2012. 83.

ekkorra **a községi elöljáróság tagjává vált jegyző** a polgári korban az egyre inkább centralizálódó közigazgatás legalsó állomásaként szolgált. A felsőbbségek és a nép közé szorulva a községi bíróval szemben végképp laikus (paraszti) elöljáróság vezető tisztviselőjévé vált. Nehéz volt egyszerre megfelelnie a felsőbb hatóságok s az őt mégiscsak választó község érdekének."[8]

Mindezen történelmi előzményekből kiolvasható, hogy **a jegyző szerepe a helyi adminisztráció ellátásához kapcsolódik**. Nemzeti hagyományok bizonyítják, hogy a jegyző tisztségét nyilvános pályáztatással, határozatlan időre szóló kinevezéssel töltik be a központi igazgatás érdekében. A jogállás különlegessége, hogy történetiségében magasabb szintű államigazgatási szervek is részt vettek a tisztség betöltésében (szolgabírói, alispáni) közreműködőként, illetve a közigazgatási fejlődéstörténet későbbi szakaszaiban egyre inkább a szakmai szempontok, a szakmaiság lettek a jegyzői funkció betöltésének legmeghatározóbb kiválasztási szempontjai, magának a funkciónak legfontosabb meghatározói.

2. A TANÁCSRENDSZERRŐL

A háborús összeomlás kiteljesedésével, azzal párhuzamosan bekövetkezett a helyi közigazgatás, a korábbi hatalmi rendszer teljes szétzilálódása is. A helyi hatalom gyakorlását a rendkívüli gyorsasággal megalakuló **nemzeti bizottságok** vették át, amelyek valóban fontos szerepet töltöttek be a legsürgetőbb helyi igazgatási teendők ellátásában, de az 1944-ben megalakult Ideiglenes Kormány első teendői közé sorolta a központi és a helyi közigazgatás ideiglenes rendezését. Az e célból megalkotott **14/1945. ME sz. rendelet** tulajdonképpen a jog-, a területi- és a szervezeti folytonosság talaján állt, nem zárva el az utat a szükséges korrekciók, módosítások lehetősége elől.

Szinte minden politikai erő egyértelművé tette, hogy az újjászervezett és némileg megreformált közigazgatási-önkormányzati rendszert csupán ideiglenesnek tekinti. Az egyre jobban megerősödő kommunista párt kemény kritikával illette az öröklött közigazgatási struktúrát. A párt eleinte a széles demokratikus alapokon nyugvó igazi önkormányzatiság mellett "kardoskodott". Később - különösen 1948., a "fordulat éve" után - az a nézet került előtérbe, hogy a meglevő kereteket - beleértve a megyerendszert is - kell új tartalommal kitölteni úgy, hogy azok a **párt hatalmának**, az egypártrendszeren alapuló államszervezetnek szilárd **bázisát jelentsék.**

2.1. AZ 1949-ES MAGYAR NÉPKÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYA ÉS A TANÁCSRENDSZER KIÉPÜLÉSE

A korábbi polgári államban kialakult közigazgatási rendszert az 1949-ben elfogadott a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény számolta fel, egyúttal lefektette a tanácsi szervezet kialakításának jogi alapjait. A **tanácsokat egyértelműen az államszervezetben helyezte el**, kimondva, hogy a tanácsok „minden államigazgatási-területi egységben az államhatalom egységes szervei".

Az Alkotmány keretrendelkezéseit a helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény (a továbbiakban: Tanácstv.1) szabályozta részletesen. A Tanácstv.1 **megszüntette az önkormányzatiságot**, a **tanácsok hierarchikus viszonyát alakította ki, a közigazgatást a totális centralizáció és a pártirányítás befolyása jellemezte**. A végrehajtó-intézkedő szerv –**a végrehajtó bizottság** – erőteljesebb szerephez jutott a tanácstestülettel szemben, olyannyira, hogy a hivatali szervezet a végrehajtó bizottságnak volt alárendelve és döntéseit annak nevében hozta.

8 Quo Vadis, Notari? 2012. 84.

A **második tanácstörvény – a** tanácsokról szóló 1954. évi X. törvény (a továbbiakban: Tanácstv.2 – változást hozott a tanácsi rendszer egyes szerveinek elhatárolásában: a **tanácstestület, mint államhatalmi szerv, a végrehajtó bizottság, mint általános hatáskörű államigazgatási szerv és a szakigazgatási szervek**, mint kettős alárendeltségű (a végrehajtó bizottságnak és a felettes szakigazgatási szervnek) államigazgatási szervek **működtek**. Noha az egyes tanácsi szintek sajátos feladatai nem lettek elkülönítve, javult a tanácstestületek feladat- és hatásköri szabályozása, a végrehajtó bizottság sem rendelkezett már felhatalmazással arra vonatkozóan, hogy a tanácstestületet általános jogkörrel helyettesíthesse. E korszak igazgatási rendszerét a **demokratikus centralizmus** különös elegye jellemezte. A demokratikus elemek között említhető, hogy **a tanácstagokat a lakosság választotta, akik visszahívhatók és elszámoltathatók voltak**. A tanácsok illetékességi területükön **tanácsrendeleteket alkothattak**. A testület volt jogosult a költségvetésük megállapítására, valamint a testületek vállalatokat, intézményeket hozhattak létre. A demokratikus elemek mellett azonban a túlzott centralizációnak köszönhetően **a tanács felettes szerve jogszabályba ütközés esetén még mindig jogosult volt megsemmisíteni, megváltoztatni az alsóbb szerv döntését**, az alsóbb szintű tanácsi szerv által alkotott jogszabály továbbra sem lehetett ellentétes a felsőbb szerv által hozott döntéssel.

2.2. A HARMADIK TANÁCSTÖRVÉNY – AZ ÖNKORMÁNYZATISÁG MEGJELENÉSE A TANÁCSRENDSZERBEN

A tanácsrendszerrel szemben megfogalmazódó újító igényeket a társadalomban, a gazdaságban és a politikai életben beállt változások generálták. Ezek az újító törekvések már az 1960-as években megfigyelhetőek voltak, hiszen a politikai életben egyre erősödő demokratizálódás, a tervutasításos gazdálkodás rugalmatlan bürokráciája eredményezte feszültség is változást kívánt. A tanácsrendszert érintő utolsó törvény – az 1971. évi I. törvény – így 1971-ben lépett hatályba.

Hazánkban **az önkormányzatiság eszméjének mérföldköve lett a Harmadik Tanácstörvény**, ti. e törvény – a tanácsokról szóló 1971. évi 1. törvény (a továbbiakban: Tanácstv.3) – mondta ki, **hogy a tanács népképviseleti, önkormányzati és államigazgatási szerv**.

Az 1971-es önkormányzatiság, a terület- és településfejlesztést, a lakossági igények kielégítését, az ezekhez szükséges források megteremtését, továbbá az önálló hatáskörgyakorlást foglalta magában, továbbra is a demokratikus centralizmus szellemében, de erősödtek a demokratikus törekvések.

A **különböző szintű tanácsok sajátos feladat- és hatáskörei immáron törvényi szinten kerültek rögzítésre**. Eltérő feladatokat kapott tehát a helyi (község, nagyközség, város, megyei város, főváros kerületei tanács) és a területi tanács (megye, főváros). Megszűnt a tanácsok különböző szintjei közötti alá- és fölérendeltség, kimondásra került, hogy tanácsi feladatkört mely szintű jogszabályok állapíthatnak meg. Ugyancsak a Tanácstv.3 vezette be a törvényességi felügyeleti jogkört, mellyel azonban nem generált alá- és fölérendeltségi viszonyt. Megszűntek a járási tanácsok, államigazgatási szerepüket a járási hivatal vette át.

A harmadik és egyben utolsó tanácstörvényből világosan kitűnik, hogy a korra jellemző társadalmi, politikai adottságokból igyekezett a lehető „legdemokratikusabban” építkezni. A fejlődés útja azonban megkövetelte a rendszer hátrahagyását, teret adva ezzel egy széles önkormányzatiságon nyugvó rendszernek.

3. A MODERN DEMOKRATIKUS ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER MEGTEREMTÉSE

3.1. A HELYI ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER ALAPJAINAK LETÉTELE, AZ 1990. ÉVI ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁS

Az önkormányzatiság fogalma tehát már a harmadik tanácstörvényben is megjelent hazánkban, azonban sem jogi, sem egyéb garancia nem társult hozzá. Ezért kellően megalapozottnak tekinthető volt az az igény, hogy egy olyan önkormányzati rendszer kerüljön létrehozásra, amely felváltva a tanácsrendszert, megfelelve a kor társadalmi, gazdasági, politikai követelményeinek, a helyi közügyek intézését képes visszaadni a választópolgárok közösségének.

A fentiek értelmében az új helyi önkormányzati rendszer Alkotmányban rögzített alaptételei jelentették a helyi közügyek szabályozásának és igazgatásának keretét, az általános felhatalmazás elvének alapul vételével meghatározták a helyi önkormányzatok feladat-és hatáskörének terjedelmét, valamint a feladatok ellátásához rendelték a szervezet kialakításához szükséges szabadságot. A szervezetalakítási szabadság megnyilvánult egyrészről abban, hogy a helyi képviselő-testület törvény keretei között önállóan alakíthatta ki a szervezetét és határozta meg működési rendjét, másrészt feladatai ellátásához biztosította a jogalkotó a társulási szabadságot, azaz a más helyi önkormányzattal történő együttműködés lehetőségét és az ágazati érdekszövetség alapítását is.[9]

A rendszerváltozás után megtartott első, demokratikus választást követően megalakult Országgyűlés nem fogadott el új alkotmányt, helyette **annak átfogó módosításával (alkotmányrevízió) élt**, melynek eredményeként **formailag nem, de tartalmát tekintve új alkotmány született.**[10]

Az Alkotmány a népszuverenitás elvén állt, jogi értelemben is rögzítette, a népet jelölve ki a szuverenitás hordozójaként, **meghatározta a helyi önkormányzatok helyét az állami szervezetrendszerben, rögzítette a helyi önkormányzatok alapjogait, a helyi közhatalom gyakorlásának lényeges alapelveit**. Az 1990-es Alkotmánymódosítás alapjogként deklarálta, hogy az önkormányzatok önkormányzati ügyekben önállóan szabályozhatnak, igazgathatnak, döntésüket kizárólag törvényességi okból lehet felülvizsgálni, az önkormányzati tulajdon tekintetében pedig gyakorolhatják a tulajdonost megillető jogokat, bevételeikkel önállóan gazdálkodhatnak, illetve saját felelősségükre vállalkozhatnak. Ezen Alkotmánymódosításban megfogalmazásra került, hogy az önkormányzás joga a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét illeti, továbbá rögzítette a helyi önkormányzás fogalmát is.

Fontos még megemlíteni, hogy az Alkotmány által a helyi önkormányzat hatáskörének – jogszerű – gyakorlása bírói jogvédelmet kapott, illetve deklarálásra került, hogy a helyhatóságok jogaik védelme érdekében az Alkotmánybírósághoz fordulhattak.

3.2. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOKRÓL SZÓLÓ 1990. ÉVI LXV. TÖRVÉNY MEGALKOTÁSA

Az önkormányzati rendszer kialakításakor a decentralizáció, a demokratikus működés, az autonómia és az ezeket védő garanciák kiépítése volt a leginkább hangsúlyos, némileg háttérbe kényszerítve a gazdaságosságot és hatékonyságot. Ezen hangsúlyok, valamint a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának (a továbbiakban: Charta) alapkövetelményei mentén született meg a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.).

9 A helyi, területi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon, 2017. 74-75.
10 Az 1990. évi LXIII. törvénnyel módosított Alkotmány új, a helyi önkormányzatokról szóló fejezettel bővült.

Az Ötv. hatálybelépésével, az **1990. szeptember 30-i önkormányzati képviselő-testület tagjai választásának napjával Magyarországon a helyi önkormányzati rendszer felváltotta a tanácsrendszert**.

Az 1990-ben kialakuló magyar önkormányzati rendszer a korábbi szabályozásbéli adottságokra és a történeti hagyományokra is figyelemmel **egy erős, közvetlen testületi vezetési jogkörök melletti duális rendszert teremtett meg** a helyi politikus polgármester és az igazgatási professzionalista jegyző szerepkörének intézményesítésével.[11]

A törvény **preambuluma kijelölte a fogalmi és elvi kereteket,** utalva hazánk haladó önkormányzati hagyományaira és a Charta követelményeire. Egyszerre kívánt tehát a tradíciókhoz és a modernizáció európai követelményeihez kötődni, s ezzel a helyi közösségek önkormányzáshoz való jogát elismerni.[12]

A népszuverenitás elve nemcsak az Alkotmányban, hanem az **Ötv-ben is megjelent**, ennek megfelelően a helyi önkormányzat demokratikus vívmányként érvényre juttatja a népfelség elvét, helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot. Az önkormányzatok rendelkeztek ily módon mind a jogi mind pedig a politikai értelemben vett szuverenitással.[13]

Az Ötv. az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően tartalmazta a helyi önkormányzatok működésének részletszabályait. A helyi önkormányzást, mint kollektív alapjogot a helyi közösség a választott képviselő-testülete útján gyakorolta.[14] Összhangban az Alkotmánnyal az Ötv. az önkormányzatokat egyenlő alapjogokkal ruházta fel, közöttük nem volt vertikális kapcsolat, egymással mellérendeltségi viszonyban álltak. A törvény a helyi önkormányzatokra nagyfokú önállóságot ruházott mind a szervezetalakítás, mind a gazdálkodás terén. Az önállóságot támasztja alá az a rendelkezés is, amelynek értelmében az Alkotmánybíróság, a bíróságok az önkormányzatok döntéseit kizárólag jogszabálysértés esetén vizsgálhatja felül.

Az Alkotmánymódosítás, az Ötv., a választási törvény hatálybalépése után az önkormányzati működés további részleteinek kidolgozása, mozgásterük szélesítése érdekében az Országgyűlés számos jogszabályt fogadott el. Ezen jogszabályok túlnyomó többsége a kötelezően ellátandó feladatok telepítésére, a gazdasági tevékenységre és a helyi közszolgáltatások biztosítására vonatkoztak.

3.3. A MAGYARORSZÁG HELYI ÖNKORMÁNYZATAIRÓL SZÓLÓ 2011. ÉVI CLXXXIX. TÖRVÉNY (A TOVÁBBIAKBAN: MÖTV.)

Az 1990-ben újjáalakult magyar önkormányzatiság mögött tekintélyes múlt – több mint három évtized – áll, sok-sok eredménnyel, küzdelemmel, vívódással, rengeteg munkával.

Az **Ötv.** több, mint két évtizeden át határozta meg az önkormányzatok működési kereteit, elvitathatatlan érdeme, hogy **megszilárdította az önkormányzatiságot a magyar államszervezetben.** Az Ötv. alkalmazása során szinte folyamatosan kerültek felszínre olyan problémák, megoldandó gondok, melyek **az önkormányzatok államszervezetben elfoglalt helyének, szerepének értékelését, újragondolását sürgették,** különösen arra figyelemmel, hogy az ország aprófalvas településszerkezete, a lakosság területi eloszlása, az önkormányzatok eltérő gazdasági teljesítőképessége

11 Hoffmann István, Modellváltás előtt a magyar önkormányzatok igazgatási szervezetrendszerének vezetésében – nemzetközi kitekintéssel, in Közjogi Szemle 2011/4, 19.
12 Regionalizmus és területi kormányzás
13 Az alkotmányos demokrácia alapintézményei, 2009. 175-176.
14 A helyi, területi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon. 2017. 75.

miatt nagyon nagy különbségek alakultak ki az egyes települési és megyei önkormányzatok feladatellátási színvonala között.[15]

Az Mötv. elfogadását indokolta az is, hogy **az Alaptörvény sok helyütt átrendezte az egyes állami szervek egymáshoz való viszonyát, máshová helyezte a hangsúlyokat,** s ehhez az önkormányzati szervezetrendszert és feladatellátást is igazítani kellett.[16]

Összességében elmondható, hogy **a helyi önkormányzás modellje az Mötv. hatályba lépésével meglehetősen sokat változott a rendszerváltoztatás korihoz** képest. Azt azonban fontos hangsúlyoznunk, hogy **az alapvető elvek és értékek nem változtak, azaz az önkormányzás, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája által rögzített alapelvek érvényesülése a magyar jogi szabályozás területén változatlan**.

15 A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata, 2012
16 A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata, 2012

II.

AZ ÖNKORMÁNYZATISÁG NEMZETKÖZI GYAKORLATA

1. A KÖZIGAZGATÁSI MODELLEK KIALAKULÁSÁNAK TÖRTÉNETI ALAPJAI, A KÖZIGAZGATÁSI RENDSZEREK FEJLŐDÉSÉNEK IRÁNYAI

Európa helyi önkormányzati rendszereiben meghatározó, kiemelt jelentőséggel bír az, hogy milyen kapcsolat van 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 feladatokra terjed ki, 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 valójában **egységes irányba mutat**, miközben megtartják a jogállami kereteket alkotmányos és közigazgatási rendszerükben.

Mindezekből következően a szerzők **a francia, napóleoni 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, illetve mellettük **a dekoncentrált közigazgatás szerepe hangsúlyos** nem csak az igazgatásban, hanem a szolgáltatások szervezésében is, **ide sorolva az önkormányzatok feletti szoros állami ellenőrzést**.

Az **angolszász modell** szerint épül fel az Egyesült Királyság, Írország (Európán kívül: Kanada, Ausztrália, részben az Egyesült Államok és Új-Zéland is). Ebben a modellben **az önkormányzatok nem élveznek alkotmányos státuszt**, ugyanakkor **az állami felügyelet nem 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 vissza a helyi önkormányzatokat.

A harmadik, vegyes, **kontinentális alaptípus** Észak- és Közép-Európa országaira jellemző. A legdecentralizáltabbnak tartott modell egyesíti magában az angol és a 19. századi porosz tradíciókat. Ebbe a csoportba sorolják Svájcot, Ausztriát, Hollandiát és a skandináv államokat. Ebben a modellben **az önkormányzatok alkotmányos státusszal rendelkeznek**, **pénzügyi autonómiájuk jelentős**, a szintek közötti kapcsolatok szigorúan szabályozottak, a helyi kormányzatok erős politikai, közösségi meghatározottságúak.

A fenti osztályozáshoz képest azt a megközelítést tudjuk magunkévá tenni, amelyik alapvetően az állami tradíciók alapján áll. Ez a kontinentális, vegyes alaptípust szétválasztja és **megkülönbözteti a germán hagyományokra épülő modelleket a skandináv államoktól**, ide sorolva Németország mellett Ausztriát, Hollandiát és Luxemburgot.

Egy másik aspektusból szemlélve **Európa önkormányzati rendszereit** – erőteljes leegyszerűsítéssel – az mondható, hogy **két önkormányzati modell tárul fel előttünk**: a **déli** és **északi** önkormányzati modell. Az **északi modellt a széles felelősség és a nagyfokú önállóság jellemzi**, ami megmutatkozik pénzügyi szinten is, illetve erre a típusra a központi kontroll lazább jellege a jellemző. Az északi alaptípus elsősorban az Egyesült Királyságot és jórészt Németországot, a Benelux államokat és a skandináv államokat jellemzi.

A **déli önkormányzati modellt** ezzel szemben jóval **szűkebb hatáskörrel és jóval erősebb központi kontrollal jellemezhetjük**. A mintát e tekintetben Franciaország jelenti. A francia nyelvben – ahogyan arra az ország-tanulmány utal – még az „önkormányzat" fogalma sem létezik. Valóban az önkormányzatoknak elenyésző mértékű és jelentőségű feladata volt, a polgármester pedig jobbára csak reprezentatív funkciót látott el.

Összességében hasonlósan alakul a mediterrán térség országainak önkormányzatisága is.[17] A spanyol rendszert színesebbé és bonyolultabbá teszi annak félföderális jellege, ám a helyi önkormányzatok hatáskörei saját és átruházott feladatokra oszthatóak. Portugália közigazgatása és egyben önkormányzatisága nagyon hasonlít a spanyolokéhoz. Az Olaszországról értekező ország-tanulmány pedig az önkormányzatok fölötti rendkívül erős állami „gyámkodás"-t, a kudarcba fulladt decentralizációs törekvéseket említi.

A **két önkormányzati modell szembeállítása rámutat a már említett két tényező – hatáskör és az autonómia – mértéke mellett a harmadik tényező, az önkormányzati méret fontosságára**. Ez ugyanakkor felveti **a hatékonyság és demokratizmus közötti ellentmondás problémáját** is. A túlzottan nagy méret eleve gyengíti az egyes egyéni, így összességében a helyi közösség közvetlen beleszólási lehetőségét a helyi közügyekbe. Különösen így van ez, ha a nagyobb önkormányzati méret számos település „összevonásával" jön létre, vagyis amikor elválik a települési közösség társadalmi és az önkormányzati igazgatási egysége. A helyi önkormányzatok térszerkezetének rendszerét, az önkormányzatok számát szemlélve ugyanis azt látjuk, hogy **vannak olyan országok Európában, amelyek a települések eltérő nagyságának problémáját úgy kísérelték meg kezelni, hogy a kisebb települések összevonásával olyan méretű egységeket hoztak létre, amelyek az alapszintűként meghatározott feladatok ellátására önmagukban is képesek**, és így a települési önkormányzatok számának csökkentésével felszámolták „az egy település – egy önkormányzat" elvét (lásd: skandináv modell).

A délnémet tartományokban az erős középszint (Kreise) mellett kisebb települési egységeket alakítottak ki, ott ugyanis szűkebb volt a települések szolgáltatási kötelezettsége.

Franciaországban megőrizték az „egy település – egy önkormányzat" elvét, ahol 36 682 települési önkormányzat (commune) működik, 1780 fős átlagos népességgel. A hatáskörük meglehetősen korlátozott, mert az alapszolgáltatások döntő többségének ellátása is az alsó középszint (département) felelősségi körébe tartozik.

Az „egy település – egy önkormányzat" elve megtartásának lehetősége úgy is megvalósítható a gyakorlatban, hogy a települési önkormányzatok szűk körű szolgáltatási felelőssége mellett az alsó-középszintű egység helyett egy településközi szintű szervezetre ruházzák az alapszolgáltatások ellátására irányuló feladat- és hatásköröket (Egyesült Királyság).

A **társulásokat középpontba helyező önkormányzati rendszerek ezzel szemben fenntartják a települések széles körű szolgáltatási felelősségét**, érintetlenül hagyják (vagy alig érintik) az „egy település – egy önkormányzat" elvét, az önkéntes vagy kötelező települési együttműködések előírásával kívánnak megfelelő szolgáltatási egységeket kialakítani (Németország, Ausztria, Svájc, posztszocialista országok).

Jól látható tehát, hogy **az önkormányzatok csak akkor kaphatnak viszonylag széles, jelentős hatásköröket és autonómiát, ha ehhez olyan „üzemméret" társul**, amely lehetővé teszi a hatékony gazdálkodást és az eredményes és szakszerű működést. Alacsony költségvetésű önkormányzatok, kis létszámú és kevéssé kvalifikált hivatalaira nem lehet nagyszámú, lényeges hatáskört telepíteni,

17 Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása, 2011. 47.

különösen úgy, hogy nincs ehhez központi kontroll és támogatás. Másfelől viszont a nagy önkormányzatok esetében fennáll a demokrácia-deficit és az állampolgári elégedetlenség veszélye. Az ellentmondás nem feltétlenül feloldhatatlan. Erre kiváló példa Dánia, ahol is egy alaposan átgondolt, előkészített, megtervezett és véghezvitt, a résztvevők széles körével egyeztetett, hosszú folyamatban sikerült megfelelő megoldást találni, amely egyensúlyt teremt hatékonyság és demokrácia, eredményes igazgatási működés és viszonylagos társadalmi elégedettség között. **A kevéssé sikeres, átgondolatlan mintakövetésre, előkészítetlen, azonnali, egyetlen jogszabályváltozással mindent megváltoztatni kívánó „reformra" a posztszocialista országok adhatnak számos példát.**

2. AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI MODELLEK

A kicsiny és más nemzetektől függő országok, - amennyiben eljutottak a nemzeti értelmiség kialakulásának szakaszához-, Európában mindenhol különös figyelmet fordítottak a hazai igazgatási rendszer modelljéül állítható intézmények megismerése és megismertetése okán a külföldi példák bemutatására.[18] Így történt ez hazánkban is és ennek az elvárásnak igyekszik eleget tenni a könyv e fejezete, amely az előző részben érintőlegesen már tárgyalt külföldi gyakorlatokat tovább boncolgatva, a külföldi példákat igyekszik még mélyebben megismertetni az Olvasóval.

2.1. AZ ANGOLSZÁSZ MODELL BEMUTATÁSA

Az **angolszász típusú közigazgatás** legfőbb sajátossága – melynek köszönhetően elkülönült közigazgatási modellé válhatott az európai modellek között –, hogy **a közigazgatás működését nem a jogi előírások alakították, hanem a szokásjog (common law), a királyi előjogok, illetve az általános bíróságok**. E modellt jellemzi még a hagyományok, szokások, egyes törvények formálta történeti „íratlan" alkotmány. Példa erre a brit alkotmány, melynek esetében megfigyelhető, hogy noha az alkotmány nagyobb részben írott, mégsem kodifikált, így a változó, erősödő politikai igényeknek megfelelően alakítható.

A kontinentális (jog)rendszertől eltérően az angolszász jogrendszerben a köz és magánjog között nincs akkora különbség, a közérdek előrébbvalósága igen csekély mértékű. A **közigazgatás területén nagyobb teret kap a hatékonyság fokozása, az észszerűsítés és a piaci megoldások alkalmazhatósága**. A pragmatikus szemléletmód az uralkodó, e szerint kizárólagos követelmény a felmerült ügyek gyors és hatékony megoldása.

A helyi önkormányzatok vonatkozásában **az állam erős irányító szerepet tölt be**, érvényre juttatva az ultra vires elvét. Az angolszász típusú közigazgatási rendszer alapjain nyugvó önkormányzati igazgatás gyakorlati megvalósulását jól szemlélteti az Egyesült Királyság önkormányzati rendszere. **Angliában az önkormányzatok jogállása, feladat- és hatáskörük közvetlenül a Parlamenttől** – utalva az egységes írott alkotmány hiányára, a parlamenti szuverenitásra – **származik**, a Parlament által kapott törvényi felhatalmazás szab szigorú keretet az önkormányzatok működésének. Az első önkormányzati törvény 1835-ben született, mely meghatározta azokat a jogosítványokat, amelyekkel az önkormányzatok rendelkeztek, e felhatalmazás egyben szigorú korlátot is adott az önkormányzatok autonómiájának. A történelem folyamán számos változás, reform érintette közvetve vagy közvetlenül a brit helyhatósági rendszer struktúráját, feladat- és hatáskörét. Előbb a közszolgáltatások államosítása, majd privatizálása, az 1965-ös londoni önkormányzatok átszervezése, a 2000-ben hatályba lépett önkormányzati törvény, mely a nagyobb önkormányzatoknál előírta a testületi- és végrehajtói feladatok elkülönítését.

18 Összehasonlítás a közigazgatásban, 2006. 12.

A változások – értve ez alatt a globalizáció, a pénzügyi válságok jelentette hatásokat is – ellenére az angol önkormányzati rendszer felépítése továbbra is a központi kormányzat döntésétől függ. Mindezek mellett figyelemreméltó sajátossága a brit igazgatási rendszernek, hogy **a központi és helyi kormányzatok markánsan elkülönülnek egymástól, úgynevezett duális politikai rendszert megvalósítva**. E dualitás abból fakad, hogy a Kormány – az egészségügyi ellátást leszámítva – közszolgáltató tevékenységet nem végez, azokat teljes egészében a helyi önkormányzatok nyújtják mindennemű kormányzati szakmai közreműködés nélkül. E nagyfokú szeparációnak köszönhetően az önkormányzatok meglehetősen csekély befolyással bírnak a központi döntéshozatalban. A helyi bevételek mértékéről, az egyes feladatokra fordítható kiadásokról, csakúgy, mint az önkormányzatok által felvehető kölcsönökről 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 említést érdemel a nagyvárosi kerülethez hasonló jogállással rendelkező Nagy-London 33 kerülete. A vidéki területeken a harmadik szintet 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 végzik a helyi területfejlesztési, építésügyi, hatósági feladatokat. Az önkormányzatok feletti – hagyományos értelemben vett – törvényességi felügyelet lényegesen szűkebbnek mondható, mint a kontinentális országokban. A központi igazgatás jellemzően e feladatot a számvevőszék, az önkormányzati ombudsman és a közigazgatási bíróságok útján látja el.

2.2. A FRANCIA MODELL BEMUTATÁSA

Franciaországban a modern közigazgatás kialakulása Montesquieu tanításának nyomvonalán 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, hogy 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 ki is kényszerítse azt. A közigazgatás céljait, noha a politika, törvényhozók határozzák meg, ezek befolyása azonban a hatalmi ágak elválasztásának elve alapján engedett csak meg. E közigazgatási rendszer típusáraaz egységes állam, a közérdek előrébbvalósága, a hierarchikus, centralizált, 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,**

mely folyamat nem rekedt meg. Hiszen a '82-es decentralizálási törekvések tovább zajlottak 2004-ben, valamint 2010-ben az úgynevezett III. nagy decentralizációs reformmal. Ennek megvalósulására több lépcsőben került sor és lezárását a 2015. évi augusztus 7-i törvény jelentette. [19] A reformoknak köszönhetően egyszerűsödött a társulási rendszer, új társulási formák kerültek bevezetésre, létrejött a „Nagy Párizs" 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 hiányában 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 reprezentánsai, a prefektusok (préfet) 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, városi. A régió, a megye és a település is egyaránt önálló helyhatóságok, a régió és a megye azonban az államigazgatás dekoncentrált szerveként is működik.

2.3. A GERMÁN MODELL BEMUTATÁSA

A föderatív berendezkedésen alapuló, többszintű, **erősen hierarchizált rendszer**, és 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 az Európában jellemző más alaptípusoktól.

A német településszerkezet rendkívül változatos képet mutat, emellett **az egyes tartományok eltérő történelmi fejlődésük következtében eltérő hagyományokkal rendelkeznek** az önkormányzás tekintetében. A német települési önkormányzatok igazgatása tekintetében **négy modell (alaptípus) alakult ki az országban:** az észak-német tanácsi modell, a dél-német tanácsi modell, a hesseni magisztrátusi és a schleswig-holsteini városi modell, végül pedig a rajna-vidék-pfalzi és a saar-vidéki polgármesteri modell.

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 elöljáróság megjelenéséből fakad.[20]

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

A **dél-német tanácsi modell** tulajdonképpen az észak-német tartományokra jellemző szabályozás ellentéte, ennek megfelelően általános jellemzője, hogy a modellbe sorolható tartományok

19 A francia helyi önkormányzati rendszer átalakulása napjainkban. 2016. 32.
20 Az önkormányzatiság történeti és nemzetközi áttekintése. 2011. 91.

önkormányzatai erős, széles hatáskörökkel rendelkező, közvetlenül választott 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 a 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 dél-német tanácsi modell esetén.

Tulajdonképpen a **saar-vidéki és a rajna-vidék-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 dél-német tanácsi és a saar-vidéki polgármesteri modell biztosítja, a legszűkebb hatáskörökkel pedig az észak-német tanácsi modell tartományai ruházzák fel a polgármestert. Átmeneti modellként tekinthetünk a hesseni magisztrátusi és a schleswig-holsteini városi modellre, ahol azok a határkörök, amelyeket a dél-német tanácsi 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, melyet 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: kötelező és az átruházott feladat. A Szövetségi Állam feladatát alkotják a védelem, külügy, nemzetközi szerződések, bevándorlási politika, szövetségi posta, közlekedés, telekommunikáció. A tartományok felelősek az oktatás, kultúra, törvénykezés és rend biztosításáért, környezetvédelemért, egészségügyért, regionális gazdaságpolitikáért. A kötelező feladatok minden tartományban azonosak. Az átruházott feladatok pedig olyan feladatok, amelyek ellátását, megszervezését a tartomány törvénnyel a községi önkormányzatokra ruházta."[21]

2.4. A SKANDINÁV MODELL BEMUTATÁSA

A XIX. században az állami, közigazgatási szerepkörök jelentősen megváltoztak. E változás elsődleges előmozdítója kétségkívül a második világháború volt, illetve e szerepváltást erősítette a gazdasági világválság is. **Kialakultak az úgynevezett jóléti államok**, ahol is az állam korábbi, gazdasági életben való beavatkozás-mentes politikája elsorvadt, **az állam feladatai mind mennyiségében, mind típusában jelentősen növekedtek**. Az állami felelősségvállalás 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 látnak e**l 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

21 Az önkormányzatiság történeti és nemzetközi áttekintése, 2011. 94.

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. Mint, ahogy arra már a bevezetőben is utaltunk, Svédország is a jóléti államok közé sorolható, így nem meglepő, hogy a XIX. századtól a jogi szabályozás, államigazgatás területén újszerű értékek jelentek meg az országban. Erősödtek a gazdasági értékek, a szociális értékek, a társadalom peremére szorult, hátrányos helyzetű személyek megsegítése került előtérbe. 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 rendszer, ugyanis alig akad ezer főnél kisebb település, a tízezer 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, nem az állam része. Az állam csupán a „nemzeti" funkciókat látja el, míg **a teljes közigazgatás az önkormányzatoké,** és a közigazgatási feladatokat csak törvényben lehet meghatározni. Svédországban a helyi igazgatáson belül a 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 ellátás, a kórházi ellátás** és a fogászati ellátás megszervezése. Egyéb feladatok – önkéntes alapon történő ellátása – alapvetően a regionális fejlesztésre, főként a vállalkozásösztönzés, kulturális feladatokra, a közösségi közlekedés működtetésére (gyakran a községekkel együtt), az idegenforgalom fejlesztésére, fenntartására terjed ki. **A községi önkormányzatok szintjén szintén választott testület végzi a helyi igazgatási-irányítási feladatokat.** E testület hatáskörébe tartozik a helyi ügyekben való döntéshozatal, a költségvetés elfogadása, helyi adók megállapítása. A **községi önkormányzatok feladatait** képezi még az **oktatás** (a gyermekgondozástól a középfokú oktatásig), az **idősgondozás, a fogyatékkal élők támogatása, a szociális ellátás, az egészségvédelem és környezetvédelem, a területi tervezés** (tervezési és építési ügyek), a **közösségi közlekedés, a hulladékgazdálkodás, a veszélyelhárítás, a polgári védelem, a víz és csatorna szolgáltatások biztosítása, fenntartása**. További feladatok fakultatív módon történő ellátása alapvetően a kulturális feladatokra, a lakáspolitikára, az energiaügyekre, illetve a foglalkoztatásra terjed ki.

2.5. A POSZTSZOCIALISTA MODELL

A legújabb összehasonlító közigazgatási monográfiák, amelyek az előzőekben részletesen bemutatott alaptípusokon túl egy további fejlődési modellről is említést tesznek, ez pedig: **a poszt-szocialista 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, amelyekben a második világháborút követően épült ki a szocializmus. Ennek a rendkívül antidemokratikus, centralizált rendszernek a hatása ma is érződik az e körbe sorolható országok közigazgatásán.

Közös jellemzőjük[22], 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 elvárás-rendszerét 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."

E fejlődési modellbe illeszthető országok esetében a demokratikus átalakulás folyamata során szükség volt felismerni annak nélkülözhetetlenségét, hogy a felelősséget, hatalmat meg kell osztani a központi kormányzat és helyi önkormányzatok között. Mindez eredményessé úgy válhatott, ha körültekintően, az egyensúly fenntartásával ment végbe az átalakítás, az önkormányzatok megerősítésének folyamatát precíz összhangba hozva a decentralizációs folyamatokkal.

Hazánk az önkormányzati rendszerét úgy építette fel, hogy abban ötvöződtek a történelmi hagyományok és a modern, fejlett önkormányzatiság elemei.

Az Európa Tanács önkormányzati szakértője, Kenneth Davey ekként írt a magyar önkormányzati rendszerről: „Az 1990-es magyarországi önkormányzati reformok messzemenően a legradikálisabbak voltak Közép-és Kelet-Európában a politikai és gazdasági változások ezen kezdeti szakaszában." Az, hogy valamennyi település önkormányzati önállóságot kapott, valamint „a kötelező és a diszkrecionális feladatkörök kivételesen széles skáláját is biztosította a helyi önkormányzatok számára […] a magyar helyi önkormányzati rendszert Európa élvonalába sorolta." [23]

22 Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. 2011. 35.
23 A helyi, területi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon, 2017.

III.

MAGYARORSZÁG HELYI ÖNKORMÁNYZATAIRÓL SZÓLÓ 2011. ÉVI CLXXXIX. TÖRVÉNY GYAKORLATI ALKALMAZÁSA

1. ELŐZMÉNYEK, AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER MEGÚJÍTÁSÁNAK CÉLRENDSZERE

1990-ben **a rendszerváltoztatás igen fontos eleme volt a demokratikus önkormányzati rendszer létrehozása**. Az Alkotmány külön rögzítette a helyi önkormányzás jogát és alapvető tartalmát, az Országgyűlés által nagy többséggel elfogadott Ötv. pedig meghatározta a helyi hatalomgyakorlás legfontosabb kereteit. A hatalmi koncentrációra épülő szocializmus államszerkezetének lebontása során értelemszerűen **elsődlegességet kaptak a hatalommegosztás elvei, az autonómia, a demokratikus működés**, illetve azok a garanciális elemek, melyek a fentiek érvényesülését hosszabb távon biztosítani tudták. Az előbbiekkel összefüggésben kevesebb figyelmet kaptak a hatékonysági követelmények, az ellenőrzési mechanizmusok, a gazdaságossági szempontok.

Az **önkormányzati rendszer kiépítése gyors ütemben történt,** megelőzve az államigazgatás, illetve a közszolgáltatási rendszerek átalakítását. Utalni kell arra is, hogy a nyugat-európai országokkal szemben nem szerves fejlődési folyamat eredményeként jött létre és teljesedett ki a helyi önkormányzás, ezért inkább a külföldi mintákra, illetve a tanácsrendszer előtti történelmi hagyományokra lehetett támaszkodni. A fentiekből fakadóan **a széles felelősségre épülő, település-centrikus rendszer már a kialakulásakor magában hordott több ellentmondást**, és a folyamatos korszerűsítés ellenére sem sikerült néhány alaphiányosságot kiküszöbölni (gyenge középszint, törvényességi ellenőrzés erőtlensége, stb.).

A rendszer kialakítását követő húsz év során **folyamatosan szűkült az önkormányzatok mozgástere**, a helyi közszolgáltatások biztosítása egyre nagyobb erőfeszítéseket igényelt, a finanszírozás elnehezült a diszfunkcionális elemek egymást erősítő hatására. Ezt a helyzetet alapvetően három tényező eredményezte. Egyrészt az önkormányzati rendszer belső ellentmondásai, működési zavarai, másrészt a nagy ellátórendszerek elmaradt reformjai – az állam szerepvállalásának tisztázatlansága –, harmadrészt a folyamatosan csökkenő állami támogatások mértéke.

1.1. A STRUKTURÁLIS PROBLÉMÁK

Közismert tény, hogy Magyarország településszerkezete elaprózódott, a települések több mint a felének a lakosságszáma nem éri el az ezer főt. Az 1990-ben elfogadott önkormányzati törvény valamennyi önálló település számára biztosította a helyi önkormányzás jogát, amely az adott politikai helyzetben óriási jelentőséggel bírt. Azzal azonban feltétlenül számolni kellett, hogy **az alacsony lélekszámú települések önállóan nem képesek a közszolgáltatások széles körének biztosítására**. A hasonló adottságú országokban ezért a hatékony, gazdaságos feladatellátás érdekében élnek a differenciált hatáskör-telepítés lehetőségével, alapjellemző a szintek közötti munkamegosztás, valamint széles tere van a helyi önkormányzatok együttműködésének, a társulásoknak. Az Ötv.-ben megjelentek a fenti jogintézmények, de a társulások száma nem érte el a kívánatos szintet, a középszintként funkcionáló vármegyei önkormányzat gyenge jogosítványokat kapott, illetve a hatáskörök differenciálása csak egyes ágazatokban volt jellemző. A kétszintű fővárosi rendszerben kialakított munkamegosztás is felemásra sikerült.

1.2. A MŰKÖDÉSI NEHÉZSÉGEK

E területen elsőként az önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátásáról kell szólni. A rendszerváltó országok, így Magyarország esetében is az önkormányzatok által ellátott feladatok rendszere, az állam és az önkormányzatok közötti feladatelosztás nem egy hosszantartó fejlődési folyamat eredményeként, hanem lényegében egyszerre (esetenként mechanikusan) valósult meg. A „gondoskodó

állam" lebontása során, gyakran a **szükségesnél nagyobb mértékben került előtérbe az önkormányzatok feladatellátása**. A politikai célként kitűzött erős önkormányzati rendszer kialakítása is széles feladat-és hatásköri rendszert feltételezett.

A közszolgáltatások rendszerváltoztatás utáni szerkezetének kialakítása során az ágazati jogalkotás az önkormányzati rendszert eszközként használta fel. A kialakult társadalmi feszültségek kezelése, a pénzügyi források szűkös volta, a feladatellátásba bevonható más szereplők (civil szervezetek, egyházak, stb.) csekély ereje nem tette lehetővé a méret-hatékony, gazdaságos közszolgáltatások kialakítását, az erre irányuló ágazati reformok pedig rendre megrekedtek, vagy nem hoztak áttörő eredményt. Az **államigazgatási feladatok jelentős száma, a széttagolt hivatali struktúra tovább fokozta a nehézségeket.**

A szaporodó társadalmi konfliktusok kezelését gyakran feltételek biztosítása nélkül hárították a helyi önkormányzatokra. A bővülő feladatok, a szűkülő források, a hatékonysági követelmények hiánya egyre inkább elnehezítette a közszolgáltatások biztosítását és fokozta az önkormányzatok nehézségeit.

1.3. A FINANSZÍROZÁSI GONDOK

Az önkormányzati rendszer kialakításakor a jogalkotó olyan forrásorientált normatív finanszírozási rendszert alakított ki, amely a közfeladatok forrásainak biztosításakor megosztotta a felelősséget az állam és a helyi önkormányzatok között. Az önkormányzati bevételek között meghatározóak a költségvetési támogatások voltak (felhasználási kötöttséggel vagy a nélkül), az átengedett, illetve a helyi bevételek csak a nagyobb lélekszámú települések számára biztosítottak jelentősebb mozgásteret. Az eltérő gazdasági adottságok ellensúlyozására kiegészítő támogatásokat kellett biztosítani, továbbá a fejlesztések támogatására is külön rendszer alakult ki. Az előző pontban jelzett folyamatok, az ország gazdasági helyzetének negatív változása, **az egyre bonyolultabbá váló normatíva rendszer, a forráskivonások nehezebbé, kiszámíthatatlanabbá tették az önkormányzatok gazdálkodását**. Az ellátandó feladatok és az önkormányzatok számára rendelkezésre álló források közötti szakadék egyre mélyült, a helyi önkormányzatok fokozatosan eladósodtak.

1.4. AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER MEGÚJÍTÁSÁNAK CÉLRENDSZERE

A jelzett, egyre erősebben jelentkező problémák világossá tették, hogy a helyi önkormányzatok tiszteletreméltó, helyenként emberfeletti erőfeszítése sem elegendő a közszolgáltatások megfelelő ellátásához, a rendszer átfogó megújításra szorul. Az átalakulásra való felkészülés során abban is konszenzus alakult ki, hogy **a helyi önkormányzás alapértékeit meg kell őrizni**, de a rendszerben jelen lévő feszültségpontok, a Magyarországot is érintő globális hatások és a meglévő lokális viszonyok, az új társadalmi, illetve nemzetközi kihívások új megoldásokat igényelnek.

Az elmúlt több mint negyedszázad tapasztalatai arra is rámutattak, hogy **az önkormányzati rendszer megújítása elválaszthatatlan az államszervezet más elemeinek reformjától**. Az állam közjogi szerepének átértékelési folyamatában, valamint Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) elfogadásával átalakuló közjogi környezetben kellett megvalósítani az önkormányzati korszerűsítést. Az Mötv. megalkotásának alapvető célja egy **modern, költséghatékony, feladatorientált önkormányzati rendszer kiépítése** volt, melyben újra fogalmazható az állam és a helyi önkormányzatok közötti munkamegosztás az egyes közszolgáltatások biztosításában. Az Mötv.-ben az elodázhatatlan ágazati reformok számára megfelelő feladat-telepítési és feladat-ellátási elveket kellett kidolgozni, alkalmassá téve az önkormányzati rendszert a megújult struktúrák befogadására. Az is egyértelmű célként került meghatározásra, hogy **meg kell szilárdítani a helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetét,** adósságállományukat csökkentve, megszüntetve, fenntartható

finanszírozási pályára kell állítani az önkormányzati gazdálkodást, amely alapvetően az ellátandó feladatokhoz igazodik.

Mindezeket úgy kellett megvalósítani, hogy a demokratikus önkormányzati működés, a helyi önállóság, a választópolgárok önkormányzáshoz való jogának alapvető értékei megmaradjanak, de a garanciális elemeket magába foglaló szigorúbb ellenőrzési folyamatok, felügyeleti eszközök tegyék lehetővé a törvénysértések elleni hatékonyabb fellépést, illetve akadályozzák meg az újbóli eladósodást. A fentiekben körvonalazható alapvető célkitűzések alapján alakult ki az Mötv. szabályrendszere.

2. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK AZ ALAPTÖRVÉNYBEN

2.1. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK JOGÁLLÁSA

Az Európa Tanács a Chartában a legfontosabb önkormányzati alapértékeket foglalta össze és az egyezményt aláírók arra vállaltak kötelezettséget, hogy a dokumentumban foglalt kötelező elemeket hazájuk helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozásába beépítik. A Charta 2. cikkében rögzítésre került, hogy **a helyi önkormányzás elvét a belső jogalkotásban, lehetőség szerint az Alkotmányban is el kell ismerni**. A helyi önkormányzatok az államszervezetnek a helyi demokratikus hatalomgyakorlás széles feladat- és hatáskörrel, és nagy autonómiával rendelkező fontos alkotóelemei, ezért mind az Alkotmányban, mind az Alaptörvényben helyet kapott a jogintézmény meghatározása. Az Alkotmány és az Alaptörvény számos részletében hasonló, vagy tartalmilag azonos rendelkezéseket tartalmaz, de több elemében változott a szabályozás.

Az Alaptörvény már nem kollektív alapjogként rögzíti a helyi önkormányzás jogát, figyelemmel arra, hogy ez a megközelítés a tradicionális polgári demokráciákban nem tipikus, inkább a rendszerváltoztató volt szocialista országokban jellemezte az átalakulás időszakát. A korábbi, esetenként részletezőbb megközelítést keretjellegű szabályozás váltotta fel. Az Alaptörvényben szereplő, helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezések tartalmát jellemzően az Mötv. bontja ki. Az Alaptörvény azt rögzíti, hogy **Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek**. A rendelkezés rámutat arra, hogy az önkormányzatiság két fő eleme továbbra is a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása. A helyi közügy fogalmát az Mötv. határozza meg (ennek részleteit a kiadvány más részében elemezzük).

Az ország területi tagozódását az Alkotmány korábbi szabályozásától eltérően már nem az Alaptörvény helyi önkormányzatokra vonatkozó fejezete, hanem az **F**) cikk tartalmazza. Rendelkezése szerint Magyarország területe fővárosra, vármegyékre, városokra és községekre tagozódik. A fővárosban és a városokban kerületek alakíthatók. Az Alaptörvény tehát azt már nem tartalmazza, hogy melyik területi egységben működnek helyi önkormányzatok, erről már az Mötv. rendelkezik (a részletes szabályokat a kiadvány másik fejezete tartalmazza). A **helyi önkormányzatiság egyik legfontosabb jellemzője a demokratikus működés**. Az Alaptörvény mind a közvetlen (helyi népszavazás), mind a képviseleti demokrácia (önkormányzati képviselők és polgármesterek választása) elvét rögzíti. Korábban az Ötv. tartalmazta a helyi népszavazásra vonatkozó rendelkezéseket, melyek az Mötv.-ben már nem kaptak helyet, azok ma már külön törvényben, a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvényben (a továbbiakban: Nsztv.) szerepelnek. A helyi népszavazásra vonatkozó szabályokkal részletesebben a kiadvány más fejezetében részletesebben foglalkozunk.

2.2. A HELYI KÖZÜGYEK INTÉZÉSÉHEZ KAPCSOLÓDÓ JOGOK ÉS KÖTELEZETTSÉGEK

Az Alkotmány 43. §-a kimondta, hogy a helyi önkormányzatok 44/A. §-ban meghatározott alapjogai egyenlőek. Az Alkotmánybíróság több döntésében[24] is kifejtette, hogy a helyi önkormányzás joga az alapvető jogokhoz hasonló védelemben részesül, annak ellenére, hogy e jogot az Alkotmány nem sorolta az alapvető jogok közé. E megközelítés élénk vitát váltott ki a tudományos közéletben figyelemmel arra, hogy a helyi önkormányzatot az állam részeként határozták meg, így teljes védelmet az állam egészével szemben nem élvezhetett. A magunk részéről osztjuk azt az álláspontot, mely szerint a 44/A. §-ban megjelölt alapjogok inkább a képviselő-testület alapvető hatásköreiként voltak definiálhatók. Mint jeleztük, az Alaptörvény már nem kollektív alapjogként határozza meg a helyi önkormányzást, és a 32. cikkének (1) bekezdése sem tekinthető alapjogi felsorolásnak, sokkal inkább **a helyi önkormányzás gyakorlásához szükséges jogok** (esetenként kötelezettségek) alaptörvényi meghatározásaként foghatók fel. A 3311/2019. (XI. 21.) AB határozatban megfogalmazottak alátámasztják, hogy az Alkotmánybíróság nem kívánt teljesen szakítani az önkormányzati jogok védelmének elgondolásával. A döntés az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdését akként értelmezte, hogy azok olyan hatásköröket tartalmaznak, amelyeket „a helyi önkormányzatok esetében az alkotmányjogi panaszok szempontjából Alaptörvényben biztosított jogként szükséges értelmezni (számos közülük egyes alapjogok önkormányzatokra vonatkozó átültetése), ugyanis megsértésük esetén éppen az Alaptörvény által biztosítani hivatott autonómia szenved csorbát. Ezen hatáskörök megsértése esetén a helyi önkormányzatok alkotmányjogi panaszt nyújthatnak be. Az idézett AB határozat indokolása rögzíti, hogy ezek a hatáskörök nem azt jelentik, hogy a helyi önkormányzatok kizárólag ezen hatáskörcsoportok sérelmére hivatkozhatnak, hanem ellenkezőleg: ezen hatáskörcsoportok sérelmére kizárólag a helyi önkormányzatok hivatkozhatnak, miközben adott esetben más, Alaptörvényben biztosított jogok is megillethetik őket.

A helyi közügyek intézéséhez elengedhetetlenül szükséges autonómia fontos biztosítékaként jelölte meg az Alaptörvény **a szabályozási jogot** (rendeletalkotás), az önálló döntés lehetőségét (határozathozatal, önálló igazgatás), a szervezetalakítási szabadságot, illetve rendelkezik a gazdasági önállóság mellőzhetetlen elemeiről is (tulajdonosi jogosítványok, önálló gazdálkodás, adókivetés joga, vállalkozási tevékenység lehetősége). Az Alaptörvény a fentieken túl a helyi önkormányzás gyakorlásához rendelt jogként határozta meg **a társulási jogot** (beleértve az érdekképviseleti szervek alakításának a jogát és nemzetközi szervezetekkel történő célhoz kötött együttműködés lehetőségét), **a felterjesztési jogot**, a törvényben meghatározott feladat- és hatáskörök önálló gyakorlását, valamint a saját jelképek és elismerések alapításának a jogát. Az Alaptörvényben rögzített jogokat törvényi keretek között gyakorolhatja a képviselő-testület. Garanciális jelentősége van az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdésének, mely szerint **a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg**, ez alapján az Mötv. elfogadásához a jelenlevő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatára volt szükség.

2.3. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK RENDELETALKOTÁSA, A RENDELETALKOTÁS TÖRVÉNYESSÉGÉNEK VIZSGÁLATA, AZ ELMULASZTOTT ÖNKORMÁNYZATI DÖNTÉS PÓTLÁSA

Az Alaptörvény a korábbi szabályozással lényegében azonos módon jogszabály-alkotási lehetőséget biztosít a helyi önkormányzatok számára. **A jogalkotási lehetőség lehet eredeti, illetve származékos**. Előbbi körben a helyi önkormányzat rendeletet alkothat a törvényben nem szabályozott

24 15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH1998., 132.

társadalmi viszonyok rendezésére, míg az utóbbi körbe tartoznak a törvény felhatalmazása alapján alkotott önkormányzati rendeletek. Ennek kapcsán szükséges utalni arra, hogy a törvényi felhatalmazások jó része nem jogalkotási lehetőséget, hanem kötelezettséget jelent, e körben pedig nincs mérlegelési joga a képviselő-testületnek a rendeletalkotás tekintetében. Fontos, hogy a jogalkotási hatáskör az önkormányzatot feladatkörében eljárva illeti meg, továbbá azon alaptörvényi rendelkezés, mely szerint az önkormányzati rendelet nem lehet más jogszabállyal ellentétes, de kiegészítő jellegű igen. Az eredeti jogalkotási hatáskörben megalkotott rendeletek kapcsán szükséges hangsúlyozni azt is, hogy a helyi önkormányzat abban az esetben is jogosult a helyi társadalmi viszony rendezésére jogszabályt alkotni, ha nem létezik törvény az adott tárgykörre nézve. Az Alkotmánybíróság a fentieket megerősítette, amikor kimondta, „önmagába véve az, hogy a társadalmi viszonyok meghatározott körét országos érvényű jogszabállyal szabályozási körébe vonta, nem akadálya az önkormányzati rendeletalkotásnak”[25]. Helyi közügyek esetében ugyanis az önkormányzatok közvetlenül az Alaptörvény alapján jogosultak az országos szabályozással nem ellentétes és ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi szabályok megalkotására.

Az Alaptörvény rögzíti, hogy **a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét a Kormány a fővárosi, vármegyei kormányhivatalok** (kormányhivatal) **útján biztosítja** (34. cikk (4) bekezdés), így a korábbi, a törvénysértések elleni hatékony fellépést nem biztosító törvényességi ellenőrzést az érdemi jogosítványokkal rendelkező felügyelet váltotta fel. Az Alaptörvény részletesen nem rendelkezik a törvényességi felügyelet tartalmáról, eszközrendszeréről (e szabályozási elemeket az Mötv. tartalmazza), de kiemelt jelentőségére tekintettel meghatározza, hogy az önkormányzati rendeletet haladéktalanul meg kell küldeni a törvényességi felügyeleti jogkört gyakorló kormányhivatalnak. A rendelet felülvizsgálatára jogszabálysértés esetén a bíróság (Kúria), Alaptörvénybe ütközés esetén pedig az Alkotmánybíróság jogosult.

Új jogintézményként határozza meg az Alaptörvény 34. cikkének (5) bekezdése az **önkormányzati rendelet, illetve határozat pótlását**. A döntési kötelezettség önkormányzat által történő elmulasztása jelentős mértékben sértheti az állampolgárok jogos érdekét, akadályozhatja meghatározott közszolgáltatások igénybevételét. Jellegéből fakadóan e jogintézmény alkalmazására csak akkor van lehetőség, ha az önkormányzat a törvényben előírt jogalkotási (törvény felhatalmazásán alapuló rendelet megalkotásának elmulasztása), illetve határozathozatali kötelezettségének nem tesz eleget. Az eljárás a kormányhivatal kezdeményezésére indul és első lépésben a bíróság a kötelezettség elmulasztását állapítja meg, valamint határidőt tűz a mulasztás pótlására. A határidő eredménytelen elteltét követően ugyancsak a bíróság rendelheti el az elmulasztott döntés kormányhivatal vezetője által történő pótlását. A döntést a kormányhivatal vezetője az önkormányzat nevében hozza meg. A részletszabályokat az Mötv. tartalmazza, a jogintézmény lényegi elemeit bővebben a kiadvány vonatkozó részében ismertetjük.

2.4. AZ ÖNKORMÁNYZATI TULAJDON, ÖNKORMÁNYZATI KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁS

A helyi önkormányzatok **gazdasági önállóságának egyik fő biztosítéka az, hogy a helyhatóságok saját tulajdonnal rendelkeznek**. Az Alaptörvény 38. cikkének (1) bekezdése rendelkezik a nemzeti vagyonról, melynek két fő eleme az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona. A nemzeti vagyonra sajátos rendelkezések vonatkoznak, melynek garanciális elemei az Alaptörvényben szerepelnek (pl. korlátozott elidegenítési lehetőség, főszabályként értékarányos ügylet), a részleteket elsődlegesen a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvt.) tartalmazza,

25 17/1998. (V. 13.) AB határozat

az Mötv.-ben csak néhány, speciális szabály került megjelenítésre. Fontos hangsúlyozni, hogy az Alaptörvény 32. cikkének (6) bekezdése rögzíti, hogy **a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon**, amely feladataik ellátását szolgálja. Szükséges rámutatni arra is, hogy a fenti rendelkezés nem tesz különbséget a kötelező és a fakultatív önkormányzati feladatok között, így az önként vállalt feladatok ellátásához szükséges önkormányzati tulajdon is alaptörvényi védelem alatt áll. Az Alkotmánybíróság a 3311/2019. (XI. 21.) AB határozatban kifejtette, hogy „A jelenleg hatályos Alaptörvény (a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan) a XIII. cikk (1) bekezdésén túl is szabályozza az önkormányzatok tulajdonát, ekként az önkormányzatok tulajdonát érintő szabályozás Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata során ezen rendelkezések összessége (és nem pedig csupán annak egyetlen eleme) az irányadó. Az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése értelmében a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja, a 38. cikk (1) bekezdése értelmében pedig az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon, mely nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja (egyebek között) a közérdek szolgálata. Mindez azt is jelenti, hogy amíg az önkormányzatok tulajdonának védelmére harmadik felekkel szemben a tulajdonhoz való jog Alaptörvényből következő általános szabályainak megfelelően, kizárólag a XIII. cikk rendelkezései alapján kerülhet sor, addig az állam és az önkormányzat viszonyában az önkormányzat vagyona (és általában a nemzeti vagyon) vonatkozásában a feladathoz kötöttség is érvényesül, ami a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti általános tulajdonhoz való jog közérdekű korlátja. Ez a megközelítés összhangban áll a XIII. cikk (1) bekezdésének második mondatával is, miszerint a tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseinek együttes értelmezéséből következik, hogy valamely korábban önkormányzati feladat- és hatáskör állami feladattá válása lehetővé teszi az adott feladat ellátását szolgáló önkormányzati vagyontárgyak vonatkozásában az önkormányzatok tulajdonhoz való jogának állam általi korlátozását. A korlátozás azonban csak annyiban érvényesíthető, amennyiben az adott önkormányzati vagyontárgy döntően és közvetlenül a megjelölt feladat- és hatáskör ellátását szolgálta."

A közpénzekre vonatkozó szabályozás kiemelt helyet kapott az Alaptörvényben, melyben fontos elem a költségvetés egyensúlyának biztosítása. Ennek érdekében törvény a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti (Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdés). A részleteket a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCIV. törvény (a továbbiakban: Stabilitási törvény) tartalmazza.

2.5. A KÉPVISELŐ-TESTÜLET ÉS SZERVEI, AZ ÖNKORMÁNYZATI ÉS AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI FELADATOK ELLÁTÁSA

Mint utaltunk rá, a korábbi alkotmányos szabályozáshoz hasonlóan az Alaptörvény is biztosítja **a helyi önkormányzatok szervezetalakítási szabadságát**. Az Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdése egyértelművé teszi, hogy a helyi önkormányzat legfontosabb szerve a választópolgárok által közvetlenül választott képviselő-testület, amely az önkormányzati feladat- és hatáskörök címzettje, és főszabályként diszkrecionális jogkörében dönt arról, hogy hatásköreit átruházza-e az Mötv.-ben meghatározott szerveire. Az Mötv. maga is megjelöl több át nem ruházható hatáskört, de más törvény is előírhatja, hogy az adott kérdésben csak a képviselő-testület hozhat döntést.

Az Alaptörvény 33. cikk (2) bekezdése rögzíti, hogy **a képviselő-testületet a polgármester vezeti**, aki közvetlen választás útján nyeri el tisztségét. A vármegyei képviselő-testület vezetője az elnök, akit a korábbi szabályozásnak megfelelően a vármegyei képviselő-testület választ tagjai közül megbízatásának időtartamára. Az Alaptörvény 33. cikk (3) bekezdése szerint a képviselő-testület sarkalatos törvényben meghatározottak szerint bizottságot választhat, és hivatalt hozhat létre. Az

önkormányzati szervek és tisztségviselők jogállásáról, további feladatairól, működésük szabályairól az Mötv. rendelkezik.

A helyi önkormányzatok, mint az államszervezet fontos alkotóelemei kiemelt szerepet töltenek be a közfeladatok ellátásában. **A helyhatóságok rendeltetésüknek megfelelően a helyi közügyek intézésére jogosultak, illetve kötelezettek**. A helyi közügyek alapvető fogalmi elemeit az Mötv. meghatározza, de tételes felsorolás nem adható, a helyi közügyek tényleges körét számos tényező befolyásolja (például történelmi hagyományok, társadalmi berendezkedés, állam szerepe), és a társadalmi viszonyok változásaihoz igazodva folyamatosan vizsgálni kell, hogy mely területek sorolhatók ide. Így **a jogalkotásnak van elsődleges szerepe a közfeladatok, közöttük a helyi közügyek meghatározásában**. Garanciális jelentősége van annak, hogy az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdése alapján kizárólag törvény állapíthat meg kötelező feladat- és hatáskört, melyhez arányos költségvetési, illetve vagyoni támogatást is biztosítani kell. Itt utalunk arra, hogy a szabályozással az Alaptörvény azt a tételt is megerősíti, hogy nem kizárólag az Mötv. határozhat meg az önkormányzat számára kötelező feladatot, hanem más (elsősorban ágazati) törvény is. Az Alaptörvény azt is rögzíti, hogy a helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek.

Más európai országok gyakorlatához hasonlóan a hatékonyabb feladatellátás érdekében az Alaptörvény 34. cikk (2) bekezdése kivételes megoldásként lehetővé teszi, hogy törvény elrendelje kötelező önkormányzati feladat társulásban történő ellátását. Lényeges garanciális elem, hogy kényszertársulást kizárólag törvény írhat elő és csak kötelező önkormányzati feladatok ellátására.

Az önkormányzati feladat- és hatáskörök mellett az önkormányzat szervei továbbra is fontos szerepet játszanak az államigazgatási feladatok ellátásában. Az Alaptörvény 34. cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy törvény, vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet határozhat meg államigazgatási feladatot a polgármester[26], a vármegyei képviselő-testület elnöke, a képviselő-testület hivatalának vezetője (jegyző), illetőleg ügyintézője számára. A felsorolás taxatív és a hatáskör-telepítésre csak kivételesen van lehetőség.

2.6. EGYÉB RENDELKEZÉSEK

Az Alaptörvény 35. cikke rendelkezik **az önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról,** a jogállami követelményeknek megfelelő választási elvek meghatározásáról, azzal, hogy a részletes rendelkezéseket sarkalatos törvényben kell előírni. Fontos változás az Alkotmányhoz képest, hogy **az önkormányzati ciklus időtartama öt évre szól.** E szabály már megalapozta azt, hogy az európai parlamenti és a helyi önkormányzati általános választásokat ugyanazon a napon lehessen megtartani. A 2019. évi általános önkormányzati választások során az azonos időpontban történő választás még nem valósult meg, mert a vonatkozó rendelkezést az Alaptörvény 2022 júliusi tizenegyedik módosítása változtatta meg, és az Alaptörvénybe foglalta, hogy az általános önkormányzati választásokat mely hónapokban (április-május-június-július) lehet megtartani és azt az európai parlamenti választásokkal egy napon kell lebonyolítani. A Záró és vegyes rendelkezések szintén ezen módosítás szerint elfogadott 27. pontja szerint ezt az új szabályozást már a 2024-ben tartandó választásokon is alkalmazni kell, azonban a hivatalban lévő képviselők és polgármesterek megbízatása egészen 2024. október 1-ig tart majd.

Az Alaptörvény rendelkezik arról is, hogy főszabályként a képviselő-testület megbízatása az általános önkormányzati választás napjáig tart, jelöltek hiányában elmaradt választás esetén meghosszabbodik

26 Az Alaptörvény idézett rendelkezésében csak a polgármester szerepel, de az Mötv. rendelkezéseivel összhangban a polgármesteren a főpolgármestert is érteni kell.

az időközi választás napjáig. Az Alaptörvény 35. cikk (3) bekezdése szerint a polgármester megbízatása az új polgármester megválasztásáig tart. Ez a szabály kezeli azt az esetet, ha jelölt hiányában nem tudnak polgármestert választani az általános választáson, de azt is, ha szavazategyenlőség miatt kell időközi választást tartani.

Az eddigi szabályozáshoz hasonlóan az Alaptörvény 35. cikk (4) bekezdése lehetővé teszi, hogy a képviselő-testület kimondja feloszlását, így a más módon kezelhetetlen helyi konfliktusok feloldása érdekében a választópolgároknak lehetőséget ad új testület, illetve polgármester választására. A feloszlás részletszabályait az Mötv. tartalmazza. A képviselő-testület megbízatásának sajátos, kivételes megszűnési esetét határozza meg az Alaptörvény 35. cikk (5) bekezdése, amikor kimondja, hogy az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet az Országgyűlés feloszlatja. Garanciális szabály, hogy a Kormány tehet indítványt a feloszlatásra, de csak azt követően, hogy kikérte az Alkotmánybíróság véleményét. Az Alaptörvény rendelkezik arról is, hogy a feloszlás és a feloszlatás a képviselő-testület mellett a polgármester megbízatását is megszünteti.

3. A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS ÁLTALÁNOS SZABÁLYAI

3.1. A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS JOGA

A rendszerváltoztatás kiemelt politikai célkitűzése volt a helyi önkormányzás jogának valamennyi település választópolgárai számára történő biztosítása. E fontos cél érdekében épültek be az Alkotmányba a helyi önkormányzatokra vonatkozó alapvető rendelkezések és alkotta meg az Országgyűlés 1990-ben az Ötv.-t.

A kezdetektől következetesen érvényesülő alkotmányos elv szerint, amint azt az Mötv. általános indokolása is megállapítja: „**a lehető legszélesebb körben érvényesült a helyi önkormányzás joga,** így – lélekszámtól függetlenül – valamennyi település választópolgárai élhettek ezen lehetőséggel.” Az ezredfordulót követően a gazdaságban, és ennek hatásaként az egész társadalomban végbement változások azonban szükségessé tették az állam szerepének átértékelését, a közhatalom-gyakorlás súlypontjának áthelyezését, az állam feladatvállalásának növekedését, a társadalom alkotmányos berendezkedésének újragondolását. Az ennek eredményeként megszületett **Alaptörvény** a közhatalom-gyakorlás tekintetében is az államszervezeti reform céljaihoz igazodó átrendeződést hozott. Már az alapvetés társadalmi, politikai rendező elvei között kinyilvánítja, hogy: **„A közhatalom forrása a nép.”** Továbbá: **„A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.”** (B. cikk. (3)-(4) bekezdés). A helyi önkormányzatokról szóló 31. cikkében pedig deklarálja, hogy: „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében **helyi önkormányzatok működnek.**” Az Mötv. a hivatkozott politikai, hatalomgyakorlási célt **a választópolgárok közösségét megillető önkormányzás jogának a törvény preambulumában történő** kinyilvánításával ülteti át a helyi önkormányzás törvényi szabályozásába**:** „Az Országgyűlés elismeri és védi a helyi választópolgárok közösségének önkormányzáshoz való jogát.” A korábbiakhoz képest azonban lényeges hangsúlyváltás következett be az önkormányzatok hatalmi struktúrán belüli helyének meghatározásával: „A helyi önkormányzatok **az egységes állami szervezetrendszer részeként**…” járulnak hozzá az Alaptörvényben foglalt államcélok megvalósításához.

Az Mötv. a fentiekre figyelemmel konkrétan is rendezi az önkormányzás jogának személyi, szervi kérdéseit. Eszerint a helyi önkormányzás a település, valamint a vármegye **választópolgárai közösségének joga** (Mötv. 2. § (1) bekezdés), másfelől a helyi önkormányzás joga **a települések (települési önkormányzatok) és a vármegyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét**

illeti meg (Mötv. 3. § (1) bekezdés). A főváros tekintetében külön is hangsúlyozza, hogy a fővárosi önkormányzat települési és területi önkormányzat (Mötv. 3. § (3) bekezdés).

3.2. A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS TARTALMA

A **Charta** rendelkezéseivel összhangban a helyi önkormányzás tartalmát a helyi önkormányzatoknak az a joga és képessége jelenti, hogy **– jogszabályi keretek között – a közügyek lényeges részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák** a helyi lakosság érdekében.

Az **Alaptörvény** a helyi önkormányzás tartalmát két egymáshoz szorosan kapcsolódó, egymást feltételező alkotmányos fogalomkörrel határozza meg, amikor kimondja, hogy a helyi **közügyek intézése** és a helyi **közhatalom gyakorlása** érdekében helyi önkormányzatok működnek (31. cikk (1) bekezdés).

A **helyi közhatalom gyakorlás** tekintetében csak utalni szeretnénk a 3.3.1. pont alatt írtakra, mely szerint az a választópolgárok helyi közösségének joga. Az alaptörvényi rendelkezésekkel összhangban az Mötv.-ben a választópolgárokat megillető önkormányzás jogának gyakorlása tekintetében a rendszerváltoztatást követően következetesen érvényesülő hatalomgyakorlási elvként került szabályozásra, hogy „A választópolgárok választott képviselőik útján és a helyi népszavazáson történő részvételükkel gyakorolják az önkormányzáshoz való közösségi jogaikat." (Mötv. 3. § (4) bekezdés). Az Mötv. és a fentebb hivatkozott alaptörvényi rendelkezések egybevetéséből tehát az következik, hogy a helyi önkormányzás**,** a helyi hatalomgyakorlás joga **elsődleges megnyilvánulási formájának** a választópolgári közvetett hatalomgyakorlást jelentő önkormányzati **képviselő-testületi működés** tekinthető, míg a választópolgári **közvetlen helyi hatalomgyakorlás,** a helyi **népszavazás csak kivételes –** törvényben írt esetekben gyakorolható – önkormányzási módnak minősül. Utalni kell ugyanakkor arra, hogy a jogalkotó közösségi jogként, mégpedig a helyi közösség jogaként határozta meg a helyi önkormányzást és hivatkozott az állampolgári felelősségérzetre, valamint a helyi közösségen belüli alkotó együttműködésre. Mindez pedig azt feltételezi, hogy a képviselő-testület és a választópolgárok kapcsolata aktív, folyamatos (erre az Mötv. számos jogintézménye is lehetőséget biztosít: pl. közmeghallgatás, lakossági fórumok, konzultációk), illetve minél szélesebb körben vegyenek részt a választópolgárok az önkormányzati döntéshozatalban.

A helyi közügyek intézése tekintetében az Mötv. 4. §-a ad általános fogalmi meghatározást: „**A helyi közügyek** alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak." A helyi közügyek tartalmával – melynek kereteit az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése határoz meg – a kiadvány önkormányzati feladat- és hatáskörökre vonatkozó részében részletesen foglalkozunk.

3.3. ALAPELVEK

Az Alaptörvény és az Mötv. szabályozása, kerülve a helyi önkormányzásra vonatkozó alapelvek tételes felsorolásának jogtechnikai megoldását, az alapvető rendelkezések körében fogalmazott meg olyan általános szabályokat, melyek összességében az önkormányzati működés alapelveinek tekinthetők. Az alábbiakban ezeket kívánjuk összefoglalni:

A helyi közügyek **helyi közakarat demokratikus megvalósításával** történő intézése. Már az Alaptörvény deklarálja, hogy Magyarország demokratikus jogállam [B) cikk (1) bekezdés]. Ebből következően a demokratikus működés követelménye az államszervezet valamennyi intézménye – köztük az önkormányzatok – tekintetében érvényesülő általános alkotmányos alapelv, melyet az Mötv. a 2. § (2) bekezdésében ugyancsak megerősít.

Széles körű nyilvánosság az önkormányzás során (Mötv. 2. § (2) bekezdés). Kifejezi, hogy az önkormányzás jogának gyakorlása e jog jogosítottjának, a választópolgárok közösségének nyilvánossága előtt történhet. A törvény megteremti azokat a garanciákat, melyek mellett a helyi közhatalom gyakorlása során a nyilvánosság követelménye érvényesülhet (testületi ülések nyilvánosságának, a döntések közzétételének kötelezettsége, lakossági fórumok előírása, stb.). Más törvények is támogatják ezen alapelv megvalósulását: az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.), a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) üzleti titokra vonatkozó rendelkezései.

Elkülönült helyi hatalomgyakorlás érvényesülése. Egymástól elkülönül a hatalomgyakorlás két – közvetett és közvetlen – formája. A fentebb már kifejtettek szerint a helyi közhatalom gyakorlás elsődleges formája a képviselő-testületek által megvalósított közvetett hatalomgyakorlás. A helyi népszavazás útján megvalósuló közvetlen választópolgári hatalomgyakorlás az önkormányzás kivételes formája (Mötv. 3. § (4) bekezdés).

A helyi önkormányzás önállósága. A helyi közhatalom gyakorlás sarkalatos elve. Az önkormányzatok ugyan az államszervezet részeként, az alaptörvényi és a törvényi rendelkezések keretei között végzik tevékenységüket, az Alaptörvény 32. cikk. (1) bekezdés c) pontja alapján működésük során feladat- és hatásköreiket önállóan gyakorolják, a törvény keretei között önállóan igazgatnak. Ebből következően nagyfokú szabadság illeti meg őket szervezetük alakításában, költségvetésükkel, vagyonukkal való rendelkezésben, a helyi önkormányzati céljaik meghatározásában, és ezek elérését szolgáló eszközrendszer megválasztásában. A helyi autonómia határainak kijelölésében irányadó az Alkotmánybíróság már hivatkozott 3311/2019. (XI. 21.) AB határozata, mely szerint „az Alaptörvény egyértelműen elismeri az összállami érdektől elkülönülő helyi közügy és közhatalom létét. Az Alaptörvény rendszertani megközelítéséből levezethető, a Mötv. preambuluma pedig konkrétan is kimondja, hogy a helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részei. Ugyanakkor az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése értelmében az is egyértelmű, hogy a helyi önkormányzatok a központi állami szervekkel szemben (éppen a fent rögzített helyi közügyekre tekintettel) relatív autonómiát élveznek. Ez az autonómia képezi az önkormányzat lényegét, melynek legfontosabb elemeit az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése sorolja fel. Eszerint az autonómia feltétlenül tartalmazza a törvények szabta keretek között az önálló szabályozás, az önálló gazdálkodás, továbbá a befolyástól mentes döntéshozatal lehetőségét is. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság álláspontja szerint figyelembe kell venni, hogy a hatalommegosztás klasszikus szereplőihez képest a helyi önkormányzatok vertikális pozícióban vannak, azaz számos esetben szükségszerűen kerülnek alárendelt helyzetbe, így igen kényes a központi állami szervek és a helyi önkormányzatok egymáshoz való viszonya. Az Alaptörvény rendelkezéseinek érvényesülését (függetlenül attól, hogy alkotmányos alapelvről, alapvető jogról vagy államszervezeti rendelkezésről van szó) szükségszerűen biztosítani kell, ennélfogva az önkormányzatok autonómiájának érvényesülését is védelemben kell részesíteni."

A feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlásának alkotmánybírósági és bírósági védelme (Mötv. 5. §). A helyi önkormányzat működésével kapcsolatosan nemcsak egyoldalú állami – a törvényességi felügyeleti eszközrendszer szerinti – jogérvényesítésre ad lehetőséget a jogalkotó, hanem biztosítja az önkormányzás jogvédelmét abban az esetben, amennyiben az önkormányzat a feladatait jogszerűen látja el. Szükséges a figyelmet felhívni arra, hogy az Mötv. 5. § önmagában nem hatásköri szabály, tehát csak annyiban szolgálhat alapul az Alkotmánybíróság, illetve a bíróság eljárásának és határozathozatalának, amennyiben e rendelkezéshez a törvényalkotó az Alkotmánybíróságra, valamint a bíróságra konkrét hatásköri szabályokat is telepít.

A közakarat kikényszeríthetősége. A közhatalom gyakorlása során az állam következetesen számít a választópolgárok önkéntes jogkövető magatartására, de számol azzal is, hogy ez nem minden esetben valósul meg, ezért lehetőséget ad arra, hogy a jogszerűen kifejezett közakarat érvényre jutása a legális állami erőszak eszközeivel is kikényszeríthető legyen (Mötv. 8. § (2) bekezdés).

A rendeltetésszerű joggyakorlás elve. Az önkormányzati működés gyakorlati tapasztalatai rámutattak arra, hogy esetenként ugyan nem mutatható ki valamely jogszabályi rendelkezés megsértése, de az önkormányzati döntés, a döntés elmulasztása, vagy önmagában joggyakorlás nem áll összhangban az adott jogintézmény rendeltetésével, az önkormányzatiság céljával. Ez pedig megnehezítette, hogy alappal legyenek kifogásolhatók ezen döntések. E felismerésből fakadóan az Mötv. már kimondja, hogy „Az e törvényben meghatározott jogokat jóhiszeműen, a kölcsönös együttműködés elvét figyelembe véve, a társadalmi rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni." (Mötv. 9. §) Gyakorlati jelentősége ennek – amint arra az Mötv. indokolása is utal –az, hogy e követelmények teljesülése a törvényességi felügyeleti, valamint a bírósági eljárás keretében is értékelhető. Ezen alapelvnek tekinthető rendelkezés már segíti a jogalkalmazót, illetve a törvényességi felügyeletet ellátó kormányhivatalokat, mert ez alapján minden esetben vizsgálható, hogy a törvényben biztosított jogosítványokat társadalmi rendeltetésüknek megfelelően alkalmazták-e, betartva a jóhiszeműség, valamint a kölcsönös együttműködés követelményét. Utalni szükséges arra, hogy már önkormányzati döntések felülvizsgálata kapcsán is hivatkozott a bíróság az Mötv. e rendelkezésére. A jogszabályhely tartalmának meghatározásánál irányadónak tekinthető a Kúria azon döntése, mely szerint „Joggal való visszaélés akkor állapítható meg, ha egy jog gyakorlása ugyan nem ütközik semmilyen más konkrét tilalomba, azonban a joggyakorlás jogellenessége azért mutatható ki, mert a jog gyakorlásának e módja nem felel meg a rendeltetésének."[27]

Az állampolgári felelősségérzet, együttműködés a közösségen belül. A rendszerváltoztatást követő két évtized önkormányzati gyakorlatának tapasztalatai azt igazolták, hogy a helyi közösségek életében nem minden tekintetben következett be az a szemléletváltozás a helyi közhatalom gyakorlásban, amely még nagyobb sikerrel szolgálhatta volna a lakosság saját életkörülményeiért való felelősségvállalást, a közösségi összefogás erősítését, mindezzel a magasabb életszínvonal elérését. Az államszervezet célrendszerének változásával összhangban már az Alaptörvény is hangsúlyozta ezért, hogy „Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni." (Alaptörvény O) cikk) Az Mötv. e követelményt érvényesítve az alapvető rendelkezések között fogalmazza meg, hogy „A helyi önkormányzás …. során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül." (Mötv. 2. § (l) bekezdés). A helyi közösségekkel szembeni elvárás, hogy önkormányzásuk során az igények kielégítésének elsődlegesen a helyi lehetőségeit, feltételeit tárják fel. Komplex módon mobilizálják településükön az egyének, civil közösségeik, gazdasági szerveződéseik, valamint az önkormányzat lehetőségeit, és ezen erőket összefogva tegyenek meg mindent helyi céljaik eléréséért. Ez képezzen olyan helyi alapot, melyhez társítva az állami és uniós eszközrendszereket a települési programok, a különböző közszolgáltatások sikerrel valósíthatók meg.

3.4. A HELYI KÖZÖSSÉG TAGJAINAK SZEREPE

A törvény a demokratikus társadalmi működés elveivel összhangban szélesíteni kívánja a közhatalom gyakorlás társadalmi alapjait. Amint az előző pontban írtakból is kitűnik, több tekintetben is alapelvi szinten határozza meg ezért az Mötv. az állampolgárok helyi hatalomgyakorlásban való részvételét. Hangsúlyozva felelősségüket, az együttműködésük fontosságát. E felhívó jellegű rendelkezések

27 BH2018. 347.

deklarálásán azonban két tekintetben is túlmutató további követelményeket fogalmaz meg. Egyfelől az önkormányzatok számára feladatul határozza az állampolgárok települési célok megvalósításában való együttműködésének kiszélesítését. Valamennyi önkormányzatnak előírja, hogy támogassa a lakosság önszerveződő közösségeit, működjön együtt e közösségekkel, biztosítsa a helyi közügyekben való széles körű állampolgári részvételt (Mötv. 6. § a) pont). Másfelől az állampolgári felelősség alapelvi szintre emelésével összhangban kijelöli azokat a területeket, melyek tekintetében kötelezettségként határozza meg az állampolgárok számára a saját sorsukért való felelősséget, valamint a közösséggel való együttműködést a közösségi célok megvalósításában. Az állampolgár köteles tehát öngondoskodással enyhíteni a közösségre háruló terheket, képességei és lehetőségei szerint hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához. Legáltalánosabb követelményként pedig köteles betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait. Külön hangsúlyozandó ez utóbbi, mert **a polgár már nem csak saját cselekedeteiért tartozik felelősséggel, hanem más polgárok magatartásáért is** (Mötv. 8. § (1) bekezdés). A törvény mindezen követelmények megtartásának kötelezettségét nemcsak előírja az egyének számára, hanem a 8. § (2) bekezdésében biztosítja a képviselő-testület számára, hogy rendeletében meghatározza a 8. § (1) bekezdésben foglalt kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit (a 143. § (4) bekezdésének d) pontja tartalmazza a konkrét felhatalmazást). Fontos kiemelni, hogy az Mötv. 142/C. §-a határozza meg, hogy a képviselő-testület rendeletében meghatározott kötelezettségek elmulasztása esetére közigazgatási szankciót állapíthat meg. Az önkormányzati rendelet megalkotása során figyelembe kell venni a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény rendelkezéseit. Ennek megfelelően a közigazgatási bírság felső határát az önkormányzati rendeletben a törvényi keretek között kell megállapítani (természetes személyek esetén kétszázezer forint, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek esetén kétmillió forint lehet a bírság felső határa) a jogsértés jellegével arányban.

Utalni kívánunk arra, hogy a szabálysértésekre vonatkozó szabályozás változása kapcsán a helyi önkormányzatoknak megszűnt az a lehetősége, hogy valamely cselekményt önkormányzati rendeletben szabálysértéssé nyilváníthassanak. Így egyes helyi rendeletekben jogszerűen meghatározott kötelezettségek, magatartási szabályok megszegése esetén már csak a fentiekben meghatározott szankcionálási lehetőség áll rendelkezésre. Hangsúlyozni kell azt is, hogy a változás eredményezett némi bizonytalanságot az önkormányzati szférában és szakmai körökben is jelentős vitát váltottak ki az e tárgykörben született önkormányzati rendeletek. Az önkormányzatok egy része egy-egy társadalmi viszony szabályozása során határozott meg kötelező magatartási szabályokat, és ezek megsértését kívánta szankcionálni, jellemzően közigazgatási bírság kiszabásával. Álláspontunk szerint e megoldás a célravezető, ez áll összhangban a helyi önkormányzatok rendeltetésével, szabályozási szerepével. Nem tartjuk szerencsésnek az olyan települési gyakorlatot, amikor az önkormányzat képviselő-testülete mintegy kódex jelleggel, a különböző társadalmi viszonyoktól elszakítva, a legapróbb részletekig beavatkozva a közösség életébe állapít meg közösségi együttélési szabályokat. Álláspontunk szerint a magatartási szabályok, kötelezettségek megállapításával, megsértésük, elmulasztásuk szankcionálásának önkormányzati előírásával csak a legszükségesebb esetben, az egyes társadalmi viszonyok rendeleti szabályozása során, e viszony ágazati és különösen helyi gyakorlatának sajátosságaival összhangban szabad élni.

4. FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK, A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TÍPUSAI

Az önkormányzati szervezetrendszerben a képviselő-testület és szervei által ellátott feladat- és hatásköröket alapvetően két csoportra oszthatjuk: **önkormányzati**, illetve **államigazgatási** feladat- és hatáskörökre. Az alábbiakban e két csoport fontosabb jellemzőit, összetevőit mutatjuk be.

4.1. AZ ÖNKORMÁNYZATI FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK

A modern társadalmakban az állam, illetve annak részeként **a helyi önkormányzatok fontos szerepet játszanak a közfeladatok ellátásában, ezen belül a lakossági közszolgáltatások biztosításában**. Az állami szervek és a helyhatóságok közötti munkamegosztás országonként egyedi, befolyásolja többek között az államhatalmi berendezkedés, a földrajzi viszonyok, a gazdasági, és a társadalmi viszonyok szabályozottsága, a hagyományok, és hosszan lehetne még sorolni a tényezőket. Hazánkban **az önkormányzati rendszer kialakításakor a helyi önkormányzatok meghatározó szerepet kaptak a közszolgáltatások biztosításában**. Ennek egyik fontos oka az volt, hogy a rendszerváltoztatás szakított a „mindenható állam" eszményképével, a közfeladatok ellátásában esetenként a szükséges nagyobb mértékben minimalizálta az állam szerepét. A civil szervezetek, az egyházak pedig még nem voltak elég erősek ahhoz, hogy az európai trendeknek megfelelő arányban vegyék ki részüket a lakossági közszolgáltatások biztosításából. Az is **cél volt, hogy nagy önállósággal rendelkező, erős önkormányzati rendszert alakítsunk ki**, ez pedig széles feladat- és hatásköri rendszert feltételezett, amely azonban a kezdetektől fogva ellentmondásban állt a szétaprózódott településszerkezettel, mert nem működtette megfelelően a mérethatékonysági követelményeket biztosító jogintézményeket (társulások, differenciált hatáskör telepítés).

Az európai országok eltérő megoldásai mellett is hangsúlyozandó, hogy a jogállami berendezkedések közös jellemzői megjelölhetők, a feladatellátás szempontjából is meghatározó a helyi önkormányzatok társadalmi szerepének meghatározása. Verebélyi Imre Az önkormányzati rendszer magyarázata című kiadványban[28] a következőképpen fogalmazott: „**A helyi önkormányzás a helyi közügyekben önszervező és decentralizált hatalomgyakorlást jelent.** Helyben elősegíti a lakosság igazgatási és közszolgáltatási szükségleteinek hatékony kielégítését." A fenti fogalmi meghatározás ma is helytálló, az Alaptörvény már idézett 31. cikke is hasonló módon határozza meg az önkormányzás lényegét, elsődlegesen a helyi közügyek intézését. Az Mötv. 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 a megteremtéséhez kapcsolódnak.

Elöljáróban szükséges leszögezni, hogy a helyi közügyek körébe tartozó **közszolgáltatásokat, illetve közfeladatokat tételesen nem lehet felsorolni**, mint fentebb jeleztük, számos tényező határozza meg egy-egy ország kialakított gyakorlatát, amely a társadalmi viszonyok változásával folyamatosan változhat, reagálva az új kihívásokra. Az Alaptörvény nem biztosít kizárólagos jogot a helyi önkormányzatoknak a közügyek teljes körének intézésére, **a mindenkori törvényalkotónak meghatározó szerepe van abban, hogy mit minősít önkormányzati feladatnak**. A nemzetközi gyakorlattal összhangban azokat a közszolgáltatásokat indokolt a helyi önkormányzatokhoz telepíteni, melyek jó színvonalú megoldása biztosítható, és a helyi érdekeltségi elem jelenléte miatt létjogosultsága lehet az eltérő helyi sajátosságok érvényesítésének. A közszolgáltatások mellett **a helyi közügyek körébe tartoznak a helyi közhatalom, lényegében a helyi önkormányzás gyakorlásához szükséges feladat- és hatáskörök**, valamint az önkormányzati működéshez szükséges

28 Verebélyi Imre: Az önkormányzati rendszer magyarázata, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1993. 17.

személyi és anyagi feltételek is, így ezek önkormányzati feladatként történő meghatározása is elengedhetetlen. Utalni kell arra, hogy az Mötv. a korábbi szabályozáshoz képest erőteljesebben jeleníti meg a lakosság szerepvállalását a helyi önkormányzásban, melyet nem kizárólag jogosultságként határoz meg, hanem elvárásokat is támaszt a választópolgárokkal szemben, ezért a helyi közügyek fogalmi körébe emeli a lakossággal való együttműködést.

4.1.1. Kötelező önkormányzati feladatok

Mint láttuk, helyben intézendő közügynek az minősül, melyet a törvényalkotó határozott meg ekként (kötelező önkormányzati feladatok), illetve melyet a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve helyi népszavazással a választópolgárok közössége önként felvállalt (fakultatív önkormányzati feladatok). Ebből következik, hogy kötelező önkormányzati feladat- és hatásköröket a jogalkotó határozhat meg. Az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdése a jogforrási szintet is meghatározza, amikor rögzíti, hogy **helyi önkormányzat számára kötelező feladat- és hatáskört kizárólag törvény állapíthat meg**. E cikk rendelkezik a kötelező feladat telepítésének másik fontos követelményéről, mely 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 amellett, hogy csak törvény számára teszi lehetővé kötelező önkormányzati feladat telepítését, forrásbiztosítási kötelezettséget is előír. Az Országgyűlés elsődlegesen a központi költségvetésen keresztül tesz eleget alaptörvényi kötelezettségének, de ide sorolandók mindazon intézkedések, melyek támogatást nyújtanak, bevételt határoznak meg, vagy más vagyoni hozzájárulásról rendelkeznek. Az Alaptörvény tartalmilag a korábbi alkotmányi szabályozással azonos módon határozza meg az anyagi feltételek ellátott feladatokkal arányban álló biztosításának 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.

A **kötelező önkormányzati feladat- és hatáskörö**k kapcsán szükséges leszögezni, hogy azok **telepítésére elsődlegesen az ágazati törvények hivatottak** az általuk szabályozott társadalmi viszony részeként. Véleményünk 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 (pl. rendeletalkotás, intézményalapítás), nem pedig a konkrét hatásköröket (pl. közterület tisztántartása, rágcsálómentességének biztosítása). E felfogásra vonatkozó szakmai konszenzus ellenére sem az Ötv.-ben, sem az Mötv.-ben nem sikerült „vegytisztán" érvényt szerezni ennek az álláspontnak. A korábbi szabályozáshoz képest kétségkívül jobb megoldás szerepel az Mötv.-ben, amely 13. § (1) bekezdésében a kötelezően ellátandó feladatcsoportokat tartalmazza, a részletes hatáskörök kibontása az ágazati törvények feladata az Mötv. 14. § (1) bekezdése szerint. 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, mely szerint törvény más helyi önkormányzati feladatot is megállapíthat. Az egyes önkormányzati feladat- és hatásköröket jellemző módon az ágazati törvények tartalmazzák, melyek közül a legfontosabbakat külön fejezetben mutatjuk be. Utalni kell arra, hogy az Mötv.

kivételesen tartalmaz konkrét hatásköröket is (pl. 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.

4.1.2. Önként vállalt önkormányzati feladatok

A helyi önállóság kiemelten feltételezi azt, hogy az önkormányzat a helyi sajátosságokra alapozva megfogalmazza az adott közösség sajátos igényeit és a törvény által kötelezően ellátandó hatáskörökön kívül önként vállalhassa 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 jogosul**t. **A másik fontos feltétel**, hogy csak **azon közügyek** ellátását lehet fakultatív módon vállalni, **melyeket jogszabály nem utal valamely szerv kizárólagos hatáskörébe** (pl. pénzintézeti tevékenység). Itt a kizárólagosságon van a hangsúly, mert ebben az esetben a jogszabály valamely szervnek, szervtípusnak az adott területen monopóliumot kíván biztosítani, pl. a jogállami követelmények érvényesítése érdekében (igazságszolgáltatás). **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 részletek külön fejezetben szerepelnek), a külön forrásokat pedig a költségvetési törvény tartalmazza, amely néhány társadalmilag fontos feladathoz nyújt támogatást, ha azok ellátását a helyi önkormányzat önként vállalja (pl. 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, melyeket külön ismertetünk.

A Kúria egy döntésében rámutatott[29] arra, hogy **a fakultatív feladatok vállalása, ellátása körében a helyi önkormányzatnak igen széles mérlegelési lehetősége van**. A vállalt feladat tartalmának kialakításával, az adott körben maga határozza meg vállalt kötelezettségei mértékét. Szabadon vállalhat többet vagy kevesebbet forrásai terhére. Hogy többet vagy kevesebbet vállal, az ezen túlmenően a képviselő-testület akaratán, belátásán, helyi politikai preferenciáin múlik. A mérlegelési jog ebben a folyamatban az önkormányzás lényegéhez tartozik. Ennek puszta gyakorlása önmagáért nem lehet jogellenes.

29 Köf.5001/2017/5.

4.2. ÁLLAMIGAZGATÁSI FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK

A helyi önkormányzatok „rendeltetése" a helyi közügyek intézése, de **az alapvető államigazgatási szolgáltatások egy részét is helyben az önkormányzat szervei biztosítják a polgárok számára**. Ezekkel a feladatokkal tulajdonképpen az állam bízza meg a helyi önkormányzatok tisztségviselőit, szerveit. Jellemzően azért, mert az e körbe sorolható ügyek gyakorisága, a lakosság széles körének érintettsége, szükségessé teszi a lakossághoz közeli szinten a bárki számára könnyen elérhető helyen történő ügyintézést. Az Alaptörvény 34. cikkének (3) bekezdése alapozza meg az önkormányzati szervek ez irányú tevékenységét. Alkotmányos követelmény, hogy **államigazgatási feladat- és hatáskört kizárólag törvény, vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet telepíthet**. Az önkormányzati szervezetrendszerben **ilyen hatáskör gyakorlója a polgármester (főpolgármester, a vármegyei képviselő-testület elnöke), a képviselő-testület hivatalának vezetője (jegyző, főjegyző), vagy ügyintézője lehet**. Az alaptörvényi rendelkezés arra is utal, hogy ez a megoldás kivételes, hiszen tipikusan a klasszikus államigazgatási szervek látják el az államigazgatási feladatokat. A helyi önkormányzati szervek elsősorban a gyakran előforduló államigazgatási hatósági ügyek intézésében, illetve a honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófa-elhárítási feladtatok ellátásában játszanak jelentős szerepet.

Az Mötv. további rendelkezéseket tartalmaz az államigazgatási feladatok ellátásával kapcsolatban. Ezek közül kiemelendő, hogy **az államigazgatási feladatok ellátásához szükséges költségvetési támogatást a központi költségvetés biztosítja**. Itt hívjuk fel a figyelmet a következő különbségre: míg az önkormányzati feladatoknál az azokkal arányban álló támogatás szerepel (amint azt korábban jeleztük), addig az államigazgatási feladatoknál a szükséges költségvetési támogatás, hiszen az utóbbiaknál nem saját feladatellátásról van szó. Ezt támasztja alá az is, hogy **államigazgatási ügyekben a hatáskör gyakorlóját a képviselő-testület nem utasíthatja, döntését nem bírálhatja felül** (Mötv. 18. §). Az államigazgatási ügyekben a jogorvoslat nem az önkormányzati szervezetrendszerben biztosított, hanem a közigazgatási rendtartás szabályai szerint államigazgatási szervek útján történik. Az Mötv. 22. § (6) bekezdése figyelemmel a fővárosi sajátosságokra lehetővé teszi, hogy **egyes államigazgatási hatáskörök intézésére a főváros egészére kiterjedő illetékességgel ruházza fel a főpolgármestert**.

Az új szabályozás rugalmas lehetőséget teremt arra is, hogy a változó körülményekhez igazodva, az általánostól eltérő módon legyen megoldható egyes állami feladatok biztosítása. A helyi önkormányzat törvényben meghatározott esetekben **az állammal kötött külön megállapodás** (amely a közigazgatási rendtartásra vonatkozó szabályok alapján közigazgatási szerződésnek tekintendő) **alapján elláthat állami feladatokat** (Mötv. 10. § (3) bekezdés). Az idézett rendelkezés a megállapodás kötelező elemeként írja elő a feladatellátás forrásairól történő rendelkezést.

4.3. A KÖTELEZŐ ÖNKORMÁNYZATI FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK DIFFERENCIÁLT TELEPÍTÉSE

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 Mötv. is a megőrzendő alapértékek közé sorolta a fentieket, így ma is minden településen választanak képviselő-testületet, polgármestert. A települési önkormányzatok elsődlegességére építkező rendszerben azonban nem lehet azt figyelmen kívül hagyni, hogy **településszerkezetünk elaprózott**, melyben jelentős számban vannak jelen alacsony lélekszámú települések. Ezek 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 teherbíró képességére. Erre elvi alapot az Mötv. 11. § (1) bekezdése teremt, amikor rögzíti, hogy az egyes önkormányzati típusoknak egymástól eltérő feladat és hatáskörei lehetnek. A hasonló adottságú európai országok gyakorlatát alapul véve, az egyik célravezető megoldás: **a hatáskörök differenciált telepítése**, melynek két síkja jelenik meg az Mötv.-ben. Egyrészt az egyes önkormányzati típusok „rendeltetésének" meghatározása is az ellátandó feladatkörökhöz kötődik (ezt később ismertetjük), másrészt a jogalkotó rögzítette a differenciált hatáskör-telepítés általános követelményét, illetve annak feltételeit (Mötv. 11. § (2)-(3) bekezdés). A korábbi szabályozás is tartalmazta ezt a jogintézményt, de csak lehetőségként, így a jogalkotó döntötte el, hogy él-e ezzel a megoldással és milyen mértékben. Az elmúlt közel harminc év tapasztalatai alapján elmondható, hogy az ágazati törvények nagyon eltérő mértékben és felfogással közelítették meg a kérdést, így a helyi önkormányzatok által ellátott feladatrendszerről összességében nem lehetett elmondani, hogy megfelelően igazodott az önkormányzatok eltérő adottságaihoz.

Az Mötv. lényeges változást hozott ezen a területen, mert **az ágazati jogalkotás számára kötelezettségként írta elő a differenciált hatáskör-telepítést.** Szempontokat is meghatározott ehhez, 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 (pl. 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), melyek megalapozhatják a differenciálást. Utalni kell arra, hogy a legfontosabb ágazati törvények alapvetően a lakosságszámhoz kötik az eltérő kötelezettségeket. Álláspontunk szerint az esetek döntő többségében ez elegendő az eltérő adottságok megjelenítésére, részletes mutatószámok alkalmazása csak feleslegesen bonyolulttá tenné a rendszert.

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 Mötv. 11. § (3) bekezdése, mely 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 törvényi szinten lehetséges, a szakmai szabályok meghatározása 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 jellegéből fakadóan gyakran igen lényegre törő (pl. 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 hosszan sorolhatók a lényeges elemek. Ezek ismerete nélkül a feladat ellátásához kapcsolódó források sem tervezhetők meg, pedig, mint láttuk alaptörvényi követelmény annak biztosítása.

4.4. AZ ÖNKORMÁNYZATI FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK ELLÁTÁSÁNAK VÁLLALÁSA

Mint jeleztük, **a differenciált hatáskör-telepítés** nagyon fontos szerepet játszik abban, hogy az önkormányzati rendszerben az eltérő adottságokra figyelemmel lehessen kialakítani a kötelezően ellátandó feladatokat, észszerűen elosztva az egyes önkormányzati szintek, illetve önkormányzati típusok

között. Még az azonos típusba tartozó önkormányzatok között is különbséget lehet tenni az eltérő adottságokra tekintettel. Ez **az önkormányzati rendszer egésze szempontjából pozitív**, stabil, átlátható, hatékony feladatellátást eredményez, mert lehetővé teszi a méretgazdaságossági szempontok figyelembevételét is. Más oldalról ugyanakkor kétségtelenül **szűkíti az** átlagosnál jobb pozícióban levő **önkormányzatok mozgásterét**, valamint a helyi sajátosságok, igények érvényesítését, mert főszabályként csak a kötelező feladat címzettje jogosult az adott feladat (közszolgáltatás) ellátására.

Az Mötv. szem előtt tartva az önkormányzati autonómiát, lehetőséget biztosít a főszabálytól való eltérésre a **feladatvállalás jogintézményével**. Ennek lényege, hogy a nagyobb gazdasági teljesítőképességű, lakosságszámú települési önkormányzat számára előírt kötelező feladat- és hatáskör ellátását más települési önkormányzat, vagy társulása önként vállalhatja. Először hangsúlyozni kell, hogy itt **nem a feladat átvállalásáról van szó**, mint ahogy sokan tévesen nevezik, mert a hatáskör eredeti címzettjének ellátási kötelezettsége nem szűnik meg, csak a feladatvállalás esetén már nem terjed ki a feladatot vállaló településre, vagy a társulást alakító településekre, mert azok saját maguk gondoskodnak a közszolgáltatás biztosításáról.

Az Mötv. rögzíti **a feladatvállalás törvényi feltételeit** is (Mötv. 12. §). Ezek közül a legfontosabb, hogy a feladat vállalására kizárólag **a feladat eredeti címzettjének egyetértése** esetén kerülhet sor, ennek hiányában érdektelen, hogy a többi feltétel teljesül-e. A szigorúnak tűnő egyetértési jog kikötése azért szükséges, mert a feladat vállalása csökkenti, csökkentheti az eredeti címzett által biztosított szolgáltatást (feladatot) igénybe vevők számát, amely esetenként „kapacitásfelesleget” eredményez és ez negatívan érinti 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 kiemelni, melyet adatokkal (például a szolgáltatást igénybe vevők száma, várható változása), egyéb tényekkel (lakossági kezdeményezés) indokolt alátámasztani. Ugyancsak elemzésekre, mutatószámok vizsgálatára van szükség a gazdaságosabb ellátás bizonyítására a szakmai tartalom sérelme nélkül. Ugyanez vonatkozik annak igazolására, hogy az ellátás többlet állami támogatás nélkül is biztosítható. Mindezek részletes bemutatása nélkülözhetetlen, mert a **törvényi feltételek meglétét a kormányhivatal** (a szükséges esetben más állami szervek bevonásával) törvényességi felügyeleti eljárás keretében vizsgálja (tehát a törvényességi felügyeletre vonatkozó általános szabályok szerint jár el, ha a törvényi feltételek hiányát, vagyis törvénysértést tapasztal).

További feltétel, hogy a **feladat eredeti címzettjének előzetes egyetértése alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete rendeletben, a társulás határozatban döntsön a feladat vállalásáról**. A döntést a feladatvállalás tervezett időpontja előtt három hónappal kell meghozni. Fontos, hogy egyes ágazati törvények alapján meghatározott közszolgáltatásokat, közfeladatokat csak időbeli korlátok között lehet átszervezni (óvodai ellátás), ezért az Mötv. rendelkezik arról is, hogy a feladatvállalás időpontja törvény, vagy megállapodás eltérő rendelkezése hiányában a döntést követő év január 1. napja. Lényeges garanciális szabály, hogy a feladat- és hatáskör vállalása esetén **a települési önkormányzat a központi költségvetéstől igényelheti a vállalt feladattal arányos fedezet biztosítását**.

Az Mötv. a fentiekben ismertetetteken túl egyéb tartalmi, vagy formai követelményeket nem határoz meg, azonban **az egyes közszolgáltatásokra, közfeladatokra vonatkozó jogszabályok tartalmazhatnak ilyen rendelkezéseket**, ezért ezekre is figyelemmel kell lenni. Az Mötv. rendelkezéseit alapul véve **a feladatvállalás észszerű menetrendje összeállítható**, e körben néhány fontosabb

szempontra szeretnénk ráirányítani a figyelmet. Amennyiben felmerül valamely feladat vállalásának lehetősége, **elsőként nagy vonalakban célszerű megvizsgálni, hogy biztosíthatók-e a feladatvállalás törvényi feltételei**. Pozitív eredmény esetén indokolt **egyeztetést kezdeményezni a feladat- és hatáskör eredeti címzettjével**, annak tisztázására, hogy az érintett testületben van-e hajlandóság a feladatvállaláshoz történő hozzájárulásra. Megfelelő fogadókészség esetén a részletekről is tárgyalni lehet (ütemezés, feladatvállalás időpontja, egyéb feltételek), előkészítendő a szükséges döntéseket. E körben már **részletes számításokat is szükséges végezni**, hogy a feladatvállalás törvényi feltételei alátámaszthatók-e (például gazdaságosabb működtetés). Ezek alapján 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 Mötv. rendelkezései alapján megállapodást nem szükséges kötni a feladatvállalásról, de az ellátás megkezdésének időpontját e formában rögzíthetik (a vonatkozó szabályokat fentebb ismertettük). Más kérdések is szerepelhetnek a megállapodásban különösen akkor, ha 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). Más a helyzet, ha **az ágazati törvény megállapodáshoz köti a feladatvállalást, mert ebben az esetben nem mellőzhető annak megkötése**.

Utalni kell arra, hogy **a főváros tekintetében sajátos szabályokat állapít meg az** Mötv. 23. § (7) bekezdése. A vonatkozó rendelkezések szerint **a fővárosi önkormányzat megállapodhat 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. A fentieknek megfelelően a főváros önkormányzati rendszerében mindenképp megállapodás szükséges (tehát itt is konszenzus kell, nincs lehetőség egyoldalú feladatvállalásra), a feladatot vállaló kerületi önkormányzatnak azonban nem szükséges rendeletben dönteni a vállalásról. Különbség az is, hogy a forrásbiztosítási kötelezettség itt a fővárosi önkormányzatot és nem a központi költségvetést terheli.

4.5. AZ ÖNKORMÁNYZATI FELADATOK ÉS HATÁSKÖRÖK ELLÁTÁSA, A HATÁSKÖR-ÁTRUHÁZÁS

A demokratikus önkormányzati működésből következik, hogy **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**. E rendelkezés 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 Mötv. 41. §-ában rögzíti, hogy **a helyi önkormányzat feladatainak ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják**. A törvény a képviselő-testület szervei közé sorolja a polgármestert (főpolgármestert, vármegyei közgyűlés elnökét), a képviselő-testület bizottságait, a részönkormányzat testületét, a polgármesteri hivatalt (közös önkormányzati hivatalt), a jegyzőt (főjegyzőt), továbbá a társulást. Utalni kell arra, hogy e szervek jó része nem közvetlenül biztosít közszolgáltatásokat, lát el közfeladatokat, de döntést hoz, vagy részt vesz a döntéshozatalban, gondoskodik a közszolgáltatás feltételeinek megteremtésében, illetve ellenőrzi a feladatellátást.

4.5.1. A feladatellátás szabadsága és korlátai

Az önkormányzati autonómia nagyon fontos eleme **a feladatellátás szabadsága, amely biztosítja, hogy a helyi sajátosságok, adottságok érvényre jussanak és az ezekhez igazodó feladat-ellátási módot lehessen kiválasztani**. Nem hagyható azonban figyelmen kívül, hogy a szolgáltatást igénybe vevő lakosság érdekei esetenként igénylik a feladat-ellátás biztonságát, kiszámíthatóságát. Nem igényel különösebb magyarázatot, hogy ez milyen fontos például a hulladékszállításnál, vagy az ivóvízellátásnál. Ezért **a feladat-ellátási szabadság kereteit, törvényi korlátait maga az Mötv. határozza meg** (többek között egyébként ezt a célt szolgálják a hatáskörök telepítése kapcsán már ismertetett szakmai szabályok). Az önkormányzatok e területen igen széles mozgástérrel rendelkeznek, mert a képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatás ellátásáról több formában gondoskodhat: **intézmény** (költségvetési szerv, gazdálkodó szervezet, nonprofit szervezet) **alapításával**, illetve **szerződést köthet természetes és jogi személlyel, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel**. E rendelkezés alapján szerződés köthető más önkormányzattal, illetve önkormányzati társulással is, hiszen az Mötv. szabályai szerint ezek is jogi személyek (egyes értelmezések ezt a tényt figyelmen kívül hagyták, ezért jutottak téves álláspontra). Az egyes lehetőségekkel más fejezetben részletesebben foglalkozunk, ezért itt csak néhány általános összefüggésre utalunk.

Az önkormányzatok (akár önállóan, akár más önkormányzattal közösen alapítva) a közszolgáltatások széles körét költségvetési szerv útján biztosítják jellemző módon, azokon a területeken, ahol az alapszolgáltatásért a szolgáltatást igénybe vevő nem fizet térítési díjat (például egészségügyi alapellátás). Más területeken azonban, különösen ott, ahol kiegészítő szolgáltatások is kapcsolhatók az ellátáshoz célszerű lehet gazdasági társaságot, vagy nonprofit szervezetet alapítani. Amennyiben valamely önkormányzat nem akarja viselni az intézményfenntartással (költségvetési szerv, gazdasági társaság, illetve egyéb szervezet) járó kötelezettségeket mérlegelheti a szolgáltatás megvásárlását.

Hangsúlyosan szükséges kiemelni, hogy az Mötv. 41. § (8) bekezdése szerint **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 parkolási közszolgáltatás területén vannak ilyen előírások). Jelezni kell, hogy a közszolgáltatás jellegére figyelemmel az ágazati jogszabályok is tartalmazhatnak a feladatellátás módjára vonatkozó szabályokat, melyek meghatározzák az önkormányzatok döntési kereteit.

4.5.2. Az önkormányzati hatáskörök átruházása

A képviselő-testület primátusának biztosítása nem jelenti azt, hogy valamennyi önkormányzati feladat- és hatáskört közvetlenül a testületnek kellene ellátni, illetve a testületnek kellene dönteni valamennyi kérdésben. Különösen a nagyobb lélekszámú településeken ez lehetetlen lenne, ezért az Mötv. lehetőséget biztosít a munkamegosztásra **a hatáskör-átruházás jogintézményének** meghatározásával. A képviselő-testület főszabályként diszkrecionális jogkörében dönt arról, hogy egyes hatásköreit átruházza-e, vagy megtartja a döntési jogot magának. Az Mötv. 42. §-a **az önkormányzatiság szempontjából meghatározó kérdésekben kizárja a hatáskör átruházását**. E körbe sorolandó a szabályozás (rendeletalkotás), a legfontosabb szervezeti, gazdasági döntések (például hitelfelvétel, gazdasági program elfogadása), a helyi hatalomgyakorláshoz, illetve az önkormányzati identitáshoz, autonómiához köthető döntések (például helyi népszavazás kiírása, társulás

létrehozása, kitüntetés adományozása, közterület elnevezése). Utalni kell arra, hogy az Mötv. mellett **egyes ágazati törvények is előírhatják, hogy valamely lényegi ágazati kérdésben kizárólag a képviselő-testület dönthessen**.

Az Mötv. szabályozása meghatározza azt is, 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 önkormányzati döntést hozni,** hiszen az előbbit 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**. Jelezni szükséges, hogy az utasítás nem vonatkozhat egyedi ügy konkrét intézésére, hanem az adott körbe tartozó valamennyi ügyre alkalmazandó általános instrukciókat határozhat meg, és nem lehet jogszabályokkal ellentétes. **Az átruházott hatáskör tovább nem ruházható**.

4.6. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TÍPUSAI

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

4.6.1. A községi, nagyközségi önkormányzat

A magyar településszerkezetben sajátosságából fakadóan legnagyobb számban a községek lelhetők fel (nagyközségekkel együtt közel 3000 ilyen státuszú település van), ezek között is **jelentős súlyt képviselnek az alacsony lélekszámú települések**. Az Mötv. 20. § (1) bekezdése a **községeket** homogén csoportnak kezelve az ilyen típusú önkormányzatok rendeltetéseként azon feladatok kötelező ellátását határozta meg, melyek **a helyi lakosság alapvető létfeltételeit, illetve az ehhez szükséges közszolgáltatások közvetlen igénybevételének lehetőségét biztosítják**. E körbe sorolhatók a település „üzemeltetéshez kapcsolódó feladatatok (például a temető fenntartása, a közvilágítás, a közterületek karban tartása), vagy olyan elengedhetetlen szolgáltatások biztosítása, mint a háziorvosi ellátás, alapfokú szociális ellátások.

Hangsúlyozni kell, hogy a definícióból nem következik az, hogy minden ellátást a legkisebb településeken is helyben és önállóan kellene biztosítani (ez gazdaságtalan és sok esetben teljesen észszerűtlen lenne), de a döntési lehetőség helyben van, természetesen a döntés meghozatala során figyelemmel kell lenni az adott közszolgáltatásra vonatkozó ágazati feltételekre (például a háziorvosi körzetek nagyságát törvény rögzíti) is. Utalni kell arra is, hogy minden településtípusnál az alaprendeltetés figyelembevételén túl, a differenciált feladat-telepítés korábban ismertetett általános követelményeire is tekintettel kell lenni az ágazati jogalkotás során.

Szükséges utalni arra, hogy az Mötv. rendelkezést tartalmaz a **nagyközségi önkormányzatról**, azonban ma ez már csak cím (korábban a körjegyzőségek működésénél, illetve a várossá nyilvánításnál volt jelentősége), melyet használhatnak a törvény hatályba lépése előtt nagyközségi címmel rendelkező települések, továbbá amelyek területén legalább háromezer lakos él.

4.6.2. A városi és a járásszékhely városi önkormányzat

Az elmúlt negyedszázadban a várossá nyilvánítási eljárások következtében lényegében **megduplázódott a városok száma**. Tagadhatatlan, hogy az 1990 utáni időszak első éveiben a városhiányos térségek valóban arra érdemes nagyközségeit emelte városi rangra a köztársasági elnök, de később számos település részesült ilyen elismerésben anélkül, hogy fejlettségével rászolgált volna arra, így a napjainkra kialakult városállomány igen eltérő adottságokkal rendelkezik. Hangsúlyozni kell, hogy **a városi kategória elsősorban cím**, melyet a település lakosságszáma, gazdasági és infrastrukturális fejlettsége, a városban elérhető szolgáltatások, továbbá a környező településekre gyakorolt hatása, vonzása (például foglakoztatásban) alapoznak meg. A helyi önkormányzati rendszerben kizárólag **az ellátott feladatok különböztetik meg a városokat a községi önkormányzatoktól.** A városokon belül külön kategóriát képviselnek a járásszékhely városok (a járások elsősorban államigazgatási kategóriák, de a jogszabályban meghatározott székhely város sajátos szerepet is betölt), illetve a megyei jogú városok (ez utóbbiak sajátosságait külön taglaljuk). **A városok, járásszékhely városok olyan közszolgáltatásokat látnak el, melyeket saját területükön, vonzáskörzetükben, 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, nagyobb szerepvállalásukat akadályozza, hogy a fentebb jelzett várossá nyilvánítási gyakorlat miatt egy részük vonzásfunkciói csekélyek, és erejükből nem futja városhoz méltó szolgáltatások nyújtására.

4.6.3. A megyei jogú városi önkormányzat

A megyei jogú város önkormányzata sajátos státusszal rendelkezik. Fakad ez abból, hogy a **megyei jogú városok** gazdasági erejüknél, adottságaiknál fogva (arányában a legjelentősebb saját bevétellel rendelkeznek e kategória települései) képesek arra, hogy **a törvényben meghatározott kivételekkel azokat a közszolgáltatásokat biztosítsák, melyek saját területükön túl a vármegye egészére vagy nagy részére kiterjednek**. A megyei jogú városok kiemelt szerepe, meghatározó jelentősége következik abból is, hogy az ország lakosságának közel egynegyede ezeken a településeken él. A vármegyeszékhely települések többsége közlekedési, igazságszolgáltatási központ, a gazdasági élet (ipar, kereskedelem) motorja, centruma a felsőoktatásnak, az egészségügyi szakellátásnak, a tudományos, kulturális, művészeti életnek és a sportnak. Ebből következően vonzásuk messze meghaladja a hagyományos városokét, fejlődésük jelentős kihatással van más önkormányzatokra, a lakosság széles körére, illetve szerepük jelentős az ország gazdaságának fejlődésében. A megyei jogú városok tehát már nem csak az önkormányzati rendszerben bírnak különös jelentőséggel. Szükséges kiemelni, hogy az Mötv. rendelkezései szerint **megyei jogú városok a vármegyeszékhely városok**, illetve azok a városok, melyeket a törvény hatályba lépése előtt megyei jogú várossá nyilvánítottak, valamint Baja és Esztergom, melyet az Országgyűlés közvetlenül az Mötv. módosításával, nevesítve emelt a megyei jogú városok közé. Megszűnt tehát az az Ötv.-ben korábban biztosított lehetőség, mely szerint az Országgyűlés az ötvenezernél nagyobb lakosságszámú települést megyei jogú várossá nyilváníthatta.

4.6.4. A vármegyei[30] önkormányzat

Az Mötv. hatályba lépése előtt **a középszintű, területi önkormányzatként funkcionáló vármegyei önkormányzat szerepe kettős volt**, mert egyrészt ellátott klasszikus területi tervezési, fejlesztési és koordinációs feladatokat, másrészt biztosított a vármegye egész területére, vagy nagyobb

30 A történelmi vármegye elnevezést az Országgyűlés 2022-ben, az Mötv. módosításával állította vissza.

részére kiterjedő középszintű, elsődlegesen intézményi közszolgáltatásokat. A rendszer jellemzője volt az is, hogy **a megyei jogú város önkormányzata saját lakossága számára a városi önkormányzat feladatain túl biztosította a vármegye számára előírt kötelező feladatok ellátását is**. A korábbi szabályozás e sajátosságából fakadóan gyakran működött párhuzamos, egymást átfedő intézményi struktúra a vármegyében illetve a megyei jogú városban, fizikailag egy helyen, hiszen a vármegyei intézmények is jellemzően a vármegyeszékhely megyei jogú városban működtek. Az önkormányzatok gazdasági nehézségei fokozottabban sújtották a vármegyei önkormányzatokat, melyek érdemi saját bevétel hiányában jelentős mértékben eladósodtak. A fentiekre is figyelemmel az Mötv. átalakította a munkamegosztást, melyben **a vármegyei önkormányzat** már nem végez intézményfenntartást, így **területi önkormányzatként törvényekben meghatározott területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el**. Az Mötv. csak a vármegyei önkormányzat új szerepét meghatározó feladatköröket jelölte ki, a részletek kibontását az ágazati törvényekre bízta. A fentieknek megfelelően korábban a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (a továbbiakban: Tftv.) határozta meg a megjelölt feladatkörök tartalmát. A Tftv. 2024. január 1-jétől hatályát vesztette, a helyette elfogadott, a területfejlesztésről szóló 2023. évi CII. törvény alapján a vármegyei önkormányzat hatásköre többek között a vármegyei területfejlesztési koncepció, valamint a vármegyei területfejlesztési program elfogadása, döntés a hatáskörébe tartozó vidékfejlesztési forrásokról, illetve a különböző koncepciók, stratégiák, tervek kidolgozásának koordinálása. A részletek ismertetésétől a kiadvány jellegére figyelemmel e fejezetben eltekintünk.

4.6.5. A főváros önkormányzati rendszere

Az európai országok gyakorlatát tanulmányozva elmondható, hogy **a főváros jogi szabályozása mindenütt kiemelt figyelmet kap**, sajátos megoldásokat igényel. Következik ez abból, hogy a főváros sehol nem pusztán települési önkormányzat, hanem különleges státuszából (általában méretéből is) fakadóan az ország közigazgatásában sajátos helyet foglal el. Különösen igaz ez hazánkban, ahol a lakosság közel ötöde Budapesten él, melynek kiterjedése, gazdasági ereje, az általa biztosított közszolgáltatások igen jelentősek. Az 1990-ben **kialakított kétszintű önkormányzati rendszer is nehézkesen működött**, az Ötv.-ben rögzített munkamegosztáson kompromisszum hiányában nem lehetett változtatni annak ellenére, hogy az ágazati jogalkotás esetenként régen meghaladta a kétharmados törvényben szereplő rendelkezéseket.

Az Mötv. a rendszer **kétszintű jellegén nem változtatott**, így mind a fővárosi, mind pedig a kerületi önkormányzatok települési önkormányzatok; feladat- és hatásköreik azonban eltérnek egymástól. Az új szabályozás alapján **Budapest a települési önkormányzati minősége mellett ellátja a területi önkormányzatok feladat- és hatásköreit is**, és természetesen ehhez kapcsolhatók még a különleges funkciójához, a fővárosi minőséghez kapcsolódó teendők, melyek elsősorban nem önkormányzati feladatokban testesülnek meg (általában a központi közigazgatási szervek székhelye, sajátos nemzetközi kapcsolatai vannak). Az Mötv. a főváros és a kerületek között észszerűbb munkamegosztást alakított ki.

A **fővárosi önkormányzat** az Mötv.-ben meghatározottak szerint 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, továbbá ellátja főváros egészét, több kerületét, valamint a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott Margitszigetet 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**, valamint ellátják a fővárosi önkormányzat hatáskörébe nem tartozó településfejlesztési, valamint településrendezési és településüzemeltetési feladatokat.

A fentiekből is kitűnik, hogy **a települési önkormányzati feladatokat illetően a jogalkotó a kerületi önkormányzatoknak biztosított elsődlegességet**, e körben a főváros szerepe csak másodlagos. Utalni kell ugyanakkor arra is, hogy **Budapest egységes város**, melynek vannak olyan funkciói, melyek nem működhetnek széttagoltan (például a vonalas infrastruktúra, közösségi közlekedés, a közösségi közlekedés által igénybevett úthálózat kezelése), ezért az e körbe tartozó feladatok fővárosi önkormányzathoz történő telepítése feltétlenül indokolt.

Leszögezhető, hogy az **Mötv.-ben kialakított munkamegosztás előrelépést eredményezett**. A fenti elvi tételek rögzítése mellett az általános települési önkormányzati kompetenciákhoz hasonlóan az Mötv. tartalmazza a fővárosi önkormányzat, illetve a kerületi önkormányzatok alapvető feladatköreit. Itt sem beszélhetünk tehát hatáskör-telepítésről. A szabályozás alapvetően a fontosabb feladatköröket osztja el a két szint között, a konkrét hatáskörök telepítésére itt is az ágazati törvények hivatottak.

Utalni kell arra is, hogy az Mötv. elfogadása óta a főváros önkormányzati rendszerére vonatkozó szabályok lényegi elemei nem módosultak, mégis **jelentős változást eredményezett az egyes helyi önkormányzatokkal kapcsolatos törvényeknek a választásokkal összefüggő módosításáról szóló 2014. évi XXIII. törvény, amely a fővárosi közgyűlés választására vonatkozó rendelkezéseket alakította át**. A korábbi listás választási rendszer helyett a fővárosi közgyűlés 33 tagja közül 23 helyet a kerületi polgármesterek töltöttek be, akik e minőségükbe történő megválasztásukkal egyúttal a közgyűlés tagjaivá váltak, ugyanúgy a szintén közvetlenül választott főpolgármester is. A fennmaradó helyeket kompenzációs lista alapján töltötték be a kerületi polgármester jelöltekre leadott szavazatok alapján. A fenti megoldással a kerületi érdekek markánsabban jelenhettek meg a fővárosi közgyűlés munkájában. Az Országgyűlés az igazságosabb és arányosabb önkormányzati választások érdekében egyes választási tárgyú törvények módosításáról szóló 2023. évi XCV. törvénnyel megváltoztatta a fővárosi közgyűlés tagjainak választására vonatkozó szabályokat, amely változások 2024. január 5-től hatályba léptek. Ezek szerint a fővárosi közgyűlés tagjai választásának szavazólapján a választópolgárok újra listára szavazhatnak, a mandátumok eloszlása az egyes fővárosi listákra leadott szavazatok arányában történik. A változással gyakorlatilag visszatért a 2014 előtti állapot.

5. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK SZERVEI ÉS MŰKÖDÉSÜK

5.1. A HELYI ÖNKORMÁNYZATI KÉPVISELŐ

5.1.1. A képviselői megbízatás általános kérdései

Az ember azon túl, hogy jellemzően családjához, hazájához kötődik és családtagként, állampolgáraként éli mindennapjait, más szoros kötődéssel is rendelkezik. Az egyik legszorosabb azzal a környezettel, mondhatni „mini-univerzummal” alakul ki, amelyben a mindennapjai javát tölti. Ez az a település, utca, ahol valóban otthon érezheti magát a nagyvilágban. A helyi közügyek terepe az a „köz-terület”, amely adott esetben igen meghatározó ráhatást biztosít az egyén számára, a saját környezete, élete, körülményei alakítására.

Az egyén, az egyének által megtestesített helyi közösség sorsának – helyi szintű –meghatározására közvetlenül és közvetetten is lehetőség van. A közvetlen helyi hatalomgyakorlás (helyi népszavazás) kivételes és költséges lehetőségén túl, **a közvetett – képviseleti – hatalomgyakorlás a meghatározó.** Ennek intézményesített formája a helyi önkormányzat, amely lényegében a képviselő-testületen és szervein keresztül válik kézzelfoghatóvá az állampolgárok számára.

A képviselő-testület önkormányzati képviselőkből áll, de nem egyszerűen a tagok összessége, annál minőségileg több. Olyan grémium, amely csak akkor lehet sikeres, ha működését a kooperáció, az együttműködés jellemzi, mert „egyedül nem megy", csak közös, többségi döntéssel valósítható meg a helyi önkormányzás. Fontos tehát, hogy a képviselő-testület milyen tagokból áll.

Az önkormányzati képviselői jogviszony elemzésekor alapvetésként azt szükséges elsőként rögzíteni, hogy a képviselői jogviszony tartalmi elemeit az Mötv. egységesen, modern, korszerű szemléletben, koherens módon szabályozza.

Ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselőség – viszonylag szűk keresztmetszetben meghatározott – jellemzői bemutatásra kerülhessenek, célszerű a megbízatás keletkezésével, annak sajátosságával indítani az elemzést.

5.1.2. A megbízatás keletkezése, megszűnése

A helyi **önkormányzati képviselő megbízatása megválasztásával** keletkezik. Az Alaptörvény rendelkezése szerint a helyi önkormányzati képviselőket (és a polgármestereket is) a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják. Az Alaptörvény tizenegyedik módosítása szerint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek előző általános választását követő ötödik év április, május, június vagy július hónapjában, az európai parlamenti képviselők választásával egyidejűleg kell megtartani.

A passzív választójog (azaz az önkormányzati képviselővé választhatóság) alapvető szabályait az Alaptörvény, valamint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (a továbbiakban: Övjt.) tartalmazza. E rendelkezések szerint az önkormányzati képviselők választásán passzív választójoggal rendelkezik

a) minden nagykorú magyar állampolgár,

b) az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező minden nagykorú állampolgára.

Nem rendelkezik ugyanakkor passzív választójoggal

c) az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt,

d) 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,

e) aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti.

Itt szeretnénk felhívni a figyelmet arra, hogy a helyi önkormányzati képviselői mandátumnak nem feltétele az érintett választókerületben lakás, a választópolgár ugyanis bármely választókerületben

választható. Ezért ha a helyi önkormányzati képviselő mandátumának időtartama alatt más választókerületbe költözik, megbízatását nem kell megszüntetni.

A képviselő a választás eredményének jogerőre emelkedésétől tekinthető megválasztottnak, jogai ezen időponttól illetik meg, és kötelezettségei is innentől terhelik. A tisztség felelősségteljes voltát hivatott megjeleníteni, hogy a megválasztott képviselő az előtt a grémium előtt, amelynek tagjává választották **esküt tesz** és erről okmányt ír alá. Az eskü szövegét az Mötv. 1. melléklete tartalmazza. Az esküt az alakuló ülésen (időközi választás esetén, a megválasztást követő első ülésen) kell letenni. Szükséges megjegyezni, hogy az eskü elmaradásához a jogalkotó nem fűzött külön hátrányos jogkövetkezményt, hiszen az önkormányzati képviselő jogai, kötelezettségei a megválasztásával keletkeznek, azok gyakorlása nem függ az eskü letételétől. Szükséges azonban a figyelmet felhívni arra, hogy az Mötv. 33. §-ának rendelkezései alkalmazhatók (a kötelezettségeit megszegő képviselő szankcionálásának lehetősége, melyre később még kitérünk), hiszen az esküt kötelező letenni. Az eskü jogintézményének inkább szimbolikus jelentősége van, így az eskü letételéhez nem szükséges, hogy a képviselő-testület határozatképes legyen. Itt kívánjuk megjegyezni, hogy súlyosan törvénysértő, ha a képviselő-testület nem kívánja lehetővé tenni az eskü letételét (pl. a képviselő nem kap meghívót, az erre vonatkozó napirendi pontot nem szavazzák meg, vagy az ülést berekesztik az eskü letétele előtt). Az Mötv. 9. §-a alapelvi szinten rögzíti, hogy a törvényben meghatározott jogokat jóhiszeműen, társadalmi rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni. A fentiekben jelzett esetek (melyek sajnos a gyakorlatban előfordultak) e követelménynek egyáltalán nem felelnek meg.

Az önkormányzati **képviselői megbízatás megszűnésének eseteit taxatíve sorolja fel az Mötv.**

Alaphelyzetben a megbízatás az adott **ciklus lejártával** (a megválasztását követő helyi önkormányzati általános választás napján) megszűnik. Ezen túl 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 „választhatóság" jogának, vagyis a képviselő passzív választójogának elvesztése,** melyhez tájékoztatási kötelezettséget is fűz az Mötv. a 29. § (2) bekezdésben. Garanciális szabályként a képviselő-testület mellett a kormányhivatalt is értesítenie kell az érintett helyi önkormányzati képviselőnek. (A passzív választójog alapvető szabályait korábban már ismertettük, ugyanakkor ismételten jelezni szeretnénk, hogy azok nem az Mötv.-ben, hanem – az Alaptörvényben és az Övjt.-ben találhatók.

A fentiek mellett az önkormányzati **képviselő halála** is a képviselőséget automatikusan megszüntető esetnek tekinthető.

A képviselői megbízatás megszűnéséhez aktív képviselő-testületi közreműködést igényel **az összeférhetetlenség kimondása, a méltatlanság megállapítása**, **a képviselő-testület üléseitől való huzamos távolmaradás megállapítása**. Ezekben az esetekben **a képviselő-testület határozatában** – azaz tevékenyen közreműködve – állapítja meg a képviselő megbízatásának megszűnését (Mötv. 31. § (1) bekezdés). Az Mötv. kimondja, hogy e határozatot a képviselő-testületnek meg kell küldenie természetesen az érintett – ekkor még a jogorvoslat lehetősége miatt – önkormányzati képviselőnek, továbbá garanciális szabályként a választási bizottságnak, valamint a kormányhivatalnak. Jelezni kívánjuk, hogy az **összeférhetetlenség,** valamint a **méltatlanság** eseteinek az elemzésével külön foglalkozunk részletesebben (5.1.4. alfejezet).

Az összeférhetetlenség megállapításától, valamint a méltatlanság kimondásától elkülönülő megszűnési ok **a képviselő-testület ülésétől való huzamos távolmaradás** megállapítása. A huzamos távolmaradás időtartamát egy évben határozza meg az Mötv., amikor kimondja, hogy az önkormányzati képviselő megbízatása megszűnik, ha az önkormányzati képviselő egy éven át nem vesz részt a képviselő-testület ülésén. Lényeges pontja a szabályozásnak, hogy az egy évet mely időponttól

kezdődően kell számítani. Az Mötv. rögzíti, hogy **az egy éves (huzamos) távolmaradást az első ízben elmulasztott képviselő-testületi ülés időpontjától kell számítani**. Valljuk, hogy a felelősségteljes képviselői magatartás magában foglalja azt is, hogy az önkormányzati képviselő önként lemond, ha megváltozott élethelyzete miatt a képviselői feladatait már nem tudja ellátni. Adódhatnak azonban olyan különleges helyzetek (pl. kóma), amelyek szükségessé és indokolttá tették e rendelkezés előírását. Amennyiben **a képviselő-testület elhatározza a feloszlását**, vagy a Kormány javaslatára az **Országgyűlés oszlatja fel az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet** (Mötv. 125. § (2) bekezdés), akkor pont az a testület szűnik meg, amelynek alkotó elemei a képviselők, ezért **ez a képviselői megbízatás megszűnését** is jelenti egyben.

Az önkormányzati képviselői megbízatás megszűnik az önkormányzati képviselő lemondásával is. Az egyoldalú jognyilatkozat és annak kezelése mindig körültekintő szabályozást igényel, ezért az Mötv. is részletesen tartalmazza a**z önkormányzati képviselői megbízatásról való lemondásra** vonatkozó rendelkezéseket. A lemondás közlésének módjatekintetében az Mötv. **a képviselő-testületi ülésen való bejelentést**, illetve **a képviselő-testülethez intézett írásbeli nyilatkozatot nevesíti**.

Amennyiben az önkormányzati képviselő a képviselő-testület ülésén jelenti be a lemondását, akkor a lemondást és a megbízatás megszűnésének az időpontját az ülés jegyzőkönyvében kell rögzíteni.

Amennyiben a képviselő a képviselő-testülethez intézett írásbeli nyilatkozattal mond le a mandátumáról, az Mötv. azt a személyt is megjelöli, akihez a nyilatkozatot el kell juttatni, vagy át kell adni. A képviselőség jellegétől függően ez a személy a polgármester, a főpolgármester vagy a vármegyei közgyűlés elnöke. Elfogadható az az álláspont, mely szerint nem szükséges, hogy az Mötv. által megjelölt tisztségviselő „személyesen" vegye át az írásbeli nyilatkozatot, az őt helyettesítő személynek történő eljuttatás is azonos joghatás kiváltására alkalmas. Az írásbeli nyilatkozatot a lehető leghamarabb, azaz a következő ülésen a képviselő-testület elé kell terjeszteni.

Az Mötv. lehetőséget biztosít a **lemondás** során arra, hogy annak **időpontjáról az érintett maga rendelkezzen,** ezért fontos mind a szóbeli, mind az írásbeli lemondás esetén ezen időpont rögzítése. Az Mötv. szerint ez az időpont a lemondást követő egy hónapon belüli dátum lehet. Amennyiben az érintett nem határoz meg a lemondása tekintetében időpontot, akkor **kisegítő szabályként az Mötv. rögzíti, hogy a lemondás bejelentésének vagy az írásbeli nyilatkozat átvételének napján szűnik meg az önkormányzati képviselő megbízatása**. Fontos szabály, hogy a lemondás **nem vonható vissza**.

Szeretnénk hangsúlyozni, hogy a lemondás egyedi, önálló eszköz a képviselői jogviszony megszüntetésére. Az elmúlt években többször is előfordult az a helyzet, hogy az önkormányzati képviselők egyszerre, csoportosan mondtak le, ezzel azonban a képviselő-testület működésképtelenné vált. Határozott álláspontunk – és mindezt a jogszabályi rendelkezések is alátámasztják –, hogy az önkormányzati képviselők minden helyzetben felelősségteljes magatartással tartoznak a választópolgáraik felé, a helyi közügyek érdekében. Hiszen – ahogyan azt látni fogjuk a következő fejezetben – a képviselő a település egészéért vállalt felelősséggel képviseli választóinak érdekeit. Amennyiben a képviselő-testület működése során több képviselő gondolja azt, hogy a távozás lehet az egyedüli megoldás, javasoljuk más jogi lehetőségek felelősségteljes átgondolását, választását. Így például megoldás lehet ilyen helyzetben, hogy a képviselő-testület megbízatásának lejárta előtt kimondja feloszlását, mert ebben az esetben a képviselő-testület az időközi választásig ellátja feladatait.

5.1.3. A képviselő jogai és kötelezettségei

Az önkormányzati képviselő jogait és kötelezettségeit szabályozó Mötv.-beli normatartalom a korábbi szabályozás metodikájához nagymértékben hasonlít. Az Mötv. kimondja, hogy **az önkormányzati**

képviselő választóinak az érdekeit a település (fővárosi kerület, vármegye) egészéért vállalt felelősséggel képviseli. A jogalkotó ezzel a szabállyal egyértelműen meghatározza, hogy a vegyes választási rendszer egyéni választókerületben választott képviselője sem csak a választókerületének tartozik felelősséggel, jogai és felelőssége azonos a listáról bekerült képviselőével, a település valamennyi lakójának érdekeit kell szem előtt tartania munkája során.

Ahhoz, hogy a képviselő felelősen, aktívan tudja ellátni feladatát, szükséges annak a jogi keretnek a meghatározása, amely kijelöli a képviselő mozgásterét. A törvény – és a választói akarat – által biztosított jogokkal természetesen kötelezettségek is járnak. **Az Mötv. a 32. § (2) bekezdés első nyolc pontja az alapvető képviselő jogokat** sorolja fel, majd a maradék három pont rögzíti az alapvető kötelezettségeket.

Mindenképpen szükséges már a képviselői jogok taglalásának elején rámutatni egyrészt arra, hogy a képviselői megbízatásból fakadó jogok alapesetben a képviselőség elválaszthatatlan részét képezik, azokat **a képviselő-testület sem korlátozhatja**. Másrészt azt is ki kell emelni, hogy az önkormányzati képviselők jogai és kötelességei azonosak.

A legfontosabb jogosultságnak a **képviselő-testület ülésén való részvétel** tekinthető (ez egyben kötelezettséget is jelent, nevesítésére a kötelezettségek között kerül sor), melyhez szorosan kapcsolódik a **képviselői feladatok ellátásához szükséges információk megszerzésének joga.** Ezt az Mötv. konkrétan nevesíti, amikor egyrészről kimondja, hogy az önkormányzati képviselő a képviselő-testület ülésén a polgármestertől (alpolgármestertől), a jegyzőtől, a bizottság elnökétől **önkormányzati ügyekben felvilágosítást kérhet,** amelyre az ülésen – vagy legkésőbb harminc napon belül írásban – érdemi választ kell adni. Másrészről a polgármestertől **igényelheti a képviselői munkájához szükséges tájékoztatást.** Az információk, adatok megismerési jogának időbeli korlátja nincs, az önkormányzati képviselő olyan időszakról is kérhet a képviselői munkájához szükséges tájékoztatást, információt, amikor még nem volt önkormányzati képviselő. Az önkormányzati képviselő információhoz fűződő jogai – tartalmi szempontból – ugyanakkor nem korlátlanok, más ágazati jogszabályok korlátozhatják azokat. Így például adótitok körébe tartozó információkat nem jogosult megismerni, de nincs akadálya annak, hogy e körben például összefoglaló adatokat, kimutatásokat – természetesen név nélkül – megismerjen.

E képviselői jogosultságok köréhez kapcsolható, hogy **az önkormányzati képviselő tanácskozási joggal részt vehet a képviselő-testület bármely bizottságának nyilvános vagy zárt ülésén** is.

Tekintettel arra, hogy a képviselő elsősorban a választók felé tartozik felelősséggel, az Mötv. olyan jogosultságot is biztosít számára, amelyből a képviselőnek a képviselő-testületben való munkája, az általa képviselt (eltérő egyedi) vélemény konkrétan megjelenhet. Nevezetesen, hogy a **képviselő kérésére az írásban is benyújtott hozzászólását a jegyzőkönyvhöz kell mellékelni, vagy kérésére a véleményét rögzíteni kell a jegyzőkönyvben**.

A hatékony testületi működés elengedhetetlen feltétele, hogy **a testület tagja kezdeményezési joggal rendelkezzen a testület felé**. Tekintettel arra, hogy a képviselő-testület döntése **rendeleti** vagy **határozati** formában jelenhet meg, az **önkormányzati képviselő is e két döntés meghozatalát kezdeményezheti** a képviselő-testület ülésén. A kezdeményezésre vonatkozó rendelkezéseket a szervezeti és működési szabályzatban (a továbbiakban: SZMSZ) kell meghatározni.

Az aktív képviselői magatartást biztosító jogok közé sorolható az is, hogy **a képviselő javasolhatja a bizottság elnökének a bizottság feladatkörébe tartozó ügy megtárgyalását.** Az ügyet a bizottság legközelebbi ülése elé kell terjeszteni és tárgyalására az 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 Mötv. lehetővé teszi, hogy **az önkormányzati képviselő megbízás alapján képviselhesse a képviselő-testületet**. E jogosultság egy kicsit ambivalens, hiszen egyrészről képviseleti jogot ad, de azt igen erős felhatalmazáshoz, a megbízás jogintézményéhez köti (törvény erejénél fogva kizárólag a polgármester jogosult az önkormányzat képviseletére, a képviselőnek csak a képviselő-testület adhat ilyen jogot). A megbízás szólhat egy alkalomra, de lehet hosszú távú is (pl. meghatározott fórumokon való képviseletre). A megbízásban ezért rögzíteni kell a megbízás időtartamát, illetve terjedelmét. Hangsúlyozni kell, hogy a megbízás a képviselő-testület képviseletére vonatkozik.

Az Mötv. szabályozása szerint 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, melynek alapján az önkormányzati képviselő társadalombiztosítási ellátásra is jogosult. A képviselő-testület átalányt is megállapíthat. Szintén kiemelendő – e körbe tartozónak tekinthető –, 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**. A magyar jelnyelv, valamint a választott speciális kommunikációs rendszer használatának valamennyi költségét az önkormányzat biztosítja.

A jogosultságok mellé a jogalkotó azon alapvető – leginkább irányt mutató – **kötelezettségeket** is rögzítette, amelyeknek a képviselő köteles eleget tenni. A képviselő-testület ülése az önkormányzati működés meghatározó helyszíne, a döntéshozatal színtere, ezért az Mötv. rögzíti, hogy **az önkormányzati képviselő köteles a testületi üléseken megjelenni, a képviselő-testület munkájában és döntéshozatali eljárásában részt venni**. Az önkormányzati képviselőt illetően a képviselő-testületi ülésen történő részvételt lehet a legfontosabb képviselői jogosultságnak tekinteni. A képviselő-testületi ülésen való részvétel lehetőség (de egyben kötelezettség is) a képviselő számára, hogy a választói érdekeit képviselhesse. A képviselő-testületi ülésen történő részvétel kötelezettségként történő nevesítése azt is jelenti, hogy megszegése törvényi keretek között szankcionálható.

A képviselő-testület ülései meghatározóak a helyi önkormányzás jogának gyakorlásában, hiszen a képviselő-testület hatáskörébe tartozó önkormányzati döntések csak testületi ülésen hozhatók meg. **Ezért önmagában a képviselő-testületi ülésen való fizikai részvétel nem azonosítható a testületi munkában való részvétellel, tekintettel arra, ha a képviselő érdemben nem látja el feladatát, nem vesz részt a képviselő-testület döntéseinek meghozatalában** megszegi a fentiekben jelzett kötelezettségét és lényegében akadályozza a helyi önkormányzás jogának gyakorlását.

Érdemes kiemelni, hogy a képviselő-testület ülésén az önkormányzati képviselőnek nincs több „minősége” (pl. képviselő, helyi vállalkozó, a lakosság egy tagja), melyet tetszőlegesen váltogathat. Természetesen megteheti, hogy a testület üléséről távozik, majd újra bekapcsolódik a munkába. Ez esetben azonban az ülésvezető megállapítja a távozását, újra megállapítja a képviselő-testület határozatképességét, illetve kezdeményezheti a kötelezettségét megszegő önkormányzati képviselő szankcionálását az SZMSZ-ben meghatározottak alapján. Utalni kell arra is, hogy egyes képviselő-testületeknél volt tapasztalható az a jelenség, hogy a képviselők egy része egyes szavazásokban (pl. a napirend megszavazása) egyáltalán nem vett részt. Úgy vélték, hogy a képviselői szabadságba az is belefér, ha a javaslat támogatásáról nem nyilatkoznak, lényegében úgy tesznek, mintha nem

lennének jelen. A jelzett képviselői magatartás kapcsán – a fentiekben kifejtetteken túl – szükséges kitérni a határozatképesség kérdésére is.

A testületi működésnek, azon belül a döntéshozatalnak előfeltétele a képviselők törvényben megjelölt számban történő jelenléte, amelyből következik a határozatképesség. Az Mötv. 32. § (1) bekezdés e) pontja ugyanis nemcsak a jelenlétet, hanem a döntéshozatalban való részvételt is a képviselő kötelezettségeként nevesíti, amelynek egyik legfőbb összetevője, hogy a jelenlévő képviselő köteles leadni igen vagy nem szavazatát a döntési javaslatokra, illetőleg az SZMSZ-ben van lehetőség a tartózkodás szabályozására is. Ha a javaslatokra leadott szavazatok száma nem éri el a határozatképesség fennállása esetén minimálisan szükséges szavazatok számát, lényegében határozatképtelennek kell tekinteni a testületet, függetlenül attól, hogy fizikailag a képviselők az ülésteremben vannak. Ugyanis a jelzett magatartás kiszámíthatatlanná teszi az ülést, a jegyzőkönyvben sem rögzíthető megfelelően a szavazás eredménye, így a törvényesség biztosítása is kétséges. Szakmai véleményünk szerint egyértelmű, hogy a jelzett képviselői magatartás kötelezettségszegésnek tekinthető, illetve sérti az Mötv. 9. §-ában meghatározott elvet (melyet már idéztünk), nevezetesen, hogy a jogokat, kötelezettségeket rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni.

A döntéshozatali folyamatban való részvételi kötelezettséget több határozatában értelmezte az Alkotmánybíróság. Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok bár hatályukat vesztették, joghatásaikat a jogalkotó és jogalkalmazók figyelembe veszik. A 1625/B/1991. AB határozatban foglaltakra is tekintettel a képviselő-testület az SZMSZ-ben határozza meg az önkormányzati képviselőkre vonatkozó magatartási szabályokat, a döntéshozatali eljárásról és a szavazás módjáról továbbá a név szerinti szavazásról szóló rendelkezéseket, rendelkezik a tartózkodás lehetőségéről, a kötelezettségüket nem teljesítő képviselőkkel szemben alkalmazható szankciókról. Példaként említve azon passzív magatartást, melynek keretében a döntésre jogosult és egyben kötelezett, az ülésen jelenlévő, a jelenléti ívet aláíró képviselő nem vesz részt a szavazásban, nem felel meg az Mötv-ből levezethető rendelkezéseknek.

A képviselő-testület munkájában való részvétel magában foglalja önkormányzati döntést előkészítő vitában való részvételt is. Az önkormányzati képviselő arról szabadon dönthet, hogy részt vesz-e a vitában, vagy sem. Természetesen dönthet úgy, hogy az adott kérdésben nem fejti ki az álláspontját, ez nem tekinthető a képviselői kötelezettsége megszegésének. Ugyanakkor, ha észrevételeivel, véleményével, hozzászólásával aktívan kíván részt venni a testületi munkában, különös figyelmet kell fordítania felelősségteljes véleménynyilvánításra. A Kúria döntésében is kimondta[31], hogy a testületi ülésen való aktív részvétel együtt jár az önkormányzati képviselő javaslatának, véleményének szabad kinyilvánításával. **A szabad véleménynyilvánítás olyan alkotmányos alapjog, amely csak felelősséggel gyakorolható és a valótlan tények közlésének elkerülése érdekében bizonyos kötelezettségekkel jár a közvélemény alakításában hivatásszerűen részt vevő személyek esetében**. Nem lehet vita tárgya, hogy az önkormányzati képviselő olyan személynek minősül, akitől e hivatása okán elvárható, hogy a szabad véleménynyilvánítás alkotmányos alapjogát felelősséggel gyakorolja, s a valótlan tények közlésének elkerülése érdekében kellő gondossággal járjon el.

Az Mötv. a szakszerűbb képviselő-testületi működést, a képviselők megfelelő felkészültségét elősegítendő kimondja, hogy **a képviselőnek az eskütételét követően három hónapon belül kötelező részt vennie a kormányhivatal által szervezett képzésen**. Talán a legalapvetőbb, az önkormányzati képviselői tisztségből eleve fakadónak kellene lennie, a gyakorlati tapasztalatok mégis indokolttá tették, hogy törvényileg kerüljön rögzítésre, hogy az önkormányzati képviselő köteles kapcsolatot tartani a választópolgárokkal, akiknek évente legalább egy alkalommal tájékoztatást nyújt

31 Pfv.IV.20.932/2014/3.

képviselői tevékenységéről. Az Mötv. megfogalmazza **az önkormányzati képviselői megbízatással való visszaélés tilalmát is**. A képviselői tisztséggel, illetve a képviselőbe vetett választói bizalommal nem egyeztethető össze, hogy a képviselőségét valaki a saját szakmai vagy üzleti ügyében (jogtalan vagy legalábbis megkérdőjelezhető) előnyszerzésre használja fel.

A törvényben meghatározott **kötelezettségek megszegése esetén az önkormányzati képviselő tiszteletdíját, természetbeni juttatását a képviselő-testület** – az SZMSZ-ben meghatározottak alapján – **legfeljebb tizenkét havi időtartamra csökkentheti**, **megvonhatja**. Az Mötv. egyértelműsíti, hogy a szabályokat megszegő képviselővel szemben **a szankciók ismételten alkalmazhatóak**, vagyis ismételt kötelezettségszegés esetén a csökkentés vagy a megvonás újra megállapítható. Érdemes megjegyezni, hogy önmagában az, hogy a képviselő-testület tiszteletdíjat állapít meg nem jelenti azt, hogy feltétlenül rendelkezni kell a képviselői kötelezettségszegéshez kapcsolódó tiszteletdíj csökkentésről vagy megvonásról. Ennek megítélése is a képviselő-testület mérlegelési jogkörébe tartozik. Amennyiben azonban a képviselő-testület élni kíván az Mötv. 33. §-ában biztosított lehetőséggel, akkor szükséges a kérdéskört az SZMSZ-ben szabályozni, a törvényben meghatározott garanciális szabályok figyelembe vételével. Az SZMSZ-ben meghatározott szabályokat célszerű úgy kialakítani, hogy aggálymentesen alkalmazhatók legyenek, megfeleljenek a normavilágosság követelményének.

Felfogható egyfajta jogosultságként, vagy lehetőségként az önkormányzati képviselő által betölthető **tanácsnoki tisztség**. E képviselői tisztség alapvetően azt a célt szolgája, hogy meghatározott feladatkörök szorosabb felügyeletét ezúton lehessen ellátni, ha e tevékenység nem igényel bizottsági közreműködést. Szükséges rámutatni, hogy a tanácsnoki tisztség kapcsán a konkrét feladat felügyeletén túl, a tisztséggel adott esetben együtt járó premizálási lehetőséggel is igen sok esetben éltek a képviselő-testületek.

Az Mötv. – a korábbi szabályozáshoz hasonlóan – a képviselő-testület rendeletalkotási kompetenciájába tartozó **lehetőségként szabályozza tiszteletdíj és természetbeni juttatás megállapítását**. A szabályozás szerint a képviselő-testület az önkormányzati képviselőnek, a bizottság elnökének, a bizottság tagjának és a tanácsnoknak állapíthat meg rendeletben tiszteletdíjat, természetbeni juttatást. Lehetőség van továbbá a többes feladatellátásnak többletjuttatásokkal történő díjazására is, hiszen az Mötv. előírja, hogy ha az önkormányzati képviselő tanácsnok, önkormányzati bizottság elnöke vagy tagja, számára magasabb összegű tiszteletdíj is megállapítható (Mötv. 35. § (2) bekezdés).

Fontos kiemelni, hogy a szabályozás szerint a fővárosi közgyűlés fővárosi kerületi polgármesteri tisztséget is betöltő tagja számára közgyűlési tagságért tiszteletdíjat, költségtérítést, költségátalányt és egyéb juttatást állapíthat meg (Mötv. 35. § (1a) bekezdés). Ha a helyi önkormányzattal szemben adósságrendezési eljárás indul, az adósságrendezési eljárás alatt és az adósságrendezési eljárás jogerős befejezését követő két évig az önkormányzati képviselő, a bizottság tagja, a részönkormányzat elnöke, a társulási tanács elnöke és a tanácsnok nem jogosult tiszteletdíjra és természetbeni juttatásra és számára a költségtérítésen felül egyéb jogcímen sem lehet személyi juttatást megállapítani. A helyi önkormányzatokért felelős miniszter a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvényben (a továbbiakban: Har. tv.) meghatározott eljárás szerinti egyedi döntése alapján a tiszteletdíj tekintetében felmentést ad abban az esetben, ha megállapítható, hogy a kérelmező nem vett részt a helyi önkormányzat gazdálkodását kedvezőtlenül befolyásoló döntéshozatali eljárásban, vagy a döntéssel nem értett egyet, továbbá ha a tiszteletdíj kifizetése az önkormányzati feladatellátást nem veszélyezteti. A fenti rendelkezések a helyi önkormányzattal szembeni adósságrendezési eljárás szabályozásának módosításával egyidejűleg születtek meg és alapvető

rendeltetésük, hogy a helyi önkormányzat gazdálkodásának helyreállításáig e kifizetések is csak kivételesen terheljék az önkormányzat költségvetését.

Az Mötv. szabályozási metodikájában lényeges változást jelent, hogy **nem határoz meg felső korlátot a tiszteletdíj tekintetében**, továbbá **nem szabályozza a természetbeni juttatások fajtáit** sem. Ezek megállapítását a képviselő-testület felelősségére bízza. Mindösszesen egy – igen erős – korlátot szab, nevezetesen azt, hogy **az önkormányzati képviselő számára történő tiszteletdíj megállapítása nem veszélyeztetheti az önkormányzat kötelező feladatai ellátását.** Ebből következően az e körbe tartozó kifizetések forrása saját bevétel lehet.

Az Mötv. a képviselő-testület diszkrecionális jogkörébe utalta tehát azt, hogy az önkormányzati képviselő számára megállapít-e tiszteletdíjat, természetbeni juttatást. Ez kötelezettségként nem értelmezhető, így lényegében fakultatív feladatnak tekinthető, ezért figyelemmel kell lenni az Mötv. 10. § (2) bekezdésében meghatározott követelményekre is (pl. saját bevétel terhére stb.). Amennyiben azonban a testület úgy dönt, hogy tiszteletdíjat állapít meg, akkor szükséges önkormányzati rendeletet alkotni az Mötv. 35. §-ának keretei között. A felhatalmazó rendelkezés az Mötv. 143. § (4) bekezdés f) pontjában található. Elfogadható az az álláspont, hogy e kérdéskör szabályozható az SZMSZ-ben is.

Fontos szabály, hogy a költségtérítés kifizetése engedélyezését polgármesteri hatáskörbe telepítette a jogalkotó. E juttatás azonban célhoz kötött, utólagos és számlával kell igazolni (Mötv. 35. § (3) bekezdés). Az átláthatóság és az érintettek feddhetetlenségének biztosítása, valamint a közpénzekkel való felelős gazdálkodás nemzeti érdek. Korábbi gyakorlati tapasztalatok alapján és az eltérő jogszabályi értelmezésekből fakadó problémák megelőzése érdekében a jogalkotó indokoltnak tartotta rögzíteni, hogy a **tiszteletdíj és egyéb juttatás közérdekből nyilvános adat.**

5.1.4. Az összeférhetetlenség és a méltatlanság

Az **összeférhetetlenséggel** kapcsolatos jogi szabályozások általános célja, hogy az egyes hivatalokat, tisztségeket betöltő személyek vonatkozásában biztosított legyen az elfogulatlan munkavégzés, a betöltött tisztség méltóságának megőrzése, a tisztségből adódó pozícióval való visszaélés megakadályozása. Az összeférhetetlenséget szabályozó jogszabályokban a jogalkotó az adott hivatás, megbízatás, foglalkozás sajátosságait mérlegelve határozza meg az összeférhetetlenségi eseteket, igazodva az adott jogszabály belső logikájához, a hivatással, foglalkozással szemben támasztott társadalmi elvárásokhoz. Ebből törvényszerűen következik, hogy az egyes törvényekben meghatározott összeférhetetlenségi esetek eltérnek egymástól (természetesen vannak azonos szabályozási esetek is), hiszen mások az elvárások egy bíróval szemben és mások pl. egy közszolgálati tisztviselőnél. Jelenleg nincs a hazai jogrendben olyan törvény, amely valamilyen közös zsinórmértéket határozna meg, melyet minden jogszabály összeférhetetlenségi szabályainál alkalmazni lehetne.

Az önkormányzati képviselők (és a polgármesterek) összeférhetetlenségére vonatkozó szabályokat az Mötv. határozza meg. A szabályozás elsődlegesen azokat a közéleti tisztségeket, megbízatásokat, pozíciókat, helyzeteket minősítette az önkormányzati képviselői (polgármesteri) megbízatással összeegyeztethetetlennek, melyek a nem kívánatos befolyásoktól mentes, pártatlan önkormányzást akadályozzák. Az összeférhetetlenségi esetek közös jellemzője, hogy meghatározásuk során a jogalkotó azt mérlegelte, hogy az önkormányzati képviselői, polgármesteri megbízatással mely tevékenységek, foglalkozások nem egyeztethetők össze. Az Mötv. meghatározza az összeférhetetlenség jogkövetkezményeit is: amennyiben az érintett a törvényi határidőn belül az összeférhetetlenséget nem szünteti meg – az összeférhetetlenségi eljárásra vonatkozó szabályok szerint – a képviselő-testület állapíthatja meg az összeférhetetlenség fennállását, amely az önkormányzati képviselői, polgármesteri megbízatás megszűnését eredményezi.

Az Mötv.-ben meghatározott összeférhetetlenségi esetektől el kell határolni az úgynevezett „fordított” összeférhetetlenségi eseteket. Ez abból fakad, hogy az egyes közéleti pozícióknál (pl. országgyűlési képviselő), hivatásoknál (pl. bíró), hivatásrendeknél (pl. szolgálati jogviszonyban állók), foglalkozási jogviszonyoknál, az egyes „jogállási” törvények megalkotásakor a jogalkotó szintén meghatározott összeférhetetlenségi eseteket, melyek fennállását az adott jogviszonnyal összeegyeztethetetlennek tartja. Ezek között szerepelhet az önkormányzati képviselői, polgármesteri megbízatás is. Hangsúlyozni szükséges, hogy ezen esetekben az összeférhetetlenség jogkövetkezménye az adott hivatás, foglalkoztatási jogviszony megszűnése. A kérdéskörrel azért szükséges foglalkozni, mert előfordulhat, hogy az Mötv. szerint nem áll fenn összeférhetetlenség, de ezen túl vizsgálni kell a „fordított” összeférhetetlenséget is.

Az Mötv. az összeférhetetlenségi szabályai elején **a képviselő közbizalmi pozícióját megjelenítő, abból közvetlenül levezethető, általános elvárási mércét tartalmazó normát határoz meg.** E szerint az önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja nem folytathat olyan tevékenységet, amely a feladatainak ellátásához szükséges közbizalmat megingathatja. E szabály az a **minimumstandard**, amely **minden képviselőtől elvárható, alapkövetelmény**. Az egyes konkrét összeférhetetlenségi okot, esetkört e szabálynak való megfelelés tükrében is vizsgálni kell.

Az Mötv. 36. §-ában meghatározott **összeférhetetlenségi okok több szempont szerint csoportosíthatóak. Az első csoportba azon pozíciók sorolhatóak**, melyek **az állami hatalomgyakorlást, a központi közigazgatási, az államigazgatási, illetve a hon- és rendvédelmi pozíciókat teszik összeférhetetlenné a hatalmi ágak elválasztásának elvéből fakadóan** (Mötv. 36. § (1) bekezdés a)-d) pontok). Ezek közül **egyértelmű az összeférhetetlenség az országgyűlési képviselői tisztséggel**.

Alapesetben nem lehet önkormányzati képviselő, **aki olyan tisztséget tölt be, olyan feladatot lát el, amelyre kinevezését, megbízatását az Országgyűléstől, köztársasági elnöktől, Kormánytól, Kormány tagjától vagy az Országgyűlés, Kormány alárendeltségébe tartozó szervtől (vezetőjétől) kapta** (36. § (1) bekezdés a) pont). A rendelkezés szigorú szabályait kívánja enyhíteni az említett paragrafus két alpontja (36. § (1) aa) és ab) alpontok), amely rögzíti, hogy a kinevezés nem összeférhetetlen, ha annak keretében karitatív[32], tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint a jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységet lát el a képviselő – ideértve a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány kuratóriumának vagy felügyelőbizottságának tagjaként vagy vagyonellenőreként ellátott tevékenységet is –, illetve ha nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyban áll. Ugyancsak nem áll fenn az összeférhetetlenség az alapvetően tilalmi körbe sorolt kinevezés ellenére, ha a tisztségek, munkakör-családok az egészségügyi, szociális és oktatási területhez tartoznak (egészségügyi intézmény főigazgató, gazdasági vezető, orvos, egészségügyi dolgozó, köznevelési intézményvezető és foglalkoztatott, szakképző intézményvezető és foglalkoztatott vagy a szakképző intézmény tekintetében fenntartói irányítási hatáskört gyakorló szerv vezető és foglalkoztatott, felsőoktatási intézményvezető és foglalkoztatott, szociális intézményvezető és foglalkoztatott, gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézményvezető és foglalkoztatott). 2020 márciusától a kivételek köre tovább bővült. Az Mötv. módosítása szerint[33], ha az állam által alapított vagy tulajdoni részesedésével működő gazdálkodó szervezet felügyelőbizottságának vagy ügyvezetésének tagja a képviselő, ebben ez esetben sem áll fenn az összeférhetetlenség kérdése [(ac) alpont].

32 Módosította: 2024. évi XVII. törvény 64. § (1)
33 Beiktatta: 2020. évi VII. törvény 2. § (1)

A 36. § (1b) bekezdése kiegészítést tesz az a) pont aa) alpontjával kapcsolatban. Az aa) alpontot akként kell alkalmazni, hogy összhangban legyen a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény (a továbbiakban: KEKVA) 15. § (3) bekezdésével. E bekezdés kifejti, hogy az alapítvány, illetve az általa létesített vagy fenntartott jogi személyek, beleértve ezek legfőbb szervének és felügyelőbizottságának elnökeit és tagjait, valamint mindezek foglalkoztatottjait, meg kell feleljenek az összeférhetetlenségi szabályoknak. Az, aki a feladatai pártatlan, tárgyilagos és elfogulatlan ellátására gazdasági érdeke vagy bármely egyéb közvetlen vagy közvetett személyes érdeke vagy körülménye miatt (ideértve a családi, érzelmi okokat, politikai vagy nemzeti hovatartozást is) nem vagy csak korlátozottan képes, köteles tartózkodni minden olyan tevékenységtől, amely az alapítvány vagy a csatlakozó, vagy mindezek számára közvetlen vagy közvetett módon vagyont juttató érdekeivel ellentétes lehet. Akivel szemben összeférhetetlenség vagy annak a kockázata vagy látszata fennáll, köteles azt a döntéshozatalt megelőzően írásban – vagy előre nem látható körülmények esetén jegyzőkönyvbe rögzítetten szóban – haladéktalanul bejelenteni. Testületi döntéshozatal esetén a testület elnöke vagy tagja a bejelentést a testület felé teszi meg, egyéb esetben a bejelentést a munkáltatói jogok gyakorlója felé kell megtenni. A címzett köteles írásban megerősíteni, hogy az összeférhetetlenség fennállta megállapítást nyert-e. A határozatot az alapítvány a döntést követő egy héten belül, legalább egy évig tartó időtartamra elektronikus úton közzéteszi. Amennyiben az összeférhetetlenség fennállta megállapítást nyert, az alapítvány köteles biztosítani, hogy az érintett személy az alapítványi döntéshozatalban, illetve az alapítvány által létesített vagy fenntartott jogi személy döntéshozatalában nem vehet részt. Az Mötv. szabályozása szerint, az érintett nem vehet részt olyan döntéshozatalban, illetve nem végezhet olyan tevékenységet, amelyet az előbbiekben meghatározott bekezdés tilt.

Az idézett összeférhetetlenségi szabálynak, illetve a hozzá tartozó kivételeknek két lényeges eleme van. Egyrészt annak a vizsgálata a legfontosabb, hogy az érintett a kinevezését, megbízatását az Mötv. 36. § (1) bekezdés a) pontban felsorolt szervek, személyek valamelyikétől kapta-e (pl. köztársasági elnök, miniszter, Országgyűlés). Ilyen kinevezés, megbízatás esetén másodsorban azt kell megvizsgálni, hogy a kinevezés, megbízás nem tartozik-e a kivételek közé. E csoportba jellemző módon az állam által fenntartott köznevelési, illetve egészségügyi intézmény vezetői, dolgozói tartoznak (pl. iskolaigazgató, pedagógus), akik kinevezésüket a minisztertől, illetve a Klebelsberg Központtól kapják.

Itt szükséges a figyelmet felhívni arra, hogy az összeférhetetlenség alapját jelentő pozíció (feladat ellátása), tisztség „keletkezése" többféle módon történhet. A jogszabály által használt kinevezés a munkajogból ismert, a megbízatás viszont gyűjtőkategóriaként kezelendő. Ez lényegében magában foglalja a választást (pl. köztársasági elnök), de ide sorolható minden olyan egyedi dokumentum (pl. megbízási szerződés) is, amely alapján az adott személy a feladatot ellátja, a pozíciót betölti (pl. kormánybiztos). Így elengedhetetlen e dokumentumok megtekintése, illetve tartalmuknak megfelelő minősítése. Esetenként az is külön vizsgálatot igényel, hogy a kinevezés, megbízatás valóban a törvényben meghatározott szerv vezetőjétől ered-e (pl. az országgyűlési képviselő által foglalkoztatott szakértő). Ezekben az esetekben nem mellőzhető az adott szerv jogállására vonatkozó jogszabályok áttekintése, továbbá a szervezet működését meghatározó belső szabályzatok, egyéb dokumentumok vizsgálata sem. Mindezek alapján rögzíthető, hogy az összeférhetetlenségi esetek vizsgálatánál nem elegendő az Mötv. rendelkezéseinek áttekintése, esetenként más jogszabályok, belső szabályzatok elemzése is szükséges, továbbá nem mellőzhető a kinevezési okmányok, valamint a megbízatás alapját jelentő dokumentumok konkrét vizsgálata sem.

Az összeférhetetlenségi szabályok közül a 36. § (1) bekezdés a) pont, valamint annak aa), ab) továbbá ac) alpontja rendelkezéseinél elsődlegesen nem azt szükséges értelmezni, hogy ki minősül például egészségügyi dolgozónak, vagy közművelődési intézménynek, hanem az a meghatározó, hogy az

érintett kitől kapta a kinevezését és milyen feladatot lát el. E kivétel megfogalmazásával a jogalkotó továbbra is biztosítani kívánta, hogy a helyi közéletben tradicionálisan aktív szerepet betöltő személyeknek foglalkozásuk, megbízatásuk miatt ne kelljen felhagyniuk az önkormányzati képviselőséggel.

Az intézmények egy másik csoportjának fenntartója általában az önkormányzat. A vezetők, illetve a dolgozók felett a kinevezési jogkört a képviselő-testület vagy az intézmény vezetője gyakorolja, így ezen esetekben nem áll fenn az összeférhetetlenség.

Az összeférhetetlenségi esetek első csoportjába tartoznak azok az esetek is, amelyek kimondják, hogy az önkormányzati képviselő nem lehet a központi államigazgatási szerv vezetője, köztisztviselője; kormánytisztviselő olyan államigazgatási szervnél, illetve a Nemzeti Adó – és Vámhivatal azon szervének tisztviselője, amelynek illetékességi területén az adott önkormányzat működik; a Magyar Honvédség, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat hivatásos vagy szerződéses állományú tagja, rendvédelmi szerv, az Országgyűlési Őrség hivatásos állományú tagja, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal pénzügyőri munkakört betöltő foglalkoztatottja. (Mötv. 36. § (1) bekezdés b-d) pontok) Itt szükséges utalni rá, hogy a 36. § (1a) bekezdése szerint nem minősül összeférhetetlenségi oknak, ha az önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja önkéntes tartalékos szolgálati viszonyt létesít, illetve tart fenn.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény adja meg, azon szervek felsorolását, amelyeknél történő alkalmazás összeférhetetlenséget eredményez. Külön rendelkezések bontják ki az autonóm államigazgatási szerveket, az önálló szabályozó hatóságokat, illetve a rendvédelmi szerveket. Az előbbiekben felsorolt szervekre vonatkozó jogszabályokból egyértelműen meg lehet állapítani, hogy az összeférhetetlenség szempontjából mely személyek – vezetők, köztisztviselők – lehetnek érintettek.

Az összeférhetetlenségi esetek **következő nagy csoportjába** azon tisztségek sorolhatóak, melyek **az önkormányzati képviselő másik önkormányzattól, másik önkormányzati pozíciótól való függetlenségét hivatottak biztosítani** (Mötv. 36. § (1) bek, e)-g) pontok).

A szabályozás első eleme (Mötv. 36. § (1) bekezdés e) pont) szerint az önkormányzati képviselő nem lehet jegyző (főjegyző), aljegyző, továbbá ugyanazon önkormányzat polgármesteri hivatalának vagy közös önkormányzati hivatalának köztisztviselője, alkalmazottja. E rendelkezés szabályozza a polgármesteri hivatalok, közös önkormányzati hivatalok vezetőivel, köztisztviselőivel, valamint alkalmazottaival kapcsolatos összeférhetetlenségi szabályokat. Lényeges kiemelni, hogy a jegyzői (főjegyzői), aljegyzői pozíció betöltése minden esetben összeférhetetlenséget eredményez a szabályozás alapján. Ezzel ellentétben viszont az önkormányzati hivatal köztisztviselője csak ugyanazon önkormányzatnál nem tölthet be önkormányzati képviselői megbízatást, mint ahogy ugyanazon önkormányzat hivatalának alkalmazottja sem lehet az önkormányzat képviselője. Fontos tudni, hogy ezen összeférhetetlenségi körbe csak a polgármesteri hivatal köztisztviselői, alkalmazottai tartoznak. Az önkormányzat által közvetlenül foglalkoztatott alkalmazottakra ez az összeférhetetlenségi szabály nem terjed ki. Így például, amennyiben a közfoglalkoztatott nem a polgármesteri hivatal (közös önkormányzati hivatal) dolgozója, vagy alkalmazottja, hanem közvetlenül a helyi önkormányzaté – aki a polgármester irányításával végzi a munkáját – úgy fő szabályként lehet önkormányzati képviselő az Mötv. 36. § (1) bekezdés e) pontjában foglaltakra figyelemmel. Természetesen minden egyes konkrét esetben szükséges a közfoglalkoztatott jogállását egyedileg megvizsgálni az összeférhetetlenség meglétének megállapításához.

Az összeférhetetlenségi csoport további esetkörei szerint (Mötv. 36. § (1) bekezdés f)-g) pontok) az önkormányzati képviselő nem lehet más települési önkormányzatnál képviselő; más települési önkormányzatnál polgármester, alpolgármester. E szabályozással összefüggésben fontos kiemelni,

hogy az Mötv. 36. § (1) bekezdése a helyi önkormányzati képviselőkre és egyúttal a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagjára vonatkozó összeférhetetlenségi eseteket tartalmazza. Ezek elsődlegesen mind a települési önkormányzat, mind a vármegyei önkormányzat képviselőire vonatkoznak. Az Mötv. szerint az önkormányzati képviselő (amely lehet települési és vármegyei képviselő), nem lehet „más települési önkormányzatnál képviselő", illetve más települési önkormányzatnál polgármester, alpolgármester. E rendelkezés megfogalmazásánál a „más" kifejezés az azonos önkormányzati típusba tartozó összeférhetetlenséget fogalmazza meg, tehát a 36. § (1) bekezdésében meghatározott „önkormányzati képviselő" alapesetben települési önkormányzati képviselőként másik települési önkormányzatnál nem lehet képviselő, valamint polgármester, alpolgármester. A rendelkezés – azaz az Mötv. 36. § (1) bekezdés f) és g) pontja – a vármegyei önkormányzatok esetén azt jelenti, hogy az önkormányzati képviselő (itt vármegyei önkormányzati képviselő) másik vármegyei önkormányzatnál nem lehet képviselő, továbbá vármegyei önkormányzatnál közgyűlési elnök, alelnök.

Ezt az értelmezést támasztja alá az Mötv. 36. § (2) bekezdése, amely külön kimondja, hogy a települési önkormányzati képviselő (itt nem az önkormányzati képviselő fogalmat használja a jogszabály), nem lehet a vármegyei közgyűlés elnöke, alelnöke, főpolgármester, főpolgármester-helyettes). Utalni kell arra, hogy a főváros tekintetében is változott a szabályozás a választási szabályok módosulása miatt, így a fővárosi kerületi önkormányzati képviselő csak akkor lehet egyidejűleg a fővárosi közgyűlésnek is tagja, ha a kerületi önkormányzati képviselői mandátumát egyéni választókerületben szerezte.

A **harmadik nagy összeférhetetlenségi csoportot az egyéb összeférhetetlenségi okok alkotják** (gazdasági és médiával kapcsolatos esetkörök). A gazdasági összeférhetetlenség keretében az Mötv. (36. § (1) bekezdés h) pontja) 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 – kivéve, ha a gazdasági társaság legfőbb szerve a képviselő-testület –,** tagja**,** személyes közreműködője, képviselet ellátására jogosultja. Ez igen tág körben határoz meg összeférhetetlen helyzetet, így a legfőbb szerv, az ügyvezetés az egyes gazdasági társaságok esetében igen eltérő lehet, még adott gazdasági társasági formán belül is. E szabályozással azonban biztosítható, hogy ne a pozíció elnevezése, hanem tartalma legyen az irányadó az összeférhetetlenség meghatározásánál. A fentiekkel kapcsolatban hangsúlyozni kell, hogy a „gondolatjeles" részben szereplő kivétel csak a gazdasági társaság legfőbb szervére vonatkozik (ha a képviselő-testület a legfőbb szerv), a többi megjelölt pozíció (pl. személyes közreműködő, képviselet ellátására jogosult) minden gazdasági társaság esetén összeférhetetlen. Szükséges utalni arra, hogy az „ügyvezetésének tagja" ugyan kikerült a szabályozásból, de ez nem jelenti azt, hogy ez a pozíció már nem összeférhetetlen, ugyanis e tisztség személyes közreműködést igényel, illetve általános képviseleti jogosultsággal jár együtt, így a szabályozás e részelemei alapozzák meg az összeférhetetlenséget. A gazdasági összeférhetetlenségre vonatkozó szabályozás sajátossága, hogy az egyes összeférhetetlenségi esetek megállapításakor nemcsak az önkormányzati jog, hanem a polgári jog – ezen belül a gazdasági társaságokra vonatkozó – szabályait[34] is figyelembe kell venni. Mindezek mellett az összeférhetetlenségi helyzet a gazdasági társaság alapító okirata, egyéb dokumentumai, illetve az érintett képviselő munkaszerződése alapján vizsgálható. Az összeférhetetlenségi okok egyedi vizsgálatakor – a jogszabályokon túl – tehát kiemelten fontos a társasági szerződés, alapító okirat tanulmányozása, a képviselőnek vagy polgármesternek a gazdasági társaságban betöltött tényleges szerepének pontos azonosítása, megállapítása. Kiemelten szükséges a figyelmet felhívni arra, hogy a törvényi szabályozás igen széles mozgásteret hagy a társaság döntéshozóinak akár a személyes közreműködő, akár a képviseleti jog tekintetében. Így a korábbi szabályozással ellentétben a társasági okiratok ta-

34 Ptk-. Harmadik könyv, Harmadik rész

nulmányozása nélkül nem lehet megállapítani, hogy pl. a felügyelőbizottsági tagság eredményez-e összeférhetetlenséget. Figyelemmel arra, hogy a helyi önkormányzat által alapított gazdasági társaságok esetén gyakran kaptak szerepet az önkormányzati képviselők a társaság felügyelő bizottságában, a képviselő-testületnek körültekintően kell eljárnia a felügyelőbizottság szerepének meghatározásakor, amennyiben a jelzett gyakorlatot folytatni kívánja.

A médiumok befolyásoló erejének növekedésével egyre nagyobb szükségként jelentkezett, hogy **a médiatartalmakat meghatározó pozíciók összeférhetetlenek legyenek a képviselői tisztséggel**. Az Mötv. - igazodva a médiatartalmak „határtalanságához" - nem csak a helyi kör pozícióit teszi összeférhetetlenné, és ekkor sem a konkrét elnevezések, hanem a hatáskörök oldaláról szabályoz. E szerint **az önkormányzati képviselő nem lehet médiatartalom-szolgáltató természetes személy, jogi személy, valamint gazdasági társaság legfőbb szervének, ügyvezetésének tagja, személyes közreműködője, képviselet ellátására jogosultja**. A fentiek kapcsán röviden utalni kell az összeférhetetlenség megítéléséhez szükséges, a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvényben (a továbbiakban: Médiatv.) megjelölt lényeges fogalmakra, tekintve, hogy az Mötv. médiaszolgáltatással kapcsolatos összeférhetetlenségi szabályainak értelmezéséhez e törvényben foglalt értelmező rendelkezések nyújtanak segítséget. A Médiatv. szerint **médiatartalom:** valamennyi médiaszolgáltatás, valamint sajtótermék által kínált tartalom; **médiaszolgáltató:** az a természetes vagy jogi személy, aki vagy amely szerkesztői felelősséggel rendelkezik a médiaszolgáltatás tartalmának megválasztásáért, és meghatározza annak összeállítását. A szerkesztői felelősség a médiatartalom kiválasztása és összeállítása során megvalósuló tényleges ellenőrzésért való felelősséget jelenti, és nem eredményez szükségszerűen jogi felelősséget a médiaszolgáltatás tekintetében.

Az Mötv. rendelkezéseinek a hivatkozott értelmező rendelkezésekkel való egybevetéséből kitűnik, hogy az összeférhetetlenségi okok felsorolásakor a jogalkotó a médiaszolgáltatás tartalmának meghatározásában az Mötv. idézett pontjában felsorolt minőségben részt vevőket kívánta a helyi képviselői, polgármesteri tevékenységgel összeférhetetlennek minősíteni. A fentiek alapján alapvetően **a szerkesztői, illetve a tartalom meghatározásra befolyással bíró egyéb** – igen széles skálán mozgó – **pozíciókat** kell összeférhetetlennek tekintenünk.

A kiadói, így a felelős kiadói tevékenység - a kiadó fogalmára is figyelemmel - álláspontunk szerint nem tartozik a képviselői összeférhetetlenséget eredményező okok közé. Ugyanez azonban nem mondható el az egyéni vállalkozó média tulajdonosra, ha médiatartalom-szolgáltatónak is minősül, ezért szerkesztői felelősséggel rendelkezik a médiaszolgáltatás tartalmának megválasztásáért, és annak összeállításáért, mely tevékenység összeférhetetlen a helyi képviselői státussal.

Természetesen minden egyes esetben külön vizsgálandó például a felelős kiadói tevékenység és a szerkesztői felelősség konkrét tartalma, személyhez (tulajdonoshoz, kiadóhoz, más személyhez, stb.) kötődése, és ennek ismeretében hozható döntés a képviselő összeférhetetlenségének kérdésében.

Az összeférhetetlenség mellett szükséges szólni a hasonló funkciót betöltő, de lényeges eltérést mutató jogintézményről, a **méltatlanságról**. A legfontosabb különbség az, hogy míg az **összeférhetetlenségre általában jellemző, hogy az azt megalapozó ok (helyzet) megszüntetésének lehetősége az érintett hatalmában áll** (reparálható helyzet) – tehát eldöntheti, hogy megszünteti-e azt vagy a képviselői tisztségét áldozza fel – addig **a méltatlanság jellemzően objektív alapú jogintézmény. A méltatlansági helyzet beállta** (jellemzően nem reparálható helyzettel) **együtt jár a képviselői tisztség megszűnésével.**

Méltatlanság esetén **a képviselő-testület határozatával (aktív közreműködéssel) szünteti meg a méltatlanná vált képviselő megbízatását**. Az egyik ilyen esetkör az, amikor a képviselőt

megbízatásának ideje alatt – a mentesítésre tekintet nélkül – **szándékos bűncselekmény miatt jogerősen szabadságvesztésre ítélték**. E törvényhely alapján véleményünk szerint a következő feltételek szükségesek a méltatlanság kimondásához:

a) jogerős ítélet,

b) a jogerős ítéletnek a polgármesteri (képviselői) tisztség (megbízatás) fennállása alatt kell megszületnie (nem a bűncselekmény elkövetésének időpontja a mérvadó, a nyelvtani és logikai értelmezés is ezt támasztja alá),

c) kizárólag szándékos bűncselekmény alapozza meg a méltatlanságot,

d) szabadságvesztés büntetés kiszabása esetén lehet kimondani (nem szükséges végrehajtandó szabadságvesztés büntetést kiszabni, a felfüggesztett is „elég”).

Határozott álláspontunk, hogy e méltatlansági ok alapján kizárólag az a képviselői megbízatás szüntethető meg, melynek fennállása alatt a jelzett jogerős ítélet megszületett.

A **másik méltatlansági esetkör a köztartozás huzamos fennállása**. Általános társadalmi elvárás, hogy akinek a helyi közügyekre igen jelentős befolyása van, annak ne állhasson fenn tartósan köztartozása. Méltatlanná válik tisztségére az a képviselő, akinek **az állammal, önkormányzattal szemben** – a lehetséges jogorvoslati eljárások kimerítését követően – **köztartozása áll fenn**, és azt az erről szóló értesítés kézhezvételétől **számított hatvan napon belül** – részletfizetés vagy fizetési halasztás esetén az ezt engedélyező határozat rendelkezéseinek megfelelően – nem rendezi. (Mötv. 38. § (1) bekezdés d) pont). A mondat egyszerű nyelvtani értelmezéséből egyértelműen következik, hogy a köztartozás tekintetében a jogalkotó nem kívánta szabályozni a köztartozás létrejöttének időpontját. Az keletkezhetett a képviselővé választást megelőzően vagy azt követően. A méltatlansági ok akkor áll be, ha a köztartozás a képviselői megbízatás alatt jogerősen fennáll, és az erről szóló értesítést követően a képviselő a fizetési kötelezettségének a törvényi hatvan napos határidőben nem tett eleget (kivéve a részletfizetési vagy fizetési halasztás esetét).

Hangsúlyozni kívánjuk, hogy az Mötv. 38. § (1) bekezdés d) pontjában írtakat a törvény szövegének megfelelően, következetesen szükséges értelmezni. Amíg az ott írt feltételek (a tartozás jogerős, a felszólítás megtörtént, halasztási, részletfizetési határidő nem járt le, 60 nap a fizetésre felszólítástól nem telt el) mindegyike nem teljesül, addig méltatlansági eljárás nem indítható a képviselővel szemben. Amikor valamennyi feltétel teljesül, akkor a képviselőnél beáll a törvényben írt méltatlansági ok. Hangsúlyozni kell, hogy a feltételeknek a méltatlanságról szóló döntés időpontjában is fenn kell állnia (vagyis a köztartozásnak is!).

Az idézett rendelkezésben (Mötv. 38. § (1) bekezdés d) pont) a jogalkotó – értelemszerűen – nem sorolhatta fel a köztartozásokkal kapcsolatos különböző eljárások eltérő tartozási típusoktól függő különböző értesítési formáit. Ezért alkalmazta az „erről szóló értesítés” köznyelvben és a jogi szaknyelvben egyaránt elfogadott, értett formulát. Ezen az adott köztartozással kapcsolatos eljárási típusnak megfelelő formát, kvázi a köztartozás megfizetésére szóló felszólítást kell érteni. A képviselő huzamosabb ideje meglévő, majd elévült tartozása esetén véleményünk szerint, amennyiben a d) pontban írt feltételek a képviselő e minőségének ideje alatt bekövetkeztek, úgy a köztartozás elévülése ellenére megfontolandó, hogy a bizottság az Mötv. 36. § (1) bekezdés első fordulata alapján összeférhetetlenségi eljárást indítson. A bizottság feladata, hogy mindennek részleteit feltárja, és erről javaslatával együtt a képviselő-testületet tájékoztassa, döntési javaslatot tegyen.

Fontos követelmény, hogy a köztartozás fennállása (illetve az, hogy az érintettnek nincs köztartozása) ellenőrizhető legyen. Ennek biztosítására szolgál az Mötv. 38. § (4) bekezdésében foglalt szabályozás, mely szerint **az önkormányzati képviselő megválasztásától számított harminc napon**

belül köteles kérelmezni felvételét az adózás rendjéről szóló[35] törvénybe meghatározott köztartozásmentes adózói adatbázisba (Mötv. 38. § (4) bekezdés első mondat).

A köztartozásmentes adózói adatbázis az állami adóhatóság honlapján található közhiteles nyilvántartás. Az adatbázis nyilvános, ezért ahhoz bárki – így a képviselő/polgármester, a képviselő-testület és a kormányhivatalok tagjai is – szabadon hozzáférhetnek. Az adatbázisba történő felvételt a képviselő (és a polgármester is) a kizárólag elektronikus úton benyújtható KOMA nyomtatványon kérheti. A tárgyhónap utolsó napjáig beérkezett kérelem alapján legkorábban a beadást követő hónap 10. napjáig lehet bekerülni az adatbázisba, abban az esetben, ha a kérelmező a felvételi feltételeknek megfelel.

A felelősségteljes képviselői magatartáshoz hozzátartozik, hogy a képviselő önállóan kezdeményezze a felvételi eljárást. (Megjegyezzük, hogy az adatbázisba történő felvétel kérelmezése nemcsak a képviselők számára előírás, hanem a nem képviselő bizottsági tagok, valamint a polgármesterek esetében is.) Hangsúlyozzuk, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) csak a hozzá kérelemmel forduló személyek tekintetében köteles az adatnyilvántartásba-vételi eljárást lefolytatni, illetve a feltételeknek való megfelelés esetén a nyilvántartásba-vételről a kérelmezőnek igazolást kiadni. A NAV nem felelős sem a kérelem benyújtásáért, sem az adatbázisba való felvételről szóló igazolás kellő határidőben történő beszerzéséért. Nincs a képviselő tekintetében erre irányuló felszólítási és egyéb kötelezettsége. A képviselő felelős az Mötv.-ben számára előírt határidő megtartásáért, az igazolásnak a képviselő-testület részére történő átadásáért. A NAV kötelezettsége álláspontunk szerint az adatbázisba történő felvétel tekintetében a kellően gyors, szakszerű ügyintézésre terjed ki.

Az Mötv. 38. § (4) bekezdése konkrét rendelkezést nem tartalmaz arra nézve, hogy mit kell tenni, ha **a képviselő nem kezdeményezi a köztartozásmentes adatbázisba történő felvételt**. Ennek az az oka, hogy az igazolás bemutatásának a hiánya önmagában még nem alapozza meg a méltatlanságot. Ugyanakkor a törvény egyéb szabályai útmutatást adnak az ilyen esetben teendőkre. Az Mötv. már ugyanebben a bekezdésben képviselői kötelezettségként előírja, hogy a képviselő az ott megjelölt határidőig köteles a képviselő-testületnél igazolni az adatbázisba történt felvételét. A gyakorlatban ez az igazolásnak a képviselő-testület által az összeférhetetlenségi ügyek vizsgálatával megbízott bizottságnak (e fejezetben a továbbiakban: bizottság) történő benyújtásával történik. Amennyiben erre nem került sor, úgy a bizottság feladata, hogy határidő tűzésével felhívja a képviselőt a kötelezettsége teljesítésére. Ha a képviselő a felhívásnak sem tesz eleget, a bizottság az Mötv. 38. § (5) bekezdése, valamint az itt hivatkozott 37. § (2)-(7) bekezdése alapján lefolytatja a méltatlansági eljárást (meghallgatja a képviselőt, adatokat szerez be, stb.), és erről előterjesztésben tájékoztatja a képviselő-testületet. Amennyiben beigazolódik, hogy a képviselőnek köztartozása áll fenn, a bizottság kezdeményezi a méltatlanság megállapítását. Ha köztartozás fennállta nem igazolható, abban az esetben a bizottság az igazolás benyújtásának elmulasztása miatt az Mötv. 33. §-a alapján a képviselő-testületnél indítványozhatja a képviselő tiszteletdíjának, költségtérítésének megvonását. A testület az ezzel kapcsolatos döntésével egyidejűleg megfelelő határidő meghatározása mellett kötelezheti a képviselőt az igazolás bizottságnak történő bemutatására. Álláspontunk szerint az igazolás bemutatásának a testületi felhívás ellenére történő elmulasztása esetén megfontolás tárgya lehet, hogy a bizottság saját hatáskörben megindítja az Mötv. 36. § (1) bekezdés első fordulatában írt összeférhetetlenségi okra tekintettel a képviselővel szembeni összeférhetetlenségi eljárást. Amennyiben ennek során sem tisztázódik a képviselő köztartozással kapcsolatos helyzete, javaslatot tesz a bizottság a képviselő-testületnek a méltatlanság megállapítására. Összességében tehát, álláspontunk szerint az Mötv. jelenlegi szabályozása lehetőséget biztosít a képviselő-testületnek arra, hogy

35 Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (a továbbiakban: Are)

a társadalom által elvárt követelményeknek érvényt szerezzen, a képviselőket rábírja a közbizalom követelményeinek megfelelő tevékenységre, vagy eltávolítja a társadalmi normáknak meg nem felelő képviselőt a testület tagjai sorából.

Az Mötv. szerint az önkormányzati képviselő az adatbázisba történő felvételére irányuló **kérelme benyújtásának hónapját követő hónap utolsó napjáig köteles a képviselő-testületnél igazolni az adatbázisba való felvételének megtörténtét** (Mötv. 38. § (4) bekezdés második mondat). Álláspontunk szerint ezt csak az adóhatóság adatbázisba történt felvételéről szóló döntésével, az erről szóló igazolással teheti meg. A törvény ugyanis egyértelműen előírja a NAV igazolás kötelezettségét, és nem engedi meg helyette az érintett részéről ilyen tartalmú nyilatkozat tételét, és a testület részéről annak elfogadását. Garanciális jelentőségű, hogy csak a nyilvántartást vezető hatóság igazolása alapján kerülhessen sor mind az adatbázisba történt felvétel képviselő-testületnél történő igazolására, mind pedig az érintett adatbázisból való törléséről a testület tájékoztatására. Az adatbázis nyilvánossága ellenére e kötelezettség teljesítésének nem tekinthetjük a NAV igazoláson kívüli – akár az adatbázison alapuló – informálódást, tájékozódást.

Fontos kiemelni, hogy az Mötv. hivatkozott rendelkezése a képviselő számára írja elő azt a kötelezettséget, hogy a megjelölt határidőig igazolja az adatbázisba történt felvételét. E jogszabályi rendelkezésből nem következik az esetleges képviselői köztartozással kapcsolatosan egyes képviselő-testületek, bizottságok által igényelt, szükségesnek tartott azon felhatalmazás, hogy a testület a képviselő tartozását annak konkrét tartalmát érintően vizsgálhassa. Erre tekintettel álláspontunk szerint a NAV jogszerűen nem bocsát adatokat a képviselő-testület részére a köztartozás konkrét tartalmát illetően.

Amennyiben az állami adóhatóság az adatbázisba történő **felvételt követően megállapítja, hogy az önkormányzati képviselő az adatbázisba történő felvétel feltételeinek nem felel meg, az adatbázisból törli, amelyről írásban értesíti a képviselő-testületet és a kormányhivatalt** (Mötv. 38. § (4) bekezdés harmadik mondat). Ezen értesítés természetesen még nem jelenti eleve a méltatlan helyzet beálltát, de mindenképp külön vizsgálatot igényel.

Az adatbázisba felvett adózókra vonatkozóan az állami adóhatóság ugyanis minden hónap utolsó napján ellenőrzi a felvétel feltételeinek való megfelelést. Amennyiben hiányosság nem állapítható meg, az adatbázisban történő folyamatos szereplés biztosított. Azonban, ha az adózó a hónap utolsó napján az adatbázisba kerülés feltételeinek nem felel meg, a következő havi adatbázisban nem szerepelhet, az adóhatóság törli az adatbázisból. **Hiánypótlásra felszólítás** esetén, ha a hiányosságok pótlása az előírt határidőre megtörténik és a hónap utolsó napján is megfelel a felvételi feltételeknek, a képviselő (adózó) a következő hónapban visszakerül az adatbázisba. **Törlésről szóló értesítés esetén** a hiányosságok pótlása mellett újra be kell nyújtani a KOMA nyomtatványt, annak érdekében, hogy az adózó ismételten szerepelhessen az adózói adatbázisban. Az Mötv. a fentiekkel összhangban kötelező feladatot határoz meg az adóhatóság számára. Mégpedig azt, hogy ennek a törlésről szóló értesítésnek egy-egy hiteles másolatát haladéktalanul küldje meg az érintett önkormányzat képviselő-testületének és a kormányhivatalnak. Álláspontunk szerint a törvényben a NAV számára meghatározott kötelező feladatot nem lehet kiváltani azzal, hogy a képviselő-testület hivatala a köztartozásmentes adózói adatbázis lekérdezésével bizonyosodjon meg a méltatlansági eljárás megindításának szükségességéről. Itt hívjuk fel a figyelmet arra, hogy az adatbázisból való törlés önmagában még nem alapozza meg a méltatlanságot. A törlésre egyéb okból is sor kerülhet, amelyet az Mötv. nem minősít méltatlansági okká. Így az adatbázisból való törlés esetén a NAV-tól szükséges információt kérni arról, hogy a törlésre az Mötv.-ben meghatározott ok (köztartozás) fennállása miatt került-e sor. Pozitív válasz esetén kell a méltatlansági eljárást tovább folytatni.

Az Mötv. rendelkezése szerint továbbá méltatlanná válik az a képviselő, akinek **a gazdasági társaságokról szóló törvény rendelkezései alapján a felszámolás során ki nem elégített követelésekért a bíróság jogerősen megállapította a felelősségét** és a bírósági határozat szerinti **helytállási kötelezettségét nem teljesítette**, illetve aki a vele szemben megindított bírósági eljárást lezáró **jogerős bírósági döntés végrehajtását akadályozza**, vagy azt **neki felróható módon elmulasztja**.

Az **összeférhetetlenséget a méltatlansággal közvetlenül összeköti a következő pont, mely szerint** az **a képviselő, aki a vele szemben fennálló összeférhetetlenségi okot nem hozza képviselő-testület tudomására**, méltatlan az önkormányzati képviselői megbízatás betöltésére, és tisztségét meg kell szüntetni. Itt kívánunk utalni arra, hogy aki bizonytalan annak megítélésében, hogy valóban összeférhetetlen helyzetben van-e, inkább jelezze a dilemmáit, így mód van a kérdés tisztázására akár összeférhetetlenségi eljárás keretében. Arra ugyanis nem lehet hivatkozni, hogy a képviselő nem volt tisztában azzal, hogy az adott pozíció, megbízatás összeférhetetlen a tisztséggel, mert a törvényszöveg lényegében objektív felelősséget állapít meg. Így nincs relevanciája annak, hogy az érintett szándékosan nem tájékoztatta a képviselő-testületet, vagy azért mulasztott, mert nem volt tisztában a törvényi szabályozással.

Az Mötv. a **méltatlan helyzetek mielőbbi felszámolása** érdekében **tájékoztatási kötelezettséget ír elő.** A képviselő **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**. A rövid határidő és a kormányhivatal egyidejű tájékoztatása egyrészt a jogbiztonságot, másrészt a helyzet gyors, mielőbbi rendezésének lehetőségét szolgálja.

Szintén garanciális szabály, csak a másik – ítélkezői – oldalról szolgál biztosítékul az, hogy a büntetőeljárásról szóló törvényben foglaltakra figyelemmel **az eljáró bíróság az önkormányzati képviselő bűnösségét megállapító jogerős ítélet meghozataláról haladéktalanul tájékoztatja a képviselő-testületet és a kormányhivatalt**.

5.1.5. Az összeférhetetlenségi (méltatlansági) és a vagyonnyilatkozat-tételi eljárás

A képviselői tisztség közbizalmi jellegéről már esett szó, de itt is ki kell emelni, hogy az összeférhetetlen helyzetet elsősorban magának a képviselőnek kell elkerülnie, illetve megszüntetnie. Az Mötv. elsődlegesen **az önkormányzati képviselőre ruházza annak a felelősségét, hogy az összeférhetetlenséget megalapozó helyzetet a megválasztásától vagy az ok felmerülésétől számított harminc napon belül megszüntesse**.

A gyakorlati tapasztalatok során felmerült (főleg társasági jogban), hogy van olyan összeférhetetlen helyzet, amely **30 nap alatt nem szüntethető meg**. Ilyen esetben, ha **a képviselő minden tőle telhetőt megtesz az összeférhetetlen helyzet felszámolására, akkor a törvényi szabályozás ezt az összeférhetetlenség megszűntetésével egyenértékűnek fogadja el**. Az Mötv. rögzíti, hogy amennyiben jogszabályban meghatározottak szerint nem lehetséges az összeférhetetlenségi ok alapjául szolgáló jogviszony harminc napon belül történő megszüntetése, akkor az önkormányzati képviselő által tett és a jogviszony megszüntetéséről szóló, az arra jogosult által írásban megerősített lemondó nyilatkozatának az SZMSZ-ben meghatározott bizottságnak történő átadását az összeférhetetlenség megszüntetésének kell tekinteni.

Az Mötv. meghatározza azt az eljárásrendet is, amelyet akkor kell alkalmazni, ha **az önkormányzati képviselő az összeférhetetlenség felszámolására vonatkozó kötelezettségének nem tesz eleget**. **Ekkor bármely önkormányzati képviselő vagy bizottság indítványára** – az összeférhetetlenséggel kapcsolatos feladatokat ellátó bizottság javaslata alapján – **a képviselő-testület**

a következő ülésén, legkésőbb az összeférhetetlenség megállapításának kezdeményezését követő harminc napon belül határozattal megállapítja az összeférhetetlenség alapjául szolgáló körülmények fennállását, és kimondja az összeférhetetlenséget. A képviselő-testület határozatát az önkormányzati képviselőnek és a kormányhivatalnak kézbesíteni kell.

Az ilyen ügyek társadalmi, politikai súlyát jól jellemzi, hogy **az összeférhetetlenségi, méltatlansági és vagyonnyilatkozati ügyekben való döntés a képviselő-testület át nem ruházható hatásköre,** illetve ezen ügyekben zárt ülésen, minősített többséggel szükséges dönteni.

A **jogorvoslat garanciáit** teremti meg az Mötv. 37. § (4) és (5) bekezdéseiben található szabályozás, melyek alapvető és egyértelmű tartalommal bírnak. Ezek szerint a képviselő az összeférhetetlenségét, a tisztsége megszűnését megállapító **képviselő-testületi határozatot a határozat közlését követő öt napon belül a közigazgatási ügyben eljáró bíróság előtt támadhatja meg.** A keresetlevelet a bíróságnál kell benyújtani.

Előfordulhat, hogy **az összeférhetetlenségi eljárásban a képviselő-testület a törvényi kötelezettség ellenére nem hoz döntést, vagy döntése nem felel meg a törvényi követelményeknek**. Ebben az esetben az önkormányzati képviselő összeférhetetlenségének a kimondását a kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított öt napon belül kérheti a közigazgatási ügyben eljáró bíróságtól.

Az Mötv. alapján **a kormányhivatalnak** – külön szabályozott (törvényességi felügyeleti jellegű) eljárás keretében – **biztosít kezdeményezési lehetőséget**. E szerint **a kormányhivatal a közigazgatási ügyben eljáró bíróságnál kezdeményezheti az önkormányzati képviselő összeférhetetlenségének a kimondását**, ha a képviselő-testület **nem dönt** az összeférhetetlenségről **vagy döntése jogszabálysértő**. Lényeges kiemelni, hogy a kormányhivatal bírósági eljárást perbeli jogképesség hiányában nem a képviselő-testülettel szemben indítja meg. A per tárgya a képviselő személyéhez kötődő közhatalmi megbízatás jogszerűségének vagy törvényellenességének megállapítása. Erre tekintettel a keresetet is a képviselővel, mint személyében érintettel szemben kell benyújtani a bírósághoz, hisz az ő képviselői megbízatása összeférhetetlenségének kimondása a kereseti cél.

A bíróság eljárására a 37. § (6) bekezdésben vonatkozókat kell alkalmazni. Az Mötv. szerint a bíróság a keresetlevél bírósághoz érkezésétől számított tizenöt napon belül tanácsban határoz, határozata ellen a határozat közlését követő nyolc napon belül van helye fellebbezésnek. A fellebbezésről a bíróság annak a bírósághoz érkezésétől számított tizenöt napon belül határoz. A bíróság döntése ellen nincs helye perújításnak.

Szintén a jogbiztonságot szolgálja és számos korábbi gyakorlati tapasztalat indokolta, hogy **az önkormányzati képviselői megbízatás megszűnésének pontos időpontját is konkrétan rögzítse az Mötv**. E szerint, a képviselő tisztsége az összeférhetetlenséget megállapító határozat meghozatalát követő napon szűnik meg, ha a határozatot bíróság előtt nem támadták meg. Ha az összeférhetetlenséget a bíróság állapította meg, az önkormányzati képviselő tisztsége a bírósági döntés jogerőre emelkedését követő napon szűnik meg.

A **méltatlansági helyzet beálltának megállapítására nincs szükség külön eljárásrend bevezetésére**, hiszen itt is alapvetően a képviselő-testületnek kell eljárnia és **alkalmazhatók az összeférhetetlenségi eljárás fentebb bemutatott szabályai.** Ezt rögzíti is az Mötv. 38. § (5) bekezdése.

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 vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség. A képviselőnek

– a vele közös háztartásban élő házas- vagy élettársának, valamint gyermekének – megválasztásakor és minden év januárjában vagyonnyilatkozatot kell tennie. Ennek elmulasztásához maga az Mötv. fűz konkrét, szigorú szankciót, amikor kimondja, hogy a **vagyonnyilatkozat tételének elmulasztása esetén – annak benyújtásáig – az önkormányzati képviselő e tisztségéből fakadó jogait nem gyakorolhatja, tiszteletdíjat, természetbeni juttatást, költségtérítést nem kaphat**. Az Mötv. rögzíti, hogy **a képviselő vagyonnyilatkozata** – az ellenőrzéshez szolgáltatott azonosító adatok kivételével – **közérdekből nyilvános**, azonban a képviselő hozzátartozójának nyilatkozata nem nyilvános, abba csak a vagyonnyilatkozat-vizsgáló bizottság tagjai tekinthetnek be ellenőrzés céljából.

Fontosnak tartjuk felhívni a figyelmet, hogy a 2024-es önkormányzati választáson újra választott, valamint a meg nem választott korábbi képviselőknek (és hozzátartozóiknak) a korábban tett vagyonnyilatkozatukat vissza kell adni. A különbség közöttük annyiban van, hogy a meg nem választott korábbi képviselőnek haladéktalanul, míg az újra választott képviselőnek (és hozzátartozójának) az új vagyonnyilatkozata benyújtását követően kell a korábbi nyilatkozatát visszaadni (Mötv. 39. § (3) bekezdés).

A vagyonnyilatkozatok nyilvántartása**, ellenőrzése, vagyonnyilatkozattal kapcsolatos eljárás és a képviselő-testület tájékoztatása az erre kijelölt (vagyonnyilatkozat-vizsgáló) bizottság feladata**. A vagyonnyilatkozattal kapcsolatos eljárást – akár az összeférhetetlenségi eljárást – a vagyonnyilatkozat-vizsgáló bizottságnál bárki kezdeményezheti. Az eljárás eredményéről a vagyonnyilatkozat-vizsgáló bizottság tájékoztatja a soron következő ülésen a képviselő-testületet.

5.1.6. A nem képviselő bizottsági tagra vonatkozó rendelkezések

A nem képviselő bizottsági tag megbízatása kizárólag a képviselő-testülettől függ, hiszen a képviselő-testület **a bizottság személyi összetételét, létszámát a polgármester előterjesztésére bármikor megváltoztathatja**.

A bizottság nem képviselő tagja alapvetően a választott képviselővel megegyező jogokkal és kötelezettségekkel rendelkezik. A rá irányadó szabályokat, azok szigorát és tartalmát is a képviselőre vonatkozó szabályozás alapján, utaló jelleggel határozta meg az Mötv. Így a nem képviselő bizottsági tag is esküt tesz megválasztását követően – a képviselőre irányadó szöveggel –, és erről okmányt ír alá.

Amellett azonban, hogy nem képviselő bizottsági tagra a képviselőre vonatkozó összeférhetetlenségi és méltatlansági szabályokat kell alkalmazni, lényeges különbség mutatkozik az eljárásrend és a jogkövetkezmények tekintetében. Mivel a nem képviselő bizottsági tag a képviselő-testülettel az említett sajátos viszonyban áll, az összeférhetetlen helyzet meg nem szüntetése, vagy a méltatlanság beállta esetén a hosszabb és jogorvoslati lehetőséget is biztosító eljárás helyett az Mötv. azt mondja ki, hogy ilyen esetben a bizottsági tagságot kell megszüntetni. E döntés ellen nincs helye jogorvoslatnak, ami érthető, hiszen a képviselő-testület bármikor – minden külön ok nélkül is – megszüntetheti a bizottsági tagságot.

További fontos rendelkezés, hogy a nem képviselő bizottsági tagra a képviselők tiszteletdíjára, természetbeni juttatására, költségtérítésére vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni (Mötv. 40. § (4) bekezdés).

5.2. A KÉPVISELŐ-TESTÜLET

A népszuverenitáson nyugvó önkormányzati igazgatás lényegéből következik, hogy a szervezeti rendszeren belül kiemelkedő szerepe van a képviselő-testületnek. A helyi **választópolgárok önkormányzáshoz való jogukat a – közvetlen és titkos szavazással megválasztott - képviselő-testület útján, közvetett módon gyakorolják**. A képviselő-testület munkáját ezért a lehető legátfogóbban

hatja át a **nyilvánosság** és a **demokratizmus,** biztosítva a választópolgárok részvételét közügyeikben, érdekvédelmükben. A **képviselő-testület** – az Alaptörvény és az Mötv. rendelkezése szerint – **az önkormányzati feladat- és hatáskörök címzettje**, a helyi önkormányzat legfőbb döntéshozó szerve. A közhatalom gyakorlója, e körben jogszabályt, **önkormányzati rendeletet alkothat.** A szabályozási jogkörön túl **a képviselő-testület egyedi ügyekben is dönthet. A képviselő-testület primátusát biztosítják a fenti rendelkezések, amelyek alapján a helyi közösség meghatározó kérdéseiben a képviselő-testület rendelkezik döntési jogkörrel. Diszkrecionális jogkörében dönthet arról is, hogy egyes hatásköreit átruházza a törvényben meghatározott szerveire, de a helyi önkormányzás szempontjából meghatározó kérdésekben ezt a jogot kizárja az Mötv., és az ágazati törvények számára is lehetőséget biztosít arra, hogy hatáskörök átruházását megtiltsa (Mötv. 41.-42. §).** Jelezni kívánjuk, hogy e kérdésekkel az előző fejezetekben részletesebben foglalkoztunk.

Szükséges kiemelni, hogy a helyi önkormányzás a tartalmi megközelítésen túl **jogok és kötelezettségek gyakorlását, teljesítését is jelenti,** melyhez a Ptk. szabályai szerint **jogképesség szükséges**. Ennek megfelelően az Mötv. 41. § (1) bekezdése rögzíti, hogy **a helyi önkormányzat jogi személy** és rá a Ptk. jogi személyekre vonatkozó rendelkezéseit az Mötv.-ben szabályozott eltérésekkel kell alkalmazni. A fentiekhez kapcsolódva az Mötv. idézett szakasza azt is rögzíti, hogy a **képviselő-testületet a polgármester, a vármegyei közgyűlés elnöke, a főpolgármester képviseli.** A törvényes képviseletre történt felhatalmazás azt jelenti, hogy nincs szükség külön döntésekre ahhoz, hogy a képviselő-testületet a polgármester képviselhesse. A törvényes képviselet ugyanakkor

nem értelmezhető úgy, hogy törvényes képviselőként a polgármester eljárhat testületi döntés nélkül a testület feladat- és hatásköreiben. Ha ezt tenné, akkor az a testület hatásköreinek elvonását jelentené. A polgármester törvényes képviseleti feladatainak gyakorlásával mást is megbízhat.

Az önkormányzatiság elvéből fakadóan **az Mötv.** nem kívánta az önkormányzás minden jogintézményének, így a képviselő-testület működésének minden részletét meghatározni, csupán **az alapvető szervezeti és működési szabályokat, kereteket adja meg**. Törvényi kötöttség a képviselő-testület működése részletes szabályainak megalkotása, felülvizsgálata, valamint a szabályzat rendeleti formába való öntése. A rendeleti forma kötöttsége lényeges garanciája a demokratikus működésnek, a széles körű nyilvánosságnak. Ennek megfelelően a képviselő-testület **az SZMSZ-ben** szabályozhatja a törvény által nem nevesített részleteket, azokat a kérdéseket, melyekhez nem tartozik végrehajtási **részletszabály**, illetve azon kérdésekben, amelyekben alternatív megoldást tesz lehetővé a jogszabály és felhatalmazza a testületet az eltérésre.

5.2.1. A képviselő-testületi ülés előkészítésével kapcsolatos feladatok

A képviselő-testület **alakuló ülést**, **rendes** (**előre tervezett)** vagy **rendkívüli testületi ülést** tart.

A képviselő-testület **az alakuló ülését a választás eredményének jogerőssé válását követő tizenöt napon belül** tartja meg. Az alakuló ülés kötelező napirendje az önkormányzati képviselők és a polgármester eskütétele, az esküokmány aláírása. Ezen túl a képviselő-testület az alakuló, vagy az azt követő ülésen alkotja meg, vagy vizsgálja felül az SZMSZ-t, megválasztja a bizottság(ok) tagjait, az alpolgármester(eke)t, és dönt az alpolgármester(ek) illetményéről, tiszteletdíjáról. Ennek kapcsán indokolt jelezni, hogy az SZMSZ felülvizsgálata minden esetben kötelező, de a képviselő-testület dönthet úgy, hogy nem kívánja módosítani a rendeletet. A figyelmet szükséges felhívni arra, hogy a képviselő-testületnek a felülvizsgálat során kell dönteni arról, hogy a törvényi keretekre is figyelemmel milyen bizottságokat kíván létrehozni, azok milyen létszámmal működnek, hány alpolgármestert választ (egy, a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármester kötelező), az alpolgármester

főállásban, vagy társadalmi megbízatásban látja el feladatait (főállású alpolgármester csak ott választható, ahol a polgármester főállású). Amennyiben a korábbi szabályokon változtat a testület, akkor először módosítani kell az SZMSZ-t és így be kell tartani a jogszabályok kihirdetésére vonatkozó szabályokat. Ezt figyelembe véve rendelkezik úgy az Mötv., hogy a jelzett döntéseket az alakuló, vagy az azt követő ülésen kell meghozni, ugyanis ha például változik a bizottsági struktúra, előbb a rendeletet szükséges módosítani, kihirdetni, így a bizottsági tagok megválasztására csak a következő ülésen kerülhet sor.

A nyilvánosság biztosítása elengedhetetlen része minden képviselő-testületi, **így az alakuló ülések lebonyolításának is**, ezért kizárólag törvény által szabályozott esetekben alkalmazható a nyilvánosság korlátozása vagy kizárása. A képviselő-testületi működés nyilvánossága a garanciája annak, hogy az önkormányzati képviselők az őket megválasztó helyi közösség érdekeinek, a helyi közakaratnak megfelelően járnak el, hoznak döntéseket.

Problémát okozhat, ha az Mötv. által **megjelölt határidőn belül nem kerül sor az alakuló ülésre.** Az alakuló ülés „összehívásának" (polgármesteri jogkör) és „vezetésének" (legidősebb települési képviselő) a korábbi kettéválasztása az ülés előkészítését esetenként hátráltatta, időigényesebbé tette (forgatókönyv készítése, egyeztetések, akadályoztatás stb.). Azzal, hogy az alakuló ülés összehívása és egyúttal vezetése is a polgármester egyszemélyi feladatává vált, a törvényben előírt határidő betarthatósága könnyebben garantálható. Másfelől a polgármester alakuló ülés előkészítésére irányuló tevékenységéért fennálló felelősségét tovább erősíti az Mötv. 132. § (2) bekezdése, amely szerint a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának a célja a polgármester működése jogszerűségének biztosítása is.[36]

A **rendes ülések számáról a képviselő-testület az SZMSZ-ben rendelkezik**, azonban az ülések számának meghatározásánál figyelemmel kell lenni arra, hogy az Mötv. éves szinten **minimum hat testületi ülés megtartását rendeli**. Az **ülések pontos, éves számát számos tényező befolyásolja**, például az önkormányzat nagysága, az, hogy a képviselő-testület minden hatáskörét maga kívánja-e gyakorolni, vagy élve a hatáskör átruházás lehetőségével egyes hatásköröket a polgármesterre, bizottságra testál. Ugyancsak befolyásolja az ülések számát a vállalt feladatok nagyságrendje.

A **rendkívüli testületi ülés** – nevéből következően – **előre nem tervezett.** Az Mötv. rendelkezése szerint **rendkívüli képviselő-testületi ülést kell összehívni,** ha azt a **képviselők egynegyede kezdeményezi,** mégpedig az indítvány benyújtásától számított tizenöt napon belül. Továbbá abban az esetben is kötelezettség ez, amikor azt **a testület bizottsága, a kormányhivatal vezetője indítványozza. Az indítványban nevesíteni kell** 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. Ezek mellett az SZMSZ-ben általános jelleggel rögzíthető, hogy milyen esetekben, milyen feltételek fennállása esetén lehet rendkívüli ülést összehívni.

A helyi önkormányzatok a törvény keretei között **szervezeti és működési rendjük meghatározása során belső szabályozási autonómiával rendelkeznek**, ennek keretében rendkívüli képviselő-testületi ülés összehívásának részletszabályait meghatározhatják. **Az így megalkotott szabályozás azonban nem lehet ellentétes az Mötv.-ben meghatározottakkal.**[37] Itt kívánjuk a figyelmet felhívni arra, hogy az Mötv. a képviselő-testületi ülések rendkívüli összehívásának kérdését az önkormányzat szabályozási autonómiájába utalja, de ezzel együtt a képviselő-testület felelős döntésére bízza a kiszámítható, átlátható, a jogintézmény céljának betöltésére alkalmas, garanciális elemeket

36 A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata, 2014
37 Köf. 5.008/2022/3. számú határozat

is tartalmazó eljárásrend kialakítását. Az ülés összehívásának szabályait, beleértve a soron kívüli ülések rendjét is tehát az SZMSZ-ben olyan módon kell meghatározni, hogy annak alapján a képviselők jogaikat rendeltetésszerűen tudják gyakorolni, és szabályosan megtartható legyen egy - akár rendes, akár rendkívüli - ülés.

Az Mötv. 9. §-ába ütközik minden olyan, a rendkívüli ülésre vonatkozó szabály vagy szabályozás, amely alapján a képviselő-testület tagjai nem tudják betölteni hivatásukat. Ilyen lehet, amikor élve a szabályozás hiányosságával nem kapnak kellő időben tájékoztatást az ülés összehívásáról, vagy nem tudnak a döntéshozatalra felkészülni, mert az ülés napján kapnak csak kézhez nagy terjedelmű és hosszabb felkészülési időt igénylő előterjesztés-tervezeteket.

Rendeltetésellenes joggyakorlást valósít meg az is, ha az SZMSZ-ben foglaltak betartására ugyan formálisan sor kerül, de a jegyzőkönyvből megállapítható, hogy az ülésen megtárgyalt előterjesztések nem indokolták a rendkívüliség elrendelését. Minden olyan rendelkezés, amelynek alkalmazása az adott jogintézmény kiüresedéséhez vezet(het) az ügy összes körülményével egybevetve egyedileg vizsgálandó abból a szempontból, hogy az Mötv. 9. §-ába ütközést megvalósítja-e. A túl általánosan megfogalmazott szabályozás is indokolatlanul nagy mozgásteret biztosíthat, amely az Mötv. 9. §-a mellett, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (1) bekezdésébe foglalt, a jogbiztonság részét képező normavilágosság követelményét is sértheti.

„Nem fogadható el az a szabály, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható”[38].

A Kúria állást foglalt[39] abban a kérdésben is, hogy az SZMSZ rendelkezéseibe ütközően összehívott **képviselő-testületi ülésnek minősül-e az SZMSZ által „ülésszünet”-nek nyilvánított időszakban összehívott rendes ülés**. **A döntés elvi tartalma értelmében a** helyi önkormányzati rendeletben foglaltak a képviselő-testületet is kötik. Az SZMSZ-ben ülésszünetként jelzett időszakra – az SZMSZ szabályaival ellentétesen – rendes ülés nem hívható össze.

A Kúria Önkormányzati Tanácsának abban a kérdésben is állást kellett foglalnia, hogy az **SZMSZ rendelkezéseibe ütközően összehívott képviselő-testületi ülésen elfogadott önkormányzati rendelet érvényesnek tekinthető-e**.

Az eljárási szabályok betartása és az eljárási garanciák érvényesülése a rendeletalkotási eljárás kiszámíthatóságának, észszerű rendben történő lefolytatásának is lényeges feltétele. Részei ennek a képviselő-testületi ülések összehívásának, a lakosság tájékoztatásának, a napirendi javaslatok megfelelő továbbításának, az ülések vezetésének és nyilvánosságának szabályai, csakúgy, mint a megfelelő szavazataránnyal elfogadott rendelet jogszabályokban meghatározottak szerinti kihirdetése. A rendeletalkotási eljárás garanciális szabályainak sérelme az ott elfogadott rendelet közjogi érvénytelenségét vonja maga után.

Ülésszünet idejére – a munkatervben nem tervezett – rendes ülés nem hívható össze, akkor sem, ha a korábbra – a konkrét esetben júniusra – tervezett testületi ülés elmaradt. Rendkívüli ülés összehívására azonban lehetőség van (lett volna) az SZMSZ szerint. Ha az SZMSZ szerint az önkormányzat az év júliusára és augusztusára rendes ülést nem tervezett (ülésszünetet tartott), akkor a képviselő-testület erre az időszakra csak és kizárólag rendkívüli ülést hívhat össze, az SZMSZ szerint. Így amennyiben ebben az időszakban rendes ülés megtartásra kerül sor, az ülésen hozott **valamennyi döntés jogszabálysértő**, az eljárási szabályok betartásának hiánya miatt közjogilag is érvénytelen.

38 42/1997(VII.11.) AB határozat
39 Köf. 5026/2019/4. számú határozat

A Kúria Önkormányzati Tanácsa abban a kérdésben is állást foglalt, hogy az így elfogadott önkormányzati rendelet **közjogi érvénytelensége hogyan orvosolható**.

A Jat. 2. § (4) bekezdése értelmében a jogszabályok megalkotáskor biztosítani kell, hogy a jogszabály megfeleljen az Alaptörvényből eredő formai és tartalmi feltételeknek és a jogalkotás szakmai követelményeinek. Sem az Alaptörvény, sem a Jat, sem a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jszr.) hivatkozott rendelkezései nem teszik lehetővé az önkormányzati rendeletek (és általában a jogszabályok) utólagos megerősítését. Így az önkormányzati rendelet közjogi érvénytelenségének megszüntetése utólagos megerősítéssel nem lehetséges, **a rendeletet a jogalkotási eljárás szabályainak betartásával ismételten meg kell alkotni**.

A rendes testületi ülés előkészítésének szerves része az ülés **napirendi javaslatának elkészítése**, amelyet a polgármester terjeszti a testület elé. A napirendi javaslat összeállítására a munkatervben vagy ütemtervben szereplő feladatok, a törvény által megtárgyalni rendelt kérdések figyelembevételével kerül sor. **A munkatervben, ütemtervben szereplő feladatokat, a törvény által megtárgyalni rendelt témákat a napirendbe mindenképpen szükséges beépíteni**. Az SZMSZ-ben megállapított határidőben beérkezett javaslatokat, önálló indítványokat, interpellációkat ugyancsak figyelembe kell venni a napirend összeállításánál. Rendkívüli ülés esetében a napirendet a rendkívüli ülés megtartására irányuló indítványban szereplő kérdés, kérdések megtárgyalása képezi. Jellemzően a testületek az SZMSZ-ben a rendkívüli ülések napirendjét nem engedik bővíteni, azon csak az összehívásra okot adó kérdés megtárgyalására adnak lehetőséget.

A testületi ülés megtartására **a meghívók és az előterjesztések** kiküldését követően kerül sor. A testületi ülésekre **a meghívandók köréről, a meghívás módjáról az SZMSZ rendelkezik**, rendelkezhet. Számos esetben a meghívandók körének meghatározását az SZMSZ-ek a bizottságokra, előterjesztőkre, polgármesterre bízzák. Általánosságban a meghívotti körről elmondható, hogy a képviselő-testület ülésén jelen vannak a képviselők, a bizottságok nem képviselő tagjai, a jegyző, a napirendi pontok előadói, az SZMSZ-ben megnevezett civil szervezetek képviselői, a település országgyűlési képviselője, az illetékes rendőrkapitány, azon személyek, akiket a polgármester meghív. **Társulásban részt vevő képviselő-testületek** esetében, amennyiben a társulással kapcsolatos téma tárgyalására kerül sor, úgy a társulásban résztvevő további polgármester, polgármesterek és a társulás képviselői is az ülés meghívottjai közé tartozhatnak. **Közös önkormányzati hivatalhoz tartozó testületek** ülésein a közös hivatal jegyzője, aljegyzője vagy megbízottja vesz részt az üléseken.

A **meghívás vonatkozhat bizonyos napirendi pontok megtárgyalásának időtartamára** vagy **a teljes ülés idejére**. A meghívás formailag lehet **írásbeli** vagy **szóbeli**, a szóban történő meghívást általában a rendkívüli ülések esetében alkalmazzák. **Az írásos** meghívó tartalmazza **az ülés helyét, idejét, a napirendi pontokat, ezek tervezett tárgyalási ütemezését, adott napirendi pont előadóját, a meghívottak nevét, a meghívó keltét, a polgármester aláírását, végezetül 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 és ideje, ha a meghívóhoz csatolják az ülés napirendjén szereplő előterjesztések teljes szövegét.

A képviselő-testület munkájának során a nyilvánosság elvének való megfelelés **az ülések megtartásánál is érvényt kell, hogy kapjon**. Ezért a helyi lakosságot is tájékoztatni kell a soron következő – ide nem értve a zárt testületi üléseket – testületi ülés időpontjáról, helyéről, hogy azon a helyi választópolgárok, vagy akár bárki más részt vehessen. E részvétel nem jelenti azt, hogy azon felszólalhat, csupán hallgatóságként van jelen. Természetesen **az ülés vezetője dönthet úgy, hogy**

a jelenlévő választópolgároknak szót ad, ennek eseteiről, rendjéről azonban célszerű az SZMSZ-ben rendelkezni.

5.2.2. Az előterjesztésekre vonatkozó követelmények

Az előterjesztések lehetnek **döntést igénylő javaslatok**, melyek rendeletalkotásra, vagy határozathozatalra irányulnak, **beszámolók**, esetleg **tájékoztató jellegű anyagok**. Az Mötv. az előterjesztésekre formai, tartalmi megkötéseket nem állapít meg, azok mikéntjére sem tartalmaz követelményeket. Az előterjesztésekkel kapcsolatos követelményeket a települések SZMSZ-ei rendezik. Már itt utalunk rá, hogy az Mötv. 48. § (1) bekezdéséből az következik, hogy az önkormányzati döntésnek két típusa van: rendelet, amely jogszabály, illetve határozat, amely lehet egyedi és normatív határozat (e kérdésekkel később részletesen is foglalkozunk).

A Kúria egy döntésében megállapította, hogy az a helyi szabályozás, amely **a „tájékoztatót" egyértelműen a döntési formák közé sorolta**, nem illeszkedett az önkormányzatok döntéshozatali mechanizmusába, illetve a törvényességi felügyeleti, valamint a döntések elleni jogorvoslati rendszerbe sem.[40]

A Kúria igen fontos megállapítást tett, amikor kimondta, hogy „az önkormányzat döntéshozatali eljárásának meghatározása – s ezzel kapcsolatban fennálló önkormányzati autonómia – **a demokratikus döntéshozatali mechanizmus jogszabályi** (önkormányzati rendeletben történő**) rögzítését jelenti, és nem új döntési formát.** [41]

Az önkormányzati rendelet és határozat formájú döntés **(s e két forma alaptörvényi és törvényi meghatározottsága) garanciális jelentőségű a törvényességi felügyelet és az egyéni jogvédelem szempontjából egyaránt**"[42], mivel az Mötv. a „rendelet" alkotmányossági és törvényességi kontrolljáról, valamint a „határozat" törvényszék előtti vizsgálatának kezdeményezéséről szól.[43]

A Kúria egy korábbi határozatában azt is megállapította, hogy a döntési formák meghatározóak azok felülvizsgálhatóságát illetően is, ebből pedig az következik, hogy „a döntési formák meghatározása semmiképpen nem tekinthető törvény által nem szabályozott társadalmi viszonynak, erre az önkormányzat ún. eredeti rendeletalkotói jogköre nem terjed (nem terjedhet) ki". [44]

Az **előterjesztések jelentős részét a bizottságok nyújtják be**, egyes esetekben a bizottság véleményének kikérése nélkül nem is kerülhet sor az előterjesztés benyújtására. A **polgármester, mint előterjesztő** azon kérdésekben nyújt be előterjesztést, melyek jogszabályból, SZMSZ-ből, munkatervből, továbbá a tisztségéből erednek. Előterjesztést nyújthat be **a jegyző is**. Az **előterjesztés összeállítása, elkészítése az előterjesztő feladata, de természetesen a polgármesteri hivatal adja ennek szakmai hátterét**. Külső szakértő igénybevételére is mód van az SZMSZ-ben meghatározottak szerint, vagy a képviselő-testület egyedi döntése alapján. A tervezet sokszorosítását, kiküldését a polgármesteri hivatal végzi. Elterjedt az a gyakorlat, hogy az előterjesztéseket a hivatal csak a jegyző véleményének tervezetre vezetése, vagy tervezethez csatolása után postázza, juttatja el az érintettek részére.

40 Köf. 5.055/2012/8. számú határozat
41 Tilk Péter: Az önkormányzati jogalkotással kapcsolatos szabályozási és gyakorlati problémák, 2018 https://ajk.pte.hu/sites/ajk.pte.hu/files/2021-02/az-onkormanyzati-jogalkotassal-kapcsolatos-szabalyozasi-es-gyakorlati-problemak.pdf
42 Köf. 5.055/2012/8. számú határozat
43 Tilk Péter: Az önkormányzati jogalkotással kapcsolatos szabályozási és gyakorlati problémák, 2018 https://ajk.pte.hu/sites/ajk.pte.hu/files/2021-02/az-onkormanyzati-jogalkotassal-kapcsolatos-szabalyozasi-es-gyakorlati-problemak.pdf
44 Köf. 5.036/2012/6. számú határozat

Az előterjesztések **általában írásos formában kerülnek benyújtásra**. Szóbeli előterjesztésre jellemzően csak kivételes esetekben van lehetőség, azonban a határozati javaslat teljes szövegét ilyenkor is írásban kérik kidolgozni. Az **írásos előterjesztéseket főként két részre szokták bontani**. Az **első rész tartalmazza az előterjesztő, értékelő, tényállást, vonatkozó jogszabályi hátteret bemutató részt**, a **második pedig a határozati javaslatot foglalja magába**. Az első rész alapvető szerepe a tárgyszerű, objektív helyzetelemzés, az értékelő megállapítások, következtetések ismertetése, annak érdekében, hogy a testület megalapozott döntést hozhasson. Ugyancsak az első részben található a határozati javaslat indokolása, tehát **az előterjesztés két része szervesen összefügg egymással**, azok elengedhetetlen részei egymásnak. Fontos követelmény, hogy **az előterjesztő tájékoztassa a testületet azon vitás kérdésekről, felmerült alternatívákról, melyek az egyeztetési folyamatokban merültek fel és a döntés meghozatalában relevánsak**. Ugyancsak elengedhetetlen a határozati javaslat költségvonzatának bemutatása, **a megvalósításhoz szükséges személyi, tárgyi feltételek ismertetése, a megvalósítás várható hatásainak elemzése**. A határozati javaslat – az előterjesztés második része – fogalmazza meg az **előterjesztő döntésre irányuló pontos, szövegszerű javaslatát**. E részben kell kitérni a végrehajtásért felelős személyekre, a végrehajtásban közreműködők körére, továbbá a megvalósítás határidejére, esetleg a részhatáridőkre. **A végrehajtás felelőseként célszerű olyan személyt megjelölni, akinek a javaslattal érintett tevékenység a feladatkörébe tartozik**. Általában felelősként kerül megjelölésre a polgármester, a jegyző, az önkormányzati intézmény vezetője, a képviselő-testület bizottságának elnöke. A határidő-megállapítással összefüggésben indokolt olyan határidő tűzése, mely idő alatt a végrehajtás reálisan megvalósítható.

5.2.3. A képviselő-testületi ülés menetéről, az ülésre vonatkozó szabályokról

A képviselő-testület működésének, hatáskör gyakorlásának alapvető formája a testületi ülés. A testületi ülés menetének szabályaira is érvényes, hogy az Mötv. csupán néhány fontos feltétel megállapítását tartalmazza, az **ülés lebonyolítására vonatkozó részletszabályok** kidolgozását a **testületre** bízza. Ezek megalkotása, módosítása során szem előtt kell tartani azt, hogy **a képviselő-testület által megállapított rendelkezések ugyanolyan súllyal, garanciális jelleggel bírnak, mint a törvényben rögzített szabályok.** Erre a Kúria Önkormányzati Tanácsa is több ízben rávilágított. Egyik határozatában kimondta, hogy „…az eljárási szabályok betartása és az eljárási garanciák érvényesülése a rendeletalkotási eljárás kiszámíthatóságának, észszerű rendben történő lefolytatásának is lényeges feltétele. Részei ennek a képviselő-testületi ülések összehívásának, a lakosság tájékoztatásának, a napirendi javaslatok megfelelő továbbításának, az ülések vezetésének és nyilvánosságának szabályai, csakúgy, mint a megfelelő szavazatarránnyal elfogadott rendelet jogszabályokban meghatározottak szerinti kihirdetése. A rendeletalkotási eljárás garanciális szabályainak sérelme az ott elfogadott rendelet közjogi érvénytelenségét vonja maga után.” [45]

Az Mötv.-nek a képviselő-testületi ülések **nyilvánosságát főszabályként deklaráló szakasza szoros összefüggést mutat az alapelvi szintű rendelkezésekkel** [lásd Mötv. 2–3. §].[46] „A közhatalom, ezen belül a helyi közhatalom gyakorlásának nyilvánossága a demokratikus működés alapja, a jogállami működés egyik sarkalatos pontja […] A nyilvánosság részben a képviselő-testület ülésein való részvételt, részben pedig az arról készült adatok megismerésének lehetőségét jelenti. A kettő együtt adja a nyilvánosságot, s ennek következményeként a közérdekű adatokhoz való hozzáférés lehetőségét, ami egyben megteremti a működés feletti kontroll gyakorlásának lehetőségét is”[47]

45 Köf.5.046/2016/8. számú határozat
46 A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata, 2014
47 Köf. 5.036/2012/6. határozat

A pandémia idején több alkalommal is felvetődött **a képviselő-testületi ülések elektronikus úton történő megtartásának** lehetősége. Hangsúlyozni szükséges, hogy a jelenlegi szabályok alapján a **személyes részvétel nem váltható ki videokonferenciával, távszavazással vagy egyéb más módon;** az Mötv. nem ad felhatalmazást ilyen típusú önkormányzati döntések meghozatalára.

A Kúria és az Alkotmánybíróság is több döntésében kifejtette, hogy **a helyi önkormányzást a választópolgárok alapvetően az általuk választott képviselő-testület útján gyakorolják.** Az önkormányzati jogok gyakorlásának, az önkormányzati döntések meghozatalának elsődleges színtere a helyi önkormányzat képviselő-testületi ülése. Egy **esetleges videokonferenciával egybekötött képviselő-testületi ülés garanciális szabályait törvénynek kellene tartalmaznia**, ilyen tárgyú törvényi szabályozás azonban jelenleg nincs.[48] A törvény a települési képviselő személyes részvételét és így jelenlétét írja elő a képviselő-testületi üléseken. Az előírt jelenlét a testületi szerv ülésén való fizikai jelenlétet jelenti. Ez irányadó a szavazásnál is, az ülésen való részvétel hiányában a szavazati jog nem gyakorolható. A szavazásnál a határozatképességet követelményként írja elő a szabályozás, a „jelenlét" a szavazat leadásának is feltétele.

Az Mötv. 53. § (1) bekezdésében foglaltak alapján a képviselő-testület az SZMSZ-ben határozza meg működésének részletes szabályait. Az Mötv. 45. §-a szerint a **képviselő-testület ülését főszabály szerint – a testület elnökeként – a polgármester hívja össze és vezeti**. Tehát „a polgármester az önkormányzati feladatok ellátása és hatáskörök gyakorlása során a képviselőktől eltérő, más és több jogot biztosító helyzetben van." [49]

A testületi ülés összehívásának, vezetésének feladatát a polgármester akadályoztatása esetén az alpolgármester látja el. Amennyiben az önkormányzatnál több alpolgármester is van, úgy az Mötv. a polgármester döntésére bízza, melyik alpolgármester helyettesíti a testületi ülések összehívásában, vezetésében. Mivel a képviselő-testület működésének elengedhetetlen része a testületi ülés, ezért az ülés vezetőjének – tartós – távolléte nem akadályozhatja a testület működését. **Az Mötv. garanciális szabályként ezért kitér azon esetre is, ha mind a polgármesteri, mind az alpolgármesteri tisztség ugyanabban az időben betöltetlen, vagy tartósan képtelenek ellátni feladatukat. Erre az eshetőségre a képviselő-testületnek fel kell készülni az SZMSZ-ben való rendelkezéssel, a helyettesítésre vonatkozó, jogilag rendezett körülmény biztosításával**.

A képviselő-testület döntéshozatalával kapcsolatban **a legelemibb követelmény a határozatképesség**. A testületi működésnek, az azon történő döntéshozatalnak előfeltétele a képviselők törvényben megjelölt számban történő jelenléte, ezért 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 megállapításának módjára az Mötv. nem tartalmaz részletszabályokat, az történhet akár jelenléti ív alkalmazásával, akár a testületi tagok név szerinti számbavételével. **A határozatképesség meglétére az ülés vezetője az ülés teljes időtartama alatt köteles figyelemmel lenni**. A távollévő képviselők nevét célszerű felolvasni, majd a jegyzőkönyvben rögzíteni.

Fontos hangsúlyozni a napirend képviselő-testület általi elfogadásának fontosságát. Noha csekély jelentőségűnek, formális lépésnek tűnhet a napirendről való döntés, mégis a garanciális szabályok egyike. Ugyanis e lépés elmaradása, vagy szabálytalan megvalósulása a testületi döntések érvénytelenségét idézheti elő. Mint ahogyan az a Kúria elé került egyik ügyben is eldöntendő kérdés

48 Köf.5.003/2012/9. számú határozat
49 834/B/2003. számú AB határozat

volt, hogy **a polgármester által javasolt, de a képviselő-testület által meg nem szavazott (meg nem szavaztatott) napirend alapján meghozott képviselő-testületi döntések érvényesek-e. A**z önkormányzati rendeletalkotás garanciális szabályait törvények tartalmazzák, de adott esetben garanciális rendelkezéseket tartalmazhat az adott önkormányzat által saját maga eljárására nézve – a törvény keretei között – meghatározott helyi szabályozás is. Az eljárási szabályok betartása és az eljárási garanciák érvényesülése a rendeletalkotási eljárás kiszámíthatóságának, észszerű rendben történő lefolytatásának is lényeges feltétele.

A Kúria elé terjesztett ügy iratai és az indítványozó közlése alapján megállapítható volt, hogy a javasolt napirend szavazásra bocsátása nem történt meg, azaz a képviselő-testület el nem fogadott napirend alapján tárgyalt. A helyi önkormányzat SZMSZ-e értelmében a képviselő-testület a szavazati arányok rögzítésével alakszerű határozat nélkül dönt a meghívóban nem szereplő napirendek tárgyalásáról, vagy a napirendnek az ülés napirendjéről való levételéről. A Kúria megítélése szerint az SZMSZ idézett rendelkezései is alátámasztják, hogy **a javasolt napirend elfogadása, vagy az attól való eltérés jelentős garanciális szabály, hiszen sérülne a helyi közügyek demokratikus intézése,** „a polgármester önálló döntésével akadályozhatná meg helyi közügyek képviselő-testületi megtárgyalását".

A Kúria az adott ügyben megállapította, hogy az Mötv. 52. § (1) bekezdése e) pontja, valamint a helyi önkormányzat SZMSZ-ének idézett rendelkezései alapján a napirend képviselő-testületi elfogadása, vagy az attól való eltérés **az önkormányzati döntéshozatali eljárás garanciális szabálya**, az adott ügyben vizsgált önkormányzati rendelet elfogadása ezen garanciális szabály mellőzésével történt, ami a rendelet megsemmisítését vonja maga után. Erre tekintettel a Kúria úgy döntött, hogy **az önkormányzati rendeletet** a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 56. § (3) bekezdése alapján – a jogbiztonságra tekintettel – **pro futuro hatállyal semmisíti meg**, megfelelő időt hagyva az önkormányzatnak a törvényes és SZMSZ-en alapuló rendeletalkotási eljárás lefolytatására. [50]

A Kúria egy másik, az indítványozó által is hivatkozott ügy kapcsán – még az Ötv. szabályait alkalmazva – rámutatott, hogy **„a polgármester elnököl és vezeti az üléseket, de – nem ideértve az átruházott hatásköröket – nem dönt a képviselő-testület helyett."**[51] A kifogásolt szabályozás arra adna lehetőséget, hogy a polgármester a napirend meghatározásával a képviselő-testület eljárásának kereteit egyszemélyi döntéssel befolyásolja. A Kúria Önkormányzati Tanácsának ez a korai határozata is a képviselő-testület által elfogadott napirend fontosságát hangsúlyozza, mint olyan feltételt, amely a demokratikus döntéshozatali eljárás elengedhetetlen része.

A napirendi pontok elfogadását követően kezdődik a képviselő-testület tanácskozása, melynek rendjét az SZMSZ részletezheti. A napirendre felvett témákat esetenként megelőzheti az úgynevezett napirend előtti feladatok megvitatása. Ennek keretében a polgármester beszámol az önkormányzatot érintő fontosabb eseményekről, az előző ülést követően megtett lényeges intézkedésekről, valamint tájékoztatást ad az egyes testületi döntések végrehajtásának állapotáról, eredményeiről. **A napirend előtti feladatok megvitatását követően a polgármester napirendi pontonként megnyitja, vezeti és lezárja a tanácskozást.**

A testület ülésén résztvevők között különbség van aszerint, hogy **szavazati joggal, részvételi joggal rendelkeznek, vagy ezen jogosítványok egyikével sem**. A szavazati jog magában foglalja a tanácskozási jogot is. **Szavazati joggal rendelkeznek természetesen a képviselők és a polgármester, akiket a döntéshozatal folyamatából, a döntéshozatalból csak törvény felhatalmazása alapján**

50 Köf 5.046/2016/8
51 Köf.5.036/2012/6.

lehet kizárni. A tanácskozási joggal a testületi ülésen részvevő bekapcsolódhat a vitába, véleményt nyilváníthat, azonban a döntéshozatal során szavazásra nem jogosult.

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 egyéb meghívott, a meghívásra okot adó téma megvitatásában. A fent leírtaknak megfelelően, **a testületi ülések főszabály szerint nyilvánosak, ezért azon a település választópolgárai, egyéb érdeklődők részt vehetnek**. A képviselő-testületi ülésen való részvételük azonban sem kérdésfeltevésre, sem véleménynyilvánításra nem ad lehetőséget. A testületi ülésen jelenlévők felszólalásra az ülés vezetője adhat engedélyt, illetve egyes SZMSZ-ek külön szabályozzák a jelenlévők aktív részvételének kereteit az üléseken. Napjainkban az sem ritka, hogy a képviselő-testületi, bizottsági üléseket interneten, a közösségi médiában, helyi televízió csatornán **közvetítik**, vagy **hang/képfelvételt készítenek** az ülésekről. Amennyiben nyilvános testületi ülésen közvetítés, felvétel készül – figyelemmel az adatvédelmi rendelkezésekre – úgy az ülésen megjelenteket előzetesen tájékoztatni szükséges e tényről. A tájékoztatás történhet szóban az ülés napján, annak megkezdése előtt, vagy a testületi ülés meghívóját megjelentető felületen (önkormányzat weboldala, helyi televízió csatorna, közösségi média, stb.). „Az ülésen megjelenteknek is joga van ahhoz, hogy a nyilvános ülést közvetítsék, arról kép- és hangfelvételt készítsenek a személyiségi jogot és az emberi méltóságot tiszteletben tartó módon. A nyilvános ülésekről készített felvételeknek a nyilvánosság széleskörű tájékoztatásának céljából történő közzététele nem jogellenes, de a korábban már kifejtettek szerint a felvételen szereplő közérdekből nyilvános személyes adatokat nem jogszerű a célhoz kötöttség és adattakarékosság elvének megsértésével terjeszteni. (NAIH/2018/6137/2/V).”[52]

A tanácskozás vezetéséhez tartozik annak biztosítása, hogy az ülés **rendje fennmaradjon, helyt adva az érdemi vitának, releváns észrevételeknek, véleményeknek**, kerülve a fölösleges, témához nem tartozó hozzászólásokat. Az ülés rendjének a fenntartásáról és az annak érdekében hozható intézkedésekről is előírásokat kell tartalmaznia az SZMSZ-eknek (Mötv. 53. § (1) bek. d) pont).

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy **a széksértés[53] intézményének** önkormányzati szabályozása – amely a magyar jogtörténetben jelentős hagyományokkal rendelkezik – **elviekben nem kifogásolható.** Alkotmányellenes azonban a széksértést elkövető települési képviselő cselekményének olyan szankcionálása, amely a képviselőt kizárja a képviselő-testület munkájából, s ezáltal képviselői jogai gyakorlását korlátozza.[54]

Törvényi felhatalmazás hiányában **az önkormányzat képviselő-testülete a képviselők munkáját korlátozó rendeletet nem alkothat** (lásd még: 43/1992. (VII. 16.) AB határozat).[55] Az ülésvezetési jogosultság magában foglalja a tanácskozás rendjének fenntartását is. Erre a jogosítványra már csak amiatt is szükség van, mivel a képviselő-testület áll a hatáskör-telepítés középpontjában. Az önkormányzati feladat- és hatáskörök a képviselő-testületet illetik meg, amely nemcsak jogot, de kötelességet, felelősséget is jelent. Alapvető érdek fűződik tehát ahhoz, hogy a képviselő-testület ezzel a törvényi felhatalmazással minden, alaptalanul zavaró körülmény nélkül élni tudjon. [56]

52 A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság Beszámolója a 2018. évi tevékenységéről B/4542 Budapest, 2019

53 Széksértést követ el az a képviselő-testületi tag, aki a tanácskozás méltóságát magatartásával sérti, a képviselő-testület tagjait sértő kifejezésekkel illeti – ha bántó kijelentéseit rögtön vissza nem vonja, továbbá a sértettet, illetőleg a testületet meg nem követi .

54 49/1992. (IX. 26.) AB határozat

55 Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata, 2014

56 33/1998. (VI. 25.) AB határozat

A testületi ülés gördülékenységének elősegítésére, a testületi ülésen **esetlegesen kialakuló „obstrukció”** megakadályozására az Mötv. 53. § (2) bekezdése rögzíti azt a lehetőséget, hogy a képviselő-testület **az SZMSZ-ben meghatározhassa a tárgyalásra fordítható, napirendenkénti időkeretet, a hozzászólások maximális időtartamát, valamint az ismételt hozzászólások, indítványozási lehetőség korlátozhatóságát.**

A Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf. 5.030/2012/9. számú határozatában még az Ötv. előírásait értelmezve, de az Mötv. szabályozásával is összhangban álló jogi álláspontra helyezkedett: „A képviselő-testület ülései vezetésének körébe nem csak az ülés összehívásának joga, a napirendre vétel javaslatának joga, hanem az ülés vezetésének joga is beletartozik. Az ülésvezetés jogköre kiterjed a hozzászólások sorrendjének meghatározására, az ülés rendjének fenntartására, de beletartozik abba az is, hogy betartassa az ülésen tanácskozási joggal felszólalókkal az Ör.-ben meghatározott tanácskozási rendet, így a felszólalásra nyitva álló időkeretet.”[57]

A testületi ülés rendjének megóvása érdekében a rendbontóval szemben a polgármester (ülésvezető) élhet a figyelmeztetés, a rendreutasítás eszközével, illetve felszólíthatja a rendbontó személyt a tanácsterem elhagyására. Képviselővel szemben jegyzőkönyvi megrovás, rendbírság kiszabása, vagy képviselői kedvezmény megvonása is alkalmazható. **Azonban a képviselő tanácskozásról való kizárása, a testületi ülésekről való kitiltása, vagy képviselői munkájának korlátozása nem lehetséges**.

A képviselő-testület ülésén kiemelt szerepe van a tanácskozási joggal résztvevő **jegyzőnek (főjegyző), akinek joga és kötelessége valamennyi javaslat törvényességi szempontból való figyelemmel kísérése**. A jegyzőnek ezért lehetőséget kell biztosítani az ülés teljes időtartama alatt az esetleges szükséges törvényességi észrevétel megtételére.

A vitafolyamat zárásaként **a polgármester feladata a vita összegzése majd a döntési javaslat szavazásra bocsátása**. A szavazás sorrendjében általánosan elfogadott, a gyakorlatban is alkalmazott az, hogy **a képviselő-testület először a módosító, kiegészítő javaslatokról, ezek után pedig az eredetileg benyújtott határozati javaslatról dönt.**

A képviselő-testületi üléssel kapcsolatban is fontos kitérni a képviselők úgynevezett **felvilágosítás-kérési jogára**. A felvilágosítás-kérés jogintézményének keretében kizárólag a képviselőnek áll módjában a polgármestertől, alpolgármestertől, jegyzőtől és a bizottság elnökétől **információt kérni az önkormányzatot érintő ügyekben**. A felvilágosítás-kérésre mind a testületi ülésen, mind a testületi ülésen kívül lehetőség van. A kérdéssel érintett tisztségviselő érdemi válaszadásának biztosítása érdekében, kiküszöbölve annak elmaradását, az Mötv. határidőt állapít meg az információadásra. **Az érdemi válaszadás ülésen elhangzott kérdés esetében akár az ülésen is megtörténhet, vagy a felvilágosítás-kérést követő harminc napon belül, írásban**.

A felvilágosítás-kérés mellett érdemes szót ejteni **az interpelláció intézményéről**, melyről ugyan az Mötv. nem rendelkezik, de az SZMSZ-ek gyakori eleme. Az interpelláció előterjesztésének lehetősége csakúgy, mint a felvilágosítás-kérés, a képviselőket illeti meg. Az SZMSZ-ek **általában írásbeliséghez kötik** az interpelláció előterjesztését, melynek tartalmaznia kell az interpelláló nevét, az interpelláció tárgyát, valamint az interpellált személy nevét. Általában az is szabályozásra kerül a benyújtással kapcsolatban, hogy azt **kinél és milyen határidővel lehet megtenni.** Jelentős különbség a felvilágosítás-kérés és az interpelláció között, hogy **az utóbbira adott válasz elfogadásáról előbb az interpelláló nyilatkozik, majd – általában egyszerű szótöbbséggel – a képviselő-testület szavaz.** Természetesen a testület nincs kötve az interpelláló személy válaszadást

57 Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata, 2014

illető nyilatkozatához, döntésük attól független. Amennyiben a testület nem fogadja el az interpellációra adott választ, úgy az ügyet az illetékes bizottsághoz utalja kivizsgálás céljából. Ebbe a vizsgálatba az interpelláló képviselőt be kell vonni.

5.2.4. A nyílt és zárt testületi ülések

A **képviselő-testületi ülések főszabályként nyilvánosak, zárt testületi ülést csak kivételes esetekben lehet elrendelni**. A demokratikus önkormányzati működés egyik garanciája a nyílt testületi ülés, melynek eszközével a választópolgárok figyelemmel kísérhetik képviselőjük, illetve a testület munkáját. Mint arra a Kúria is rámutatott, az Mötv. „alapelvi szinten rögzíti, hogy az Alaptörvény szerinti önkormányzati feladat- és hatáskörök a helyi választópolgárok közösségének kollektív joga, azaz az önkormányzatiság lényege. Ebből következőleg a helyi közakaratot megtestesítő képviselő-testületi döntések csak demokratikus módon, a nyilvánosság, mindenekelőtt a helyi nyilvánosság előtt és kontrollja mellett formálhatók és fogadhatók el.”[58]

Mivel **a nyilvánosság elengedhetetlen része a testület működésének**, ezért kizárólag **törvény által szabályozott esetekben alkalmazható a nyilvánosság korlátozása** vagy távoltartása. Az Mötv. tételesen sorolja fel a zárt ülés tartására okot adó tárgyköröket. Ezen **tárgykörök három csoportba kategorizálhatók**, aszerint, hogy az **kötelező** vagy **mérlegeléssel eldönthető** zárt testületi ülés tartását igénylik. E szerint vannak a törvény erejénél fogva zárt ülés tartását megkövetelő esetek, azon tárgykörök, melyek vonatkozásában az érintett vagy érintettek kérésére kerül elrendelésre a zárt testületi ülés, illetve a harmadik ügycsoport, melyek esetében a képviselő-testület döntésétől függ nyílt vagy zárt tanácskozás keretében hoznak döntést.

Az Mötv. értelmében **zárt testületi ülést kötelező tartani önkormányzati hatósági ügyben, összeférhetetlenségi, méltatlansági, kitüntetési ügyek tárgyalásakor, fegyelmi büntetés kiszabásakor, továbbá vagyonnyilatkozattal összefüggő eljáráskor**. Ezen felsorolt ügykörök tárgyalásakor a testületi ülés vezetőjének – a törvény erejénél fogva – el kell rendelnie a zárt ülést, a képviselő-testület sem jogosult e tárgyköröknél másként határozni az ülés nyilvánosságát illetően.

A zárt testületi ülés keretében tárgyalható tárgykörök következő csoportjába tartozik a **választás, kinevezés, vezetői megbízás adása, ennek visszavonása, a már említett fegyelmi eljárás megindítása valamint az állásfoglalást igénylő személyi ügyek tárgyalása**. Ezen felsorolt ügyekben **a testületi ülés zárt tanácskozására akkor kerül sor, ha azt az érintett kifejezetten kéri**. Az érintett zárt ülés tartására irányuló kérelmének benyújtását követően sem a képviselő-testület, sem pedig az ülés vezetője nem rendelheti el a nyilvános ülést, az érintett zárt ülés tartására irányuló kérelméhez a testület és az ülés vezetője kötve van.

A kizárólag zárt ülésen tárgyalható ügyek csoportjába tartozó ügyek az érintettek személyes adatainak és személyiségi jogainak védelme érdekében kerülnek megtárgyalásra a nyilvánosság kizárásával. A **jelenlegi szabályozás zárt ülés keretében rendeli tárgyalni a fegyelmi büntetés kiszabását, míg a fegyelmi eljárás megindítása az érintett, érintettek hozzájárulásával akár nyilvános ülésen is tárgyalhatónak minősül**.

A harmadik tárgykörcsoportba, melyek vonatkozásában elrendelhető zárt testületi ülés, azon esetek tartoznak, amelyek **nyilvános tárgyalása sértené az önkormányzat vagy más érintett üzleti érdekét**. Ide sorolja az Mötv. az önkormányzat **vagyonával való rendelkezést**, **a testület által kiírt pályázat feltételeinek meghatározását és a pályázat megtárgyalását.** Az Mötv. megfogalmazásából kiderül, hogy üzleti érdekre mind az önkormányzat, mind pedig az önkormányzat üzleti

58 Köf.5.040/2013/4. számú határozat

partnere hivatkozhat. A zárt ülés tartásának szükségességét a képviselő-testület mérlegeli. Jogszabályban az üzleti érdek fogalma nem került meghatározásra, azonban számos Alkotmánybírósági döntés, ombudsmani állásfoglalás érinti e fogalmat. Alapvetően a választópolgároknak joguk van arra, hogy figyelemmel kísérjék a képviselők, illetve a testület tevékenységét zárt ülés tartása esetén is annyiban, amennyiben ez nem jár az üzleti titok, illetve mások (de nem a képviselők) személyes adatai védelméhez fűződő jog sérelmével.[59]

Az üzleti érdek „fogalmát" összehasonlítva a Ptk. által definiált üzleti titok fogalmával megállapítható, hogy az egy szélesebb körű, az üzleti titok tartalmát is magában foglaló fogalomkör.

A nyilvánosság-korlátozásának szab keretet az Mötv. azzal, hogy tételesen felsorolja **a zárt ülésen résztvevők körét**. 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**. Annak eldöntése, hogy érintettként, ideértve a szakértőt, hivatali ügyintézőt, mely személy kerül meghívásra zárt testületi ülésre – törvény, önkormányzati rendelet hiányában – az ülés vezetőjének, a polgármesternek a döntésétől függ. **Nemzetiséget érintő ügy zárt ülés keretében való tárgyalásán az adott nemzetiséget képviselő nemzetiségi önkormányzat elnöke is az ülés részvevője kell, hogy legyen.** A nemzetiségi elnök zárt ülésen való részvétele azonban a nemzetiségi ügy tárgyalására korlátozódik.

Könyvünk a testületi üléseken készített jegyzőkönyvek formai és tartalmi követelményeit külön alfejezetben tárgyalja, azonban **a zárt testületi üléseken készített jegyzőkönyvekre vonatkozó szabályokat is szükséges ismertetni.** Zárt testületi ülésről külön jegyzőkönyvet kell készíteni. A választópolgárok e jegyzőkönyveket is, csak úgy, mint a nyilvános ülés jegyzőkönyveit, előterjesztéseit megismerhetik, abba betekintést nyerhetnek. **A megismerés azonban a közérdekű adatokra, közérdekből nyilvános adatokra és a testület döntésére vonatkozhat.** A jegyzőkönyvben foglalt adatok nyilvánossága abból a szempontból korlátozható, hogy tartalmuk állami vagy szolgálati titok, illetve a személyes adatok védelméhez való jog épségének megőrzése szempontjából lényeges információ.

A közérdekű adatok megismerésének szabályait az Infotv. rögzíti, melynek 30. § (1) bekezdése egyértelműen kimondja: „Ha a közérdekű adatot tartalmazó dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot is tartalmaz, a másolaton a meg nem ismerhető adatot felismerhetetlenné kell tenni." Vagyis közérdekű adatigénylést nem lehet elutasítani kizárólag azon indokkal, hogy az igényléssel érintett adatok zárt testületi ülésen hangzottak el. Amint arra a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (továbbiakban: NAIH) is rámutat, a közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell.[60]

5.2.5. A döntéshozatal menete, a nyílt és titkos szavazás szabályai

A képviselő-testület a döntéseit (rendelet, határozat) főszabályként nyílt szavazással hozza, a döntések előterjesztések alapján születnek.

A **nyílt szavazással történő döntéshozatal** mellett 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.

59 Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság NAIH-5501-2/2022. ügyszámú állásfoglalása
60 Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság NAIH-8545-3/2023. ügyszámú állásfoglalása

A **nyílt szavazás módját** (maga a szavazás történhet kézfelemeléssel, szavazatszámláló géppel, ezek együttes alkalmazásával, név szerinti szavazással), **eljárási szabályait valamint a névszerinti, illetve a titkos szavazás szabályait az SZMSZ-ben kell rögzíteni**. Azonban a titkos szavazással eldönthető ügyek körét a képviselő-testület nem bővítheti sem az SZMSZ-ben, sem pedig egyedi döntéssel.

Azokban az ügyekben, amelyekben a képviselő-testület zárt ülést tarthat, illetve köteles tartani (Mötv. 46. § (2) bekezdés), a döntéseket - főszabályként - szintén nyílt szavazással hozza meg. A képviselő-testületnek a 48. § (4) bekezdés alapján ugyanakkor lehetősége van ezekben az ügyekben - tekintet nélkül arra, hogy nyilvános vagy zárt ülésen tárgyalják azokat - titkos szavazás tartását elrendelni. A titkos szavazás részletszabályait az SZMSZ tartalmazza, a részletszabályok kialakítása során a legfontosabb követelmény az, hogy sem a szavazás során, sem azt követően ne lehessen beazonosítani, hogy adott szavazatot melyik képviselő adta le.

A képviselő-testület üléséről készített **jegyzőkönyvnek tartalmaznia kell a szavazásra feltett döntési javaslat pontos tartalmát és a szavazás számszerű eredményét.** Ha a szavazás eredménye felől kétség merülne fel, az Mötv. alapján bármely önkormányzati képviselő kérésére **a szavazást egy alkalommal meg lehet ismételni**. A jegyzőkönyvből ki kell derülnie a képviselő-testület határozatképességének, valamint annak, hogy milyen döntés született, azt milyen szavazataránnyal fogadták el. A titkos szavazás eredményét a bizottság külön jegyzőkönyvbe foglalja, melyet a képviselő-testületi ülés jegyzőkönyvéhez kell csatolni.

Az Mötv. 48. § (1) bekezdése alapján a képviselő-testület a döntéseit (határozat, rendelet) nyílt szavazással hozza. Ebből következik, hogy, aki részt vesz a nyilvános képviselő-testületi ülésen, az nyomon követheti, hogy az egyes képviselők milyen módon szavaznak az adott előterjesztésre, valamint - ahogy azt az adatvédelmi biztos korábban 799/P/2007-4. ügyszámú állásfoglalásában is megállapította - **a nyílt szavazás lényege a szavazat és a képviselő személyének egymáshoz rendelése, összekapcsolhatósága, a titkos szavazásé pedig ennek kizárása**.[61]

Ez az összefüggés a nyilvános ülés lényegéből következően mindenki számára egyértelmű, ha a szavazás kézfelemeléssel vagy név szerint történik. A képviselői szavazatokról, mint adatokról és azok későbbi megismerhetőségéről egyértelműen azonban csak a név szerinti, illetve a szavazógéppel való szavazás esetén beszélhetünk. **Az önkormányzat hozhat olyan döntést is, hogy elősegíti a képviselők szavazatainak megismerhetőségét.** Ennek eszköze név szerinti szavazás több ügyben való elrendelése, vagy akár az egyébként rögzített képviselői szavazatok összegyűjtése, statisztikai feldolgozása, közzététele is lehetséges. Egyes önkormányzatok által alkalmazott olyan szavazatszámláló-gépek, amelyek mindenki számára láthatóvá teszik, hogy az egyes képviselők hogyan szavaznak, majd ezeknek az adatoknak a helyi újságban való szerepeltetése véleményünk szerint nemhogy nem jogellenesek, hanem a demokratikus közvélemény kialakítása érdekében üdvözölendő lépések. Tehát az, hogy az önkormányzati képviselő a nyilvános ülésen milyen ügyben, milyen szavazatot adott le, bárki számára megismerhető kell, hogy legyen.[62]

Az Mötv. a kizárási okok szabályozásakor egyrészt a Ptk. általi közeli hozzátartozói viszonyt vonta szabályozási tárgykörébe, másrészt a személyes érintettségre vonatkozó bejelentési kötelezettség elmulasztását nem hagyja jogkövetkezmény nélkül. Fontos kiemelni, hogy az **érintettség nem azonos az elfogultsággal**: az érintettséget akkor is köteles a képviselő bejelenteni, ha megítélése szerint - az érintettség ellenére is - képes az ügyben tárgyilagos módon állást foglalni, illetve szavazni.

61 Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság NAIH-5501-2/2022. ügyszámú állásfoglalása
62 369/E/2009. AB határozat

Az Mötv. 49. §-a értelmében 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**.

A bejelentés elmulasztásának következményei, és az érintett személy kizárása nélkül, az ő szavazatával meghozott döntések tényleges következményi változatosak, és eltérő súlyúak lehetnek. Lehetnek olyan ügyek, amelyek esetében komoly hátrányos következményt jelenthet a helyi önkormányzatra (közvetve a helyi közösségre), ha a képviselő-testület döntéshozatal előtt nem tud tagjának az érintettségéről, és nem zárja ki a döntéshozatalból. Az önkormányzat vagyonához, bevételeihez kapcsolódó kérdésekben, vagy a helyi építési szabályok megalkotása, módosítása során az érintettség ismeretének (bejelentésének) jelentős szerepe lehet a döntés meghozatalára, tartalmára, végrehajtásának módjára.

A kizárási kezdeményezésről a képviselő-testület dönt, de kizárási kötelezettsége nincs. Az, hogy pontosan milyen szankcióval sújtja a jogalkotó a törvénnyel ellentétes képviselői magatartást, arról a képviselő-testületnek kell döntenie az SZMSZ-ben. Ahhoz viszont, hogy **a képviselő-testület oldalán döntési kényszer keletkezzen, kezdeményezésre vagy javaslatra van szükség**. A kizárásról e feltételek valamelyikének teljesülése hiányában a képviselő-testület nem hozhat döntést. Az eljárás második törvényi eleme szintén az önkormányzati képviselőre telepített, de elvileg szankció nélküli kötelezettségről rendelkezik, és csak a harmadik, valamint a negyedik elemnél mutathatók ki a képviselő-testület döntési kötelezettsége.[63]

Gyakorlati példák igazolják, hogy az érintett önkormányzati képviselő a bejelentése megtételét követően a „tartózkodom" kijelentéssel igyekszik elfogulatlanságát megőrizni, a bejelentése következményeit mintegy ráhagyva a testületre. Szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy **még érintettség esetén sem kötelező az önkormányzati képviselő kizárása**, a testületnek szabad mérlegelési joga van. Arra is tekintettel kell lennie, hogy a kizárás esetén ne álljon elő olyan helyzet, hogy **a képviselő-testület nem tud érvényes döntést hozni** (több érintett esetén, vagy kis létszámú testületekben könnyen előállhat ilyen helyzet). Különösen igaz ez akkor, ha az érintett személy a polgármester, akinek lehetősége van a legtöbb döntés előkészítésében is aktívan rész venni, és akinek feladata a képviselő-testület döntésének végrehajtása. Az önkormányzati gyakorlat során előfordul, hogy utólag derül ki, hogy a döntést előkészítő képviselők, bizottsági tagok, vagy akár a polgármester érintett volt egy-egy ügyben, de ezt az érintett ezt elmulasztotta bejelenteni a döntés előtt.

5.2.6. Az érvényes döntés feltételei, az egyszerű és a minősített többség, az önfeloszlatás jogintézménye

A jogalkotó szándéka az volt, hogy a képviselő-testület döntéshozatali szabályai biztosítsák, hogy az elfogadott döntést a megválasztott képviselők minél nagyobb egyetértéssel hozzák meg, illetve a kiemelt jelentőségű ügyekben minél szélesebb legyen a döntés támogatottsága. Kiemelendő, hogy a határozat-képességet a képviselő-testület ülésének teljes ideje alatt folyamatosan figyelemmel kell kísérni.

A fentiekből következően az Mötv. **kógens módon határozza meg a javaslat elfogadásához szükséges egyszerű, illetve minősített többséget**, ettől eltérni az SZMSZ-ben sem lehet.

63 A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata

A határozatképes testületi ülésen a javasat elfogadásához **legalább a jelenlévő önkormányzati képviselők több mint a felének az igen szavazata szükséges. Ezt nevezzük egyszerű többségnek**. Amennyiben a javaslat megkapja a jelenlévő önkormányzati képviselők több mint a felének a támogatását, akkor a testület elfogadta a javaslatot, a javaslatból megszületik a döntés. Ebben az esetben a döntés szempontjából nem releváns, hogy a többi képviselő nemmel szavazott, vagy egy rész nemmel szavazott, más része tartózkodott a szavazástól. Ha viszont a javaslat nem kapta meg a jelenlévő települési képviselők több mint a felének a támogatását, akkor azt a javaslatot a testület nem fogadta el, az nem emelkedhet határozattá.[64]

A jelenlét definícióját nem határozta az Mötv., azonban a rendszertani értelmezés és a törvény egyéb rendelkezései alapján a jelenlét egy földrajzilag pontosan körülhatárolható, helyhez köthető, olyan tény, állapot, mely a kívülállók számára is egyértelművé teszi, hogy az adott önkormányzati képviselő fizikailag az adott helyen és időben jelen van, ott tartózkodik. Tehát ez a jelenlét meglehetősen szűken értelmezendő, alatta **a képviselő-testület ülésén történő fizikai jelenlétet kell értenünk, nem feledkezve meg arról sem, hogy a betöltetlen önkormányzati képviselői helyet a határozatképesség szempontjából betöltöttnek kell tekinteni**. A megválasztott képviselők közé kell azt a képviselői helyet is számítani, amely a szavazáskor bármilyen ok miatt üres.

Az Mötv. által megkövetelt jelenlét előfeltétele a szavazásnak, amelynek hiányában az nem gyakorolható. „A szavazásnál a határozatképesség követelményeit követi a szabályozás: a jelenlét, a szavazat leadásának is feltétele. A szavazat leadásával a képviselő az adott testület döntéshozatalában vesz rész. A testület döntéshozatalára alkotmányosan csak a testület ülésén, a döntéshozatalra jogosult képviselők jelenlétében kerülhet sor. Ezért az ülésen való részvétel hiányában a szavazati jog nem gyakorolható."[65]

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, **melyek elfogadásához minősített többséggel hozott döntés szükséges**. A helyi sajátosságokra figyelemmel a képviselő-testület az SZMSZ-ben további ügyeket is ide sorolhat. A Mötv.-ben másutt is találni minősített többségű döntést igénylő kérdéseket (alpolgármester választás), másrészt egyéb törvények is előírhatnak ilyeneket (Nvt. 8. § (10) a) és b) pontjai.).

Az Mötv 50. §-ában paragrafus pontossággal kerül felsorolásra, hogy **mely ügyekben született döntéshez nem elégszik meg a jogalkotó az egyszerű többséggel, hanem megköveteli a minősített többséggel meghozott döntést**. A törvény értelmében minősített többség szükséges a 42. § 1., 2., 5., 6., 7. és 16. pontjában foglalt, továbbá a törvényben és az SZMSZ-ben meghatározott ügyek eldöntéséhez, az önkormányzati képviselő kizárásához, az összeférhetetlenség, valamint a méltatlanság megállapításához, a képviselői megbízatás megszűnéséről való döntéshez, valamint a 46. § (2) bekezdés c) pontja szerinti zárt ülés elrendeléséhez.

„Az említett § szövegezése azt a tévképzetet keltheti a jogalkalmazókban, mintha taxatív módon megfogalmazott jogszabályszövegről lenne szó. Pedig ha gondosan olvassuk az Mötv. vonatkozó passzusát látjuk, hogy voltaképpen a jogalkotó nem használja a törvényi taxációkra jellemző „különös" kifejezést."[66] Továbbá a minősített többséget igénylő ügyek paragrafus pontossággal megadott felsorolásai közé ékelődik a „továbbá a törvényben meghatározott és az SZMSZ-ben meghatározott

64 Az önkormányzati rendszer magyarázata
65 369/E/2009/AB határozat
66 A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata

ügyek eldöntéséhez” mondatrész, ezzel is azt sugallva, hogy a paragrafusban szabályozottak nem tekinthetőek jogalkotói tételes felsorolásnak.

A fentieknek megfelelően a minősített többséggel hozott döntés a gyakorlatban; az általános önkormányzati választások alkalmával mandátumhoz jutott képviselők létszámának legkevesebb több mint felének (vagyis pl. egy 24 fős testület esetében 13 főnek) egybehangzó „igen” szavazatával elfogadott döntést jelent. A testület a minősített döntéshez szükséges szavazatszám tekintetében a törvényben meghatározottaktól nem térhet el.

Amennyiben egy képviselő megbízatása ciklus közben megszűnik, akkor a vonatkozó jogszabályok szerint időközi választást kell tartani (vagy a listán következő jelölt lép a helyébe). Ebben az esetben azonban a minősített többségre vonatkozó előírás (arányszám) nem változik, hiszen a képviselői mandátum betöltésre kerül, a képviselő-testület működőképessége pedig addig is biztosítható.

A törvényalkotó célja a minősített többség fentiek szerinti szabályozásával tehát egyrészt az volt, hogy bizonyos – a helyi önkormányzás megvalósítása során kiemelt jelentőségű – kérdésekben a képviselő-testületek szélesebb konszenzust kialakítva döntsenek, másrészt pedig az, hogy a választópolgárok szavazatai alapján megalakult képviselő-testületek működőképessége biztosított legyen. (Egyébként olyan eset is előfordulhatna, hogy pl. egy 24 fős testület létszáma – lemondások, elhalálozás stb. miatt - 15 főre csökkenne, és ezáltal már 8 szavazattal lehetne „minősített” többséget igénylő döntést hozni.)

Külön indokolt szólni az úgynevezett önfeloszlatás jogintézményéről. Az elmúlt hét önkormányzati ciklus gyakorlati tapasztalatai azt jelzik számunkra, hogy esetenként **egyes településeken a polgármester és a képviselő-testület ellentéte oly mértékig fokozódhat, amely már a teljes működés-képtelenséghez vezet**. Ezért iktatta törvénybe az Országgyűlés 1994-ben az önfeloszlás lehetőségét, mint a helyi konfliktusok feloldásának elsődleges eszközét és alapvető jogintézményét, melynek révén a **választópolgárok ismételt lehetőséget kaptak arra, hogy működőképes testületet, polgármestert válasszanak**. Ennek azonban meglehetősen szigorú törvényi és időbeli feltételei vannak. **Az Mötv. 55. § (1) bekezdése értelmében a képviselő-testület megbízatásának lejárta előtt névszerinti szavazással, minősített többségű döntéssel kimondhatja feloszlását**. A fővárosi közgyűlés feloszlásának kimondásához az önkormányzati képviselők négyötödének igen szavazatát, valamint a főváros lakosságszámának legalább négyötödét kitevő lakosságszámú fővárosi kerületek polgármestereinek igen szavazatát követeli meg a törvény többletfeltételként.

A törvény korábban is meghatározta azt az idő intervallumot, amikor a képviselő-testület saját feloszlatásáról dönthet, nem hozhat döntést a törvényben meghatározott idő előtt (a választást követő hat hónapon belül) és meghatározott idő eltelte után (a megbízatásának lejártát megelőző év november 30. napját követően). A határidő megállapítása körüli jogalkalmazási nehézségek megelőzésére meghatározásra kerül, hogy **a feloszlatásra irányuló kezdeményezés időpontját kell alapul venni annak megállapításakor, hogy törvényesen hozott-e a testület az önfeloszlatásról döntést**.

5.2.7. A határozat, mint önkormányzati döntés, az Ákr. sajátos rendelkezései

A **képviselő-testület határozata** egyedi kérdésben történő **döntés**, illetve annak meghatározott alaki formába való öntése. A határozatokat **különböző szempontok szerint csoportosíthatjuk**. A legáltalánosabb csoportosítás a döntés **tartalma szerinti** osztályozás. Eszerint megkülönböztethetünk gazdasági (költségvetési), munkáltatói, hatósági és egyéb döntéseket is. A döntések **várható hatása** szerint a határozatok lehetnek hosszú távra szólóak, vagy adott időtartamra (időállapotra) érvényesek. A határozatok **jogi kapcsolatát, hatását** tekintve lehetnek jogi hatást kiváltóak, ennek megfelelően **címzettjei lehetnek** természetes és jogi személyek, egyéb szervezetek. A határozatokat

megkülönböztethetjük **a döntéshozó szerint** is, így lehetnek testületi vagy egyszemélyi döntések, az önkormányzati szervezetrendszeren belül pedig képviselő-testületi vagy a képviselő-testület szervei által hozott döntések is. Itt szükséges kiemelni, hogy önkormányzati döntést (határozatot) kizárólag a képviselő-testület azon szerve hozhat, melyre a képviselő-testület az Mötv. alapján hatáskörét átruházhatja (polgármester, bizottság, részönkormányzat testülete, jegyző, társulás).

A **nem hatósági ügyben hozott határozat formáját, tartalmi elemeit az SZMSZ határozza meg**. Általánosan elterjedt megoldási mód, hogy a határozat számozása arab számmal, a döntéshozatal idejének és a döntéshozó képviselő-testület, vagy egyéb szerv megnevezésével történhet. Fontos, hogy **a döntés egyértelmű legyen, és szükség szerint tartalmazza a határozat végrehajtásáért felelős személy vagy szerv megnevezését, továbbá annak határidejét is**.

A jogalkotás is kevés figyelmet szentelt az önkormányzati hatósági ügyek szabályozottságára, az egyéb – elsősorban az államigazgatási – hatósági ügyektől való elválasztására. Természetes azonban az is, hogy a hatósági ügyek túlnyomó része az ügyfelek számára biztosít jogokat, ennek következtében az önkormányzat, mint döntéshozó szerv jogállása, működési sajátosságai másodlagosak az általános eljárási szabályokhoz képest. A határozatokkal és az azokkal kapcsolatos eljárási szabályokkal szemben támasztott **általános követelményeket két részre oszthatjuk**. Egyrészt különböző **ágazati, szakmai jogszabályok szabályozzák a döntés**, így a határozat tartalmát, másrészt az SZMSZ is tartalmazhat előírásokat. A hatósági ügy intézése garanciális jellegű általános, a döntéshozatalra, a döntés formájára, a végrehajtásra és a jogorvoslatra – az önkormányzati működésszempontjából – különös, törvényi szintű **eljárási szabályok** vonatkoznak.

Külön csoportot alkotnak **a mérlegeléssel hozott hatósági döntések,** amikor **ugyanazon tényállás mellett többféle döntésre** is mód nyílik, sőt ezen döntési lehetőségek mindegyike jogszerűnek tekinthető. A közigazgatási anyagi jogra rendkívül jellemző – mint arra a Kúria is rámutatott – a döntési lehetőségek megjelölésében jelentkező mérlegelési jogkör. Klasszikus esetei ennek egyes korábbi szociális ellátásokra vonatkozó jogszabályi rendelkezések, mivel ezek az előírások kizárólag **az adott juttatás lehetőségét** teremtették meg („adható” megnevezéssel) meghatározott feltételek fennállása esetén. A döntési lehetőségekben rejlő mérlegelési jogkör másik nagy esetcsoportja a különböző típusú **döntési lehetőségek felsorolása**, melyek közül a hatóság választhat.

A **méltányosság** az alkalmazandó **főszabályhoz képest kedvezőbb** jogalkalmazási döntést eredményez a címzettek számára. Tekintettel a közigazgatás joghoz kötöttségének elvére, a méltányossági jogkör gyakorlásához is mindig szükséges valamilyen jogszabályi felhatalmazottság léte, vagyis kell egy normatív rendelkezés, ami megteremti e jogkört a közigazgatási szerv számára (jogalkotói méltányosság). Felhatalmazás nélküli méltányosság gyakorlása nem megengedett. E felhatalmazás megléte a joghoz kötöttségből fakadóan egyszersmind azt is jelenti, hogy az alkalmazhatóság anyagi jogi és eljárásjogi feltételei, vagyis az, hogy milyen esetkörben, kinek a javára, milyen feltételek mellett hozható ilyen tartalmú döntés jogszabályban rögzítettek kell, hogy legyenek.

A közigazgatási jogban előfordulnak olyan szabályozási megoldások is, amikor a jogszabály **csak az adott döntésre hatalmazza fel** a hatóságot, de annak sem a feltételeit sem a szempontjait nem jelöli meg. Ez az – a munkajogban diszkrecionális jogkörnek nevezett –eset a hatóság részére teljes körű döntési szabadságot biztosít.

A jogszabály által biztosított mérlegelési és méltányossági jogkör jogalkalmazói gyakorlása pedig **bírósági kontroll** alatt áll. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban:

Kp.) szerint a mérlegelési jogkörben megvalósított közigazgatási cselekmény jogszerűsége körében a bíróság azt is vizsgálja, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét a mérlegelésre való **felhatalmazásának**

keretei között gyakorolta-e, a mérlegelés szempontjai és azok okszerűsége a közigazgatási cselekményt tartalmazó iratból megállapíthatóak-e (Kp. 85. § (5) bekezdés).

A **közigazgatási szerződés** olyan sajátos döntési forma, amelyben az ügyfél olyan kötelezettséget vállal, amelynek teljesítésére hatósági határozattal egyébként nem lenne kötelezhető. Tartalmazza a szerződő feleket, a szerződés tárgyát, a felek által vállalt kötelezettségeket és biztosított jogokat, a szakhatósági állásfoglalásban foglalt kikötéseket, a szerződésszegés jogkövetkezményeit, a teljesítés körében felmerült viták rendezésének módját, a szerződést lehetővé vagy kötelezővé tevő jogszabályban előírt kikötéseket és adatokat, továbbá a felek által lényegesnek tekintett kérdésekben kötött megállapodást.

a) az önkormányzati hatósági ügy

A **közigazgatási hatósági ügy** fogalmát az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényben (a továbbiakban: Ákr.) egyszerűsítve, általánosabb módon határozza meg, és rögzíti, hogy **a hatósági ügy** az ügyfél jogának, kötelezettségének (jogsértésének) megállapítására, jogvitája eldöntésére, adatigazolásra vagy nyilvántartás-vezetésre irányul, és – új elemként – kifejezetten meghatározza, hogy az ezeket érintő döntésének érvényesítése is a hatósági ügy fogalmi elemei közé tartozik.

Az Mötv. külön fejezetben határozza meg az önkormányzati hatósági ügyre vonatkozó speciális szabályokat az Ákr. rendelkezéseihez kapcsolódva. **Az Mötv a képviselő-testület hatáskörébe tartozó hatósági ügyet tekinti önkormányzati hatósági ügynek.** E fogalomnak két eleme van: egyrészt **a képviselő-testület, mint eljáró hatóság**, másrészt pedig az ügy hatósági jellege. Az eljáró hatóságok is két csoportba sorolhatók: „**eredeti hatáskörben**" eljáró képviselő-testület, másrést az önkormányzati rendeletben meghatározott, **átruházott hatáskörben** eljáró polgármester, bizottság, társulás vagy jegyző.

Tekintettel arra, hogy az Ákr. **törvényben** meghatározottak szerint eltérést enged az általános eljárási szabályoktól, eredeti hatáskörben **kivételesen** más szerv is eljárhat. Példaként említhető a településképi eljárásban a polgármester számára törvényben megállapított önkormányzati hatósági ügy. Az **átruházott hatáskörben eljáró szervek meghatározása „kötött"**, kógens jelleggel sorolja fel a törvény, azok köre nem bővíthető. Az Ötv.-től eltérően a jegyzővel bővült a döntéshozók köre, viszont továbbra sem lehet hatáskör hordozó a hivatal és a településrészi önkormányzat. A hivatal ügyintézője sem dönthet önkormányzati hatósági ügyben, azonban **a kiadmányozási jog** alapján a döntést előkészítheti és kiadmányozhatja. A részönkormányzat testületére önkormányzati hatósági hatáskör nem ruházható át.

Az Mötv. az önkormányzati hatósági döntés fenti hatásköri szabályai mellett meghatározza önkormányzati hatóság ügy **zárt ülésen való** tárgyalását.

A közigazgatási hatósági eljárásokban - összhangban az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikkével - az eljárás minden résztvevője, így az önkormányzati hatósági ügyekben eljáró szervek rá irányadó szabályoknak megfelelően és az eljárás minden szakaszában az Ákr.-ben meghatározott alábbi **alapelvek és alapvető szabályok** érvényre juttatásával járnak el.

A háromságra vonatkozó alapelvek:

- a jogszerűség elve (Ákr. 2. §)
- a hivatalbóliság elve (Ákr. 3. §)
- a hatékonyság elve (Ákr. 4. §)
- a jóhiszeműség elve és a bizalmi elv

Az ügyfélre vonatkozó alapelvek:

- az eljárás során bármikor nyilatkozatot, észrevételt tehet
- a hatóság biztosítja számára és az eljárás egyéb résztvevője számára a hogy jogaikat és kötelezettségeiket megismerhessék, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlás (Ákr. 5. §)

A háromságra vonatkozó alapelvek:

- a jóhiszeműség elve és a bizalmi elv (Ákr. 6. §)

A fenti alapelvek olyan zsinórmértéket szabnak meg elsősorban a hatóságok számára, amelyet döntésük meghozatala és az azt megelőző egyes eljárási cselekmények végzésekor szem előtt kell tartaniuk. Emellett jogi jelentősége is lehet, az alapelvek érvényesülésének (betartásának) kötelezettség az adott esetben bírósági vizsgálat tárgya is lehet.

b) a kizárás helyett személyes érintettség

Sajátosan alakulnak a kizárás szabályai **önkormányzati hatósági ügyben, mert a kizárásra vonatkozó döntésre a törvényben meghatározott, személyes érintettséggel kapcsolatos eljárás az irányadó.** Egyrészt, ha a képviselő-testület tagja hozna saját vagy hozzátartozója tekintetében önkormányzati hatósági döntést, úgy rá nem az Ákr. kizárásra vonatkozó szabálya, hanem az Mötv.-ben biztosított személyes érintettség intézményét kell alkalmazni. Ez azt jelenti, hogy a döntésből nincs automatikusan kizárva.

A képviselő-testület az összes körülmény mérlegelésével dönthet arról, hogy kizárja-e a képviselőt a döntéshozatalból. A kizárás nem csak az alapeljárásban, hanem a fellebbezés elbírálása esetén is felmerülhet. Az általános szabályok szerint az ügy másodfokú elintézéséből kizárt, aki az ügy elintézésében első fokon részt vett. E szabály azonban nem alkalmazható önkormányzati hatósági ügyben, hiszen adott esetben ellehetetlenítené a döntéshozatalt. Könnyen belátható, hogy kisebb létszámú képviselő-testület esetében a bizottság döntése ellen benyújtott jogorvoslat tárgyában a döntés meghozatala kizárt lenne. Ezért ebben sem a kizárás, hanem az Mötv-ben szabályozott személyes érintettség szabályai szerint kell eljárni. Objektív viszont a kizárás a jegyző esetében, amikor az önkormányzat, a polgármester, vagy valamely más önkormányzati szerv számára állapítana meg jogot vagy kötelezettséget.

Az ügyintéző a kizárási ok észlelését követően bejelenti a hatóság vezetőjének a kizárási ok fennállását. A kizárási okot az ügyfél is bejelentheti. A kizárás tárgyában a hatóság vezetője dönt, szükség esetén más ügyintézőt jelöl ki, és arról is dönt, hogy meg kell-e ismételni azokat az eljárási cselekményeket, amelyekben a kizárt ügyintéző járt el. Ha a kizárási okot az ügyfél jelentette be, a kizárásról a hatóság végzésben dönt, és azt az ügyféllel is közli. Ha az ügyfél nyilvánvalóan alaptalanul tesz kizárásra irányuló bejelentést, vagy ugyanabban az eljárásban ugyanazon ügyintéző ellen ismételten alaptalan bejelentést tesz, őt a kizárást megtagadó végzésben eljárási bírsággal lehet sújtani.

c) a felügyeleti intézkedések

Az önkormányzati döntések tekintetében nincs felügyeleti szerv, ebben az esetben a jogorvoslati kérelmek elbírálása a bíróság hatáskörében tartozik. A jogorvoslat speciális szabálya továbbá az, hogy az átruházott hatáskörök tekintetében a jogorvoslatot a képviselő-testület gyakorolja. Ezzel összefüggésben mondja ki az Ákr., hogy a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben a hatáskörét átruházza, elbírálja a fellebbezést, valamint gyakorolja a másodfokú hatóság és - meghatározott kivétellel - a felügyeleti szerv feladat- és hatáskörét.

Az Ákr. tartalmazza **a felügyeleti eljárás általános szabályait**. Erre akkor kerül sor, ha az átruházott hatáskörben eljáró szerv eljárása, vagy döntése jogszabálysértő. Ez lehet tevőleges cselekmény (az ügyfél számára sérelmes döntés születik), de megvalósulhat a szerv „hallgatásával" is, amikor eljárási kötelezettségét elmulasztja. A képviselő-testület, mint a felügyeleti jogosítványokat gyakorló szerv hivatalból megvizsgálhatja az ügyben eljáró hatóság eljárását, illetve döntését, és ennek alapján megteszi a szükséges intézkedést a jogszabálysértő mulasztás felszámolására. Ha a hatóság döntése jogszabályt sért, azt megváltoztatja vagy megsemmisíti, és szükség esetén a döntést hozó hatóságot új eljárásra utasítja. A felügyeleti eljárásban hozott döntés az Ákr. szerint közigazgatási bíróság előtt támadható meg. A végrehajtást foganatosító szerv eljárása miatt a végrehajtási kifogást a felügyeleti szerve, ennek hiányában a közigazgatási bíróság bírálja el.

A döntés nem változtatható meg és nem semmisíthető meg, ha

a) azt a közigazgatási bíróság érdemben elbírálta,
b) semmisségi ok esetén törvényben meghatározott idő eltelt,
c) semmisségi ok hiányában az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené, vagy
d) a kötelezettséget megállapító döntés véglegessé válásától, vagy, ha az hosszabb, a teljesítési határidő utolsó napjától számított öt év eltelt.

Az általános szabályoktól eltérőek a szabályok abban az esetben, ha az önkormányzati hatósági ügyben eljárni köteles bármely szerv nem tesz eleget eljárási kötelezettségének, és a megadott ügyintézési határidőn belül nem dönt. Ekkor, ha a képviselő-testület, a polgármester, a bizottság, a társulás vagy a jegyző eljárási kötelezettségét önkormányzati hatósági ügyben elmulasztotta, a kormányhivatal felhívja a mulasztó tisztségviselőt vagy testületet, hogy a felhívásban megállapított határidőn - legfeljebb huszonegy napon - belül folytassa le az eljárást.

A **fellebbezés általános szabályai szerint az** ügyfél, vagy akire a döntés rendelkezést tartalmaz, az **elsőfokú döntés ellen** akkor fellebbezhet, **ha – a képviselő-testület kivételével - a határozatot az önkormányzat szerve** hozta. Ha a hatóság a döntést nem nyilvánította azonnal végrehajthatónak, a fellebbezésnek - meghatározott kivételekkel - a döntés végrehajtására halasztó hatálya van.

Ha a fellebbezés alapján **az elsőfokú döntést hozó hatóság** megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért, azt módosítja vagy visszavonja. Ha a fellebbezésben foglaltakkal egyetért, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, a hatóság a nem jogszabálysértő döntését is visszavonhatja, illetve a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően módosíthatja. Ha a hatóság a megtámadott döntést nem vonja vissza, illetve a fellebbezésnek megfelelően azt nem módosítja, javítja vagy egészíti ki, a fellebbezést a hatóság az ügy összes iratával, a fellebbezési határidő leteltét követően felterjeszti a képviselő-testületnek.

A **fellebbezést a képviselő-testületnek kell elbírálnia**, meg kell vizsgálnia a fellebbezéssel megtámadott döntést és az azt megelőző eljárást és nincs kötve a fellebbezésben foglaltakhoz. Ha azonban valamennyi fellebbező visszavonta a fellebbezését, a másodfokú hatóság a fellebbezési eljárást megszünteti. A döntést helybenhagyja, a fellebbezésben hivatkozott érdeksérelem miatt, vagy jogszabálysértés esetén azt megváltoztatja vagy megsemmisíti. Ha a döntés meghozatalához nincs elég adat, vagy ha egyébként szükséges, tisztázza a tényállást és meghozza a döntést.

Fellebbezni csak a megtámadott döntésre vonatkozóan, tartalmilag azzal közvetlenül összefüggő okból, illetve csak a döntésből közvetlenül adódó jog- vagy érdeksérelemre hivatkozva lehet. A fellebbezést indokolni kell. A **fellebbezésben csak olyan új tényre lehet hivatkozni,** amelyről az elsőfokú eljárásban az ügyfélnek nem volt tudomása, vagy arra önhibáján kívül eső ok miatt nem hivatkozott. A fellebbezést a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül az azt meghozó hatóságnál lehet előterjeszteni. A fellebbezésre jogosult a fellebbezési határidőn belül **a fellebbezési jogáról**

lemondhat. A fellebbezési jogról történő lemondás nem vonható vissza, arra egyebekben a kérelemre vonatkozó szabályok az irányadóak.

d) a közigazgatási szankciók

Mint már utaltunk rá a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletében meghatározott kötelezettségek elmulasztása esetére közigazgatási szankciót állapíthat meg az Mötv. rendelkezése szerint. A **közigazgatási szabályszegések szankcióiról** szóló 2017. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: KSzSz.) határozza meg a szankciók rendszerét, és alkalmazásának törvényi kereteit. Jellemzője e szabályozásnak is, hogy a konkrét, anyagi jellegű szabályokat törvény, gyakran önkormányzati rendelet állapítja meg. A KSzSz. szerint közigazgatási szankciót azzal a természetes személlyel, jogi személlyel vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel szemben lehet alkalmazni, akinek, illetve amelynek a közigazgatási szabályszegésért való felelősségét a közigazgatási hatóság megállapította.

A közigazgatási hatósági eljárás során megállapított jogszabálysértések esetén a közigazgatási hatóság által kiszabható hátrányos jogkövetkezmények általános szabályainak egységes, átlátható és következes szabályozása generális jogalkotói célja az állampolgárok és a vállalkozások jogkövető magatartásának erősítése mellett, az hogy ne lehetetlenítse el a szankcionált további életvitelét, működését.

A **figyelmeztetés**sel a hatóság rosszallását fejezi ki az általa megállapított közigazgatási szabályszegés elkövetése miatt, és újabb szankció kilátásba helyezésével felszólítja az ügyfelet, hogy a jövőben tartózkodjon a közigazgatási szabályszegés elkövetésétől. Figyelmeztetés alkalmazásának akkor van helye, ha közigazgatási szabályszegés elkövetése miatt más szankció nem alkalmazható, vagy ha a közigazgatási szabályszegés az elkövetés körülményeire tekintettel csekély súlyú és a figyelmeztetéstől kellő visszatartó hatás várható. Törvény meghatározott ügyek vonatkozásában a figyelmeztetés alkalmazásának kizárásáról rendelkezhet, ha az adott ügyben csekély súlyú szabályszegés nem merülhet fel.

A hatóság figyelmeztetés szankciót alkalmaz a közigazgatási szabályszegést elkövető ügyféllel szemben, ha az ügyfél számára kötelezettséget állapít meg, és a kötelezettséget megállapító döntésben más szankciót nem alkalmaz. Figyelmeztetés szankciót alkalmazhat a hatóság, ha törvény vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendelet közigazgatási bírság kiszabását teszi lehetővé.

A **közigazgatási bírság** általános megközelítésben jogszabály által meghatározott kötelezettség megszegése következményeként kiszabott, az állam (önkormányzat) javára teljesítendő **pénzfizetési kötelezettség**.

A bírság felső határát az önkormányzati **rendeletben a jogsértés jellegével arányban** kell megállapítani az Mötv. szerint. E rendelkezés a rendeletalkotással szemben állított követelmény, amely elválik a konkrét, egyedi bírság megállapítására vonatkozó mérlegelési kötelezettségtől. A kiszabott bírság összege a helyi önkormányzat saját bevétele.

Közigazgatási **bírság kiszabása esetén** a hatóság - törvényben, kormányrendeletben vagy önkormányzati rendeletben meghatározott további szempontok mellett - az **eset összes lényeges körülményeit**, különösen az alábbiakat **mérlegelve dönt** a bírság összegéről:

a) a jogsértéssel okozott hátrányt, ideértve a hátrány megelőzésével, elhárításával, helyreállításával kapcsolatban felmerült költségeket, illetve a jogsértéssel elért előny mértékét,
b) a jogsértéssel okozott hátrány visszafordíthatóságát,
c) a jogsértéssel érintettek körének nagyságát,
d) a jogsértő állapot időtartamát,

e) a jogsértő magatartás ismétlődését és gyakoriságát,
f) a jogsértést elkövető eljárást segítő, együttműködő magatartását, valamint
g) a jogsértést elkövető gazdasági súlyát.

Az önkormányzati rendelet alapján megállapítható közigazgatási **bírság felső határa (**mint már arra korábban utaltunk**)** természetes személyek esetén kétszázezer forint, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek esetén kétmillió forint lehet. A kiszabott közigazgatási bírság összege nem lehet alacsonyabb, mint az adók módjára történő végrehajtás szabályai szerinti legkisebb behajtható összeg.

A hatóság mérlegelési jogkörében meghatározható közigazgatási bírságösszeg esetén annak mértéke legfeljebb a törvényben, a kormányrendeletben vagy az önkormányzati rendeletben meghatározott közigazgatási bírságösszeg **felső határának fele** lehet, ha a Nyilvántartásba a hatósági eljárás megindításának napját megelőző három éven belül az ügyfél vonatkozásában közigazgatási bírság szankciót megállapító döntést nem jegyeztek be.

Ha a helyszíni intézkedés alkalmával az ügyfél a jogsértést teljes mértékben elismeri, a **helyszíni bírságról** szóló döntést a hatóság a helyszínen közli az ügyféllel. A döntés indokolásában elegendő az ügyfélnek a jogsértés elismeréséről szóló írásbeli nyilatkozatát rögzíteni. A jogsértés teljes mértékben való elismerésével az ügyfél lemond a helyszíni bírsággal szemben őt megillető jogorvoslati jogról. Önkormányzati rendelet alapján kiszabható helyszíni bírság felső határa természetes személyek esetén ötvenezer forint, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek esetén ötszázezer forint lehet. Törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában a kiszabott helyszíni bírság összege nem lehet magasabb, mint az ugyanezen tényállás mellett megállapítható közigazgatási bírság legmagasabb összegének negyede. Ha az ügyfél a jogsértést nem ismeri el, a hatóság köteles hivatalból megindítani a hatáskörébe tartozó eljárást és erről az ügyfelet a helyszínen értesíti a rendelkezésre álló adatok közlésével.

Tevékenység végzésétől történő eltiltásnak kell tekinteni minden olyan közigazgatási szankciót, amellyel a hatóság az ügyfél valamilyen jogosultsága gyakorlását meghatározott időre vagy jogszabályban meghatározott feltétel bekövetkezéséig megvonja vagy korlátozza.

Ha törvény eltérően nem rendelkezik, a közigazgatási hatóság eltilthatja a tevékenység végzésétől az ügyfelet, ha

a) a jogsértés emberi életet, testi épséget vagy egészséget sért vagy veszélyeztet,
b) a jogsértésre - kora, anyagi és szociális helyzete, fogyatékossága, egészségi állapota, megváltozott munkaképessége, cselekvőképességének korlátozása miatt - különösen kiszolgáltatott személlyel szemben került sor, vagy
c) a jogsértés az eljárás megindulását megelőző egy éven belül legalább három alkalommal került megállapításra.

A tevékenység végzésétől történő eltiltás a döntés véglegessé válásától számított negyvenöt napnál hosszabb időre nem szólhat.

Elkobzás alkalmazására a fenti rendelkezéstől eltérően kifejezett törvényi rendelkezés alapján kerülhet sor. Ha törvény lehetővé teszi, a hatóság elkobozza azt a dolgot,

a) amelyet a jogsértés elkövetéséhez eszközül használtak vagy arra szántak,
b) amelynek birtoklása jogszabályba ütközik, vagy amely veszélyezteti a közbiztonságot,
c) amely jogsértés elkövetése útján jött létre,
d) amelyre a jogsértést elkövették, vagy amelyet a jogsértés befejezését követően e dolog elszállítása céljából használtak,

e) amelyet a jogsértő a jogsértés elkövetéséért a tulajdonostól vagy annak hozzájárulásával mástól kapott.

Az elkobzott dolog tulajdonjoga az államra száll, ha törvény eltérően nem rendelkezik.

e) az Ákr. szabályaitól való eltérés önkormányzati szabályozása

Az Ákr. 8. §-a rendelkezése szerint **jogszabály a törvénytől eltérő** rendelkezéseket állapíthat meg. Ezen szabályok egyrészt figyelembe veszik az önkormányzati működés sajátosságait, amikor **kifejezetten a képviselő-testületet** jogosítják fel a szabályok rendeleti megalkotására. Ezen szabályozó elv mellett az egyes jogintézmények esetében a törvény „csupán" a jogszabály fogalmat használja, kivételesen egyes esetekben törvényi, illetve kormányrendeleti szinten enged eltérést. Megítélésünk szerint **a jogszabályi szintű rendezés lehetősége** nem csak a minisztert jogosítja fel a szabályalkotásra, hanem a képviselő-testületet is. A szabályozás tartalmát tekintve kiterjedhet az az **Ákr. rendelkezéseitől eltérő, illetve az azt kiegészítő** szabályozásra is. E rendelkezésekkel összhangban mondja ki az Mötv. 142/B. §-a, hogy törvény vagy önkormányzati rendelet az önkormányzati **hatósági ügy intézésére további szabályokat** állapíthat meg.

Önkormányzati rendelet megállapíthatja
- a kiegészítő eljárási rendelkezéseket
- a hatáskört gyakorló hatóságot (Ákr. 9. §),
- az ügyfelet megillető költségmentes ügyfajtát (Ákr. 130. § (5) bekezdés),
- az állami adóhatóság helyett a végrehajtást foganatosító hatóságot (Ákr. 134. § (1) bekezdés)
- a jogsértéssel arányos bírság felső határát (Mötv. 142. § (2) bekezdés)

Jogszabály megállapíthatja
- a hatóság hatásköre gyakorolásának kereteit (Ákr. 2. § (1) bekezdés),
- a hatóság ügyintézési határidejét (Ákr. 2. § (2) bekezdés c) pont),
- a kérelemre indult eljárás folytatása feltételeit (Ákr. 3. §),
- az azonos hatáskörű hatóságok közül az ügyben eljáró illetékes hatóságot (Ákr. 16. § (1) és (4) bekezdés),
- az eltérő nyelvhasználati szabályokat (Ákr. 20. §),
- a védett adatok kezelésének szabályait (Ákr. 27. § (3) bekezdés),
- a kérelem további tartalmát (Ákr. 36. § (1) bekezdés, 44. §),
- a kapcsolódó eljárás iránti kérelem benyújtásának időpontjához fűzött jogkövetkezményt (Ákr. 45. § (7) bekezdés),
- az eljárás megindításának feltételét (Ákr. 46. § (1) bekezdés a) pont),
- 60 napnál rövidebb ügyintézési határidőt (Ákr. 46. § (3) bekezdés),
- az eljárás szünetelése kizárását (Ákr. 49. § (1) bekezdés),
- a kérelem előterjesztése határidejét vagy határnapot (Ákr. 50. § (3) bekezdés),
- a székhelyére való idézés lehetőségét (Ákr. 59. § (1) bekezdés a) pont),
- az ügyfél nyilatkozatával pótolható bizonyíték kizárását (Ákr. 64. § (1) bekezdés),
- a pénzbeli ellátás mértéke mérlegelés nélküli emelését (Ákr. 80. § (4) bekezdés),
- a döntés szóban történő közlésének kizárását (Ákr. 85. § (4) bekezdés),
- a döntés kötelező tartalmi elemét (Ákr. 91. § (1) bekezdés),
- a közigazgatási szerződés megkötésének feltételeit (Ákr. 92. § (1), (2) és (5) bekezdés),
- a közigazgatási szerződés módosítása és teljesítése feltételeit (Ákr. 93. § (5) bekezdés),
- a hatósági bizonyítvány kiadása szabályait (Ákr. 95. § (1) bekezdés),
- a hatósági igazolvány kiállítása szabályait (Ákr. 96. § (1) bekezdés),

- a hatósági nyilvántartás vezetése szabályait (Ákr. 97. § (1) bekezdés),
- a végrehajtható döntésben foglaltak betartása és teljesítése ellenőrzését (Ákr. 99. §),
- az eljárás megindítása kötelezettségét (Ákr. 104. § (1) bekezdés e) pont),
- az eljárási költség előlegezése kizárására vonatkozó szabályokat (Ákr. 128. § (1) bekezdés),
- a végrehajtás felfüggesztésének szabályait (Ákr. 136. § (2) bekezdés f) pont).

A települési, a területi és az országos **nemzetiségi önkormányzat testülete határozatában** meghatározhatja a hatáskörébe tartozó hatósági eljárás magyar nyelv melletti hivatalos nyelvét (Ákr. 20. § (2) bekezdés).

A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban: Nektv.) szerint jogszabály lehetővé teheti, hogy más **hatósági igazolvány** a nemzetiséghez tartozó személy nevét – az anyakönyvi bejegyzésben foglaltnak megfelelően – nemzetisége nyelvén is tartalmazza.

A helyi nemzetiségi önkormányzat ugyan önként **nem vállalhatja hatósági ügy intézését**, azonban a nemzetiségi jogok védelmében, különösen a helyi kollektív nyelvhasználat, az oktatás, nevelés,

hagyományápolás és kultúra, a helyi sajtó, az esélyegyenlőség, társadalmi felzárkózás és a szociális ellátás tárgyában folyó hatósági eljárásokban **ügyféli jogállás**, e körben nyilatkozattételi és jogorvoslati jogosultság illeti meg.

5.2.8. A rendelet, mint önkormányzati döntés, a normatív határozat, a Jat. sajátos rendelkezései

Mint korábban már utaltunk rá, **az Alaptörvény is rögzíti, hogy a képviselő-testület a helyi közügyek szabályozására feladatkörében rendeletet (jogszabályt) alkothat**. A rendeleteket megkülönböztethetjük aszerint, hogy azt **a képviselő-testület törvény felhatalmazása alapján vagy ettől eltérően önálló szabályozási jogkörében (törvény által nem szabályozott társadalmi viszony rendezésére) alkotta meg**. Az Alaptörvény előírása az is, hogy **az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes**. A rendeletek **szabályozási tárgyukat tekintve**, hasonlóan a határozatokhoz sokrétűek. Egy részük gazdasági tulajdonosi kérdéseket rendez, pl. közterület-használat engedélyezése, míg más részük a közhatalmi funkciók gyakorlásához tapad, pl. a népszavazás, népi kezdeményezés tárgyában hozott rendelet.

Különösen fontos kiemelni, **hogy a rendeletalkotás nem csak jogosultság, hanem esetenként kötelezettség is a képviselő-testületek számára. Különösen igaz ez azokra a rendeletekre, amelyek megalkotására törvény hatalmazza fel az önkormányzatot feltéve, hogy a felhatalmazást adó törvényből kifejezetten más nem következik**. Ha a felhatalmazás jogosultja a helyi önkormányzat képviselő-testülete, társulás esetén - ha a társulási megállapodásban meghatározott feladat- és hatáskör a felhatalmazás tárgyának szabályozására kiterjed - **az önkormányzati rendelet megalkotására a társulási megállapodásban kijelölt vagy ennek hiányában a társulás székhelye szerinti helyi önkormányzat képviselő-testülete jogosult**. A rendelet megalkotásához a társulásban résztvevő helyi önkormányzat képviselő-testületének hozzájárulása szükséges. Társult képviselő-testület esetén - ha az adott ügy szabályozásáról az egyes települések képviselő-testülete az Mötv. szerint nem önállóan dönt - az önkormányzati rendelet megalkotására a székhely szerinti helyi önkormányzat jogosult a társult képviselő-testület döntésének megfelelően. Az előzőek figyelembe véve **eltérő lehet a rendeletek területi hatálya is**.

A Jat. általános rendelkezési közül kiemelést érdemel, hogy **minden jogszabálynak, így az önkormányzat rendeletének a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal, kell rendelkeznie.** Biztosítani kell, hogy a jogszabály megfeleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek, illeszkedjen a jogrendszer egységébe, megfeleljen a nemzetközi

jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek és megfeleljen a jogalkotás szakmai követelményeinek. Sok esetben éri kritika az önkormányzati rendeleteket amiatt, hogy tartalmuk megismétli a magasabb szintű jogszabályok rendelkezéseit, aminek tilalmát a Jat. is megfogalmazza. Sok esetben viszont szükség lehet arra, hogy az eltérő szintű, de azonos tárgykörű rendelkezések egymáshoz kapcsolódva váljanak ismerté. Ennek érdekében javasolható a különböző módszertani anyagok és segédletek összeállítása. **Az önkormányzati rendelet megalkotása előtt is előzetes hatásvizsgálatot kell készítenie a rendeletet előterjesztőnek** és a tervezetek indoklásában tájékoztatást kell adni a javasolt szabályozás és az európai uniós jogból eredő kötelezettségek összhangjáról és az esetleges egyeztetési kötelezettségről.

Fontos szabály, hogy **a rendelet elfogadásához minősített többség szükséges**. A rendelet érvényességi feltételeivel (aláírás, kihirdetés) külön foglakozunk a testületi ülés utáni teendők ismertetésének körében.

2025. január 1. napját követően[67] a jogszabályok tervezetének (törvénynek és rendeletnek egyaránt) **minden esetben tartalmaznia kell preambulumot**, amelyben meg kell határozni a jogszabály

célját. A jogszabály tervezetének preambulumában a jogszabály előkészítője szükség szerint rögzítheti a szabályozással összefüggő azon elvi, elméleti tételeket, amelyeket a jogszabály tervezetének szerkezeti egységeiben a normatív tartalom hiánya miatt nem lehet rendezni. Ez egyúttal azt is eredményezi, hogy **a rendeletek bevezető része mint logikai egység megszűnik**, és annak tartalmát, a rendelet megalkotásához szükséges érvényességi kellékek felsorolását a preambulumba építi be. A jogbiztonság érdekében a jogszabály módosítása esetén a jogszabály megváltozott tartalmának megfelelően **módosítani kell a preambulumot**, ha az a preambulum és a jogszabály rendelkezéseinek tartalmi összhangja megteremtése érdekében szükséges. Ez szavatolja, hogy a preambulum mindig a jogszabály hatályos tartalmának megfelelően rögzítse a jogalkotó által megjeleníteni kívánt célokat és egyéb elemeket. A preambulum a jövőben sem válik normává, ugyanakkor a jogértelmezést tekintve mindenképpen rendelkezni fog kötőerővel a szabályozás célja, illetve az emellett megjelenő más elvi tétel, stb. a jogszabály részeként, és figyelembe vétele nem lesz megkerülhető, ahogyan az indokolás esetében ez számos esetben megtörténhetett. A Jat. rögzíti, hogy preambulumot az igazságügyért felelős miniszter rendeletében meghatározott **jogszabály-szerkesztési követelmények szerint** kell kialakítani

A jogszabály **tervezetéhez indokolást kell csatolni**, amely bemutatja azokat a jogszabály normatív tartalmával összefüggő társadalmi, gazdasági, szakmai okokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismertetni kell a jogi szabályozás várható hatásait és az előterjesztő álláspontját az indokolás közzétételéről. A jogszabály tervezetéhez tartozó indokolásában a jogszabály előkészítője bemutathatja a szabályozással összefüggő azon részletes körülményeket, amelyek a szabályozás értelmezését segíthetik, továbbá ismertetheti a szabályozás előzményeit. A jogszabály tervezetéhez tartozó indokolás **kötelező erővel nem rendelkezik**. A jogszabály értelmezésekor figyelmen kívül kell hagyni a jogszabály tervezetéhez tartozó indokolás jogszabályszöveggel ellentétes részét. A jogszabály tervezetéhez tartozó indokolás nyilvánosságát jogszabályban meghatározottak szerint kell biztosítani.

Az indokolás **jogértelmezésben betöltött szerepe a jövőben várhatóan csökken**, minthogy közvetlen legitimációval nem rendelkeznek, ellentétben a preambulummal, amely a jogszabály szerves része, és a szabályozás releváns célját már minden esetben tartalmazni fogja.

67 2024. évi XVI. törvény a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény módosításáról

Normatív határozatban szabályozhatja a helyi önkormányzat képviselő-testülete a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését. A közjogi szervezetszabályozó eszköz jogszabállyal nem lehet ellentétes és annak rendelkezését nem ismételhető meg. A normatív határozat közzétételére főszabályként a rendeletre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

A normatív határozat kapcsán **külön indokolt kiemelni a képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatát**. Az SZMSZ csak látszólag „befelé ható", egyes rendelkezései azonban az állampolgárokra is kihatnak, ezért írja elő az Mötv., hogy **e kérdésről rendeletet kell alkotni**. az SZMSZ tartalmát az Mötv. a korábbi szabályozáshoz képest lényegesen tágabban határozta meg. **Az Mötv. 53. § (1) bekezdése 12 pontban sorolja fel az SZMSZ tartalmi elemeit**. Ezek közül kiemelhető a képviselő-testület átruházott hatásköreinek felsorolása, az önkormányzati képviselőkre vonatkozó magatartási szabályok, az ülés rendjének fenntartása és az annak érdekében hozható intézkedések megalkotása, valamint az önkormányzat szerveinek, azok jogállásának, feladatainak meghatározása.

A belső működés szabályozásával összefüggően **az SZMSZ-nek kell tartalmaznia a nyilvánosság biztosítására, a közmeghallgatásra vonatkozó rendelkezéseket, illetve mindazon sajátos helyi fórumoknak a felsorolását, amelyek az állampolgárok, civil szervezetek számára biztosítják a döntés-előkészítésben való részvétel lehetőségét**. Természetesen egyes sajátos rendeleti formák, pl. környezetvédelmi tervek lakossággal történő egyeztetésének egyéb szabályait ágazati jogszabályok határozzák meg.

5.2.9. Speciális döntési formák

Az önkormányzati döntések külön csoportjába sorolhatók **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 a városfejlesztési programok, az esélyegyenlőségi program, vagy akár a köznevelési vagy a szociális és gyámügyi rendszer feladatait, működését meghatározó személyi és anyagi feltételeket megvalósító program is. Jogszabály ugyan az önkormányzatok számára nem teszi kötelezővé, de gyakori a jogalkotási program elfogadása, 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 döntést hoznak a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyben. A **helyi népszavazás Ötv.-ben megismert szabályai változtak**, és már nem az Mötv.-ben, hanem külön törvényben szerepelnek. Az Nszt. **meghatározza azokat az ügyköröket, melyekben 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.

Módosult a népszavazást kezdeményezők köre, és külön rendelkezések vonatkoznak a választópolgári kezdeményezés szervezőire is. (Korábbam a társadalmi szervezet is élhetett kezdeményezéssel, ma már a kezdeményezés szervezője lehet.) **Helyi népszavazást kezdeményezhet**

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

A képviselő-testület tagjai és bizottsága az általuk kezdeményezett helyi népszavazásra javasolt kérdést – hitelesítés céljából – benyújtják a helyi választási bizottsághoz.

Helyi népszavazás kitűzésére irányuló választópolgári kezdeményezést szervezhet

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

A **képviselő-testület köteles elrendelni a helyi népszavazást, ha** azt az önkormányzati rendeletében meghatározott számú választópolgár kezdeményezte. A kezdeményezéshez szükséges választópolgárok számát a központi névjegyzéknek az aláírásgyűjtő ív hitelesítési záradékkal történő ellátásának napján érvényes adatai alapján kell megállapítani.

Tekintettel arra, hogy **törvény csak a népszavazást kezdeményezéséhez szükséges választópolgárok számát utalja rendeletalkotási tárgykörbe (itt is kereteket ad, mert az nem lehet kevesebb a választópolgárok 10%-ánál, de nem lehet több mint a választópolgárok 20 %-a)**, így az eljárási kérdések helyi szabályainak megállapítására nincs mód.

5.2.10. A jegyzőkönyv formai és tartalmi követelményei

A képviselő-testület esetében alapvető elvárás, hogy **működése törvényes, döntései jogszerűek legyenek, illetve hogy ezt a tényt dokumentálni lehessen**. Ennek érdekében **fontos, hogy a testületi ülésekről jegyzőkönyv készüljön**. Minderre tekintettel a hatályos önkormányzati törvény is **kötelezővé teszi a képviselő-testületi ülésről történő jegyzőkönyv elkészítését**, és meghatározza **annak minimális tartalmi és formai kritériumait**.

A **jegyzőkönyv** a képviselő-testület működésének alapdokumentuma, **közokirat**, amely teljes bizonyító erővel bizonyítja a benne foglaltakat[68]. Az Mötv. expressis verbis mondja ki, hogy a jegyzőkönyv közokirat, amelynek elkészítéséről a jegyző gondoskodik.

Meg kell említeni, hogy az Mötv. jegyzőkönyv tartalma tágabb az Ötv-éhez képest, és pontosabbak, konkrétabbak lettek a jegyzőkönyvek tartalmi előírásai (pl. rögzíteni kell az ülésről eltávozás időpontját, a szavazásra feltett javaslat pontos tartalmát).

Tekintettel arra, hogy az **Mötv. ex lege rögzíti a jegyzőkönyv kötelező tartalmi és formai kritériumait, így a jegyzőnek a jegyzőkönyv elkészítésénél az Mötv. vonatkozó előírásait betartva kell eljárnia**. Azon túl, hogy a jogalkotó részéről továbbra sem elvárás a szószerinti jegyzőkönyv elkészítése, lényeges változás a korábbi törvényhez képest, hogy a hozzászólásoknak is elegendő a lényegét, a tartalmát rögzíteni. Ennek ellenére még mindig túlzottan hosszú, gyakran több száz oldalas jegyzőkönyvek készülnek a képviselő-testületek üléseiről, ami véleményünk szerint indokolatlan és felesleges adminisztratív terhet ró a hivatal dolgozóira, elvonva a figyelmet a jelentősebb feladatokról.

Az Alkotmánybíróság 80/2006. (XII.20.) határozatában a közokiratok érvényességével kapcsolatban fejtette ki álláspontját, amely a jegyzőkönyvek közokirat voltára figyelemmel az önkormányzati testületi üléseken készült jegyzőkönyvekre is irányadó. Az AB határozat részletezi az okiratok minimális

68 Kúria Kf. 45.016/2021/4.

tartalmi és formai kellékei követelményét. Rögzíti, hogy a „közokirathoz a valódiság megdönthető vélelme kapcsolódik. Az „érvényes" okirat alatt elsőnek az olyan alaki és tartalmi kellékekkel rendelkező okirat értendő, amely mellett az a vélelem szól, hogy hamisítatlan vagy valódi."

Az Mötv. a jegyzőkönyv egyik alaki érvényességi kellékévé tette a képviselő-testületi ülésen készült jegyzőkönyv esetében a polgármester és jegyző aláírásának szükségességét. Aláírásával a jegyző az elkészítésért, a polgármester a kiállításért tartozik önálló felelősséggel, az együttes aláírás megléte feltétele a közokiratban foglalt joghatás kiváltásának. Az önálló felelősségből eredően az egyik aláírás nem lehet feltétele a másinak, a polgármester nem teheti aláírása feltételeül a jegyzői aláírás meglétét és fordítva.

A jegyzőkönyvek aláírásával kapcsolatban számos esetben problémaként merült fel a polgármester vagy a jegyző távolmaradásakor az aláíró személyének kérdése. A polgármester esetleges távolmaradása, akadályoztatása esetére az Mötv. 45. §-ában foglaltak adnak egyértelmű választ. Az alpolgármester – több alpolgármester esetében a polgármester által kijelölt – látja el a képviselő-testületi üléssel összefüggő feladatokat, így a jegyzőkönyv aláírásának kötelezettsége is az övé. A jegyző akadályoztatásakor a legkézenfekvőbb az Mötv.-ben is nevesített tisztviselő, a jegyzőt helyettesítő aljegyző. Ámbár célszerű, a törvény nem minden önkormányzat számára írja elő az aljegyző kinevezését, továbbá közös önkormányzati hivatalok esetében előfordulhat, hogy a képviselő-testületek ülése egybeesik. Biztosítandó a jegyzői feladatok ellátásának zavartalanságát – az Mötv. 82. § (3) bekezdésében foglaltakon túl – javasolt az SZMSZ-ben rendelkezni a jegyző akadályoztatása esetére a feladatai ellátása módjáról, megfelelő képesítéssel rendelkező helyettesítő hivatali köztisztviselő/tisztséget betöltő megnevezésével.

Előfordul az a gyakorlat, hogy a képviselő-testület jegyzőkönyv-hitelesítő(k) kinevezéséről dönt. Ezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy a hitelesítő tisztviselő alkalmazása nem lehet egyenértékű a törvényben aláírásra kötelezettek aláírásával, a jegyzői és polgármesteri aláírás hiánya ugyanúgy érvénytelenséghez vezet, joghatás kiváltására alkalmatlan lesz a közokirat. A hitelesítő(k) aláírásának elmaradása viszont nem teszi érvénytelenné a jegyzőkönyvet, ennek tényét rögzíteni kell a közokiraton és ekként felterjeszteni.

A jegyzőkönyv jegyző általi aláírása kapcsán érdemes megemlíteni, amennyiben az érintett ülésen a jegyző nem vett részt, a jegyzőkönyvön csak a polgármester aláírása szerepel, mint a közokirattal szemben támasztott alaki követelményeknek nem minden tekintetben megfelelő közokirat, alkalmas az abban szereplő releváns tények, az ülésen elhangzottak valódiságát tanúsítani. Az együttes aláírás megléte, mint ahogyan azt már említettük, azt bizonyítja, hogy a jegyzőkönyvben foglaltak a testületi ülésen elhangzottakat tartalmazza. Ennek fényében, amennyiben a jegyző nem volt jelen a testületi ülésen, abban az esetben is köteles a jegyzőkönyvet aláírni. Az előterjesztés szerepel a jegyzőkönyv tartalmi kritériumai között, pótolva ezzel a korábbi szabályozásai hiányosságot, hogy az önkormányzati rendszer 1990-es kezdete óta „magasabb szintű jogszabály mostanáig nem írta elő az előterjesztés jegyzőkönyvi rögzítését, mint az adott tárgyban a döntéshozatalt megalapozó a döntési javaslatot tartalmazó dokumentumot."[69]

A hatályos önkormányzati törvény 2011-es elfogadása révén a jegyzőkönyv fogalom kibővítésével az **előterjesztések a jegyzőkönyv szerves részét képezik**. Ezeknek a beillesztése a jegyzőkönyvbe **kétféle módon történhet**, ezért a képviselő-testületek jogalkotói szabadságára van bízva, hogy ennek rendjét az SZMSZ-ben miként állapítják meg.

69 A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata

- Rövidebb terjedelmű írásos (szóbeli) előterjesztést a jegyzőkönyv szövegszerűen tartalmazhat;
- írásos előterjesztést a jegyzőkönyvhöz mellékelve csatolnak, mégpedig úgy, hogy ezzel egyidejűleg utalás történik erre a jegyzőkönyvben is.

Az Mötv. új elemként építette be rendelkezései közé a **jegyzői szignalizáció** jogintézményét is, miszerint a jegyző jogszabálysértésre vonatkozó indokolt jelzését kötelező jegyzőkönyvi szinten rögzíteni.

A jegyzőkönyv a nyilvánosság, jogszerűség, transzparencia egyik garanciája, ezért generális szabály, hogy a testületi ülésekről készült jegyzőkönyvekbe bárki betekinthet. A helyi önkormányzat képviselő-testületének üléséről készült jegyzőkönyv azonban nem tekinthető olyan dokumentumnak, amely ebbéli volta miatt kizárólag csak közérdekű adatokat tartalmaz, állapította meg egy 1996-os BH[70]. A nyilvános képviselő-testületi ülésen - mint nyilvános közszereplés során - elhangzott nyilatkozatok és személyes megnyilvánulások azonban közérdekű adatokká válnak.

A választópolgárok - a zárt ülés kivételével - betekinthetnek a képviselő-testület előterjesztésébe és ülésének jegyzőkönyvébe. A **zárt ülésről külön jegyzőkönyvet kell készíteni**. A külön törvény szerinti közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell. A zárt ülésen hozott képviselő-testületi döntés is nyilvános. A közérdekű adatok megismerhetősége pedig alapvető jog.

Ehelyütt érdemes megemlíteni a Kúria egy közérdekű adat kiadása tárgyában hozott ítéletét, amelyben a rendes és zárt testületi ülésekkel kapcsolatban az alábbiakat erősítette meg: amennyiben az önkormányzat a rendes ülésekről készült jegyzőkönyveknek az önkormányzat hivatalos internetes honlapjára történt feltöltésével a közérdekű adatokat mindenki számára hozzáférhetővé tette, úgy a jegyzőkönyvekre irányuló adatigénylés esetén az Infotv. 30. § (1) bekezdése alapján elegendő az adatok fellelhetőségének helyét megadni. Amennyiben ugyanis a közfeladatot ellátó szerv a kezelésében lévő közérdekű adatot már nyilvánosságra hozta, azzal eleget tett a tájékoztatási kötelezettségének és további közvetlen adatszolgáltatásra nem kötelezhető. Az interneten közzétett adatok esetében a korlátozásmentes nyomtatás, letöltés, másolás vagy egyéb formátumú adatátvitel biztosított, ezért az adatkezelőnek e körben további kötelezettsége nincs.

A Mötv. 52. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a közérdekű adat és a közérdekből nyilvános adat megismerhetőségének lehetőségét a zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell. E jogszabályi rendelkezés a zárt ülés jegyzőkönyvét nem minősíti közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatnak, hanem azt mondja ki, hogy a zárt ülésen hozott képviselő-testületi döntés is nyilvános. Tehát a zárt ülés teljes jegyzőkönyve nem nyilvános adat, azt megismerni nem lehet, azt közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatként sem köteles az önkormányzat kiadni.

A Ptk. 2:48 § (2) bekezdése értelmében a képmás és hangfelvétel elkészítéséhez és nyilvánosságra hozatalához nyilvános közszereplés esetében nincs szükség az érintett személy hozzájárulására. Az Alkotmánybíróság szerint ebből az következik, hogy a nyilvános képviselő-testületi ülésen – mint nyilvános közszereplés során – elhangzott nyilatkozatok és személyes megnyilvánulások közérdekű adatokká válnak.[71]

Az AB több határozatában[72] azt is hangsúlyozta, hogy **a nyilvános ülésen bárki, a jelenlévők külön engedélye nélkül is készíthet felvételt a képviselő-testület tanácskozásáró**l, ott elhangzott nyilatkozatokról, és azt bármilyen, nem jogellenes célra felhasználhatja. Mivel a törvény értelmében

70 BH1996.581
71 19/1995. (III. 28.) AB hat.
72 19/1995. (III. 28.) AB és 57/2000. (XII. 19.) határozat

nincs szükség az érintettek hozzájárulására, nincs jelentősége az esetleges olyan nyilatkozatuknak sem, amivel csak „hivatalos felhasználásra „engedélyeznék" felvételek készítését.

A nyilvános képviselő-testületi, bizottsági üléseken történtek, az azokról készült jegyzőkönyvek, felvételek közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatnak tekintendőek, melyeket bárki megismerhet. Ezen adatokról a közfeladatot ellátó szerveknek – pontos és gyors – tájékoztatást kell adniuk. A vonatkozó AB döntések idején hatályos önkormányzati törvény 2. § (1) bekezdésében meghatározott „széleskörű nyilvánosságot teremtve" alapelvének körébe beletartozik a kép- és hangfelvétel készítésének joga is, valamint az, hogy a kép- és hangfelvétel készítését a nyilvános képviselő-testületi, illetve bizottsági üléseken résztvevő személyek eltűrni kötelesek.[73]

5.2.11. A képviselő-testületi ülést követő feladatok

A képviselő-testület ülését követően kerül sor a rendelet kihirdetésére, a jegyzőkönyv elkészítésére. E dokumentumok testesítik meg a képviselő-testület döntéseit, azok tartalma önkényesen nem módosítható. A 69/1995 (XII. 12.) AB határozatában mondta ki először az Alkotmánybíróság, hogy az **önkormányzati rendelet aláírására felhatalmazott polgármester és a jegyző nem kaptak jogot arra, hogy a képviselő-testület által alkotott rendeletet felülbírálhassák**[74], hatáskörük csupán az önkormányzati rendelet aláírására terjed ki. Itt szükséges utalni arra, hogy a polgármester helyett az alpolgármester helyettesítő jogkörében aláírhatja a rendeletet, de erre nem jogosult az SZMSZ-ben a képviselő-testület összehívására felhatalmazott személy, számára az SZMSZ sem biztosíthat ilyen hatáskört. Ezzel kapcsolatban a Kúria Önkormányzati Tanácsa is rámutatott Köf.5.086/2012/5. számú határozatában, hogy a szabályozás megkülönbözteti az ülés összehívását és vezetését (mint polgármesteri feladatot) az önkormányzati rendelet aláírásától. E mellett leszögezte, hogy az Mötv. egyértelműen kimondja, hogy az önkormányzati rendeletet a polgármester és a jegyző írja alá, így nincs mód arra, hogy az SZMSZ eltérő aláírásra jogosultakat is meghatározzon helyettesítés esetére.

A testületi ülést követő feladatokkal kapcsolatban szükséges említést tenni az Mötv. egy 2023. évben hatályba lépett módosításáról. Ennek értelmében a jegyzőkönyvek, rendeletek kormányhivatalok részére történő felterjesztése kiegészült a polgármester, a főpolgármester, a vármegyei közgyűlés elnöke és a jegyző képviselő-testület által átruházott hatáskörében meghozott - hatósági döntésnek nem minősülő – döntéseinek felterjesztési kötelezettségével. E felterjesztésről a jegyzőkönyvek felterjesztésére vonatkozó, kormányrendeletben meghatározott szabályok szerint kell gondoskodnia a jegyzőnek. A módosítás indoka a törvényességi felügyelet erősítése, lévén ezek a döntések is helyi közügyeket érintenek, önkormányzati ügyekben hozott döntések, törvényességi felügyeleti jogkörben vizsgálat tárgyát képezik és az Országos Statisztikai Adatfelvételi Program adatszolgáltatással érintett adatok körébe esnek.

Az Mötv. **a jegyző kötelezettségévé teszi az önkormányzati rendelet kihirdetéséről való gondoskodást,** amely erre - a korábbi törvényhez hasonlóan - két módozatot tart követendőnek és elfogadhatónak: az önkormányzati rendeletnek a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos – az SZMSZ-ben meghatározott - módon történő kihirdetése által.

Valamennyi jogszabálynak mellőzhetetlen érvényességi kelléke az, hogy előre meghatározott és megismerhető rendelkezések szerint kerüljön kihirdetésre. E követelményből az következik, hogy minden képviselő-testületnek az SZMSZ-ben meg kell határoznia az általa alkotott önkormányzati rendeletek helyben szokásos kihirdetési rendjét, és ezeket az előírásokat maradéktalanul követnie kell.[75]

73 Az adatvédelmi biztos 231/A/2006—6. ügyszámú állásfoglalása
74 A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata
75 2024/H/1991. AB határozat

A kihirdetés (promulgáció), mint a jogszabály egyik érvényességi kelléke a jogszabály közzétételének jogilag szabályozott módja, amit azért kell a jegyzőnek elvégeznie, hogy a jogszabály széles körű megismertetése révén a jogkövetés biztosítható legyen. **Kihirdetés hiányában ugyanis a jogszabály - így az önkormányzati rendelet is - érvénytelen, jogi hatás kiváltására nem alkalmas.**

A kihirdetés elmaradása kétségtelenül jogsértést valósít meg, amely azonban a kihirdetésre kötelezett tisztségviselők felelősségét alapozza meg, de nem teszi az elfogadott jogszabályt valódi normává. A kihirdetés nélkül a rendelet nem tekinthető jogszabálynak. [76]

Az önkormányzatok szabad döntésén múlik, hogy saját hivatalos lapjukban hirdetik ki a rendeleteiket vagy az SZMSZ által meghatározott helyben szokásos módon, például hirdetőtáblára kifüggesztéssel. A kihirdetés módját tehát a képviselő-testület megválaszthatja, azonban az Mötv. kötelezővé teszi azon önkormányzatok számára, amelyek rendelkeznek saját honlappal, hogy rendeleteiket közzé tegyék a weboldalukon.

A helyben szokásos mód alkalmazása „elősegítheti azt, hogy az önkormányzat rendeleteit a polgárok a település jellegzetességeinek megfelelő módon könnyen megismerjék.[77]

A jegyző az SZMSZ-ben meghatározott módon kihirdetett önkormányzati rendeletet és annak valamennyi időállapot szerinti egységes szerkezetű szövegét, a kihirdetést követő öt munkanapon belül feltölti a kormányrendelet[78] szerinti, erre a célra rendszeresített (Nemzeti Jogszabálytár szolgáltatója által működtetett Integrált Jogalkotási Rendszer) **elektronikus felületére, ezzel elérhetővé téve az illetékes kormányhivatal számára.** A helyi önkormányzatoknak a megalkotott rendeleteiket 2013. július 1. napjától a Nemzeti Jogszabálytárba is fel kell tölteniük.

A Nemzeti Jogszabálytár a Kormány rendeletében meghatározott tartalommal és honlapon, elektronikus közszolgáltatásként működő, bárki számára térítésmentesen hozzáférhető, egységes szerkezetű szövegeket tartalmazó elektronikus jogszabálygyűjtemény.

A Nemzeti Jogszabálytár működése 2014. január 1. napjától kiegészült a jegyzőkönyvek felterjesztésére és a törvényességi felügyelettel összefüggő kapcsolattartás lebonyolítására vonatkozó funkcióval. A Nemzeti Jogszabálytár létrehozásának egyértelműen az volt a célja, hogy egységes felületet teremtsen az önkormányzatok által megalkotott rendeletek közzététele számára; támogassa az önkormányzatokat és a kormányhivatalokat a rendeletalkotási és hatályosítási tevékenységük során; illetve lehetőséget biztosítson a kormányhivatalok törvényességi felügyeleti tevékenységének támogatáshoz.

A jegyzőnek a hiteles önkormányzati rendelet kihirdetése a feladata, az Mötv. 51. § (3) bekezdése **az eltérőség megállapítása esetén kötelezi a rendeletet aláíró polgármestert, vagy jegyzőt a helyesbítés kezdeményezésére**. Az önkormányzati törvény legkésőbb a kihirdetést követő hat munkanapon belül ad lehetőséget az önkormányzati rendelet helyesbítésére (kizárólag a hatálybalépése előtt).

Fontos hangsúlyozni, hogy **a helyesbítés nem minősül jogalkotói aktusnak**, nem veheti át a jogalkotási eljárás garanciális keretei között végzett módosítás szerepét.[79] A helyesbítés kezdeményezője éppen azért kap felhatalmazást a helyesbítés elvégzésére, hogy ne kelljen a jogalkotót ebbe az utólagos tevékenységbe bevonni. Ellenkező esetben a helyesbítésre kapott felhatalmazásnak nem lenne értelme.

76 32/1993. (V. 28.) AB határozat
77 47/1993 (VII. 2.) AB határozat
78 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet a Nemzeti Jogszabálytárról
79 33/2008. (III.20.) AB határozat

Amennyiben a rendelet helyesbítésére van szükség, a jegyző legkésőbb a helyesbítés közzétételét követő munkanapon az önkormányzati rendelet helyesbített változatát, valamint a helyesbítésnek megfelelő egységes szerkezetű szöveget teszi közzé a Nemzeti Jogszabálytárban.

Ha a kihirdetett rendelet az elfogadott és aláírt rendelettel megegyező tartalmú, helyesbítés kezdeményezésére törvényi felhatalmazás hiányában nincs mód.[80]

5.2.12. Speciális testületi ülések, lakossági fórumok, a társult képviselő-testület

Minden testület, így a képviselő-testület működésének meghatározó és **sajátos formája 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. Értelemszerűen a törvénynek rendelkeznie kell az alakuló ülés sajátosságairól azért is, mert az általános működés szabályai erre az ülésre nem minden esetben vonatkoztathatók. Így rögzíti a törvény, hogy **az alakuló ülést a választás eredményének jogerőssé válását követő 15 napon belül kell megtartani, amelyet a polgármester hív össze és vezet.** Ettől eltérő a vármegyei közgyűlés alakuló ülése, amelyet a korelnök hív össze és vezet a közgyűlés új elnökének megválasztásáig. A törvény **meghatározza az alakuló ülés „napirendi pontjait": megalkotja, felülvizsgálja az SZMSZ-t, a polgármester előterjesztése alapján megválasztja bizottsága tagjait, az alpolgármestert, illetve dönt illetményükről, tiszteletdíjukról is**. Természetesen a törvény lehetőséget ad arra, hogy kellő idő álljon a szervezet és a működés rendjének meghatározására, kisegítő szabályként rögzíti az Mötv., hogy az SZMSZ-t, illetve az egyéb kötelező teendőit az alakuló ülést követő ülésen is elfogadhatja, teljesítheti a testület. Az alakuló ülés általában ünnepélyes keretek között, az érintett állami, társadalmi szervek vezetőinek részvételével zajlik. Sok esetben az ülés előtt vagy annak részeként teszik le esküjüket a megválasztott képviselők és a polgármester is.

A **közmeghallgatás** a képviselő-testület működésének sajátos formája, speciális testületi ülés. Az Mötv. rendelkezései szerint **a közmeghallgatást évente legalább egyszer, előre meghirdetett időpontban kell tartani**. Ezen ülés célja, hogy a lakosság és a helyi önszerveződő közösségek kérdéseket és javaslatokat fogalmazzanak meg a képviselő-testület és szervei számára. A közmeghallgatás keretén belül nyílhat arra lehetőség, hogy a lakosság közvetlenül találkozhasson az apparátus dolgozóin kívül a képviselő-testület tagjaival, a tisztségviselőkkel. Megjegyzendő, hogy noha speciális jellegű, a közmeghallgatásra is vonatkoznak a testületi ülésre irányadó szabályok, úgymint a határozatképesség meglétének és a képviselők személyes jelenlétének követelménye.

Sajátos a közmeghallgatás abból a szempontból is, hogy klasszikus értelemben véve önálló napirendi pontokat általában nem tárgyal, azonban nem kizárt ennek lehetősége sem, a közmeghallgatás akár egybeköthető a képviselő-testületi üléssel. **A közmeghallgatáson általában döntések nem születnek, viszont az ott elhangzott kérdéseket jegyzőkönyvbe kell rögzíteni. A feltett kérdések megválaszolására vagy azonnal sor kerül, vagy – amennyiben erre nincs lehetőség, úgy – a törvény rendelkezése szerint 15 napon belül kell rá választ adni.** A gyakorlatban a közmeghallgatás fórumot teremt a lakosságot érintő közszolgáltatások biztosításában részt vevő szervek számára is, valamint gyakori, hogy más állami szervek vezetői is beszámolnak szervezetük tevékenységéről a közmeghallgatáson. Ebből a szempontból sajátosan alakulhatnak a közmeghallgatás előkészítésének, lebonyolításának a szabályai is.

A közmeghallgatás jogintézményét a jogalkotó – a veszélyhelyzeti szabályozás átültetésével – 2024. január 1-jei hatállyal, jelentős mértékben módosította. Ettől az időponttól ugyanis

80 A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata

ez a fórum a személyes jelenlét mellőzésével is megrendezhető. A jogalkotó indokolása szerint ezzel a módosítással „megteremtésre kerül annak a lehetősége, hogy a közmeghallgatás a helyi lakosság, valamint a helyben érdekelt szervezetek képviselőinek személyes megjelenése nélkül is megtartható legyen. Az online keretek között tartott meghallgatáson a résztvevők száma és köre korlátlan módon kiterjeszthető, a nyilvánosság köre bővülhet.” [81]

A közmeghallgatás a módosítást követően a helyi lakosság, valamint a helyben érdekelt szervezetek képviselőinek személyes megjelenése nélkül, lehetőség szerint a különböző helyszínen jelen lévők között, egy időben, valós idejű kommunikációt lehetővé tévő, kép és hang egyidejű továbbítására alkalmas elektronikus hírközlő eszköz útján, illetve a honlapon való közzététel útján történhet. Itt szükséges a figyelmet felhívni arra, hogy a helyi lakosság személyes jelenléte nélküli közmeghallgatás csak lehetőség. A képviselő-testületnek kell mérlegelnie azt, hogy meg tudja-e teremteni az online közmeghallgatás technikai és egyéb feltételeit oly módon, hogy a közmeghallgatás eredeti rendeltetése ne sérüljön. Figyelni kell arra is, hogy a nyilvánosság azok számára is biztosítható legyen, akik nem rendelkeznek számítógéppel (pl. kivetítés közterületen, közösségi épületben), és aki akar, zökkenőmentesen bekapcsolódhasson a közmeghallgatásba. A közmeghallgatás online formában történő megtartására csak abban az esetben kerülhet sor, ha a lebonyolítás módját, feltételeit a képviselő-testület részletesen szabályozza az SZMSZ-ben, hiszen az érintetteknek pontosan tudniuk kell, hogy milyen módon kapcsolódhatnak be e speciális testületi ülés munkájába. Utalni kell arra is, hogy az online forma alkalmazása esetén sem mellőzhető a helyi önkormányzati képviselők személyes megjelenése, tehát az önkormányzati képviselőknek egy időben, térben is egy helyen szükséges jelen lenniük.

A személyes jelenléttel kapcsolatban érdemes megemlíteni a Kúria egyik döntését[82]. Elöljáróban megjegyzendő, ámbár a Kúria következőkben ismertetett döntése a korábbi önkormányzati törvényre

hivatkozik, elvi megállapításai mit sem veszítettek érvényükből, azok a jelenleg hatályos Mötv.-re ugyanúgy érvényesek. A Kúria előtt lévő eset szerint egy települési önkormányzat SZMSZ-ében lehetőséget biztosított bizonyos feltételek fennállásakor a képviselőknek arra, hogy a testületi ülésen videokonferencia keretében vegyenek részt, szavazzanak. Az önkormányzat álláspontja szerint az önkormányzati törvényben a határozatképesség megállapításakor a „jelen van” szófordulat nem feltétlenül feltételezi a képviselő fizikai jelenlétét, a „**személyes részvétel követelménye sem sérül, mivel videokonferencia útján a név szerinti, feltett kézzel történő szavazás ugyan úgy biztosítható, mint az, hogy a képviselőhöz kérdéseket lehessen intézni, s arra válaszolhasson**”. A Kúria osztva a kormányhivatal véleményét, határozatában kifejtette, hogy a képviselők személyes jelenléte a képviselő-testületi ülésen szorosan kapcsolódik az önkormányzati törvényben nevesített alapvető követelménnyel, a nyilvánossággal. A képviselő-testület munkája, döntéshozataluk bárki számára megismerhető kell, hogy legyen, a választópolgárok szabadon figyelemmel kísérhessék a testület működését. Továbbá a Kúria tanácsa rávilágított arra is, hogy a képviselő jelenléte az ülésen, részvétele a testület munkájában kötelezettség. Indítványában a kormányhivatal hivatkozott az Alkotmánybíróság 369/E/2009. AB határozatára, amelyben – bár nem önkormányzati rendelet vizsgálata kapcsán, de általános érvénnyel – megállapításra került, hogy (akár az országgyűlési, akár a helyi önkormányzati) a képviselő-testületi üléseken a jogi szabályozás által előírt jelenlétet szűken kell értelmezni: **„a testületi szerv ülésén való fizikai jelenlétet jelenti”. Ez irányadó a szavazásnál is, „az ülésen való részvétel hiányában a szavazati jog nem gyakorolható”**[83].

81 Az állam működésének további egyszerűsítésével összefüggő rendelkezésekről szóló 2023. évi LXX. törvény indokolása

82 Köf.5.003/2012/9. számú határozat

83 ABH 2009, 2722.

A módosítás nem érintette, így a közmeghallgatás részletszabályairól továbbra is rendelkeznie kell a képviselő-testületnek az SZMSZ-ben. **Évente – előre meghirdetett időpontban – egy közmeghallgatást kötelező megtartani**. Célja ugyanúgy a helyi lakosság és a helyben érdekelt szervezetek, közösségek képviselői számára lehetőséget biztosítani arra, hogy a helyi közügyeket érintő kérdéseiket, javaslataikat megtehessék. E speciális testületi ülésen elhangzott kérdésekre ezek után is választ kell adni, vagy a közmeghallgatás alkalmával, vagy azt követően, tizenöt napon belül.

Újdonságként említhető a közmeghallgatás vonatkozásában, hogy annak megrendezése előtt módot szükséges teremteni az érdeklődőknek az előzetes és írásbeli kérdésfeltevésre, javaslatok megfogalmazására, amelyekre érvényesek a válaszadási kötelezettségre előírtak.

A törvény külön felhívja a helyhatóságok figyelmét, hogy a közmeghallgatás megtartásáról minden rendelkezésükre álló fórumon, platformon adjanak tájékoztatást, ezzel is segítve annak sikerességét, a résztvevők számának növelését.

A**z SZMSZ határozza meg az egyéb fórumok (község-, várospolitikai fórum, városrész tanácskozás, falugyűlés stb.) tartásának szabályait is**. E fórumok céljukat tekintve hasonlóak a közmeghallgatáshoz, azzal az eltéréssel, hogy gyakoriságukat nem a törvény állapítja meg, és alapvető rendeltetésük nem az általános tájékoztatás, hanem általában egy adott tevékenységhez vagy egy adott területhez kapcsolódnak. E fórumoknak jelentős szerepük lehet a különböző részérdekek feltárásában és igényeik megvalósításában is.

A **társult képviselő-testület** az önkormányzati együttműködés sajátos formájaként is értelmezhető. Lényege, hogy két vagy több képviselő-testület társult (közös) képviselő-testületet alakít. Ezen együttműködési forma viszonylag ritka a magyar önkormányzati rendszerben és alapvetően azokra az önkormányzatokra jellemző, amelyek között földrajzi, történeti vagy akár gazdasági okok miatt is hosszabb távú, tartós és megalapozott kapcsolat jött létre. A közös feladatellátáshoz kapcsolódó törvényi rendelkezés, hogy a társult képviselő-testületek **közös önkormányzati hivatalt tartanak fenn, intézményeiket közösen működtetik, és költségvetésüket részben vagy egészben egyesítik**.

E működési forma természetesen **nem jelenti a települést érintő önálló döntések feladás**át, hiszen **az érintett képviselő-testület meghatározhatja azokat az ügyeket, amelyekben fenntartja a kizárólagos döntést**. Ilyen lehet például a vagyonnal való rendelkezés, a közterületek elnevezése. Speciálisak a társult képviselő-testület alakuló ülésére vonatkozó rendelkezések is. Hiszen **ekkor 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 települések bármely polgármesterének javaslatára.

Társult képviselő-testület alakítható úgy is, hogy az érdekelt képviselő-testületek nem együttesen alkotják a társult testületet, hanem a település lakosságszáma arányában választják meg tagjaikat a települési képviselők közül.

A Nektv. lehetőséget biztosít arra, hogy **átalakult nemzetiségi önkormányzattá nyilváníthatja magát a települési önkormányzat –** az általános vagy időközi választást követő – alakuló ülésen, ha a választópolgárok több mint a 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 szervei látják el, illetve biztosítják. **Ez azt jelenti, hogy nincs külön települési önkormányzati képviselő-testület és külön települési nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete** (csak az adott nemzetiség tekintetében). Itt hívjuk fel a figyelmet arra, hogy a települési önkormányzatok közül ez a szabály nem alkalmazható a fővárosi kerületi önkormányzatokra.

5.3. A KÉPVISELŐ-TESTÜLET BIZOTTSÁGA, TELEPÜLÉSRÉSZI ÖNKORMÁNYZAT

5.3.1. A bizottság jogállására, megalakulására vonatkozó szabályok

Mint utaltunk rá, az önkormányzati működés meghatározó szereplője a képviselő-testület, amely az Alaptörvény rendelkezései szerint az önkormányzati feladat- és hatáskörök címzettje, gyakorlója.

A közfeladatok széles körének ellátását azonban nem egyedül végzi, hanem **az Mötv.-ben meghatározott szervei s**egítségével. E szervek között **kiemelt helyet foglal el a bizottság, amely szintén testületi elv alapján működik**. A bizottságok legfontosabb feladata a képviselő-testület döntéseinek előkészítése, azok végrehajtásának szervezése, ellenőrzése, az önkormányzati hivatal tevékenységének ellenőrzése. Jelezni kell, hogy a képviselő-testület felhatalmazása alapján a bizottság önkormányzati döntést is hozhat (átruházott hatáskörben).

A szervezetalakítás szabadságából következően **főszabályként a képviselő-testület saját maga határozza meg bizottsági struktúráját, az egyes bizottságok feladatkörét, létszámát, személyi összetételét, azokat bármikor megváltoztathatja**. A bizottságokra vonatkozó legfontosabb szabályokat az SZMSZ-ben kell meghatározni.

A szervezetalakítás szabadsága a törvényi keretek között illeti meg a képviselő-testületet, így az Mötv. is rendelkezett arról, hogy a bizottsági rendszer kialakítása során a **képviselő-testület nem mellőzheti a törvényben meghatározott kötelező bizottságok létrehozását**. Maga az Mötv. is előír ilyen kötelezettséget, miszerint **a kétezernél több lakosú településen kötelező pénzügyi bizottságot alakítani**, illetve rögzíti, hogy a **vagyonnyilatkozatok vizsgálatát** az SZMSZ-ben meghatározott **bizottság végzi**. (Mötv. 57. § (2) bekezdés) Ez utóbbi esetkörnél hangsúlyozni kell azt, hogy a törvény a tevékenységet jelölte meg bizottsági feladatkörként, nem pedig külön, önálló bizottság felállítását teszi kötelezővé. A vagyonnyilatkozatok vizsgálatát a képviselő-testület bármely bizottsága elvégezheti.

A fentieken túl **törvény más bizottság megalakítását is elrendelheti**, amelynek feladat- és hatáskört is megállapíthat. Ez a lehetőség tehát az ágazati törvények számára is nyitva áll, nem szükséges erről az Mötv.-ben rendelkezni (pl. a Nektv 10. § (9) bekezdése alapján a helyi önkormányzat képviselő-testülete a települési nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete kezdeményezésére a nemzetiségek ügyeivel foglalkozó bizottságot hoz létre, vagy e feladattal megbízza valamely bizottságát). A kötelező bizottságok létrehozásának előírása azon alapul, hogy egyes kérdésekben maga a jogalkotó ítéli úgy, hogy szükséges a bizottsági közreműködés, de természetesen csak a bizottságok Mötv.-ben rögzített alapfunkcióinak keretein belül (ezeket később ismertetjük), ez vonatkozik a feladat- és hatáskörök meghatározására is. A pénzügyi, illetve a vagyonnyilatkozatokat vizsgáló bizottság feladataira más fejezetekben még kitérünk. Indokolt leszögezni azt is, hogy a fentiekben bemutatott **kötelező, illetve az alábbiakban ismertetendő, a testület szabad elhatározásából létrehozott (fakultatív) bizottságok működésének szabályai azonosak**, de amíg a fakultatív bizottságot bármikor megszüntetheti a testület, addig a kötelező bizottságot illetően csak a személyi összetételt, illetve a bizottság létszámát változtathatja meg.

Az Mötv. rendelkezik arról is, hogy a képviselő-testület egyes önkormányzati feladatok ellátásának időtartamára **ideiglenes** (ad hoc) **bizottságot hozhat létre**. Ez akkor célszerű, ha egy feladat csak időszakosan jelentkezik (például valamely beruházás, vagy intézmény átszervezése), de kiemelt figyelmet kell fordítani rá és a bizottság alkalmas a feladathoz kapcsolódó teendők elvégzésére, figyelemmel kísérésére. Az **ideiglenes bizottság megválasztására, összetételére, működésére** nincsenek külön szabályok**, ugyanazon rendelkezéseket kell alkalmazni, mint az állandó bizottságok**

esetén, részletes szabályokat az SZMSZ tartalmazhat**.** Az ad hoc bizottság megbízatása a rábízott feladat elvégzésével megszűnik. A gyakorlatban előfordul az is, hogy a képviselő-testület valamely bizottság részeként albizottság alakításáról rendelkezik, e megoldás jogszerű, azzal, hogy ilyen albizottságokra is a bizottságokra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

Figyelemmel a magyar település-struktúrában nagy számban jelen lévő alacsony lélekszámú településekre a bizottságok tekintetében is rugalmas szabályokat határozott meg az Mötv. A **száz főt meg nem haladó lélekszámú településeken a bizottsági feladatokat a képviselő-testület látja e**l, ennek megfelelően az e kategóriába tartozó községekben még a kötelezően megalakítandó bizottságokat sem kell létrehozni. A jogalkotó e rendelkezések megalkotásakor két körülményt mérlegelt. Egyrészt azt, hogy az ilyen méretű településeken a képviselő-testület bizottsági közreműködés nélkül is képes ellátni a rá háruló feladatokat. Másrészt e településeken a képviselő-testület három főből áll, és figyelemmel a bizottság összetételére vonatkozó szabályokra (ezeket lentebb ismertetjük), értelmetlen lenne bizottság működtetése. Az észszerűség diktálta az Mötv. azon rendelkezését is, amely szerint **az ezer főt meg nem haladó településeken a kötelező bizottsági feladat- és hatásköröket egy bizottság is elláthatja**.

Utalni kell arra, hogy a képviselő-testületnek a bizottsági struktúra kialakítása során mérlegelnie kell az adott önkormányzatot terhelő kötelező, illetve az önként vállalt önkormányzati feladat- és hatásköröket, az ehhez kapcsolódó teendők nagyságrendjét, azok gyakoriságát. Szükséges számba venni, hogy mely területeken célszerű támaszkodni a testületi működésből fakadó előnyökre, és ezek közül melyek tartozzanak kizárólag a képviselő-testület kompetenciájába. Befolyásolják még a képviselő-testület döntésének kialakítását a helyi adottságok, a helyi politikai, hatalomgyakorlási kérdések (a testület politikai összetétele, a polgármester szerepe, esetleg a koalíciós önkormányzás kényszere), illetve más szakmai és egyéb szempontok is.

A bizottságok jelentős szerepére tekintettel az Mötv. rendelkezése alapján **a képviselő-testület alakuló vagy az azt követő ülésén a polgármester előterjesztésére köteles megválasztani a törvény által kötelezően létrehozandó és az SZMSZ-ben meghatározott bizottságait**. Az idézett törvényi rendelkezés messzemenően figyelembe veszi, hogy a jogszerű önkormányzati működéshez szükséges, hogy a bizottságok minél hamarabb megkezdhessék működésüket, ezért szab ilyen rövid időt a bizottságok megalakulására. A legoptimálisabb, ha már az alakuló ülésen dönteni lehet e kérdésekben, de a gyakorlatban ez nem mindig lehetséges. Az új képviselő-testület, illetve az új polgármester számára kellő időt kell biztosítani arra, hogy átgondolhassa, átformálhassa az önkormányzaton belüli munkamegosztást. A képviselő-testület célkitűzéseihez igazítva határozhassa meg, milyen bizottságokat kíván működtetni, azoknak hány tagja legyen. Ezen túl a bizottság tagjainak megválasztása is egyeztetéseket, illetve kompromisszumok megkötését teheti szükségessé, ez pedig időigényes. Erre figyelemmel oldotta az Mötv. a korábbi szabályozás merevségét, így az alakuló ülést követő képviselő-testületi ülésen is eleget lehet tenni a bizottságok megválasztására vonatkozó kötelezettségnek. Utalni kell arra, hogy **amennyiben a bizottsági struktúrán is változtatni kívánnak, úgy először az SZMSZ-t szükséges módosítani**, és ügyelni kell e rendeletek kihirdetésére és hatályba léptetésére vonatkozó követelményekre. Ezért célszerű az SZMSZ bizottságokra irányadó rendelkezéseit az alakuló ülésen módosítani, a bizottság megválasztására pedig az azt követő ülésen sor kerülhet.

A **helyi hatalomgyakorlás központi eleme a népképviselet elve**, amely legitimitást biztosít a helyi közügyek intézéséhez, ugyanakkor az önkormányzati szervezetrendszerben is **biztosítani kell a döntésekhez szükséges szakértelmet**. Ez utóbbit az Mötv. több jogintézménye (például jegyző, polgármesteri hivatal), illetve az azokra vonatkozó jogszabályok (például képesítési előírások)

biztosítják. A bizottságban viszont ötvözhető a választásból fakadó legitimitás, illetve a „profizmus", ezt szolgálják a bizottság összetételére vonatkozó rendelkezések. A bizottság munkájában ugyanis részt vehetnek a **képviselő-testület tagjai közül, illetve kívülről választott személyek is**. A bizottsági munkában a nem önkormányzati képviselő tagok az önkormányzati képviselőkkel azonos jogokkal rendelkeznek. Tekintettel arra, hogy a bizottság (önkormányzati) döntési joggal is rendelkezhet, a közvetlenül választott személyek túlsúlyát biztosítja az a szabály, hogy **a bizottság elnökét és tagjainak több mint a felét (az elnököt is beleszámítva) az önkormányzati képviselők közül kell választani** (Mötv. 58. § (1) bekezdés), így a bizottsági döntéshozatalnál is érvényesülhet a választópolgároktól származó felhatalmazás primátusa. Törvényi előírás, hogy **a polgármester** (főpolgármester, vármegyei közgyűlés elnöke) **nem lehet a bizottság elnöke vagy tagja,** figyelemmel a polgármester bizottságokkal kapcsolatos jogosítványaira, melyet a későbbiekben ismertetünk. Ez a tilalom kiterjed az alpolgármesterre is, hiszen a törvény eltérő rendelkezése hiányában a polgármesterre vonatkozó rendelkezéseket az alpolgármesterre is alkalmazni kell.

A **bizottság elnökének és tagjainak megbízatása a képviselő-testület általi megválasztással jön létre, főszabályként a képviselő-testület megbízatásának időtartamára.** Utaltunk azonban már arra, hogy **a képviselő-testület a polgármester előterjesztésére a bizottság személyi összetételét, létszámát bármikor megváltoztathatja**. Mivel a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja e tisztségét a képviselő-testület diszkrecionális (szabad belátáson alapuló) döntése alapján töltheti be, természetesen ez a döntés is módosítható (visszavonható) bármikor. A bizottsági tagság visszavonásakor az Mötv.-ben meghatározott jogokat jóhiszeműen, a kölcsönös együttműködés elvét figyelembe véve, a társadalmi rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni (Mötv. 9. §, 40. §). A bizottság összetételének átalakítása kapcsán mindig figyelemmel kell lenni a személyi összetételre vonatkozó kötelező törvényi előírásra (az önkormányzati képviselők arányára).

A fentieknek megfelelően a bizottság létszámát is bármikor lehet változtatni, de ehhez szükséges az SZMSZ módosítása (Mötv. 57. § (1) bekezdés). Jelezni kell, hogy **önként is le lehet mondani a bizottság elnöki posztjáról (**ezzel lényegében megszűnik az érintett bizottsági tagsága is kivéve, ha a testület erről másképp rendelkezik**),** 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 megjelölése nélküli lemondás esetén a bizottsági tagsági (illetve elnöki) megbízatás a lemondásról szóló nyilatkozat átvételének napján szűnik meg. Szakmai álláspontunk szerint e rendelkezés alkalmazandó akkor is, ha a nyilatkozatban szerepel időpont, de az nem a törvényben meghatározott időintervallumba esik. A lemondás egyoldalú jognyilatkozat, ezért érvényességéhez nem szükséges a képviselő-testület elfogadó nyilatkozata, de a jogbiztonság, illetve a vitás helyzetek elkerülése érdekében az Mötv. 58. § (3) bekezdése kikötötte, hogy az nem vonható vissza.

Mint utaltunk rá, **a bizottság összetételére vonatkozó szabályozás** (a nem önkormányzati képviselő bizottsági taggá történő választásának lehetősége) **lehetővé teszi a bizottság feladatköréhez igazodó szakértő részvételét a munkában**. A korábbi szabályozás „orientációs" rendelkezést tartalmazott e körben, amikor kimondta, hogy a bizottságba indokolt beválasztani a feladatköre szerinti területi szolgáltatást nyújtó jelentősebb szervezet képviselőjét, társadalmi szervezet küldöttjét, a szolgáltatást igénybe vevő más választópolgárt. Az előírás kötelezettséget nem jelentett, lényegében csak figyelemfelhívást tartalmazott. Az Mötv. az önkormányzati rendszer kialakulása óta eltelt hosszabb időre tekintettel nem tartotta szükségesnek ilyen rendelkezés szerepeltetését. A képviselő-testület szabadon mérlegelheti, hogy mit tekint elsődlegesnek a bizottsági taggá választásnál: az adott jelölt személyes szakértelmét, vagy társadalmi, illetve egyéb szervezetben betöltött szerepét (ezen keresztül az adott szervezetben képviselt érdekek, szaktudás megjelenítését is), vagy egyéb szempontokat.

5.3.2. A bizottság szerepe és működése

A bizottság **elsődleges rendeltetését az Mötv. 59. § (1) bekezdése a képviselő-testület döntéseinek kezdeményezésében, illetve előkészítésében jelöli meg**. Az idézett törvényi szabályozás szerint e funkciókat a bizottság feladatkörében gyakorolja, ezért fontos, hogy a képviselő-testület megfelelően körülhatárolja az egyes bizottságok tevékenységi körét, mert több esetben az elnevezés csak a bizottságok által ellátott feladatok egy részére utal. Az SZMSZ-ben szükséges meghatározni az egyes bizottságok szerepét (mint jeleztük kötelező bizottságnak törvény is megállapíthat feladatot). Indokolt azt is megjeleníteni, hogy feladatkörében a döntés előkészítése érdekében milyen általános jogosítványai vannak a bizottságnak (elemzés készítése, esetleg a képviselő-testület által biztosított forrás terhére szakértő igénybevétele).

Az előkészítésben való még aktívabb részvétel lehetőségét, illetve **a képviselő-testület döntése kezdeményezésének jogát biztosítja az Mötv. 59. § (2) bekezdése, amikor kimondja, hogy a képviselő-testület az SZMSZ-ben határozza meg azokat az előterjesztéseket**, melyeket **a bizottság nyújt be**, illetve azokat, **melyek kizárólag a bizottság állásfoglalásával** nyújthatók be a képviselő-testülethez. E szabályozás széles körű alkalmazásával kellő súlyt lehet adni az egyes bizottságoknak, mert így közreműködésük megkerülhetetlen. Ez hozzájárulhat ahhoz, hogy csak megfelelően előkészített előterjesztések kerüljenek a képviselő-testület elé, mert az előszűrést elvégezheti a bizottság, amely kérheti az előterjesztés kiegészítését, új szempontok megjelenítését, illetve véleménye is megjelenhet a képviselő-testület előtt. A bizottsági munka egy-egy kérdés politikai előkészítésében is szerepet játszhat, mert a jelentős vitákat a bizottsági ülésen le lehet folytatni, a döntéshez szükséges kompromisszumos javaslatot elő lehet készíteni, így biztosítható, hogy a testület kiérlelt előterjesztéseket tárgyaljon, növelve ezzel a testületi munka hatékonyságát.

A bizottság jelentőségét mutatja az is, hogy az Mötv. rendelkezései alapján **a képviselő-testület által átruházott jogkörben önkormányzati döntést hozhat**. Döntési joga tehát származékos, a képviselő-testület döntheti el annak terjedelmét és körét. Nagyobb önkormányzatoknál a döntések jelentős száma szükségessé teszi a bizottság döntéshozatalba történő bevonását. A testület meghatározó szerepét mutatja, hogy a döntési jogot bármikor visszavonhatja (már korábban kifejtettük, hogy az átruházott hatáskör gyakorlásához utasítást adhat a testület).

Szükséges utalni arra, hogy a fentiekben meghatározott bizottsági szerepeken túl az Ötv. korábbi szabályozása nevesítette az ellenőrzést is, amely az Mötv.-ben nem szerepel. Ez nem jelenti azt, hogy e területen, vagy az önkormányzati döntések végrehajtásának szervezésében, illetve a végrehajtás összehangolásában a bizottság nem láthat el feladatot, de szükséges a figyelmet felhívni arra, hogy a tevékenység kereteit részletesen szükséges meghatározni (például ellenőrzési területeket, az ellenőrzés elindítását, igénybe vehető eszközöket), azok nem lehetnek jogszabállyal ellentétesek, és ki kell szűrni a párhuzamosságokat, esetleges átfedéseket.

Az Mötv. kiemelt célkitűzése volt **az önkormányzati szabályozás egyszerűsítése**, világos, átlátható működés megteremtése. Ennek jegyében rendelkezett arról, hogy **a bizottsági tevékenységre megfelelően alkalmazni kell a képviselő-testületre vonatkozó szabályokat**. A vonatkozó rendelkezés nevesítette az alkalmazási területeket az alábbiak szerint:

a) a bizottság ülésének összehívása,
b) a bizottság működése, nyilvánossága,
c) a határozatképessége, határozathozatala, döntésének végrehajtása és
d) a bizottság tagjának kizárása, a bizottság üléséről készített jegyzőkönyv tartalma.

E megoldással biztosítható, hogy a képviselő-testület jól ismert és gyakorolt szabályait alkalmazni lehessen. A bizottság a döntéseit nyílt szavazással hozza, név szerint szavaz a tagok egynegyedének indítványára, továbbá név szerinti szavazást rendelhet el az SZMSZ-ben meghatározott esetekben. Ugyanazon döntési javaslat esetében egy alkalommal lehet név szerinti szavazást javasolni.

A bizottság elnöke állapítja meg a szavazás eredményét. Ha a szavazás eredménye felől kétség merül fel, bármely önkormányzati képviselő kérésére a szavazást egy alkalommal meg lehet ismételni. A bizottság döntéshozatalából kizárható az, akit vagy akinek a közeli hozzátartozóját az ügy személyesen érinti. A bizottság tagja köteles bejelenteni a személyes érintettséget. A kizárásról a bizottság dönt. A kizárt bizottsági tagot a határozatképesség szempontjából jelenlevőnek kell tekinteni. Szükségesnek tartjuk felhívni a figyelmet arra, hogy az Mötv. 60. §-át az Mötv. más rendelkezéseivel összhangban kell alkalmazni (pl. a rendeletalkotás jogát a képviselő-testület nem ruházhatja át, így a bizottság csak önkormányzati határozatot hozhat). Tekintettel kell lenni az egyes szabályozási elemek törvényi rendeltetésére (ennek megfelelően a képviselő-testület minimális ülésszámára vonatkozó rendelkezést a bizottságra nem kell alkalmazni, vagy a fővárosi közgyűlés speciális döntéshozatali szabályai a bizottsági döntéshozatalra alkalmazhatatlanok, így a fővárosi bizottságok esetén az általános testületi döntéshozatalra vonatkozó szabályok az irányadók). **Az Mötv. idézett szabálya maga is nevesít a testületre vonatkozó szabályoktól való eltérést**, így kimondja, hogy a bizottsági döntéshozatalból való kizárásról a bizottság dönt, illetve a bizottság üléséről készített jegyzőkönyvet a bizottság elnöke és egy tagja írja alá. A jegyzőkönyvet az ülést követő 15 napon belül a jegyző köteles megküldeni a vármegyei (fővárosi) kormányhivatalnak.

A bizottsági működésre vonatkozó szabályokat, mint utaltunk rá az SZMSZ-ben kell rögzíteni. A bizottságok működése erősen kötődik a képviselő-testülethez, annak üléseihez (előterjesztések bizottsági véleményezése), így célszerű, ha a bizottság munkájának tervszerűsége érdekében munkatervet készít. A bizottság munkáját a bizottság elnöke irányítja, ő hívja össze és vezeti a bizottság ülését. A bizottság működésének ügyviteli feladatait a polgármesteri hivatal biztosítja.

A bizottsággal kapcsolatban a jogalkotó **a polgármester számára külön jogosítványokat is meghatározott**. A polgármester indítványára a bizottság ülését a bizottság elnöke összehívja az indítvány kézhezvételétől számított nyolc napon belül (ennek elmulasztása a törvényességi felügyeleti eljárás keretében orvosolható). A polgármester e jogának gyakorlásával kezdeményezheti egyes kérdésekben a bizottság állásfoglalását. Célszerű e törvényi lehetőséggel élni, ha a polgármester megítélése szerint a bizottság nem működik kielégítően, feladatait nem látja el, nem dönt a hatáskörébe tartozó ügyekben. A törvény ugyan nem írja elő, de indokolt az ülés összehívására vonatkozó kezdeményezésben megjelölni annak okát is. A **polgármester** emellett **felfüggesztheti a bizottság döntésének végrehajtását**, ha az ellentétes a képviselő-testület határozatával, vagy sérti az önkormányzat érdekeit. Jogellenesség, vagy törvénysértés esetén sem érvénytelenítheti, vagy semmisítheti meg a döntést, a felfüggesztés eszközével élhet a törvényben meghatározott okokból (a testületi határozattal ellentétes, vagy önkormányzati érdeket sértő határozatnál).

A felfüggesztett döntésről, annak hatályban tartásáról, érvénytelenítéséről, megsemmisítéséről, módosításáról a képviselő-testület a következő ülésén határoz. A bizottság üléseinek szervezése, döntéseinek előkészítése, a döntések végrehajtása a polgármesteri hivatal (jegyző) feladata.

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, a javaslatot tárgyaló ülésre az érintett képviselőt meg kell hívni. A képviselő kezdeményezheti a képviselő-testület által átruházott bizottsági döntés felülvizsgálatát. Szükséges jelezni azt is, hogy **a bizottság ülésén a jegyző tanácskozási joggal vesz részt**, így lehetősége

nyílik az érdemi és törvényes bizottsági működés előmozdítására. Ezzel kapcsolatban fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a jegyző távolmaradása esetén is jogszerűen végezhető a bizottsági munka.

5.3.3. A településrészi önkormányzat jogállása és szerepe

A községek, városok településszerkezete egymástól nagyon különböző lehet. A településeken a földrajzi adottságok, vagy gazdasági fejlődés eredményeként **egyes elhatárolható településrészeken sajátos érdekek alakulhatnak ki**. Az Mötv. szerint a képviselő-testület az adott településrész sajátos érdekeinek képviseletére településrészi önkormányzatot (részönkormányzatot) hozhat létre. Utalni kell arra, hogy az új szabályozás alapján alapvetően **a képviselő-testület diszkrecionális jogkörébe tartozik a településrészi önkormányzat jogintézményének bevezetése,** új község alakításakor a létrehozása kötelező.

A jogalkotó a részönkormányzat tevékenységét – hasonlóan a bizottságokhoz – fontosnak minősítette, ezért megfelelő felelősségi követelmények érvényesülését tartja kívánatosnak. A településrészi önkormányzat a bizottsághoz hasonlóan a képviselő-testület szerveként működik, létrehozásáról az SZMSZ-ben kell rendelkezni. A **részönkormányzat szervezetére, működésére és tagjaira a bizottságra vonatkozó szabályokat a törvényben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni**. Az elnökkel együtt számított tagjainak több mint felét – a bizottságokhoz hasonlóan – önkormányzati képviselők közül kell választani. A részönkormányzat nem képviselő tagjait nemcsak a képviselővel azonos jogok illetik, hanem azonos kötelezettségek is terhelik. Az összeférhetetlenség, a méltatlanság, a díjazás tekintetében a képviselővel azonos szabályok vonatkoznak rájuk is, esküt és vagyonnyilatkozatot is tenniük kell, igazolniuk kell a képviselő-testületnél a köztartozásmentes adózói adatbázisba történt felvételüket stb. (Mötv. 40. §). A részönkormányzatra is ruházhat döntési jogkört a képviselő-testület, azonban a bizottságoktól eltérően ez nem lehet hatósági hatáskör. Szükséges utalni arra is, hogy amíg a részönkormányzat települési képviselők közül választott tagjaival szemben nem követelmény, hogy az adott településrészen éljenek, addig a „kívülről" választott tagok kizárólag e körből kerülhetnek ki.

A **településrészi önkormányzat feladatait a képviselő-testület határozza meg**. A részönkormányzatot célszerű az adott településrészre vonatkozó döntések előkészítésébe bevonni, a bizottságoknál ismertetett jogosítványokkal, döntési jogkörrel felruházni (ezek részletes ismertetésétől eltekintünk, figyelemmel arra, hogy azokat a bizottságokra vonatkozó résznél ismertettük). Arra is érdemes röviden utalni, hogy a részönkormányzat működési területe szerinti érdekképviseleti szervek, vagy közvetlenül az állampolgárok a részönkormányzat tevékenységébe bekapcsolódhatnak. A részönkormányzat működése, ülései, döntései az Mötv. demokratikus alapelveivel összhangban nyilvánosak. Széles körben mód van arra, hogy a településrészen lakók figyelemmel kísérjék a vitákat, a döntéshozatalt. Az érdekképviseleti, civil szervezetek képviselői SZMSZ-ben szabályozott módon tanácskozási, javaslattételi joggal meghívhatók a testületi ülésre. Külön-külön is együttműködés alakítható ki e szervekkel, melyek főbb kereteit együttműködési megállapodások rögzíthetik. Véleményt mondhatnak a részönkormányzat számára rendelkezésre álló anyagi keretek felhasználásáról, javaslatot tehetnek a településrészt érintő fejlesztési célok meghatározásakor. Lehetne folytatni mindazokat a módszereket, melyek quasi döntési pozíciót biztosítanak számukra. Mindezek helyi igények szerinti konkrét helyes eszközeit szükséges megválasztania a képviselő-testületnek, illetve a településrészi önkormányzatnak. Az Mötv. szabályai biztosítják a valóban élő, a település és közvetlenül a lakosság érdekeit szolgáló részönkormányzati működés kereteit. Itt hangsúlyosan utalunk ismételten arra, hogy a részönkormányzatra önkormányzati hatósági hatáskör nem ruházható.

Külön szükséges jelezni, hogy **az új község alakításakor létrehozandó településrészi önkormányzat speciális**, rá csak részben alkalmazhatók a fenti szabályok. Lényeges különbség, 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 (melyet korábban a képviselő-testület választott) településrészi önkormányzattá történő átalakulásával. Így **összetételére sem a bizottságokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni**, mert az előkészítő bizottságra más rendelkezések vonatkoznak (ezeket a vonatkozó részben külön ismertetjük). Feladatait is az Mötv. határozza meg a területszervezésre vonatkozó külön fejezetében (ezekre a kiadványban külön kitérünk).

Abban az esetben, ha a képviselő-testület azt indokoltnak tartja, a településrészen (pl. a polgármesteri hivataltól való nagy távolság miatt) a településrészi önkormányzati testület munkájának a segítésére hivatali kirendeltséget hozhat létre, amely a lakossági ügyintézésben ügyfélszolgálati teendőket is elláthat. A kirendeltség a polgármesteri hivatal (közös önkormányzati hivatal) szervezeti egységeként működik, ennél fogva a jegyző a kirendeltség vezetőjének kiadmányozási jogot (Mötv. 81. § (3) bekezdés j) pont) adhat. Hangsúlyozni kell, hogy a kirendeltség az adott településrészen élők ügyintézését hivatott elsősorban biztosítani, de elhelyezkedésénél fogva hatékonyabban képes segíteni a településrészi önkormányzat testületének munkáját is. Nyomatékosan indokolt rögzíteni, hogy a hivatali kirendeltség létrehozásáról a képviselő-testület dönt, vezetését a jegyző látja el (szükséges esetben a kirendeltség vezető közreműködésével), tehát a részönkormányzat testületének önállóan nincs irányítási, vagy egyéb jogosultsága a kirendeltség tekintetében. A képviselő-testület egyes, hivatallal kapcsolatos saját hatásköreit átruházhatja a településrészi önkormányzat testületére, de a jegyzőt, vagy a polgármestert megillető jogosítványokról nem dönthet.

6. AZ ÖNKORMÁNYZATI TISZTSÉGVISELŐK

6.1. A POLGÁRMESTER, AZ ALPOLGÁRMESTER

6.1.1. A polgármesteri tisztség az önkormányzati rendszerben

Magyarországon **a hagyományos polgármesteri tisztséget** a Tanácstörvény1 törölte el, és a tanácsrendszer bevezetésével az eltérő jogkörű tanácselnök tisztségével váltotta fel, aki egyben a Végrehajtó Bizottság elnöke is volt.

1990-ben, a rendszerváltozást követően az Ötv. visszatért a polgármester jogintézményéhez, így minden településen, szabadon választhattak polgármestert és képviselő-testületet. Jogszabály **sem a képviselő-jelöltekkel, sem a polgármester-jelöltekkel szemben nem tartalmazott és jelenleg sem határoz meg képesítési előírásokat**. A jogalkotó bízott a választópolgárok bölcsességében, abban, hogy a legalkalmasabbak kezébe adja a helyi hatalomgyakorlás lehetőségét. A polgármester az **önkormányzati rendszer meghatározó szereplője**, olyan választott tisztségviselő, aki 1994-től megbízatását valamennyi településen közvetlenül a választópolgároktól kapja (1994-ig a tízezernél nagyobb lélekszámú településeken a képviselő-testület választotta a polgármestert), **így igen erős felhatalmazással rendelkezik**. Az önkormányzati működésben a képviselő-testület elsődlegessége elvitathatatlan, de a választópolgárok számára a **polgármester az „önkormányzat arca”**. A hivatallal kapcsolatos jogosítványai révén kezdeményező szerepe igen erős az önkormányzati célkitűzések meghatározásában. **Politikus, a helyi közélet első számú szereplője, településmenedzser, a képviselő-testület „motorja”** és még hosszan lehetne sorolni azokat a meghatározásokat, melyek mindegyike jól jellemzi ezt az összetett tevékenységet. Ennek alapján elmondható,

hogy **a polgármesteri tevékenység szerteágazó ismereteket igényel** az önkormányzat adottságaihoz, a lakossági igényekhez igazodva más és más súlypontokkal. Az államreform keretében az önkormányzatok szerepének változásával változnak a polgármesterrel szembeni elvárások. Az Mötv. hatályba lépését megelőzően markánsan jelen volt az intézmények fenntartásáért viselt felelősség. A hatálybalépést követően a közszolgáltatások egy résznek állami feladattá válásával a településfejlesztési célkitűzések megvalósításáért viselt felelősség került előtérbe.

Nehéz lenne a polgármesteri tisztséghez szükséges képességeket, ismereteket tételesen felsorolni, mert az elmúlt több mint negyedszázad alatt a gyakorlatban alakultak ki azok a kompetenciák, melyek a sikeres polgármesteri működéshez elengedhetetlenek. Nehéz ezek közül bármit kiemelni, de feltétlenül szeretnénk hangsúlyozni **a lakossággal való kapcsolattartás fontosságát**, a helyi társadalmi folyamatok figyelemmel kísérését, azok aktív alakítását, mert a polgármester sosem szakadhat el a választóitól.

A polgármester, **mint választott településpolitikus magas fokú legitimációval bír**, hiszen a választópolgárok többségének támogatását megszerezve tölti be tisztségét. Személyében jelentős közbizalmat élvez, hiszen **közvetlen választása révén a település első számú helyi politikusává válik**. Mint a helyi közösség első számú vezetőjétől, tisztségviselőjétől alapvetően az önkormányzat érdekeinek érvényesítését, a helyi lehetőségek kiaknázását várják választói. Az **Ötv. korábbi szabályozásának egyik hiányossága volt, hogy a polgármester a fenti elvárások megvalósításához kevés hatáskörrel rendelkezett**, így a meghirdetett programjának megvalósítása esetenként nehézséget okozott, különösen, ha a képviselő-testületben nem rendelkezett többségi támogatással. Az **új szabályozás több területen erősítette a polgármestert** (például vétójog kiterjesztése, halaszthatatlan ügyekben történő döntéshozatal), ezekre később még kitérünk. Az Mötv. legfontosabb változásai között utalunk arra, hogy **az önkormányzati ciklus öt évig tart**, így **a polgármester megbízatása is ilyen időtartamra szól**. A 2014. évi általános önkormányzati választásokat követően lakosságszámtól függetlenül bármely önkormányzatnál betölthető a polgármesteri tisztség főállásban vagy társadalmi megbízatásban is (erre később részletesen kitérünk).

6.1.2. A polgármester jogállása, a polgármesteri tisztség keletkezése, megszűnése

Elöljáróban szükséges kiemelni, hogy az Mötv. meghatározása szerint **a képviselő-testület elnöke a polgármester**, **a testületet a polgármester képviseli**. E szűkszavú meghatározás is jól mutatja, hogy a képviselő-testület primátusának biztosítása mellett **a testületi ülés összehívása, vezetése a törvényi keretek között a polgármester tiszte**, ő az „első az egyenlők között". A tisztségéből fakad az is, hogy **a képviselő-testületet a törvény erejénél fogva képviseli**, e tevékenységhez nincs szüksége külön felhatalmazásra (mint bemutattuk, arra mód van, hogy meghatározott ügyek képviseletére a testület valamely képviselőt bízzon meg). A viták elkerülése érdekében rögzíti a törvényi szabályozás azt, hogy a polgármester tagja a képviselő-testületnek, a képviselő-testület határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából önkormányzati képviselőnek tekintendő.

A polgármester és alpolgármester **jogállását alapvetően az Mötv. határozza meg**, de a polgármester és az alpolgármester foglalkoztatási jogviszonyához kapcsolódó **speciális szabályokat a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény (a továbbiakban: Kttv.) VII/A. fejezete állapítja meg**, az Mötv.73. §-ban foglaltak alapján.

Az Mötv. 79. § (1) és (2) bekezdése utal arra, hogy ha a **törvény eltérően nem rendelkezik, a polgármesteren a vármegyei közgyűlés elnökét és a főpolgármestert is érteni kell.** A polgármester, a vármegyei közgyűlés elnöke, a főpolgármester jogállására vonatkozó szabályokat az **alpolgármesterre, a vármegyei közgyűlés alelnökére és a főpolgármester-helyettesre is megfelelően alkalmazni kell.** Az eltérésekre külön felhívjuk a figyelmet.

a) a polgármesteri tisztség keletkezése

Az Alaptörvény XXIII. cikke alapján minden nagykorú magyar állampolgárnak, az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgárának, joga van ahhoz, hogy **a polgármesterek választásán választó és választható legyen**. A Magyarországon menekültként, bevándorlóként vagy letelepedettként elismert nagykorú választópolgárok az önkormányzati képviselők és polgármester választásán aktív választójoggal rendelkeznek, passzív választójoguk nincs, így képviselővé és polgármesterré nem választhatók. Az Alaptörvény rögzíti továbbá, hogy nem rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt. Az Övjt. 1. § (4) bekezdése alapján nem rendelkezik passzív választójoggal az a személy sem, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztését, vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti. Az Alaptörvény szerint 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.

Az Övjt. 12. § (1) bekezdése alapján **a polgármestert és a főpolgármestert a települések választópolgárai közvetlenül választják**. A törvény ezen rendelkezése erősíti a polgármester legitimitását, mivel a választópolgárok a helyi közhatalom gyakorlásával felruházott önkormányzat polgármestere személyéről demokratikusan, közvetlenül dönthetnek, így erős közbizalom birtokában tölti be tisztségét. A **közvetlen választás szabálya alól kivételt képez a vármegyei közgyűlés elnöke, akit a vármegyei közgyűlés saját tagjai közül választ meg** titkos szavazással a megbízatásának időtartamára.

A polgármesteri tisztség választással keletkezik, ezt támasztja alá az Mötv. 63. §-a is, amely kimondja, hogy **a polgármester jogai és kötelezettségei a megválasztásával keletkeznek**, és a **megbízatás megszűnésével szűnnek meg**. Az Alaptörvény tizenegyedik módosításával (35. cikk (2) bekezdés) az önkormányzati képviselők és polgármesterek választására az európai parlamenti képviselők választásával egyidejűleg kerül sor, az előző általános önkormányzati választását követő ötödik év április, május, június vagy július hónapjában. Az Mötv. 146/J. § (2) bekezdésében foglaltak szerint ahol e törvény a választáshoz, a választás eredményének jogerős megállapításához, illetve a választás napjához jogkövetkezményt fűz, ott a jogkövetkezmény alkalmazásának kezdő időpontjaként 2024. október 1. napját kell érteni. Erre tekintettel a megválasztott polgármester a tisztségéhez kapcsolódó jogokat és kötelezettségeket csak október elsejétől gyakorolja, addig a korábban megválasztott polgármester látja el teljeskörűen a polgármesteri tisztséggel kapcsolatos feladatokat. A jogalkotó a két időpont közötti időszakra átmeneti rendelkezések megalkotását nem tartotta szükségesnek.

Az idézett rendelkezés (Mötv. 63. §-a) rögzíti azt is, hogy a polgármester megválasztását követően **esküt tesz a képviselő-testület előtt** és erről okmányt ír alá. Erre az ünnepélyes aktusra a képviselő-testület alakuló ülése a megfelelő alkalom. Hangsúlyozni kell, hogy az Mötv. **az eskü elmulasztásához nem fűz jogkövetkezményt** (volt olyan időszak, amikor az eskü letételéig a polgármester nem gyakorolhatta jogait).

b) a polgármesteri tisztség betöltésének módja, a polgármester javadalmazása

Az Mötv. 64. § (2) bekezdése kimondja, hogy **főállású a polgármester, ha főállású polgármesterként választották meg.** Jelentős változás ez a korábbi Pttv.-beli[84] szabályozáshoz képest, mely lakosságszámhoz kötötte, hogy a polgármester tisztsége főállásban vagy társadalmi megbízatás-

84 A polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény

ban kerül-e betöltésre (a 3000 fő lakosságszámnál nagyobb településeken a tisztség csak főállásban volt betölthető). A hatályos szabályozás **a polgármesterre bízza a döntést – lakosságszámtól függetlenül –, hogy feladatát főállásban (foglalkoztatási jogviszonyban) vagy társadalmi megbízatásban kívánja ellátni**. A választás előtt szükséges nyilatkozni a polgármesteri tisztség betöltésének módjáról, így a választópolgárok e tényt is mérlegelhetik a választás során. Indokolt a figyelmet felhívni arra, hogy amennyiben a polgármesteri tisztség főállásban kerül betöltésre úgy a részmunkaidős foglalkoztatásra nincs mód. Azon lehetőséget – amit a korábbi szabályozás is tartalmazott –, mely szerint **a polgármesteri tisztség betöltésének módját a képviselő-testület a megbízatás időtartamán belül egy alkalommal a polgármester egyetértésével, az SZMSZ egyidejű módosításával megváltoztathatja, az Mötv. is rögzíti**. Hangsúlyozni kell, hogy a változtatás mindkét irányban történhet. Mód van a társadalmi megbízatást főállásúra változtatni, de lehet váltani főállásról társadalmi megbízatásra is. A tisztség betöltése módjának megváltoztatását indokolhatja a polgármester feladat- és hatásköreinek nagyságrendje, az önkormányzat által ellátandó feladatok mértéke, a közszolgáltatások biztosítása (például a lakosságszám, lakosság korbeli összetétele, települési beruházások, üdülőterület), mely egy választási cikluson belül növekedhet, illetve csökkenhet. A változást motiválhatja természetesen a polgármester személyes érdekeltsége is (más munkaviszonyt kíván létesíteni, mellyel összefüggésben a polgármesteri tisztséget csak társadalmi megbízatásban vállalhatja). Fontos, hogy **a képviselő-testület a kérdésben a polgármester beleegyezése nélkül nem dönthet**. Az SZMSZ-t azért kell módosítani, mert az tartalmazza a polgármesteri tisztség betöltésének módját.

A fentieknek megfelelően a Kttv. 225/A. § (1) bekezdése külön rögzíti, hogy a **főállású polgármester** foglalkoztatási jogviszonya **sajátos közszolgálati jogviszony**, amely a polgármester és a képviselő-testület között áll fenn. Maga a jogviszony választással, vagy az SZMSZ fentiekben jelzett módosításával jön létre (amennyiben a társadalmi megbízatást a képviselő-testület a polgármesterrel egyetértésben főállásúra változtatja). A foglalkoztatási jogviszonyban töltött időtartam közszolgálati, kormányzati szolgálati, valamint hivatásos szolgálati jogviszonyban töltött időnek és nyugdíjra jogosító szolgálati időnek számít. A törvényi és garanciális szabályok keretei között a polgármester felett a **munkáltatói jogokat a képviselő-testület** (fővárosi, vármegyei önkormányzat esetében a közgyűlés) gyakorolja.

Az Mötv. rendelkezéseiből egyértelműen megállapítható, hogy **a polgármestert megillető jogosítványok függetlenek a tisztség betöltésének módjától**, azok mind a főállású, mind a társadalmi megbízatású polgármestert megilletik. A tisztség betöltésének két módja között a feladatok és jogosítványok tekintetében nincs különbség. A főállású polgármester „teljes munkaidőben" köteles a feladatait ellátni, ez jogosítja a társadalombiztosítási ellátásokra, tevékenységéért illetményre jogosult.

A megválasztott polgármestert a **tisztséghez kapcsolódó jogosultságok akkor is megilletik, amikor foglalkoztatási jogviszonya,** pl. a társadalombiztosítási ellátások, fizetés nélküli szabadság igénybevétele miatt **szünetel** és a tisztséggel kapcsolatos jogok és kötelezettségek teljesítésére képes. Mindezekre tekintettel összehívhatja a képviselő-testület ülését, vezetheti azt, gyakorolhatja, élhet aláírási jogosultságával, a tisztséggel járó jogosultságok és kötelezettségek teljesítésében a képviselő-testület nem korlátozhatja. Fel kell hívni azonban a figyelmet, hogy amennyiben a polgármester foglalkoztatási jogviszonyának szünetelése mellett gyakorolni kívánja a tisztséghez kapcsolódó jogosultságait, úgy erről az érintetteket köteles megfelelő módon tájékoztatni.

Az Mötv. rendelkezik a **polgármester illetményéről, tiszteletdíjáról és költségtérítéséről**.

A képviselő-testület „mozgástere" az illetmény és tiszteletdíj megállapítása tekintetében megszűnt, a polgármester (főpolgármester, vármegyei közgyűlés elnöke) javadalmazásának pontos mértékét

az Mötv. határozza meg, amelytől eltérni nem lehet. A polgármester havi illetményét a nemzetgazdasági átlagkereset alapulvételével kell meghatározni, ez azt jelenti, hogy a nemzetgazdasági átlagkereset változásával a polgármester illetménye automatikusan módosul. A polgármesteri illetmény számításánál alkalmazandó nemzetgazdasági átlagkereset fogalmát az Mötv. 71. § (4a) bekezdése határozza meg melyet a KSH a tárgyévet követően tesz közzé. Az emelt összegű havi illetményre a polgármester 2024. október elsejétől jogosult és az illetmény megállapítása során a 2023. évre megállapított nemzetgazdasági átlagkeresetet kell alapul venni (Mötv. 146/M. §). Ezt követően a nemzetgazdasági átlagkereset változásával, a KSH által közzétett nemzetgazdasági átlagkereset alapján számított illetményre a polgármester a tárgyév július 1-jétől jogosult.

A főpolgármesternek a törvény a nemzetgazdasági átlagkereset hatszorosának (Mötv. 71. § (1) bekezdés), a megyei jogú város polgármesterének és a fővárosi kerületi önkormányzat polgármesterének havi illetményét a nemzetgazdasági átlagkereset négy és félszeresének megfelelő összegben határozza meg (Mötv.71. § (2) bekezdés). A vármegyei közgyűlés elnökének havi illetménye a nemzetgazdasági átlagkereset négyszeresének megfelelő összegben került megállapításra (Mötv. 71.§ (3) bekezdés). A további települések polgármestereinek havi illetményét a település lakosainak száma alapján a nemzetgazdasági átlagkereset és a differenciált szorzószámok szorzatában határozza meg a törvény (Mötv. 71.§ (4) bekezdés).

A **társadalmi megbízatású** polgármester tiszteletdíjának mértéke a polgármesteri illetmény 50%-a, melyről teljes egészében, vagy részben **lemondhat a képviselő-testülethez intézett írásbeli nyilatkozattal**. A nyilatkozat érvényességéhez nem szükséges a testület egyetértése. Az Mötv. valamennyi polgármester **költségtérítésének mértékéről** is pontosan rendelkezik, amely illetményének, tiszteletdíjának 15%-a havonta. A költségtérítés abban az esetben mentes a személyi jövedelemadó megfizetése alól, ha a polgármester olyan, a nevére kiállított bizonylatokkal számol el, melyek a polgármesteri tisztség ellátásával kapcsolatos költségek viseléséről szólnak. Hangsúlyozni kell, hogy a költségtérítést a polgármester illetménye (tiszteletdíja) alapján kell kiszámítani a fentiekben jelzett mértékben. A költségtérítés számításánál nem lehet figyelembe venni a polgármesternek járó, egyéb pótlékokat (pl. idegennyelv-tudási pótlék), juttatásokat. A költségtérítés abban az esetben is megilleti a polgármestert, ha a tiszteletdíjáról, vagy annak egy részéről lemondott. A költségtérítés alapja a polgármestert a törvény alapján megillető tiszteletdíj.

Az Mötv. 71. §-a a polgármestert megillető illetmény, tiszteletdíj és a költségtérítés mértékét kógensen határozza meg, e tekintetben a képviselő-testületnek mérlegelési lehetősége nincs. A képviselő-testületnek, mint a polgármester munkáltatójának határozatában deklarálnia kell, hogy az Mötv. mely rendelkezése alapján, milyen összegű illetmény illeti meg az adott település polgármesterét, mely többek között az illetmény számfejtésének, a társadalombiztosítási, valamint nyugdíjbiztosítási jogviszony alapjául is szolgál.

A főállású polgármestert megilleti az **idegennyelv-tudási pótlék**, mely a Kttv. 141. § (6) bekezdésében meghatározott idegen nyelvek esetében (angol, francia, német, arab, kínai és orosz), alanyi jogon jár, amennyiben a polgármester rendelkezik a törvényben meghatározott nyelvvizsgával. **Az idegennyelv-tudási pótlék nem része a főállású polgármester illetményének,** így arról külön munkáltatói döntést nem kell hozni, amennyiben az a Kttv. 141. § (6) bekezdésében meghatározott idegen nyelvek miatt illetik meg a polgármestert. Az idegennyelv-tudási pótlék megállapításának **alapjául a** költségvetési törvényben meghatározott illetményalap szolgál**.**

A főállású polgármestert a Kttv. 225/L. §-a alapján **cafeteria juttatásra** is jogosult.

A képviselő-testület határozatával **jutalmat állapíthat meg** a polgármesternek meghatározott időszakban végzett munkája értékelése alapján. A jutalom évi mértéke nem haladhatja meg a polgármestert megillető illetmény vagy tiszteletdíj hathavi összegét (Kttv. 225/H. § (1) bekezdés).

A társadalmi megbízatású polgármester nem jogosult jubileumi jutalomra, napidíjra, valamint az egyéb juttatásokra (Kttv. 225/K. § (5) bekezdés).

A Kttv. 75. § (1) bekezdésének b) pontja szerint a képviselő-testület köteles a polgármester munkavégzéshez szükséges feltételeket biztosítani, tekintettel arra, hogy a polgármester foglalkoztatási jogviszonyára a 225/L. § (1) bekezdésében foglaltak alapján alkalmazni kell a 75. § (1) bekezdésének b) pontját. A jogszabályok taxatíve nem határozzák meg, hogy a munkáltatónak milyen feltételeket kell biztosítani a munkavégzéshez, ezeknek az adott munkakör keretében ellátandó feladatokhoz és a rendelkezésre álló költségvetési erőforrásokhoz kell igazodniuk. A képviselő-testület hatáskörébe tartozik a feladat ellátásához biztosított feltételek meghatározása. Ebben a körben a képviselő-testület mozgástere széleskörű, így a **munkavégzéshez biztosíthat pl. infokommunikációs eszközöket, gépjármű használatot az adójogi és a munkavédelmi jogszabályi rendelkezések keretei között**.

A főállású polgármestert **évi huszonöt munkanap alapszabadság és tizennégy munkanap pótszabadság** illeti meg. A szabadságot a képviselő-testület az általa elfogadott ütemterv szerint adja ki, nyilvántartásáról a jegyző gondoskodik. A jogalkotó a polgármester számára erős jogosultságokat adott az alpolgármester választásával kapcsolatban, így biztosítottá vált, hogy a szabadság idején a polgármestert olyan személy helyettesítse, akiben megbízik. A közpénzek hatékony felhasználása és védelme **a szabadság kiadása érdekében a polgármestert és a képviselő-testületet kölcsönös együttműködési kötelezettség elé állítja**. A megváltozott jogi szabályozással a jogalkotó megteremtette a szabadság kiadásának garanciáit. Főszabály szerint a szabadságot az esedékesség évében, de legkésőbb a következő év március 31-ig kell kivenni, valamint a szabadságot megváltani nem lehet. Azonban a törvény meghatározott esetekben előírja a szabadság pénzbeli megváltását, így a polgármester jogviszonya megszűnését követően, amennyiben fennmaradó szabadsággal rendelkezik, úgy a Kttv. 107. §-ában foglaltak szerinti szabadságmegváltásra jogosult. A ki nem adott szabadság megváltásáról akkor is köteles a képviselő-testület gondoskodni, ha a polgármestert ismételten megválasztották.[85] A szabadság megváltásával kapcsolatban a Kúria több döntésben rámutatott, hogy a polgármester a ciklus végén fennmaradó szabadság megváltás iránti igénye megalapozott, amennyiben nem bizonyítható, hogy annak kiadását a polgármester a jogviszonya fennállása alatt szándékosan megakadályozta.[86] A szabadság kiadására vonatkozó Kttv.-ben meghatározott rendelkezések betartása a képviselő-testület kötelezettsége. Kp. 79. §-ában foglaltak alapján a képviselő-testületnek kell okiratokkal bizonyítani egy esetleges per során, hogy a polgármester részére a szabadságot kiadta, illetve a szabadság megváltásáért járó összeget megfizette.

A főállású **polgármester személyi anyagát a jegyző kezeli** és **gondoskodik a foglalkoztatási jogviszonyával kapcsolatos ügyviteli feladatok ellátásáról**, így többek között a szabadság nyilvántartás vezetéséről is.

A **polgármester illetménye, tiszteletdíja egyéb juttatása közérdekű adat** (Kttv. 225/K. § (7)), melynek közzétételéről az Info tv. rendelkezései szerint a jegyző gondoskodik.

85 Kúria Mfv.II.10.505/2016/4. sz. ítélete
86 Kúria Kf. 45.070/2021/6

A felsőfokú végzettséggel rendelkező főállású polgármester, amennyiben a megválasztását követően legalább egy évig foglalkoztatási jogviszony keretében betölti a tisztséget, úgy **közigazgatási alapvizsgát tehet**.

c) a polgármesteri tisztség megszűnése

Az Mötv. 69. § (1) bekezdése alapján a polgármester e tisztsége megszűnik:

- az új polgármester megválasztásával;
- ha a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán már nem választható;
- az összeférhetetlenség kimondásával;
- a méltatlanság megállapításával;
- a 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 feloszlatását kimondó határozatával;
- a polgármester halálával.

A fentiekben jelzett valamennyi megszűnési és megszüntetési okokat részletesen nem kívánjuk elemezni, de néhányra az alábbiakban részletesebben is kitérünk.

A polgármester **megbízatása** a helyi önkormányzati képviselők és **polgármesterek általános választásának napjáig tart**. Korábban már többször rámutattunk, hogy az Alaptörvény Záró és Vegyes rendelkezések rész 27. cikke alapján a 2024. évben megtartásra kerülő általános önkormányzat képviselő és polgármester választáson megválasztott polgármester megbízatása 2024. október 1-jével kezdődik, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek 2019. évi általános választásán megválasztott hivatalban lévő polgármester megbízatása 2024. október 1-jéig tart megbízatása ebben az időpontban szűnik meg.

A **jelöltek hiányában elmaradt** választás és két vagy több legtöbb szavazatot kapott jelöltek **szavazategyenlősége esetén időközi választást** kell tartani. A **polgármester megbízatása** az Alaptörvény rendelkezésének megfelelően **meghosszabbodik az új polgármester megválasztásáig**.

Eltérő a szabályozás a vármegyei közgyűlés esetén, hiszen ott a korábbi közgyűlési elnök megbízatása az önkormányzati választás napjával megszűnik. A szabályozásban rejlő különbség fakad abból is, hogy a közgyűlés elnökét – mint arra már rámutattunk korábban – nem a választópolgárok választják közvetlenül. Az alakuló ülésen a korábbi közgyűlés elnöke már – hacsak nem nyert új képviselői mandátumot – nem vesz részt, hiszen megbízatása addigra már megszűnt. A polgármester és a közgyűlési elnök megválasztása között különbség mutatkozik abban a tekintetben is, hogy a közgyűlés elnökének esetében nem beszélhetünk időközi választásról.

A Kttv. 225/A. § (2) bekezdése szerint a főállású polgármester foglalkoztatási jogviszonya megszűnik a tisztségének megszűnésével, a tisztség megszűnése napján.

Az Mötv. részletesen tartalmazza az eljárást, melynek keretében **a képviselő-testület** a **polgármester sorozatos törvénysértő tevékenysége, mulasztása miatt** a polgármester ellen **keresetet nyújt be** az önkormányzat székhelye szerint illetékes bírósághoz a polgármester tisztségének megszüntetése érdekében. A döntéshozatalban a polgármester nem vesz részt, de a határozathozatalnál a határozatképesség szempontjából jelenlévőnek kell tekinteni. A képviselő-testület egyidejűleg kérheti a polgármesternek e tisztségéből történő felfüggesztését is, az azonnali jogvédelem szabályai szerint.

A per megindításához nem elegendő, ha a képviselő-testület csupán a polgármesteri tisztség megszüntetése iránti kereset benyújtásáról határoz, a határozatnak meg kell jelölnie a kereset benyújtása alapjául szolgáló törvénysértéseket vagy mulasztásokat is. A Legfelsőbb Bíróság az 5/2010. (XI.5.) számú KJE határozatában a fentiekkel kapcsolatban az alábbiakat állapította meg: a per felperese az önkormányzat képviselő-testülete. A perben a bíróság megvizsgálja az önkormányzat nevében eljáró személy képviseleti jogosultságát, továbbá, hogy a kereset benyújtásáról minősített többséggel hozta-e meg a képviselő-testület a döntését. A per során a bíróság mérlegeli, hogy a kisebb súlyú, jelentéktelen és a demokratikus, önkormányzati típusú helyi hatalomgyakorlást nem veszélyeztető törvénysértések, mulasztások állapíthatók-e meg, vagy a polgármester sorozatos törvénysértő tevékenységével, illetve mulasztásával okozott-e az önkormányzatnak súlyos vagyoni vagy egyéb hátrányt. A per során az önkormányzat képviselő-testülete a keresetét újabb jogszabálysértések esetén kiterjesztheti.

A **tisztség megszűnése** a polgármester jogi felelősségét megállapító **bírói ítélet alapján következik be, az ítélet jogerőre emelkedésének napjával.**

A polgármesteri tisztség megszüntetése iránt a kormányhivatal is kezdeményezheti a bírósági eljárást, amennyiben a képviselő-testület a felhívását követően nem nyújt be keresetet a polgármester sorozatos törvénysértő tevékenysége miatt, a polgármesteri tisztség megszüntetése érdekében a bírósághoz. Minderre a Kúria az Mfv.II.10.167/2017.számú határozatában is rámutatott.

Az Mötv. alapján **a polgármester e tisztségéről a képviselő-testülethez intézett írásbeli nyilatkozatával mondhat le**. A lemondó nyilatkozatot az alpolgármesternek, ennek hiányában az SZMSZben a képviselő-testület összehívására, vezetésére kijelölt képviselőnek kell átadni, vagy részükre eljuttatni. A polgármester tisztsége az általa meghatározott, a lemondást követő egy hónapon belüli időpontban, ennek hiányában az írásbeli nyilatkozat átvételének napjával szűnik meg. A lemondás nem vonható vissza és a képviselő-testület következő ülésén ismertetni kell (e kérdéssel az önkormányzati képviselőkre vonatkozó részben is foglalkoztunk, az ott leírtak itt is alkalmazhatók).

A képviselő-testület – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – kimondhatja **feloszlását, mely a polgármester tisztségét is megszünteti** [Alaptörvény 35. cikk (4) bekezdés], a tisztség az új polgármester megválasztásával szűnik meg (emlékeztetőül: a képviselő-testület feloszlása estén az új képviselő-testület alakuló üléséig, a polgármester az új polgármester megválasztásáig ellátja feladatát, gyakorolja hatáskörét.)

Megszűnik a polgármester tisztsége az Országgyűlésnek a képviselő-testület feloszlatását kimondó határozatával is.

Röviden utalni kívánunk a **polgármesteri tisztség megszűnéséhez kapcsolódó juttatáso**król. A Kttv. 225/D. §-a kapcsolódva rendelkezik többek között a **végkielégítésként kifizetendő juttatásról.** A polgármestert, ha e **tisztségét legalább két évig betöltötte** és **foglalkoztatási jogviszonya az új polgármester megválasztásával**, vagy **tisztségéből történő lemondásával szűnt meg**, **végkielégítésként háromhavi illetményének** megfelelő összegű juttatás illeti meg, amelyet a **képviselő-testület további, legfeljebb háromhavi illetménynek** megfelelő összeggel **kiegészíthet.** A **kiegészítő végkielégítés összegéről** az **újonnan megválasztott képviselő-testület dönt.**

Ez a juttatás nem illeti meg a polgármestert, ha országgyűlési képviselői, alpolgármesteri vagy polgármesteri foglalkoztatási jogviszonyt létesít. Ha a polgármester a foglalkoztatási jogviszonya megszűnését követő három hónapon belül létesít országgyűlési képviselői, alpolgármesteri vagy polgármesteri foglalkoztatási jogviszonyt, akkor a juttatás időarányos részét vissza kell fizetnie, a kiesett időtartam közszolgálati jogviszonyban töltött időnek számít.

A polgármester tisztségének megszűnése esetén, a **tisztség megszűnését követően nyolc munkanapon belül írásba foglaltan átadja munkakörét** az új polgármesternek, ennek hiányában az alpolgármesternek, illetve az SZMSZ-ben meghatározott személynek. A leköszönő közgyűlési elnök főszabályként az újonnan megválasztott közgyűlési elnöknek adja át a munkakörét, még abban az esetben is, ha ez 8 munkanapon belül nem történik meg. A törvény lehetőséget ad arra, hogy a közgyűlés elnöke a vármegyei önkormányzat SZMSZ-ében meghatározott személynek adja át a munkakörét.

A munkakör-átadási jegyzőkönyvet a korábbi és az újonnan megválasztott polgármester, a jegyző, valamint a fővárosi és vármegyei kormányhivatal vezetője írja alá. Az átadás-átvételi eljárásról a polgármesteri munkakör átadásának egyes szabályairól szóló 5/2024. (V.30.) KTM rendelet rendelkezik. **Az átadás-átvételi eljárás megtörténtét követően kerülhet sor a végkielégítés kifizetésére.**

d) a polgármester fegyelmi és kártérítési felelőssége

A polgármester felett a képviselő-testület gyakorolja a munkáltatói jogokat, a polgármester foglalkoztatási jogviszonyával, fegyelmi és kártérítési felelősségének megállapításával kapcsolatos hatáskörét nem ruházhatja át. A polgármester ellen **a fegyelmi eljárást a képviselő-testület rendeli el.** A fegyelmi eljárás **kezdeményezésére** a **képviselő-testület tagja**, **bizottsága**, valamint a **fővárosi és vármegyei kormányhivatal vezetője jogosult.**

Fegyelmi vétséget követ el a polgármester, ha tisztségéből eredő kötelezettségét vétkesen megszegi. A polgármesterrel szemben kiszabható fegyelmi büntetések:

a) megrovás vagy
b) a polgármester illetményének, tiszteletdíjának legfeljebb 20%-kal történő csökkentése, mely az egy évet nem haladhatja meg.

A polgármester tisztsége a fegyelmi eljárás ideje alatt felfüggeszthető. Az erről szóló döntést a polgármester annak közlésétől számított nyolc napon belül a közszolgálati jogvitára vonatkozó szabályok szerint támadhatja meg.

Szándékos károkozás esetén a polgármester a teljes kárt köteles megtéríteni. **Gondatlan károkozás esetén a polgármester kéthavi illetménye vagy tiszteletdíja erejéig felel**. **Négyhavi illetménye vagy tiszteletdíja erejéig felelős** a polgármester, ha

- a gazdálkodásra vonatkozó szabályok súlyos megsértésével okozott kárt,
- az ellenőrzési kötelezettség elmulasztásával vagy hiányos teljesítésével okozott kárt,
- hatósági intézkedés során a jogszabályok megsértésével okozott kárt, vagy
- a kár olyan jogszabályba ütköző utasítása teljesítéséből keletkezett, amelynek következményeire az utasított előzőleg felhívta a figyelmét (Kttv. 225/G. § (1)-(2) bekezdés).

6.1.3. A polgármester feladat- és hatáskörei, egyéb jogosítványai

A polgármester feladat- és hatásköreit, illetve jogosítványait alapvetően **két nagy csoportba sorolhatjuk**. Az egyikbe azok tartoznak, melyeket a **saját hatásköreiből a képviselő-testület ruház át a polgármesterre** (ennek részletes szabályaival külön foglalkozunk). Jellemzően ez a kör teszi ki a polgármester teendőinek nagyobbik részét. Ugyanakkor utaltunk rá, hogy mivel az önkormányzati feladat- és hatáskörök a képviselő-testületet illetik meg, a testület sok szempontot mérlegelve maga határozza meg, hogy milyen munkamegosztást alakít ki, mely hatásköreit ruházza át és mely szerveire. A hatáskör átruházással kapcsolatban meg kívánjuk itt is jegyezni, hogy amennyiben törvény rendelkezést tartalmaz a képviselő-testületi hatáskör-gyakorlás módjára, nem jelenti azt, hogy a képviselő-testület döntési joga tekintetében ezzel hallgatólagosan kizárólagosságot

is állapítana meg számára[87]. A fentiek alapján **a képviselő-testület jelentősen befolyásolhatja a polgármester mozgásterét, hatáskörök átadásával erősítheti a polgármester pozícióját**.

A **származékos hatáskörök mellett** maga az Mötv., illetve más törvények **közvetlenül a polgármester számára meghatározhatnak hatásköröket, illetve az Mötv. több olyan jogosítványról is rendelkezik, melyek a polgármesteri megbízatás gyakorlásához nélkülözhetetlenek**. A két alapvető csoporton túl a polgármester számos olyan teendőt is ellát, melyet a jogszabályok külön nem nevesítenek, de a helyi közéleti szerepéből fakadnak (például lakossági kapcsolatok ápolása, helyi rendezvényeken való részvétel).

A polgármesteri teendőket **jellegük alapján számba véve az alábbi nagy feladatcsoportok jelölhetők meg**:

- a képviselő-testülethez, bizottsághoz kapcsolható feladatok;
- az önkormányzati hivatallal kapcsolatos teendők;
- államigazgatási feladat- és hatáskörök ellátása;
- a civil szervezetekkel, a lakossággal összefüggő feladatok;
- munkáltatói jogok gyakorlása.

Jelezni kívánjuk, hogy a fenti feladatkörökhöz sorolható teendők **jó részét az adott jogintézmény kapcsán ismertetjük** (például a képviselő-testületre vonatkozó részben térünk ki a testületi ülések előkészítésével, az ülések vezetésével kapcsolatos polgármesteri szerepvállalásra), itt csak ezek rendszerét kívánjuk bemutatni. Néhány elemre röviden az alábbiak szerint hívjuk fel a figyelmet.

A polgármesteri szerepkör határozott erősítését jelentette, hogy **a polgármester önkormányzati hivatallal kapcsolatos jogai erősödtek**. Ennek lényeges eleme, hogy az új szabályozás szerint a **polgármester nevezi ki a hivatalt vezető jegyzőt**, és **gyakorolja felette a munkáltatói jogokat**.

A polgármester

a) a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében irányítja a polgármesteri hivatalt, a közös önkormányzati hivatalt;
b) a jegyző javaslatainak figyelembevételével meghatározza a polgármesteri hivatalnak, a közös önkormányzati hivatalnak feladatait az önkormányzat munkájának a szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában;
c) dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben, hatósági hatáskörökben, egyes hatásköreinek gyakorlását átruházhatja az alpolgármesterre, a jegyzőre, a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal ügyintézőjére;
d) a jegyző javaslatára előterjesztést nyújt be a képviselő-testületnek a hivatal belső szervezeti tagozódásának, létszámának, munkarendjének, valamint ügyfélfogadási rendjének meghatározására;
e) a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét;
f) gyakorolja a munkáltatói jogokat a jegyző tekintetében;
g) gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az alpolgármester és az önkormányzati intézményvezetők tekintetében (Mötv. 67. § (1) bekezdés).

A fentiek kapcsán rögzíteni szükséges, hogy a polgármester irányítja, a jegyző vezeti a polgármesteri hivatalt, közös önkormányzati hivatalt. Az irányítási jog a hivatal feladatainak meghatározására terjed ki, de nem foglalja magába a konkrét tevékenység megszervezését, a hivatali dolgozók napi ügyintézésének meghatározását. A hivatal által ellátandó feladatok meghatározását jelenti. A polgármester és a jegyző megfelelő együttműködése biztosítja a polgármesteri hivatalban folyó hatékony munkavégzést.

87 Kúria Köf.5051/2016/4. sz. határozata

Hangsúlyozni kell, hogy a polgármester nem vonhatja el a jegyző hivatallal kapcsolatos vezetési jogkörét, nem avatkozhat be a konkrét ügyekbe, ennek egyik legjelentősebb garanciája, hogy a hivatal dolgozói felett a munkáltatói jogkört a jegyző gyakorolja. A polgármester elsődlegesen a célkitűzéseit, a hivatallal kapcsolatos elvárásait kell, hogy megfogalmazza, az operatív teendők, a napi munka megszervezése a jegyző feladata. A polgármester irányítási feladatait a jegyző aktív közreműködésével látja el. Az Mötv., és más jogszabályok is a jegyző számára számos döntés-előkészítői feladatot állapítanak meg, melyek alapján a polgármester előterjesztést nyújt be a képviselő-testülethez, pl. gazdasági program tervezetének előkészítése, hivatal szervezetének kialakítására javaslat kidolgozása, költségvetési, zárszámadási rendelet tervezetének elkészítése. A jegyző köteles jelezni a polgármesternek, ha feladatai ellátása során azt észleli, hogy az irányítás körébe tartozó intézkedést kell megtennie.

Az **államigazgatási feladatok területén a polgármester dönt a hatáskörébe tartozó ügyekben**, egyes **hatásköreinek gyakorlását** (csak az államigazgatási hatásköröket) **átruházhatja** az alpolgármesterre, a jegyzőre, a hivatal ügyintézőjére. Szükséges a figyelmet felhívni arra, hogy a képviselő-testület által átruházott hatásköreit a polgármester tovább nem ruházhatja, e körben csak kiadmányozási jogot adhat.

A polgármester az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezetét, működését, tevékenységét a jogszabályi keretek között **normatív utasításban** is szabályozhatja.

A munkáltatói jogok területén már utaltunk rá, hogy a polgármester kinevezi a jegyzőt (aljegyzőt), gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az alpolgármester, az intézményvezetők felett, egyetértési jogot gyakorol az általa meghatározott körben a polgármesteri hivatal köztisztviselője, alkalmazottja kinevezésénél (a fentiekről a vonatkozó jogintézménynél külön szólunk). Az **egyéb munkáltatói jogon** a kinevezés, vezetői megbízás, felmentés, vezetői megbízás visszavonása, az összeférhetetlenség megállapítása, fegyelmi eljárás megindítása, a fegyelmi büntetés kiszabása kivételével **minden más munkáltatói jogot** kell érteni (Mötv. 19. § b) pont).

A polgármesteri tisztség gyakorlásához elengedhetetlen jogosítványok közül elsőként az úgynevezett **„vétójog" intézményét kell kiemelni**, melynek szabályai a gyakorlati tapasztalatok alapján az Mötv.-ben már pontosabban lettek meghatározva. A törvényi rendelkezés szerint amennyiben **a polgármester a képviselő-testület döntését a helyi önkormányzat érdekeit sértőnek tartja**, **ugyanazon ügyben** - a képviselő-testület önfeloszlatásáról szóló, valamint a 70. § (1) bekezdésében meghatározott ügyben (polgármester sorozatos törvénysértése miatt a testület által a bírósághoz benyújtott kereset) hozott döntése kivételével - **egy alkalommal kezdeményezheti az ismételt tárgyalást**. A kezdeményezést **az ülést követő három napon belül nyújthatja be**, a képviselő-testület a benyújtás napjától számított **tizenöt napon belül minősített többséggel dönt**. A **döntést addig végrehajtani nem lehet, amíg arról a képviselő-testület a megismételt tárgyalás alapján nem dönt**. E jogosítvány nem klasszikus vétójog, alkalmazásával csak **az adott ügy újratárgyalása, illetve az abban való ismételt döntés érhető el**. A vétó benyújtását követően a képviselő-testület a megismételt eljárás során az **eredetileg tárgyalt előterjesztést tűzi napirendre**, ennek módosítására az előterjesztő a benyújtáskor nem jogosult, azt csak a **vita során módosító javaslatok elfogadásával lehet megváltoztatni**[88]. A főpolgármester ugyanazon ügyben több alkalommal is kezdeményezheti az ismételt tárgyalást. Az ismételt ülésen hozott döntés akkor hajtható végre, ha az üléstől számított három napon belül a főpolgármester nem él jogosultságával. Jelentős súlyt ad e jognak az, hogy a vétó után az adott kérdésben minősített többségű döntés szükséges.

88 Kúria Köf.5.043/2015/4. számú határozat

A korábbi tapasztalatok alapján gyakran előfordult, hogy a képviselők **a testületi ülésen nem jelentek meg**, vagy **nem volt meg a határozatképességhez szükséges képviselők száma**, ezért a testület döntésképtelen helyzetbe került, vagy ugyan **a határozatképesség biztosított volt, de valamely kérdésben a testület nem hozta meg a szükséges döntést**. Ez esetenként azt jelentette, hogy az önkormányzat fontos határidőt mulasztott, a döntés hiánya működési zavarokat okozott. Ennek megoldása érdekében az Mötv. rendelkezése szerint amennyiben **a képviselő-testület - határozatképtelenség vagy határozathozatal hiánya miatt - két egymást követő alkalommal ugyanazon ügyben nem hozott döntést, a polgármesternek lehetősége van arra, hogy az SZMSZ-ben meghatározott ügyben** - a 42. §-ban meghatározott ügyek kivételével (a testület át nem ruházható hatáskörei) - **döntést hozzon**. A polgármester a döntésről a képviselő-testületet a következő ülésen tájékoztatja.

A **polgármeste**r a képviselő-testület utólagos tájékoztatása mellett, a 42. §-ban meghatározott ügyek kivételével ugyancsak **dönthet a két ülés közötti időszakban felmerülő, halaszthatatlan** – az SZMSZ-ben meghatározott **– a képviselő-testület hatáskörébe tartozó önkormányzati ügyekben.** A **polgármester** erősítését szolgálja az a törvényi rendelkezés is, mely szerint az **önkormányzat rendeletében meghatározott értékhatárig dönt a forrásfelhasználásról, döntéséről tájékoztatja a képviselő-testületet**.

Indokolt a figyelmet felhívni arra, hogy mindkét, a fentiekben jelzett polgármesteri jogosítvány csak az SZMSZ-ben meghatározott körben gyakorolható. A képviselő-testület felelőssége tehát, hogy alapvetően az önkormányzat érdekeinek figyelembevételével határozza meg azokat az ügyeket, melyben a polgármester a törvényben meghatározott esetekben dönthet a képviselő-testület helyett. A megfelelő mozgástér biztosíthatja azt, hogy az önkormányzatot ne érje hátrány valamely határidő elmulasztása miatt. Fontos megjegyezni, hogy a képviselő-testület a polgármester fenti körben hozott döntéseit megváltoztathatja, hatályon kívül helyezheti, kivéve, ha a döntés már teljesedésbe ment és fogalmilag kizárt a változtatás.

6.1.4. A polgármesterre vonatkozó összeférhetetlenségi és méltatlansági szabályok

Az Mötv. a korábbiakhoz képest **új rendszerben foglalja össze a polgármester összeférhetetlenségére és méltatlanságára vonatkozó rendelkezéseket**. Fő szabály, hogy a polgármesterre alkalmazni kell az önkormányzati képviselő összeférhetetlenségére vonatkozó szabályokat, melyeket a vonatkozó részben már ismertettünk ezért, **itt csak a polgármesterre irányadó eltérő rendelkezéseket mutatjuk be**. Szeretnénk a figyelmet felhívni arra is, hogy a polgármesternek a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 120. § (3) b) pontja alapján nyilatkoznia kell arról, hogy nincs olyan tisztsége, amely a polgármesteri tisztségével összeférhetetlen, illetve megválasztása esetén azt megszünteti.

Az Mötv. 72. §-a a települések lakosságszámához mérten differenciáltan szabályozza a polgármesterek összeférhetetlenségét, az alábbiak szerint:

A **3000 fő és ez alatti lakosságszámú település polgármesterére és a 3000 fő feletti lakosságszámú település társadalmi megbízatású polgármesterének összeférhetetlenségére** az Mötv. 36. §-át kell alkalmazni, vagyis a helyi önkormányzati képviselőre irányadó összeférhetetlenségi rendelkezéseket.

A **3000 fő feletti lakosságszámú település főállású polgármestere**

a) a tudományos, oktatói, lektori, szerkesztői, művészeti, jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység - ideértve a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány kuratóriumának vagy felügyelőbizottságának tagjaként vagy vagyonellenőreként folytatott tevékenységet is -,
b) a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony, valamint

c) az egészségügyi tevékenység végzésére irányuló jogviszony - ide nem értve az egészségügyi alapellátásban végzett tevékenységet -,
d) önkéntes tartalékos szolgálati viszony

kivételével más kereső foglalkozást nem folytathat, egyéb tevékenységéért díjazást nem fogadhat el és nem lehet gazdasági társaság személyesen közreműködő tagja.

A fentiekben megjelölt összeférhetetlenségi szabályok közül az a) pontban foglaltakat a KEKVA törvény 15. § (3) bekezdésével összhangban akként kell alkalmazni, hogy az érintett nem vehet részt olyan döntéshozatalban, illetve nem végezhet olyan tevékenységet, amelyet a KEKVA törvény 15. § (3) bekezdése tilt.

Az Mötv. 72.§ (4) bekezdése szerint a polgármesterre megfelelően alkalmazni kell az önkormányzati képviselőre vonatkozó összeférhetetlenségi, méltatlansági, vagyonnyilatkozat-tételi szabályokat azzal, hogy a polgármester nem lehet más önkormányzatnál polgármester, alpolgármester, települési önkormányzati képviselő, vármegyei közgyűlés elnöke, alelnöke, nem lehet főpolgármester, valamint, főpolgármester-helyettes. A fővárosi kerületi polgármester a fővárosi közgyűlés tagja lehet.

A fentiekből következik, hogy a 3000 fő és ez alatti lakosságszámú település polgármesterére (akár főállású, akár társadalmi megbízatású) és a 3000 fő feletti lakosságszámú település társadalmi megbízatású polgármesterére a 72. § (4) bekezdésében foglaltakon túl kizárólag az önkormányzati képviselőkre vonatkozó összeférhetetlenségi szabályokat kell alkalmazni. Ez azt jelenti, hogy **a 3000 fő és ez alatti lakosságszámú település főállású polgármester** más foglakoztatási jogviszonyt, vagy egyéb, munkavégzésre irányuló jogviszonyt létesíthet, más keresőfoglalkozást folytathat, ha az nem tartozik az Mötv. 36. §-ában meghatározott összeférhetetlenségi esetkörbe.

Természetesen ennek során figyelemmel kell arra lenni, hogy a polgármesteri tisztség főállásban történő betöltése speciális foglalkoztatási jogviszonyban történik. A polgármesternek munkavégzési kötelezettsége van, melyet a hivatal munkarendjében meghatározott munkaidőben teljesítenie kell, így olyan más foglalkoztatási jogviszonyt nem létesíthet, amely a munkaidejét érinti. Ez vonatkozik a **3000 fő feletti lakosságszámú település főállású polgármesterére** is, aki viszont csak a 72. § (2) bekezdésében meghatározott körben „vállalhat munkát". Itt kívánunk utalni arra is, hogy a törvény e bekezdésében gyűjtőkategóriákat használ (foglalkoztatási jogviszony, egyéb munkavégzésre irányuló jogviszony, kereső foglalkozás), így **mindig külön vizsgálatot igényel**, hogy a polgármester által végezni tervezett tevékenység nem tartozik-e valamely körbe. Példaként kell említeni a mezőgazdasági őstermelőt, amely egy speciális önfoglalkoztatási formának minősül, és bevételt eredményez (a személyi jövedelemadóra vonatkozó jogszabályok alapján), tehát kereső tevékenységnek tekintendő, így meghatározott esetben összeférhetetlenséget eredményezhet.

Itt szükséges megjegyezni, hogy az Európai Parlament képviselői tisztsége nem szerepel az Mötv.-ben meghatározott összeférhetetlenségi okok között. A 3000 fő és az az alatti lakosságszámú település polgármesterének, valamint a 3000 fő feletti település társadalmi megbízatású polgármesterének összeférhetetlenségére az Mötv. 36. §-t kell alkalmazni, így az esetükben az Európai Parlament-i képviselői tisztség nem tekinthető összeférhetetlennek. Azonban azt is figyelembe kell venni, hogy az Európai Parlament-i képviselői megbízatás az azért járó tiszteletdíj mértékére tekintettel más kereső foglalkozásnak tekinthető, ezért a 3000 fő feletti lakosságszámú település főállású polgármesteri tisztsége esetében már megalapozza az Mötv. 72. § (2) bekezdésének c) pontjában meghatározott összeférhetetlenségi okokat.

A **polgármester összeférhetetlensége** vonatkozásában is meg kell említeni a **fordított összeférhetetlenség** esetét, amikor **egy adott tevékenyég gyakorlása tekintetében állapítanak** meg

egyes törvények tiltó szabályt a tisztség betöltésére. Az **összeférhetetlenség megítélésénél** nem kizárólag az Mötv. szabályait kell figyelembe venni, hanem azt is vizsgálni szükséges, hogy az **ágazati jogszabály milyen rendelkezéseket ír elő a tisztség betöltésével összefüggésben**.

A fentiekkel kapcsolatban jelezni kívánjuk, hogy a polgármesterre vonatkozó szabályokat az Mötv. 79. §-a alapján alkalmazni kell a főpolgármesterre, a vármegyei közgyűlés elnökére és az alpolgármesterre (főpolgármester-helyettesre, közgyűlési alelnökre) is.

A szándékos bűncselekmény miatt jogerősen szabadságvesztésre ítélt polgármester tisztségének méltatlanság címén történő megszűnését kimondó jogerős bírósági döntésekkel kapcsolatban utalni kívánunk a képviselői megbízatás méltatlanság címén történő megszűnésével kapcsolatban elmondott jogerős bírósági döntések anomáliáira, melyet a helyi önkormányzati képviselőkre vonatkozó méltatlansági szabályok között részletesen bemutattunk, így ezeket megismételni itt nem kívánjuk.

6.1.5. Az alpolgármester szerepe az önkormányzati rendszerben

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

Az Mötv. 2024. november 29-től hatályos módosítása a 74. §(1a) bekezdésével **maximalizálta** az alpolgármesterek számát aszerint, hogy a képviselő-testület által megválasztott alpolgármesterek száma összesen **legfeljebb kettő** lehet a 10 000 fő és az az alatti lakosságszámú település esetében, **három** a 10 001-100 000 fő közötti lakosságszámú település, fővárosi kerület esetében és **négy** a 100 000 fő feletti lakosságszámú település, fővárosi kerület, a fővárosi önkormányzat, valamint a vármegyei önkormányzat esetében. Szükséges megjegyezni azonban, hogy ha a módosítás hatálybalépése előtt a képviselő-testület több alpolgármestert választott meg, a megválasztott alpolgármesterek megbízatása fennmarad azzal, hogy ha valamely alpolgármester megbízatása megszűnik, helyére új alpolgármester mindaddig nem választható, amíg az alpolgármesterek száma eléri vagy meghaladja a 74. § (1a) bekezdésében meghatározott számot.

Figyelemmel az alpolgármesteri tisztség rendeltetésére (a polgármester helyettesítése, munkájának segítése) **az alpolgármester kiválasztásában a polgármesternek meghatározó szerepet kell biztosítani**. Ennek megfelelően az Mötv. úgy rendelkezik, hogy 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. Szükséges a figyelmet felhívni arra, hogy **a képviselő-testület csak olyan személyt választhat alpolgármesterré, akit a polgármester javasolt**. Természetesen az a joga megvan, hogy a javaslatot elutasítsa, ebben az esetben, megfelelő előkészítés, egyeztetések után a polgármester ismételten javaslatot tehet (akár ugyanarra a személyre is).

Fontos szabály, hogy **egy alpolgármestert a képviselő-testület tagjai közül kell választani** (ha az önkormányzatnál csak egy alpolgármesteri tisztséget hoztak létre, azt kizárólag a képviselő-testület

tagjai közül lehet választani). A Kúria határozatában[89] megsemmisítette az önkormányzat SZMSZ-éről szóló önkormányzati rendelet azon rendelkezését, mely szerint a már megnyitott testületi ülés vezetését a polgármester, akadályoztatása miatt a testület által megválasztott képviselőnek adta át, továbbá a polgármester akadályoztatása és távolléte esetén alkalmazandó, az önkormányzat és a képviselő-testület képviseletére tagjai közül határozatban kijelölt képviselőre vonatkozó rendelkezéseket. A Kúria indoklásában megállapította, hogy a polgármester helyettesítésére az alpolgármester jogosult. Kizárólag a polgármesteri és az alpolgármesteri tisztség egyidejű betöltetlensége, valamint tartós akadályoztatásuk esetén hívhatja össze és vezetheti a képviselő-testület ülését az SZMSZ-ben meghatározott önkormányzati képviselő.

2010 óta lehetőség van arra is, hogy **olyan személyt is megválaszthassanak alpolgármesternek, aki nem tagja a képviselő-testületnek**. Itt hívjuk fel a figyelmet ismételten arra, hogy ezzel a lehetőséggel csak akkor élhet a képviselő-testület, ha egy alpolgármestert választott a képviselő-testület tagjai közül is. Az új szabályozás bevezetésének **a polgármester mozgásterének bővítése volt a célja**, hiszen számos esetben előfordult, hogy a képviselő-testületben nem volt olyan szakértelemmel rendelkező önkormányzati képviselő, aki megfelelően tudta volna segíteni a polgármester munkáját. A hiányzó tudás, tapasztalat ilyen módon történő biztosítása jelentősen javíthatja az önkormányzati működés hatékonyságát, elősegítheti az önkormányzati tisztségviselők közötti egészséges munkamegosztást. **„Kívülről" is csak a polgármester javaslatára választhat valakit alpolgármesterré minősített többséggel a képviselő-testület.** Ezen alpolgármester jogállása sajátságos. Tekintettel arra, hogy **nem tagja a képviselő-testületnek, így a polgármestert annak elnökeként nem helyettesítheti, de a testületi üléseken tanácskozási joggal részt vehet**. Jogállására egyebekben a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármesterre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

Az alpolgármester megválasztása az önkormányzat jogszabályszerű működésének egyik fontos feltétele. Amennyiben többszöri egyeztetést követően sem választotta meg a polgármester által javasolt önkormányzati képviselőt alpolgármesternek a képviselő-testület, úgy a fővárosi és vármegyei kormányhivatal vezetője az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdésében foglaltak szerint, a bíróság döntése alapján pótolja a képviselő-testület döntését. A fővárosi és vármegyei kormányhivatal vezetője a képviselő-testület döntésének pótlása során kötve van az Mötv. alpolgármester választására vonatkozó rendelkezéseihez, így csak a polgármester által javasolt személyek közül választhatja ki azt az önkormányzati képviselőt, akinek az alpolgármesteri megbízásáról rendelkezik.

Mint fentebb ismertettük, a polgármesteri tisztség főállásban vagy társadalmi megbízatásban is elláthető. 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** (az SZMSZ-ben). A fentiek alapján a főállású alpolgármester foglalkoztatási jogviszonya ilyen minőségben történő megválasztásával jön létre. Szükséges a figyelmet felhívni arra, hogy a fentieken túl is van egy speciális korlátozás az Mötv. 75. § (1a) bekezdésében, mely szerint az adósságrendezési eljárás megindításának napjától az adósságrendezési eljárás jogerős befejezését követő két évig csak a polgármestert általános jogkörrel helyettesítő főállású alpolgármester jogviszonyának megszűnése esetén választható új főállású alpolgármester.

Itt is utalni kívánunk arra, hogy az alpolgármesteri tisztségre, illetve az alpolgármester főállású foglalkoztatási jogviszonyára az Mötv. rendelkezései mellett alkalmazni kell a Kttv. előírásait a jogszabályban foglaltak szerint. A **képviselő- testület az alakuló vagy az azt követő ülésén a törvény**

89 Köf.5056/2012/5. számú határozat

keretei között dönt az alpolgármester illetményéről, tiszteletdíjáról. A főpolgármester-helyettes, a főállású alpolgármester, a vármegyei közgyűlés alelnöke illetményének összegét a főpolgármester, a polgármester, a vármegyei közgyűlés elnöke illetményének **70-90%-a közötti** összegben határozhatja meg.

A 10000 fő vagy az alatti lakosságszámú település alpolgármestere illetményét a képviselő-testület úgy állapítja meg, hogy az nem haladhatja meg a polgármester illetményének a 90%-át. Tekintettel arra, hogy az illetmény megállapításának nincs alsó korlátja, a képviselő-testület az alpolgármester által ellátott feladatokhoz igazodóan, az önkormányzat anyagi lehetőségeire figyelemmel állapíthatja meg az alpolgármester illetményét. A társadalmi megbízatású alpolgármester tiszteletdíja nem haladhatja meg a társadalmi megbízatású polgármester tiszteletdíjának 90%-át. Az alpolgármester a tiszteletdíj egy részéről, vagy teljes összegéről lemondhat a képviselő-testülethez intézett írásbeli nyilatkozatban. Kiemelendő, hogy ha a helyi önkormányzattal szemben adósságrendezési eljárás indul, az adósságrendezési eljárás alatt és az adósságrendezési eljárás jogerős befejezését követő két évig a polgármestert általános jogkörrel helyettesítő alpolgármester kivételével az alpolgármester nem jogosult tiszteletdíjra és számára a költségtérítésen felül egyéb jogcímen sem lehet személyi juttatást megállapítani. A fentiek alól a helyi önkormányzatokért felelős miniszter Har. tv-ben meghatározott eljárás szerinti egyedi döntése alapján a tiszteletdíj tekintetében felmentést ad abban az esetben, ha megállapítható, hogy az alpolgármester nem vett részt a helyi önkormányzat gazdálkodását kedvezőtlenül befolyásoló döntéshozatali eljárásban, vagy a döntéssel nem értett egyet, továbbá ha a tiszteletdíj kifizetése az önkormányzati feladatellátást nem veszélyezteti. Mint utaltunk rá, az alpolgármester illetményét, tiszteletdíját a képviselő-testület az alakuló, vagy az azt követő ülésén határozza meg. Ciklus közben az alpolgármester illetménye, tiszteletdíja csak fegyelmi eljárás lefolytatása után, fegyelmi büntetésként csökkenthető legfeljebb húsz százalékkal, egy évnél nem hosszabb időszakra. Természetesen, ha az alpolgármester lemondása miatt ciklus közben új alpolgármestert válasz a képviselő-testület, akkor a megválasztással egyidejűleg határozza meg az alpolgármester illetményét, vagy tiszteletdíját.

Az alpolgármester **illetményének, illetve tiszteletdíjának 15%-ában meghatározott összegű költségtérítésre jogosult havonta**, mely abban az esetben mentes a személyi jövedelemadó megfizetése alól, ha az alpolgármester olyan a nevére kiállított bizonylatokkal számol el, melyek az alpolgármesteri tisztség ellátásával kapcsolatos költségek viseléséről szólnak.

A főállású alpolgármestert megilleti az idegennyelv-tudási pótlék, melynek feltételeit a polgármesterrel kapcsolatos részben már ismertettünk.

Felmerülhet a kérdés, miszerint az **alpolgármester** az Mötv. alpolgármesterre vonatkozó rendelkezései szerint megállapított illetménye mellett **részesülhet-e képviselői tiszteletdíjban** is. Az alpolgármester e tisztségre történt megválasztásával az eredeti képviselői megbízásból egy más közjogi (munkajogi) minőségbe „lép át". Tehát az alpolgármester is egyfelől csak a képviselő-testület határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából tekintendő képviselőnek. Ezért esetében is érvényesek a polgármesternél a képviselői jogok és kötelezettségek gyakorlásának quasi elhalásával kapcsolatosan kifejtettek. Munkajogi szempontból pedig a főállású alpolgármester jogviszonya is sajátos foglalkoztatási (közszolgálati) jogviszonynak minősül, mellyel kapcsolatosan az Mötv.-ben írt illetményre jogosult. A képviselő-testület tagjai, a képviselők és tisztségviselők (a polgármester, alpolgármester) e jogi elhatárolására figyelemmel az Mötv. is külön-külön rendezte a képviselőket megillető tiszteletdíj (Mötv. 35. §), valamint a polgármester, alpolgármester díjazásának (Mötv. 71. § és 80. §) kérdéseit. A törvény hivatkozott szakaszai egyikében sem található olyan rendelkezés, mely szerint a polgármesternek, alpolgármesternek járó illetmény mellett bármelyiküket is

megilletné a képviselőnek járó tiszteletdíj is. Mint ahogy a képviselői tiszteletdíj mértékének megállapításával kapcsolatos nagyfokú képviselő-testületi szabadság tartalmát érintően sem határoz meg a törvény olyan rendelkezést, hogy főállású alpolgármesternek az alpolgármesteri illetmény mellett képviselői tiszteletdíj megállapítása és kifizetése a testület részéről megengedhető, vagy kötelező lenne. Sem a kettős minőségben (polgármesterként és képviselőként) megválasztott polgármester, sem pedig a képviselők közül megválasztott alpolgármester esetén **nincs lehetőség e kettős minőség alapján egyidejűleg illetmény és képviselői tiszteletdíj megállapítására.**

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 hatásköreit átruházhatja az alpolgármesterre,** számára **kiadmányozási jogot** biztosíthat. Itt is meg kell jegyezni, hogy a polgármester a képviselő-testület által rá ruházott hatásköröket nem ruházhatja tovább, azonban ezekben is kiadmányozási jogot állapíthat meg például az alpolgármesternek. Amint a fentiekből kitűnik, az **alpolgármester számára a képviselő-testület feladatot nem határozhat meg.** Ugyanakkor fel kell arra a figyelmet hívni, hogy ha a polgármestert távollétében, akadályoztatása esetén **az alpolgármester helyettesíti**, ekkor **a törvény alapján gyakorolja a polgármestert megillető valamennyi jogosítványt, azt a polgármester sem korlátozhatja**, ilyen esetekben a képviselő-testület részére feladatot állapíthat meg. Több alpolgármester választása esetében viszont természetesen a polgármester dönti el, hogy kit bíz meg általános helyettesének.

Az alpolgármester tekintetében az **alapvető munkáltatói jogot a képviselő-testület** gyakorolja. A fegyelmi és kártérítési eljárás, a sérelemdíj megfizetésére irányuló eljárás megindítására, fegyelmi büntetés, kártérítés, sérelemdíj, továbbá az összeférhetetlenségi okok és a méltatlanság megállapítására vonatkozó hatáskörét a képviselő-testület nem ruházhatja át. A **polgármester gyakorolja** az alpolgármester tekintetében az **egyéb munkáltatói jogokat**, melynek keretében gondoskodik a Kttv.-ben meghatározott mértékű **szabadság általa elfogadott ütemterv szerinti kiadásáról**. A főállású és társadalmi megbízatású alpolgármester részére történő jutalom megállapítása során alkalmazni kell a Kttv.-nek azon rendelkezéseit, melyek a polgármester részére történő jutalom megállapítására vonatkoznak. A társadalmi megbízatású polgármester nem jogosult jubileumi jutalomra, napidíjra, valamint az egyéb juttatásokra.

A főállású alpolgármester személyi anyagát is a jegyző kezeli és gondoskodik a foglalkoztatási jogviszonyával kapcsolatos ügyviteli feladatok ellátásáról, így többek között a szabadság nyilvántartás vezetéséről is.

Az **alpolgármester illetménye, tiszteletdíja egyéb juttatása** szintén **közérdekű adat**, melynek **közzétételéről az** Infotv. rendelkezései szerint **a jegyző gondoskodik**.

A felsőfokú végzettséggel rendelkező főállású alpolgármester, amennyiben a megválasztását követően legalább egy évig foglalkoztatási jogviszony keretében betölti a tisztséget, úgy **közigazgatási alapvizsgát tehet**, a foglalkoztatási jogviszony keretében eltöltött időtartam közszolgálati, kormányzati szolgálati, valamint hivatásos szolgálati jogviszonyban töltött időnek és nyugdíjra jogosító szolgálati időnek számít.

A polgármester és az alpolgármester közötti viszony **egyik kulcsa a bizalom**, amely nélkül nem alakítható ki zökkenőmentes munkamegosztás, együttműködés. Ennek a viszonynak a megromlása akadálya lehet a hatékony önkormányzati működésnek, ezért az Mötv. lehetővé teszi, hogy **a polgármester kezdeményezhesse az alpolgármester megbízatásának megszüntetését**.

A polgármester javaslatára **a képviselő-testület visszavonhatja az alpolgármester megbízását titkos szavazással, minősített többséggel hozott döntésével**. A Kúria határozatában[90] rámutatott, hogy a megválasztott alpolgármester tisztsége az SZMSZ módosításával nem szűnik meg, az nem pótolja a képviselő-testületnek az alpolgármester megbízatásának visszavonásáról szóló döntését. Különösen indokolt lehet ez a kezdeményezés, ha a polgármester személyében következett be változás és az új polgármester más személlyel szeretne alpolgármesterként együtt dolgozni.

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 személlyel dolgozzon együtt alpolgármesterként.

Mint említettük, **az alpolgármester jogai és kötelezettségei** megválasztásával kezdődnek, és **megbízatásának megszűnésével szűnnek meg**. Az Mötv. ennek megfelelően külön meghatározza az alpolgármesteri tisztség megszűnésének eseteit.

Az Mötv. polgármesteri tisztség megszűnésével kapcsolatos rendelkezései közül az alábbiak alkalmazásával megszűnik az alpolgármesteri tisztség:

a) amennyiben a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán már nem választható;
b) összeférhetetlenség kimondásával;
c) méltatlanság megállapításával;
d) sorozatos törvénysértő tevékenysége, mulasztása miatti jogi felelősségének jogerős bírósági ítéletben történő megállapításával, az ítélet jogerőre emelkedésének napjával;
e) tisztségéről történő lemondásával;
f) a képviselő-testület feloszlásának kimondását követően új polgármester megválasztásával;
g) az Országgyűlésnek a helyi önkormányzat képviselő-testülete feloszlatását kimondó határozatával;
h) halálával.

Az Mötv az alpolgármesteri tisztség megszűnésének két további speciális esetéről is rendelkezik, a visszahívásról és az általános illetve időközi önkormányzati választáshoz kötődő megszűnési okról. A **„visszahívás" jogintézményével, amely az alpolgármesteri tisztség megszűnését eredményezi,** már foglakoztunk. Az alpolgármesteri tisztség megszűnik továbbá a megválasztását követő helyi önkormányzati általános választás napján, jelöltek hiányában elmaradt választás esetén az időközi választás napján.

A főállású alpolgármestert, amennyiben a tisztséget legalább két évig betöltötte – több időszak egybeszámításával is teljesíthető - és foglalkoztatási jogviszonya az új polgármester választása, vagy az alpolgármesteri tisztségről történő lemondása miatt szűnik meg, úgy háromhavi illetményének megfelelő **végkielégítés** illeti meg, feltéve hogy a tisztségének megszűnését követő 8 napon belül a **munkakörébe tartozó feladatokat írásban átadja a polgármesternek.** Az átadásra vonatkozó részletes szabályokat a polgármesternél ismertettük, azokat az alpolgármesterre is értelemszerűen alkalmazni kell. Amennyiben a főállású alpolgármestert az alakuló ülésen, vagy az azt követő három hónapon belül ismételten főállású alpolgármesternek választották meg, a végkielégítés nem folyósítható, vagy annak arányos részét köteles az alpolgármester visszafizetni, mint a polgármester esetében. A kieső időszak ebben az esetben is közszolgálati jogviszonyban töltött időnek számít. A képviselő-testület a leköszönő alpolgármester végkielégítését, a Kttv.-ben meghatározott

90 Köf.5.022/2017/4. számú határozat

feltételek teljesülése esetén legfeljebb az alpolgármester háromhavi illetményének megfelelő összeggel kiegészítheti.

6.2. A JEGYZŐ ÉS AZ ALJEGYZŐ

6.2.1. A jegyzői funkció

A kézikönyv előző részeiben már utaltunk arra, hogyan változott a helyi önkormányzatoknak az államszervezetben elfoglalt helye az Alaptörvény és az Mötv. általános rendelkezései alapján. E fejezet tárgyalásánál előzetesen azt kell kiemelnünk, hogy a helyi közhatalom gyakorlása alapvetően a jogszabályokban nevesített önkormányzati szervek, jogintézmények és a közöttük lévő kapcsolatok, jogosultságok, kötelezettségek és eljárási rendelkezések által valósul meg.

Az **Alaptörvénynek a helyi önkormányzatokról szóló része nem tartalmaz utalást a jegyzőre**[91] vonatkozóan, az alapvető rendelkezések az Mötv.-ben szerepelnek. A jegyző funkciójával, az önkormányzati rendszerben elfoglalt helyével összefüggő szabályokat ezen fejezetrészben ismertetjük, a jegyző jogállásával, feladataival kapcsolatos rendelkezésekre pedig ezt követően térünk ki részletesebben, főként azokra fókuszálva, amelyek lényeges, illetve a korábbiakhoz képest eltérő szabályokat tartalmaznak. (Funkció alatt itt alapvetően egy jogintézménynek az adott szervezetrendszerben elfoglalt helyét és kapcsolatrendszerét értjük.)

A jegyzői funkció tekintetében – főként a jegyző által ellátott nagyszámú államigazgatási feladatra tekintettel – sokszor megfogalmazódott a kérdés: igazából **kinek az embere a jegyző, az államé vagy az önkormányzaté**? Közéleti és szakmai vitákban is felmerült, hogy ki (mely szerv vagy testület) nevezze ki, mire és ki utasíthatja, milyen feladatokat köteles ellátni, vagyis hogy kinek van/legyen meghatározó befolyása személyére, funkciójára és feladatellátására. Csak visszautalva a történeti és a nemzetközi részben foglaltakra, a kérdéssel kapcsolatban véleményünk szerint azt lehet mondani, hogy **ez a funkció is koronként és országonként igen változatos képet mutat**, nagymértékben függ az adott állam közjogi-szervezeti berendezkedésétől, a történeti hagyományoktól, de közvetetten befolyásolhatják akár természeti és földrajzi adottságok, vagy például gazdasági válságok is.

Amire mindenképpen fel kell hívnunk a figyelmet: a történelmi időtávlatot szemlélve (talán kissé leegyszerűsített összegzésül) azt mondhatjuk, hogy **a jegyzői funkciónak** – függetlenül a fenti kérdésekre adott válaszoktól (kinevezés, utasítás stb. joga) – **egyre inkább a szakmaiság vált a meghatározó elemévé.** Nem véletlenül, hiszen leginkább ezt igényli, és talán nyugodtan mondhatjuk, hogy kikényszeríti az utóbbi kétszáz évben fokozatosan óriási nagyságrendet elérő közigazgatási feladatok ellátása, a rájuk vonatkozó jogszabályi rendelkezések ismerete és alkalmazása.

Az Mötv. későbbiekben ismertetett rendelkezései is egyértelműen alátámasztják, hogy a jegyző – habár jogállása, feladatai részben átalakultak – ma is a helyi önkormányzat első számú „szakembere", a törvényes önkormányzati működés és a döntések végrehajtásának felelőse, a polgármesteri hivatal (közös hivatal) – mint szakapparátus – vezetője.

Amint már utaltuk rá az Mötv. 41. § (2) bekezdés szerint az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják. A törvény – a korábbi szabályozással ellentétben – **a jegyzőt már a képviselő-testület szerveként nevesíti**, **önkormányzati döntési jogkört is biztosít számára**, ezáltal nagymértékben megerősíti kötődését a helyi önkormányzathoz. A közfeladatok ellátásában az állami szerep növekedése ezt tovább erősíti. A település menedzsmenti és településfejlesztési feladatok előtérbe kerülése az önkormányzatok életében a jegyzői munkavégzésben is új

91 Az Alaptörvény 34. cikkének (3) bekezdése az államigazgatási hatáskörök telepítésére vonatkozó követelmények meghatározásánál „a képviselő-testület hivatalának vezetője" fogalmat használja, amely a jegyzőt takarja.

ismeretek meglétét és alkalmazását teszi szükségessé. Ez a szaktudás a helyi közfeladatok szervezésében a jövőre nézve is meghatározó szerepet biztosít a jegyzőnek.

Ehelyütt – a részletek ismertetése nélkül – arra is utalnunk kell, hogy az Mötv. és más törvények is a helyi önkormányzást érintő alapvető döntési jogköröket a képviseleti szervekhez telepítik, a döntések szakmai előkészítése és végrehajtása pedig a jegyző és az általa irányított hivatal feladata. **A gyakorlati tapasztalatok is alátámasztják, hogy a jegyzői funkciónak igen lényeges eleme az a közvetítő jellegű tevékenység** (mondhatnánk talán úgy: fordítókorong-szerep), amelynek alapján a képviseleti szervek felé jelzi meghozandó döntéseik törvényes kereteit, előkészítésük során közvetíti a döntés jogszabályi keretéül szolgáló alternatívákat, másrészről biztosítja az önkormányzati döntések szakszerű végrehajtását.

A közvetítő funkció mellett meg kell említenünk **a jegyző** – szélesebben vett – **szervező funkcióját**. Ez a funkció egyaránt megjelenik a jegyző szakmai és közvetítő tevékenysége során is. Szinte valamennyi gyakorlati szakember alátámasztotta azt a megállapítást, hogy a jegyzők tevékenységének igen nagy részét teszik ki azok a feladatok, amelyek a konkrét napi munkavégzés során (testületi ülések előkészítése, a hivatal irányítása, értekezleteken, megbeszéléseken való részvétel, jelentések készítése, információszolgáltatás más állami szervek részére) jelentkeznek.

Összefoglalva az eddigieket: a jegyzői funkció legnagyobb mértékben a helyi önkormányzáshoz kötődik, továbbá alapvetően a szakmai, a közvetítő és a szervező jellegét emelhetjük ki. A közszolgáltatások ellátásában az állami szerepvállalás fokozódása és az önkormányzati feladatok változása a jövőben ezt a kötődést tovább erősíti. Természetesen ezek nem választhatók el élesen egymástól, az egyes jegyzői feladatok tárgyalásánál azonban látni fogjuk, hogy azok a funkció melyik jellegzetességéhez kapcsolódnak.

6.2.2. A jegyző jogállása, javadalmazása

A **jegyző** a helyi önkormányzat **első számú szakmai vezetője. Elengedhetetlen** tehát, hogy a **feladatainak ellátásához szükséges** – elsősorban jogi, igazgatási és szervezési – **ismeretekkel rendelkezzen**. Tekintettel a jegyző tevékenységének jellegére, foglalkoztatási jogviszonyát a jogalkotó a közszolgálati, és ezen belül is a **köztisztviselői jogviszony keretébe** sorolja, amelyhez értelemszerűen speciális rendelkezések is tartoznak. A képviseleti szervek választással nyerik el tisztségüket, megbízatásuk az adott választási ciklushoz kötődik. A jegyző jogviszonya nem a választókhoz, hanem a képviseleti szervekhez kötött, éppen ezért – a helyi önkormányzás, közelebbről az igazgatási és más szolgáltatások folyamatos biztosítása érdekében – jogviszonya **határozatlan idejű kinevezéssel** jön létre.

Az Mötv. elfogadásával megvalósult önkormányzati reform egyik fontos, új eleme tehát a jegyző jogállásának változása. A jegyzőnek meghatározó szerepe van az eredményes és hatékony önkormányzati munkában (a döntések és azok végrehajtásának szakszerű előkészítése és szervezése, a törvényesség biztosítása, stb.). Nem kétséges, hogy ez nagyban függ a polgármester, a képviselő-testületet és a polgármesteri hivatalt vezető jegyző megfelelő együttműködésétől.

A **korábbi szabályozás alapján a jegyző kinevezése**, felmentése, a fegyelmi jogkör – vagyis lényegében az alapvető munkáltatói jogok – gyakorlása **a képviselő-testület hatáskörébe tartozott**, míg az egyéb munkáltatói jogokat a polgármester gyakorolta. A jogalkotó az új önkormányzati rendszer kialakítása során – mint arra az előző fejezetben is utaltunk, a közvetlenül választott polgármester pozíciójára is tekintettel – **a polgármester számára biztosítja a jogot, hogy a jogszabályi előírások keretei között döntsön a jegyző kinevezéséről.**

Leginkább formai változás, hogy – az egységesítés érdekében – a polgármesteri hivatalt, a közös önkormányzati hivatalt, a vármegyei önkormányzati hivatalt a jegyző, míg egyedül a főpolgármesteri hivatalt vezeti főjegyző. (A jegyzőre vonatkozó rendelkezéseket a főjegyzőre is megfelelően alkalmazni kell, ezért a továbbiakban azt jelezzük, ahol eltérés van közöttük.)

Mielőtt a jegyző jogállásának részleteit tárgyalnánk, röviden ki kell térnünk **a jegyzői tevékenység szervezeti kereteire**. Az Mötv. 67. § a) pontja szerint **a polgármester** a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében **irányítja** a polgármesteri hivatalt, a közös önkormányzati hivatalt. A 81. § (1) bekezdés alapján **a jegyző vezeti** a polgármesteri hivatalt vagy a közös önkormányzati hivatalt. A jegyző vezetői tevékenységének általános kereteit tehát a polgármester és a képviselő-testület döntései határozzák meg. Az „irányítás" fogalma alatt általában azt értjük, hogy az irányító (szerv vagy személy) jogosult, illetve köteles főként az irányított szerv vezetőjének kinevezésére, feladatköreinek és ellátásuk szervezeti kereteinek megállapítására, a szerv működési feltételeinek biztosítására, tevékenységének ellenőrzésére. Ennek részletei jogszabályokban, belső szabályzatokban (főként az SZMSZ-ben) jelennek meg. Az **irányítás tehát az irányított szervezetre való „külső" ráhatást jelent**. A **„vezetés" ezzel szemben a szervezeten „belül" megvalósuló tevékenység**, amely az egyes konkrét feladatok meghatározását, azok ellátásának folyamatát, módját, a szervezeten belüli munkamegosztást határozza meg, jellemzően normatív (például ügyrend) vagy egyedi utasítás formájában. A két fogalom tartalmilag nem határolható el élesen egymástól, legtöbb esetben az érintett szervekre vonatkozó jogszabályok adnak eligazítást az egyes jogosultságok tekintetében.

Amint fentebb jeleztük a polgármesteri hivatal jegyzőjét, a főpolgármesteri hivatal főjegyzőjét, a vármegyei önkormányzati hivatal jegyzőjét a polgármester, a főpolgármester, illetve a vármegyei közgyűlés elnöke nevezi ki. A **közös önkormányzati hivatal jegyzőjét a hivatalt létrehozó önkormányzatok polgármesterei lakosságszám-arányos többségi döntésükkel nevezik ki. A jegyző kinevezéséről** az Mötv. és a Kttv. szabályai rendelkeznek. Az Mötv. 82. § (1) bekezdés alapján a polgármester - **pályázat alapján határozatlan időre** - nevezi ki a jegyzőt, gyakorolja felette a munkáltatói jogokat. A jegyzői kinevezés **vezetői munkakörnek minősül**, amelyre alkalmazni kell a Kttv. vonatkozó rendelkezéseit. (Itt szeretnénk jelezni, hogy – tekintettel a kézikönyv tárgyára és a terjedelmi korlátokra – a Kttv. rendelkezései közül csak a legfontosabbakat említjük meg, azok részletes elemzését sem tartjuk feladatunknak.)

A polgármester legkésőbb a jegyző közszolgálati jogviszonyának megszűnését követő harminc napon belül **írja ki** a pályázatot a jegyzői állás betöltésére. A pályázati eljárás eredménytelensége esetén harminc napon belül újabb pályázatot kell kiírni.

A pályázati kiírásnak többek között tartalmazni kell a betöltendő munkakörre vonatkozó lényeges adatokat, a pályázati feltételek felsorolását, így többek között a közszolgálati jogviszony időtartamát, a munkavégzés helyét, az ellátandó feladatokat, az illetményre, juttatásokra vonatkozó jogszabályok ismertetését, a csatolandó iratokat, valamint a pályázat benyújtásának határidejét, módját, az elbírálás módját. A jegyzői pályázat kiírására vonatkozóan – véleményünk szerint főként eljárási – előírásokat tartalmazhat az SZMSZ is.

Jegyzőnek az nevezhető ki, aki

a) igazgatásszervező vagy közigazgatás-szervező alapképzési szakon, vagy jogász vagy államtudományi mesterképzési szakon szerzett szakképzettséggel vagy közigazgatási mesterképzési szakon szerzett okleveles közigazgatási szakértő vagy okleveles közigazgatási menedzser szakképzettséggel rendelkezik,
b) jogi vagy közigazgatási szakvizsgával, vagy a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium által a teljes körűen közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozat alapján adott mentesítéssel rendelkezik, és

c) legalább kétévi közigazgatási gyakorlatot szerzett.

Láthatjuk tehát, hogy a törvény alapvetően egyszerre több vagylagos feltételt határoz meg az a)-b) pontokban, továbbá egy kógens rendelkezést a gyakorlati idő tekintetében. Ugyanakkor az egyes pontok közötti „és" kötőszó használata azt jelzi, hogy a vagylagos feltételek egyikének mindenképpen fenn kell állnia a kinevezéshez.

A főjegyző esetében eltérő szabályokat tartalmaz a törvény, jogász vagy államtudományi mesterképzési szakon szerzett szakképzettség vagy közigazgatási mesterképzési szakon szerzett okleveles közigazgatási szakértő vagy okleveles közigazgatási menedzser szakképzettség illetve okleveles közgazdász szakképzettség szükséges a kinevezéshez. Esetében az igazgatásszervezői végzettség nem elég, a kétéves szakmai gyakorlatot közigazgatási szervnél kell megszereznie.

Már korábban, de napjainkban is több esetben előfordult, hogy jelentkező hiányában a jegyzői állás betöltetlenül maradt. **A jogalkotó** ezen a helyzeten kívánt könnyíteni, amikor **egyes esetekben lehetőséget biztosít a főszabálytól való eltérésre.**

A **községi önkormányzat képviselő-testülete az ötezernél több lakosú község jegyzője kivételével**

- felmentést adhat az igazgatásszervező vagy közigazgatás-szervező alapképzési szakon, vagy jogász vagy államtudományi mesterképzési szakon szerzett szakképesítés vagy közigazgatási mesterképzési szakon szerzett okleveles közigazgatási szakértő vagy okleveles közigazgatási menedzser szakképesítés alól annak a személynek, aki az előírt képesítés megszerzésére irányuló tanulmányait a kinevezéstől számított két éven belül befejezi. Amennyiben a felmentési idő alatt a képesítés megszerzése nem történik meg, úgy a kinevezett jegyző közszolgálati jogviszonya a törvény erejénél fogva megszűnik;
- a legalább kétéves közigazgatási gyakorlati időt csökkentheti vagy elengedheti.

A törvény mindkét esetben lehetővé teszi a könnyítést, ráadásul nem vagylagosan, hanem akár egyszerre mindkét könnyítő feltételt is lehet alkalmazni.

Fontos kiemelni azonban, hogy a képviselő-testület által az előírt képesítési követelmények alól adott felmentés egy alkalomra vonatkozik, ismételt felmentés megadására vagy a felmentési idő meghosszabbítására nincs lehetőség. A Kttv. 247. § (2) bekezdés a) pontja egyértelműen kizárja a felmentés időtartamának meghosszabbítását, ugyanis a felmentés időtartamának lejártakor a jogviszony a törvény erejénél fogva automatikusan megszűnik.

Valamennyi jegyzőre vonatkozik az a rendelkezés, amely szerint a polgármester közigazgatási szakvizsgával nem rendelkező pályázót is kinevezhet, feltéve, hogy a kinevezéstől számított egy éven belül a jogi vagy közigazgatási szakvizsgát, vagy a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium által a teljes körűen közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozat alapján adott mentesítést megszerzi. A határidő eredménytelen eltelte esetén a jegyző közszolgálati jogviszonya a törvény erejénél fogva szűnik meg. A határidőbe nem számít be a harminc napot meghaladó fizetés nélküli szabadság, a keresőképtelenség, továbbá a harminc napot meghaladó hivatalos kiküldetés, valamint a tartós külszolgálat időtartama.

Ugyancsak általános – a feltételeknek való megfelelést könnyítő – szabály vonatkozik a közigazgatási szakvizsgára. A közszolgálati jogviszony feltétele a közigazgatási szakvizsga megléte, illetve megszerzése a Kttv.-ben meghatározottak szerint. Amennyiben a jegyző közigazgatási szakvizsga letételére kötelezett, úgy azt megteheti közigazgatási szervnél szerzett gyakorlat nélkül is.

Az Mötv. 83. §-a szerint **a jegyzőre vonatkozó rendelkezéseket a közös önkormányzati hivatal jegyzőjére is alkalmazni kell, azzal az eltéréssel, hogy kinevezéséhez, felmentéséhez az**

érintett települések polgármestereinek lakosságszám-arányos, többségi döntése szükséges. Többségi a döntés akkor, ha – a közös önkormányzati hivatalt létrehozó települések összlakosságát 100%-nak tekintve – a polgármesterek által leadott szavazatok alapján az adott településekre vonatkoztatott százalékarány összesítve meghaladja az 50%-ot.

A közös önkormányzati hivatal esetében tehát **a törvény az érintett polgármesterek konszenzusos, de minimum többségi döntését kívánja meg**, ez utóbbi alapja a települések lakosságszáma. Ennél a döntésnél az egyes polgármesterek annyi százaléknyi szavazataránnyal rendelkeznek, amennyi az összes település lakosságszámához viszonyítva a saját településük lakosságszáma. Például egy öttagú közös hivatal esetében, ahol a települések összlakosságszáma 4000 fő, egy 800 fő lakosságszámú település polgármestere 20%-os szavazataránnyal rendelkezik. Ha három ilyen szavazataránnyal rendelkező település polgármestere azonos módon szavaz, az összesen 60%, vagyis jogszerűen megszülethet a többségi döntés.

Anomáliát ez a szabályozás ott okozhat, ahol van egy nagyobb lakosságszámú település, amelyhez két-három másik település társul, de ez utóbbiak összlakosságszáma kisebb, mint az előbbié, vagyis a nagyobb település polgármestere egyedül rendelkezik több mint 50%-os szavazataránnyal. A jogalkotó erre az esetre nem ad kisegítő szabályozást, az érintettek belátására, kompromisszumkészségére bízza a döntés meghozatalát, de ebben az esetben a szavazatok többségét birtokló település polgármestere egyedül is jogosult a jegyző kinevezésére.

Tekintettel arra, hogy a munkáltatói jogokba az egyéb munkáltatói jogok is beletartoznak, azok gyakorlása is polgármesteri hatáskör. Az Mötv. szabályai szerint, ha külön nem állapodnak meg arról, hogy az érintett polgármesterek melyike gyakorolja azokat, akkor ez a jogkör a székhelytelepülés polgármesterét illeti meg. Itt kívánjuk a figyelmet felhívni arra, hogy a fentiekben jelzett megállapodást a polgármesterek kötik meg, így erről a kérdésről a közös hivatal létrehozásáról szóló megállapodásban a képviselő-testületek nem dönthetnek (az viszont nem zárható ki, hogy a közös hivatalra vonatkozó megállapodásban rögzítésre kerüljön a polgármesterek megállapodása). Az egyéb munkáltatói jogok gyakorlására vonatkozó megállapodásra a kinevezésre vonatkozó szabályok alkalmazandók (többségi döntés).

Arra a speciális esetre vonatkozóan, amikor **a közös hivatal székhelytelepülése város** (Mötv. 85. § (4) bekezdés), az érintett települések **eltérő megállapodásának hiányában a jegyzőt a város polgármestere nevezi ki és gyakorolja felette a munkáltatói jogokat**.

A jegyző díjazása tekintetében a szabályozás mind tartalmában, mind jogtechnikai szempontból hasonló, mint a köztisztviselők esetében. A jegyző közszolgálati jogviszonya alapján havonta illetményre jogosult, amelyet a törvényi keretek között a polgármester állapít meg. A polgármester döntésének megfelelően a jegyző vagy **személyi illetményben, vagy a Kttv. szabályai szerinti besorolás alapján megállapított illetményben részesül.**

A polgármester **személyi illetményt** a minősítéstől, ennek hiányában a teljesítményértékeléstől függően állapíthat meg a tárgyév március 1-jétől a következő év február végéig terjedő időszakra. Ezek nélkül személyi illetmény jogszerűen nem állapítható meg. Abban az esetben, ha a polgármester a jegyző részére személyi illetményt állapít meg, pótlék nem fizethető.

A jegyző **besorolás szerinti illetménye** az alapilletményből, valamint illetménykiegészítésből és illetménypótlékból áll, amelyek részletszabályait a Kttv. 255 – 256. §-ai tartalmazzák.

Az **alapilletményt** a Kttv.-ben meghatározottak szerint **az illetményalap és a település lélekszámához, státusához rendelt szorzószámok szorzata adja**. Az illetményalap mértékét az éves költségvetési törvények határozzák meg. **A költségvetési törvényben adott felhatalmazás**

alapján a képviselő-testület tárgyévre vonatkozóan rendeletben – az önkormányzat saját forrásai terhére –, a Kttv. rendelkezéseitől eltérően a meghatározottnál **magasabb összegben is megállapíthatja** a köztisztviselői illetményalapot. A magasabb illetményalap szerint megállapított havi illetmény azonban nem haladhatja meg a költségvetési törvényben meghatározott mértéket. Tekintettel arra, hogy az illetményalap magasabb összegben történő megállapítása tárgyévre vonatkozik, az év közben történő emelés visszamenőlegesen is megilleti a képviselő-testület hivatalának köztisztviselőit. Személyi illetmény esetén pótlék ez esetben sem fizethető. Az előbbiekhez hasonlóan állapítja meg a Kttv. a jegyző (főjegyző) vezetői illetménypótlékára vonatkozó szabályokat.

A közös önkormányzati hivatal jegyzője, továbbá a városi (megyei jogú városi) jegyző a vezetői illetménypótlékon felül **közös önkormányzati hivatal jegyzői illetménypótlékra** jogosult, amelynek mértéke az előbbi esetben a közös hivatalhoz tartozó községek számától, a második esetben a székhelyen kívüli községek számától függően az alapilletmény meghatározott százaléka.

Az előzőekben írtak alapján a jegyző illetménye függ az adott közigazgatási területen élő lakosság számától, annak meghatározásától. A Kttv. szerint a jegyző illetménye meghatározásának alapjául szolgáló lakosságszám esetében a költségvetési törvényben meghatározott normatív támogatásoknál figyelembe vett lakosságszám az irányadó.

A képviselő-testület rendeletében tárgyévre a Kttv.-ben meghatározott iskolai végzettséggel rendelkező köztisztviselőnek illetménykiegészítést állapíthat meg, a törvényben meghatározott keretek között. Az így megállapított illetménykiegészítés álláspontunk szerint a jegyzőt is megilleti. A Kttv. 246. § (1) bekezdése értelmében az e törvény köztisztviselőkre vonatkozó rendelkezéseit – az eltérő szabályokra figyelemmel – megfelelően kell alkalmazni a jegyzői jogviszonyra is. A jegyzőre megállapított eltérő szabályok között a jogalkotó nem rendelkezett az illetménykiegészítésről, így e tisztséget betöltőkre is érvényesek a Kttv. 234. §-ában rögzített főszabályok.

Az önkormányzati feladatok folyamatos ellátásának feltétele az önkormányzati hivatalok jogszerű működése, amelynek első számú felelőse a jegyző. **Előfordulhat azonban, hogy a polgármester valamilyen okból nem nevezett ki (nem tudott kinevezni) jegyzőt.** Erre vonatkozóan rendelkezik úgy az Mötv., hogy amennyiben **a polgármester hat hónapon belül nem nevez ki**, illetve közös önkormányzati hivatal esetében az érintett polgármesterek nem neveztek ki **jegyzőt**, **a kormányhivatal vezetője ideiglenes hatállyal a jegyzői feladatok ellátásra** a pályázati kiírásnak megfelelő jelöltet, ennek hiányában a képesítési és alkalmazási feltételeknek megfelelő **hivatali köztisztviselőt vagy más jegyzőt nevez ki**. A jegyzői feladatok ellátására szóló kinevezés az új jegyző kinevezéséig tart. Az önkormányzatok a működőképesség fenntartása érdekében a hat hónapos időtartam lejárta előtt is kérhetik a kormányhivatal közbenjárását a jegyzői feladatok átmeneti megoldásában, helyettesítő kijelölésével. Erre azonban szintén csak egyidejű és betöltetlen jegyzői, aljegyzői pozíció fennállásakor van lehetőség és csak az önkormányzat kérésére.

A kormányhivatal vezetőjének biztosított kinevezési jogkör az önkormányzat munkájának folyamatos működését hivatott biztosítani. Kiemelendő, hogy a kormányhivatal vezetője elsősorban a polgármester által a pályázatban kiírt feltételeknek megfelelő pályázót nevezhet ki jegyzőnek. Fontos a sorrend is, hiszen ha ilyen pályázó nincs, akkor az adott hivatal valamelyik – a jegyzői feladatok ellátására megfelelő feltételekkel rendelkező – hivatali köztisztviselőjét, vagy belátása szerint más település jegyzőjét nevezi ki jegyzőnek. A törvény szerint a jegyzői feladatok ellátására vonatkozó kinevezés az új jegyző kinevezéséig tart.

A Kttv. 251. §-a szerint, ha a kormányhivatal vezetője a jegyző helyettesítése céljából egy másik település jegyzőjét nevezi ki, akkor a helyettesítő jegyző további egy közszolgálati jogviszonyt létesíthet. A helyettesítésre létesített jogviszony tekintetében a Kttv. 6. § 1. pontjában meghatározott alapvető

munkáltatói jogokat a kormányhivatal vezetője gyakorolja, az egyéb munkáltatói jogokat az érintett polgármesterek megállapodásukban foglaltak szerint gyakorolják. Az Mötv. és a Kttv. rendelkezései nem zárják ki, hogy a helyettesítési feladatok ellátására más megyéből történjen meg a kijelölés, az érintettekkel történt egyeztetést követően a jóhiszeműség, tisztességesség elveinek szem előtt tartásával többoldalú írásbeli megállapodás alapján.

Az előbbiekhez képest – legalábbis részben – egy másik lehetőségre vonatkozik az Mötv. azon rendelkezése, amely szerint a jegyzői és az aljegyzői tisztség egyidejű betöltetlensége, illetve tartós akadályoztatásuk esetére – legfeljebb hat hónap időtartamra – **az SZMSZ rendelkezik a jegyzői feladatok ellátásának módjáról.**

Ez a szabályozás véleményünk szerint egyrészt arra az esetkörre vonatkozik, amikor olyan események következnek be, hogy a jegyző és az aljegyző köztudottan és ideiglenesen nem képesek ellátni feladataikat, de belátható időn belül arra részükről reális lehetőség van, másrészről tisztségük betöltése a fenti időtartam alatt helyi szinten megoldható anélkül, hogy a kormányhivatal vezetőjének kellene intézkednie a kérdésben.

A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy az SZMSZ-ek az Mötv. 82. § (3) bekezdéséhez képest szigorúbb feltételeket határoznak meg a jegyzőt/aljegyzőt helyettesítő köztisztviselő megbízásával kapcsolatban: a helyettesítő köztisztviselőre a jegyzői kinevezéshez szükséges szakképesítési követelményeket írják elő. Noha a képviselő-testületek szándéka, miszerint a jegyzői/aljegyzői feladatokat átmenetileg ellátó köztisztviselő kellő szakmai tudással rendelkezzen, azonban a megfelelő jelölt kiválasztását bizonyos élethelyzetek megnehezítik. Ezért véleményünk szerint a probléma megoldását jelentené (az SZMSZ módosításával) egy, a közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól szóló 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet 1. számú melléklete szerinti (felsőfokú végzettségű) köztisztviselő kinevezése, aki a jegyzői/aljegyzői feladatok ellátását segítené.

Az előbbiekkel kapcsolatban szeretnénk jelezni, hogy véleményünk szerint az SZMSZ-nek minden esetben kötelezően rendelkeznie kell a jegyző és az aljegyző együttes akadályoztatása esetére a jegyzői feladatok ellátásának módjáról, ez biztosíthatja megfelelően az önkormányzati (igazgatási) munka folyamatosságát. A törvény nem zárja ki, hogy a képviselő-testület a hat hónap lejárta után, ismételten döntsön a jegyző „helyettesítéséről", a jegyzői feladatellátás módjáról, azonban erre csak betöltött jegyzői státusz esetében van lehetőség.

A jegyzői jogviszonnyal kapcsolatban röviden szólnunk kell **az összeférhetetlenségről,** mivel ez a jogintézmény biztosítja azt, hogy a jegyző a tevékenységét a köz érdekében, pártatlanul, befolyásmentesen, szellemi kapacitásai minél teljesebb kihasználásával végezze. A konkrét szabályokat a Kttv. 84. §-87. §-ai tartalmazzák, amelyek részletesen utalnak a közéleti, politikai, gazdasági összeférhetetlenség esetköreire.

Összeférhetetlen helyzet keletkezik, ha a jegyző hozzátartozójával irányítási, felügyeleti, ellenőrzési vagy elszámolási kapcsolatba kerül. Abban az esetben, ha ez a jegyzői jogviszony létesítése előtt állna fenn, akkor a jogviszony nem hozható létre, ha pedig már jogviszonyban áll a jegyző, akkor az összeférhetetlenség megszüntetése szükséges a jogviszony fennmaradása érdekében. A törvény ugyanakkor lehetőséget ad arra, hogy a községi önkormányzat képviselő-testülete – ha jogszabály másként nem rendelkezik – az előbbi tilalom alól, különösen indokolt esetben – felmentést adjon (Kttv. 231. § (2) bekezdés).

A Kttv. alapján a köztisztviselő – és így a jegyző – további jogviszonyt a tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység, a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony és az állami projektértékelői jogviszony (a továbbiakban együtt: gyakorolható tevékenység),

továbbá a közérdekű önkéntes tevékenység kivételével - csak a munkáltatói jogkör gyakorlójának előzetes engedélyével létesíthet. A gyakorolható tevékenység végzésére irányuló jogviszonyt, valamint a közérdekű önkéntes tevékenység végzésére irányuló jogviszonyt, annak létesítését megelőzően a munkáltatói jogkör gyakorlójának írásban be kell jelenteni, ha e jogviszony keretében végzett tevékenység a kormánytisztviselő munkaköri feladataival közvetlenül összefügg.

A vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselő (jegyző) a gyakorolható tevékenység valamint a 85. § (4) bekezdés c) pontja szerint kivételesen folytatható tevékenység végzésére irányuló jogviszony kivételével további jogviszonyt nem létesíthet. A munkáltatói jogkör gyakorlójának az **előzetes engedélye alapján** viselhet egyesületben, érdek-képviseleti szervezetben, valamint szövetkezetben tisztséget, folytathat közérdekű önkéntes tevékenységet, lehet alapítvány, közalapítvány kezelő szervezetének tagja, illetve elnöke, elláthat edzői, versenybírói játékvezetői feladatot, folytathat tanszékvezetői tevékenységet. Lehet állami alapító vagy az általa létrehozott szervezet által önállóan, vagy más állami alapítóval, állami alapító által létrehozott szervezettel vagy államháztartáson kívüli szervezettel közösen alapított (köz)alapítványban felügyelő bizottsági tag, lehet felsőoktatási intézmény oktatási feladatokat is ellátó belső szervezeti egységének vezetője, létesíthet önkéntes tartalékos katonai szolgálati viszonyt.

Nem keletkeztet összeférhetetlenséget és nem szükséges a munkáltató előzetes engedélye, amennyiben a vezetői munkakört betöltő köztisztviselő (jegyző) közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány kuratóriumának és felügyelőbizottságának tagja, közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványban vagyonellenőre. Az érintett nem vehet részt azonban olyan döntéshozatalban, illetve nem végezhet olyan tevékenységet, amelyet a KEKVA törvény 15. § (3) bekezdése tilt. (Kttv. 87. § (2a))

A legfontosabb eljárási szabály, hogy az érintett köteles haladéktalanul írásban bejelenteni, ha vele szemben törvényben meghatározott összeférhetetlenségi ok merül fel, illetve ha jogviszonyának fennállása alatt összeférhetetlen helyzetbe kerül. A munkáltatói jogkör gyakorlója pedig köteles haladéktalanul írásban felszólítani az összeférhetetlenség megszüntetésére. Amennyiben az összeférhetetlenséget a felszólítás kézbesítésétől számított harminc napon belül nem szünteti meg, jogviszonya megszűnik. Közös önkormányzati hivatal jegyzője esetében az összeférhetetlenség megállapításához az érintett települések polgármestereinek lakosságszám-arányos többségi döntése szükséges.

A **jegyző közszolgálati jogviszonyának megszüntetésére, megszűnésére a Kttv. köztisztviselőkre vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni**. Az Mötv. alapján a jegyző **jogviszonyának megszüntetésére** a polgármester jogosult. Szükséges eloszlatni azt a tévhitet, hogy a jegyzőt ok nélkül el lehet távolítani. A jegyzőt megfelelő indok nélkül nem lehet felmenteni. A jegyzői jogviszony megszűnésére és megszüntetésére a jogszabályban meghatározott feltételek teljesülése esetén van lehetőség.

A jegyzői jogviszony megszűnésére a felek akaratától függetlenül, valamilyen külső feltétel bekövetkeztével, a jogviszony megszüntetésére legalább a jogviszony egyik alanyának az erre irányuló szándéka alapján kerül sor.

A jegyzői kinevezés megszűnését eredményezi a határozott időre szóló kinevezés esetén a határozott idő lejárta (pl. tartósan távol lévő jegyző helyettesítésére szóló kinevezés), jegyző halála. A Kttv.-ben meghatározott, egyéb okok fennállása esetén a jogviszony a törvény erejénél fogva szűnik meg: pl. cselekvőképesség, magyar állampolgárság elvesztése, büntetett előéletűvé válás, vagy ha az összeférhetetlenséget a munkáltató felszólítását követő 30 napon belül nem szünteti meg. Továbbá ha a kinevezés bármely okból érvénytelen, kivéve, amennyiben a Kttv. másképpen rendelkezik, valamint ha a mentesítésre tekintettel a jegyző nem szerzi meg a szükséges végzettséget, illetve

a szakvizsgával kapcsolatos kötelezettségét nem teljesíti vagy nem szerez olyan közigazgatási jellegű tudományos fokozatot, mely alapján mentesül a szakvizsga letételi kötelezettsége alól. A 70. életév betöltése, a politikai tisztség elnyerése, a hivatalvesztés fegyelmi büntetés kiszabása, közigazgatási szervek közötti áthelyezés, az öregségi nyugdíj egyes feltételeinek megszerzése szintén a jogviszony megszűnéséhez vezetnek.

A jogviszony megszüntetéséhez a felek egy vagy többoldalú írásba foglalt akarat-nyilatkozata szükséges. A teljesség igénye nélkül a jogviszony megszűnését eredményezi a felek közös megegyezése, az áthelyezés, a lemondás, a felmentés, egészségügyi alkalmatlanság, a méltatlanság, a próbaidő alatt történő azonnali hatállyal történő megszüntetése, bizalomvesztés. A gyakorlatban speciális esetként fordult elő a jegyzői jogviszony megszüntetése a kinevezés egyoldalú módosításával. Ezen jogintézmény garanciális feltételeit a Kttv. rendelkezései tételesen rögzítik. A munkáltató kezdeményezheti a kinevezés egyoldalú módosítását, ha a „munkakör megváltoztatása" azt indokolja. E fogalmat a törvény nem bontja ki, a feltételek között a jogalkotó a munkakör és az azt betöltő személy közötti kapcsolat módosulására, megszakadására utalt. Ugyancsak garanciális feltétel, hogy a kinevezést abban az esetben módosíthatja a munkáltató a köztisztviselő belegyezése nélkül, ha az új munkakör megfelel az érintett iskolai végzettségének, szakképzettségének vagy szakképesítésének, szakmai tapasztalatának. A kinevezés egyoldalú módosításának jogszabályi feltételei – nyelvtani értelmezés alapján – ugyan a jegyző tekintetében is fennállhatnak, azonban nem tipikusan e jogintézmény alkalmazásával szüntethető meg a jegyző kinevezése. A kinevezés módosítással érintett új munkakörbe helyezettnek a munkáltatói jogkör gyakorlója változatlanul a polgármester kell, hogy legyen, ami az Mötv. rendelkezéseit figyelembe véve nem, hanem csak a Kttv. szerint valósul meg. Az új munkakörbe helyezés esetében is vizsgálni kell a kinevezés módosításának egyéb jogszabályi feltételeit. Ugyanakkor az Mötv. és a Kttv. szabályozási rendszerében a jegyző kiemelt és védett közjogi szerepet kapott, így a hivatkozott jogintézmény gyakorlati alkalmazása a joggal való visszaélés tilalmába és a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményébe ütközhet.

A megszüntetési okok közül szükséges röviden a bizalomvesztésre kitérni néhány gondolat erejéig. Az elmúlt években a bíróságok több ítéletben mutattak rá azokra a szempontokra, melyek alapján a munkáltató a jegyző jogviszonyát jogszerűen megszüntetheti. Ezeknek az indokoknak objektíveknek kell lenniük, mert ellenkező esetben hiányuk a felmentés jogellenességét eredményezi. A bizalomvesztés egy erkölcsi jellegű, a munkavégzésben megnyilvánuló bizalmi elvet juttat kifejezésre, amely az érintettek között szubjektív érzésen túli körülmény kell, hogy legyen, vita esetén a munkáltatónak kell bizonyítania azok valóságát és okszerűségét. A bizalomvesztés nem eredhet a jegyző munkavégzéséből, mert ebben az esetben a fegyelmi eljárás keretében kellene megállapítani a hivatalvesztést.

A **közös önkormányzati hivatal esetén** a jegyző felmentéséhez az érintett települések polgármestereinek lakosságszám-arányos, többségi döntése szükséges – kivétel, amennyiben a közös hivatal székhelye város – a korábbiakban a kinevezésnél írtak megfelelő alkalmazásával.

Speciális rendelkezéseket tartalmaz a Kttv. 249. § (1) bekezdése, amely szerint amennyiben a közös önkormányzati hivatal megszűnik, illetve a közös önkormányzati hivatalba tartozó önkormányzatok megváltoznak - ideértve, ha területszervezési intézkedés következtében új önkormányzat jön létre - és e változás következtében a jegyzői tisztségre új pályázat kiírására kerül sor, vagy a polgármesteri hivatal megszűnik és az érintett önkormányzat részvételével közös önkormányzati hivatal alakul, ez olyan átszervezésnek minősül, amely alapján a jegyző közszolgálati jogviszonya felmentéssel a 63. § (1) bekezdés c) pontja alapján – vagyis lényegében átszervezésre való hivatkozással – szüntethető meg.

A jogszabályok lehetőséget adtak arra, hogy a kimagasló jegyzői teljesítmény cím adományozásával is megbecsülést nyerjen. Ilyen elismerés volt **a címzetes főjegyzői cím** Címzetes főjegyzői címet **a miniszterelnök határozatlan időre adományozhatott** annak a jegyzőnek, aki a cím adományozását megelőző tíz évben folyamatosan jegyzői tisztséget töltött be és a legmagasabb fokozatú minősítést kapta. (A főjegyzőnek igen, az aljegyzőnek címzetes főjegyzői cím nem adományozható.) A **címzetes főjegyzői címet vissza kell vagy lehet vonni attól, aki arra méltatlanná válik** (fegyelmi büntetést kap, minősítése már nem megfelelő, vagy etikai vétséget követ el).

A területi közigazgatás működésével kapcsolatos egyes kérdésekről, valamint egyes törvényeknek az Alaptörvény tizenegyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2022. évi XXII. törvény hatályba lépésével megszűnt a címzetes főjegyzői cím adományozásának a lehetősége. A cím adományozásában részesültek annak használatára változatlanul jogosultak.

6.2.3. A jegyző feladatai

Mint ahogyan arra már a bevezető részben utaltunk, a jegyző az önkormányzat első számú szakmai, igazgatási vezetője. Feladatai rendkívül sokirányúak, és jellegükben is igen eltérőek.

A jegyző feladatainak általános meghatározása az Mötv. 81. §-ában szerepel. Ugyanakkor számtalan más helyen tartalmaz a törvény a jegyzőt érintő, feladatainak ellátásával kapcsolatos rendelkezést.

A jegyző önkormányzati feladatellátásban való helyének és szerepének, funkcióinak meghatározásakor már adtunk egy általános képet. A konkrét feladatellátással kapcsolatban először is **a jegyzői feladatok, vagy inkább feladatkörök csoportosításáról** kell szólnunk.

A jegyzői feladatokat többféleképpen lehet csoportosítani, a legalapvetőbb elhatárolási mód az, amelyik egyrészről **a jegyzőnek a képviseleti szervekkel kapcsolatos**, másrészről a **szakmai feladatellátásával összefüggő** feladatait rendszerezi.

Természetesen ezen alapvető részeket tovább lehet bontani. A képviseleti szervekkel kapcsolatban a jegyzőnek nagyon sok adminisztratív, technikai jellegű, szervezési feladata van. Emellett azonban – tartalmi szempontból – feladatát képezi a képviseleti szervek döntéseinek tartalmi előkészítése és a jogszabályoknak való megfelelésének biztosítása.

A **másik nagy feladatcsoportot a jegyzőnek a polgármesteri hivatal vezetésével kapcsolatos teendői képezik**, mind a hivatal szervi működése, mind a szakmai tevékenység ellátása tekintetében. Ezen kívül a jegyzőnek el kell látni (természetesen a polgármesteri hivatal közreműködésével) a részére megállapított államigazgatási, önkormányzati és önkormányzati hatósági feladatokat.

Tekintettel arra, hogy a vonatkozó részekben részletesen tárgyaltuk az önkormányzati feladatellátást, köztük a jegyzői feladat- és hatásköröket, valamint utaltunk több konkrét jegyzői feladatra, a jelen fejezetrészben a jegyző feladatait csak a fenti alapvető csoportosítás alapján tárgyaljuk.

A képviselő-testülettel (bizottságokkal) kapcsolatban a jegyző feladatai közé tartozik az ülések előkészítése, az előterjesztések megfelelő formában történő elkészítése, a meghívók, és az ülésen tárgyalandó anyagok időben történő megküldése a képviselőknek, az esetleges meghívottaknak. Gondoskodnia kell az ülés megfelelő technikai lebonyolításáról, az ülésről készült jegyzőkönyv (hangfelvétel) elkészítéséről, az egyéb technikai feltételek meglétének biztosításáról. Az ülésen tárgyalandó előterjesztések megfelelő tartalommal történő elkészítése a gyakorlatban főként a polgármester és az adott tárgykörben érintett hivatali szakember közreműködésével történik. Ez már a jegyző érdemi feladatai közé tartozik. Az előterjesztések előkészítése során valósul meg az a közvetítő funkció, amire a fejezet elején utaltunk.

A továbbiakban azokra a főbb kérdésekre koncentrálunk, amelyek a gyakorlati működés során – tapasztalataink szerint – a legjelentősebbek, illetve több esetben problémát jelent a megítélésük. Az Mötv. szerint a jegyző tanácskozási joggal vesz részt a képviselő-testület ülésén és a képviselő-testület bizottságának ülésén is. Szó szerint véve az ülésen való részvétel a jegyző számára kötelezettséget jelent. Természetes azonban, hogy – főleg a nagyobb önkormányzatoknál – valamennyi testületi vagy bizottsági ülésen a jegyző vagy helyetteseként az aljegyző nem tud részt venni. Ettől függetlenül az ilyen üléseken hozott döntések tartalmi szempontból éppen úgy megfelelőek és érvényesek, mintha a jegyző részt vett volna rajtuk.

Az Mötv. a jegyző számára határozza meg feladatként, hogy a testületi ülésről jegyzőkönyvet kell készíteni, amelyet a polgármester és a jegyző ír alá. Kérdésként vetődött fel, hogy – amennyiben a jegyző nem vesz részt az ülésen –, a jegyzőkönyv utólagos aláírása jogszerű-e. Az Mötv. 52. §-a rendelkezik a képviselő-testületi ülésről készült jegyzőkönyv formai és tartalmi követelményeiről, meghatározza a jegyző feladatait a közokirat elkészítésével kapcsolatban. A közokirat elkészítéséért a jegyző, kiállításáért a polgármester és jegyző tartozik önálló felelősséggel, az Mötv. számukra eltérő feladatokat állapít meg. A **jegyző felelőssége a jegyzőkönyv elkészítéséért, annak tartalmi megfelelőségéért akkor is fennáll, ha az adott ülésen nem vesz részt**, ezért részvételétől függetlenül a jegyzőkönyvet köteles aláírni. A jegyzőnek ilyen irányú felelőssége akkor is fennáll, ha a közös hivatalhoz tartozó települések esetében a kialakított belső munkamegosztás alapján nem vesz részt az érintett önkormányzat képviselő-testületi ülésén.

A testület tevékenységén kívül **a jegyzőnek a legfontosabb kapcsolata a polgármesterrel van**. Elsőrendű kötelezettségei közé tartozik a polgármester munkájának segítése, a polgármester programjának megvalósítását meghatározó célok kidolgozásában, a feladatok elvégzésében való közreműködés, szakmai tanácsok, vélemények adása. Az Mötv. **konkrétan nevesíti is a jegyző feladatai között, hogy döntésre előkészíti a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyeket, valamint dönt az azokban a hatósági ügyekben, amelyeket a polgármester ad át.** Közreműködik a polgármester polgármesteri hivatallal kapcsolatos irányítói feladatainak ellátásában, a hivatali feladatok meghatározásában, a hivatali szervezet kialakításában.

A jegyző köteles elősegíteni mind a polgármester, mind pedig a képviselők közéleti tevékenységét, kérésükre információt, szakmai tanácsot nyújt, esetleg javaslatot tesz a felvetődő kérdésekben. **A jegyző évente köteles beszámolni a képviselő-testületnek a hivatal tevékenységéről.** Ez azért is fontos mind a testület, mind pedig a jegyző számára, mert lehetőséget nyújt a hivatali tevékenység komplex értékelésére, a szükséges változtatások (akár személyi, akár szervezeti) kezdeményezésére. Ez a beszámolási kötelezettsége a közös önkormányzati hivatalt fenntartó valamennyi képviselő-testület irányában fennáll.

A korábbi szabályozással megegyezően, ahogyan közkeletűen mondták, **a jegyző a „törvényesség őre" a helyi önkormányzatnál**. Ez a tevékenysége alapvetően értelmezhető tágabban és szűkebben is. Az Mötv. több helyen szól a jegyzőnek arról a kötelezettségéről, amely szerint köteles jelezni a képviselő-testületnek, a képviselő-testület szervének és a polgármesternek, ha a döntésük, működésük jogszabálysértő (Mötv. 81. § (3) bekezdés e) pont). Ez a jegyző számára határozza meg, nevesíti konkrét feladataként a törvényesség biztosításának kötelezettségét.

Ugyanakkor az Mötv. 53. §-a szerint a testület az SZMSZ-ben köteles rendelkezni a jegyzőnek a jogszabálysértő döntések, működés jelzésére irányuló kötelezettségéről. Ezen rendelkezés alapján lényegében azt a formát kell meghatározni a képviselő-testületnek, hogy általában milyen módon történjen a jegyző jelzési kötelezettségének teljesítése (közvetlenül a polgármesternek, írásban vagy a testületi ülésen szóban vagy azt követően írásban a polgármester

felé stb.). Lényeges ebben az esetben az, hogy a jelzésnek dokumentálhatónak, visszakereshetőnek és hitelesnek kell lennie. Ez a jegyzőt is védi az esetleges későbbi felelősségének megállapítása szempontjából.
Ehhez kapcsolódik az Mötv. 52. §-ának rendelkezése, amely a képviselő-testületi ülés jegyzőkönyvének kötelező tartalmi elemeként határozza meg, hogy a jegyzőkönyvnek a jegyző jogszabálysértésre vonatkozó jelzését tartalmaznia kell. Természetesen ez utóbbi szabály nemcsak azt jelenti (és itt kapcsolódunk az SZMSZ-beli szabályozási kötelezettséghez), hogy csak az adott testületi ülésen elhangzottak, az ott tárgyalt előterjesztések kapcsán történhet a jegyző jelzése, hanem pl. valamelyik bizottság korábbi döntésének törvényességét is jelezheti a jegyző (a jegyző tanácskozási joggal vesz részt a testületi és bizottsági ülésen, így lehetősége van jelzését megtenni).
A jegyzői feladatok másik nagy csoportját képezik a hivatal vezetésével kapcsolatos feladatok. Ezeket természetesen behatárolják a polgármester, illetve a képviselő-testület általános jellegű döntései, feladat-meghatározásai. Lényegében azt mondhatnánk, hogy a szabályozás mintegy kikényszeríti a testület, a polgármester és a jegyző közötti együttműködést (a polgármester pl. a jegyző javaslatainak figyelembevételével tehet javaslatot a testületnek a hivatali szervezet kialakítására), ugyanakkor a jegyzőnek is nagy mozgástere van a hivatali feladatok ellátásának meghatározásában.
A jegyző gyakorolja a munkáltatói jogokat a polgármesteri hivatal (közös hivatal) köztisztviselői és munkáltatói tekintetében. Ezt a jogkörét azonban részben korlátozza az Mötv. azon rendelkezése, amely szerint a polgármester egyetértése szükséges „az általa meghatározott körben" a polgármesteri hivatal (közös hivatal) köztisztviselője, alkalmazottja kinevezéséhez, bérezéséhez, vezetői kinevezéséhez, felmentéséhez és jutalmazásához. Ez az elvileg teljes körű jogosultság (hiszen minden hivatali dolgozóra kiterjedhet), csak olyan mértékben alkalmazható célszerűen, amely nem veszélyezteti a hivatali feladatellátást. Ebben az esetben is arról van szó, hogy a polgármester és a jegyző egyfajta együttműködési kötelezettségre van ítélve e tekintetben.
Egy kissé bonyolultabb a helyzet a közös önkormányzati hivatalok tekintetében, amelyekre ezt a szabályt is alkalmazni kell. Tekintettel arra, hogy ebben az esetben nem egy településről van szó, a közös hivatalt létrehozó települések polgármestereit külön-külön megilleti az előbb említett jogosultság. Itt tehát nemcsak a jegyző, hanem a polgármesterek között is szükséges olyan kompromisszumot létrehozni, amely nem akadályozza meg a közös hivatal megfelelő működését. Természetesen a jegyző feladata a szervi működéshez szükséges egyéb feltételek, mint például az elhelyezés, az iktatáshoz, nyilvántartások kezeléséhez szükséges munkaeszközök, infrastruktúra biztosítása, ügyfélfogadás fizikai lehetőségének megfelelő kialakítása is.
Az Mötv. szerint a helyi önkormányzatok egységes hivatalt hoznak létre, ami természetesen nem jelenti azt – tekintettel szervezetalakítási szabadságukra – hogy főként a nagyobb településeken a megfelelő feladatellátás, munkamegosztás érdekében ne lehetne különböző szervezeti egységeket létrehozni. Ehhez kapcsolódik a Kttv. 236. § (5) bekezdésének rendelkezése, amely nem konkrétan a szervezeti egységek kialakítását, hanem a vezetői kinevezések korlátait szabja meg. Ezek szerint a helyi önkormányzatnál a főjegyzői, jegyzői, aljegyzői kinevezésen túlmenően

a) a 3000-nél kevesebb lakosú településen - ide nem értve a városokat - vezetői kinevezés nem adható,
b) a 3000-10 000 lakosú településen, valamint a 3000-nél kevesebb lakosú városokban osztályvezetői szintnek megfelelő vezetői kinevezés adható,

c) 10 000 feletti lakosú településen, valamint a megyei jogú városi önkormányzatnál, vármegyei önkormányzatnál, fővárosi kerületi, fővárosi önkormányzatnál osztályvezetői és főosztályvezető-helyettesi szintnek megfelelő vezetői kinevezésen túl további vezetői kinevezés is adható.

6.2.4. Az aljegyző

Szinte minden hivatali szervezet jellemzője, hogy egyszemélyi vezetés alatt áll. A polgármesteri hivatalok esetében ez a személy a jegyző. Az is könnyen belátható, hogy meghatározott esetekben (betegség, szabadság stb.) az egyszemélyi vezető, akinek a hivatal operatív munkájának biztosítása és összehangolása a feladata, ezt nem képes megtenni. Szükség van tehát arra, hogy legyen egy olyan személy, aki **a vezetőt** ezekben az esetekben – a vezető által, valamint a jogszabályok, belső szabályzatok rendelkezései szerint – **helyettesítse**. Az önkormányzati rendszerben ez a személy **az aljegyző**.

Az aljegyzővel kapcsolatban, az előbbiekben – a szoros összefüggésre tekintettel – már érintettünk egyes rendelkezéseket. A jelen fejezetrészben ezért főként azokra a szabályokra térünk ki, amelyek közvetlenül az aljegyzőre vonatkoznak, vagy más szempontból érdemelnek említést.

A jegyző vezeti a polgármesteri hivatalt vagy a közös önkormányzati hivatalt. A **jegyzőt az aljegyző helyettesíti, ellátja a jegyző által meghatározott feladatokat**. Az aljegyző nem a képviselő-testület szerve. Jogállása megegyezik a jegyző, főjegyző jogállásával (a rájuk **vonatkozó szabályokat az aljegyzőre is megfelelően alkalmazni kell)**, azonban feladat- és hatáskörei jóval szűkebbek: a jegyző államigazgatási hatósági jogkört nem ruházhat rá, de kiadmányozási jogot biztosíthat a számára. Az aljegyző feladataival kapcsolatban az SZMSZ külön rendelkezéseket tartalmazhat.

Az Mötv. 81. § (2) bekezdése szerint az aljegyző ellátja a jegyző által meghatározott feladatokat, továbbá az aljegyző a jegyzőt helyettesíti. Ezen jogszabályi rendelkezések alapján az aljegyző feladatát a jegyző a munkakör keretei között szabadon állapítja meg tekintettel arra is, hogy az aljegyző felett a jegyző gyakorolja a munkáltatói jogokat. A jegyző és az aljegyző felelőssége nem azonos, az eltérések a két munkajogi státusz közötti különbségből, és az alá-fölérendeltségi viszony jellegéből adódnak.

Az Mötv. 82. §-a szerint **a tízezer főnél kevesebb lakosú települések önkormányzatánál és a tízezer főnél kevesebb együttes lakosságszámú települések közös önkormányzati hivatalánál** a polgármester - a jegyzőre vonatkozó szabályok szerint, a jegyző javaslatára – **kinevezheti**, **más önkormányzatnál, közös önkormányzati hivatalnál kinevezi az aljegyzőt**. A jegyzői és az aljegyzői kinevezés vezetői munkakörnek minősül, az aljegyzőre is alkalmazni kell a Kttv. vonatkozó rendelkezéseit.

A vármegyei közgyűlés elnöke - pályázat alapján határozatlan időre - nevezi ki a jegyzőt, a jegyző javaslatára az aljegyzőt.

A jogalkotó úgy ítélte meg, hogy meghatározott (tízezer fő) lakosságszám felett kötelezővé teszi aljegyző kinevezését az érintett polgármesteri hivataloknál, közös önkormányzati hivataloknál. Az aljegyzőt a polgármester nevezi ki, közös hivataloknál a polgármesterek együttesen – a jegyző kinevezésére vonatkozó résznél már ismertetett módon – nevezik ki. Az aljegyző felett a munkáltatói jogokat a polgármester gyakorolja, az egyéb munkáltatói jogokat a jegyző. Közös hivatal esetében erről a polgármesterek állapodnak meg.

Az **aljegyző kinevezésére egyebekben a jegyzőre vonatkozó szabályok az irányadók** (pl. pályázat, képesítési előírások) azzal, hogy a polgármester csak olyan személyt nevezhet ki, akit a jegyző javasolt. (A jegyző javaslatát írásba kell foglalni, hogy a javaslat ténye a későbbiekben is dokumentált, bizonyítható legyen.) A főjegyző esetében a rá vonatkozó szabályokat kell alkalmazni aljegyzője tekintetében.

A tízezer fő lakosságszám alatti települések önkormányzatai szabadon döntenek arról, hogy nevez-nek-e ki aljegyzőt. Amennyiben igen, akkor abban az esetben is be kell tartaniuk az aljegyzői kinevezésre vonatkozó szabályokat.

Az általános szabályok értelmezése alapján **csak egy aljegyző nevezhető** ki. **Kivétel** ez alól a **főváros, a fővárosi kerület és a megyei jogú város, ahol az Mötv. több aljegyző kinevezését is lehetővé teszi**.

Az aljegyző általános feladatkörét már érintettük, az Mötv. azonban a 86. §-ban a közös hivatalok esetében külön is nevesíti bizonyos feladatok ellátásával kapcsolatban. Ezek szerint a közös önkormányzati hivatal jegyzője vagy aljegyzője vagy megbízottja köteles a képviselő-testület ülésén részt venni és ott a szükséges tájékoztatást megadni. A közös önkormányzati hivatal jegyzője, aljegyzője vagy megbízottja az érintett képviselő-testületek megállapodása alapján köteles biztosítani az egyes településeken történő ügyfélfogadást.

A Kttv. rendelkezései szerint az aljegyző illetményét kinevezésekor a polgármester, azt követően a jegyző az általános szabályok szerint összegszerűen állapítja meg úgy, hogy az nem érheti el a jegyző illetményét és nem lehet alacsonyabb a már megállapított illetményénél. Az Mötv. 82. § (1) bekezdése szerint a két munkajogi státusz vezetői munkakörnek minősül, azonban a két vezetői tisztség eltéréséből, az ahhoz kapcsolódó felelősségből és alá-fölérendeltségi viszony jellegéből adódik a jegyző és aljegyző illetményének összege közötti eltérés szükségessége. A jegyző és aljegyző illetményére vonatkozó szabályokat - a bíróság ítéletében is kifejtettekre tekintettel – nem lehet úgy értelmezni, hogy azok azonosak. Az aljegyző illetménye egy összegben kerül meghatározásra, mértékének megállapításakor tekintettel kell lenni az érintett önkormányzat lakosságszámára, közös önkormányzati hivatal esetében a közös önkormányzati hivatalt alapító valamennyi önkormányzat lakosságszámára. Az aljegyző illetményének megállapításakor tekintettel kell lenni a Kttv.-ben szereplő valamenynyi kormánytisztviselő esetében alkalmazandó illetményelemekre is, így a felsőfokú végzettség miatt önkormányzati rendeletben megállapított illetménykiegészítés, valamint az idegennyelv-tudási pótlék az aljegyző részére is járnak. Ezek azonban nem önálló illetményelemként kapcsolódnak az alapilletményhez, hanem az egyösszegű illetmény meghatározása során ezek összegére is figyelemmel kell lenni. Az aljegyző egyösszegű illetményének megállapításakor az illetménykiegészítés és az idegennyelv-tudási pótlék összege növeli a Kttv. 255. § (3) bekezdése alapján megállapított illetmény összegét.[92] Az aljegyző illetményének meghatározása során a fenti szempontokra is tekintettel kell lenni, függetlenül attól, hogy az illetmény egyösszegű vagy személyi illetményként kerül meghatározásra. Az aljegyző esetében is amennyiben személyi illetmény került meghatározásra, úgy a Kttv. 235. §-ában foglaltak alapján pótlék nem fizethető.

7. A POLGÁRMESTERI HIVATAL ÉS A KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATAL

A polgármesteri hivatal, mint a helyi igazgatási munka helyszíne az önkormányzati rendszer 1990. évi kialakítása óta működik, a közös önkormányzati hivatal az Mötv. által létrehozott új – de nem előzmények nélküli – jogintézmény.

92 Miskolci Törvényszék K. 701.122/2021/14.

7.1. A POLGÁRMESTERI HIVATAL RENDELTETÉSE, LÉTREHOZÁSÁNAK ALAPVETŐ FELTÉTELEI

Az Mötv. hivatali feladatokra vonatkozó rendelkezései az Alaptörvényben megfogalmazottakhoz igazodnak. Az **Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének d) pontja rögzíti, hogy a képviselő-testület törvény keretei között meghatározza szervezeti és működési rendjét**, 33. cikkének (3) bekezdése pedig kimondja, hogy **a testület sarkalatos törvényben meghatározottak szerint hivatalt hozhat létre**. E tekintetben nincs tehát újdonság, hiszen a szervezetalakítás szabadsága korábban is törvény keretei között illette meg a helyi önkormányzatot (erre az Alkotmánybíróság több határozatában is rámutatott), és garanciális jelentősége van annak, hogy sarkalatos törvényben kell rendelkezni a hivatal létrehozásának lehetőségéről. Az **Mötv. is csak keretszabályozást** tartalmaz, biztosítva ezzel azt, hogy a képviselő-testület a helyi sajátosságok figyelembe vételével alakíthassa ki hivatali szervezetét, határozhassa meg működését.

A **hivatali feladatok ellátása két módon lehetséges**: **önálló hivatal** (polgármesteri hivatal, főpolgármesteri hivatal, vármegyei önkormányzati hivatal) működtetésével, illetve **több önkormányzat által létrehozott közös önkormányzati hivatal útján**. Azon községek, melyek **lakosságszáma nem haladja meg a kétezer főt, közös önkormányzati hivatalt hoznak létre**, tehát nem tarthatnak fenn önállóan hivatalt, így szervezetalakítási szabadságuk e tekintetben korlátozott. Az Mötv. rögzíti azt is, hogy **a kétezer fő lakosságszámot meghaladó település szintén tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz**. A kétezer fő lakosságot meghaladó községnek, illetve lakosságszámától függetlenül a városnak főszabályként választási lehetősége van, hogy önálló hivatalt hoz létre, vagy közös hivatal keretében más településsel együtt gondoskodik a hivatali teendők ellátásáról. A **teljes választási szabadságot korlátozza azonban –** a későbbiekben bemutatott **– kijelölés jogintézménye,** illetve az, hogy az Mötv.-ben meghatározott települések adott esetben nem tagadhatják meg a közös hivatal alakítását.

A hivatal önkormányzati szervezetrendszerben elfoglalt helyét az Mötv. 41. § (2) bekezdése határozza meg, **mely szerint a polgármesteri hivatal (a vármegyei önkormányzati hivatal, főpolgármesteri hivatal), a közös önkormányzati hivatal a képviselő-testület szerve**. Ennek megfelelően a hivatallal kapcsolatos döntések alapvetően a képviselő-testület hatáskörébe tartoznak. A fentebb jelzett törvényi keretek között **a testület dönt a hivatal létrehozásáról, közös önkormányzati hivatal esetén megállapodásba kell foglalni a döntést**. A közös önkormányzati hivatal szervezeti felépítését is az érintett képviselő-testületek határozzák meg a megállapodásban. **A közös önkormányzati hivatal létszámának meghatározására vonatkozó rendelkezések szerint, ha községi önkormányzatok hozzák létre a közös önkormányzati hivatalt, annak létszámáról a hivatal létrehozásáról szóló megállapodásban kell rendelkezni** a törvényi követelményekre figyelemmel. A városi székhelyű közös önkormányzati hivatal esetén is fő szabály a konszenzus, a közös döntés. Itt azonban létezik **kisegítő szabály**, mely szerint **megállapodás hiányában a városi önkormányzat képviselő-testülete határozza meg a létszámot**. Jelezni szükséges, hogy az Mötv. 67. § (1) bekezdésének d) pontjában foglaltak alapján a hivatal belső szervezeti tagozódásának, létszámának, munkarendjének, valamint ügyfélfogadási rendjének meghatározására vonatkozó előterjesztést a képviselő-testületnek a polgármester nyújtja be a jegyző javaslatára. E tekintetben a polgármester előterjesztési jogát kizárólagosnak kell tekinteni, melynek a jegyző javaslatán kell alapulnia. Következik mindez a polgármester és a jegyző hivatallal kapcsolatos szerepéből, melyet a későbbiekben bemutatunk. Önkormányzati képviselő, illetve bizottság a fentiekben jelzett tárgykörökben nem nyújthat be önálló indítványt, de természetesen a képviselő-testület határozatában kötelezheti a polgármestert arra, hogy nyújtson be előterjesztést, melynek a polgármester köteles eleget tenni. A képviselő-testület a polgármester által előterjesztésben javasoltakhoz természetesen nincs kötve,

de csak az SZMSZ-ben meghatározottaknak megfelelően benyújtott módosító indítványokkal változtatható meg az eredeti döntési javaslat.

A hivatal (mind az önálló, mind a közös hivatal) **elsődleges rendeltetése a döntés-előkészítés, illetve a döntések végrehajtásának szervezése**. Mindkét funkció kiterjed mind az önkormányzati, mind pedig az államigazgatási döntésekre, függetlenül attól, hogy azok a képviselő-testület, a polgármester, vagy a jegyző hatáskörébe tartoznak. A korábbi szabályozással összhangban a **hivatalnak továbbra sincs önálló döntési jogköre**, ugyanakkor szerepe az önkormányzati működés szempontjából meghatározó, az adott önkormányzat tervszerű működésének, a közszolgáltatások színvonalas biztosításának záloga a felkészült, magas szakmai szinten működő apparátus. A szabályozás új elemeként rögzíti a törvény, hogy **a hivatal közreműködik az önkormányzatok egymás közötti, valamint az állami szervekkel történő együttműködésének összehangolásában is**.

A közös önkormányzati hivatal sajátossága, **hogy több települési önkormányzat döntéseit készíti elő, ezért az egyes települések sajátosságainak figyelembe vétele elengedhetetlen** a színvonalas munkavégzéshez, hiszen eltérő adottságokat, lehetőségeket, prioritásokat folyamatosan szem előtt kell tartani. Ez mindenképpen más szemléletet, illetve némileg eltérő munkamódszereket kíván meg a közös hivatali apparátustól.

A hivatal tevékenysége meghatározó **az államigazgatási döntések előkészítésében** is. A járási hivatalok létrehozásával számos – korábban a jegyző hatáskörébe tartozó – államigazgatási ügy járási szintre került, de továbbra is maradt államigazgatási hatáskör a jegyzőnél, a polgármesternél, illetve kivételesen a hivatal ügyintézőjénél.

Az Mötv. 67. § (1) bekezdésének a) pontja értelmében **a polgármester a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében irányítja a polgármesteri hivatalt**, **közös önkormányzati hivatalt**. Tekintettel arra, hogy a közös önkormányzati hivatalhoz több település tartozik, megállapodásban szükséges rögzíteni, hogy a polgármesterek **milyen módon látják el az irányítási** feladatokat. Itt hívjuk fel a figyelmet arra, hogy e kérdésben a polgármesterek megállapodása szükséges, a közös önkormányzati hivatalt létrehozó önkormányzatok képviselő-testületei nem vonhatják el a polgármesterek hatáskörét.

Az Mötv. 81. § (1) bekezdése szerint **a jegyző vezeti a polgármesteri hivatalt** vagy a közös önkormányzati hivatalt. Ez utóbbi hivatali forma esetén a megállapodásban rögzíteni szükséges tehát a jegyző feladatait is. A közös önkormányzati hivatalt **a jegyző vezeti**, munkáját legalább **egy aljegyző segíti tízezernél nagyobb együttes lakosságszám esetén**. Az aljegyző a jegyző helyettesítésén túl a közös önkormányzati hivatal szervezeti egységeinek illetve kirendeltségének vezetésével is megbízható, erre a megállapodásban is indokolt kitérni.

Közös önkormányzati hivatal fenntartásakor fontos, hogy **minden településen folyamatosan biztosított legyen az ügyintézés kirendeltség létrehozásával, kihelyezett ügyfélfogadással**, **vagy más módon** – pl. ügyfélszolgálati megbízott személyén keresztül, informatikai hálózat alkalmazásával –, erre a közös önkormányzati hivatal létrehozására vonatkozó megállapodásban feltétlenül ki kell térni.

Felhívjuk a figyelmet arra, hogy a folyamatos ügyintézés biztosításához olyan megoldást szükséges alkalmazni, amely figyelembe veszi többek között az adott település lakosainak igazgatási szükségleteit, a település speciális jellemzőit (pl.: üdülő település, alacsony lakosságszám) és figyelemmel kell lenni arra is, hogy a közös önkormányzati hivatal valóban egységes szervezetként funkcionáljon. Több olyan közös önkormányzati hivatal is működik, ahol az egyes települések állandó kirendeltségei lényegében önálló hivatalként funkcionálnak és csak formailag részei a közös önkormányzati hivatalnak. E hivatalok szakmai, gazdasági hatékonysága legtöbbször számos kívánnivalót hagy maga után.

7.2. A KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATAL ALAKÍTÁSÁNAK TÖRVÉNYI FELTÉTELEI

A közös önkormányzati hivatal alakításának **az Mötv.-ben meghatározott feltételei** vannak, melyeket **mind az önkéntes megalakítás**, **mind a kijelölés útján létrehozandó hivatalok megalakítása során figyelembe kell venni**. Ezek a közös hivatalhoz tartozó települések együttes, minimális lakosságszámára, illetve a települések minimális számára vonatkozó – egyébként vagylagos – feltételek, a járáson belüliség követelménye, valamint a települések közigazgatási területeinek elhelyezkedésére vonatkozó előírások.

7.2.1. A közös önkormányzati hivatalt alkotó települések száma és az összlakosságszám

Mint utaltunk rá **a közös önkormányzati hivatal létrehozása tehát minden kétezer fő lakosságszámot meg nem haladó község számára kötelező**, arról azonban az önkormányzatok – a törvényi keretek között – önállóan döntenek, hogy mely településekkel kívánnak közös önkormányzati hivatalt létrehozni. A kétezer fő lakosságszám feletti községek, továbbá lakosságszámtól függetlenül a városok főszabályként önkéntes alapon részt vehetnek közös önkormányzati hivatalban. (Megjegyzendő, hogy abban az esetben, ha közös önkormányzati hivatal létrehozását szomszédos település kezdeményezi, vagy a kormányhivatal kijelölésről dönt, a kétezer fő feletti településeknek, illetve a városoknak is kötelező lehet a közös önkormányzati hivatal létrehozása.)

A **lakosságszám meghatározásánál a helyi önkormányzati képviselők választásáról szóló törvényben meghatározott lakosságszámot** és időpontot kell figyelembe venni. A lakosságszámot a polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartás alapján, a választás évét megelőző év szeptember 1. napja szerinti állapotnak megfelelően kell meghatározni.

A közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések **összlakosságszámának legalább kétezer főnek kell lennie, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább hét kell**, hogy legyen. Szükséges hangsúlyozni, hogy e két feltétel vagylagos. Ennek megfelelően, ha a megállapodó települések lakosságszáma nem éri el a kétezer főt, úgy legalább hét település önkormányzata kétezer fő alatt is alakíthat közös önkormányzati hivatalt.

A **lakosságszám előírása a méretgazdaságosságot szolgálja**, a települések számának meghatározásával pedig a működőképesség fenntartása a cél (azonban figyelni kell arra is, hogy túl sok település esetén már nem biztosítható hatékonyan a működőképesség). Így valósítható meg az a célkitűzés, hogy a hivatali működés minél szakszerűbben segítse elő az önkormányzati döntések előkészítését, meghozatalát, végrehajtását, a helyi közösségek önkormányzáshoz való jogának érvényesülését.

A **lakosságszámra vonatkozó feltétel alól van egy kivétel, ha a kialakítandó közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések közül valamelyik város**, akkor az összlakosságszámra vonatkozó követelményt nem kell alkalmazni. Természetesen ilyen esetben a közös hivatalhoz tartozó települések számának sem kell elérnie a hetet. Ez a szabály abból indul ki, hogy ha egy város – lakosságszámától függetlenül – fenntarthat önálló hivatalt, akkor az közös önkormányzati hivatalként is megfelelően tud funkcionálni.

7.2.2. A járáson belüliség, határosság

Az Mötv. 85. § (1) bekezdése alapján a közös önkormányzati hivatal létrehozásának egyik jelentős feltétele, hogy valamennyi, a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településnek **egy járáson belül kell lennie**. Ez a feltétel szükséges az egységes közigazgatási rendszer működtetéséhez, az önkormányzati és az államigazgatási szervek zavartalan együttműködéséhez.

Közös önkormányzati hivatalt azon települések alakíthatnak, amelyeknek közigazgatási területét **legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el** egymástól. Ezen rendelkezésnek megfelelően – ha egyébként a további feltételek teljesülnek – alakulhatnak olyan közös önkormányzati hivatalok, amelyek földrajzilag „láncszerűen" fűződnek egymáshoz oly módon, hogy (ismétlődően) két település közé esik egy olyan település közigazgatási területe, amely nem tartozik a közös önkormányzati hivatalhoz. Célszerű figyelemmel lenni arra, hogy a hivatal, a közszolgáltatások a polgárok számára elérhetőek legyenek, továbbá arra is, hogy az ügyfélfogadást (kirendeltség, időszakos ügyfélszolgálat, stb.) valamennyi, a hivatalhoz tartozó településen biztosítani kell.

7.2.3. A közös önkormányzati hivatal székhelye

Az **Mötv. 85. § (4) bekezdése** szerint amennyiben a közös önkormányzati hivatalt működtető **települések egyike város, akkor a város a székhely település**, mivel a városok már rendelkeznek azzal a hivatali struktúrával, amely biztosítani tudja a feladatok ellátását, nincs feltétlenül szükség új hivatal kialakítására. A városok (többnyire) földrajzilag központi helyen fekszenek, így valamenynyi település lakossága számára könnyen megközelíthetőek. Abban az esetben, ha a közös önkormányzati hivatalt **községek hozzák létre, úgy a székhelytelepülést a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó önkormányzatok képviselő-testületei határozzák meg**. Ebben az esetben is célszerű figyelembe venni a település központi szerepét, megközelíthetőségét, a rendelkezésre álló hivatali szervezetét.

A **hivatal működési költségét mindkét esetben az állam** – az adott évi központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott mértékben, és a hivatal által ellátott feladataikkal arányban – **finanszírozza**, amelyet a székhelytelepülés, valamint a vármegye részére, e célra elkülönített számlájára folyósít. Amennyiben az állam által nyújtott feladatfinanszírozás nem fedezi a hivatal működési költségeit, a további felmerülő költségekhez az érintett önkormányzatoknak megállapodás alapján, ennek hiányában lakosságszám arányában kell hozzájárulniuk.

7.2.4. A közös önkormányzati hivatal alakítására vonatkozó szabályoktól való eltérés

A törvényhozó **a nemzetiségi lakossággal is rendelkező települések** tekintetében – a helyi és a nemzetiségi közügyek intézésének részbeni hasonlóságára is tekintettel – részben **enyhíteni kívánt a közös hivatal létrehozásának általános feltételein,** azonban nem alanyi jogosultságként, hanem a pozitív diszkrimináció lehetőségét megteremtve. Az Mötv. 85. § (10) bekezdése a közös önkormányzati hivatallal szemben támasztott követelményeket enyhíti abban az esetben, ha:

- a csatlakozó településeken a népszámlálás során a nemzetiségek regisztrált aránya településenként és nemzetiségenként eléri a húsz százalékot. A nemzetiségek – népszámlálás során regisztrált – arányának településenként és nem a települések összlakosságát tekintve kell elérnie a húsz százalékot. A rendelkezésből nem következik az, hogy az érintett – a közös hivatalt létrehozni kívánó – települések mindegyikén azonos nemzetiségnek kell ezt az arányt elérnie, valamint
- a települések összlakosságszáma meghaladja az 1500 főt, vagy a közös hivatalhoz tartozó önkormányzatok száma legalább öt.

Az e feltételeknek megfelelő közös önkormányzati hivatal létrehozásához a fentieken túl szükséges **valamennyi érintett képviselő-testület azonos tartalmú és minősített többséggel elfogadott döntése**. Az „azonos tartalom" előírása miatt szükséges az, hogy az egyes testületi határozatok mindegyikében szerepeljen, hogy konkrétan mely települések kívánnak közösen hivatalt létrehozni. **A képviselő-testületek döntéseit (határozatait) minősített többséggel kell elfogadni**.

A nemzetiségek arányát **a népszámlálási adatok alapján kell megállapítani**. A közös önkormányzati hivatal létrehozása során 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. Hangsúlyozni szükséges, hogy **ezek a szabályok csak a közös önkormányzati hivatallal szemben támasztott követelményeken enyhítenek**, és nem adnak arra lehetőséget, hogy az 1500 fő lakosságszámot elérő település nemzetiségi összetételére tekintettel önálló hivatalt tartson fenn. Az enyhébb feltételek előírása figyelembe veszi, hogy az egyes nemzetiségek egy szoros közösséget alkotnak. A történelmi, gazdasági, földrajzi adottságok önmagukban nem elegendőek az enyhébb feltételek (kisebb lakosságszám, kevesebb település) alkalmazásához.

A **miniszter** – mint a Kormány helyi önkormányzatokért felelős tagja – az Mötv. rendelkezéseihez kötötten **egyedi közjogi döntést hoz**, amely tartalmát tekintve a közigazgatás szervezeti rendszerét, konkrétan a közös hivatalok kialakítását érinti. A miniszteri döntés – a törvényalkotó által meghatározott objektív feltételeken túl – nem mérlegelési kritériumok alapján meghozandó hatósági, hanem **méltányossági alapon történő és közjogi jellegű egyedi döntés**. Az Mötv. nem határoz meg a miniszter számára konkrét eljárási rendet, valamint határidőt a döntés meghozatalára, azonban – amennyiben a kérelmet időben benyújtották, és az alkalmas az elbírálásra – a miniszter az elvárható legrövidebb időn belül dönt a jóváhagyásról vagy a kérelem elutasításáról. **Amennyiben** a miniszteri jóváhagyás alapján enyhébb feltételekkel létrejött közös önkormányzati hivatal **az Mötv. feltételeinek továbbra is megfelel,** és **változatlan tagösszetételben működik** tovább, **nincs szükség a jóváhagyás újbóli megkérésére**. Tekintettel arra, hogy **2022-ben** ismét volt **népszámlálás**, szükséges megvizsgálni, hogy annak adatai alapján továbbra is megfelelnek-e az Mötv.-ben meghatározott, a nemzetiségek arányát meghatározó feltételnek. Az erre vonatkozó igazolás a KSH illetékes (vármegyei) igazgatóságától szerezhető be.

Az önkormányzati **hivatali feladatok zavartalan ellátása érdekében** a jogalkotó az Mötv. módosításával **további méltányossági jogkört határozott meg** a helyi önkormányzatokért felelős miniszter számára. A módosító rendelkezések 2024. november 29-én léptek hatályba.

Miniszteri jóváhagyással **létrehozható** közös önkormányzati hivatal, ha az érintett települések közül **legfeljebb egy település tartozik másik járásba** és az adott település **közigazgatási határa közvetlenül kapcsolódik** az érintett közös önkormányzati hivatalt alkotó települések valamelyikének közigazgatási határához.

Szintén a miniszter jóváhagyásával **tovább működtethető a közös önkormányzati hivatal,** ha a **tagösszetétele változatlan** és az érintett települések **együttes lakosságszáma legalább 1990 fő.**

A miniszter jóváhagyhatja a **polgármesteri hivatal** továbbműködését, ha a község lakosságszáma **legalább 1990 fő.**

Az Mötv. 85. § (10) bekezdése alapján létrehozott közös önkormányzati hivatal is tovább működtethető a miniszter jóváhagyásával, ha tagösszetétele változatlan és az **érintett települések** együttes lakosságszáma **legalább 1490 fő.**

Az érintett hivataloknak továbbra is meg kell felelniük az Mötv. 85. §-ában meghatározott egyéb feltételeknek.

A jóváhagyás iránti kérelem az általános önkormányzati választások napját követő 45. napig nyújtható be az illetékes főispánhoz.

7.2.5. A társult képviselő-testülettel való összefüggés

Az Mötv. 56. § (1) bekezdése szerint a települési képviselő-testület más települési képviselő-testülettel társult képviselő-testületet alakíthat. A (2) bekezdés alapján a társult képviselő-testület alakítása esetén a képviselő-testületek részben vagy egészben egyesítik a költségvetésüket, közös önkormányzati hivatalt tartanak fenn és intézményeiket közösen működtetik. Az Mötv. e rendelkezése a közös önkormányzati hivatal jogintézményére utal, melynek létrehozására és fenntartására részletes szabályokat állapít meg. Ha a társult képviselő-testület hivatala nem felel meg az Mötv. közös önkormányzati hivatalra vonatkozó szabályainak, úgy az ott előírtaknak megfelelően átalakítva kell a közös önkormányzati hivatalt létrehozni. Amennyiben az Mötv. közös önkormányzati hivatalra vonatkozó feltételeinek megfelelő közös önkormányzati hivatalt nem tudnak alakítani, úgy ebben az esetben a társult képviselő-testület sem működhet.

A társult képviselő-testület létrehozásának és fenntartásának feltétele a közös önkormányzati hivatal létrehozása, azonban nem szükségszerű, hogy a közös önkormányzati hivatal fenntartásában csak a társult képviselő-testületek vegyenek részt, lehetőség van más önkormányzat bevonására is. Amennyiben a társult képviselő-testületek közös önkormányzati hivatalának létrehozásánál kijelölés válik szükségessé, a kormányhivatalnak figyelemmel kell lenni arra, hogy a társult képviselő-testület tagjait ne rendelje más-más közös önkormányzati hivatalhoz.

7.2.6. A közös önkormányzati hivatal önkéntes létrehozásának időpontja

Alapvető szabály, hogy **közös önkormányzati hivatalt alakítani, megszüntetni** (ez lényegében magába foglalja a csatlakozást és a kiválást is, de a törvény ezeket az esetköröket külön nem szabályozza, szemben az Ötv. körjegyzőségekre vonatkozó szabályaival) **önkormányzati ciklusonként csak egyszer**, **az általános helyhatósági választásokat követő 60 napon belül lehet**. **A** helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek 2024. évi általános választására az Mötv. eltérő szabályokat állapít meg. Eszerint ahol a törvény a választáshoz, a választás eredményének jogerős megállapításához, illetve a választás napjához jogkövetkezményt fűz, ott a jogkövetkezmény alkalmazásának kezdő időpontjaként 2024. október 1. napját kell érteni.

Közös önkormányzati hivatal létrehozásáról vagy megszüntetéséről ugyanis **az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületei állapodnak meg** a fenti időintervallumon belül. A megállapodás az általános önkormányzati **választásokat követő év január 1-jén lép hatályba**. E szabályok szerint tehát egy választási ciklusban a közös önkormányzati hivatal, a hozzá tartozó településekkel állandó egységet alkot. A szigorú szabályozás **a stabil, minőségi, folyamatos és kiszámítható ügyintézést, a hivatali munka zökkenőmentes biztosítását célozza**. A közös hivatali struktúra – önkormányzati ciklusonkénti – felülvizsgálatának, módosításának egyrészről a gyakorlati tapasztalatok, másrészről a törvényi feltételeknek való megfelelésben bekövetkezett változások lehetnek az indokai. Amennyiben a közös hivatalban részt vevő települések a későbbiekben már nem kívánnak együttműködni, vagy adott esetben más településekkel jobban, hatékonyabban tudják ellátni a feladatokat, akkor az önkormányzati választást követően módosíthatják a közös hivatali struktúrát. Itt szükséges a figyelmet felhívni arra, hogy a korábbi hivatali struktúra megváltoztatásához nem elegendő, hogy az adott önkormányzat képviselő-testülete határozatában rögzíti, hogy például más közös önkormányzati hivatal keretében kívánja ellátni a hivatali feladatokat a következő ciklusban. Ehhez szükség van arra, hogy a másik közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések képviselő-testületei elfogadják a kezdeményezést és a közös önkormányzati hivatalra vonatkozó megállapodás módosításáról (esetlegesen új megállapodás megkötéséről) valamennyi önkormányzat képviselő-testülete döntést hozzon (beleértve a kezdeményező önkormányzatot is). Természetesen

a fenti esetben azon közös hivatalt fenntartó önkormányzatok képviselő-testületeinek is döntési kötelezettsége van, ahonnan a jelzett település távozott. Amennyiben továbbra is megfelelnek a közös önkormányzati hivatalra vonatkozó feltételeknek, elegendő a megállapodás módosítása a tagok változása miatt, de esetleg szükség lehet más településekkel tárgyalni az átalakulásról, mert már nem teljesülnek az Mötv. előírásai.

Előállhat továbbá, hogy valamely település, amely korábban közös hivatal létrehozására volt kötelezett, a lakosságszám növekedése miatt már önálló hivatalt is fenntarthat. A lakosságszám csökkenése ugyanakkor okozhatja azt is, hogy a korábban önálló polgármesteri hivatalt fenntartó település a jövőben közös hivatal létrehozására válik kötelezetté.

7.2.7. A közös önkormányzati hivatal alakítására irányuló kezdeményezés elutasításának tilalma

Az **Mötv. 85. § (7) bekezdése szerint a városi, illetve a kétezer fő lakosságszámot meghaladó települési önkormányzat képviselő-testülete nem tagadhatja meg a közös önkormányzati hivatal létrehozására irányuló megállapodás megkötését, ha azt vele határos település kezdeményezi**. A közös önkormányzati hivatal alakítására vonatkozó általános törvényi feltételeknek ebben az esetben is teljesülnie kell (pl. járáson belüliség). A kezdeményezés elutasításának tilalma azonban nem abszolút, **a megállapodás megkötése ugyanis a kormányhivatal vezetőjének jóváhagyásával megtagadható**. A jóváhagyásról vagy annak megtagadásáról szóló döntés ellen az érintett önkormányzat képviselő-testülete – jogszabálysértésre hivatkozással – a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül bírósági felülvizsgálatot kezdeményezhet.

7.2.8. A közös önkormányzati hivatal létrehozása kijelöléssel

A kijelölés jogintézményéhez **kiemelt közérdek fűződik**, tekintettel arra, hogy a hivatali munka folyamatosságát, zökkenőmentességét biztosítani kell. A közös önkormányzati hivatal határidőben történő **önkéntes megalakításának hiánya esetén a törvény kijelölési szabályok alkalmazását teszi kötelezővé.** Az Mötv. 85. § (3a) bekezdése rögzíti, hogy amennyiben az általános önkormányzati választások napját (2024-ben október 1.) követő hatvan napon belül nem kerül sor a közös önkormányzati hivatal létrehozására vagy ahhoz valamely település nem tud csatlakozni,, akkor a kormányhivatal vezetője a határidő lejártát követően döntésével, az abban megjelölt időponttal – amely nem lehet korábbi a (3) bekezdésben meghatározott időpontnál **(2025. január 1.)** – kijelöli a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket és egyúttal pótolja a közös önkormányzati hivatalról szóló megállapodást.

A kormányhivatal vezetője a kijelölő döntés és a megállapodás pótlása előtt – **legalább tizenöt napos véleményezési határidő** biztosításával – kikéri az érintett önkormányzatok véleményét a kijelölő döntéssel létrehozandó közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településekkel és a pótlandó megállapodás tartalmával kapcsolatban. **A kormányhivatal vezetője** a megállapodást pótló döntésében **rendelkezik a közös önkormányzati hivatal székhelytelepüléséről, létszámáról és az ügyfélfogadási rendjéről** a 85. §-ban foglaltakra figyelemmel. Amennyiben a döntés eltér az önkormányzatok véleményétől, a kormányhivatal vezetője az eltérés okát a döntés indokolásában külön részletezi. A megállapodás pótlása esetén is **teljesülnie kell a közös önkormányzati hivatal alakítására vonatkozó feltételeknek**. **A kormányhivatal vezetőjének döntését az érintett képviselő-testület közigazgatási perben megtámadhatja.**

Lényeges megjegyezni, hogy a törvényi feltételek fennállása esetén a kormányhivatal vezetője dönthet akként is, hogy az érintett, „magára maradt” települést egy önálló hivatallal rendelkező másik

településhez jelöli ki, ezzel létrehozva egy új közös önkormányzati hivatalt. Itt hívjuk fel a figyelmet arra is, hogy előállhat olyan eset is a kijelölési eljárás során, amikor a kormányhivatal vezetőjének esetleg nincs más lehetősége, mint az „eredeti állapot" visszaállítása. (Például egy nagyobb lakosságszámú település „kiválása" miatt.)

Az **érintett önkormányzatok** mind az általuk megkötött, mind pedig a kormányhivatal vezetője által pótolt **közös önkormányzati hivatali megállapodást szabadon módosíthatják**. A megállapodás módosítását a jegyző megküldi az illetékes kormányhivatalnak. A kormányhivatal a módosító megállapodás kézhezvételétől számított harminc napon belül bíróságtól kérheti a módosító megállapodás érvénytelenségének megállapítását, ha a módosítás a közös önkormányzati hivatal működését ellehetetleníti. Fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy **a közös** önkormányzati **hivatalt fenntartó önkormányzatok köre nem módosítható**.

A módosító megállapodás hatályba lép:

a) a kormányhivatal keresetindítási jogáról történő lemondását követő napon,
b) ha a kormányhivatal a számára biztosított keresetindítási határidőben nem nyújt be keresetet, a keresetindítási határidő leteltét követő napon,
c) ha a bíróság jogerős döntésével elutasítja a kormányhivatal keresetét, a döntés jogerőre emelkedésének napján, vagy
d) ha a módosító megállapodásban a megállapodás hatálybalépésének megjelölt időpontja a fentiekben meghatározott időpontoknál későbbi időpont, akkor a módosító megállapodásban megjelölt napon.

7.2.9. A hivatal elnevezése

A képviselő-testületnek az SZMSZ-ben **fel kell tüntetnie a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal hivatalos elnevezését**. **A hivatalos megnevezést az Mötv. meghatározza**. A vármegyei közgyűlés vármegyei önkormányzati hivatalt hoz létre, így az elnevezés az adott vármegye neve és a „Vármegyei Önkormányzati Hivatal" megjelölésből áll. A települési önkormányzat – önálló hivatala – az adott település neve „i" toldalékkal és a „Polgármesteri Hivatal" megjelölésből áll. A közös önkormányzati hivatal esetében pedig a székhely település neve „i" toldalékkal és a „Közös Önkormányzati Hivatal" megjelölésből áll. A megyei jogú városi polgármesteri hivatal esetén a település neve és a „Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala" megjelölésből áll.

7.2.10. A hivatali feladatok finanszírozási rendszere

Az Mötv. 84. és 85. §-ainak rendelkezései szerint a közös hivatal működési költségeit **a közös hivatalhoz tartozó önkormányzatok** - eltérő megállapodásuk hiányában - **lakosságszámuk arányában biztosítják**. Mint utaltunk rá a hivatalok (beleértve a közös önkormányzati hivatalokat is) működéséhez szükséges forrásokat alapvetően az állam biztosítja. Az önkormányzatok normatív finanszírozását 2013. évtől felváltotta a feladat-ellátási rendszerhez kialakított feladatfinanszírozási rendszer. A feladatfinanszírozási rendszer lényege a kötelező feladatok finanszírozásának elsődlegessége. Általánosságban ez a hivatali feladatok ellátására is érvényes, tekintettel arra, hogy **az a hivatali létszám kerül finanszírozásra, amely a kötelező önkormányzati feladatok ellátásához szükséges**. Az állam nem határozza meg, a hivatalban kötelezően foglalkoztatottak létszámát (ez a képviselő-testület diszkrecionális jogköre), de állami forrásból csak az úgynevezett „**elismert hivatali létszámot**" finanszírozza, melyet a költségvetési törvényben határoz meg, a hivatal által ellátott feladatok nagyságrendjéhez igazodva. A hivatal elismert létszámát elsődlegesen a hivatalt alkotó települések lakosságszáma határozza meg. Magyarország sajátos földrajzi és gazdasági

helyzetéből adódóan kialakult településszerkezetre is figyelemmel a feladatfinanszírozás keretében kialakított hivatali támogatási struktúra tartalmaz korrekciós tényezőket is, úgymint:

- a közös hivatalt fenntartó önkormányzatok száma és együttes lakosságszáma,
- a településeken működő nemzetiségi önkormányzatok száma,
- a közös hivatal székhelye járási székhely is egyben,
- valamint a közös hivatal esetében a közös hivatalt alkotó nyolcadik és minden további település után az elismert hivatali létszám településenként egy fővel nő.

7.3. A POLGÁRMESTERI HIVATAL, A KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATAL FELADATAI

A **hivatal,** mint utaltunk rá, **a helyi önkormányzat képviselő-testületének szerve**, lényegében munkaszervezete. Tevékenysége alapvetően két nagy feladatcsoporthoz (feladattípushoz) – az önkormányzati és az államigazgatási ügyek csoportjához – kapcsolódik.

Önkormányzati ügyekben meghatározó, hogy **a döntési jog a képviselő-testületet illeti meg**. Nyilvánvaló, hogy megalapozott döntést csak akkor képes hozni a képviselő-testület (vagy az általa felhatalmazott szerv), ha **az ügyek megfelelően, szakszerűen elő vannak készítve**. Ez elsősorban a jegyző és a hivatal feladata. E tevékenység keretében a hivatal elsődlegesen **elemzéseket készít**, számításokat végez, feltárja a feladat megoldásához szükséges összefüggéseket, körülményeket, döntési **alternatívákat mutat be, annak érdekében, hogy az adott konkrét önkormányzati ügyben a döntésre jogosult megalapozott döntést hozhasson**. A hivatal munkatársai köztisztviselők, a hivatal ezért az adott kérdés szakmai szempontjainak feltárására hivatott, ez a tartalmi előkészítés magába foglalja a jogszabályokkal való összhang biztosítását is. **Természetesen adott kérdésben indokolt lehet külső szakértő igénybevétele is**. A politikai mérlegelést viszont magának a testületnek kell elvégeznie egy-egy döntéssel kapcsolatban. **A hivatal feladata a testületi ülések technikai, adminisztratív előkészítése is**. Ezek közül a legfontosabb a képviselő-testület, valamint a bizottságok üléseinek ilyen irányú előkészítése (meghívók kiküldése, ülésterem előkészítése, egyebek). A testületi, bizottsági, polgármesteri önkormányzati döntések előkészítésén kívül **a végrehajtásban is jelentős szerepe van a hivatalnak**. A döntésnek megfelelően a hivatal szervezi meg a konkrét végrehajtást (pl. építési, beruházási munkák megrendelésének előkészítése stb.).

Az önkormányzati ügyeken túl a hivatalok tevékenysége kapcsolódik **az államigazgatási feladatok ellátásához**. 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. Különösen a nagyobb lélekszámú településeken működő, nagyobb hivatalokban a jegyző, illetve a polgármester **kiadmányozási jogot (aláírási jog) ad belső szervezeti egységek vezetőinek, esetenként az ügyintézőknek is**, mert az ügyek nagy száma nem tenné lehetővé a közvetlen ügyintézést, vagy akár az áttekintés utáni aláírást sem.

Más aspektusból megközelítve a hivatal tevékenységét megállapítható, hogy alapfeladatai kötődnek **a képviselő-testülethez**, **az önkormányzati tisztségviselőkhöz** és természetesen a **településen élő lakossághoz**, az ott működő vállalkozásokhoz. A hivatalnak **a képviselőkkel kapcsolatos teendői közül alapvető fontosságú a képviselő munkájához szükséges tájékoztatás megadása, 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 képviselő-testület **bizottságaival** kapcsolatos hivatali teendők (előkészítés, végrehajtás szervezése) **lényegében megegyeznek a testülettel kapcsolatos feladatokkal**. Külön figyelmet érdemelnek azok az előterjesztések, amelyeket csak bizottság nyújthat be a testülethez, illetve amelyek csak bizottság egyetértésével nyújthatók be, mert ezek előkészítésénél a bizottságnak meghatározó szerepe van, illetve a bizottsággal előre egyeztetni kell az igényeket, azon szempontokat, amelyek kidolgozását a bizottságok külön kérik.

A **hivatal lakossággal kapcsolatos szerepe** meghatározó, különösen annak fényében, hogy a legtöbb településen a polgárok az önkormányzat tevékenységét a hivatal munkájából ítélik meg. Alapvetően **a hivatal veszi át mind az önkormányzati, mind az államigazgatási hatósági ügyekben a kérelmeket, készíti elő a döntést**. Fontos ezért **az ügyfélfogadás** megfelelő megszervezése (nagyobb településeken célszerű az ügyfélszolgálati irodák létesítése), amely alapja a gyors, kulturált ügyintézésnek. Főleg kisebb településeken jellemző, hogy a hivatal – különösen a tájékoztatás területén – számos, feladatkörébe nem tartozó tevékenységet is elvégez (pl. jogi felvilágosítás, különböző kérelmek összegyűjtése, fénymásolás), amelyet fel kell vállalnia a lakosság érdekében.

8. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TÁRSULÁSAI

Korábban utaltunk rá, hogy a magyar településszerkezet **elaprózottságából fakadó hátrányok kiküszöbölésének egyik eszköze a differenciált hatáskör-telepítés mellett a társulás jogintézménye**, az önkormányzatok közötti együttműködés erősítése. A **társulás lényege** nagyon egyszerűen megfogalmazható: **két vagy több önkormányzat megállapodás útján történő közös feladatellátása** az erőforrások hatékony felhasználása érdekében. Az alacsony lélekszámú települések a közös feladatellátás révén képesek színvonalas közszolgáltatások biztosítására, optimális „üzemméretű” feladat-ellátási keretek kialakítására. A társulás előnye, hogy az együttműködésben részt vevő önkormányzatok a közös döntéshozó szervükön keresztül képesek a lakossági igényeknek megfelelő közszolgáltatások szervezésére, és meghatározó befolyásuk is megmarad. Természetesen a társulás lényegéből következően szükséges az esetenként eltérő érdekeket harmonizálni, folyamatos párbeszédet folytatni, és a jó partneri viszonyt erősíteni. Az így kialakuló „együtt gondolkodás” az önkormányzati rendszer szempontjából is jelentős értéket képvisel, hiszen a települések fejlődése a nagyobb térségek fejlődésétől elválaszthatatlan, és ennek révén egészséges munkamegosztás alakítható ki a települések között, melyben a pozitív adottságok erősíthetők.

A társulás lényegének fentiekben történő meghatározása mellett utalni kell arra is, hogy az Mötv. a 41. § (2) bekezdésében a képviselő-testület szervei közé sorolja a társulást, amely természetesen jellegéből fakadóan az abban résztvevő valamennyi képviselő-testület közös szerve. Ki kell emelni azt a törvényi rendelkezést is, amely szerint az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják. E rendelkezések meghatározzák a társulás jogállását és alapvető funkcióját. E törvényi szerepéből következik, hogy a társulás a képviselő-testület felhatalmazása alapján önkormányzati döntést hozhat. Ez a felhatalmazás lényegében a képviselő-testület által a társulásra átruházott önkormányzati feladat- és hatáskörökben testesül meg. Itt lehet utalni arra is, hogy több feladat ellátására létrejött társulás esetén nem szükségszerű, hogy valamennyi érintett önkormányzat valamennyi feladat ellátásában részt vegyen a társulásban, de ezt pontosan meg kell határozni a társulási megállapodásban, hiszen az adott feladat- és hatáskörre vonatkozó társulási döntéshozatalban csak az érintettek vehetnek részt.

Az önkormányzati rendszer **kialakítása során az önkormányzatokra vonatkozó szabályozásban kiemelt helyet kaptak a társulások mind az Alkotmányban, mind pedig az Ötv-ben**. A társulási szabadság elvére épülő önkéntes társulások azonban nem terjedtek el olyan mértékben, hogy

képesek lettek volna ellensúlyozni a szétaprózódott településszerkezet és a széles feladat- és hatásköri rendszer között lévő, egyre erősödő ellentmondást. A rendszer továbbfejlesztése érdekében született meg az egyes társulási megállapodási típusokat szabályozó Ttv.[93], majd később a kistérségi összefogást szorgalmazó Tkttv.[94]. Ehhez kapcsolódtak még a különböző jogszabályokban meghatározott pozitív és negatív ösztönzők. Ezek **az intézkedések komoly előrelépést jelentettek, de igazi áttörés nem következett be**, mert a legfontosabb közszolgáltatásokra vonatkozó ágazati szabályozásokban jelentős eltérések mutatkoztak a társulások szerepét illetően, illetve a gazdaságossági szempontok nem kaptak a súlyuknak megfelelő figyelmet. Esetenként a társulási szabályozás széttagoltsága (az Alkotmány mellett három törvényben szerepeltek az önkormányzati együttműködésre vonatkozó alapvető rendelkezések) is zavarokat okozott.

Az önkormányzati rendszer átalakítása során egyetértés mutatkozott a tekintetben, hogy **a társulás jogintézménye a megőrzendő értékek között szerepel**, kiemelt cél volt azonban a jogi keretek jelentős egyszerűsítése. Ennek eredményeként az Alaptörvény rendelkezéseire figyelemmel az Mötv. már teljes körűen tartalmazza a társulásokra vonatkozó rendelkezéseket. **Kevesebb lett a kógens szabály, tágabb teret hagyva az önkormányzatok közötti megállapodásnak**. Az átalakítás során a jogalkotó az önkormányzatok közötti együttműködés területén a folytonosság biztosítását helyezte előtérbe a közszolgáltatások biztonsága miatt, ezért **a törvény erejénél fogva egyetlen társulás sem szűnt meg**. Az Mötv. rendelkezése szerint a korábbi társulási megállapodásokat felül kellett vizsgálni és szükség szerint hozzá kellett igazítani az új törvényben szereplő szabályokhoz. Ez a felülvizsgálat nem a társulások „átalakulását" jelentette, hanem a társulási megállapodás szükség szerinti módosítását, az Mötv. rendelkezéseihez történő igazítását. E feladat elvégzésére hat hónap állt az önkormányzatok rendelkezésére a törvény hatályba lépését követően.

A társulásokra vonatkozó szabályozás kapcsán elsőként azt szükséges kiemelni, hogy az Alaptörvény főszabályként – az Alkotmányhoz hasonlóan – a szabad társulás elvét rögzíti (32. cikk (1) bekezdés k) pont). Ugyanakkor a gyakorlati tapasztalatokra alapozva rögzíti, hogy törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását. Hangsúlyozni kell, hogy az egyes közszolgáltatások eltérő „üzemméretére" figyelemmel elsődlegesen az ágazati törvények hivatottak arra, hogy valamely obligatórius feladat közös ellátását elrendeljék. Az Mötv. hatályba lépése óta egyetlen ágazat sem élt ezzel a lehetőséggel, az Mötv. alapján kötelezően megalakítandó közös önkormányzati hivatalokat általában nem sorolják a klasszikus társulások közé.

8.1. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TÁRSULÁSÁNAK ÁLTALÁNOS SZABÁLYAI

Az Mötv. nem társulási formáról rendelkezik, hanem a társulási „formától" független általános szabályokról. Az Mötv. 87. §-a rögzíti, hogy megállapodás alapján **a helyi önkormányzatok képviselő-testületei egy vagy több önkormányzati feladat- és hatáskör, valamint a polgármester és a jegyző államigazgatási feladat- és hatáskörének hatékonyabb, célszerűbb ellátására** jogi személyiséggel rendelkező társulást hozhatnak létre. Fontos változás, hogy ez alapján **minden önkormányzati társulásnak jogi személyiséggel kell rendelkeznie**. Az előző pontban utaltunk rá, hogy önkormányzati feladat- és hatáskörök esetén a társulásban résztvevő önkormányzatok a társulásra ruházhatják az önkormányzati feladat ellátását. A polgármester és a jegyző államigazgatási hatáskörei esetén ez nem igaz, sem a jegyző, sem a polgármester nem ruházhatja át az államigazgatási hatáskörét a társulásra. Az államigazgatási hatáskörök esetén az adott ügyek döntésének előkészítése történik közösen és a társulásban résztvevő önkormányzatok polgármesterei, jegyzői egyenként dönthetnek

93 A helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény
94 A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény

arról, hogy esetleg adnak-e kiadmányozási jogot a társulás munkaszervezeti feladatait ellátó polgármesteri hivatal ügyintézőjének.

A társulás létesítésének további alapvető feltétele, hogy a helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek **írásban kell megállapodnia** a társulás létrehozásáról. A megállapodást a polgármester írja alá. Fontos előírás az is, hogy **a képviselő-testületek mindegyikének minősített többséggel kell döntenie a társulási megállapodás jóváhagyásáról**, **annak módosításáról, illetve a társulás megszüntetéséről**. Eszerint a társulás megszüntetése csak valamennyi tag teljes szándékegysége esetén lehetséges.

Az Mötv. 89. §-a, határozza meg **a társuláshoz történő csatlakozás és az abból történő kiválás** szabályait. Alapvetően a társuláshoz a **naptári év első napjával lehet csatlakozni**, **kiválni** pedig **a naptári év utolsó napjával**, azonban törvény, vagy a társulási megállapodás ettől eltérő időpontokat is meghatározhat. A csatlakozásról és a kiválásról szóló döntés meghozatalának időpontjára vonatkozó előírásoktól azonban csak törvény eltérő rendelkezése esetén lehet eltérni (esetenként az eltérés kötelező). Eszerint **a csatlakozásról és a kiválásról szóló minősített többségű döntést legalább hat hónappal korábban meg kell hozni és erről a társulási tanácsot értesíteni kell**. Felmerül a kérdés, hogy e döntéseket kinek kell meghoznia. A csatlakozási szándékát a csatlakozni kívánó önkormányzat képviselő-testülete tudja kinyilvánítani, de a társuláshoz történő csatlakozás igényli a társulási megállapodás módosítását, melyről a korábbi tagoknak és az új tagnak is dönteni kell a fentiekben jelzett minősített többséggel és teljes konszenzussal. Kiválás esetén **a kiválásról kizárólag a kiválni szándékozó képviselő-testületnek kell döntenie** (nem szükséges a többiek beleegyezése), de a társulás maradó tagjainak is módosítania kell a megállapodást, hiszen a társulás tagjaiban változás következett be. A kiválás akkor is bekövetkezik, ha a kiválás időpontjáig még nem került sor a módosításra. A társulásból történő **kizárásról a társulási tanács dönt minősített többséggel**, de a megállapodás módosításáról ebben az esetben is döntenie kell a társulás tagjainak. Ez azonban csak formai kötelezettség a tagok változása miatt, tartalmilag nem érinti a kizárást.

Az Mötv. a helyi önkormányzatokhoz hasonlóan a törvény keretei között **a társulások számára is biztosítja a feladatellátás szabadságát**. Így a társulás saját jogán **költségvetési szervet, gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet, továbbá egyéb szervezetet alapíthat és kinevezi a vezetőiket, szerződést köthet természetes vagy jogi személlyel.** Az egyes szervezetek létrehozásakor természetesen az azokra vonatkozó külön jogszabályi rendelkezésekre is szükséges figyelemmel lenni. Ezzel kapcsolatos fontos szabály, hogy a társulás csak olyan vállalkozásban vehet részt, amelyben a felelőssége nem haladja meg a vagyoni hozzájárulásának a mértékét.

A közös feladatellátás anyagi feltételeit a résztvevő önkormányzatok biztosítják a vonatkozó szabályozásnak megfelelően (Mötv. 90. §), mely szerint **a társulás működési költségeihez a tagok az általuk képviselt települések lakosságszámának arányában járulnak hozzá, ha ettől eltérően nem rendelkeztek a társulási megállapodásban**. Ez utóbbira lehet példaként említeni azt az esetet, amikor a tagok adóerő-képességük (saját bevételeik) arányában járulnak hozzá a társulás működési költségeihez, lakosságszámuktól függetlenül.

A társulás megszűnése, illetve az abból történő kiválás, kizárás esetén, **amennyiben a társulási megállapodásban másként nem rendelkeztek a társulás vagyonát annak a tagnak kell visszaadni, amely azt a társulás rendelkezésére bocsátotta, egyebekben a közös tulajdonra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni**. Szükséges utalni arra, hogy a fenti szabály nem mentesíti a társult önkormányzatokat attól, hogy a társulási megállapodásban kötelező elemként rendelkezzenek a társulás megszűnése esetén az egymással való elszámolásról.

A társult önkormányzatok a társulások működtetésével általában hosszabb távon kívánnak gondoskodni egyes közszolgáltatások biztosításáról, így a társulás valamely tagjának kiválása (ha ő biztosította a közös feladatellátáshoz szükséges vagyont) veszélyeztetheti a közfeladat ellátását a többi településen. Ezért **a vagyontárgy kiadását el lehet halasztani a társulási megállapodásban meghatározott időtartamra, de legfeljebb öt évre, ha annak kiadása veszélyeztetné a társulás további működését**. Ilyen esetben a kivált tagot használati díj illeti meg, annak feltételeiről és mértékéről a társulással kötött szerződésben kell megállapodni.

Az Mötv. 91. §-a alapján **a társulás megszűnik, ha a társulási megállapodásban meghatározott időtartam eltelt, vagy törvényben meghatározott megszűnési feltétel teljesült**. Megszűnik a társulás akkor is, ha a társulás **tagjai azt minősített többséggel meghozott döntésükkel elhatározzák**.

A társulás megszüntetésére irányuló döntést igen körültekintően kell előkészíteni, hiszen a társulásban ellátott kötelező önkormányzati feladatokat a településeken a jövőben is biztosítani kell. Számolni kell továbbá a következményekkel, vagyis számba kell venni **azon kötelezettségeket** (kiemelkedően fontos a hazai, vagy EU-s pályázatok keretében előírtak teljesítése), **amelyeket a társulás vállalt**, így azokban az esetekben, ha a megkötött szerződés alapján nincs mód a kötelezettség címzettjének megváltoztatására, akkor a társulás megszüntetése a felhasznált források visszafizetésével járhat együtt, ezért pedig **a társult önkormányzatoknak kell helytállniuk**.

Megszűnik továbbá a társulás a törvény erejénél fogva, ha például törvény az adott közszolgáltatás kizárólagos ellátására más szervet jelöl ki. A társulás a bíróság jogerős döntése alapján is megszűnik, ezt leginkább a folyamatos jogszabálysértő működés alapozhatja meg.

A többszereplős feladatellátás során előfordulhatnak vitás kérdések az érintett képviselő-testületek között. Az Mötv. 92. §-a rendelkezik arról, hogy ilyen esetekben **bíróság hivatott a vitát eldönteni**. A peren kívüli megegyezés elősegítése érdekében a társult önkormányzatok képviselő-testületei megállapodhatnak abban, hogy a vitás kérdésben bármelyik képviselő-testület kérheti **a társulási megállapodásban megjelölt önkormányzati érdekszövetség által felkért tagokból álló egyeztető bizottság állásfoglalását**. Megállapodhatnak abban is, hogy mielőtt a képviselő-testület benyújtaná a keresetet, köteles kérni az egyeztető bizottság állásfoglalását.

8.2. A TÁRSULÁSI MEGÁLLAPODÁS ALAPVETŐ SZABÁLYAI

Az Mötv. 93. §-a tartalmazza **a társulási megállapodás kötelező tartalmi elemeit**. Utalni kell arra, hogy azon elemeket természetesen nem kell szerepeltetni, melyek az adott társulásban értelmezhetetlenek, mert ha például közösen nem alapítanak intézményt, akkor nem kell rendelkezni az alapítói jogok gyakorlásáról sem (11. pont). Ugyanakkor van olyan szabály is, amely csak kötelező minimumfeltételt határoz meg, ilyen az évente legalább egy kötelező beszámolásról szóló 14. pont. Ezen rendelkezés nyelvtani értelmezése alapján nincs akadálya, hogy a megállapodás egynél több alkalommal történő beszámolást írjon elő. A legtöbb elemet azonban értelemszerűen valamennyi társulás esetén kötelezően tartalmaznia kell a megállapodásnak. A **társulási megállapodás kötelező tartalmi elemei közül a legfontosabbakat részletesebben is bemutatjuk**.

Az Mötv. 93. § 3. pontja szerint **a társulási megállapodás kötelezően tartalmazza a társuláshoz tartozó települések lakosságszámát**. Az Mötv. társulási fejezete ezen kívül egy helyen utal a lakosságszámra, a 90. § (2) bekezdésében. A törvény átmeneti rendelkezései a lakosságszámot illetően két különböző időállapotot tartalmaznak (az egyik a választások évét megelőző év szeptember elsejei, a másik a tárgyévet megelőző év január elsejei lakosságszáma) és meghatározzák, hogy

mely törvényhely esetén melyik az irányadó. A fentebb idézett rendelkezések esetén is más-más időpontot kell figyelembe venni. Ennek oka az, hogy például a társulási megállapodásban rögzített lakosságszám alapján (amely a választások évét megelőző év szeptember elsejei lakosságszáma) is meghatározhatják a társulás tagjait megillető szavazatarányt (ha azt nem máshoz kötik). Így az alkalmazandó lakosságszám a társulás (társulási tanács) működése szempontjából egyfajta stabilitást jelent, mivel nem kell évenként újraszámolni a szavazati arányokat. A 90. § (2) bekezdése egy operatívabb jellegű feladathoz kapcsolódik, a tagok által fizetendő költségvetési hozzájáruláshoz, abban az esetben, ha nem állapodnak meg másképpen a költségek viseléséről. Az egyes tagok által fizetendő hozzájárulás meghatározása miatt itt már nagyobb a jelentősége, hogy évente kerüljön megállapításra annak mértéke az aktuális lakosságszám alapján. A hozzájárulás összegének kiszámítása ez esetben egy technikai jellegű művelet, annak évenkénti újraszámolásához nincs szükség a megállapodás módosítására.

A társulási megállapodásban fel kell sorolni a közösen ellátandó kötelező és önként vállalt feladatokat. Célszerű az Mötv. 13. §-ában felsorolt feladatcsoportokból kiindulni, de azokat konkretizálni kell és pontosan megnevezni az ágazati szabályok alapján.

A társulási megállapodásnak kötelezően tartalmaznia kell **a társulás döntéshozó szervének megjelölését**, amely az Mötv. 94. § (1) bekezdése szerint a társulási tanács. További kötelező elem **a társulási tanács (mint döntéshozó szerv) tagjait megillető szavazatarány meghatározása**. Ez lehet a képviselt települések lakosságszámának aránya (erre fentebb utaltunk), vagy a társulás működéséhez szükséges települési hozzájárulás aránya, de egyéb szempontok alapján megállapított arány is. Az Mötv. 94. § (8) bekezdése szerint a társulási tanács minden tagját egy szavazat illeti meg, ha törvény, vagy a társulási megállapodás eltérően nem rendelkezik, azonban **a társulási megállapodásnak ebben az esetben is tartalmaznia kell az egyes tagokat megillető szavazatarányt**.

A **társulási tanács tagjait a képviselő-testületek delegálják**. Nem szükséges, hogy a polgármester legyen a delegált, lehet önkormányzati képviselő is. Célszerű, ha a képviselő-testület egyben a helyettesítés rendjéről is rendelkezik, a polgármestert az alpolgármester helyettesíti. Nincs lehetőség azonban arra, hogy a képviselő-testület tagjain kívül más személyt delegáljanak, így a „külsős” alpolgármester sem delegálható a tanácsba és ott nem helyettesítheti a polgármestert sem.

A **társulás fenntartásával, működtetésével kapcsolatosan az egyes képviselő-testületek pénzügyi hozzájárulása mértékét és annak teljesítési módját is a megállapodásban szükséges rögzíteni**, így egyértelmű lesz minden érintett számára, hogy mennyit, mikor és milyen módon kell fizetni a társulás működőképessége érdekében. Szintén itt kell rendezni a követendő eljárást, ha társulás valamely tagja nem teljesíti a hozzájárulással kapcsolatos kötelezettségét.

Intézmény közös fenntartására az alapítóknak kötelező megállapodást kötni az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ávr.) 4. § (1) bekezdésében foglaltak szerint, azonban köthető szerződés az alapításban részt nem vevő, de az intézményi szolgáltatást igénybe vevő más önkormányzatokkal is. Ha a társulásnak az alapítókon kívül nincs más – a társuláshoz később csatlakozó – tagja, az a célszerű és helyes megoldás a törzskönyvi nyilvántartási szempontjából is, ha inkább a társulás alapítja az intézményt, mivel az alapítók és a társulásban részt vevő önkormányzatok azonosak.

Ha az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 9. § a) pontja szerinti **alapítói jogok gyakorlására** – költségvetési szerv alapítása, átalakítása és megszüntetése, alapító okirat kiadása, módosítása, megszüntető okirat kiadása – **jogosult és az irányító szerv személye nem azonos, az alapító okiratban mindkettőt meg kell jelölni.**

A társulás által nyújtott **szolgáltatások igénybevételének feltételeit is a megállapodásban szükséges meghatározni**. Ennek keretében rögzíthető többek között az is, hogy a társulás mely tagjai veszik igénybe a társulás által nyújtott minden szolgáltatást, részleges igénybevétel esetén annak feltüntetése, hogy mely tagok mely szolgáltatásokat veszik igénybe. A nem a társulás tagjai részére biztosított szolgáltatás igénybevételének feltételeit szintén itt szükséges szabályozni.

A társulás működése **ellenőrzési rendjének megállapítása** keretében határozható meg többek között, hogy a különböző ellenőrzéseket ki, illetve mely szerv végzi, végezheti. Ki kell terjednie arra is, hogy az ellenőrzési tervben meghatározottakon túl rendkívüli ellenőrzés kezdeményezésére ki és milyen feltételekkel jogosult.

Szintén a megállapodás kötelező tartalmi eleme a **megállapodás módosítása feltételeinek meghatározása**, így rögzíteni szükséges a módosítás kezdeményezésének feltételeit, rendjét, kellékeit, illetve azok körét, akik a módosítást kezdeményezhetik.

A későbbi esetleges viták elkerülése érdekében a társulási megállapodásnak kell tartalmazni **a társulásból történő kiválás és kizárás feltételeit**. Előírható, hogy a kiválni szándékozó tag a kiválási szándékát milyen formában és időpontig kell, hogy bejelentse a társulásnak. Meghatározhatók azok az esetek, amelyek a társulásból való kizárást vonják maguk után, például a társulás tagja meghatározott ideig nem teljesíti valamely vállalt kötelezettségét, ideértve a társulás működéséhez szükséges pénzügyi hozzájárulás megfizetését is.

Az Mötv. 93. § 19. pontja szerint a megállapodás a felsoroltakon kívül tartalmazhat egyéb kérdéseket is, melyben az érintett képviselő-testületek megállapodnak. E rendelkezés alkalmazása során az Mötv. kógensen meghatározott szabályaitól nem lehetséges az eltérés. **A törvényi rendelkezésektől kizárólag ott lehet eltérni, ahol ezt az Mötv. kifejezetten megengedi.**

8.3. A TÁRSULÁS SZERVEZETE ÉS MŰKÖDÉSE

Mint ahogyan azt már a fentiekben is jeleztük, a társulás döntéshozó szerve a társulási tanács, amely **a tagjai közül elnököt választ**. Az elnököt helyettesítő alelnök választása csupán lehetőség. Az Mötv. alelnök választása esetén meghatározza azt is, hogy a társulásnak **kizárólag egy alelnöke lehet**. Amennyiben a társulási tanács elnöke nem vesz részt az ülésen, és az őt delegáló képviselő-testület mást küld helyettesítésére, a helyettesítő nem járhat el az elnök helyett, mivel ebben az esetben nem az elnököt helyettesíti, hanem az adott képviselő-testület delegáltját. **Az elnök helyettesítése az Mötv. szabályai szerint történik, ha választottak alelnököt, akkor ő, ha nem, akkor a korelnök**.

Az Mötv. a társulási tanács döntéseinek előkészítése, végrehajtásuk szervezése érdekében **bizottságok alakítására ad lehetőséget**, kötelezően létrehozandó bizottságot azonban nem ír elő. A társulási tanács állandó és ideiglenes bizottságot is létrehozhat, bizottságnak külső tagjai is lehetnek. Fontos megjegyezni, hogy az önkormányzat képviselő-testülete által a társulásra ruházott feladat- és hatáskört csak a társulás döntéshozó szerve, a tárulási tanács gyakorolhatja. **A tanács nem jogosult e hatáskörét az általa létrehozott bizottságra tovább átruházni**. Az Mötv. 95. § (3) bekezdése szerint a társulási tanács és a bizottságok működésére egyebekben a képviselő-testületre és az önkormányzati bizottságokra vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

Figyelemmel arra, hogy a társulási tanács a társulásban résztvevő önkormányzatok képviselő-testületeinek felhatalmazása alapján önkormányzati döntést hozhat, fontosak a társulási tanács működésére vonatkozó szabályok. Az Mötv. rendelkezései szerint a társulási tanács akkor határozatképes, ha a megállapodásban meghatározott számú, de legalább a szavazatok felével rendelkező képviselő jelen van. Az Mötv. rendelkezései lehetővé teszik, hogy **a határozatképesség feltételei**

a társulási megállapodásban kerüljenek rögzítésre, azzal a megkötéssel, hogy a szavazatok felével rendelkező képviselőknek feltétlenül jelen kell lenniük. Ebből következően a társulás tagjai által elfogadott társulási megállapodás a törvényben meghatározottnál enyhébb feltételeket nem, szigorúbbakat azonban előírhat.

E szabály azonban nem csak arra ad lehetőséget, hogy a jelenlévő képviselők szavazatainak mértékét emeljék ötven százalék fölé. Az Mötv. előírásai alapján a megállapodásban nem a szavazatok mértékét lehet meghatározni, hanem a képviselők számát, ezért az így meghatározott képviselők számára ír elő törvényi minimumot, mely szerint e képviselőknek rendelkezniük kell legalább a szavazatok felével. A társulási megállapodás szigoríthat ezen a törvény által meghatározott feltételen úgy is, hogy **a jelenlévő képviselőknek a szavazatok több mint a felével történő rendelkezésen túl a társulási tanács jelenlévő tagjai által képviselt települések lakosságszámára is előír bizonyos minimumot**. A törvényi szabályozás így lehetőséget biztosít arra, hogy a társulást alkotó önkormányzatok optimálisan tudják kialakítani azokat a működési feltételeket, melyek a helyi sajátosságok figyelembevételével megfelelő képviseletet biztosítanak a társult önkormányzatoknak.

A döntést igénylő **javaslat elfogadásához a társulási megállapodásban meghatározott számú, de legalább annyi képviselő igen szavazata szükséges, amely meghaladja a jelen lévő képviselők szavazatainak több mint felét**. Azoknál a társulásoknál, **ahol a tagok száma meghaladja a tízet**, annak érdekében, hogy az arányos képviselet biztosítva legyen a társulási tanács érvényes döntéséhez **a társulási megállapodásban meghatározott, de legalább annyi igen szavazat szükséges, amely meghaladja a jelen lévő tagok szavazatainak a felét és egyben az általuk képviselt települések lakosságszámának az egyharmadát**.

A **társulási megállapodásban kell meghatározni azokat a kérdéseket, amelyek eldöntéséhez minősített döntés szükséges**. A minősített döntés kritériumait az Mötv. írja elő. Eszerint a minősített többséghez a megállapodásban meghatározott számú, de legalább annyi tag igen szavazata szükséges, amely eléri a társulás tagjai szavazatának több mint a felét és az általuk képviselt lakosság felét. Az Mötv. a társulások kapcsán egy esetre ír elő minősített döntést (a társulási tanács minősített többséggel dönt a társulásból történő kizárásról), illetve vonatkoztatni kell rá az Mötv. 50. §-át. Így azokban a kérdésekben, amelyekben a képviselő-testületnek minősített többséggel kell döntenie, megfelelően kell alkalmazni a társulás esetén is (zárt ülés elrendelése, tag kizárása személyes érintettség esetén a szavazásból). Fontos kiemelni, hogy az igen szavazatok számának a társulás tagjai összes szavazatának a felét kell meghaladnia és nem csak a jelenlévőkét.

A **döntéshozatali eljárás azon szabályairól, amelyekre az Mötv. nem tartalmaz rendelkezést a társulás tagjai a megállapodásban szabadon dönthetnek**. Így itt határozható meg, hogy a társulási tanács mely esetekben szavaz titkosan, vagy név szerint, az egyes tagok milyen szavazataránnyal rendelkeznek és mi alapján, illetve a költségviselés mi alapján és milyen arányban történik.

A **társulási tanács munkaszervezeti feladatait** (döntések előkészítése, végrehajtás szervezése) eltérő megállapodás hiányában **a társulás székhelyének polgármesteri hivatala látja el**. Az Mötv. szabályai szerint munkaszervezet **kizárólag polgármesteri (közös önkormányzati) hivatal lehet**, tehát az eltérő megállapodás kizárólag azt jelenti, hogy a munkaszervezeti feladatokat a székhelytelepülésen kívül bármely tagtelepülés hivatala is elláthatja. Az itt dolgozók foglalkoztatására a polgármesteri hivatalra vonatkozó szabályok az irányadók. Elfogadható megoldás az is, hogy a székhely vagy a társulási megállapodásban kijelölt önkormányzat polgármesteri hivatala a társulással kapcsolatos munkaszervezeti teendők ellátásába a hatékonyabb feladatellátás érdekében más költségvetési szervet is bevonjon. Ennek megfelelően megoldható, hogy a társulással kapcsolatos gazdálkodási,

ellenőrzési, finanszírozási, beszámolási feladatok ellátása az önkormányzat intézményei gazdálkodási feladatainak ellátására létrehozott gazdálkodó szervezet útján történjen.

Több esetben felmerült, hogy mivel az Mötv. 90. §-a alapján a társulás költségvetési szervet hozhat létre azoknak a közszolgáltatásoknak az ellátására, amelyek a társulás feladatkörébe tartoznak, e §-ra hivatkozással elkülönült munkaszervezet is létrehozható. Azonban ez az érvelés téves, mivel költségvetési és egyéb szerveket a társulás, a közszolgáltatások ellátására hozhat létre, a munkaszervezet pedig döntés előkészítő és végrehajtást szervező funkcióval bír.

A társult önkormányzatok jegyzőinek **társulási tanács ülésén tanácskozási joggal történő részvételi lehetősége** biztosíthatja, hogy a döntések előkészítésénél, a végrehajtás szervezésénél a szakszerűségi, törvényességi szempontok is érvényesíthetők legyenek.

9. A TERÜLETSZERVEZÉS

Az Mötv. **területszervezési szabályozási körébe** a közhatalom gyakorlását végző központi és helyi szervek azon közhatalmi döntéstípusai tartoznak, melyek az állam, valamint a helyi önkormányzatok közigazgatási területével való rendelkezést, a korábbi közigazgatási terület jogállásának változását eredményezik. Eljárási tekintetben e döntéstípusok az Ákr. hatálya alá tartoznak, azonban miniszteri rendelet kivételével jogszabály e törvény szabályaival összhangban álló, kiegészítő eljárási rendelkezéseket állapíthat meg.

A törvényalkotó **a területszervezés átfogó jogi szabályozását az Mötv. V. fejezetében,** korábban az Ötv.-ben végezte el. E szerkezeti egység tartalmazza a területszervezésre vonatkozó anyagi jogszabályokat, továbbá a területszervezési eljárás alapvető rendelkezéseit. A területszervezési eljárás részletes szabályait külön jogszabály, a területszervezési eljárásról szóló 321/2012. (XI.16.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Tszkr.) fogja össze.

A területszervezési eljárás szabályozásának sajátossága továbbá az is, hogy az általános jogelvi kérdéseken túl csak szűk körben támaszkodhatott az **Alaptörvény** konkrét tételes rendelkezéseire (például: az Országgyűlés, a köztársasági elnök jogkörei, az önkormányzatok államszervezeten belüli funkciójának meghatározása). Ezért a területszervezés rendelkezéseinek megalkotásakor az Mötv. az alaptörvényi környezet általános jogelveihez illeszkedően e terület alapvető tételes rendezését végezte el.

A szabályozásnak az előbbieken túl igazodnia kellett az **Mötv.** önkormányzatokra vonatkozó általános rendező elveihez is. Figyelembe vételre került ezért, hogy az önkormányzás joga a települések választópolgárainak közösségét illeti (Mötv. 3. § (1) bekezdés), a helyi hatalmat a választópolgárok választott képviselőik útján és a helyi népszavazáson történő részvételükkel gyakorolják (Mötv. 3. § (4) bekezdés), továbbá, hogy a területszervezési ügyek települési szuverenitás részét képező jellegére tekintettel a képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át a helyi népszavazás elrendelésének valamint a területszervezési kezdeményezés hatásköre (Mötv. 42. § 3. és 15. pont).

A jogalkotó – a korábbi szabályozáshoz képest – több szerkezeti változtatást is végrehajtott. Az Mötv. V. fejezetének első részében határozza meg az általános, valamennyi területszervezési ügytípusra vonatkozó rendelkezéseket. Szakított azzal az Ötv.-ben alkalmazott megoldással, hogy a Fővárosra vonatkozó területszervezési szabályok a törvény Fővárosi Önkormányzat fejezetében nyertek elhelyezést. A jogalkotó célja a törvényi és a kormányrendeleti szabályok összhangjának megteremtése volt. Ennek érdekében a Tszkr. követi a törvényi rendelkezések tartalmi tagolását. Megkönnyítve ezzel a két joganyag együttes értelmezését, kezelését, az esetleges kiadvány-szerkesztési feladatokat is.

A helyi népszavazás a már említettek szerint az önkormányzati jogok választópolgári gyakorlásának közvetlen módja, melyre vonatkozó általános és a területszervezést érintő külön szabályokat az Ötv. korábban külön fejezetbe foglalta. Az e területet érintő egységesítő jogalkotási törekvésekre figyelemmel az Mötv. csak annak meghatározására szorítkozik, hogy mely területszervezési döntéstípusok esetében és milyen választópolgári körben szükséges helyi népszavazást tartani. A helyi népszavazás eljárási és egyéb kérdéseit az Nsztv. tartalmazza.

9.1. A TERÜLETSZERVEZÉS ÁLTALÁNOS SZABÁLYAI

Az e fejezettel kapcsolatos rendelkezések megalkotásának részeként megtörtént a területszervezés **értelmező rendelkezéseinek összefoglalása.** A Tszkr. az értelmező rendelkezések körében szabatos körülírással határozza meg (Tszkr. 1. §) olyan fogalmak lényegi tartalmát, mint belterület, egybeépült települések, elkülönült településrész, stb. Továbbá az Mötv.-ben alkalmazott fogalmakra (falugyűlés, lakosságszám, miniszter, stb.) hivatkozással teszi egyértelműen alkalmazhatóvá az egyes területszervezési jogintézményeket. Közülük, mint korábban még egyértelműen nem tisztázott elemet, az „elkülönült településrész”-t emelhetjük ki. Ennek tartalmát a belügyminiszteri döntéshozatali gyakorlatra is figyelemmel a Fővárosi Bíróság jogorvoslati eljárásban hozott döntésének indokolása értelmezte részleteiben. Eszerint az elkülönült településrész a település más lakott településrészeivel – a lakott területek földrajzi (domborzati), térbeni, építészeti elkülönültsége alapján – egybe nem tartozó lakott településrész. Tehát az elkülönültségnek tényleges térbeni elkülönültségként kell fennállnia, szemben az olyan értelmezésekkel, melyek szerint elegendő a településrész társadalmi elkülönültségének vélelmezése.

A törvény általános követelményként megtartotta azt a rendező elvet, hogy a területszervezési kérdésekben az Országgyűlés, illetve a köztársasági elnök **évente egy alkalommal dönt** (Mötv. 96. § (1) bekezdés). A területszervezési kérdésekben való döntést nemcsak az országgyűlési képviselői és az önkormányzati választás évében, hanem az egyéni választókerület határának módosítását érintő területszervezési kezdeményezés esetén az országgyűlési képviselői általános választás évét megelőző évben is megtiltja. Garantálni kívánja ezzel a választásokra való zavarmentes politikai, illetve technikai (választókerületek, szavazókörök kialakítása, választók nyilvántartásának összeállítása, stb.) felkészülést.

Az Mötv. az Országgyűlés és a köztársasági elnök hatáskörébe tartozó döntések esetén a kormányzati feladatok elhatárolásának megfelelően a területszervezési **ügyek előkészítését** a kormány, valamint a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter (továbbiakban: miniszter) tevékenységi körébe rendeli. A miniszter számára két alapvető határidőt határoz meg. Mind a két döntéshozó esetében a területszervezésre vonatkozó kezdeményezést június 30-ig kell benyújtania. A **döntéshozatal határidejeként** december 31-ét jelöli meg a törvény (Mötv. 96. § (2) bekezdés). Ez alól a várossá nyilvánítás esetében tesz kivételt, melynek határideje július 31.

Előbbiekre is figyelemmel a Tszkr. az előkészítő eljárás különböző fázisainak határidőit is újra rendezte. Figyelemmel volt arra, hogy mind a kezdeményezőknek, mind pedig az előkészítésben résztvevőknek kellő idő álljon rendelkezésre feladataik elvégzéséhez. A területszervezési kezdeményezést a polgármester a Kormányhivatal útján terjesztheti fel. A kezdeményezések felterjesztésének (kormányhivatalhoz benyújtásának) határideje január 31.

A kormányhivatal a szükséges törvényességi ellenőrzés, esetleges hiánypótlás elvégzése után a kezdeményezést véleményével február 15-ig küldi meg a miniszternek (Tszkr. 6. § (4) bekezdés).

A törvényalkotó az Mötv. megalkotásakor akként határozott, hogy az Országgyűlés területszervezési döntése az országgyűlési képviselők választását érintően a következő országgyűlési képviselői általános választás kitűzésének napján, míg az önkormányzati választást érintően a következő önkormányzati általános választás kitűzésének napján **lép hatályba.** A köztársasági elnök hatáskörébe tartozó területszervezési ügyben (pl.: önálló község alakítása, községegyesítés megszüntetése) a döntés az önkormányzati általános választás napján lép hatályba. A köztársasági elnök július 31-ig dönt a várossá nyilvánításról, döntését a Magyar Közlönyben közzéteszi (Mötv. 96. § (4) és (5) bekezdés).

A törvényalkotó fontosnak tartotta, hogy a közös szabályok között néhány további kérdést is rendezzen. Kógens jelleggel kimondta, hogy **község, város nevét** úgy kell megállapítani, hogy azt ne

lehessen az országban lévő más település nevével összetéveszteni. E tekintetben azonban azt is hangsúlyozni szükséges – figyelemmel a Földrajzinév-bizottság által következetesen folytatott gyakorlatra is –, hogy nemcsak a hazai nevek tekintetében kell kerülni a névazonosságot (homonímia), hanem a Kárpát-medence határon túli magyar nevű településeit érintően is.

Mivel a területszervezési eljárás eredményeként bekövetkező esetleges közigazgatási területváltozás a választópolgárok, vagy a helyi közhatalom gyakorlását felhatalmazásukkal megvalósító képviselő-testület kezdeményezésére történik, és esetenként jelentős igazgatási szolgáltatási, ingatlan-nyilvántartási díjjal jár együtt, ezért ennek viseléséről is egyértelműen rendelkezik a törvény. Továbbra is következetesen képviselt rendező elvnek tekinti, hogy a **területváltozás költségét az** a község, város **viselje, amelynek javára történt a területátcsatolás** (Mötv. 97. § (2) bekezdés).

Az **Alkotmánybíróság** rámutatott[95] arra, hogy az Alaptörvény rendelkezéséből nem vezethető le a települési önkormányzatok alanyi joga közigazgatási területükhöz. A helyi önkormányzáshoz való jogból nem következik az, hogy a helyi önkormányzatok szabadon rendelkezhetnek közigazgatási területükkel. A községek, városok közigazgatási területe egyúttal az állami területi beosztás területi egységeit is képezi, a törvényhozó nagy szabadsággal rendelkezik a tekintetben, hogy meghatározza a közigazgatási terület kialakításának feltételeit, eljárási rendjét. A törvényhozó e szabadságának alkotmányos korlátját az jelenti, hogy nem állapíthat meg olyan területszervezési szabályokat, amelyek a választópolgárok önkormányzáshoz való jogát alkotmányellenesen korlátoznák. Ez azt jelenti, hogy a közigazgatási határok megváltoztatásának szabályozása során minden olyan esetben, amikor a területi határok megváltoztatása az önkormányzáshoz való jogot érinti, biztosítani kell védelmének garanciáit.

9.2. AZ ÖNÁLLÓ KÖZSÉG ALAKÍTÁSA

A rendszerváltoztatást megelőző településfejlesztési célkitűzések, város- és városhálózat alakítási törekvések következtében jelentős számú korábban önálló település vesztette el önálló közjogi jogállását, az önálló helyi hatalomgyakorláshoz való jogosultságát. Ahhoz, hogy a várossá nyilvánítás korábbi követelményei szerinti lakosságszámot elérje egy-egy település, a közvetlen közelségében lévő, vagy akár több kilométer távolságban fekvő község (vagy községek) e jogállásának településegyesítéssel történő megszüntetésére, a várossá nyilvánítandó településhez csatolására került sor. A rendszerváltoztatást követően az egyesített községekből létrejött településrészek többsége előbb vagy utóbb kezdeményezte községi önállóságának visszaszerzését. Ehhez teremtette meg a jogi kereteket az Ötv. a településegyesítés megszüntetésével történő új község alakítás jogintézményének szabályozásával. Az egyesített települések, ahol annak valós igénye felmerült és a törvényi feltételek teljesíthetők voltak, e jogcímen köztársasági elnöki döntéssel kiváltak az egyesítésből, és ismételten létrehozták a közjogilag önálló községüket, megválasztották önkormányzatukat. Az ezredfordulót

95 61/2003. (XI. 26.) AB határozat, ABH 2003., 627.

követően azonban megjelentek a törvényi előírások hézagait kereső, az említett politikai szándékkal ellentétes, gyakran gazdasági indíttatású törekvések is. Ezért a jogalkotó egyértelmű helyzetet kívánt teremteni, amikor kimondta, hogy a jövőben e jogcímen csak abban az esetben kezdeményezhető önálló község alakítása, amennyiben a község egyesítése 1950. január 1-jén, vagy azt követően lépett hatályba. Ebben az esetben is a kezdeményezésre az Mötv. 98. §-ában írt feltételekkel és eljárással kerülhet sor. Mindebből következik, hogy ha a törvényi elsődleges feltételnek nem felel meg a kezdeményezés, akkor a településegyesítés megszüntetésének jogintézménye nem alkalmazható. Az önálló község alakítása ez esetben az általános szabályok szerint kezdeményezhető.

Miután a rendszerváltoztatást követő két évtizedben az egyes területszervezési intézkedések közül az önálló község alakítása volt az, amely érzelmileg is megérintette a kezdeményezőt, illetve az érintett választópolgárokat, továbbá gyakran képezte részletekig menő szakmai viták tárgyát, ezért a törvény különös részletességgel rendezte e jogintézmény anyagi és eljárási szabályait.

Az önálló község alakítás a területszervezési közhatalmi döntések azon sajátos esete, amely egy lakott településrész számára **megteremti az önkormányzás, a helyi közhatalom gyakorlásának jogát**. A szabályozási koncepció az önkormányzás demokratikus elvei következetesebb érvényesítését célul tűzve elfogadta, hogy a településrészi önállósodás lehetőségét nem indokolt létszámkorláthoz kötni. Másfelől az általános területfejlesztési követelményekkel összhangban társadalmi célul tűzte – figyelemmel az ország már eddig is elaprózódott településszerkezetére –, hogy a jövőben közjogi intézkedés eredményeként ne vagy csak nagyon nyomós okból növekedjen a kistelepülések száma. Ennek érdekében a korábbiakhoz képest tovább szigorította a községi önállósodás követelményeit (Mötv. 98. § (1) és (2) bekezdés). Az érintett területrészen élők (**az új önálló község lakosainak) száma tekintetében ugyan nem írt elő létszám minimumot**, de egyértelmű **kritériumokként** határozza meg a következőket:

a) az érintett településrész földrajzilag, építészetileg elkülönüljön;
b) a helyi közösség képes legyen az önkormányzás jogának önálló gyakorlására;
c) az új község képes legyen a községi önkormányzat számára meghatározott feladatok önálló vagy társulás útján történő teljesítésére, mégpedig a szolgáltatások korábbi színvonalának csökkenése nélkül.

Tekintettel arra, hogy a község alakítás magában hordozza annak lehetőségét, hogy az a település, melyből kiválik az új község, működési feltételeit tekintve akár „ellehetetlenül", vagy a községi minőséget adó feladatellátás feltételei a településrész kiválásával az előírt színvonal alá csökkennek (vagy akár meg is szűnnek), ezért az új törvény e helyzet létrejöttének megelőzése érdekében, további garanciális elemet iktatott be. A községalakítás előbbi követelményei teljesülése mellett az is szükséges tehát, hogy **a törvényi követelményeknek az a település is megfeleljen, melyből az új község kiválik.**

Szakmai vita folyt a körül is, hogy mennyiben nyilvánul meg a helyi társadalom demokratikus véleményalkotása abban az esetben, ha a község alakítás kezdeményezéséhez csak az érintett településrész választópolgárainak népszavazáson kinyilvánított egyetértése szükséges. A rendszerváltoztatást követő politikai akarat teret kívánt adni a tanácsi időszakban gyakran erőltetetten végrehajtott községegyesítések megszüntetésének, az önállóságukat elvesztett települések önálló közhatalmi jogosultsága, községi közjogi jogállása visszaszerzésének. A törvényalkotó akkor elégségesnek tartotta a községalakítási kezdeményezéshez, ha csak az érintett településrész választópolgárai nyilvánítják ki helyi népszavazással ez irányú egyetértő akaratukat. Az Mötv. koncepciója ugyanakkor abból indult ki, hogy mintegy két évtized állt rendelkezésre a korábbi területszervezési sérelmek orvoslására. Az egyesített települések „könnyített" feltételekkel kezdeményezhették községi önállóságuk

visszaszerzését. Legújabban – amint az egyes kezdeményezéseknél tetten érhető volt – azonban már a településrészek önállósodását többségében egy-egy szűk csoportérdek, vagy elsődlegesen gazdasági jellegű szándékok motiválták. Az általános településpolitikai célokat, illetve a demokratikus véleményalkotás kiszélesítésének igényét elfogadva döntött úgy a jogalkotó, hogy az adott település egészének véleménye jelenjen meg az önálló község alakításának kezdeményezésekor. Az Mötv. ennek a politikai, szakmai szándéknak a jogszabályi visszatükrözéseként akként rendelkezik, hogy **a helyi népszavazást a település egész közigazgatási területére kell kiírni.**

A területszervezés e jogintézménye a jövőben a hatékony fejlődésre, önigazgatásra, az adott településen élők igényeinek magas szintű kielégítésére képes települések létrehozását kívánja segíteni. E célok garanciáiként a törvény további három feltételét szabja az önálló község alakításának:

a) „életképes" demográfiai összetétele legyen az új településnek, ezért az elkülönült településrész lakossága a kezdeményezést megelőző tíz évben folyamatosan növekedjen;
b) az új település ne fejlesztési deficittel induljon, hanem további fejlődésre képes életkörülményeket biztosítson lakóinak, melyet egyebek között a törvényben előírt országos átlagot meghaladó infrastrukturális fejlettsége alapozhat meg;
c) az önkormányzat működési feltételrendszere biztosítsa, hogy az önkormányzati feladatokat az országos átlagot meg nem haladó költségráfordítással tudja teljesíteni.

A törvényalkotó az eljárási kérdések szabályozásakor figyelemmel volt arra, hogy az önállósodási szándék általában az adott községhez, vagy városhoz tartozó településrész szűkebb lakóközösségének érdekét jeleníti meg. Az önálló község alakítás **kezdeményezésének lehetőségét** ezért e települési részérdek markáns képviseletére képes társadalmi szerveződésnek biztosítja, szemben az egyéb területszervezési intézkedésekkel, melyek esetében a kezdeményezés a képviselő-testület hatásköre. Az eljárás rendezett bonyolítása, a törvényben biztosított jogok érvényesítése érdekében a törvény előírja, hogy községben a falugyűlés, más településen az érintett településrész lakossági fóruma legalább háromtagú **előkészítő bizottság**ot választson a településrészen lakó képviselőkből vagy más választópolgárokból (Mötv. 98. § (3) bekezdés). A szabályozás abból indul ki, hogy a község alakítási eljárás során a település egészének érdekeit megjelenítő képviselő-testületnek és a részérdeket képviselő előkészítő bizottságnak szükséges együttműködni, mely harmonikusabban történhet, ha a bizottság munkájában a testület helyben lakó tagjai is részt vesznek. A bizottság a törvényi felhatalmazás alapján létrehozott társadalmi szerveződésként működik. Nem jogi személy, vele kapcsolatosan nincs nyilvántartásba vételi kötelezettség. Költségvetéssel sem rendelkezik. Feladatai végrehajtása mindezek ellenére nagy felelősséget igényel, mivel intézkedéseihez az eljárás menetét befolyásoló, jelentős joghatással bíró döntések, eljárási cselekmények kapcsolódnak.

A bizottság legfontosabb feladata az önálló község alakítás előkészítése. Mindenekelőtt el kell készítenie a kezdeményezésről szóló, jogi érvekkel, dokumentumokkal alátámasztott **javaslatot.** E dokumentum alapvetően szükséges a lakosság, az önkormányzat korrekt tájékoztatásához, valamint a további eljárási szakaszokban a kezdeményezés anyagi és eljárásjogi megítéléséhez (Mötv. 98. § (4) bekezdés). A javaslatnak kellő alapossággal, tételesen igazolnia kell az önálló község alakítás törvényben és a Tszkr.-ben előírt feltételei teljesülését. Hiteles ingatlan-nyilvántartási térképi ábrázolással és terület-kimutatással kellő konkrétsággal meg kell határoznia a leendő **község közigazgatási területét** (kül- és belterületet egyaránt), mely egyben igazolja a településrész földrajzi, építészeti elkülönültségét. A későbbiek során jelentőséggel bír e dokumentum a tekintetben is, hogy a község igazgatási területéről az új és korábbi önkormányzat között történő megállapodás során a népszavazással érintett területtől eltérni nem lehet (Mötv. 98. § (9) bekezdés).

Az új község többi településtől való megkülönböztetésének módja a **település nevének** meghatározása. A javaslatban olyan konkrét név meghatározása szükséges, mely megfelel a települések nevére vonatkozó már hivatkozott Mötv.-ben írt, valamint a magyarországi hivatalos földrajzi nevek megállapításáról és nyilvántartásáról szóló 303/2007.(XI.14.) Korm. rendelet tartalmi, helyesírási követelményeinek. A név megfelelőségét a Földrajzinév-bizottság véleményével szükséges alátámasztani.

Bonyolultabbnak tűnik és ezért várhatóan több nehézségbe ütközik a községi önkormányzati **feladatok megfelelő színvonalon történő ellátásának igazolása**. E követelmény teljesítésének konkretizálását az Mötv.-nek a „Feladat és hatáskörök" című II. fejezetében foglaltak figyelembe vételével lehet elvégezni. Az általános rendelkezésekre (pl.: a feladatok típusai, a feladatellátás lehetséges módjai, a feladatellátás anyagi és szakmai feltételei, a feladat- és hatáskör vállalás rendje, az államigazgatási feladatok ellátásának módja, stb.) tekintettel nyilatkozni szükséges arról, hogy a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítandó közfeladatok körében ellátandó – Mötv. 13. § (1) bekezdésében írt – helyi önkormányzati feladatok ellátása a településrész önálló községgé nyilvánítása esetén milyen módon történik. A javaslat egyes feladatokkal kapcsolatos állításait kellő dokumentációval szükséges ugyancsak alátámasztani. Ezek lehetnek különösen: önálló feladatellátás feltételei (hivatali, intézményi háttér) meglétének igazolása, közszolgáltatók nyilatkozatai a szolgáltatások további változatlan ellátásáról. E körbe tartozhat még a megalakuló és szomszédos önkormányzatok közötti együttműködésre vonatkozó szándéknyilatkozat vagy önkormányzati társulásos megállapodás jövőbeni megkötését vállaló társulási határozat, egyházak, civil szervezetek feladat-ellátási nyilatkozata, közbiztonság rendészeti feltételei kialakításával kapcsolatos rendészeti nyilatkozat, közös vagyon működtetését biztosító gazdasági társasági szándéknyilatkozat, és még hosszan lehetne sorolni az egyéb feltételeket.

Az önálló községgé nyilvánítás **különös feltételei** teljesüléséről is tájékoztatni szükséges mind a választópolgárokat, mind pedig az eljárás törvényességi felülvizsgálatát végző minisztert, valamint a döntéshozót. A településrész lakosságszáma Mötv. 98. § (2) bekezdés szerinti változását a költségvetési törvényben meghatározott lakosságszám alapulvételével szükséges bemutatni (Tszkr. 1. § 7. pont). A lakosságszám változásának trendjét, valamint az infrastrukturális helyzet színvonalát a Központi Statisztikai Hivatal által, míg a feladatellátás költségráfordításával összefüggő követelmények teljesülését a Magyar Államkincstár területi szerve által kiállított igazolással szükséges alátámasztani (Tszkr. 7. § (2) bekezdés).

Nem mellőzhető eleme a javaslatnak az új önkormányzat várható **vagyoni helyzetének** áttekintése. Erre vonatkozóan a helyi önkormányzat köteles adatot szolgáltatni. A vagyoni helyzetkép azonban csak informális jellegű, figyelemmel arra, hogy az új község később megválasztandó önkormányzata és a tájékoztatás időpontjában működő önkormányzat a községgé nyilvánításról szóló döntés hatályba lépésétől számított hat hónapon belül állapodik meg a vagyon megosztásáról. Megállapodás hiányában az önkormányzati vagyont lakosságarányosan kell megosztani (Mötv. 98. §. (8) bekezdés). Ugyanez a kötelezettsége a két önkormányzatnak az új község területével kapcsolatosan is.

A nemzetiségi jogok fokozott védelmének biztosítása érdekében a jogalkotó lehetőséget kívánt adni arra, hogy amennyiben az önálló község alakítását kezdeményező településrészen nemzetiségi lakosság él, nemzetiségi szervezet, önkormányzat működik, úgy lehetőségük legyen a kezdeményezéssel kapcsolatos véleményalkotásra. Ezért már a javaslat összeállításakor indokolt kérni a **nemzetiségi önkormányzat véleményét**, míg a polgármester a javaslat testületi véleményezésének eljárása során köteles a nemzetiségi önkormányzat véleményét kikérni (Tszkr. 4. § (1) bekezdés).

A dokumentumot összeállító előkészítő bizottság részéről a fentiek ismeretében a javaslatban azt is értékelni szükséges, hogy álláspontja szerint a kezdeményezés kielégíti-e a törvény azon követelményét,

mely szerint **a korábbi önkormányzat működése a településrész önálló községgé nyilvánítása után is megfelel a törvényben írt feltételeknek** E tekintetben a kezdeményezéssel kapcsolatos véleménynyilvánítás során az érintett önkormányzat képviselő-testülete is állást foglal.

Figyelemmel arra, hogy az előző feladatok ellátása alapos információszerző, elemző, jogértelmező, egyeztető, adatgyűjtő munkát igényel, ezért a Tszkr. 5. §-ának rendelkezése szerint – amennyiben a bizottság igényli – kérésére az illetékes **kormányhivatal** a kezdeményezés előkészítéséhez **szakmai segítséget ad,** más szerv szakmai segítséget adhat. Ez a közreműködés azonban nem jelentheti a kormányhivatal operatív (adatgyűjtés, igazolások, szándéknyilatkozatok beszerzése, stb.) közreműködését, a javaslat hivatal által történő összeállítását.

A helyi önkormányzat működésének nyilvánosságával összhangban a javaslatról a választópolgárokat, valamint a helyi önkormányzat képviselő-testületét írásban szükséges **tájékoztatni** (Tszkr. 7. § (1) és 8. § (1) bekezdés). Az előkészítő bizottság e tájékoztatásnak az általa összehívott lakossági fórumon tesz eleget. A helyi előkészítő eljárás részeként a képviselő-testület által szervezett falugyűlésen a polgármester ugyancsak ismerteti a tájékoztatót, a testület azzal kapcsolatos állásfoglalását, valamint a nemzetiségi önkormányzat véleményét (Tszkr. 8. § (3) bekezdés). A kialakult gyakorlat szerint is indokolt, hogy e fórumok mindegyikén a bizottság képviselője, valamint a polgármester együttesen jelen legyen, hogy a felmerült kérdésekre választ adhassanak. Ez biztosítja, hogy a lakosság megfelelő információk birtokában, valamint az érveket és ellenérveket megismerve alakíthassa ki álláspontját a kezdeményezésről, foglalhasson állást az eljárás folytatásáról, továbbá a helyi népszavazás alkalmával felkészülten dönthessen a kezdeményezésről.

Kizárólag a tájékoztatási kötelezettség teljesítését követően kerülhet sor **a helyi népszavazás** előkészítő bizottság részéről történő kezdeményezésére (Tszkr. 8. § (2) bekezdés).

A korábbiakban nem volt kellően tisztázott, hogy a választópolgárok a törvényben biztosított települési önállósodási jogintézmények (területrész kiválás, vagy községegyesítés megszüntetés) közül mellyel kívánnak élni. Helyenként a népszavazással kapcsolatos kérdésfeltevés is alkalmatlan volt a jogi szándék precíz kifejezésére. A kormányrendelet erre figyelemmel ezért előírja a községgé nyilvánítás határozott szándékának, és jogi formájának konkrét szerepeltetését a népszavazás során feltett kérdésben.

A népszavazás községgé nyilvánítási eljárásban betöltött szerepét, annak jogi tartalmát az Alkotmánybíróság értelmezte. Eszerint a népszavazás nem ügydöntő jellegű, annak eredménye nem köti a köztársasági elnököt. Ugyanakkor a népszavazás a kezdeményezés törvényi feltétele. **A választópolgárok helyi népszavazáson kinyilvánított akarata minősül az önálló község alakítás közjogi szempontból releváns kezdeményezésének.**

Egy további alkotmányossági kérdésre szükséges külön is kitérni. Gyakrabban a választópolgárok, de esetenként az előkészítő bizottságok részéről is megfogalmazódott az az álláspont, mely szerint a helyi népszavazással kinyilvánított község alakítási szándék joghatása a kezdeményezés kötelező jellegű elfogadása, teljesítése, mivel az önálló község alakítás a választópolgárok alkotmányos joga**.** E vitás kérdés értelmezését ugyancsak az Alkotmánybíróság végezte el. A testület kimondta, hogy a község alakítás nem minősül olyan alkotmányos jognak, melyre tekintettel kötelező a településrész önálló községgé nyilvánítása. Hangsúlyozva ugyanakkor azt is, hogy **a településrész közösségének** az azonban **alkotmányos joga, hogy a kezdeményezés törvényi feltételeknek megfelelése, a követelmények teljesülése esetén a településrész a kért községi jogállást elnyerje.**

E feltételek teljesülésének vizsgálata a Kormány önálló községgé nyilvánító döntést előkészítő eljárásának, illetve a köztársasági elnöki döntéshozatal része.

Mint ahogy korábban jeleztük, **a helyi népszavazást a település teljes közigazgatási területére szükséges kitűzni** (Mötv. 98. § (1) bekezdés).

A helyi szintű eljárás lezárásaként az érvényes és eredményes helyi népszavazást követő harminc napon belül **a helyi önkormányzat képviselő-testülete a** kezdeményezéssel kapcsolatos álláspontját és annak indokait határozatba foglalja (Tszkr. 9. §). A kezdeményezéssel ellentétes véleménye nem akadályozhatja meg az eljárás tovább folytatódását. A véleményt a kezdeményezéshez szükséges csatolni, és haladéktalanul fel kell terjeszteni az illetékes kormányhivatalhoz. A késedelmesség, vagy a felterjesztés elmulasztása esetén a kormányhivatal törvényességi felügyeleti intézkedést tehet.

Ezzel a központi közigazgatási **ellenőrzési, döntés-előkészítő fázisba kerül az önálló község alakításra irányuló kezdeményezés.**

A **kormányhivatal ellenőrzési** kötelezettsége kiterjed a kezdeményezés törvényi feltételeknek való megfelelése vizsgálatára. A hivatalnak teljes részletességgel egybe kell vetnie a jogszabályi előírásokkal a felterjesztett iratok tartalmát. Ezzel egyidejűleg ellenőriznie kell, hogy a kezdeményezéssel kapcsolatos eljárás minden tekintetben megfelel-e a jogszabályi követelményeknek. Amennyiben a kormányhivatal az eljárására rendelkezésre álló időn belül pótolható hiányosságot észlel (pl.: aláírás hiánya, valamely dokumentum csatolásának elmaradása, stb.), úgy a hiányosság megszüntetése érdekében intézkedést tesz. A kezdeményezésről a hivatal kialakítja szakmai **álláspontját**, melyet írásba foglalva, a kezdeményezés és mellékletei csatolásával **február 15-ig küld meg a miniszternek.**

A **miniszter** a hozzá érkezett kezdeményezést **törvényességi szempontból ugyancsak megvizsgálja**. Amennyiben bármely tekintetben hiányosságot észlel, és az a miniszteri előterjesztés elkészítésére rendelkezésre idő alatt orvosolható, úgy **hiánypótlást** kezdeményezhet. Annak eredményére is figyelemmel részleteiben és összességében értékeli a kezdeményezést. Ha az bármely okból nem felel meg a törvényi feltételeknek, a kezdeményezést elutasítja. E döntését egyetlen olyan eljárási vagy anyagi jogi körülmény is megalapozza, amely ellentétes a hatályos jogszabályi rendelkezésekkel. Az **elutasító döntést** a miniszter március 31-ig határozatba foglalja, és azt a kezdeményező előkészítő bizottság részére megküldi. A miniszter határozatát az előkészítő bizottság, valamint a képviselő-testület tizenöt napon belül közigazgatási perben megtámadhatja. A miniszter a keresetlevelet annak a bírósághoz érkezésétől számított három napon belül továbbítja az ügy irataival együtt a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírósághoz, amely tanácsban határoz. A jogalkotó tehát a jogbiztonság alaptörvényi elvét érvényre juttatva az előkészítő eljárása során teremt jogorvoslati lehetőséget a kezdeményezést elutasító miniszteri döntés ellen. Amennyiben a bíróság a felülvizsgálati kérelemnek helyt ad, úgy a miniszter köteles a kezdeményezést a köztársasági elnökhöz haladéktalanul felterjeszteni. A kérelem bírói elutasítása esetén a határozat közlését követő nyolc napon belül van helye fellebbezésnek, amelyről a bíróság annak beérkezésétől számított harminc napon belül határoz. A bíróság döntése ellen nincs helye perújításnak. Ebben az esetben az előkészítő bizottság feladata, hogy a lakosságot tájékoztassa a döntésről, valamint a kezdeményezés fenntartása esetén a törvénysértést kiküszöbölje. Ennek megtörténte után nyílik újabb lehetősége arra, hogy a kezdeményezést – a szükséges lakossági tájékoztatás után – ismételten felterjessze. Annak elbírálására azonban csak a következő évi – kivéve, ha ekkor a döntéshozatal kizárt – előkészítő eljárás alkalmával kerülhet sor.

A **köztársasági elnök** a hozzá felterjesztett **kezdeményezést teljes körűen áttekinti**. Döntéshozatala során nem köti sem az önkormányzat, sem pedig a miniszter véleménye. Egyedül a törvényi előírásokra figyelemmel folytatja le a kezdeményezéssel kapcsolatos tevékenységét. A kezdeményezést elfogadva önálló községgé nyilvánítja a településrészt, de jogában áll elutasító döntést is hozni. **Pozitív tartalmú döntése** – tekintettel arra, hogy az az állam területi tagozódásában változást

eredményez – a miniszter ellenjegyzésével érvényes. A köztársasági elnöki döntést a **Magyar Közlönyben kell közzétenni.** Az általános rendelkezéseknél már hivatkozottak szerint az önálló község alakításával kapcsolatos döntés az önkormányzati általános választások napján lép hatályba.

A községgé nyilvánító döntés Magyar Közlönyben való közzétételének a nyilvánosság, a jogbiztonság elvének megtartása mellett még egy fontos jogi következménnyel járó szerepe van. Mégpedig az, hogy a döntés közzétételének napjától számított harminc napon belül **az előkészítő bizottság településrészi önkormányzattá alakul** (Mötv. 98. § (7) bekezdés). A korábbi eljárások során több olyan működési anomáliára, a létrehozandó új község önkormányzatának és lakosságának érdekei sérelmét jelentő önkormányzati intézkedésre derült fény, amely arra ösztönözte a törvényhozót, hogy a jogalkotás eszközével vegye elejét a jövőbeni ilyen cselekményeknek. Az új önkormányzat megalakulásáig új minőségben kifejtett előkészítő bizottsági működés a biztosítéka a lakossági, önkormányzati érdekek hatékony képviseletének. Ehhez a jogalkotó biztosította számára mindazokat a hatásköröket (egyetértési jog területszervezési, bel- és külterület lehatárolási, valamint vagyoni kérdésekben), melyekkel e szerepének megfelelő módon képes eleget tenni.

Mint utaltunk már rá, az előkészítő bizottság a kezdeményezés előkészítése során érdemi közjogi szereppel nem bíró társadalmi szerveződésként működik, így **az új község vagyona, valamint közigazgatási területe** vonatkozásában csak az új község megválasztott képviselő-testülete hozhat döntést. Erre figyelemmel a jogalkotó külön rendelkezett arról, hogy e kérdésekben a községgé nyilvánításról szóló döntés hatálybalépését követő hat hónapon belül az **érintett önkormányzatok állapodnak meg**. Kimondva egyben azt is, hogy megállapodás hiányában a vagyont lakosságarányosan kell megosztani, továbbá a terület tekintetében pedig a népszavazással érintett területtől eltérni nem lehet. Amennyiben a megállapodás nem jön létre, úgy bármelyik érintett önkormányzat keresete alapján a bíróság dönt.

Az **Alkotmánybíróság** rámutatott[96] arra, hogy a községek közigazgatási területének meghatározása érinti az állami területi beosztást is. A települési határok meghatározása nemcsak a települési önkormányzatok működési területének meghatározását jelenti, hanem egyúttal az állami szervek, bíróságok, ügyészségek, a területi államigazgatási szervek, valamint ezzel összefüggésben a politikai, társadalmi, gazdasági szervek működési területét is befolyásolja.

9.3. A TELEPÜLÉSEK EGYESÍTÉSE

A közigazgatással és annak részeként az önkormányzati igazgatással szemben **megnövekedett szakmai követelmények**, valamint a településfejlesztési célszerűségi, gazdaságossági szempontok a jövőben még inkább igénylik a települések közötti fokozottabb összefogást, együttműködést. Ennek megvalósulását ösztönzik a Kormánynak az igazgatási feladatok közös ellátását támogató intézkedései, továbbá az önkormányzati együttműködést segítő finanszírozási, pályázati rendszerei. A kisebb települések körében ezek a folyamatok elvezethetnek olyan helyi településfejlesztési filozófia létrejöttéhez, mely a települések életterének szélesítését, korszerűsítését, az önkormányzatok közötti együttműködés teljessé válását az elkülönült önálló települési lét és helyi önálló hatalomgyakorlás megszüntetésével, **az együttműködő települések teljes közjogi egyesítésével** kívánja magasabb szintre emelni. A törvényalkotó ennek jogi feltételeit **a települések egyesítése** területszervezési jogintézményének törvényi szabályozásával kívánta biztosítani (Mötv. 100. §).

Hangsúlyozni szükséges, hogy – szemben a rendszerváltoztatást megelőző időszak sajátosságaival – a települések egyesítésére **csak önkéntesen**, a választópolgárok hatalomgyakorlását megvalósító

96 66/2002. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2002., 376.

önkormányzati képviselő-testületek kezdeményezésére és csak egybeépült községek, valamint község és város között kerülhet sor. A törvényi feltételeknek való megfelelésről, a kezdeményezés érdemi indokairól (pl.: a településegyesítés céljairól, az érintett lakosságra és környezetére gyakorolt hatásairól, előnyeiről, esetleges hátrányairól, stb.) részletes **előterjesztést** kell készíteni. Ennek tartalmáról a helyi lakosságot, civil és más szervezeteket széles körben tájékoztatni szükséges. A társadalom demokratikus működésének alaptörvényi normáival és a konkrét törvényi rendelkezésekkel összhangban az önkormányzatok kezdeményezéséről helyi népszavazás útján kell kérni a településeken élő választópolgárok véleményét. Az egyesítés kezdeményezésekor – a Földrajzinév-bizottság véleményének beszerzését követően – javaslatot kell tenni az új település nevére.

A települések egyesítésének közjogi tartalma abban jelölhető meg, hogy az érintett települések egyesítésével egy új község jön létre, míg község várossal való egyesítésekor az új település megtartja a városi címet. A jogutód községet és a várost megilletik, illetve terhelik a korábbi önálló községek jogai és kötelezettségei. A települések közigazgatási területe egyesül. Az egyesített községek nevei településrész-névként maradnak fenn az utókor számára. Az új község neve utalhat a korábbi két település nevére, míg a város neve általában az egyesítés után is megmarad. Megjegyezzük, hogy a város nevének módosítása sem kizárt.

A települések egyesítésével kapcsolatos területszervezési eljárási rendre, valamint a döntés hatálybalépésére az általános szabályok érvényesek az Mötv. 100. §-ában és a Tszkr. 10. §-ában írt eltérésekkel.

9.4. A TERÜLETRÉSZ ÁTADÁSA

Az állam – miközben fenntartja az állami területi beosztása meghatározásának jogát – az Mötv. területszervezési fejezetében lehetőséget ad az önkormányzatoknak arra, hogy közigazgatási területükkel önállóan rendelkezhessenek. Ennek egyik jogintézménye **a területrész átadása,** melynek eredményeként az egyik önkormányzat a saját közigazgatási területéből egy meghatározott részt átenged a másik önkormányzat számára (Mötv. 101. §). Ennek eredményeként megszűnik e terület feletti közjogi rendelkezési jogosultsága.

E jogintézmény sajátossága tehát, hogy a területrész átadása **csak önkéntesen**, az érintett önkormányzatok kezdeményezésére és megállapodásának eredményeként történhet. Területátadás egyoldalú kikényszerítésére nincs mód. A területrész átadásához ugyanakkor nincs szükség központi állami szerv véleményére vagy jóváhagyására. Az átadás törvényi követelményeknek való megfelelését, az eljárás szabályszerűségét a törvényességi felügyeleti eljárás keretében a kormányhivatal ellenőrzi. A területrész átadást alapvető társadalmi, gazdasági, közigazgatás szervezési szükségszerűségek, vagy az előzőekkel összefüggő közvetlen lakossági igények motiválhatják. Ezek által indíttatva az érintett önkormányzat tesz javaslatot az átadandó területrész szerint határos önkormányzatnak a területrész átadására. Annak egyetértő nyilatkozata esetén kezdhető meg a döntéshozatal előkészítése, az eljárási cselekmények megtétele. Itt szükséges hangsúlyozni tehát, hogy nem kizárt a területrész átadásának lakossági „kezdeményezése". Figyelemmel azonban arra, hogy a törvény a kezdeményezés hatáskörét az önkormányzat képviselő-testületéhez telepítette, így csak a testület által elfogadott lakossági indítvány, vagy a testület működési rendje szerinti saját (például képviselői, bizottsági) indítvány elfogadása minősül közjogi szempontból **releváns területrész átadási kezdeményezésnek**.

Az érintett képviselő-testületek együttes ülésükön az egymással határos területrész átadásának, átvételének vagy cseréjének előkészítése érdekében legalább háromtagú **előkészítő bizottságot** hoznak létre, mely javaslatot tesz az átadandó területrész területére, az új közigazgatási határvonalra, a vagyon megosztására, a költségek viselésére, az átadás előnyeire, hátrányaira, a terület

infrastrukturális, szolgáltatási, vagyoni helyzetére (Mötv. 102. § (2) bekezdés, Tszkr. 11. § (2) bekezdés). A javaslat előkészítésekor figyelemmel kell lenni az Mötv. és Tszkr. általános rendelkezéseinek megtartására.

A bizottság javaslata alapján az érintett képviselő-testületek **előzetes megállapodást köthetnek** az átadandó területrész területéről és határairól, a vagyon megosztásáról.

A területrész átadással kapcsolatosan fentebb hangsúlyozott nagyfokú önkormányzati döntési önállóságnak azonban egy korlátját teremti meg a törvény. **Lakott területrész** esetén – figyelemmel a demokratikus önkormányzás, a lakossági érdekek képviseletének követelményeire – az ott lakó választópolgárok (helyi népszavazáson kinyilvánított) többségi támogatása szükséges a területrész átadásáról szóló megállapodáshoz (Mötv. 102. § (3) bekezdés). Nem fordulhat tehát elő, hogy az önkormányzat a választópolgárok lakóhelyéül szolgáló területrészt a megkérdezésük, tudtuk nélkül adja át más település önkormányzatának. A választópolgárok támogató egyetértésének hiányában az önkormányzatok közötti előzetes megállapodás nem mehet teljesedésbe. A helyi népszavazással kapcsolatosan még egy fontos körülményt kell kiemelni. Ebben az esetben – szemben az önálló község alakítás során tartandó helyi népszavazással – csak az átadandó településrészen élő választópolgárok jogosultak véleményt nyilvánítani.

A helyi népszavazást követő kilencven napon belül a képviselő-testületek az előzetes megállapodásnak megfelelően a területrész átadásáról részletes közigazgatási jogi megállapodást kötnek. Amennyiben erre valamely oknál fogva nem kerül sor, a törvény az **eljárás bírói útra terelésének** lehetőségével biztosít megoldást, az igény érvényesíthetőségével kapcsolatos garanciát. Az érintett képviselő-testület keresettel, közigazgatási perben a bíróságtól kérhet soron kívüli döntést a területrész átadása érdekében (Mötv. 102. § (4) bekezdés). Egyértelműen rendelkezik a törvény arra vonatkozóan is, hogy amennyiben a képviselő-testületek a lakott területrész átadásáról előzetes megállapodást kötöttek, és az átadással a területrész választópolgárainak többsége helyi népszavazáson egyetértett, úgy a területrész átadása nem tagadható meg.

A gyakorlatban előfordult olyan eset is, hogy a főváros határával közvetlenül érintkező kerületi önkormányzat a vele határos, már Pest vármegye területén lévő települési önkormányzattal szeretett volna néhány hektáros, nem lakott területet elcserélni, átadni. Ez érintette a főváros közigazgatási határát, illetve a vármegyehatárt is. A vármegyék határainak megváltozásáról, illetve a fővárosi kerületek kialakításáról kizárólag az Országgyűlés hozhat döntést (Mötv. 125. § (4) bekezdés). Ebben az esetben a két érintett önkormányzatnak lényegében azonos tartalmú határozatban szükséges döntenie arról, hogy megállapodnak az érintett területrész átadás-átvételéről. A határozatokba célszerű azt is belefoglalni, hogy megállapodásuk teljesüléséhez az Országgyűlés döntése szükséges. A területszervezési kezdeményezést (a határozatokat és esetleg rövid összefoglalását, indokolását az ügynek, kérve ebben az Országgyűlés pozitív döntését) a polgármester a kormányhivatal útján terjesztheti fel a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszterhez. Az is lényeges, hogy ehhez csatolni kell az érintett vármegyei közgyűlés, (a jelzett esetben a Pest Vármegyei Közgyűlés) előzetesen kikért véleményét illetve amennyiben a kezdeményezés a főváros közigazgatási határát is érinti, a Fővárosi Közgyűlés véleményét is (hiszen a főváros határa is változna, és a főváros területi önkormányzat is egyben). A közigazgatási területet érintő kezdeményezéshez be kell szerezni a fővárosi és vármegyei kormányhivatal ingatlanügyi hatóságaként eljáró járási (fővárosi kerületi) hivatal által a közigazgatási területről szolgáltatott harminc napnál nem régebbi hiteles térképmásolatát, a földkönyvi adatok alapján készített területi összesítőt, továbbá a határvonal-leírást. A Kormány, valamint a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter a kezdeményezést az Országgyűlésnek nyújtja be. A területcsere esetében, annak Országgyűlés általi

jóváhagyása – vagyis a kérdéses területrészek átcsatolása – esetén a Budapest főváros közigazgatási területéről és kerületi beosztásáról szóló 1994. évi XLIII. törvény **(a továbbiakban: Bptv.)** módosítása is szükséges.

9.5. A TELEPÜLÉS VÁRMEGYÉK KÖZÖTTI ÁTCSATOLÁSA

A területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint területi koordinációs feladatokat ellátó területi önkormányzás közigazgatási területi egységeit **a vármegyék** jelentik. A vármegyékhez tartozó települések felsorolását a Központi Statisztikai Hivatal hivatalos helységnévtára tartalmazza. A társadalom átalakulásának folyamatában megjelenő térségi fejlesztési törekvések és az ezzel összefüggő infrastrukturális, valamint szolgáltatási rendszer módosulások eredményeként a korábban kialakult területi igazgatási rendszer változását is indukáló új körülmények jelentkezhetnek. Ezek közös jellemzője, hogy mára már a vármegyék határainak „átlépésével" fejtik ki hatásukat, megbontva ezzel a közigazgatási és az egyéb ellátó rendszerek korábban kialakított egységét. Az így létrejött diszharmónia megszüntetésének, **a közigazgatási és egyéb rendszerek összehangolt működése helyreállításának egyik eszközeként** szabályozza a törvény a **települések vármegyék közötti átcsatolásának** területszervezési jogintézményét (Mötv. 103. §).

Sajátossága e jogintézménynek, hogy csak a vármegyehatár menti települések kérhetik átcsatolásukat a szomszédos vármegyéhez. A **kezdeményezés hatásköre** ez esetben is a település önkormányzatának képviselő-testületét illeti meg. Tekintettel arra, hogy az átcsatolás általános esetben a település egész közigazgatási területét, valamennyi lakosát érinti, ezért a jogalkotó garanciális elemként előírta, hogy az átcsatolás kezdeményezése csak minősített többségű testületi döntéssel történhet, valamint a kezdeményezéssel kapcsolatban helyi népszavazást kell elrendelni. Érvényes és eredményes, a kezdeményezéssel egyet nem értő népszavazás az Országgyűlést a döntéshozatalában nem köti. Kivételes esetben, amennyiben azt mesterséges vagy természetes határvonal (folyó, közút, vasúti pálya) indokolja, a vármegyehatár előzőektől eltérő kialakítására is lehetőséget ad a törvény (Mötv. 103. § (2) bekezdés).

Annak érdekében, hogy a helyi kezdeményezést, lakossági véleményalkotást és a legfőbb népképviseleti szerv döntését kellő információk alapozzák meg, az indítványt részletes előterjesztéssel szükséges alátámasztani. Ennek fő tartalmi elemeire a Tszkr. 12. §-a tartalmaz útmutatást. A kezdeményezésben be kell mutatni, hogy az átcsatolás milyen előnyökkel jár a közigazgatási, igazságügyi szolgáltatások, az alapellátást meghaladó közszolgáltatások, a munkaerő-piaci helyzet, foglalkoztatás tekintetében. Különösen fontos annak ismertetése, hogy az átcsatolásra kerülő településnek a másik vármegyében milyen fejlődési lehetőségei vannak, a települési programok miként csatlakoztathatók a fogadó vármegye területfejlesztési célkitűzéseihez. Ki kell térni továbbá minden olyan körülményre, mely meggyőzően bizonyítja, hogy az átcsatolás a településen élők számára előnyös, a település igazgatási és egyéb ellátó rendszerei zökkenők nélkül kapcsolódhatnak a fogadó vármegye meglévő rendszereihez. A kezdeményezés térségi rendszerben való elhelyeződésének vizsgálata, valamint az érintett vármegyék ellátó rendszereinek a település átcsatolására felkészülése érdekében a kezdeményezésről az érintett vármegyei önkormányzatok közgyűlései, az erre irányuló kezdeményezésnek a helyi önkormányzattól történő megérkezését követő ülésükön, de legkésőbb hatvan napon belül állást foglalnak.

9.6. A VÁROSSÁ NYILVÁNÍTÁS

A **várossá nyilvánítás közjogi tartalma** az Mötv. 21. § és 104. §-ának rendelkezéseiből határozható meg. Eszerint az a már önálló helyi hatalomgyakorlásra, önkormányzásra jogosult községi

önkormányzatnak olyan elismerő cím adományozása közjogi aktussal – köztársasági elnöki döntéssel –, mely eredményeként a település típusának változására kerül sor, és amelyre tekintettel a település helyi önkormányzatának feladat-ellátási kötelezettsége kibővül. (A járásszékhely városi, valamint a városi önkormányzat – a törvényben meghatározottak szerint – olyan közszolgáltatásokat lát el, amelyeket saját területén és vonzáskörzetében, vagy a járás egész területén gazdaságosan, hatékonyan és a szakmai szabályok előírásainak megfelelően képes biztosítani.)

Ilyen megközelítésből álláspontunk szerint e jogintézmény nem minősül közigazgatási értelemben vett területszervezési intézkedésnek, mivel az adományozás ugyan településtípus szerinti státusváltozást eredményez, de közigazgatási területváltozás nem következik be, illetve a település önkormányzáshoz való jogának módosulására (keletkezésére, megszűnésére) sem kerül sor. A városi cím adományozásának feltételei ugyanakkor szorosan kapcsolódnak a községi státusban lévő település helyi társadalom számára biztosított létfeltételei minőségváltásához, e terület pozitív eredményeihez, továbbá a település térségi szerepének kiteljesedéséhez. A cím adományozásának eljárási sajátossága, hogy arra közjogi döntéshozatali eljárás keretében kerül sor. Mindezekre tekintettel a jogalkotó e jogintézmény **szabályozását is a területszervezési fejezetben tartotta indokoltnak elvégezni.**

A várossá nyilvánítás **kezdeményezésének hatásköre** a községi önkormányzat képviselő-testületét illeti meg. A kezdeményezéshez a törvény nem ír elő helyi népszavazás útján történő lakossági véleményalkotást, figyelemmel arra, hogy a cím adományozása nem érinti a helyi hatalomgyakorláshoz kapcsolódó alapvető jogokat.

A törvény a várossá nyilvánításnak csak a **legalapvetőbb feltételeit** határozza meg (Mötv. 104. § (1) bekezdés). A kezdeményező község önkormányzatának térségi szerepet kell betöltenie, valamint elvárás, hogy a település fejlettsége érje el az átlagos városi szintet. A jogalkotó célja egyértelműen annak elérése, hogy a városhálózat olyan újabb tagokkal bővüljön – szemben egyes korábbi cím-adományozásokkal –, melyek fejlettsége a városi funkciók valós ellátását biztosítja, és a települési környezetüket érintő szerepvállalásuk képes érdemben kitölteni a városhiányos térségekben meglévő űrt. Az új város legyen képes a saját fejlődésében meglévő dinamizmus megtartására, valamint ellátó, koordinációs funkciói érdemi betöltésével egy prosperáló térségi fejlődéshez tudjon további impulzusokat adni.

A bírálati eljárás tartalmi és eljárási követelményeit a Tszkr. 13. §-ában szabályozza. Előírja, hogy a kezdeményező **részletes értékelésben** mutassa be a község fejlettségét, térségi szerepét a kormányrendeletben írt tartalmi szempontok alapján. Mindezzel a jogalkotó azt kívánta érzékeltetni, hogy nem elegendő csak bizonyos egzaktan mérhető mutatókkal (pl. a kiépített utak kilométerével, lakóházak számával, stb.) igazolni a település fejlettségét. Ennél lényegesen többet vár el a cím elnyeréséhez. Egy polgáriasult, városias helyi társadalmi működés szemléltetése a célja. Olyan magas szintű helyi társadalmi életminőség meggyőző igazolása szükséges, melyből egyértelműen következik, hogy a város képes kisugárzó hatást gyakorolni vonzástérsége fejlődésére is. Annak bemutatását is elrendeli, hogy a település várossá nyilvánítása esetén képes ellátni a városi önkormányzatok és szerveik részére előírt kötelezettségeket, és biztosítani tudja mindennek szervezeti és személyi feltételeit.

A várossá nyilvánítási **kezdeményezés alapos szakmai értékelése** érdekében a törvény szakértőkből álló bizottság létrehozásának kötelezettségét írja elő. A miniszter a tudomány és gyakorlat szakemberei, valamint az országos érdekszövetségek képviselői közül – maximum hét tagú – bizottságot kér fel a benyújtott kezdeményezések értékelésére. A bizottság véleményét figyelembe véve a miniszter június 30-ig tesz javaslatot a köztársasági elnöknek azokra a községekre, melyek várossá nyilvánítását indokoltnak tartja. A **köztársasági elnök** a javaslat alapján dönt arról, hogy mely községeknek adományoz városi címet. A döntéshozatal korlátja, hogy csak a miniszter által javasolt

községek nyilváníthatók várossá. A javasoltnál kevesebb cím adományozása azonban nem törvénysértő. A köztársasági elnök a döntését indokolni nem köteles. A határozat a Magyar Közlönyben való közzététellel lép hatályba. A miniszter a várossá nyilvánított községek, illetve a sikertelenül pályázó települések polgármestereit a jogszabályban írt határidőben tájékoztatja a döntésről. A törvény a városi cím adományozás jogi jellegére tekintettel utóbbiak esetében formális miniszteri döntéshozatalt nem írt elő, továbbá **jogorvoslati lehetőséget sem biztosít.** A várossá nyilvánítás ugyanis nem alkotmányos joga a kezdeményező községnek. A jogszabály arra ad lehetőséget számukra, hogy amennyiben a hiányosságokat megszüntették, az ezt követő év – kivéve az önkormányzati választás évét – január 31-ig a **korábbi felterjesztés kiegészítésével ismételten kezdeményezhetik** a településük várossá nyilvánítását.

9.7. A FŐVÁROSI KERÜLET LÉTREHOZÁSA, A KERÜLETI HATÁROK MEGVÁLTOZTATÁSA

Amint arról az Mötv. 3. § (2) bekezdése rendelkezik, a **fővárosi kerületekben települési önkormányzatok** működnek. Esetükben is érvényesülnek ezért a területszervezés általános anyagi jogi és eljárási szabályai az e cím alatt írt esetleges eltérésekkel (Tszkr. 16. §). Sajátossága ugyanakkor a kerületekkel kapcsolatos területszervezési intézkedéseknek, hogy a kerületek beosztását, területük változását érintő döntések esetén minden esetben módosítani szükséges Bptv.-t is.

A **területszervezés** különböző – az előzőekben már tárgyalt – intézkedés típusait a **kerületek elhelyezkedésének sajátosságaira is figyelemmel** szükséges alkalmazni. A belső – a főváros határával nem érintkező – kerületek esetében például nem alkalmazható az önálló község alakítás, mivel területük összességében, részleteiben nem felel a törvényben előírt követelményeknek. Ugyanakkor a külső – a főváros határával érintkező – kerületek esetében már előfordulhatnak olyan építészeti, földrajzi elkülönültségnek megfelelő településrészek, melyek lakossága akár eredménnyel kezdeményezhetné a településrész kiválással történő önálló község alakítást.

A **kerületi tagozódás megváltoztatása** (kerületlétesítés, megszüntetés) kezdeményezésének hatáskörével a jogalkotó a kerületi önkormányzat képviselő-testületét ruházta fel. A demokratikus helyi hatalomgyakorlás követelményeivel összhangban azonban minden ilyen kezdeményezés kapcsán helyi népszavazás útján kérni kell az érintett lakosság véleményét. A kerületi tagozódás megváltoztatása általában több kerület közigazgatási területét érinti, így ezek képviselő-testületeinek véleményét is be kell szerezni a javaslathoz. Tekintettel arra, hogy a főváros igazgatási és ellátó rendszerei a kerületi határokon átnyúló területbeosztás szerint (akár több kerület közigazgatási területét is átfogva) működnek, ezért kerület megszüntetésekor, vagy új kerület létrehozásakor e rendszerek módosításának szükségességére, ellátási felelősségük változására is figyelemmel kell lenni. A törvény ezért előírja, hogy a kezdeményezést véleményeztetni kell a főváros egésze tekintetében területi önkormányzat szerepkörét betöltő Fővárosi Közgyűléssel.

A kerületek gazdasági, építészeti, infrastrukturális fejlődése, helyi társadalmának változása megteremtheti a lehetőségét és igényét a kerületek egymás közti határai változtatásának. **Kerület területrészének más kerülethez csatolása kezdeményezése** – hasonlóan az egyéb települések területrészeinek átcsatolásához – szintén a kerületi képviselő-testület hatásköre. Lakott területrész átadása esetén ez esetben is biztosítani kell, hogy az átcsatolással érintett lakosság helyi népszavazáson véleményt mondhasson a kezdeményezésről. A kerületi határok ilyen módosításához szintén kérni kell a Fővárosi Közgyűlés állásfoglalását.

Külső kerületek esetén a törvény lehetővé teszi a **kerület fővárosból történő kiválását** és önálló településsé nyilvánítását, továbbá a **kerülettel határos település csatlakozását** ilyen kerülethez.

Hangsúlyozni kell azonban, hogy mindkét esetben körültekintően szükséges vizsgálni a kerületek, valamint a kerület és településrésze földrajzi, építészeti elkülönültségét, illetve a kerület és a csatlakozást kezdeményező település egybeépültségének kérdését. E jogintézmények alkalmazásakor kerületek vonatkozásában is érvényesülnie kell a törvény által előírt követelményeknek.

Mivel a főváros határát érintő területszervezési intézkedés egyben érinti a fővárossal szomszédos vármegye közigazgatási határát is, ezért a törvény okszerű követelményként előírja, hogy minden ilyen esetben a változással érintett határos **vármegyei önkormányzat közgyűlésének véleményével nyújtható be** a javaslat az Országgyűléshez.

Az ország közigazgatási területi tagozódásának meghatározásával kapcsolatos állami főhatalom érvényesülésére, valamint a fővárosnak az ország társadalmi, gazdasági életében, valamint közigazgatásában betöltött kitüntetett szerepére tekintettel az Mötv. akként rendelkezik, hogy a főváros közigazgatási területének alakításával kapcsolatos területszervezési hatáskörök esetében **a kezdeményezés jogosultsága a Kormányt is megilleti.** Amennyiben él e jogosítványával, és a törvény a területszervezési intézkedéssel összefüggően helyi népszavazás megtartását írja elő, úgy ennek elrendelése az érintett települési önkormányzat feladata, míg az ezzel felmerülő költségek a központi költségvetést terhelik.

10. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A KÖZPONTI ÁLLAMI SZERVEK KAPCSOLATRENDSZERE

10.1. AZ ORSZÁGGYŰLÉS ÉS A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK

A helyi önkormányzatok működése a társadalom életének szervezését végző államszervezet tevékenységének részeként jelenik meg. E körülményre tekintettel értelmezhető a helyi önkormányzatok és az állami szervek kapcsolatrendszere. Az Mötv. külön fejezete tartalmazza a helyi önkormányzatok és a központi állami szervek kapcsolatának sajátosságait, konkrét szabályait. Vizsgálva e kapcsolatrendszert, abból szükséges kiindulni, hogy az Mötv. által nevesített központi szervek mely funkciókat töltik be az állam életében, és e funkciók milyen módon határozzák meg az önkormányzatok működését, a velük létrejövő kapcsolatokat. Az állami szerveket megillető konkrét feladat- és hatáskörök gyakorlása mennyiben van hatással a helyi önkormányzatok tevékenységére.

Az Alaptörvény Országgyűlésre vonatkozó fejezetének 1. cikk (1) bekezdése deklarálja, hogy **Magyarország legfőbb népképviseleti szerve az Országgyűlés**. E státusára tekintettel az Alaptörvény az Országgyűlést hatalmazza fel mindazokkal a jogosítványokkal, melyek gyakorlásával e szerv **a helyi önkormányzás alkotmányos környezetét kitölti, és meghatározza a helyi önkormányzatok működésének általános és konkrét hatásköri kereteit.**

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 állami szervezet részeként tevékenykedő **helyi önkormányzatok rendezett működése tekintetében különös jelentőséggel bírnak.** Felhatalmazza a törvényalkotás, a központi költségvetés elfogadásának, jóváhagyásának és annak végrehajtása irányításának hatáskörével. Az önkormányzatok rendezett működésének biztosítása érdekében már az Alaptörvényben is nevesített országgyűlési jogkör az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlatása.

A fenti alkotmányos rendező elveknek megfelelően az Országgyűlés sarkalatos törvényben – az Mötv.-ben – szabályozza a helyi önkormányzatok működésének kérdéseit. Az Mötv. a helyi önkormányzatok központi állami szervekkel való kapcsolatrendszerének szabályozását tartalmazó VII. fejezetében tovább konkretizálja az Országgyűlésnek az önkormányzatok működését meghatározó legfőbb állami közhatalmi szerepét, annak elemeit. Az Mötv. 125. § (1) bekezdése szerint: „Az Országgyűlés

törvényben szabályozza a helyi önkormányzatok **jogállását, feladat- és hatásköreit**, a kötelezően ellátandó feladatait, kötelező szervtípusait, működésének garanciáit, anyagi eszközeit és gazdálkodásának alapvető szabályait." (Itt is utalnunk kell arra, hogy az Mötv. a 145. §-ában határozza meg, hogy a törvény mely rendelkezései minősülnek sarkalatosnak.) Az előző fejezetek mindezek konkrét tartalmát már részletesen tárgyalták.

Ugyancsak bővebb kifejtés nélkül tartjuk megemlítendőnek az **Országgyűlés egyes területszervezési hatásköreit,** mivel e jogintézmények anyagi jogi és eljárási szabályait a kiadvány előző fejezete ismertette. Azt azonban itt is hangsúlyoznunk kell, hogy az ország közigazgatási területi tagozódásának meghatározása az állami szuverenitáshoz kapcsolódó alapvető alkotmányos jog, melynek hatáskörével az Alaptörvény és az Mötv. az legfőbb állami közjogi hatalom birtokosát, az Országgyűlést ruházza fel. „Az Országgyűlés dönt az állam területi tagozódásáról, továbbá – az érintett önkormányzatok véleményének kikérése után – a vármegyék összevonásáról, szétválasztásáról, határainak megváltoztatásáról, elnevezéséről és székhelyéről, valamint a fővárosi kerületek kialakításáról." (Mötv. 125. § (4) bekezdés). Az előbb hivatkozott hatáskörei közül két kérdést azonban külön kiemelve szükséges itt említenünk.

Az **állam területi tagozódásáról** az Országgyűlés a Magyar Köztársaság megyéiről, a megyék nevéről és székhelyéről szóló 67/1990.(VIII.14.) OGY határozatában döntött. Ebben kimondta, hogy a vármegyék területét az országgyűlési határozat elfogadásakor meglévő területük szerint határozza meg. A vármegyék területének leírását, a vármegyékhez tartozó településeket a Magyarország Helységnévtára tartalmazza, melyet a Központi Statisztikai Hivatal vezet (ennek adattartalma teljes körűen nyilvános).

Az Országgyűlés az Alaptörvényben rendelkezik továbbá az ország fővárosáról. Az Alapvetés F) cikkének rendelkezése kimondja, hogy **„Magyarország fővárosa Budapest".** Az Mötv. 22. § (3) bekezdése szerint „a fővárosi önkormányzat olyan önkormányzat, amely a települési és a területi önkormányzat feladat- és hatásköreit is ellátja". A (4) bekezdés pedig meghatározza, hogy „a főváros területe kerületekre, valamint a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott Margitszigetre tagozódik". Az Országgyűlés a főváros közigazgatási területéről és a kerületek felosztásáról a **Bptv.-ben** rendelkezik. Ebben – az utcák és házszámok megjelölésével – pontos leírását adja az egyes kerületek területének, míg római számmal megjelölt sorszámozással a kerületek beosztásának. A Bptv. 2. § (2) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján a fővárosi kerület elnevezését a kerület képviselő-testülete az SZMSZ-ben határozza meg.

A jogalkotó az Alaptörvény és az Mötv. rendelkezéseivel teremti meg a helyi önkormányzatok demokratikus, Alaptörvény szerinti működésének garanciális elemeit. Közülük kivételes, legvégső biztosítékként, az önkormányzati közhatalom gyakorlás legsúlyosabb korlátját jelentő jogintézményként mind az Alaptörvény 35. cikk. (5) bekezdése, mind pedig arra figyelemmel az Mötv. az **alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlatásának** jogkörével ruházza fel az Országgyűlést. (Mötv. 125. § (2) bekezdés). Ennek jogelvi alapját az adja, hogy az állam e hatáskör gyakorlásakor a választópolgárok által választott, és így az őket megillető helyi közhatalom gyakorlás jogával felhatalmazott képviselő-testületet oszlatja fel, számára ezzel megtiltva az önkormányzati hatáskörök gyakorlását. Az önkormányzati működés e legsúlyosabb jogkövetkezményével járó központi állami hatáskör gyakorlásának jogával ezért csak az állami főhatalmat birtokló népképviseleti szerv ruházható fel.

Az önkormányzatok és az állam központi szervei kapcsolatrendszerében ugyancsak fontos szereppel bír az Mötv.-ben külön nevesített másik közhatalmi tényező, **a köztársasági elnök**. Az **Alaptörvény** államról szóló 9. cikke az elnök számára oly hatásköröket jelöl meg, melyek gyakorlásával ugyancsak érdemben **befolyásolhatja a helyi önkormányzatok működését**. Ilyen hatáskörökként

említhetők többek között: őrködik az államszervezet demokratikus működése felett; törvényt kezdeményezhet; az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak; kitűzi a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását; dönt a hatáskörébe tartozó területszervezési ügyekben.

Az **Mötv.** az államszervezet működési rendszerének elveivel összhangban és figyelemmel az önkormányzatok működésének egyéb szabályaira, **a köztársasági elnöknek további feladat- és hatásköröket is meghatároz.** Az Mötv. 126. § a) pontja a köztársasági elnököt a következő **területszervezési hatáskörök** gyakorlásának jogával hatalmazza fel: „dönt az érintett helyi önkormányzatok kezdeményezésére – az ország területének közigazgatási tagozódásával, valamint területszervezéssel kapcsolatosan előkészített – városi cím adományozásáról, továbbá a község alakításáról, egyesítéséről, a községegyesítés megszüntetéséről, a város, község elnevezéséről." E – korábbiakban részletesen tárgyalt – hatáskörök itt kiemelendő sajátosságai, hogy a kezdeményező érintett településrész választópolgári közösségének helyi önkormányzáshoz való jogának megadásával, vagy adott település közjogi jogállásának módosulásával, továbbá a települési jogálláshoz kapcsolódó egyéb jog (névviselés) változásával összefüggő közhatalmi döntési jogosítottságot jelentenek. Hangsúlyoznunk kell azt is, hogy a köztársasági elnöki területszervezési hatáskörök gyakorlására csak a helyi társadalom választópolgárainak, vagy az önkormányzat képviselő-testületének kezdeményezésre kerülhet sor. Eltérően az Országgyűlés egyes területszervezési hatásköreinek (például vármegye határának módosítása, vármegye megszüntetése) gyakorlásától, mely kormányzati kezdeményezésre is történhet.

A köztársasági elnöknek az Alaptörvényben (9. cikk 1. bekezdés) meghatározott azon feladatából eredően, mely szerint **őrködik az államszervezet demokratikus működése felett**, az Mötv az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület **feloszlatásával** összefüggően fontos operatív jellegű hatáskört ad. A már hivatkozott 126. § b) pontja szerint: „megbízza az illetékes kormányhivatal vezetőjét – ha az Országgyűlés a helyi képviselő-testületet feloszlatja –, 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 kormányhivatal vezetője e minőségében nem a törvényességi felügyeleti hatáskörében, hanem az Mötv.-ben külön nevesített hatáskörben jár el. Döntéseiért munkajogi, egyben politikai felelősséggel tartozik.

A köztársasági elnök – ugyancsak Alaptörvényben nevesített – hatásköre **a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának kiírása.** (Alaptörvény 9. cikk. (3) bekezdés e) pont). A demokratikus hatalomgyakorlás elveivel összhangban a helyi önkormányzatok képviselő-testületei a megválasztásukat követően csak az Alaptörvényben meghatározott időtartamban – a 2014. évi általános választástól öt éves ciklusban – végezhetik a helyi közhatalom gyakorlását. A képviselő-testületek megújításával kapcsolatosan az Alaptörvény azt a követelményt határozza meg a köztársasági elnöknek, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek előző általános választását követő ötödik év április, május, június vagy július hónapjában, az európai parlamenti képviselők választásával egyidejűleg kell megtartani. (Alaptörvény 35. cikk. (2) bekezdés).

Az Mötv. ugyan részletező szabályt nem tartalmaz erre vonatkozóan, de megemlítendő még a köztársasági elnöknek a **különleges jogrendet érintő döntések hozatalára** vonatkozó hatásköre (Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés f) pont). E tárgyú döntése esetén az államszervezet Alaptörvényben és külön jogszabályokban írt működési rendje lép életbe, mely a helyi önkormányzatok tevékenységét, működését is meghatározza, a létrejött sajátos körülményekhez igazítja.

10.2. A KORMÁNY ÉS A KORMÁNY TAGJAI

Az alaptörvényi elhatárolás (Alaptörvény 15. cikk) szerint az állami végrehajtó hatalom általános, egyben a közigazgatás legfőbb szerveként tevékenykedő **Kormány** és az önkormányzatok kapcsolatrendszere a társadalom legszélesebb működését fogja át. Ennek fő irányait korábban a Kormányprogram, napjainkban az egyes szakpolitikákat lebontó kormányprogramok, míg a Kormány általános politikáját a miniszterelnök határozza meg. Az önkormányzatok által ellátott tevékenységi területek jogszabályi hátterének központi szervek által történő meghatározása körében a Kormány törvényben nem szabályozott tárgykörben, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján **rendeletet alkot**, továbbá a miniszterek az ágazati felelősségi körüknek – a Kormány általános politikájának – megfelelően rendeletben határozzák meg az egyes ágazati tevékenységi területek ellátásának részletes tartalmát, szabályait. A Kormány fontos **előkészítő szerepet tölt be** az önkormányzatok feladat- és hatásköreit, működésük szervezeti és anyagi feltételeit érintő országgyűlési jogalkotási tevékenységet illetően.

Alaptörvényi felhatalmazás, valamint az Mötv. 127. §-ában kapott feladata szerint „a Kormány a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter irányításával, a kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok **törvényességi felügyeletét**." Ennek részletes szabályait az Mötv. külön alcímének rendelkezései tartalmazzák, melynek bővebb kifejtésére e könyv külön fejezetében kerül sor.

A kormány tagjaként a **miniszter** közreműködik az **állami végrehajtó hatalom érvényre juttatásában**, az ezzel kapcsolatos feladatok végrehajtásában. A helyi önkormányzatokat érintő feladatkörében eljárva (Mötv. 130. §) valamennyi miniszter kidolgozza az ágazatpolitikai célkitűzéseket, melyekről a helyi önkormányzatokat tájékoztatja. Meghatározza az önkormányzatok tisztségviselői, jegyzője által ellátott államigazgatási feladatok szakmai szabályait, továbbá szabályozza a helyi önkormányzatok által fenntartott intézmények működésének szakmai követelményeit. Mindezek érvényesülése érdekében ágazati feladatai körében adatkérési és ellenőrzési hatáskörrel rendelkezik. Az adatkérés eszköze az ágazati felelősség érvényre juttatását szolgálja, figyelemmel arra, hogy számos szakmai feladatot a helyi önkormányzatok látnak el az ágazati törvényekben meghatározottak szerint. Az ellenőrzés során tett megállapításokról a miniszter köteles a helyi önkormányzatot tájékoztatni. Szükségesnek tartjuk kiemelni, hogy a fentiekben megjelölt jogosítványok az ágazati minisztert illetik meg, kizárólag az ágazati miniszter jogosult például feladatkörében eljárva a helyi önkormányzattól adatot kérni. A helyi önkormányzatok számára meghatározott hatáskörök tekintetében az a miniszter tekintendő ágazati miniszternek, amely a hatáskört megállapító törvény előkészítésért felelős a kormányzati munkamegosztásban. Itt indokolt utalni arra, hogy 2023. január 1-jével kiegészült az Mötv. és a 129/A. § meghatározza, hogy az egészségügyért felelős miniszter feladatkörében eljárva a járóbeteg-szakellátás tekintetében milyen adatokat, információkat kérhet a helyi önkormányzatoktól, illetve e körben jogosult az adatok kezelésére is.

A kormány tagjai közül 2024. január 1-jétől a közigazgatási és területfejlesztési miniszter az előbbiekben említett általános miniszteri feladatkörén túl két külön nevesített **tevékenységi területe szerint** vesz részt a helyi önkormányzatok működésének állami irányító munkájában. Az Mötv. 128. §-a szerint a helyi **önkormányzatokért felelős miniszter** általános jelleggel közreműködik a helyi önkormányzatok működését érintő jogszabályok előkészítésében. E tevékenysége kettős tartalmat hordoz. Egyfelől előkészíti a saját kezdeményezésű e tárgyú jogszabályokat, valamint a kormányzati ágazati koordinációs rendszeren belül folyamatosan figyelemmel kíséri az ágazati minisztériumok önkormányzatokat érintő jogalkotásának előkészítő munkáit. Koordinációs tevékenységet végez az önkormányzati településfejlesztés, gazdálkodás, valamint egyes adatbázisokkal kapcsolatos

kormányzati feladatok ellátása során. A miniszter közreműködik az önkormányzati gazdálkodási fegyelem erősítése érdekében egyes kormányzati hozzájárulást igénylő hitelfelvételekhez szükséges döntések előkészítésében. A gazdasági fejezetnél tárgyaltak szerint különösen fontos szerepet tölt be az uniós támogatások felhasználásának figyelemmel kísérésében, a vállalt önkormányzati kötelezettségek teljesülésének veszélyeztetése esetén a szükséges kormányzati intézkedések kezdeményezésében. Feladatkörének ellátásával összefüggően ugyan közvetett módon – az államháztartásért felelős miniszter útján – a kincstár önkormányzatok gazdálkodását érintő ellenőrzését kezdeményezheti. Továbbá az önkormányzatok finanszírozásának figyelemmel kísérése érdekében jogosult az államháztartás önkormányzati alrendszerének adatait megismerni. A miniszternek az előbbiekben ismertetettek szerint tehát az **önkormányzatok tevékenységét illetően kormányzaton belüli általános képviseleti szerepe van.** A központi kormányzati feladatok részletes elhatárolása során a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022.(V.24.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Statútum rend.) 2024. január 1-jétől hatályos szabályozása szerint a helyi önkormányzatok működéséért való általános felelősség hatásköre a **belügyminiszter helyett a közigazgatási és területfejlesztési miniszter számára került meghatározásra.** Ennek tartalma az Mötv. hivatkozott rendelkezéseivel összhangban értelmezhető. Az önkormányzatokért felelős miniszter számára – a gyakori félreértésekkel szemben – a vonatkozó jogszabályok nem határoztak meg az önkormányzatok képviselő-testületei, ezek szervei (tisztségviselői) működésével, döntéseivel, intézkedéseivel, továbbá az egyedi hatósági ügyekben hozott határozatokkal, vagy az önkormányzatokhoz benyújtott panaszokkal, közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos felülvizsgálati hatáskört. Nem avatkozhat be továbbá az önkormányzatok polgári jogi ügyleteibe, illetve nem vizsgálhatja a bíróságok előtt folyamatban lévő, vagy általuk már elbírált ügyeket, továbbá a rendőri, ügyészi szervek által büntető ügyekben folytatott eljárást.

Az Mötv. 129. §-ában a **helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszterként** nevesített kormánytag – a miniszterelnökséget vezető miniszter helyett ugyancsak 2024. január 1-jétől a közigazgatási és területfejlesztési miniszter–irányítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét, melyet a vármegyei kormányhivatalok látnak el. Ezen általános jellegű tevékenységi körén túl az Mötv. olyan további konkrét hatásköröket is megjelöl számára, mint, annak kezdeményezése a Kormánynál, hogy az Alaptörvénnyel-ellentétesen működő önkormányzatok feloszlatását indítványozza az Országgyűlésnél. Feladatai közé tartozik továbbá az Országgyűlés és a köztársasági elnök hatáskörébe tartozó területszervezési döntések előkészítése, valamint kezdeményezés a Kormánynál annak indítványozására, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját.

10.3. AZ ÖNKORMÁNYZATI ÉRDEKKÉPVISELETI SZERVEK

A rendszerváltoztatást követően a helyi önkormányzatok érdekeik közös megjelenítésére, képviseletére létrehozták érdekképviseleti szerveiket. A központi állami szervek és az országos önkormányzati érdekszövetségek közötti egyeztetés fórumaként működött a 2007-ben létrehozott Kormány - Önkormányzatok Egyeztető Fóruma. Az Mötv. rendezettebb képviseleti viszonyokat kívánt kialakítani a Kormány és az érdekképviseleti szövetségek kapcsolatrendszerében. Ennek érdekében meghatározta (Mötv. 131. § (2) bekezdés), hogy azokat a szervezeteket kell országos önkormányzati érdekképviseleti szervezeteknek tekinteni, amelyek közül:

a) a vármegyei önkormányzatok érdekképviseletét ellátó szövetségnek legalább tizenhárom tagja vármegyei önkormányzat;
b) a megyei jogú városok érdekképviseletét ellátó szövetségnek legalább tizenöt tagja megyei jogú város önkormányzata;

c) a fővárosi önkormányzat érdekképviseletét ellátó szövetségnek legalább tizenöt tagja fővárosi kerületi önkormányzat;
d) a városi és a járásszékhely városi önkormányzatok érdekképviseletét ellátó szövetségnek tagja az ilyen szerepet betöltő önkormányzatok több mint 50%-a, és a tagságon belül a járásszékhely városi önkormányzatok több mint 50%-a, továbbá
e) minden más olyan önkormányzati érdekképviseleti szervezet (szövetség), amelynek tagja legalább négyszáz helyi önkormányzat, és legalább tizenegy területi (vármegyei) szervezetük működik.

Az Mötv. ugyanakkor rögzítette, hogy az arányszámok számításánál egy helyi önkormányzatot, csak egy érdekszövetség tagjaként lehet figyelembe venni. Azon szervezetek elnökei tagjai az Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Tanácsának (ÖNET) – a Kormány mellett működő javaslattevő, tanácsadó, konzultatív testületnek –, amelyek az ismertetett törvényi kritériumoknak megfelelnek. Az országos érdekképviseleti szervezetek elnökei mellett az ÖNET tagjait kormányhatározat nevesíti[97], az elnöki teendőket a helyi önkormányzatokért felelős miniszter látja el. Feladat- és hatáskörei közül kiemelendő az önkormányzati rendszert, a helyi önkormányzatok által ellátott közszolgáltatásokat érintő stratégiai és költségvetési kérdésekről folytatott konzultáció, emellett javaslatokat tehetnek a Kormánynak (pl. a jogalkotási kérdésekben).

11. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELETE

11.1. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELETÉNEK ÁLTALÁNOS SZABÁLYAI

Az Alaptörvény és az Mötv. hatálybalépésével a korábbi törvényességi ellenőrzési rendszert felváltotta a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeleti rendszer, amely a korábbihoz képest jóval szélesebb körű eszköztárat biztosít a felügyeletet ellátó szervek számára (intézkedési jogosultság, szankcionálás, stb.). A törvényességi felügyelet azonban nem korlátlan, ugyanis a felügyelet csupán jogszerűségi vizsgálatra terjedhet ki, célszerűségi, hatékonysági, gazdaságossági szempontú vizsgálatra ezen eljárás keretében nincs lehetőség.

Az Alaptörvény értelmében **a Kormány a fővárosi és vármegyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét**.

Az Mötv. 132. § (2) bekezdése értelmében a törvényességi felügyelet **célja** a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, vármegyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője (a továbbiakban: érintett) működése jogszerűségének biztosítása. A törvényességi felügyelet **tárgyának** meghatározásánál (Mötv. 132. § (3) bekezdés) a jogalkotó a működés jogszerűségének vizsgálata mellett rögzíti a döntéshozatali eljárás, döntés (rendelet, határozat), valamint a jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladat-ellátási (közszolgáltatási) kötelezettség teljesítésének vizsgálatát is. Átruházott hatáskörben hozott döntések esetében ez természetesen azon szervet jelenti, amelyre az adott hatáskört átruházták.

Az Mötv. 132. § (4) bekezdése szerint **nem terjed ki a törvényességi felügyeleti eljárás** azokra a helyi önkormányzat és szervei által hozott **határozatokra**, amelyek alapján:

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

97 1128/2012. (IV. 26.) Korm. határozat

A törvényességi **felügyeleti eljárás vizsgálati és intézkedési szakaszból áll**. A **vizsgálati szakasz megindulhat**

- a kormányhivatal hivatali hatáskörében (felterjesztett jegyzőkönyvekből, rendeletekből, információ kérés során, stb.) tudomására jutott adatok alapján, vagy
- bejelentésre (a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény szerinti panasz, illetve közérdekű bejelentés).

A törvényességi felügyeleti eljárás során az **írásbeli kapcsolattartási forma** – néhány meghatározott kivétellel – a **Nemzeti Jogszabálytár informatikai rendszerébe** (a továbbiakban: informatikai rendszer) történő feltöltés útján valósul meg. Az informatikai rendszerbe szükséges feltölteni a helyi önkormányzatok rendeleteit, a jegyzőkönyveket és a törvényességi felhívást. Az írásbeli kapcsolattartás **papír alapon** történik a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendeletben meghatározott (e fejezetben a továbbiakban: Korm. rendelet) esetekben. A **szóbeli** és az írásbelinek nem minősíthető elektronikus úton történő kapcsolattartási formák kizárólag a kormányhivatal információkérési joga kapcsán és a szakmai segítségnyújtás során alkalmazhatóak.

A kormányhivatal **információkérési** és **javaslattételi joga** a törvényességi felügyelet működésének biztosításához szükséges jogintézmények, azonban nem minősülnek törvényességi felügyeleti eszköznek. A kormányhivatal a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozóan az érintettől információt, adatot és iratot kérhet, illetve konzultációt kezdeményezhet. A kormányhivatal a helyi önkormányzat működését elsődlegesen a felterjesztett jegyzőkönyvek alapján vizsgálja. A kormányhivatal **információ-kérési joga lehetőséget biztosít számára, hogy a jegyzőkönyvekben meg nem jelenő önkormányzati intézkedésekről vagy a jegyzőkönyvben meghatározott egyes önkormányzati intézkedésekkel összefüggésben további adatokat kérhessen.**

Az **érintett köteles a kormányhivatal kérésének a megadott határidőn belül eleget tenni**. Ha a határidő eredménytelenül telik el, a kormányhivatal jogosult a törvényességi felügyelet eszközeinek igénybevételére, így a helyi önkormányzat „hallgatása" esetén felügyeleti bírság megállapítására. A kormányhivatal **javaslattal élhet a helyi önkormányzat működésére, szervezetére, döntéshozatali eljárására vonatkozóan**. A kormányhivatal javaslatát a képviselő-testület **köteles a soron következő ülésén megtárgyalni**, arról – indokolással ellátott – **döntést hozni és a döntésről a kormányhivatalt tájékoztatni**. A kormányhivatali javaslat elutasításának indokát a polgármester köteles a döntést követő 8 napon belül a kormányhivatallal ismertetni.

A kormányhivatal **szakmai segítséget nyújt a helyi önkormányzatnak a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben.** A szakmai segítségnyújtásra a helyi önkormányzat jogszerű működésével összefüggésben kerülhet sor, különösen az egyes jogszabályok megfelelő alkalmazásával kapcsolatosan. A szakmai segítségnyújtás, olyan általános törvényességi felügyeleti eszköz, amely kivételt képez azon szabály alól, amely szerint a kormányhivatalnak a törvényességi felügyeleti eszközök közül elsőként a törvényességi felhívást kell alkalmaznia.

11.2. A TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELET EGYES ESZKÖZEI

Ha a kormányhivatal a vizsgálati szakasz során jogszabálysértést észlel, az intézkedési szakaszban **a törvényességi felügyeleti eszközök közül elsőként a törvényességi felhívást** alkalmazza. **Bizonyos törvényességi felügyeleti eszközök törvényességi felhívás kibocsátása nélkül is kezdeményezhetők** (pl. a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatásának kezdeményezése az Állami Számvevőszéknél, a helyi önkormányzattal vagy a társulással szemben

kiszabott törvényességi felügyeleti bírság esetében, a törvényességi felhívásban korábban jelzett, ugyanazon jogszabályi kötelezettség ismételt megsértése esetén kiszabható újabb törvényességi felügyeleti bírság).

A kormányhivatal a jogszabálysértés mielőbbi megszüntetése érdekében egyidejűleg **több törvényességi felügyeleti eszközt is alkalmazhat**, ha azok jellege az egyidejű alkalmazást lehetővé teszi. Mivel a törvényességi felügyelet célja a jogszerű működés biztosítása, a kormányhivatal a korábban már vizsgált önkormányzati intézkedést új eljárás keretében ismételten vizsgálhatja.

A kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eszközöket a **jogszabálysértés megszüntetéséig köteles alkalmazni.** A jogszabálysértés megszüntetését követően a törvényességi felügyeleti eljárást a kormányhivatal lezárja és erről az érintettet 30 napon belül levélben értesíti.

A törvényességi felügyelet eszközeit illetően a szakirodalom többféle csoportosítási lehetőséget kínál, általános az önkormányzati autonómiába való beavatkozás mértéke szerinti, „puha” vagy „kemény”eszközök számbavétele. A törvényességi felügyeleti eszközök csoportosíthatók a szerint is, hogy azokat az Alaptörvény, vagy az Mötv. tartalmazza; annak alkalmazása jogsértés megelőzésre, megszüntetésére, vagy szankcionálására szolgál.

11.2.1. A törvényességi felhívás

A törvényességi felhívás **a leggyakrabban alkalmazott törvényességi felügyeleti eszköz**, amelynek célja, hogy megfelelő határidő biztosítása mellett felhívja az érintettet a jogszabálysértő döntés vagy működés megszüntetésére. Tekintettel arra, hogy az érintettek törekednek a jogkövető magatartás folytatására, a törvényességi felhívás általában elegendő ahhoz, hogy az érintett a jogszabálysértést saját hatáskörében megszüntesse. **A törvényességi felügyeleti eszközök közül** – a korábban említett három kivétellel – a törvényességi felügyeleti eljárás intézkedési szakaszában **elsőként a törvényességi felhívást kell alkalmaznia** a kormányhivatalnak.

Az Mötv. rendelkezései alapján a kormányhivatalnak a törvényességi felhívásban **az érintett számára legalább harminc napos határidőt kell biztosítani arra, hogy a felhívásban foglaltakat megvizsgálja** és az annak alapján tett intézkedésről vagy egyet nem értéséről a kormányhivatalt írásban tájékoztassa.

A kormányhivatal mérlegelési jogkörében dönt – az esetlegesen meghatározott jogszabályi keretek között – a törvényességi felhívásban rögzített határidő megállapításáról. Fontos azonban megjegyezni, hogy **a jogszabálysértés megszüntetésére biztosított határidőt úgy kell megállapítani, hogy a jogellenes állapot mielőbb megszüntetésre kerüljön** és a törvényességi felhívásban foglaltak megvizsgálására a megfelelő idő biztosítva legyen. A törvényességi felhívással **érintett kérelmezheti** a kormányhivatalnál a jogszabálysértés megszüntetésére irányuló **határidő meghosszabbítását legfeljebb 30 nappal**. A határidő hosszabbításra több alkalommal is sor kerülhet, azonban azt kizárólag az érintett kezdeményezheti és minden esetben csak az irányadó határidő lejárta előtt.

Fontos szabály, hogy **a törvényességi felhívásról az érintetten kívül értesüljön a helyi önkormányzat legfőbb döntéshozó szerve is**, mivel ez is elősegítheti a jogellenes állapot mielőbbi megszüntetését (polgármester, főpolgármester, vármegyei közgyűlés és a társulási tanács elnökének tájékoztatási kötelezettsége).

Ha **a törvényességi felhívás nem vezet eredményre**, a kormányhivatal a jogszabálysértés megszüntetése érdekében **más törvényességi felügyeleti eszközt** alkalmaz, amelynek alkalmazásáról mérlegelési jogkörben dönt. Ez a **kormányhivatalnak** nem lehetősége, hanem **kötelezettsége**. Fontos megjegyezni, hogy **más** törvényességi felügyeleti **eszközt kell alkalmaznia** a kormányhivatalnak,

tehát a törvényességi felhívás kibocsátását követően törvényességi felhívást ismételten a kormányhivatal az alkalmazott felügyeleti eszköznél meghatározott határidő mulasztása miatt bocsáthat ki.

11.2.2. A törvényességi felügyeleti bírság

A kormányhivatal **a helyi önkormányzattal vagy társulással szemben törvényességi felügyeleti bírságot állapíthat meg az Mötv. 141. § (1) bekezdésében foglalt esetekben.**

A törvényességi felügyeleti bírság **legkisebb összege esetenként Kttv. szerinti illetményalap, legmagasabb összege ennek tízszerese**.

A törvényességi felügyeleti bírság kiszabását is **meg kell előznie törvényességi felhívás kibocsátásának**. Abban az esetben viszont, ha az érintett ugyanazon jogszabályi kötelezettségét ismételten megsérti, azonban az ismételten megsértett jogszabályi kötelezettség súlya nem indokolja más törvényességi felügyeleti eszköz alkalmazását, akkor a törvényességi felügyeleti bírság a törvényességi felhívással korábban jelzett jogszabályi kötelezettség ismételt megsértése esetén – külön törvényességi felhívás kibocsátása nélkül – is kiszabható. A megsértett jogszabályi kötelezettség súlyának megállapítása a kormányhivatal mérlegelési hatáskörébe tartozik. A törvényességi felügyeleti bírság **ugyanazon kötelezettség ismételt megszegése vagy más kötelezettségszegés esetén ismételten is kiszabható**.

A kormányhivatal **bírságot megállapító döntésének bírósági felülvizsgálatát jogszabálysértésre hivatkozással kérheti a helyi önkormányzat vagy a társulás a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül**. Fontos megjegyezni, hogy a közigazgatási és munkaügyi bíróság a kormányhivatalt a törvényességi felügyeleti bírsággal összefüggésben új eljárás lefolytatására nem kötelezheti.

A jogerősen kiszabott és meg nem fizetett törvényességi felügyeleti bírság köztartozásnak minősül, és adók módjára kell behajtani.

11.2.3. A képviselő-testület és a társulási tanács ülésének összehívása

A kormányhivatal kezdeményezheti a polgármesternél **a képviselő-testület, illetve a társulási tanács elnökénél a társulási tanács ülésének összehívását**, ha törvényességi kérdések megtárgyalása, illetve a törvényes működés érdekében indokolt. Ebben az esetben az ülés összehívására a polgármester, illetve a társulási tanács elnöke az önkormányzat, illetve a társulás SZMSZ-e szerint jogosult és egyben köteles is. A kormányhivatalnak kezdeményezésében **meg kell jelölnie azokat a napirendi pontokat, amelyek megtárgyalása a helyi önkormányzat, illetve a társulás törvényes működésének biztosítása érdekében indokolt**.

A helyi önkormányzat, illetve a társulás törvényes működésének biztosítása érdekében hozott intézkedésekről **a jegyző, illetve a társulási tanács elnöke az ülést követő öt napon belül a jegyzőkönyv-kivonat megküldésével írásban tájékoztatja a kormányhivatalt.**

Abban az esetben, ha **a polgármester, illetve a társulási tanács elnöke tizenöt napon belül nem tesz eleget** a kormányhivatal vezetőjének az ülés összehívására vonatkozó és indokolt javaslatában foglaltaknak, **a képviselő-testület ülését a kormányhivatal hívja össze**. A képviselő-testület, illetve a társulási tanács **ülésének összehívása során** a kormányhivatal eltérhet az önkormányzat, illetve a társulási tanács SZMSZ-ében foglaltaktól. Az **ülés levezetésére** azonban már az SZMSZ lesznek irányadóak, ugyanis a kormányhivatal megbízottja a képviselő-testület vagy a társulási tanács ülését nem vezetheti le, kizárólag a képviselő-testület vagy a társulási tanács ülésének összehívására van intézkedési jogosultsága.

11.2.4. Az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlatása

Az Alaptörvény alapján az Országgyűlést illeti meg a képviselő-testület jogkörei alaptörvény-ellenes, önkényes gyakorlásának, az alaptörvény-ellenes működés egyedi, esetenkénti megállapításának a joga. Az Országgyűlésnek, mint a legfőbb népképviseleti szervnek azonban ezzel **a** – végső soron akár **a helyi önkormányzat képviselő-testületének feloszlatását eredményező, politikai felelősségével terhelt – döntési jogával mindaddig nem él, míg a konfliktuskezelésre rendelt más jogintézmények is rendelkezésre állnak**. A helyi önkormányzat képviselő-testülete feloszlatásának a rendeltetése az, hogy az önkormányzati működés egészének lehetetlenné válása esetén a legfelsőbb népképviseleti szerv beavatkozása révén a helyi önkormányzat ismételten működésképessé váljon.

A **képviselő-testület feloszlatásának, mint a törvényes működés helyreállítására irányuló törvényességi felügyeleti eszköznek csak abban az esetben van helye,** ha

a) a képviselő-testület alaptörvény-ellenesen működik,
b) a törvényesség helyreállítása érdekében a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv a rendelkezésére álló törvényességi felügyeleti eszközöket kimerítette,
c) a törvényes működés más módon nem biztosítható.

A kormányhivatal csupán javaslattal jogosult élni a törvényességi felügyeletért felelős miniszter (e fejezetben, a továbbiakban miniszter) felé, hogy az kezdeményezze a Kormánynál az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlatását. Az Alaptörvénnyel ellentétesen működő helyi képviselő-testület feloszlatására vonatkozó **országgyűlési előterjesztés benyújtását a miniszter** a helyi önkormányzatokért felelős miniszterrel **egyetértésben kezdeményezheti** a Kormánynál. Itt jegyezzük meg emlékeztetőül, hogy 2024. január 1-jétől a közigazgatási és területfejlesztési miniszter egy személyben felelős a helyi önkormányzatokért és a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért.

Az Mötv. alapján **az Országgyűlés az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlatásáról a Kormány javaslatának az Országgyűléshez való benyújtását követő soron következő ülésén határoz**. E napirend tárgyalására meg kell hívni az érintett helyi önkormányzat polgármesterét, aki jogosult a képviselő-testület feloszlatással kapcsolatos álláspontját az Országgyűlés döntésének meghozatala előtt ismertetni.

Az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlatásának kezdeményezésére irányuló javaslatát **a kormányhivatalnak részletes indokolással ellátva és a kapcsolódó iratanyag másolatának megküldésével kell előterjesztenie a miniszternél**. A miniszter a javaslat megvizsgálását követően dönt a kezdeményezés Kormány elé terjesztéséről. Ha a miniszter a kormányhivatalnak a képviselő-testület feloszlatására irányuló javaslatát támogatja, ezt a Kormány elé terjeszti. **A Kormány – az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően – kezdeményezheti az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület Országgyűlés általi feloszlatását**. Az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlatásával kapcsolatos elvi vélemény nyilvánítása iránti alkotmánybírósági eljárásban a Kormányt a miniszter képviseli.

Amennyiben az Országgyűlés határozatában feloszlatja az érintett képviselő-testületet, akkor **új választást kell tartani**. **Ennek megtörténtéig 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. Mind az Alaptörvény, mind az Mötv. egyértelműsíti, hogy az Országgyűlés képviselő-testületet feloszlató határozatával a polgármester megbízatása is megszűnik.

11.2.5. Az önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése esetére alkotmánybírósági felülvizsgálat kezdeményezése, önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárás kezdeményezése

A kormányhivatal amennyiben úgy észleli, hogy **az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel ellentétes,** abban az esetben – 45 napon belül – indítvány tervezetet terjeszt a miniszter elé, amelyben javasolja a rendelet Alkotmánybíróság általi felülvizsgálatának kezdeményezését. Az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata kizárólag az Alaptörvénynek való megfelelésre terjed ki, a rendelet más jogszabályba ütközése nem tárgya az eljárásnak. **E törvényességi felügyeleti eszköz alkalmazására akkor kerül sor – az Mötv. expressis verbis rendelkezése alapján –, ha a kormányhivatal korábbi felügyeleti intézkedései a törvényességi felhívás, a képviselő-testületi, vagy társulási tanács ülése összehívásának kezdeményezése, vagy összehívása megtörtént, és azok eredménytelenek voltak.**

Az Alaptörvénnyel való összhang felülvizsgálatára irányuló indítvány **tartalmi és formai követelményeit** az Alkotmánybíróságról szóló törvény rögzíti. A kormányhivatal **az indítvány tervezetét a miniszternek történő megküldésével egyidejűleg továbbítja az érintett helyi önkormányzatnak is**.

A miniszter a javaslat tanulmányozását követően:

- kérheti annak kormányhivatal általi kiegészítését, módosítását, vagy
- egyet nem értése esetén nem él a kezdeményezés jogával, vagy
- egyetértése esetén kéri a Kormány döntését az Alkotmánybíróséghoz történő benyújtásról.

A kormányhivatal indítványának vizsgálatát követően – döntéséről – a **miniszter tájékoztatást ad mind a javaslatot tevő kormányhivatalnak, mind pedig az érintett önkormányzatnak.**

Amennyiben **a Kormány** akként dönt, hogy megindítja az alkotmánybírósági eljárást, **képviseletét** az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának megállapítása iránti eljárásban **a miniszter látja el**. Az Alkotmánybíróság eljárásának ideje alatt **a kormányhivatalnak tájékoztatási kötelezettsége van**, ugyanis – az indítványtervezet megküldését követően – haladéktalanul értesítenie kell a minisztert, ha az Alaptörvénnyel ellentétesnek talált önkormányzati rendeletet

- hatályon kívül helyezték,
- vagy oly módon módosították, hogy az a továbbiakban nem minősül Alaptörvénnyel ellentétesnek.

Az önkormányzati rendelet Alaptörvénynek való megfelelése tárgyában indult alkotmánybírósági eljárást és – értelemszerűen – a törvényességi eljárást az Alkotmánybíróság döntése zárja. Amennyiben az Alkotmánybíróság akként dönt, hogy az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel ellentétes, úgy határozatában a rendeletet teljes egészében, vagy a rendelet bizonyos rendelkezéseit megsemmisíti. **A döntése ellen jogorvoslatnak helye nincs**. Főszabály szerint a határozat Magyar Közlönyben való megjelenését követő napon veszti hatályát a rendelet/rendelkezés, mely szabálytól – hatályvesztés idejétől – az Alkotmánybíróság eltérhet.

A kormányhivatal indítványozhat az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárást is. Az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének tárgyában induló eljárások részletszabályait a Kp. határozza meg. A Kp. az önkormányzati rendeletek e tárgyú vizsgálatában eljáróként első és végső fokon is a Kúriát jelöli ki eljárásra kötelezett bíróságként.

E normakontroll eljárást kezdeményező indítvány tekintetében a keresetlevélhez képest többlet-előírásokat határoz meg a Kp. Tartalmaznia kell a vizsgálandó önkormányzati rendeletet, a rendelet jogszabálysértőnek talált rendelkezésének megjelölését, azon jogszabályi rendelkezés megjelölését, amelyet az önkormányzati rendelet sért, és annak okát, hogy a kormányhivatal az adott rendelkezést miért tartja jogszabálysértőnek.

Főszabály szerint a vizsgálatra tárgyaláson kívül kerül sor, azonban a Kúria indokolt esetben dönthet az indítvány tárgyaláson történő elbírálásáról.

A Kúria döntései e normakontroll eljárásban az alábbiak lehetnek:

1) Ha az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése nem állapítható meg, a bíróság az indítványt elutasítja.
2) Ha a Kúria megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik:
   - az önkormányzati rendeletet vagy annak rendelkezését megsemmisíti,
   - az eljárás megindítását követően hatályon kívül helyezett önkormányzati rendelet vagy rendelkezése más jogszabályba ütközését állapítja meg, vagy
   - kimondja, hogy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése nem lép hatályba.

Lényeges megjegyezni, hogy a Kúria a megkérdőjelezett önkormányzati rendelet rendelkezésével szorosan összefüggő egyéb önkormányzati rendelkezés más jogszabálya ütközőségét is vizsgálhatja, „túlterjeszkedhet" az indítványban megnevezett rendelkezés vizsgálatán. Továbbá ugyancsak fontos utalni arra is, hogy, amennyiben a bíróságnak az előtte folyamatban lévő eljárásban önkormányzati rendelet olyan rendelkezését kell alkalmaznia, amelynek más jogszabályba ütközését észleli, a bírósági eljárás felfüggesztése mellett a Kúriánál indítványozza az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárást. Ez esetben a bírósági eljárást felfüggesztő végzés ellen nincs helye fellebbezésnek.

A megsemmisített önkormányzati rendelet vagy annak egyes rendelkezése a bíróság határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon veszti hatályát, és attól a naptól nem lehet alkalmazni. A kihirdetett, de hatályba nem lépett önkormányzati rendelet, vagy egyes rendelkezése pedig értelemszerűen nem lép hatályba. Ettől az általános szabálytól a bíróság eltérhet, amennyiben úgy észleli, hogy azt a jogbiztonság vagy az önkormányzati rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok alapvető jogainak védelme indokolja.

11.2.6. A jogalkotási kötelezettség elmulasztása megállapításának indítványozása

A kormányhivatal törvényességi felügyeleti hatáskörében folyamatosan vizsgálni köteles, hogy a **helyi önkormányzatok törvényen alapuló jogalkotási, jogszabály-módosítási kötelezettségüknek megfelelően eleget tesznek-e**. Ha e kötelezettség teljesítésében mulasztást észlelnek a törvényességi felügyelet szakemberei, úgy – hasonlóan az önkormányzati rendeletek más jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatához – **a Kúria önkormányzati tanácsánál kezdeményezhetnek eljárást.**

A helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárást kezdeményező **indítványnak tartalmaznia kell**:

a) azon törvényi rendelkezés megjelölését, amely alapján a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége fennáll,
b) annak okát, hogy a kormányhivatal miért tartja a jogalkotási kötelezettség elmulasztását megállapíthatónak,
c) a jogalkotási kötelezettség elmulasztásával összefüggő, a mulasztás elbírálásához szükséges önkormányzati rendeletet.

Mivel ezen eljárás lefolytatására is a Kúria önkormányzati tanácsa jogosult, így az eljárási szabályok is hasonlóan alakulnak, mint az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárásnál. A Kúria ez esetben is – főszabály szerint – **nemperes eljárásban** hoz döntést,

ugyancsak **kilencvennapos általános határidő áll rendelkezésére a tanácsnak**. Valamint elmondható, hogy az önkormányzati tanács **az indítványhoz kötve van**, de az önkormányzati rendeletnek az indítványban megjelölt rendelkezésével szoros összefüggésben álló más rendelkezését is vizsgálhatja.

A Kúria a kormányhivatal **indítványát elutasítja, ha** a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási **kötelezettségének elmulasztása nem állapítható meg**.

Amennyiben **az önkormányzati tanács bizonyítottnak látja a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztását**, akkor a helyi jogalkotónak **határidőt állapít meg** a pótlásra, **a jogalkotási kötelezettség teljesítésére**.

A Kúria kötelezettségpótlást előíró határozatával azonban még nem zárulhat a kormányhivatal törvényességi intézkedése, mivel **ellenőrizni szükséges, hogy az érintett önkormányzat eleget tesz-e határidőben a határozatban foglaltaknak**. A helyi önkormányzatok jogszerű működésének biztosítékaként a Kp. tartalmaz egy felhatalmazást a rendeletpótlásra. Azaz, ha a kormányhivatal úgy észleli az önkormányzat nem végezte el a szükséges rendelet megalkotását, a Kúriához fordul legkésőbb a kötelezettség teljesítésre megállapított határidő leteltét követő harmincadik napon. **A Kúria** – amennyiben megállapítottnak ítéli az önkormányzat ismételt mulasztását – **elrendeli a helyi rendelet kormányhivatal vezetője általi megalkotását**, pótlását. Itt szükséges utalni arra, hogy a fentiek szerint folyik az eljárás a normatív határozatok meghozatalának elmulasztása esetén is.

A Kúria két mulasztási perben hozott döntésében[98] is szükségesnek tartotta hangsúlyozni, hogy a mulasztás folytán meg nem hozott határozat jellege alapvetően meghatározza az eljárás típusát, ezáltal pedig a hatáskörrel rendelkező bíróságot is. Ugyanis, amennyiben a Kp. XXII. fejezete szerinti mulasztási perről van szó, úgy a törvényszék, míg a Kp. XXV. fejezetében szabályozott, a helyi önkormányzat törvényen alapuló határozathozatali kötelezettsége elmulasztása miatti eljárásra kerül sor, abban az esetben a Kúria hatáskörébe tartozik. E mellett a Kp. 127. §-a szerinti mulasztási per és a Kp. 139. §-a szerint a helyi önkormányzat képviselő-testületének normatív határozata meghozatalára irányuló kötelezettség elmulasztása miatti eljárás abban is eltér, hogy más a jogalap és más a bíróság érdemi döntésének tartalma.

11.2.7. A jogalkotási kötelezettség pótlása

A rendeletpótlási eljárás és maga a jogszabályalkotásra irányuló jogalkotói hatáskör áttétele az Alaptörvény rendelkezésein alapul, hiszen **a rendeletpótlás jogintézménye az önkormányzati autonómiába történő külső beavatkozás, ezért ennek megfelelő garancián kell nyugodnia.**

Miután a Kúria megállapította a mulasztást és határidő tűzésével felszólította az önkormányzatot a rendelet megalkotására, amelynek a helyhatóság nem tett eleget, a kormányhivatal indítványának helyt adva **a Kúria ruházza át a rendeletalkotási hatáskört az önkormányzatról a kormányhivatal vezetőjére.**

Az Mötv. alapján **a kormányhivatal vezetője** a rendeletet a **helyi önkormányzat nevében**, az önkormányzati **rendeletre irányadó szabályok szerint** alkotja meg.

Az így alkotott rendelet „hagyományos” önkormányzati rendeletnek számít, azonban **a helyi önkormányzat testülete** azt **nem módosíthatja** (értve ez alatt a hatályon kívül helyezést is), **a módosítást kezdeményeznie kell a kormányhivatalnál**. A kormányhivatal vezetője által aláírt helyi rendeletet módosítani **az önkormányzat önállóan csak a következő helyi önkormányzati választást**

98 Kúria Kf. 39.844/2021/4.; Kúria Kf. 39.843/2021/4

követően lesz jogosult. Megjegyzendő, hogy a kormányhivatal a pótolt rendelet hatályon kívül helyezésére a jelenleg hatályos jogszabályok alapján nem rendelkezik hatáskörrel.

A **rendeletet a kormányhivatal vezetője írja alá és gondoskodik a Magyar Közlönyben történő kihirdetéséről**. Az Mötv. alapján a kihirdetett rendeletet a kormányhivatal megküldi a helyi önkormányzatnak. **A rendeletet az SZMSZ-ben meghatározott szabályok szerint a helyben szokásos módon is közzé kell tenni, amiről a jegyző gondoskodik.**

A kormányhivatal vezetője által aláírt rendelet módosítását – ahogyan erre már utaltunk – a **helyi önkormányzat kezdeményezheti**. A kormányhivatal a kezdeményezésben foglaltak vizsgálatát követően dönt, hogy azzal egyetért-e. Egyet nem értésekor az elutasító **döntéséről és annak indokairól** a kezdeményezés beérkezését követő **harminc napon belül** tájékoztatja a helyhatóságot, valamint a minisztert is. **Ha a kezdeményezést támogatja, úgy e támogató döntését követő hatvan napon belül elkészíti a rendelet módosítását.**

11.2.8. Az önkormányzati határozat közigazgatási ügyben eljáró bíróság előtti megtámadása

E törvényességi felügyeleti eszköz alkalmazását is meg kell, hogy előzze a kormányhivatal törvényességi felhívása, amelynek az önkormányzat vagy nem tesz eleget, vagy eredménytelenül telik el az önkormányzat intézkedésére megállapított határidő. Az önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől, vagy az intézkedésre megállapított határidő eredménytelen elteltétől számított tizenöt napon belül kezdeményezheti a kormányhivatal a közigazgatási ügyben eljáró bíróságnál – törvényszék – az önkormányzati határozat felülvizsgálatát. A közigazgatási per lefolytatására a Kp. szabályai az irányadók.

11.2.9. A közös önkormányzati hivatal létrehozására vonatkozó megállapodás pótlása

A közös önkormányzati hivatalt létrehozó megállapodás kormányhivatal általi pótlása, noha nem tekinthető klasszikus értelemben vett törvényességi felügyeleti eszköznek, mégis szükségesnek tartjuk e helyütt is megemlíteni ezt a kvázi „aktuspótló” tevékenységet. Hiszen a kormányhivatal közbeavatkozási, eljárási kötelezettségéről van szó, annak érdekében, hogy a helyi önkormányzat – amennyiben közös hivatal alakítása előírásában érintett – hivatalának alakítása, működése törvényes legyen.

Ugyanis, amennyiben a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések az Mötv.-ben meghatározott határidők lejártát követően sem tudják megkötni **a közös önkormányzati hivatalok létrehozására vonatkozó megállapodást, a kormányhivatal jogosult eljárni a megállapodás megszületése érdekében**. A jogintézményre vonatkozó részletszabályok a közös önkormányzati hivatalokról szóló fejezetrészben találhatók.

11.2.10. Önkormányzati határozathozatali és feladat-ellátási (közszolgáltatási) kötelezettség elmulasztása

A kormányhivatal – más törvényességi felügyeleti eszköz eredménytelen alkalmazását követően – az önkormányzat tájékoztatása, vagy a tájékoztatásra nyitva álló határidő eredménytelen elmúlását követő **tizenöt napon belül** kezdeményezheti a törvényszéknél a helyi önkormányzat **törvényen alapuló**

- határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását, vagy
- feladat-ellátási (közszolgáltatási) kötelezettsége elmulasztásának megállapítását.

Tekintettel arra, hogy e mulasztási per is közigazgatási per, így a keresetlevélnek a Kp. szerint – az általános követelményeken túlmenően – tartalmaznia szükséges:

- a mulasztó önkormányzat azon cselekményeinek megjelölését, amelyekre a kormányhivatal tudomása szerint sor került,

- az önkormányzat határozathozatali vagy feladatellátási kötelezettségét megalapozó jogszabályok és körülmények megjelölését,
- a mulasztás megállapíthatóságának okait és
- a mulasztás orvoslását szolgáló eljárás kezdeményezésére való utalást és a mulasztás orvoslását szolgáló eljárás azon eljárási cselekményének megjelölését, amely a kormányhivatal tudomására jutott.

A kormányhivatal kezdeményezése alapján a törvényszék:

- megállapítja a határozathozatali kötelezettség elmulasztását és határidő tűzésével kötelezi az önkormányzatot a határozat meghozatalára, illetve
- megállapítja a mulasztást és határidő tűzésével kötelezi a helyi önkormányzatot, hogy biztosítsa a feladat-ellátást (közszolgáltatást).

Amennyiben a helyi önkormányzat a bíróság által megadott határidőn belül nem tesz eleget az ítéletben foglaltaknak, a kormányhivatal a határidő leteltét követő hatvan napon belül kezdeményezheti **az első fokon eljáró bíróságnál a teljesítés kikényszerítését.** A kérelem alapján a **bíróság tizenöt napon belül** határidő tűzésével **felhívja** az önkormányzatot arra, **hogy teljesítse kötelezettségét, vagy adjon magyarázatot** a teljesítés elmaradására, a magyarázatot alátámasztó iratok egyidejű megküldése mellett. Amennyiben a bíróság felhívására az önkormányzat teljesíti határozathozatali vagy feladat-ellátási kötelezettségét, úgy az eljárást a bíróság megszűnteti.

A fentebb leírtakból egyértelműen megállapítható, hogy **a határozathozatali, feladat-ellátási kötelezettség pótlása és a rendeletalkotás pótlása két lépcsőben lezajló eljárási folyamat** eredménye. **Első lépésként** a kormányhivatal a mulasztás észlelését követően kéri a bíróság vizsgálatát, a **mulasztás megállapítását**. **Második lépésben** – miután **eredménytelenül telt el a bíróság által a mulasztás pótlására megállapított határidő** – kerül sor arra, hogy a kormányhivatal bírósági felhatalmazásra átveszi az önkormányzat szerepét és önkormányzati rendeletet alkot, határozatot hoz, illetve a mulasztó önkormányzat költségére pótolja a feladat-ellátási kötelezettséget.

11.2.11. Fegyelmi eljárás kezdeményezése a polgármester vagy a jegyző ellen

A főállású polgármester foglalkoztatási jogviszonya a képviselő-testület és a polgármester között választással létrejövő, sajátos közszolgálati jogviszony. A polgármester tekintetében a képviselő-testület gyakorolja a munkáltatói jogokat. A polgármesteri tisztség sajátos közszolgálati jellegére tekintettel a polgármester jogállását, foglalkoztatási jogviszonyát érintő egyes kérdések a Kttv. külön fejezetében kerültek rendezésre, így a fegyelmi és kártérítési felelősségre irányadók is. A Kttv. értelmében a polgármester fegyelmi vétséget követ el, ha a tisztségéből, illetve foglalkoztatási jogviszonyából eredő kötelezettségét vétkesen megszegi. A polgármester ellen a fegyelmi eljárást a képviselő-testület rendeli el. A fegyelmi eljárás kezdeményezésére a képviselő-testület tagja, bizottsága, valamint a fővárosi és vármegyei kormányhivatal vezetője jogosult. A fegyelmi vizsgálat lefolytatását a képviselő-testület tagjai közül háromtagú vizsgálóbizottságnak kell elvégezni, a száznál kevesebb lakosú községben a vizsgálatot maga a képviselő-testület folytatja le. A vizsgálóbizottság a vizsgálatot az erre vonatkozó megbízását követő harminc napon belül köteles elvégezni. A vizsgálat lezárását követő nyolc napon belül pedig jelentést kell készítenie, és soron kívül, a jelentés elkészítését követő tizenöt napon belüli időpontra össze kell hívnia a képviselő-testület ülését. A képviselő-testület a jelentés alapján a vizsgálóbizottság elnöke által összehívott ülésen, de legkésőbb az azt követő nyolc napon belül érdemben dönt a polgármester fegyelmi ügyében. Arra is lehetőséget biztosít a Kttv., hogy a polgármestert a vizsgálat lezárásáig felfüggesztheti a tisztségéből. A felfüggesztő döntést a polgármester a közléstől számított nyolc napon belül a közszolgálati jogvitára vonatkozó

szabályok szerint megtámadhatja, melyről a bíróság nyolc napon belül dönt. A bíróság e döntése ellen nincs helye perorvoslatnak.

Az Mötv. a vizsgálat lefolytatását biztosítandó rögzíti, hogy a kormányhivatal felügyeleti bírságot állapíthat meg, amennyiben a képviselő-testület elmulasztja a fegyelmi vizsgálatot a törvényi határidőben elvégezni. A felügyeleti bírság pedig többször is megállapítható ugyanazon kötelezettség ismételt megszegésekor.

A kormányhivatalnak a Ve. 2018. évi módosítása adott felhatalmazást arra, hogy fegyelmi eljárás megindítását kezdeményezhesse a jegyzővel szemben, a felette munkáltatói jogokat gyakorló polgármesternél. Erre abban az esetben kerülhet sor, ha a helyi választási iroda illetékességi területén található bármely, a törvény szerint kijelölt szavazókörben **a szavazás lezárása** legkésőbb a szavazás befejezését követő **harminc percen belül nem történt meg**. A Nemzeti Választási Iroda elnökének feladata ennek tényéről az illetékes kormányhivatalt informálni, a kormányhivatalnak pedig a tájékoztatást követően haladéktalanul kezdeményeznie kell a jegyzővel szembeni fegyelmi eljárást a polgármesternél.

A kormányhivatal által kezdeményezett fegyelmi eljárás megindításának elmulasztása miatt, csakúgy, mint a polgármesterrel szemben elmulasztott fegyelmi eljárás esetében, a kormányhivatal felügyeleti bírságot szabhat ki.

11.2.12. A sorozatos törvénysértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránti per

A kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében pert indíthat a sorozatos törvénysértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránt. Itt szükséges utalni arra, hogy ezzel a jogosítvánnyal elsődlegesen a képviselő-testület rendelkezik, amikor a **polgármester sorozatos törvénysértő tevékenysége, mulasztása miatt - minősített többséggel hozott határozata alapján - keresetet nyújthat be a polgármester ellen** a helyi önkormányzat székhelye szerint illetékes **bírósághoz a polgármester tisztségének megszüntetése érdekében**. Egyidejűleg kérheti a polgármesternek e tisztségéből történő felfüggesztését is. Az eljárásra vonatkozó további szabályok más fejezetrészben kerültek részletesen kifejtésre.

11.2.13. A költségvetési támogatás felülvizsgálata

A helyi önkormányzatok kötelező feladatainak ellátásához az állam a feladatfinanszírozási rendszer keretében biztosít forrást a közszolgáltatások megvalósítására. A finanszírozási rendszer célja, hogy a jogszabályokban előírt kötelező feladatok az elvárt szakmai színvonalon valósuljanak meg, melyhez az állam feladatalapon biztosítja a támogatást. Az önkormányzatok költségvetési támogatásának mértékét, az adott feladat forrásigényének nagyságát az államháztartásért felelős miniszter és a helyi önkormányzatokért felelős miniszter, az érintett ágazati miniszterekkel együttműködésben határozzák meg. A központi költségvetésből biztosított feladatalapú támogatás természetesen a közszolgáltatás megvalósítását szolgálja, célhoz kötött. A központi költségvetésből a feladatfinanszírozás keretében kiutalt összegek felhasználásának ellenőrzése érdekében a kormányhivatal felülvizsgálatot kezdeményezhet a kincstárnál, a helyi önkormányzatnak nyújtott költségvetési támogatások tekintetében pedig a támogatónál.

11.2.14. A helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálatok kezdeményezése

Az Mötv. lehetőséget biztosít a kormányhivatalnak, hogy a törvényességi felügyeleti tevékenysége keretében az önkormányzatnál észlelt esetleges gazdálkodási szabálytalanságok vizsgálatát kérje a Magyar Államkincstártól, illetve az Állami Számvevőszéktől. Az Állami Számvevőszék vizsgálatának

kezdeményezését meg kell előznie a kincstári felülvizsgálatnak, a Kincstár által megállapítottak tükrében fordulhat csak a kormányhivatal a Számvevőszékhez.

A Kincstár ellenőrzési jogköre magában foglalja a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, a társulás, a térségi fejlesztési tanács és az általuk irányított költségvetési szervek könyvvezetési kötelezettsége szabályszerűségének, az adatszolgáltatási előírások teljesítésének ellenőrzését, az éves költségvetési beszámoló megbízható, valós összképének vizsgálatát. Ezek mellett az Áht. 2023. évi módosítása bővítette a kincstári ellenőrzés terjedelmét. Abban az esetben, ha az önkormányzat által közfeladatai ellátására alapított gazdasági társaság az üzleti tervében veszteséget tervez, úgy annak fedezetét az önkormányzat költségvetési rendeletében támogatásként kell feltüntetni, ennek fedezetével együtt. A Kincstár vizsgálni jogosult a fedezetet biztosító többletbevétel vagy intézkedés megalapozottságát. A módosító törvény rendelkezett az Mötv. gazdálkodási fejezetének kiegészítéséről, bővült a kormányhivatal jogköre, a Kincstár és a Számvevőszék mellett a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal bevonását is kezdeményezheti. A jogalkotó célja e módosításokkal, hogy a közfeladatok ellátását végző önkormányzat és gazdasági társasága gazdálkodása felelős, közgazdaságilag megalapozott és kiegyensúlyozott legyen.

12. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK GAZDASÁGI ALAPJAI

12.1. A KÖZFELADATOK ELLÁTÁSA, AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS RENDSZERE

A hétköznapi életben és hivatali munkánk során is sokszor szembesülünk a kérdéssel: **Mit nevezünk államháztartásnak**? Válaszként röviden a következőt mondhatjuk: államháztartás alatt **az állami, önkormányzati feladatokat, együtt: közfeladatokat ellátó rendszerek összességét értjük**.

Ha az ellátott feladatok felől közelítjük meg a kérdést, akkor az államháztartás a társadalmi-gazdasági életben történő állami szerepvállalás gazdasági, pénzügyi megvalósulása. Az államháztartás gazdálkodása az a tevékenység, melyen keresztül az állam a bevételeit beszedi, kiadásait teljesíti. A **közfeladatokat elsősorban a költségvetési szervek alapításával és működtetésével látják el**. Szervezeti megközelítésben tehát az államháztartás azon szervezetek körét jelenti, amelyek az államháztartás részét képezik és működésükre, gazdálkodásukra az államháztartásra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

Az Áht. 3. §-a értelmében az államháztartást két alrendszer alkotja:

1) központi alrendszer

- az állam,
- központi költségvetési szerv,
- törvény által a központi alrendszerbe sorolt köztestület,
- a központi alrendszerbe sorolt köztestület által irányított köztestületi költségvetési szerv.

2) önkormányzati alrendszer

- helyi önkormányzat,
- helyi nemzetiségi önkormányzat és az országos nemzetiségi önkormányzat,
- jogi személyiségű önkormányzati társulás,
- térségi fejlesztési tanács,
- a fentiek által irányított költségvetési szerv.

Az államháztartási szabályokat az Áht. és annak végrehajtási rendeletei tartalmazzák.

12.2. A HELYI ÖNKORMÁNYZAT BEVÉTELEI, A GAZDÁLKODÁS ÁLTALÁNOS SZABÁLYAI

Az Mötv. értelmében a helyi önkormányzat a törvényes keretek között feladataihoz igazodóan választja meg a **gazdálkodás formái**t, és pénzügyi előírások keretei között önállóan alakítja ki az érdekeltségi szabályokat.

Az Mötv. kijelöli a gazdálkodási autonómia bizonyos határait is: így azt, hogy a helyi iparűzési adóbevételből elsődlegesen a közösségi közlekedési feladatellátást kell finanszírozni (amennyiben ezt kötelező feladatként valósítja meg az önkormányzat, lásd fővárosi önkormányzat). Az iparűzési adóbevétel fennmaradó összegére vonatkozóan pedig ajánlást fogalmaz meg, miszerint az a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására használható fel.

A helyi önkormányzat a feladatai ellátásának feltételeit **saját bevételeiből**, **más gazdálkodó szervektől átvett bevételekből,** valamint **központi költségvetési támogatásból** teremti meg.

Az Mötv. alkalmazásában **saját bevétel**:

- a helyi adók,
- saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hasznosításából származó bevétel, nyereség, osztalék, kamat és bérleti díj,
- átvett pénzeszközök,
- törvény alapján az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj,
- az önkormányzat és intézményei egyéb sajátos bevételei.

A helyi önkormányzat **gazdálkodásának biztonságáért a képviselő-testület, a gazdálkodás szabályszerűségéért a polgármester felelős**. A helyi önkormányzat veszteséges gazdálkodásának következményei a helyi önkormányzatot terhelik, kötelezettségeiért a központi költségvetés nem tartozik felelősséggel. A gazdálkodás biztonságáért való felelősség kétféle módon is definiálható: egyrészt a gazdálkodás biztonságához szükséges döntéseket a képviselő-testület hozza meg. Másrészt a képviselő-testület a gazdálkodás negatív tendenciáiért politikai értelemben, a választópolgárok felé is felelős, amely felelősség az önkormányzati választásokon realizálódhat. A képviselő (képviselő-testület) ugyanakkor jogszerűtlen, hibás döntéseiért nem hívható vissza, nem vonható felelősségre, kivéve, ha szavazatával bűncselekmény megvalósításában működött közre.

A polgármester az egész önkormányzat gazdálkodásának szabályszerűségéért felel. A gazdálkodási szabályok folyamatos megsértése a polgármesteri tisztség megszüntetését vonja maga után[99], amennyiben az Mötv. 70. § alapján a képviselő-testület közigazgatási pert indít.

Az átlátható, a tervszerű és az ellenőrizhető önkormányzati gazdálkodás fontos eleme **a kötelezettségvállalás**. Ennek részletes szabályait az államháztartás működéséről szóló jogszabályok határozzák meg. Tekintettel arra, hogy az Mötv. az önkormányzat gazdálkodásának szabályszerűségéért a polgármestert teszi felelőssé, **a helyi önkormányzat kiadási előirányzatai terhére a polgármester vagy az általa írásban felhatalmazott személy vállalhat kötelezettséget**. A gyakorlati tapasztalatok azonban rámutattak arra, hogy olyan esetekben is szükség lehet a kötelezettségvállalás gyakorlására, ha a polgármesteri tisztség nincs betöltve, nincs felhatalmazott személy, vagy e személyek akadályoztatva vannak. Ekkor **a kötelezettségvállalásra elsősorban a képviselő-testület** egyedi határozatában **jelölhet ki az önkormányzati hivatal alkalmazásában álló személyt**. Az Mötv. 2013. évi módosítása további kisegítő szabályt fogalmazott meg és **a kijelölésre feljogosította a kormányhivatal vezetőjét is**. A hivatalvezető által gyakorolt kijelölésnek feltétele az előbbiekben

99 Legfelsőbb Bíróság Kf.III.27.768/1995. ítélete

említetteken túl, hogy tizenöt napon túli legyen a kijelölésre okot adó körülmény fennállása, illetve hogy a kötelezettségvállalás hiánya **a helyi önkormányzat gazdálkodását akadályozza**. Mindkét kijelölés megszűnik, ha a kötelezettségvállalásra más személy válik jogosulttá vagy az arra jogosult személy akadályoztatása megszűnik.

A képviselő-testület hosszú távú fejlesztési elképzeléseit – a vármegyei területfejlesztési elképzelésekkel összhangban – **gazdasági program**ban, **fejlesztési terv**ben rögzíti, mely az egyes közszolgáltatások biztosítására, színvonalának javítására vonatkozó fejlesztési elképzeléseket tartalmazza.

A **gazdasági program, fejlesztési terv a képviselő-testület megbízatásának időtartamára** vagy azt meghaladó időszakra szól, helyi szinten meghatározza mindazokat a célkitűzéseket és feladatokat, amelyek a helyi önkormányzat költségvetési lehetőségeivel összhangban, a helyi társadalmi, környezeti és gazdasági adottságok átfogó figyelembevételével a helyi önkormányzat által nyújtandó feladatok biztosítását, színvonalának javítását szolgálják.

A gazdasági program, fejlesztési terv **elkészítéséért a helyi önkormányzat felelős,** elfogadása a képviselő-testület által az alakuló ülését követő hat hónapon belül történik. Ha a meglévő gazdasági program, fejlesztési terv az előző ciklusidőn túlnyúló, úgy azt az újonnan megválasztott képviselő-testület az alakuló ülését követő hat hónapon belül köteles felülvizsgálni, és legalább a ciklusidő végéig kiegészíteni vagy módosítani.

12.3. A HELYI ÖNKORMÁNYZAT KÖLTSÉGVETÉSI RENDELETE

A **helyi önkormányzat költségvetése az államháztartás része**, amely a központi költségvetéstől elkülönül, ahhoz központi költségvetési támogatásokkal kapcsolódik. Az állami költségvetési tervezés önkormányzatokat érintő feladatait az államháztartásért felelős miniszter és a helyi önkormányzatokért felelős miniszter végzi.

A helyi **önkormányzat gazdálkodásának alapja az éves költségvetés**e, amelyből finanszírozza és ellátja törvényben meghatározott kötelező, valamint a kötelező feladatai ellátását nem veszélyeztető önként vállalt feladatait.

Fenti feladatok ellátásának forrásait és kiadásait a helyi önkormányzat egységes költségvetési rendelete – melyben **működési hiány nem tervezhető** – elkülönítetten tartalmazza.

A **mindenkori költségvetési törvény külön fejezetben határozza meg a helyi önkormányzatok adott évi támogatásait** és az azokhoz kapcsolódó **forráselosztási elveket**, szabályokat. Mindezek ismeretében tudja az önkormányzat megtervezni és összeállítani saját helyi költségvetését. Nagyban segíti az önkormányzatok következő évi tervezési feladatait, hogy az elmúlt években a központi költségvetésről szóló törvény elfogadása nem december hónapban történik, hanem már június-júliusban kihirdetésre kerül.

Ezzel volt összhangban az Áht. 2014. évi módosítása is, amelynek eredményeként a költségvetési koncepció készítésének kötelezettsége megszűnt (korábban a koncepciót a jegyző állította össze és a polgármester október 31-éig terjesztette a képviselő-testület elé).

A **költségvetési rendelet-tervezet** előkészítése **a jegyző feladata**. Ehhez a saját bevételek és adósságot keletkeztető ügyletekből eredő fizetési kötelezettségek három éves kitekintésében elfogadott adatok, valamint a hatályos költségvetési törvény szolgál alapul. A költségvetési szervek vezetőivel egyeztetett és a bizottságok által megtárgyalt költségvetési rendelet-tervezetet a polgármester nyújtja be a képviselő-testületnek **a központi költségvetésről szóló törvény hatálybalépését követő negyvenötödik napig**.

A költségvetés előterjesztésekor a **képviselő-testület részére tájékoztatásul** be kell mutatni:

- a helyi önkormányzat költségvetési mérlegét közgazdasági tagolásban,
- előirányzat felhasználási tervét,
- a többéves kihatással járó döntések számszerűsítését évenkénti bontásban és összesítve,
- a közvetett támogatásokat – így különösen adóelengedéseket, adókedvezményeket – tartalmazó kimutatást, valamint
- a korábban már hivatkozott, a költségvetési évet követő három év tervezett bevételi előirányzatainak és kiadási előirányzatainak keretszámait főbb csoportokban, korábbi tervszámoktól történő esetleges eltérés indokait.

A helyi önkormányzat költségvetési bevételei és költségvetési kiadásai között kell megtervezni:

a **helyi önkormányzat bevételei**t – így különösen

- a helyi adó bevételeket,
- a helyi önkormányzatok, helyi nemzetiségi önkormányzatok általános működéséhez és ágazati feladataihoz kapcsolódó támogatásokat, a központi költségvetésből származó egyéb költségvetési támogatásokat,
- elkülönítetten az európai uniós forrásból finanszírozott támogatással megvalósuló programok, projektek bevételeit,

a **helyi önkormányzat kiadásai**t, így különösen

- a helyi önkormányzat nevében végzett beruházások, felújítások kiadásait beruházásonként, felújításonként,
- a helyi önkormányzat által a lakosságnak juttatott támogatásokat, szociális, rászorultsági jellegű ellátásokat,
- az általános és céltartalékot, és
- elkülönítetten az európai uniós forrásból finanszírozott támogatással megvalósuló programok, projektek kiadásait, valamint a helyi önkormányzat ilyen projektekhez történő hozzájárulásait.

Amennyiben a költségvetési rendeletet a képviselő-testület a költségvetési évben legkésőbb március 15-ig nem fogadta el, úgy rendelkezni kell az **átmeneti gazdálkodás** szabályairól. Ebben a képviselő-testület felhatalmazást ad, hogy a helyi önkormányzat és költségvetési szervei a bevételeiket folytatólagosan beszedhessék, kiadásaikat teljesítsék. Az átmeneti gazdálkodásról szóló rendeletben meg kell határozni a felhatalmazás időtartamát. A felhatalmazás az új költségvetési rendelet hatálybalépésének napján megszűnik. Ha a képviselő-testület a költségvetési rendeletet a költségvetési év kezdetéig vagy az átmeneti gazdálkodásról szóló rendelet hatályvesztéséig nem alkotta meg, és az átmeneti gazdálkodásról rendeletet nem alkotott, vagy az átmeneti gazdálkodásról szóló rendelet hatályát vesztette, a polgármester jogosult a helyi önkormányzatot megillető bevételek beszedésére és az előző évi kiadási előirányzatokon belül a kiadások arányos teljesítésére, beszámolási kötelezettséggel.

12.4. AZ ÉVKÖZI KIMUTATÁSOK, ÉVES KÖLTSÉGVETÉSI BESZÁMOLÓ

Az államháztartás önkormányzati alrendszerébe tartozók esetében 2023-tól megszűnt az elemi költségvetés adatszolgáltatás készítésének kötelezettsége. Az önkormányzat gazdálkodásának alakulásáról folyamatosan nyújt tájékoztatást: az időközi költségvetési jelentést a költségvetési év első három hónapjáról április 20-áig, azt követően havonta, a tárgyhót követő hónap 20-áig, a költségvetési év tizenkét hónapjáról a költségvetési évet követő év február 5-éig a Kincstár által működtetett elektronikus adatszolgáltató rendszerbe tölti fel. A vagyonról és a költségvetés végrehajtásáról a számviteli jogszabályok szerinti **éves** költségvetési beszámolót kell készíteni.

Az Áht. rendelkezése szerint a helyi önkormányzat költségvetésének végrehajtására vonatkozó zárszámadási rendelet tervezetét a jegyző készíti elő és a polgármester terjeszti a képviselő-testület elé úgy, hogy az a képviselő-testület elé terjesztését követő harminc napon belül, de legkésőbb a költségvetési évet követő ötödik hónap utolsó napjáig hatályba lépjen.

A zárszámadási rendelettervezet előterjesztésekor a képviselő-testület részére tájékoztatásul az alábbiakat kell bemutatni:

- mérlegeket, kimutatásokat azzal, hogy az előirányzat felhasználási terven a pénzeszközök változásának bemutatását kell érteni,
- a helyi önkormányzat adósságának állományát lejárat, a Stabilitási tv. 3. §-a szerinti adósságot keletkeztető ügyletek, bel- és külföldi irányú kötelezettségek szerinti bontásban,
- a vagyonkimutatást és
- a helyi önkormányzat tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek működéséből származó kötelezettségeket, a részesedések alakulását.

Az államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet 30/A. §-a alapján a **mérlegkészítés időpontja** az államháztartás önkormányzati alrendszerébe tartozó költségvetési szerv, a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, a társulás és a térségi fejlesztési tanács esetén **a költségvetési évet követő év február 25-e**. A megszűnő költségvetési szerv, társulás, nemzetiségi önkormányzat esetén a megszűnés napját követő hatvanadik nap.

Ha a **helyi önkormányzat a költségvetési évre** vonatkozóan **nem rendelkezik elfogadott költségvetéssel, nem fogadja el** a költségvetési évet megelőző évre vonatkozó **zárszámadását, államháztartási beszámolási kötelezettségének vagy vagyon-nyilvántartási kötelezettségének nem tesz eleget, a részére járó egyes támogatások folyósítása** az Áht.-ban meghatározottak szerint **felfüggesztésre kerül.**

12.5. A FINANSZÍROZÁSI RENDSZER ÁTALAKÍTÁSA, ÁTTÉRÉS A FELADATFINANSZÍROZÁSRA

A helyi önkormányzati **finanszírozás a rendszerváltást követően,** egészen a 2010 után végrehajtott önkormányzati reformig **a forráselosztás elvén alapult**. Az önkormányzatok a feladataik ellátásához szükséges forrást egyrészt saját maguk teremtették elő, másrészt támogatásban részesültek a központi költségvetésből, megosztva a szükségletek kielégítésének felelősségét az állam és a helyi szervek között. Ebben **a „többcsatornás" forráselosztásban a központi költségvetési hozzájárulások és a saját bevételek együttes rendszere** biztosította, hogy a törvényben előírt feladatok ellátásához szükséges pénzügyi fedezet az önkormányzatok rendelkezésére álljon.

A helyi önkormányzatok **központi költségvetési kapcsolatokból** származó bevételei közül **a normatív állami hozzájárulások és támogatások jelentették a legnagyobb részesedést**, amely a települések lakosságszámával, egyes korcsoportokkal, intézményi ellátottakkal arányosan és egyéb mutatók alapján kerültek meghatározásra. **E hozzájárulásokhoz „alanyi jogon" jutottak hozzá az önkormányzatok**, és – bár feladathoz kapcsolódtak – felhasználási kötöttség nélkül jártak, az állam nem határozta meg, hogy a költségvetési forrásokat konkrétan mely feladatokra és milyen mértékben kell fordítaniuk az önkormányzatoknak.

A forráselosztó finanszírozási rendszerben kevésbé tudtak érvényesülni az önkormányzatok gazdálkodását, feladatellátását befolyásoló egyedi körülmények, például az eltérő földrajzi és gazdasági adottságok, jövedelemtermelő képesség. Ott, ahol a települések jelentős saját bevételre tudtak szert tenni, ez kevesebb problémát jelentett, míg a kisebb jövedelemtermelő-képességgel rendelkező települések gyakran a mindennapi működéshez is hitelfelvételre kényszerültek.

A reform során **az önkormányzati rendszerben kiemelt cél** lett a helyi és területi közigazgatási rendszer teljes megújítása, **alacsony hatékonyságának javítása**, a hatékonyabb, költségtakarékosabb intézményfenntartás és **a struktúra átláthatóbbá tétele**, ezért halaszthatatlanná vált **a helyi önkormányzatok és az állam közötti feladatmegosztás újragondolása**, az ehhez szükséges új jogszabályi háttér kidolgozása.

Elfogadásra került:

- Magyarország Alaptörvénye
- új önkormányzati törvény, az Mötv.
- új államháztartási törvény és végrehajtási rendelete (Áht., Ávr.)
- a stabilitási törvény és végrehajtási rendelete: 2011. évi CXCIV. törvény és a 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet,
- a nemzeti vagyonról szóló törvény, az Nvt.

Az Alaptörvény 34. cikkének (1) bekezdése többek között kimondja: „A helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult."

Az Mötv. 11. §-a rendelkezik a differenciált feladatellátásról, melynek részleteiről külön szóltunk. A feladatok átrendeződésével párhuzamosan **2013-tól** a finanszírozási rendszer is átalakult, az új **feladatfinanszírozási rendszer**ben az önkormányzatok kötelező feladatainak ellátásához szükséges működési forrás áll rendelkezésre úgy, hogy működési hiány a jövőben ne léphessen fel. A **központi költségvetés alapvetően a kötelező feladatok ellátásának finanszírozásához nyújt támogatást, ugyanakkor az állam által prioritásként kezelt, önként vállalt feladatok finanszírozásához is biztosítható állami támogatás**, melyet a helyi önkormányzat éves szinten kizárólag az ellátandó feladatainak kiadásaira fordíthatja. Az ettől eltérő felhasználás esetén a helyi önkormányzat köteles a támogatás összegét – az államháztartásról szóló törvényben meghatározott kamatokkal terhelve a központi költségvetésbe visszafizetni.

A **feladatfinanszírozási rendszernek azonban továbbra is biztosítania kell a helyi önkormányzatok bevételi érdekeltségének fenntartását**. A figyelembe veendő bevételek körét és mértékét törvény határozza meg, melynek alapja az iparűzési adóbevétel lett.

A feladatfinanszírozással kapcsolatos alapelveket az Mötv. 117. és 118. §-ai rögzítik. Ezek kimondják, hogy a feladatfinanszírozási rendszer keretében az Országgyűlés a helyi önkormányzatoknak a kötelezően ellátandó, törvényben előírt egyes feladataihoz a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott módon felhasználási kötöttséggel jogszabályban megjelölt közszolgáltatási szintnek megfelelő feladatalapú támogatást biztosít.

A normativitáson alapuló forrásszabályozó rendszer számos olyan elemet tartalmazott, amelyeknek „forráskiegyenlítő" szerepe volt. Az egyik ilyen támogatási forma a jövedelemkülönbség mérséklő rendszer volt, amelynek alapelve, hogy azon települési önkormányzatok forrásait egészítse ki a központi költségvetés, amelyek nem rendelkeznek az átlaghoz közeli helyi bevétellel, és azoktól „vonjon el", akik jóval e fölött teljesítenek.

Az új finanszírozási rendszerben is szükséges kiegyenlítő mechanizmus alkalmazása, hiszen az önkormányzatok gazdasági teljesítőképessége között továbbra is jelentős különbségek vannak.

Az önkormányzatok minden évben adatot szolgáltatnak az iparűzési adóerő-képesség alapjául szolgáló helyi iparűzési adóalapról és az annak 1,4%-át jelentő iparűzési adóerő-képességről, amely a kiegyenlítő mechanizmusok alapjául szolgál.

A kiegyenlítő mechanizmust 2013 és 2017 között kizárólagosan a beszámítás/kiegészítés rendszere jelentette. 2017-től került alkalmazásra a szolidaritási hozzájárulás rendszere, amely 2021-től a kizárólagos kiegyenlítő mechanizmussá vált az átlag feletti adóerő-képességgel rendelkező önkormányzatok esetében.

A kiegyenlítő mechanizmus másik eleme a kiegészítés, amely az átlag alatti adóerő-képességgel rendelkező önkormányzatok számára biztosít többlettámogatást. A kiegészítés mértékét a mindenkori költségvetési törvény 2. számú melléklete rögzíti táblázatos formában.

Az önkormányzati hivatalok működési támogatása

A feladatfinanszírozási rendszer keretében az önkormányzati hivatalok és közös önkormányzati hivatalok állami támogatásának alapja az elismert hivatali létszám. A helyi önkormányzatok lakosságszáma a személyiadat- és lakcímnyilvántartásért felelős miniszter által vezetett minisztérium adatai alapján kerül figyelembe vételre. Az elismert létszámhoz az adott önkormányzat sajátosságainak figyelembevételével korrekciós tényezők kapcsolódnak:

- a közös hivatalt fenntartó önkormányzatok száma és együttes lakosságszáma szerint,
- a közös hivatalt fenntartó településeken működő nemzetiségi önkormányzatok száma alapján,
- továbbá, ha a közös hivatal székhelye járási székhely is egyben.

Az önkormányzati hivatal működési kiadásaihoz a központi költségvetés az önkormányzati választások után létrehozott hivatali struktúrának megfelelően nyújt támogatást. A választásokat követő új hivatali struktúra finanszírozása márciustól kezdődik, addig a korábbiaknak megfelelő a finanszírozás.

A támogatás összegének meghatározása az elismert hivatali létszám alapján történik a **személyi és dologi kiadások** elismert átlagos költségeinek figyelembe vételével. 2024-től a fajlagos támogatás összege 6 000 000 Ft/fő a költségvetési törvény szerint, ami a minimálbér- és garantált bérminimum emelés miatt további 633 500 Ft/fő összeggel emelkedett. A közös önkormányzati hivatal esetében a támogatásra a székhely önkormányzat jogosult. A közös hivatal elismert létszáma a közös hivatalt alkotó hetedik és minden további település után, településenként 1 fővel nő. A járási székhely önkormányzat, illetve az 5000 fő lakosságszám feletti község, nagyközség önkormányzata esetében az elismert hivatali létszám 2 fővel emelkedik függetlenül attól, hogy önállóan vagy közös hivatal útján gondoskodik a hivatali feladatok ellátásáról. Budapest Főváros Önkormányzatának elismert hivatali létszáma 470 fő.

Az **elismert hivatali létszám a számított alaplétszám és a korrekciós tényezők figyelembe vételével határozható meg**.

A **számított alaplétszám** (SZAL) kiszámításának képlete a következő:

SZAL = **C** + **(ÖL** – **A)/(B** – **A)**·**(D** – **C), két tizedes jegyre kerekítve**, ahol

ÖL = az önkormányzat lakosságszáma, amennyiben a közös hivatalt fenntartó önkormányzatok együttes lakosságszáma nem éri el a 2000 főt, úgy 2000 főként kell figyelembe venni,

A = az elismert hivatali létszám táblázatban a település típusa szerint adott lakosságszám-kategória alsó határa,

B = az elismert hivatali létszám táblázatban a település típusa szerint adott lakosságszám-kategória felső határa,

C = az elismert hivatali létszám táblázatban a település típusa szerint adott lakosságszám-kategóriához tartozó elismert köztisztviselői létszám minimuma,

D = az elismert hivatali létszám táblázatban a település típusa szerint adott lakosságszám-kategóriához tartozó elismert köztisztviselői létszám maximuma.

A **közös hivatal esetében** az **elismert hivatali létszámot** a korrekciós tényezők figyelembe vételével kell meghatározni, a következő képlet alapján:

EHL = SZAL · (1 + Ka + Kb + Kc), két tizedes jegyre kerekítve, ahol

EHL = elismert hivatali létszám,

Ka = korrekciós tényező a közös hivatalt fenntartó önkormányzatok száma és együttes lakosságszáma alapján,

Fenntartó önkormányzatok együttes lakosságszáma	Fenntartó önkormányzatok száma	Korrekciós tényező
3000 fő alatt	2-5 önkormányzat 6-7 önkormányzat 8-9 önkormányzat 10 vagy több önkormányzat	0,13 0,15 0,17 0,19
3000-5000 fő között	3-5 önkormányzat 6-7 önkormányzat 8-9 önkormányzat 10 vagy több önkormányzat	0,12 0,14 0,16 0,18
5000 fő felett	3-5 önkormányzat 6-7 önkormányzat 8-9 önkormányzat 10 vagy több önkormányzat	0,06 0,08 0,10 0,12

Kb = korrekciós tényező a közös hivatalt fenntartó településeken működő nemzetiségi önkormányzatok 2019. december 31-ei állapotnak megfelelő száma alapján (2024. évi költségvetési törvény alapján),

2-3 nemzetiségi önkormányzat: 0,04

4 vagy több nemzetiségi önkormányzat: 0,07

9 vagy több nemzetiségi önkormányzat esetén: 0,1

Kc = ha a közös hivatal székhelye járási székhely önkormányzat: 0,04

A településkategóriánként elismert köztisztviselői létszámot az alábbi táblázat tartalmazza (szintén az elfogadott 2024. évi költségvetési törvény alapján):

No.	Lakosságszám alsó és felső határa		Elismert köztisztviselői létszám	
			minimum	maximum
	a	b	c	d
A.	**Községek**			
A.1.	2 000-3 000		6	8
A.2.	3 001-5 000		8	14
A.3.	5 001-11 277		14	23
B.	**Városok**			
B.1.	1 084-5 000		10	19
B.2.	5 001-10 000		19	26
B.3.	10 001-20 000		26	40
B.4.	20 001-34 900		40	58
B.5.	34 901-43 813		58	85
C.	**Megyei jogú városok**			
C.1.	32 488-60 000		76	135
C.2.	60 001-100 000		135	200
C.3.	100 001-202 402		200	282
D.	**Fővárosi kerületek**			
D.1.	22 449-60 000		64	112
D.2.	60 001-100 000		112	131
D.3.	100 001-132 825		131	157

Település-üzemeltetési feladatellátás támogatása

- Zöldterület-gazdálkodással kapcsolatos feladatok ellátásának támogatása
- Közvilágítás fenntartásának támogatása
- Köztemető fenntartással kapcsolatos feladatok támogatása
- Közutak fenntartásának támogatása

Fenti feladatok támogatásának megállapításához az önkormányzatok beszámoló adataiból kiválasztásra kerültek a meghatározott feladatokhoz köthető szakfeladatok, majd településkategóriánként meghatározásra kerültek az egy egységre jutó átlagos nettó működési kiadások (működési kiadások és működési bevételek különbözete). A naturáliák közhiteles nyilvántartásokból, illetve az önkormányzati adatszolgáltatáson alapuló OSAP (Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program) adatszolgáltatásból származnak.

Köznevelési feladatok támogatása

A köznevelési rendszer átalakításának eredményeként **önkormányzati feladat az óvodák fenntartása maradt**. A támogatási formák bérfinanszírozáshoz, üzemeltetési feladatokhoz igazodnak, és továbbra is többlettámogatásban részesülnek a társulás által fenntartott óvodákba bejáró gyerekek után.

Szociális, gyermekjóléti és gyermekétkeztetési feladatok támogatása

Az önkormányzatok szerepe az alapellátások területére koncentrálódik, szakellátási (bentlakásos ellátási) felelőssége csak az idős és hajléktalan személyekre terjed ki.

Az alapszolgáltatások körében jelentősebb változás nem történt, a költségvetési törvény a korábbi szabályokhoz hasonló módon, alapvetően változatlan igénylési feltételek mellett biztosítja a hozzájárulásokat.

Előrelépés, hogy a megmaradt szociális szakosított ellátások, a gyermekétkeztetés és a bölcsődei feladatok tekintetében az utóbbi években megvalósult a tényleges feladatfinanszírozás.

Fejlesztési támogatások

A hazai fejlesztési forrásokat a mindenkori központi költségvetés előirányzatai tartalmazzák, melyek felhasználása nem az uniós szabályok szerinti pályázati rendszerben, hanem **jogszabályokban rögzített felhasználási szabályok szerint történhet.**

Az önkormányzati fejlesztések finanszírozásában a tisztán hazai forrásból nyújtott fejlesztési támogatásoknak – az uniós források mellett – is fontos szerepe van, hiszen a jellemzően nagyobb volumenű beruházásokhoz kapcsolódó uniós támogatások sok esetben nem jelentenek megoldási lehetőséget a kisebb, de a települések szempontjából fontos, illetve az önkormányzati feladatellátáshoz szükséges fejlesztések, felújítások megvalósításához.

Az utóbbi években szinte valamennyi településtípus esetében célzott fejlesztési programok indultak a Miniszterelnökség koordinálásával. A megyei jogú városok esetében egyedi megállapodások születtek, amelyek a Modern Városok Program (MVP) alapját képezték. 2019-ben került meghirdetésre a Magyar Falu Program (MFP), amely az 5000 fő alatti települések fejlesztési igényeihez igazodó programot jelent. A két programmal nem érintett önkormányzati körnek egyedi kormánydöntéssel biztosítottak fejlesztési támogatásokat 2020-2021. években.

12.6. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ELLENŐRZÉSE, A BELSŐ KONTROLLRENDSZER

12.6.1. A helyi önkormányzatok ellenőrzése

A **közszférában különösen fontos hangsúlyozni a források, a közvagyon védelmét**, hiszen a források magukban foglalják a közpénzeket és azoknak a köz érdekében történő felhasználását. A közpénzek felhasználásának ellenőrzése kiemelt követelmény. Az Alaptörvény 43. cikkének (1) bekezdése alapján **az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerveként** törvényben meghatározott feladatkörében többek között ellenőrzi 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 Állami Számvevőszék ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok alapján végzi.

Az önkormányzati források ellenőrzéséről az Mötv. is rendelkezik, a 119. § (1) bekezdésében rögzíti, hogy a helyi önkormányzatoknak nyújtott európai uniós és az ahhoz kapcsolódó költségvetési támogatások felhasználását **az Európai Számvevőszék** és az **Európai Bizottság illetékes szervezetei**, **kormányzati ellenőrzési szerv**, **a fejezetek ellenőrzési szervezetei**, **a Magyar Államkincstár**, az ellenőrzési hatóság, az európai uniós támogatások irányító hatóságai és a közreműködő szervezetek képviselői is **ellenőrizhetik**.

A helyi önkormányzatok gazdálkodásának fentiekben jelzett **külső ellenőrzése** mellett nagyon fontos **a gazdálkodás belső ellenőrzési rendjének kialakítása is**. Az Mötv. e körben **a pénzügyi bizottságnak és a jegyzőnek biztosít kiemelt szerepet**. Amint bemutattuk, a pénzügyi bizottságot a kétezernél több lakosú településeken kötelező megalakítani.

Az Mötv. a **pénzügyi bizottság** helyi önkormányzattal és intézményeivel kapcsolatos feladatait az alábbiak szerint határozza meg:

a) véleményezi az éves költségvetési javaslatot és a végrehajtásáról szóló éves beszámoló tervezeteit,
b) figyelemmel kíséri a költségvetési bevételek alakulását, különös tekintettel a saját bevételekre, a vagyonváltozás (vagyonnövekedés, -csökkenés) alakulását, értékeli az azt előidéző okokat,
c) vizsgálja az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás indokait és gazdasági megalapozottságát, ellenőrizheti a pénzkezelési szabályzat megtartását, a bizonylati rend és a bizonylati fegyelem érvényesítését,
d) ellátja a képviselő-testület rendeletében meghatározott feladatokat.

A **pénzügyi bizottság vizsgálati megállapításait a képviselő-testülettel haladéktalanul közli**. Ha a képviselő-testület a vizsgálati megállapításokkal nem ért egyet vagy a szükséges intézkedéseket nem teszi meg, a vizsgálati jegyzőkönyvet az észrevételeivel együtt megküldi az Állami Számvevőszéknek.

A **jegyző felelős a** – az ágazati jogszabályok alapján meghatározott - **belső kontrollrendszer kialakításáért, működtetéséért és fejlesztéséért.** Olyan belső kontrollrendszert kell kialakítani, amely biztosítja a helyi önkormányzat rendelkezésére álló források szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását. Ennek megvalósulását biztosítják az Áht. és végrehajtási rendeletei előírásai, többek között a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (továbbiakban: Bkr.).

A belső kontrollrendszer kialakítása során az államháztartás szervezetei számára meghatározható legfontosabb cél, hogy **biztosítsák a szakmai és gazdálkodási folyamatokban végzett műveletek szabályszerű, etikus, gazdaságos, hatékony és eredményes végrehajtását**. Lényeges kérdés, hogy a belső kontrollok kialakításra kerüljenek minden olyan folyamatra vonatkozóan, amely a szervezet forrásait kezeli (a beszerzésektől kezdve az utalványozásig). Az átláthatóság és elszámoltathatóság feltételeinek a számviteli és szakmai nyilvántartások alapdokumentumainak kialakításán és megfelelő megőrzésén keresztül kell megfelelni.

Az Áht. VIII. fejezete rendelkezik az államháztartás ellenőrzési rendszeréről, ezen belül az államháztartási kontrollok rendszeréről. Az államháztartási kontrollok célja az államháztartás pénzeszközeivel és a nemzeti vagyonnal történő szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás, a beszámolási és adatszolgáltatási kötelezettségek szabályszerű teljesítésének biztosítása.

Az **államháztartás ellenőrzési rendszere** a következőket foglalja magába:

- államháztartási kontrollok rendszere,
- a kormányzati ellenőrzési szerv és az európai támogatásokat auditáló szerv,
- a kincstári ellenőrzés,
- költségvetési szervek belső kontrollrendszere,
- belső ellenőrzés,
- az önkormányzati biztos.

Az államháztartási kontrollok rendszerének felépítését mutatja a következő ábra:

Az Áht. 69. § (2) bekezdése alapján **a belső kontrollrendszer létrehozásáért, működtetéséért és fejlesztéséért a költségvetési szerv vezetője felelős,** melyet az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók figyelembe vételével alakít ki.

A költségvetési szervek belső kontrollrendszere a kockázatok kezelése és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer a következő célok elérése érdekében:

- a tevékenységek szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes végrehajtása,
- az elszámolási kötelezettségek teljesítése,
- az erőforrások veszteségtől, károktól történő megvédése.

A költségvetési szervek belső kontrollrendszerét – a szervezeti sajátosságok figyelembe vételével –, módszertani útmutatók alkalmazásával kell kialakítani és működtetni. Fentebb bemutattuk, hogy a helyi önkormányzatnál az Mötv. a jegyző feladataként határozza meg a belső kontrollrendszer működtetését. A Bkr. 2. § 15. pontja az Mötv. idézett rendelkezésével összhangban határozza meg, **hogy ki minősül a költségvetési szerv vezetőjének**:

- a helyi önkormányzat esetén a jegyző, főjegyző,
- társulás esetén a társulási megállapodásban meghatározott társulási tanács munkaszervezeti feladatait ellátó szerv vezetője,
- térségi fejlesztési tanács esetén a térségi fejlesztési tanács munkaszervezetének vezetője,
- helyi önkormányzati költségvetési szerv, nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv, a társulás költségvetési szerve és a térségi fejlesztési tanács költségvetési szerve esetén annak vezetője,
- helyi nemzetiségi önkormányzat esetén annak székhelye szerinti helyi önkormányzati hivatal jegyzője.

Megjegyezni kívánjuk, hogy a társulási tanács munkaszervezeti feladatait (döntések előkészítése, végrehajtás szervezése) eltérő megállapodás hiányában a társulás székhelyének polgármesteri hivatala látja el, amelynek vezetője a jegyző.

12.6.2. A költségvetési szervek belső kontrollrendszerének elemei

a) A kontrollkörnyezet

A kontrollkörnyezet magában foglalja a szervezet tevékenységét tükröző **szervezeti struktúrát**, **a feladatok, felelősségi körök** és **hatásköri viszonyok** meghatározását, **az etikai elvárások** megfogalmazását és az átlátható humán-erőforrás kezelés biztosítását. Ennek keretében kell elkészíteni az Alapító Okiratban rögzített alapfeladatokhoz rendelten a Szervezeti és Működési Szabályzatot, a belső szabályzatok rendszerét, ügyrendeket, ellenőrzési nyomvonalat. A költségvetési szerv vezetője köteles olyan szabályzatokat kiadni, folyamatokat kialakítani és működtetni a szervezeten belül, amelyek biztosítják a rendelkezésre álló források átlátható, szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását. Az ellenőrzési nyomvonal a költségvetési szerv működési folyamatainak szöveges, táblázatokkal vagy folyamatábrákkal szemléltetett leírása, amely tartalmazza különösen a felelősségi és információs szinteket és kapcsolatokat, irányítási és ellenőrzési folyamatokat, lehetővé téve azok nyomon követését és utólagos ellenőrzését. A jogszabályi előírások alapján a szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjének, továbbá az integrált kockázatkezelés eljárásrendjének kialakítása a kontrollkörnyezet kötelező eleme.

b) Az integrált kockázatkezelési rendszer

A **kockázat fogalma**: valamilyen esemény, tevékenység, vagy tevékenység elmulasztása, amely a jövőben valószínűleg bekövetkezik, és ha bekövetkezik, akkor ennek általában negatív hatása van az adott szervezet céljainak elérésére.

A szervezeti szintű kockázatkezelés kialakításához **meg kell határozni a szervezeti szintű célokat**. Nagyon fontos, hogy a célok ismertek legyenek, és az érintettek azonosuljanak vele.

Ezt követően meg tudjuk határozni a tevékenység-szintű célokat, melyek a szervezeti célok alárendeltségében működnek és minden fontos folyamatot lefednek. A kockázatok felismerése és elemzése folyamatos tevékenység mind szervezeti, mind tevékenységi szinten. A szervezet által azonosított és értékelt kulcsfontosságú kockázati tényezők bekövetkezésekor a szervezet beindítja azokat a válaszlépéseket, melyek segítségével a szervezet reagálni tud a működését befolyásoló eseményekre.

Az integrált kockázatkezelési rendszer koordinálására szervezeti felelőst kell kijelölni, aki a folyamatgazdákkal együttműködve végzi feladatát.

c) A kontrolltevékenységek

A kontrolltevékenységek biztosítják a kockázatok kezelését, hozzájárulnak a szervezet céljainak eléréséhez, és erősítik a szervezet integritását. Magukba foglalják a kontrollkörnyezetet kiegészítő mindazon **előírásokat** és **eljárásokat**, amelyek biztosítják, hogy **a vezetés iránymutatásai a szervezeti célokra ható kockázatok kezelésével kapcsolatosan végrehajtásra kerülnek**. Ezek a tevékenységek a szervezeti hierarchia minden szintjén megjelennek. Magukban foglalják az előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzéseket, a jóváhagyásokat, jogosultságokat, igazolásokat, egyeztetéseket, eszközök védelmét, hozzáférési jogosultságokat, feladatkörök szétválasztását, a rendszerek biztonságát és integritását. A kontrolltevékenységek kialakítása kötelező az alábbi tevékenységek vonatkozásában:

a) a döntések dokumentumainak elkészítése (ideértve a költségvetési tervezés, a kötelezettségvállalások, a szerződések, a kifizetések, a támogatásokkal való elszámolás, a szabálytalanság miatti visszafizettetések dokumentumait is),
b) a döntések célszerűségi, gazdaságossági, hatékonysági és eredményességi szempontú megalapozottsága,

c) a döntések szabályszerűségi szempontból történő jóváhagyása, illetve ellenjegyzése, valamint
d) a gazdasági események elszámolása (a hatályos jogszabályoknak megfelelő könyvvezetés és beszámolás).

d) Az információs és kommunikációs rendszer

Ez az elem biztosítja mind a fentről lefelé történő (célok, elvárások, értékelés, feladatok kijelölése, kontroll felelősök megnevezése, stb.), mind az alulról felfelé történő **információáramlás**t (kockázatok beazonosítása, hiányosságok bemutatása, beszámolás a működésről, a pénzügyekről). Az információs rendszerek keretében a beszámolási rendszereket úgy kell működtetni, hogy azok hatékonyak, megbízhatóak, pontosak és összehasonlíthatóak legyenek, a beszámolási szintek, határidők és módok világosan meg legyenek határozva.

Alapvető elvárás a rendszerrel szemben, hogy **minden olyan adat és információ** jelenjen meg és kerüljön feldolgozásra, **amely szükséges a szervezet irányítása és ellenőrizhetősége** szempontjából. Ehhez az elemhez tartozik többek között az iktatási rendszer kialakítása és működtetése is, továbbá a szabálytalanságok jelentése, az erre a célra kialakított és belső szabályzatban rögzített eljárásrend.

e) A nyomon követési rendszer (monitoring)

A célok megvalósításának folyamatát figyeli, a releváns tevékenységekről és eseményekről rendszeres, strukturált, döntést támogató információkat ad a vezetés számára. A szervezet egészére kiterjedően, kockázati alapon kell működnie és folyamatosan megújulnia.

A **szervezeti teljesítmény monitoringja** során a következő kérdésre keressük a választ: **mit értünk el?**

A **belső kontrollrendszer monitoringja** során a következő kérdésre keressük a választ: **hogyan értük el?**

A belső kontrollrendszer monitoringját egyrészt a **munkafolyamatokba épített** operatív tevékenységek ellátása során, másrészt **egyedi értékeléssel**, az operatív működéstől független, rendszeres időközönként végzett értékelés segítségével gyakoroljuk. Ezért mondjuk, hogy a monitoring rendszerhez tartozik az operatív tevékenységektől független belső ellenőrzés is.

12.7. AZ ÖNKORMÁNYZATOK ADÓSSÁGÁLLOMÁNYÁNAK ALAKULÁSA, AZ ADÓSSÁGKONSZOLIDÁCIÓ FOLYAMATA, RÉSZLETEI

Az államadósság a központi alrendszer adóssága mellett a helyi önkormányzati alrendszer adósságállományát is magában foglalja. Bár összegszerűségében a központi kormányzati eladósodás a meghatározó, az önkormányzatok a 2000-es évek közepétől egyre nagyobb arányt képviseltek a maastrichti értelemben vett államadósságból.

Bár az önkormányzatok tekintetében **2012 előtt is sarkalatos törvény rögzítette a hitelfelvételi korlátra vonatkozó szabályokat, a tényleges kontroll és szankcionálás hiánya miatt annak betartása/betartatása nem kapott megfelelő hangsúlyt.**

A konszolidáció előtti adósságállomány vizsgálata több szempontból is értékes információkkal szolgált:

- az adósságállomány jellemzően fejlesztési célok megvalósítását segítette,
- de már megjelent a működési célú eladósodás is (a hitelek esetében 5%, a kötvények esetében 10 % volt ennek mértéke),
- a kötelezettségvállalás jellemzően deviza alapú kötelezettségvállalás volt (közel 70%), azon belül is a legnagyobb mértékben svájci frank alapú.

A helyi önkormányzatok alkupozíciója a pénzintézetekkel szemben a hitelezés tekintetében 2007-2008. években kedvező volt, tekintettel a bankok közötti éles versenyre. Ezt az állapotot az önkormányzatok tudatosan saját javukra fordították (pl. a hitelnyújtás feltételeinek meghatározásában – lejárat, hitelcél, biztosíték – aktívan közreműködhettek).

a) Az adósságkonszolidációhoz vezető okok, annak folyamata

A helyi önkormányzatok 1990-2010. között nehezedő körülmények között tartották fenn és működtették intézményrendszerüket, biztosították a rendkívül sokrétű feladatellátást. Nemegyszer **tényleges pénzügyi lehetőségeiket meghaladó mértékben fejlesztettek, így tartalékaik kimerültek**.

Ennek legfőbb oka **a helyi önkormányzatok feladatai és az azokhoz kapcsolódó finanszírozási források közötti összhang hiánya volt**. Az adósságállomány keletkezésének döntő többsége a helyi önkormányzati kötelező feladatok ellátásával kapcsolatban merült fel. Ezért mindenképpen indokolt volt az önkormányzati rendszert megszabadítani az adósságtól, annak érdekében, hogy az új rendszer „tiszta lappal" indulhasson, jobban mérhetőek legyenek az új finanszírozási rendszer hatásai.

A 2010-es kormányváltást követően is egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy az addigi rendszer számos nehézséggel küzd, **az önkormányzati adósságállomány „időzített bombaként" ketyeg**. Nagy kockázattal fenyegetett a deviza adósságállomány kiugró mértéke, illetve a hosszú türelmi idők. A rendszerjellegű átalakításokkal egy időben döntést kellett hozni az önkormányzatoknál felgyülemlett adósságállomány kezeléséről is. Az önkormányzati feladatváltozás a településeket eltérő mértékben érintette. A differenciált feladatátvétel miatt indokolt volt az adósságkonszolidációt is az átvételre kerülő feladatok arányában megvalósítani. Ezért a teljes önkormányzati alrendszert érintő adósságkonszolidáció több lépésben, differenciáltan zajlott.

Az adósságállomány kezelése négy lépésben történt:

- vármegyei önkormányzatok teljes körű adósságkonszolidációja 2011. év végén,
- 5000 fő alatti önkormányzatok teljes körű adósságkonszolidációja 2012. év végén,
- 5000 fő feletti önkormányzatok részleges adósságkonszolidációja 2013. június 28-ig;
- a teljes önkormányzati alrendszer pénzintézeti adósságkonszolidációja 2013. december 31-ei fordulónappal.

Ütemek	Érintett önkormányzatok száma	Konszolidáció összege (adatok milliárd forintban)
Megyei önkormányzatok konszolidációja	20	197,6
5000 fő alatti önkormányzatok teljes konszolidációja	1730	84,8
5000 fő feletti önkormányzatok részleges konszolidációja	279	614,4
Fennmaradó önkormányzati adósságállomány teljes konszolidációja	516	472,3
Összesen:	**2078**	**1 369,1**

Forrás: a Pénzügyminisztérium és a Belügyminisztérium saját adatfeldolgozása

b) Az adósságkonszolidációban nem részesült önkormányzatok kompenzációja

Az adósságkonszolidációval összefüggésben nem kerülhető meg az adósságkonszolidációban nem részesült települések kérdése sem, hiszen az adósságkonszolidáció tényének bejelentése óta **folyamatosan visszatérő elem volt ezen önkormányzatok kompenzációjának kérdése**.

A Kormány elkötelezte magát arra, hogy több éven keresztül támogatási lehetőséget biztosít adósságkonszolidációban részt nem vett települési önkormányzatok részére. A támogatási konstrukció 2014-ben kezdődött, az első ütemben 1055 önkormányzat összesen 12,1 milliárd forint támogatásban részesült. A program folytatásaként 2015-ben megjelent támogatási lehetőségnek köszönhetően közel 9,5 milliárd forint költségvetési támogatás folyósítására került sor 115 önkormányzat részére. A pályázat utolsó ütemében (a 2017. évi ütemet is előre hozva, így a program 3 év alatt biztosította a szükséges forrását), 2016-ban 1139 önkormányzat 22 milliárd forint támogatásban részesült.

12.8. AZ ADÓSSÁGKELETKEZTETÉS

A fentiekkel összefüggésben újra kellett gondolni az önkormányzati adósságkeletkeztetés szabályait is. Az egyik legfontosabb változást az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdésében foglaltak jelentik, amely szerint törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti. Az államadósságnak az önkormányzatok adóssága is a része, így az Alaptörvény szerinti államadósság-korlát releváns az önkormányzatok szempontjából is.

2012. évtől jelentős változás következett be az önkormányzatok kötelezettségvállalása tekintetében. A Stabilitási törvény szabályozásának köszönhetően az önkormányzati hitelfelvétel, kötvénykibocsátás folyamata átláthatóbb, felelősségteljesebb lett. Ezt tovább erősíti az önkormányzati költségvetés tervezésére vonatkozó 2013. január 1-jétől hatályba lépő Mötv. előírása[100] is.

Az önkormányzatok működési célra csak likvid hitelt vehetnek fel. A fejlesztési célú eladósodás pedig akképpen kerül korlátozásra, hogy – bizonyos kivételektől eltekintve – előzetes kormányzati engedélylyel csak akkor keletkeztethet az önkormányzat fejlesztési célú adósságot, ha

- az adósságot keletkeztető ügyletéhez kapcsolódó korábbi évekről fennálló és a tárgyévi összes fizetési kötelezettsége az ügylet futamidejének végéig egyik évben sem haladja meg az önkormányzat saját bevételének 50%-át, és
- az adósságot keletkeztető ügylet törvényben meghatározott feladat ellátásához szükséges kapacitás létrehozását eredményezi
- a későbbi fenntartási kötelezettségek biztosíthatósága mellett.

A Kormány **hozzájárulása nélkül** csak korlátozott számban köthetők ügyletek. Ezek az alábbiak:

a) jogszabályon alapuló, kötelező kezesség-, illetve garanciavállalás,
b) naptári éven belül lejáró adósságot keletkeztető ügylet,
c) olyan adósságot keletkeztető ügylet megkötéséhez, amely
   ca) a központi költségvetésből nyújtott európai uniós vagy más nemzetközi szervezettől az önkormányzat által megnyert támogatás előfinanszírozásának biztosítására szolgál, (megfelelő előzetes adatszolgáltatást követően)
   cb) az adósságrendezési eljárás során a hitelezői egyezség megkötéséhez igénybe vett reorganizációs hitelre vonatkozik,
   cc) fejlesztési célt szolgál és nem haladja meg a fővárosi önkormányzat és megyei jogú város önkormányzata esetében a 100 millió forintot, országos nemzetiségi önkormányzat esetében a 20 millió forintot, egyéb önkormányzat esetében az adott évi saját bevételeinek 20%-át, de legfeljebb a 10 millió forintot, (megfelelő előzetes adatszolgáltatást követően)

100 Mötv. 111. § (4) bekezdés szerint a költségvetési rendeletben működési hiány nem tervezhető

d) olyan kezesség- és garanciavállalásához, amely a b) és a c) pont szerinti, önkormányzat által megkötött, valamint az önkormányzati többségi tulajdonban álló gazdasági társaság által a naptári éven belül keletkeztetett és lejáró futamidejű adósságot keletkeztető ügylethez kapcsolódik.

A jogszabály azt is rögzíti, hogy az ügylethez a Kormány mely **feltételek fennállása esetén járul hozzá**:

a) az adósságot keletkeztető fejlesztési célú ügylet az önkormányzat törvényben meghatározott feladatának ellátásához szükséges kapacitás létrehozását eredményezi azzal, hogy a működési kiadások folyamatos teljesítése biztosított,

b) az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletéhez kapcsolódó összes fizetési kötelezettsége (amelybe nem számít bele a likvid hitelből, az Európai Uniós vagy más nemzetközi szervezettől elnyert támogatás előfinanszírozásának biztosítására szolgáló adósságot keletkeztető kötelezettségvállalásból, a víziközmű-társulattól annak megszűnése miatt átvett hitelből és a reorganizációs hitelből eredő, de beleszámít a kezesség-, és garanciavállalásból eredő, jogosult által beváltott fizetési kötelezettség) az ügylet futamidejének végéig egyik évben sem haladja meg az önkormányzat adott évi saját bevételeinek 50%-át,

c) a hozzájárulás megadása nem veszélyezteti az államháztartás önkormányzati alrendszere központi költségvetésről szóló törvényben rögzített adósságának tarthatóságát,

d) az önkormányzat hatályos helyi adó rendelet alapján a helyi iparűzési adót vagy a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény szerinti vagyoni típusú adók közül legalább az egyiket vagy a magánszemélyek kommunális adóját bevezette,

e) kezesség-, illetve garanciavállalás esetén, ha az a) és b) pont szerinti feltétel teljesül.

A módosított Stabilitási törvény lehetőséget ad a Kormánynak arra, hogy amennyiben a tervezett ügylet nem kötelező önkormányzati feladat ellátásához szükséges kapacitás létrehozását eredményezi, úgy az ügylethez történő hozzájárulást megtagadja akkor is, ha az engedély megadásához szükséges valamennyi fenti feltételt teljesíti az önkormányzat. Megtagadható a hozzájárulás abban az esetben is, ha az önkormányzat a fejlesztési célt adósságot keletkeztető ügylet megkötése nélkül is képes azt megvalósítani, vagy ha a fejlesztés megvalósításának ütemezése pénzügyileg nem kellően előkészített, megalapozott, a fejlesztés révén létrehozandó kapacitás jövőbeli működtetése nem kellően alátámasztott és emiatt központi költségvetési többletkiadást vagy önkormányzati költségvetési többletkiadást generálhat.

A kormányzati eljárás korábban két részre tagolódott:

- az önkormányzatok (előzetes) adatszolgáltatása a fejlesztési célú adósságkeletkeztetési szándékukról, illetve
- az önkormányzatok adott ügylethez való kormányzati hozzájárulás iránti kérelme.
- Az előzetes adatszolgáltatás 2024. évtől megszűnt, az önkormányzat költségvetési rendeletének elfogadását követően benyújthatja kérelmét.

12.9. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ADÓSSÁGRENDEZÉSE

A 1990-es évek elején a gyakorlati tapasztalatok azt mutatták, hogy bizonyos esetekben – kellően át nem gondolt gazdálkodás következtében – a helyi önkormányzatok olyan feladatok ellátását és finanszírozását vállalták, amelyek forrásai nem álltak rendelkezésükre, így az a fizetőképességük romlását, gazdálkodásuk ellehetetlenülését vonta maga után.

Az ellehetetlenülés, illetve a fizetésképtelenség kialakulásának okai többfélék voltak, így többek között a megalapozatlan hitelfelvétel, a beruházási program költségtervétől való jelentős eltérés, a piaci partnerek fizetésképtelensége, továbbá a veszteséges vállalkozási tevékenység.

Az Ötv. a gazdálkodás területén igen tág lehetőséget biztosított a helyi önkormányzatoknak azzal, hogy lehetővé tette számukra a szabad vállalkozást, a hitelfelvételt, a kötvénykibocsátást, a kezességvállalást. A nagyfokú szabadsággal párhuzamosan gazdálkodási korlátok is megjelentek a törvényi szabályozásban: rögzítette, hogy hitel és kötvény fedezete nem lehet állami hozzájárulás és önkormányzati törzsvagyon. Rendelkezett továbbá arról, hogy a helyi önkormányzat csak olyan gazdasági társaságban lehet tulajdonos, amelyben felelőssége korlátozott, és hogy vállalkozásával a kötelező feladatok ellátását nem veszélyeztetheti.

Mindezek mellett a helyi önkormányzat a piacnak lényegében ugyanolyan szereplője volt, mint más jogi vagy természetes személy. Azonban a helyi önkormányzatok sajátosságai miatt a csődeljárás, a felszámolási eljárás vagy a végelszámolás értelemszerűen nem terjedhet ki rájuk, hiszen kötelező feladatok címzettjeként, közszolgáltatások biztosítójaként a „jogutód nélküli" megszűnés nem értelmezhető esetükben.

A tapasztalatok azt támasztották alá, hogy a súlyos likviditási problémákkal küzdő helyi önkormányzatok nem voltak képesek önerőből úrrá lenni a helyzeten. Ugyanakkor a településen lakó állampolgárok jogos igénye volt, hogy az önkormányzat minden körülmények között ellássa legalább az alapvető, jogszabályban előírt feladatát és hatáskörét.[101] Ezen körülmények együttesen eredményezték a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény megalkotását. A témakör jelentőségére tekintettel az adósságrendezési eljárás legfontosabb szabályait az Mötv. is (121-124. §) rögzíti. A korábbi szabályozáshoz képest nem változott az az elv sem, hogy a veszteséges gazdálkodás következményeit az önkormányzat viseli, kötelezettségeiért a központi költségvetés nem tartozik felelősséggel.

A törvény alapján az eljárást a bíróságnál kezdeményezheti a hitelező és a helyi önkormányzat. A törvény 2023. évi módosítása az önkormányzat által kezdeményezett adósságrendezési eljárás esetében egy minimum értékhatárt határoz meg, amely azt a célt szolgálja, hogy csekély összegű tartozás esetén az önkormányzat ne indíthasson adósságrendezési eljárást, mert az jelentős mértékben korlátozza a helyi önkormányzatok önállóságát és jelentős adminisztratív terhet ró az államigazgatásra. Az összeghatár a mindenkori költségvetési törvényben kerül rögzítésre.

Az adósságrendezési eljárás megindítható, ha az önkormányzat, vagy költségvetési szerve

- a hitelező által megküldött számlát, fizetési felszólítást követő 60 napon belül nem vitatta és nem fizette ki,
- elismert tartozást az esedékességet követő 60 napon belül nem fizette ki,
- jogerős és végrehajtható bírósági (hatósági) határozatban foglalt fizetési kötelezettségét nem teljesítette,
- fizetési kötelezettségét a korábban lefolytatott adósságrendezési eljárásban kötött egyezség ellenére nem teljesítette, más helyi önkormányzattal szemben fennálló tartozását 60 napon belül nem teljesítette.

E feltételek fennállása esetén a polgármester – a pénzügyi bizottság tájékoztatásával és a képviselő-testület összehívásával – kísérletet tesz a tartozások adósságrendezési eljárás elkerülésével való rendezésére. Amennyiben a fizetési kötelezettségek rendezésére a képviselő-testület nem lát lehetőséget, úgy felhatalmazza a polgármestert az adósságrendezési eljárás azonnali kezdeményezésére.

101 A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény indokolása

Az eljárást meg kell indítani (polgármester), ha

- az önkormányzat által elismert tartozás a pénzügyi teljesítést követő 90. napon, illetve
- a jogerős bírósági határozatban foglalt fizetési kötelezettség az esedékességet követő 30. napon is fennáll.

Az eljárást kezdeményező kérelem kapcsán a bíróság

- vizsgálja az adósságrendezés jogszabályi feltételeinek meglétét, a feltételek fennállása esetén elrendeli az adósságrendezési eljárást, azok hiányában eljárást megszüntető végzést hoz,
- kijelöli az önkormányzati csődbiztost,
- az adósságrendezési eljárást elrendelő végzést soron kívül közzéteszi a Cégközlönyben.

Az adósságrendezés megindításának időpontját követően megalakul az **adósságrendezési bizottság**, majd a jegyző elkészíti a válságköltségvetési rendelet-tervezetet, melyet megtárgyal az adósságrendezési bizottság. A bizottság jóváhagyását követően a képviselő-testület is megtárgyalja és elfogadja a válságköltségvetést. Az önkormányzat a hitelezőkkel való egyezség megkötéséig, illetve a vagyon, bíróság általi felosztásáig a válságköltségvetés alapján gazdálkodik. Amennyiben az adósságrendezés megindítását követő 90 napon belül nem fogadják el a válságköltségvetést, akkor egyezségi szakaszra nem kerül sor, hanem megindul a vagyon bírósági felosztása.

A válságköltségvetési rendelet elfogadását követően kerül sor a reorganizációs program és az egyezségi javaslat elfogadására. A képviselő-testület által elfogadott reorganizációs programot és egyezségi javaslatot az önkormányzati csődbiztos megküldi a hitelezőknek, egyidejűleg egyezségi tárgyalásra hívja őket.

Jogszabályi feltételeknek megfelelő egyezség esetén a bíróság:

- végzést hoz az adósságrendezési eljárás befejezéséről,
- intézkedik az eljárás befejezésének közzétételéről a Cégközlönyben,
- felmenti az önkormányzati csődbiztost, és megállapítja díját.

Egyezség hiányában a vagyon bírósági felosztására kerül sor. Válságköltségvetés hiányában az önkormányzati csődbiztos működési válságtervet készít, a helyi önkormányzat az adósságrendezési eljárás befejezéséig ez alapján működik.

Az adósságrendezési eljárás megindítását követően az önkormányzati gazdálkodással szemben támasztott alapvető követelmény a takarékosság a hitelezői igények kielégítése, az önkormányzat működőképessége, az önkormányzati kötelező feladatok ellátása, az elvárható szintű közszolgáltatás fenntartása érdekében. Ez a takarékosság megköveteli bizonyos személyi juttatások megvonását, melynek célja a fizetőképesség helyreállítása, a hitelezői érdekek védelme és az önkormányzat gazdálkodásának stabilizálása.

Az Mötv. módosítása alapján a képviselő-testület tagjai és választott tisztségviselői az adósságrendezési eljárás alatt, illetve annak jogerős befejezését követő két évig nem jogosultak tiszteletdíjra, természetbeni juttatásra és számukra egyéb jogcímen (pl. jutalom) sem lesz lehetőség személyi juttatás kifizetésére. A tilalom alól kivételt képez a polgármestert általános jogkörrel helyettesítő alpolgármester.

A kifizetési tilalom alól a helyi önkormányzatokért felelős miniszter egyedi döntésével – kérelemre – adhat felmentést, ha megállapítható, hogy a kérelmező nem vett részt a helyi önkormányzat gazdálkodását kedvezőtlenül befolyásoló döntéshozatali eljárásban, vagy a döntéssel nem értett egyet, továbbá ha a tiszteletdíj kifizetése az önkormányzati feladatellátást nem veszélyezteti.

Az Mötv. módosítása nem érinti a főállású alpolgármesterek jogviszonyát, azonban kimondja, hogy a fentebb említett időtartam alatt újabb főállású alpolgármesteri jogviszony nem létesíthető, ezzel a személyi kiadások további csökkentése érhető el. A szabály ugyanakkor lehetővé teszi, hogy amennyiben

a polgármester általános helyettesítését ellátó főállású alpolgármester jogviszonya szűnik meg, ezt az alpolgármesteri tisztséget be lehessen tölteni.

A fentebb bemutatott, bizonyos személyi juttatások megvonására vonatkozó rendelkezések a 2024. július 1-jét követően indult adósságrendezési eljárások esetén relevánsak. A 2023. évi törvénymódosítás a korábban használt pénzügyi gondnok elnevezést is érinti. A továbbiakban az eljárásban kiemelt jelentőséggel bíró személy elnevezése **önkormányzati csődbiztosra** változik.

12.10. AZ ÖNKORMÁNYZATI VAGYON

Mint ahogy utaltunk rá, a helyi önkormányzatok **gazdasági önállósága elképzelhetetlen a feladatainak ellátásához szükséges tulajdon biztosítása nélkül**. Az **Alaptörvény** ennek megfelelően rendelkezik **az önkormányzati tulajdonról, melyet köztulajdonnak minősít**. Lényeges, hogy az Alaptörvény 38. cikkének (1) bekezdése megteremti az alkotmányos alapját **a nemzeti vagyon jogintézményének**, amely **két fő alkotóelemből áll**: **az állami** és **a helyi önkormányzati tulajdonból**. Az Nvt. tartalmazza a **nemzeti vagyon mindkét körére** vonatkozó általános szabályokat, az Mötv. csak az önkormányzati vagyon speciális rendelkezéseit rögzíti, a kiadványban ez utóbbiak legfontosabb elemeit kívánjuk kiemelni.

Az Mötv. 106. § (2) bekezdése meghatározza, hogy a **helyi önkormányzat vagyona** a tulajdonából és a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll, amelyek az **önkormányzati feladatok és célok ellátását szolgálj**ák. A helyi önkormányzatot - törvényben meghatározott eltérésekkel - megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, terhelik. A **tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselő-testület rendelkezik**.

A helyi önkormányzat tulajdonába tartozó **vagyonelemekről** kormányrendeletben meghatározott módon **nyilvántartást kell vezetni** (vagyonkataszter), annak folyamatos vezetéséért, az adatok hitelességéért a jegyző felelős. Az önkormányzati **törzsvagyont** a többi vagyontárgytól **elkülönítve** kell nyilvántartani. Az **éves zárszámadáshoz a vagyonállapotról vagyonkimutatást kell készíteni.** A **társulásba bevitt vagyon**t **a társuló helyi önkormányzat vagyonaként kell nyilvántartani**, a **vagyonnövekmény** a társult helyi önkormányzatok **közös vagyon**a, és arra a Polgári Törvénykönyv közös tulajdonra vonatkozó szabályait kell alkalmazni.

A helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyon nem idegeníthető el, vagyonkezelői jog, jogszabályon alapuló, továbbá az ingatlanra közérdekből külön jogszabályban feljogosított szervek javára alapított használati jog, vezetékjog, vagy ugyanezen okokból alapított szolgalom, továbbá a helyi önkormányzat javára alapított vezetékjog kivételével nem terhelhető meg, biztosítékul nem adható, azon osztott tulajdon nem létesíthető. Ezen tilalom az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyonba tartozó javak teljes terjedelme tekintetében fennáll.

A helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyon birtoklása, használata, hasznai szedésének joga, fenntartása, üzemeltetése, létesítése, fejlesztése, valamint felújítása az **Nvt.-ben szabályozott módon engedhető át** másnak.

Az Mötv. 108. §-a szerint a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyon birtoklása, használata, hasznai szedésének joga, fenntartása, üzemeltetése, létesítése, fejlesztése, valamint felújítása csak **az Mötv-ben és a nemzeti vagyonról szóló törvényben szabályozott módon** engedhető át másnak.

A helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti **vagyon tulajdonjoga ingyenesen** átruházható:

a) az állam vagy más helyi önkormányzat javára jogszabályban meghatározott közfeladat ellátásának elősegítése érdekében;

b) egyház, egyházi jogi személy részére hitéleti feladatai elősegítése vagy az általa végzett állami, önkormányzati – így különösen oktatási, szociális, család-, gyermek- és ifjúságvédelmi, kulturális – feladatok ellátásának elősegítése érdekében vagy
c) közhasznú szervezet javára, az általa átvállalt állami, önkormányzati feladat ellátásának elősegítése érdekében, valamint a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia javára törvényben vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabályban foglalt feladatai elősegítése érdekében.

Az ingyenes vagyonátadás az önkormányzat **kötelezően ellátandó feladatainak ellátását nem veszélyeztetheti**. **Nem adható át különösen** az olyan vagyonelem, amely valamely kötelező önkormányzati feladat ellátásához, a nemzeti köznevelésről szóló törvényben meghatározott önkormányzati köznevelési feladathoz vagy ezek finanszírozási forrásának biztosításához, vagy az önkormányzati költségvetési bevételi előirányzatok teljesítéséhez szükséges. A helyi önkormányzat képviselő-testületének nemzeti vagyon ingyenes átadására vonatkozó **határozatában meg kell jelölni** azt a jogszabályban meghatározott feladatot vagy egyházi hitéleti feladatot, amelynek ellátását az átadás elősegíti. A helyi önkormányzatok közötti ingyenes vagyonátadás esetén **a vagyont átvevő önkormányzat képviselő-testületének** a nemzeti vagyon ingyenes átvételére vonatkozó határozatában meg kell jelölnie azt a jogszabályban meghatározott közfeladatot, amelynek ellátását az átadás elősegíti.

A fentiektől eltérően az Mötv. 108/C. §-a úgy rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat – az **önkormányzati rendeletben meghatározott értékhatárig** – **dönthet a tulajdonában álló ingóság tulajdonjogának ingyenes** átruházásáról. Az ingyenes vagyonátadás az önkormányzati feladatok ellátását nem veszélyeztetheti.

Törvényben, valamint a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon tekintetében törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott értékhatár feletti nemzeti vagyon tulajdonjogát átruházni és a vagyont hasznosítani - ha törvény kivételt nem tesz - csak **versenyeztetés útján, az összességében legelőnyösebb ajánlatot tevő részére**, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás értékarányosságával lehet. Nemzeti vagyon tulajdonjogát átruházni természetes személy vagy átlátható szervezet részére lehet.
A **versenyeztetés az Mötv. 108/A. §-a alapján mellőzhető**:
a) a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon gazdasági társaság részére, nem pénzbeli vagyoni hozzájárulásként történő rendelkezésre bocsátásakor,
b) a helyi önkormányzat tulajdonában lévő nemzeti vagyon állam részére történő értékesítése vagy állammal kötött csereügylet esetén és
c) a helyi önkormányzat tulajdonában lévő társasági részesedés vagy ingatlan cseréje esetén.

Mellőzhető a versenyeztetés az Nvt. szerint abban az esetben, **ha a hasznosítás**
a) államháztartási körbe tartozó szervezet,
b) jogszabályban előírt állami vagy önkormányzati feladatot ellátó gazdálkodó szervezet, továbbá jogszabályban előírt állami vagy önkormányzati feladatot ellátó egyházi jogi személy,
c) államháztartási körbe tartozó szervezet vagyonkezelésében lévő, a helyi önkormányzat tulajdonában álló lakások tekintetében a vagyonkezelő szervezettel foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban álló személyek javára történik, továbbá
d) az Mötv. 108/B. §-a szerint, ha az önkormányzati vagyon használatát biztosító, határozott időre kötendő szerződés tartama a kilencven napot nem haladja meg.

Ha a **cserével érintett önkormányzati vagyon** értéke a versenyeztetésre vonatkozó törvényben előírt értékhatárt meghaladja, az illetékes fővárosi vagy vármegyei kormányhivatal dönt a csereügylet jóváhagyásáról. A kormányhivatal a csereügyletet jóváhagyja, ha az egyes vagyontárgyak értékére és

a szerződésben foglalt egyéb vagyoni kötelezettségvállalásra tekintettel az értékarányosság követelménye megvalósul és egyébként az ügylet megkötése az önkormányzat kötelező feladatainak ellátása vagy gazdasági érdekei szempontjából indokolt.

A nemzeti vagyon tulajdonjogát ingyenesen átruházni csak törvényben meghatározott esetekben és módon lehet.

Az Nvt. szerint a **vagyon tulajdonjogának ingyenes átruházása** esetén a tulajdonjogot megszerző félnek – az állam kivételével – eleget kell tennie a következő feltételeknek:

a) a nemzeti vagyoni körből ingyenesen tulajdonba adott ingatlant a tulajdonjog megszerzésétől számított 15 évig nem idegenítheti el, és a juttatás céljának megfelelően köteles hasznosítani, valamint állagát megóvni;
b) az átruházott vagyon hasznosításáról évente beszámol a vagyont átadó szervezet felé.

Az ingyenesen tulajdonba adott ingatlanon – az állam által történő tulajdonszerzést kivéve – e törvény erejénél fogva 15 évig elidegenítési tilalom áll fenn. Az elidegenítési tilalom ingatlan-nyilvántartásba történő feljegyzését a tulajdonjog bejegyzése iránti kérelem benyújtásával egyidejűleg a vagyont átruházó szerv kérelmezi.

A képviselő-testület a helyi önkormányzat tulajdonában lévő nemzeti vagyonra az Nvt. rendelkezései szerint az **önkormányzati közfeladat átadásához kapcsolódva vagyonkezelői jogot létesíthet**, a helyi önkormányzat tulajdonában lévő vagyon vagyonkezelésbe adása **illetékmentes**.

A vagyonkezelői jog önkormányzati lakóépületre és vegyes rendeltetésű épületre, társasházban lévő önkormányzati lakásra és nem lakás céljára szolgáló helyiségre kizárólag a helyi önkormányzat 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezettel, vagy annak 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezettel létesíthető, és kizárólag általuk gyakorolható. A képviselő-testület kizárólag a nemzeti vagyonról szóló törvényben meghatározott személyekkel köthet vagyonkezelési szerződést.

Vagyonkezelői jog átadása nem érinti az önkormányzati közfeladatok ellátásának kötelezettségét, a vagyonkezelői jog átadása az önkormányzati **feladatellátás feltételeinek hatékony biztosítása, a vagyon állagának és értékének megőrzése, védelme, továbbá értékének növelése érdekében történhet.**

A **vagyonkezelő** a vagyonkezelésébe vett vagyon használatából, működtetéséből származó bevételeit, illetve közvetlen költségeit és ráfordításait **elkülönítetten köteles nyilvántartani** oly módon, hogy az a saját vagyonnal folytatott vállalkozási tevékenységéből származó bevételeitől, költségeitől és ráfordításaitól egyértelműen elhatárolható legyen. A vagyon felújításáról, pótlólagos beruházásáról legalább a vagyoni eszközök elszámolt értékcsökkenésének megfelelő mértékben köteles gondoskodni és e célokra az értékcsökkenésnek megfelelő mértékben tartalékot képezni.

A helyi önkormányzat állammal szemben támasztott - az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonba adásáról szóló törvény szerinti - tulajdoni igénye 2017. január 1-jétől a tulajdoni igény keletkezésének időpontjától függetlenül kizárólag bírósági eljárásban érvényesíthető.

IV.

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÁLTAL ELLÁTOTT FONTOSABB FELADATOK

E fejezetben a helyi önkormányzatok és szerveik által ellátott ágazati feladatrendszer elemeiből mutatjuk be a legfontosabbakat. Jelen fejezet terjedelmét többszörösen meghaladná, ha akárcsak vázlatosan is kitérnénk a helyi önkormányzatok és szerveik feladatainak teljes spektrumára. Igaz ez még akkor is, ha az önkormányzati rendszer és a területi államigazgatási szint reformja jelentős mértékben átrendezte a feladat- és hatásköröket.

Először számba vesszük azokat az ágazatokat, amelyek elsődlegesen érintettek lehetnek az önkormányzati fejlesztésekben. Azon feladatok bemutatását tartottuk fontosnak, amelyek meghatározóak az önkormányzati feladatellátásban. Törekedtünk arra, hogy támpontokat adjunk a helyi szabályozási feladatokhoz. Indokolt esetben kitértünk a polgármester, jegyző számára megállapított államigazgatási feladatokra is.

Az ágazatok ismertetése után az önkormányzati feladatellátás kereteit meghatározó jogszabályok jegyzéke is feltüntetésre került a teljesség igénye nélkül.

1. A BELÜGYI ÁGAZATBA TARTOZÓ EGYES FELADATOK

1.1. A HELYI KÖZBIZTONSÁGGAL, VAGYONVÉDELEMMEL KAPCSOLATOS FELADATOK

Magyarország kriminálpolitikai törekvése a közrend erősítése, a közterületek biztonságának fokozása, a bűnözés visszaszorítása, a bűnözéssel okozott károk és negatív hatások enyhítése, megfelelő védelem biztosítása a családok és egyének számára, végső soron az állampolgárok biztonságérzetének javítása. A fentiekkel összhangban az Alaptörvény kimondja, hogy a rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. Ezen főfeladat ellátásának segítésére az Mötv. a helyi önkormányzatoknak a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó feladatként fogalmazza meg a **közreműködést a település közbiztonságának biztosításában.**

Az együttműködés részleteit a rendészeti szerv és az önkormányzat **együttműködési megállapodásban** rendezi. Az önkormányzatok pénzügyi és tárgyi eszközök biztosításával járulhatnak hozzá e szervek működéséhez, illetve támogathatnak civil rendészeti szervezeteket is. **A települési és a fővárosi önkormányzat a fenti körbe tartozó feladatok ellátásáról külön szervezet létrehozásával is gondoskodhat**. Önkormányzati rendészeti szervet – a községi, a városi képviselő-testület, a megyei jogú városi közgyűlés, a fővárosban a fővárosi kerületi képviselő-testület és a közgyűlés – a polgármesteri (főpolgármesteri) hivatal az Mötv. 17. § (1) bekezdésében meghatározott feladat ellátása érdekében belső szervezeti egységként, önálló költségvetési szervként, költségvetési szerv belső szervezeti egységeként hozhat létre. A hatékonyabb feladatellátás érdekében önkormányzati rendészeti szervet több önkormányzat társulásos formában is működtethet.

A helyi önkormányzat képviselő-testülete **bűnmegelőzési és közbiztonsági bizottságot** hozhat létre közbiztonsággal összefüggő feladatok ellátásának társadalmi segítésére és ellenőrzésére az illetékes rendőrkapitánnyal (vármegyében, fővárosban a főkapitánnyal) együtt, bevonva a közbiztonság fenntartásában érintett állami, társadalmi szerveket.

Az önkormányzatok szerepet játszanak a helyi közösség biztonságát szolgáló tervek elkészítésében és végrehajtásában. Kezdeményező szerepük van a helyi jelzőrendszerek, a különböző együttműködési formák szervezésében, a helyi bűnmegelőzési programok koordinálásában, végrehajtásában, valamint folyamatos értékelésében. Az önkormányzat fontos szerepet tölthet be a társadalmi igények megfelelő becsatornázásával a bűnmegelőzés együttműködési rendszerében. Napjainkban a bűnmegelőzés egyik elterjedt, „népszerű” eszköze a közterületen üzemeltetett térfigyelő kamerarendszer. A rendőrség

közterületen, ahol az közbiztonsági, bűnmegelőzési, illetve bűnüldözési célból igazolhatóan szükséges, bárki számára nyilvánvalóan észlelhető módon képfelvevőt helyezhet el és felvételt készíthet. Az elhelyezésre kerülő kamerák szükségességéről, a térfigyelővel megfigyelt közterület kijelöléséről a rendőrség dönt az illetékes települési önkormányzat véleményének előzetes kikérését követően. A rendszer elhelyezési és üzemeltetési költségeinek biztosítására az önkormányzat és az illetékes rendőrkapitányság a törvényben meghatározott keretek között megállapodást köthet. Ezen törvény adta lehetőséggel számos önkormányzat él, ezzel is erősítve a lakosok biztonságérzetét.

A települési önkormányzat (az Mötv. 23. § (4) bekezdés 1. pontjában meghatározott területekre vonatkozóan a fővárosi önkormányzat) **közterület-felügyelet**, illetőleg **közterület-felügyelő** útján is gondoskodhat a **közterületi rend és tisztaság védelméről, a tömegközlekedési eszközök használati rendjének fenntartásáról, az önkormányzati vagyon védelméről**. A közterület-felügyelő jogállása szerint köztisztviselőnek minősül, így a közszolgálati jogviszonyára – amennyiben a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Közterf.tv.) másként nem rendelkezik – a Kttv. rendelkezéseit kell alkalmazni. Közterület-felügyeletet képviselő-testület (közgyűlés) hozhat létre a polgármesteri (főpolgármesteri) hivatal belső szervezeti egységeként, önálló költségvetési szervként vagy költségvetési szerv belső szervezeti egységeként. A hatékonyabb feladatellátás érdekében közterület-felügyeletet több önkormányzat társulásos formában is működtethet. Az önkormányzat a közterület-felügyelet megalakítása előtt írásbeli együttműködési megállapodást köteles kötni az illetékes vármegyei (fővárosi) rendőr-főkapitánysággal, a rendészeti feladatokat ellátó személyek – értve ez alatt az önkormányzati rendészeti szerv tagjait is – ellenőrzése, tevékenységük felügyelete, valamint a feladatellátás összehangolása érdekében. A rendészeti feladatokat ellátó az együttműködési megállapodás megkötése hiányában ugyanis nem intézkedhet, kényszerítő eszközöket nem alkalmazhat.

A felügyeletnek, illetőleg a felügyelet részéről eljáró felügyelőnek feladatot törvény, kormányrendelet és az önkormányzat rendelete állapíthat meg.

A **közterület-felügyelet feladatai**t a Közterf.tv. határozza meg:

- a közterületek jogszerű használatának, a közterületen folytatott engedélyhez, illetve útkezelői hozzájáruláshoz kötött tevékenység szabályszerűségének ellenőrzése,
- a közterület rendjére és tisztaságára vonatkozó jogszabály által tiltott tevékenység megelőzése, megakadályozása, megszakítása, megszüntetése, illetve szankcionálása,
- közreműködés a közterület, az épített és a természeti környezet védelmében,
- közreműködés a társadalmi bűnmegelőzési feladatok megvalósításában, a közbiztonság és a közrend védelmében,
- közreműködés az önkormányzati vagyon védelmében,
- közreműködés a köztisztaságra vonatkozó jogszabályok végrehajtásának ellenőrzésében,
- közreműködés állat-egészségügyi és ebrendészeti feladatok ellátásában,
- a mozgásában korlátozott személy parkolási igazolvány jogszerű használatának és birtoklásának az ellenőrzése,
- a helyi közutakon, a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutakon, valamint tereken, parkokban és egyéb közterületen a közúti járművel történő várakozási közszolgáltatás (a továbbiakban: parkolás) biztosítása, valamint a parkolásért járó ellenérték megfizetésének ellenőrzése és a fizetés elmaradása esetére előírt jogkövetkezmények alkalmazása.

Az önkormányzat rendelete olyan feladatot is megállapíthat a részére, amelyet törvény vagy kormányrendelet nem utal más szerv hatáskörébe. **A képviselő-testület az SZMSZ-ben**- a szabályzattal együtt elfogadott - hivatali ügyrendben határozhatja meg a felügyelet szervezeti formáját, illetőleg a felügyelő feladatait.

A feladatkörében eljáró felügyelő **hivatalos személy**nek minősül. A felügyelő feladatkörében eljárva jogosult és köteles a közterületen ellenőrizni a jogszabályban előírt kötelezettségek megtartását, jogszabálysértés esetén eljárást kezdeményezni, vagy az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvényben meghatározott intézkedést megtenni.

A felügyelő a feladatát járőrszolgálat vagy őrszolgálat keretében országosan egységes egyenruhában teljesíti, és egyenruhájára kitűzve viseli az országosan egységes, egyedi azonosító számmal ellátott felügyelői jelvényt. A felügyelő - a helyi önkormányzat rendeleti szabályozása esetén - a település jelképét karjelzésként viseli. A felügyelőnek a tevékenység folytatására, valamint az intézkedésére való jogosultságát a rendőrség által kiadott szolgálati igazolvány igazolja.

Az önkormányzati rendészeti szerv tagjaként foglalkoztatható 2013 óta az önkormányzati **természetvédelmi őr, a közterület-felügyelő, a mezőőr, a rendészeti feladatokat ellátó erdészeti szakszemélyzet, a rendészeti feladatokat ellátó jogosult erdészeti szakszemélyzet és a hivatásos halőr.** Ezen személyek jogszabályban meghatározott tevékenységét az önkormányzat alkalmazásában álló önkormányzati segédfelügyelő segítheti. A segédfelügyelő önálló intézkedési jogosultsággal nem rendelkezik, közterületen és külterületen végzett munkáját kizárólag az önkormányzati rendészeti szerv önálló intézkedési jogosultsággal rendelkező tagjának jelenlétében és utasítása szerint végezheti.

1.2. A TELEPÜLÉSFEJLESZTÉSSEL ÉS TELEPÜLÉSRENDEZÉSSEL KAPCSOLATOS FELADATOK

A települési önkormányzat a magyar építészetről szóló 2023. évi C. törvény és végrehajtási rendeleteinek keretei között **településfejlesztési és településrendezési feladatokat lát el. A települési önkormányzat az építésügyi feladatát a helyi rendeletei megalkotásával és a kapcsolódó sajátos jogintézményekkel**, továbbá a települési vagy térségi – a főépítészi tevékenységről szóló 190/2009. (IX. 15.) Korm. rendeletben foglaltak szerinti – **önkormányzati főépítész közreműködésével látja el.**

A településfejlesztés és a településrendezés célja a lakosság életminőségének és a település versenyképességének javítása érdekében a fenntartható fejlődést szolgáló településszerkezet és a jó minőségű környezet kialakítása, a közérdek érvényesítése az országos, a térségi, a települési és a jogos magánérdekek összhangjának biztosításával, a természeti, táji és építészeti értékek gyarapítása és védelme, valamint az erőforrások kíméletes és környezetbarát hasznosításának elősegítése.

A **településfejlesztési döntések a település jövőbeni fejlesztésének elgondolását**, illetve az ezzel összefüggő prioritásokat foglalják magukba (mit, mikor). A **településfejlesztés feladata** a településen élők számára a települési élet- és környezetminőség javítása, a környezetbiztonság erősítése, az erőforrások fenntarthatóságát biztosító jövőkép, ezzel összhangban a rövid, közép- és hosszú távú fejlesztési irányok, célok és az azok elérését biztosító programok és eszközök meghatározása.

Az új építési törvény az **egy település egy fejlesztési és egy rendezési terv elv** mentén a településfejlesztés egyszerűsítését tűzte ki célul. A korábbi szabályozás szerint készült településfejlesztési koncepciót és integrált településfejlesztési stratégiát a településfejlesztési terv váltja.

A törvény bevezeti a **településterv** fogalmát, amely a településfejlesztési terv és a területrendezési terv együttes megnevezése. Az új meghatározások miatt megszűnik a településrendezési eszköz fogalma is. A települési önkormányzat a fejlesztési és a rendezési tervet együttesen legalább négyévente áttekinti és dönt a változatlanul hagyásról, módosításról vagy új készítéséről.

Az önkormányzat a település fenntartható és gazdaságos fejlesztése és üzemeltetése érdekében – a korábban alkalmazott településfejlesztési koncepció és integrált településfejlesztési stratégia helyett

– **településfejlesztési terv**et kell, hogy készítsen, mely egy integrált, stratégiai és területi alapú, a környezeti, társadalmi és gazdasági adottságokra alapozott fejlesztési dokumentum. A településfejlesztési terv rövid, közép és hosszú távra rendszerbe foglalja az önkormányzat településfejlesztési szándékait. Átfogó tartalmi követelményeit a településtervek tartalmáról, elkészítésének és elfogadásának rendjéről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 419/2021. (VII. 15.) Korm. rendelet tartalmazza, amely lakosságszám alapján differenciál, egyes teleülésekre eltérő tartalmi követelményeket határoz meg. Ennek célja, hogy a kisebb lakosságszámú települések településfejlesztési tervei valóban csökkentett tartalmúak legyenek. A településfejlesztési tervet a képviselő-testület normatív határozattal állapítja meg azzal, hogy egy településre csak egy fejlesztési terv készülhet.

A **településrendezés a település területének megfelelő felhasználását** és a településszerkezet valamint a településkép kialakítását jelenti. A településrendezés feladata a településfejlesztési döntések megvalósítása érdekében a legmegfelelőbb műszaki megoldások kimunkálása (hol, hogyan) és tervi megfogalmazása.

A **településrendezés feladata**, hogy a település területének, telkeinek felhasználására és az építés helyi rendjére vonatkozó szabályok kialakításával

- meghatározza a település összehangolt, rendezett fejlődésének térbeli-fizikai kereteit,
- a település adottságait és lehetőségeit hatékonyan kihasználva elősegítse annak működőképességét a környezeti ártalmak legkisebbre való csökkentése mellett,
- biztosítsa a település működéséhez szükséges infrastruktúra-hálózatot, megjelenítve a települési zöldinfrastruktúrát,
- biztosítsa a település, településrészek megőrzésre érdemes jellegzetes, értékes szerkezetének, beépítésének, építészeti, természeti és tájképi arculatának védelmét.

A településfejlesztési tervben foglaltakkal összhangban az önkormányzat **településrendezési terv**et készít, amelyben megjelenik a fenntartható fejlődés térbeli-fizikai kereteinek meghatározása, és a zöldinfrastruktúra biztosítása is. A településrendezési tervet önkormányzati rendeletként kell elfogadni.

A települési önkormányzatok esetében a településrendezési terv

- a helyi építési szabályzat (HÉSZ),
- a fővárosban a fővárosi rendezési szabályzat (FRSZ), a Duna-parti szabályzat (DÉSZ) és a Városligeti építési szabályzat (VÉSZ),
- a fővárosi kerületekben pedig a kerületi építési szabályzat (KÉSZ).

A törvény több lépcsőben vezeti be az új településtervek kötelező használatát. Azon településeknek, amelyek a korábbi, 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet alapján nem készítettek településfejlesztési koncepciót, integrált településfejlesztési stratégiát és településrendezési eszközöket, településtervüket legkésőbb 2024. január 1-jéig hatályba kellett léptetniük.

Azon települések, amelyek a fent felsorolt eszközökkel rendelkeztek, legkésőbb 2027. július 1-jéig kötelesek hatályba léptetni új településtervüket.

A 2022. december 31-ig elkészített koncepció, stratégia és településrendezési eszköz 2027. június 30-ig maradhat hatályban és módosításukra is csak eddig kerülhet sor.

A **polgármester** (főpolgármester) gondoskodik az egyes ingatlanokkal kapcsolatos településrendezési követelményekről adandó tájékoztatásról, valamint a településterv E-TÉR-be történő feltöltéséről.

A törvény előírja, hogy a településrendezési feladatát a települési önkormányzatoknak – többek között - a **településrendezési feladatok megvalósulását biztosító sajátos jogintézmények** alapján kell ellátniuk, amelyek az alábbiak:

- a telekalakítási és építési tilalom, valamint a változtatási tilalom,
- a telekalakítási követelmények,
- az építésjogi kártalanítás,
- a településrendezési szerződés,
- a településrendezési kötelezés,
- a kisajátítás,
- a településképi követelmények és településkép-érvényesítési eszközök,
- az elővásárlási jog,
- a helyi közút céljára történő lejegyzés,
- az útépítési és közművesítési hozzájárulás, és
- a közterület-alakítás.

A települési önkormányzat külön önkormányzati rendelettel pontosan körülhatárolt területre változtatási, telekalakítási, illetve építési **tilalmat** rendelhet el, amelyet rendelettel lehet módosítani vagy megszüntetni. A tilalmat a feltétlenül szükséges mértékre és időtartamra kell korlátozni, és azt haladéktalanul meg kell szüntetni, ha az elrendelésének alapjául szolgáló okok már nem állnak fenn. A tilalom felülvizsgálatát a helyi építési szabályzat felülvizsgálatával együtt el kell végezni.

A településrendezési feladatok megvalósulása érdekében az önkormányzati rendelettel elrendelt tilalomról, korlátozásról vagy ezek megszüntetéséről - a változtatási tilalom kivételével - a települési önkormányzat képviselő-testülete a főjegyző, illetőleg a jegyző útján tájékoztatja az érintetteket.

A településrendezési kötelezések körében beépítési kötelezettség, leállási kötelezettség, helyrehozatali kötelezettség és beültetési kötelezettség rendelhető el. A **települési önkormányzat** önkormányzati hatósági döntésében a beépítetlen építési telkekre meghatározott időn belüli **beépítési kötelezettséget** állapíthat meg. Ha a tulajdonos a beépítési kötelezettségét nem teljesíti, az önkormányzat az ingatlant kisajátíthatja. A települési önkormányzat önkormányzati hatósági döntésében a jogszabályi kötelezettségek érvényesülése érdekében **leállási kötelezettséget** állapíthat meg a telek, telkek tulajdonosával, tulajdonosaival szemben, ha az általa elrendelt változtatási, telekalakítási és építési tilalom ellenére végeznek építési munkát vagy alakítanak telket. A települési önkormányzat a településkép javítása érdekében az azt rontó állapotú építmények meghatározott időn belüli **helyrehozatali kötelezettségét** írhatja elő önkormányzati hatósági döntésében. Az önkormányzat e kötelezettség teljesítéséhez anyagi támogatást nyújthat. A települési önkormányzat rendeletében vagy önkormányzati hatósági döntésében a közérdekű környezetalakítás céljából az ingatlan növényzettel történő meghatározott módon és időn belüli **beültetési kötelezettségét** írhatja elő.

A települési önkormányzat egyes településfejlesztési célok megvalósítására a **településrendezési szerződést (közigazgatási szerződés) köthet az érintett telek tulajdonosával, illetve a telken beruházni szándékozóval.** A szerződés tárgya lehet a telepítési tanulmányterv alapján a településfejlesztési terv és a településrendezési terv kidolgozásának finanszírozása, új beépítésre szánt terület kijelölése esetén a szükséges zöldterület, erdőterület vagy véderdő megvalósítása, szükség szerinti tulajdonba adása, vagy azon egyéb költségeknek vagy egyéb ráfordításoknak a cél megvalósítója általi átvállalása, amelyek az önkormányzatot terhelnék, és amelyek a cél megvalósításának előfeltételei vagy következményei. A településrendezési szerződés megalapozásához telepítési tanulmánytervet kell készíteni.

A települési önkormányzat **közterület-alakítási tervet** készíttethet és hagy jóvá a közterület egységes kialakítása érdekében. E terv magába foglalhatja a szabadtér- és kertépítészetet, a gyalogos és gépjármű közlekedést, a közmű- és felszíni vízelvezetést, vagy a hírközlést. A közterület-alakítási terv a vonatkozó településképi rendelettel és rendezési tervvel összhangban készül, és a legalább 1:500-as méretarányú tervlapból és a közterület-alakítás leírásából áll. A közterület-alakítási tervet és annak módosítását az elfogadást követő 10 napon belül a polgármester feltölti az E-TÉR felületre.

A településképi követelmények az építési törvénynek a településrendezési feladatok megvalósítását biztosító egyik sajátos jogintézménye.

A településkép védelmének célja az építési beruházások támogatása, egyúttal a hazai városok és községek sajátos településképének védelme és alakítása társadalmi bevonás és konszenzus által, olyan módon, hogy egy önkormányzati rendeletben kerüljenek egyértelműen megállapításra a településkép védelmének elemei. Továbbá célja az is, hogy a településképi követelmények alkalmazásának felelősségi viszonyai egyértelműen legyenek meghatározva.

A településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény rendelkezései 2024. október 1-jétől hatályukat veszítik, azok beépülnek a magyar építészetről szóló törvénybe. E szerint a települési önkormányzat, a főváros esetében a kerületi önkormányzat a településkép védelmét **a helyi építési szabályzatban, településképi követelmények meghatározásával**, településképi önkormányzati támogatási és ösztönző rendszer alkalmazásával, önkormányzati településkép-érvényesítési eszközök szabályozásával biztosítja. A fővárosi önkormányzatot a Duna-parti építési szabályzat és a Városligeti építési szabályzat vonatkozásában ugyanezen szabályozási jogkörök illetik meg.

Az új törvény rendelkezésének hatályba lépése előtt elfogadott településképi rendeletet 2027. június 30-ig kell beépíteni a helyi építési szabályzatba.

A településképi követelmények szakmai megalapozása érdekében **kézikönyv** készül.

A **településképi véleményezés** bevezetése – kiváltva a helyi tervtanácsi eljárást és kötelezettséget nem teremtve – az önkormányzat számára biztosítja, hogy egyes tervezett (építési engedélyhez kötött) tevékenységről, ha az a védett településképet érinti, véleményt adjon az építésügyi hatósági eljárás lefolytatásához. Az önkormányzat képviselő-testülete **településképi bejelentési eljárást**

a) **folytathat le** az építésügyi hatósági engedélyhez, egyszerű bejelentéshez, örökségvédelmi engedélyhez vagy örökségvédelmi bejelentéshez nem kötött építési tevékenységek megkezdését megelőzően - ideértve a háztartási méretű kiserőművek (napelemek), klímaberendezések, elektromos és egyéb gépészeti berendezések épületeken való elhelyezését is -, továbbá

b) **folytat le** az építésügyi hatósági engedélyhez nem kötött rendeltetésmódosítás vagy a rendeltetési egységek számának megváltozását jelentő rendeltetésváltozás esetén - ide nem értve az egyes kereskedelmi építményekkel összefüggő rendeltetésváltozást -, valamint az a) pont szerinti esetben – ha a helyi építési szabályzatban úgy rendelkezik.

Az önkormányzat szakmai tanácsadó testületként **helyi építészeti tervtanácsot** működtet, működtethet a törvényben meghatározott módon. A települési környezet, az építészeti örökség védelme és a műemlékvédelem szempontjából nagy jelentőségű településképi eljárásokban, építésügyi és örökségvédelmi hatósági engedélyezési eljárásokat megelőzően az eljáró főépítész munkáját építészeti tervtanács segíti. Helyi építészeti tervtanács **kötelezően** a járásszékhely városokban, a fővárosban és a fővárosi kerületekben működik főszabályként. Egyéb településeken helyi építészeti tervtanács akkor működik, ha a helyi építési szabályzatban az önkormányzat ennek felállításáról döntött.

Ha az ingatlan tulajdonosa a településképi rendeletben foglalt településképi követelményeket megsértette, az önkormányzat felhívja az ingatlantulajdonos figyelmét a jogszabálysértésre, és végzésben

megfelelő határidőt biztosít a jogszabálysértés megszüntetésére. A határidő eredménytelen eltelte esetén, az önkormányzat településképi kötelezés formájában - önkormányzati hatósági döntéssel - a településképi követelmények teljesülése érdekében az ingatlan tulajdonosát az építmény, építményrész felújítására, átalakítására vagy elbontására kötelezheti, az ingatlantulajdonost településkép-védelmi bírság megfizetésére is kötelezheti. A településkép-védelmi bírság az önkormányzat bevételét képezi.

A települési önkormányzatok **az építésügyi feladataik ellátására társulhatnak**, feladataikat közösen is megoldhatják. A településterv az egyes településekre közösen is készülhet, de az egyes településekre vonatkozó részeit az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületei külön-külön fogadják el. A véleményezési eljárás lefolytatásáról az önkormányzatok megállapodásában meghatározott település polgármestere gondoskodik. A **települési főépítész** készíti elő a területfejlesztéssel és -rendezéssel, a településfejlesztéssel és -rendezéssel, továbbá az épített környezet alakításával és védelmével, valamint az építésüggyel kapcsolatos önkormányzati döntéseket. Szakmai véleményével segíti az önkormányzatnak az előzőekkel kapcsolatos döntéseinek előkészítését, állásfoglalásainak kialakítását.

A hatósági eljárások tekintetében **a jegyző szerepe fokozatosan változott**. Az első fokú feladatok korábban körzetközponthoz, mostanra a járásszékhely, fővárosi kerületi önkormányzat jegyzőjéhez kerültek. E feladatok az építésügyi engedélyezési, tudomásulvételi, vagy kötelezési eljárásokra terjednek ki. Ide sorolhatóak a végrehajtási, vagy egyes szakhatósági eljárások lefolytatása is. A 2013. január 1-jén bevezetett elektronikus ügyintézés lehetőséget biztosít arra, hogy az építésügyi hatósági eljárások és szolgáltatások sajátosságainak megfelelő szabályok kerüljenek kialakításra. Ennek részletes szabályait a Kormány rendeletben állapította meg. Ettől az időponttól nem alakítható a jegyző államigazgatási feladatait ellátó társulás. 2024. január 1-vel hatályát vesztette a Tftv., melyet a **területfejlesztésről szóló 2023. évi CII. törvény** váltott fel. Az új törvény az **országos és a térségi területfejlesztési és területrendezési feladatok ellátásának szabályait** határozza meg. A **területfejlesztés** az országos, valamint a térségi szintű társadalmi, gazdasági és környezeti területi folyamatok feltérképezése és a beavatkozási irányok meghatározása, továbbá a rövid, közép- és hosszú távú fejlesztési célok, koncepciók meghatározása és fejlesztési programok keretében történő megvalósítása. A **területrendezés** az ország és térségei vonatkozásában a terület-felhasználás rendjének és a területhasználat szabályainak meghatározása. Magában foglalja a táj terhelhetőségének meghatározását, a területi adottságok célszerű hasznosítására vonatkozó javaslatok kidolgozását, az európai és a határ menti területrendezési tevékenység összehangolását.

A területfejlesztés és területrendezés feladatait területi szinten elsődlegesen a vármegyei önkormányzat, a fővárosban a fővárosi önkormányzat valósítja meg. Jogi személyiséggel rendelkező területfejlesztési önkormányzati társulást a települési önkormányzatok képviselő-testületei a közös területfejlesztési célok kidolgozására és megvalósítására hozhatják létre. A **vármegyei önkormányzat és a fővárosi önkormányzat** területfejlesztési feladatai körében a területfejlesztési tervezéssel összefüggő feladatokat, a területfejlesztési programok végrehajtásával kapcsolatos feladatokat és a területfejlesztési koordinációval kapcsolatos feladatokat lát el. A vármegyei önkormányzat területrendezési feladatkörében – többek között - az érintett települési önkormányzatok véleményeinek kikérésével elfogadja a vármegye területrendezési tervét, illetve a vármegye területére vagy térségére - a megyei jogú városok önkormányzata kötelező bevonásával, észrevételeik figyelembevételével - területrendezési tervet készít. A vármegyei önkormányzatnak ezen kívül vidékfejlesztési és koordinációs, együttműködési kötelezettségei is vannak.

Az önkormányzatok és társulásaik sajátos területfejlesztési céljaik érdekében ipari parkokat és egyéb fejlesztési egységeket hozhatnak létre.

1.3. A TELEPÜLÉSÜZEMELTETÉSSEL KAPCSOLATOS FELADATOK

Az Mötv. **gyűjtőfogalomként határozta meg a településüzemeltetést**: a **köztemetők** kialakítását és fenntartását, a **közvilágításról** való gondoskodást, a **kéményseprő-ipari** szolgáltatás biztosítását, a **helyi közutak** és tartozékainak, valamint a **közparkok** és egyéb **közterületek** kialakítását és fenntartását, **a gépjárművek parkolásána**k biztosítását. Tágabb értelemben ide soroljuk a t**ávhőszolgáltatást**, a **közterületek, közintézmények elnevezését**, valamint a külön alcím alatt bemutatott hulladékgazdálkodást és víziközmű-szolgáltatást.

A temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Temtv.) határozza meg a temetőkkel, a temetkezési emlékhelyekkel és a temetkezési tevékenység ellátásával összefüggő jogokat, kötelezettségeket és feladatokat. A törvény rendelkezéseit alkalmazni kell azoknak a vallási közösségeknek, települési önkormányzatoknak, nemzetiségi önkormányzatoknak, a polgári perrendtartásról szóló törvény[102] szerinti gazdálkodó szervezeteknek, közhasznú szervezeteknek, amelyek tulajdonában, kezelésében, fenntartásában, üzemeltetésében működő vagy lezárt temető, illetőleg temetkezési emlékhely vagy halotthamvasztó van.

A Temtv. rendelkezései szerint a **temető tulajdonosa** az állam, **a települési önkormányzat**, a jogi személyiséggel rendelkező vallási közösség, a helyi és országos nemzetiségi önkormányzat, gazdálkodó szervezet és közhasznú szervezet lehet. **Köztemető fenntartója a települési önkormányzat, fővárosban a fővárosi önkormányzat lehet**, aki a temető fenntartásáról társulás, illetőleg együttműködés útján is gondoskodhat. A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény is kimondja, hogy a **köztemetők létesítésével, bővítésével, fenntartásával, bezárásával, megszüntetésével, kiürítésével, újra használatbavételével, halotthamvasztó létesítésével kapcsolatos feladatok ellátásáról a települési, a fővárosban a fővárosi önkormányzat gondoskodik.** A temető tulajdonosának feladata a temető **tárgyi és infrastrukturális létesítményeinek, zöldfelületeinek, valamint sírhelytábláinak megépítése**, illetőleg kialakítása és a temető kegyeleti méltóságának őrzése. Köztemető fenntartására és üzemeltetésére az önkormányzat azzal a gazdálkodó szervezettel köthet kegyeleti közszolgáltatási szerződést, amely a Temtv. végrehajtásáról szóló kormányrendeletben meghatározott feltételeknek megfelel.

Köztemető esetében a temető használatának rendjéről önkormányzati rendeletben, egyéb temetők esetében temetőszabályzatban kell rendelkezni. **Temető üzemeltetésével és fenntartásával kapcsolatosan** felmerült szükséges és indokolt költségek alapján az önkormányzat megállapítja a köztemetők vonatkozásában a temetési hely, illetőleg az újraváltás díját, a temetkezési szolgáltató kivételével a temetőben vállalkozásszerűen munkát végzők által fizetendő temető-fenntartási hozzájárulás díját, a temetői létesítmények, illetve az üzemeltető által biztosított szolgáltatások igénybevételéért a temetkezési szolgáltatók által fizetendő díjat, a temetőbe történő behajtás díját.

A települési önkormányzat, fővárosban a közgyűlés **rendeletben állapítja meg** a köztemetőre vonatkozóan különösen:

a) a temető rendeltetésszerű használatához szükséges egyéb helyi, tárgyi és infrastrukturális feltételeket,
b) a temető, ravatalozó használatának és igénybevételének szabályait,
c) a temetési hely gazdálkodási szabályait,
d) a sírhely méretezését, sírjelek alkalmazását, a kegyeleti tárgyak, növényzet elhelyezését, a sírgondozás szabályait,

102 A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény

e) temetőben a kegyeleti közszolgáltatások feltételeit, a temetési hely megváltásának és újraváltásának díját, a temetőfenntartási hozzájárulás díját, illetve a létesítmények és az üzemeltető által biztosított szolgáltatások igénybevételének díját,
f) a temetési szolgáltatás, illetőleg a temetőben végzett egyéb vállalkozói tevékenységek ellátásának temetői rendjét.

Azt, aki törvény alapján a temetésre kötelezett és a kötelezettségét nem teljesíti, az elhalálozás helye szerint illetékes jegyző (fővárosi főjegyző) szólítja fel 15 napon belüli teljesítésre. Ha a kötelezett a felszólításnak nem tesz eleget, az elhunytat **közköltségen kell eltemetni**. Ha a temetésre kötelezett személy nincs, ismeretlen helyen tartózkodik, vagy a kötelezettségét nem teljesíti, a temetésről jogszabályban meghatározott határidőn belül gondoskodik az elhalálozás helye szerint illetékes települési önkormányzat (fővárosban a kerületi önkormányzat) polgármestere, illetve ha az elhalálozásra a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott területen kerül sor, a főpolgármester gondoskodik.

A **közvilágításnak a közlekedés- és vagyonbiztonságot kell szolgálnia**. **A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (a továbbiakban: Vet.) célja** a gazdaság versenyképességének segítése a hatékonyan működő villamosenergia-versenypiac kialakításán keresztül, a fenntartható fejlődés érdekében az energiahatékonyság, az energiatakarékosság elveinek érvényesítése, a villamosenergia-hálózatokhoz az objektív, átlátható és az egyenlő bánásmód követelményeinek megfelelő hozzáférés biztosítása, a felhasználók biztonságos, zavartalan, megfelelő minőségű és átlátható költségszerkezetű villamosenergia-ellátása, valamint a felhasználók érdekeinek hatékony védelme.

A **Vet.** szerint a közvilágítási berendezéseknek az elosztó hálózat tartószerkezetein és létesítményeiben történő elhelyezésével, üzemeltetésével összefüggő kérdéseket az elosztó hálózati engedélyes és az önkormányzat (a fővárosi önkormányzat), mint külön jogszabályban közvilágításra kötelezett vagy az e kötelezettséget átvállaló személy között létrejött szerződésben kell rendezni. Az elosztó feladata a közvilágítási elosztó hálózat üzemeltetése, karbantartása és fejlesztése azzal, hogy e tevékenységekért az elosztó a közvilágítási elosztási díjon felül további díjat nem kérhet. A közvilágítási berendezéseknek az elosztó hálózat tartószerkezetein és létesítményeiben történő elhelyezésével, üzemeltetésével összefüggő kérdéseket rendező szerződés minimális tartalmi követelményeit a Vet. egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló kormányrendelet tartalmazza.

A **kéményseprő-ipari szolgáltatás** biztosításának szabályai alapvetően változtak a korábbiakhoz képest. A kéményseprő-ipari tevékenységről szóló 2015. évi CCXI. törvény rendelkezései alapján 2016. július 1-jétől a kéményseprő-ipari tevékenység ellátásáért való felelősség több szereplő között oszlik meg: a **hivatásos katasztrófavédelmi szerv a lakossági szektorban és a piaci magánszolgáltató a közületi szektorban** azokon a településeken végzi a tevékenységet, amelyeken a helyi önkormányzat nem tartja fenn a közszolgáltatási szerződést és nem igényli a közszolgáltató munkáját. Ahol **a helyi önkormányzat (fővárosi önkormányzat) döntése alapján a kéményseprő-ipari közszolgáltató** (lakossági és közületi szektorban egyaránt) **tovább működik**, a hivatásos katasztrófavédelmi szervet és a magánszolgáltatót nem terheli ellátási kötelezettség. Az önkormányzatok választhattak, hogy településükön továbbra is a korábbi közszolgáltató látja el a kéményseprő-ipari tevékenységet a közszolgáltatási szerződésük lejártáig, vagy azt a jövőben a hivatásos katasztrófavédelmi szerv végzi. A törvény hatálybalépésekor hatályban lévő közszolgáltatási szerződés időbeli hatályát meghosszabbítani vagy ahelyett új közszolgáltatási szerződést kötni azonban nem lehet. Az új ellátási rendszerben a belügyminiszter irányítása alá tartozó hivatásos katasztrófavédelmi szerv állami kéményseprő-ipari szervként kéményseprő-ipari tevékenységet végez. Mivel **a kéményseprő-ipari sormunka-tevékenység – a sormunkáról szóló előzetes írásbeli értesítése szerinti első és második időpontban – a lakosság körében 2016. július 1-jétől ingyenes**, ezért ebben az esetben az önkormányzatnak

a kéményseprő-ipari közszolgáltatást a közszolgáltatási szerződés alapján annak lejártáig ingyenesen, illetve - a törvényben meghatározott esetkörben – vagy rendeletében meghatározott, 2015. július 1-jei állapot szerinti díjért kell biztosítania.

A **közúthálózat és a közúti közlekedés fejlesztése, a közúthálózat fenntartása, üzemeltetése,** a közúti közlekedés tervezése, szabályozása és ellenőrzése, a szervezeti és működési feltételeinek meghatározása a tulajdonostól függően az állam és **az önkormányzat (fővárosi önkormányzat) feladata a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény szerint.** Önkormányzati feladat továbbá a helyi közutakon, a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánúton, valamint a tereken, parkokban és egyéb közterületeken járművel történő várakozás biztosítása. A közúti közlekedéssel összefüggő helyi önkormányzati feladatok ellátásáról a helyi önkormányzat képviselő-testülete vagy közgyűlése gondoskodik.

Az úthálózat közutakból és a közforgalom elől el nem zárt magánutakból áll. Az országos közutak az állam tulajdonában, **a helyi közutak a települési vagy területi önkormányzatok tulajdonában vannak. A helyi közút kezelője** a koncessziós szerződés alapján működtetett helyi közút tekintetében a **koncessziós társaság,** illetve az e körbe nem tartozó helyi közutak tekintetében **a helyi önkormányzat,** vagy a fenntartásra, a fejlesztésre és a fejlesztéssel összefüggő üzemeltetésre alapított **költségvetési szerv,** vagy olyan **gazdálkodó szervezet,** amelyben a helyi önkormányzat 100%-os részesedéssel rendelkezik. A közút kezelője köteles gondoskodni arról, hogy a közút a biztonságos közlekedésre alkalmas, közvetlen környezete esztétikus és kulturált legyen. A közút kezelője kialakítja és felülvizsgálja, szükség esetén módosítja a közút forgalmi rendjét, kijavítja a közút megrongálódását, elhárítja a közút forgalmának biztonságát veszélyeztető helyzetet, gondoskodik a közút tisztántartásáról, elvégzi a közút síkosságmentesítését, továbbá elhelyezi, fenntartja, üzemelteti, eltávolítja a közúti jelzéseket. Korlátozott forgalmú övezetet (zóna) alakíthat ki közúthálózatba tartozó utak lakott területen belüli teljes szakaszán vagy annak egy részén a település lakókörnyezetének védelme érdekében a közlekedésrendészeti szerv állásfoglalása ismeretében. A fővárosi önkormányzat a közigazgatási területén lévő közúttal érintkező szilárd burkolatú járda, gyalogút, gyalogos felállóhely szegélye egységes kialakításának követelményeit rendeletben határozza meg. A helyi önkormányzat képviselő-testülete – fővárosban a fővárosi közgyűlés -, a közlekedésért felelős miniszter rendeletében előírt közutak kezelési feladataival kapcsolatban, valamint a közlekedésért felelős miniszter rendeletében előírt közutak építésével kapcsolatban előírt minőségi követelmények ellenőrzésének való megfelelés érdekében az általa kezelt közutak vonatkozásában a helyi sajátosságoknak megfelelő további szabályokat állapíthat meg.

A közúthálózat fejlesztésére tervet kell készíteni, a terv készítése során figyelembe kell venni a területfejlesztési koncepciókat és programokat, valamint a terület- és településrendezési terveket. A **helyi közúthálózat fejlesztési tervét** a településszerkezeti terv részeként **a tulajdonos települési önkormányzat képviselő-testülete** – több települést összekötő helyi közút esetén a vármegyei területfejlesztési koncepció és a vármegyei területrendezési terv figyelembevételével, több vármegyét érintő helyi közút esetén a régió területfejlesztési koncepciója és a régió területrendezési tervének figyelembevételével a külön jogszabályban meghatározott szervezet – **hagyja jóvá**. A fővárosban a helyi közúthálózat fejlesztési tervét – a kerületi önkormányzatokkal történt egyeztetést követően – a Fővárosi Szabályozási Kerettervvel összehangoltan a Fővárosi Közgyűlés hagyja jóvá. Közúthálózat fejlesztési tervét az önkormányzat öt évenként felülvizsgálja, és szükség szerint módosítja.

Helyi önkormányzati feladat a gépjárművek parkolásának biztosítása. A helyi közutak, valamint a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutak, terek, parkok és egyéb közterületek vonatkozásában a **helyi önkormányzat rendeletében kijelölhet olyan várakozási**

területet, amelynek a járművel történő, várakozási célú használatáért várakozási díjat kell fizetni. A várakozási díj mértékét a helyi önkormányzat (fővárosban a fővárosi önkormányzat) rendeletében egy órára vonatkozó várakozási díjként határozza meg. A **képviselő-testület rendeletében megállapítja** a várakozási területek tekintetében az egyes díjköteles várakozási területeket, valamint azok kategóriáját, várakozási területenként vagy kategóriánként a díjköteles várakozási időszakot, a fizetendő várakozási díj mértékét, a díjköteles várakozás megengedett leghosszabb időtartamát, illetve a díjfizetés alól mentesítettek, valamint a kedvezményes várakozásra jogosultak körét, a kedvezményes várakozási díj mértékét, azzal, hogy a kedvezményes várakozásra jogosultak körének bővítésére a kerületi képviselő-testület jogosult. A várakozási díjakból és pótdíjakból eredő bevételeket és azok felhasználását a helyi önkormányzatnak nyilván kell tartania. A nyilvántartást az önkormányzat honlapján közzé kell tenni és az adatok közzétételéért, folyamatos hozzáférhetőségéért és hitelességéért az önkormányzat polgármestere felel. A parkolással kapcsolatos feladatok ellátása eltérően alakul a főváros és a fővárosi kerületek esetében: az Mötv. 23. § (4) bekezdés 10. pontja a főváros kötelezően ellátandó feladatai közé utalja a parkolás feltételrendszerének kialakítását, a parkolás-üzemeltetési feladatok ellátását azonban a kerületi önkormányzatokhoz rendeli (Mötv. 23. § (5) bekezdés 3. pont).

A **közterületek és az önkormányzati tulajdonban lévő intézmények elnevezésére vonatkozó szabályokat az Mötv. határozza meg**. A közterületek elnevezésére, az elnevezés megváltoztatására azonban ritkán kerül sor. A változtatás akkor indokolt, ha a névhasználat zavaró, változtak az azt meghatározó körülmények, vagy azt a közérdek indokolja**. Minden belterületi és olyan külterületi közterületet el kell nevezni, amely olyan ingatlanhoz vezet, amelyen a magyar építészetről szóló törvény szerinti épület található.** A közterületek elnevezésére, valamint az elnevezésük megváltoztatására irányuló kezdeményezésre vonatkozó **részletes szabályokat önkormányzati (fővárosi közgyűlési) rendelet határozza meg**. E rendelet tartalmazza a házszám megállapításának szabályait is. Célszerű, ha az elnevezésre minél szélesebb körű egyeztetést követően kerül sor, érvényesítve ezzel az elnevezéshez kapcsolódó érdekeket.

Az Mötv. szabályozása szerint települések egyesítése, területrész átadása, a kerület határainak megváltoztatása után szükség esetén átnevezéssel kell gondoskodni arról, hogy az új település közterületnevei megfeleljenek a meghatározott követelményeknek. Azonos településen – a fővárosban azonos kerületen – belül eltérő nevű, azonos név esetén eltérő jellegű közterületek lehetnek. A szabályozás tartalmazza annak követelményét is, hogy az elnevezés nem utalhat a XX. századi önkényuralmi rendszerre, vagy az ahhoz kötődő személyre sem. Amennyiben ezzel kapcsolatban a helyi önkormányzatnak a döntése során kétség merülne fel, beszerzi a Magyar Tudományos Akadémia állásfoglalását. A magyarországi hivatalos földrajzi nevek megállapításáról és nyilvántartásáról szóló 303/2007. (XI.14.) Korm. rendelet a közterületek elnevezésére további szakmai szabályokat határoz meg, így korlátozza az élő személyről történő elnevezést és tiltja a történelmi hagyományokat őrző nevek megváltoztatását. E Korm. rendelet értelmében a nevek megállapításakor figyelemmel kell lenni a helyi lakosság élő névhasználatára, a települési önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat, az egyéb szervezetek véleményére, továbbá a természet- és társadalomtudományok eredményeire, a történelmi hagyományokra, különösen a helytörténeti kutatásokra, az elpusztult települések nevére, ezen kívül pedig a nyelvi és nyelvhelyességi követelményekre.

Az Mötv. a helyi önkormányzat feladatai közé sorolja a távhőszolgáltatást. A távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény (a továbbiakban: Tszt.) értelmében **távhőszolgáltatás** az a közszolgáltatás, amelyet az erre vonatkozó engedéllyel rendelkező közszolgáltató távhőtermelő létesítményből, távhővezeték-hálózaton keresztül biztosít fűtési, illetve egyéb hőhasznosítási céllal az ezt igénybevevő felhasználó részére. **Távhőszolgáltató** pedig az a gazdálkodó szervezet, amely meghatározott településen vagy a település meghatározott részén a távhő üzletszerű szolgáltatására engedélyt

kapott. **A területileg illetékes települési önkormányzat, a fővárosban pedig a fővárosi önkormányzat köteles biztosítani a távhőszolgáltatással ellátott létesítmények távhőellátását.** Ez egyrészt azt jelenti, hogy a távhőszolgáltatás, mint közszolgáltatás biztosítására csak azok a települési önkormányzatok kötelesek, melyek területén ilyen hálózat kiépült és a szolgáltatás feltételei adottak, másrészt, ahol olyan távhőszolgáltatással ellátott létesítmények (épületek, építmények, épületrészek) vannak, amelyek távhőfogyasztása önállóan mérhető. Amennyiben ezekre a távhőszolgáltatással ellátott létesítményekre a felhasználó (tulajdonos) és a távhőszolgáltató között a közszolgáltatásra irányuló jogviszony fennáll, a közszolgáltatást számára biztosítani kell. Az **érintett önkormányzat képviselő-testülete** a távhőszolgáltatás biztosítása érdekében a Tszt. felhatalmazása alapján **rendeletben szabályozza** – többek között – a távhőszolgáltató és a felhasználó közötti jogviszony részletes szabályait, a hőmennyiségmérés helyét, a távhőszolgáltatási csatlakozási díjat és fizetésének feltételeit. A képviselő-testület rendeletben kijelöli azokat a területeket, ahol területfejlesztési, környezetvédelmi és levegő-tisztaságvédelmi szempontok alapján célszerű a távhőszolgáltatás fejlesztése. A távhőszolgáltatással kapcsolatban a területileg illetékes **települési önkormányzat jegyzőjének**, a fővárosban a **fővárosi önkormányzat főjegyzőjének is felmerülnek feladatai**, hiszen ő küldi meg véleményezésre a távhőszolgáltató üzletszabályzatát a fogyasztóvédelmi hatóságnak, jóváhagyja a távhőszolgáltató által kidolgozott üzletszabályzatot, ellenőrzi a távhőszolgáltató tevékenységét az üzletszabályzatában foglaltak betartása szempontjából, valamint ellenőrzi a felhasználók költségmegosztókra vonatkozó kötelezettségeinek teljesítését.

1.4. A VÍZIKÖZMŰ-SZOLGÁLTATÁSSAL KAPCSOLATOS FELADATOK

Az Mötv. 13. § (1) bekezdés 11. és 21. pontja határozza meg, hogy a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen a vízgazdálkodás és vízkárelhárítás, valamint a víziközmű-szolgáltatás, amennyiben a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény (a továbbiakban: Vksztv.) rendelkezései szerint a helyi önkormányzat ellátásért felelősnek minősül.

A vízgazdálkodás sokrétű, az állam és az önkormányzatok feladatellátása során megvalósuló tevékenység. Az **egészséges ivóvíz biztosítása, a csatornázás, vagy a vizek kártételei ellen való védekezés alapvetően önkormányzati (fővárosi önkormányzati) feladat**, valamint a helyi vízrendezés és vízkárelhárítás, az árvíz- és belvízelvezetés, továbbá a természetes vizek fürdésre alkalmas partszakaszainak és azzal összefüggő vízfelületének kijelölése is.

A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.) szerint a **települési önkormányzat köteles gondoskodni** a **település nem közműves ivóvízellátásáról**, a 2000 lakosegyenértékkel jellemezhető **szennyvíz, továbbá a szennyvíziszap ártalommentes elhelyezésének megszervezéséről** vagy a településen található szennyvízbekötés nélküli ingatlanok esetében a nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz begyűjtésének szervezéséről és ellenőrzéséről. A települési önkormányzatok a szennyvíz-elvezetési feladataikat a Kormány által kijelölt agglomerációk keretében látják el. A közérdek mértékét meghaladó vízimunka, vízilétesítmény építése többletköltségeit az igénylők kötelesek közcélú érdekeltségi hozzájárulásként megtéríteni. Ezt vízitársulat hiányában a járási (fővárosi kerületi) hivatal veti ki.

A helyi önkormányzat feladata továbbá, a **legfeljebb két település érdekében álló védőművek létesítése**, **a helyi önkormányzat tulajdonában lévő védőművek fenntartása, fejlesztése és azokon a védekezés ellátása**. Gondoskodniuk kell a település belterületén a patakok, csatornák áradásai, továbbá a csapadék- és egyéb vizek által okozott kártételek megelőzéséről a kül- és belterületi védőművek építésével, e védőművek fenntartásáról, fejlesztéséről és azokon a védekezés ellátásáról.

A vizek kártételei elleni védelemmel összefüggő feladatok ellátását külön jogszabályok határozzák meg. A vízgazdálkodási közfeladatok meghatározott feltételek szerint létrehozott vízgazdálkodási társulatok útján is elláthatók.

A **települési önkormányzat (vagy azok társulása)** kötelezően ellátandó közszolgáltatásként a közüzemi csatornahálózatba vagy befogadóba nem vezetett **háztartási szennyvíz begyűjtésére közszolgáltatást szervez és tart fenn**. A közszolgáltatás igénybevételéért a nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz mennyiségével arányos díjat kell fizetni. A települési önkormányzatot a közszolgáltatás megszervezéséért és működtetéséért a költségvetési törvényben biztosított módon és összegben feladathoz kötött támogatás illeti meg.

A víziközmű-szolgáltatással kapcsolatos feladatok

Az Mötv. további helyi feladatként jelöli meg a víziközmű-szolgáltatás ellátását, amely szabályból következően az önkormányzatnak minden más személlyel szemben kizárólagos joga van a tevékenység megszervezésére. A Vksztv. az önkormányzat mellett az állam részére is biztosítja, hogy a helyi víziközmű-szolgáltatás megszervezése érdekében eljárjon.

A Vksztv. 2021. évi módosítása értelmében az ellátásért felelős önkormányzat a víziközmű-vagyon, illetve a tulajdonában álló víziközmű működtető eszköz tulajdonjogát térítésmentesen, nyilvántartási értéken történő átvezetéssel átruházhatja az államra. Ebben az esetben az átruházó önkormányzat mentesül az ellátási felelősség alól.

Az állam vagy a helyi önkormányzat a tulajdonában lévő víziközmű-létesítmények létrehozásáról és működtetéséről koncessziós szerződéssel, vagy koncessziós szerződés kötése nélkül a következő módokon gondoskodhat: olyan **gazdálkodó szervezetet** hoz létre, amelyben **kizárólagos részesedéssel** rendelkezik vagy az állam és az önkormányzat **együttesen olyan gazdálkodó szervezetet** hoznak létre, amelyben kizárólagos közös részesedéssel rendelkeznek.

A víziközmű-szolgáltatásra irányuló jogviszony a víziközmű-szolgáltató és a szolgáltatásba bekapcsolt ingatlan tulajdonosa (használója), mint felhasználó között – **közszolgáltatási szerződés megkötésével** – jön létre, azonban a víziközmű-szolgáltatásba bekapcsolt ingatlan tekintetében a szolgáltató és a lakossági felhasználó között a közszolgáltatási szerződés a víziközmű-szolgáltatás **igénybevételével** is létrejön.

A polgármester és a jegyző egyes vízgazdálkodással kapcsolatos tevékenységei

Főpolgármester, polgármester vízügyi igazgatással kapcsolatos feladatai

- államigazgatási feladat- és hatáskör,
- a helyi vízkárelhárítással kapcsolatos kitelepítés, a kimenekítés, visszatelepítés,
- élet- és vagyonbiztonsági, járványok megelőzésével és elhárításával kapcsolatos intézkedés,
- javaslat a veszélyhelyzet kihirdetésének kezdeményezésére,
- tájékoztatás, főbb szervekkel kapcsolattartás,
- vízfogyasztás korlátozásának elrendelése.

A helyi önkormányzat tisztségviselőinek, így a főpolgármesternek, polgármesternek is vannak vízgazdálkodással kapcsolatos feladatai. A főpolgármester, illetve **a polgármester rendeli el az árvíz- és belvízvédekezéssel, valamint a helyi vízkárelhárítással kapcsolatos -** a külön jogszabályban meghatározott államigazgatási feladatok körében **- a kitelepítést, a kimenekítést, a visszatelepítést, továbbá közreműködik az ezzel kapcsolatos egyéb feladatok végrehajtásában (élet- és vagyonbiztonság, járványok megelőzésével és elhárításával kapcsolatos intézkedés)**.

A vizek kártételei elleni védekezés szabályairól szóló 232/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet határozza meg, hogy a főpolgármester, polgármester, a katasztrófavédelemről szóló törvényben[103] meghatározott veszélyhelyzeti feltételek fennállása esetén a védelmi bizottság útján javaslatot tesz a veszélyhelyzet kihirdetésének kezdeményezésére a vízügyi igazgatási szervek irányításáért felelős miniszternek.

A főpolgármester, polgármester védekezési készültségi fokozatok elrendeléséről, módosításáról és megszüntetéséről a működési terület szerinti Vízügyi Igazgatóság (a továbbiakban: VIZIG) ügyeletét, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervét és a **lakosságot haladéktalanul tájékoztatja, illetve az illetékes VIZIG igazgatóval állandó kapcsolatot tart.**

A polgármester, (főpolgármester) a közműves vízellátással összefüggő államigazgatási feladat- és hatáskörében – a képviselő-testület által jóváhagyott tervnek megfelelően –**elrendeli a vízfogyasztás korlátozását.**

A polgármester mellett természetesen a jegyző is rendelkezik vízügyi igazgatással kapcsolatos feladat- és hatáskörökkel. **A vízgazdálkodással kapcsolatos helyi önkormányzati hatósági hatáskörök szabályai**t rendezi a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet, amelynek értelmében a helyi vízgazdálkodási hatósági jogkörben első fokon a jegyző jár el.

A vízgazdálkodási hatósági jogkörbe tartozik – így az önkormányzat jegyzőjének engedélye szükséges – az olyan kút létesítéséhez, üzemeltetéséhez, fennmaradásához és megszüntetéséhez, amely a következő feltételeket együttesen teljesíti:

a) a vízbázisok, a távlati vízbázisok, valamint az ivóvízellátást szolgáló vízilétesítmények védelméről szóló kormányrendelet szerint kijelölt, kijelölés alatt álló, illetve előzetesen lehatárolt belső, külső és hidrogeológiai védőidom, védőterület, valamint karszt- vagy rétegvízkészlet igénybevétele, érintése nélkül, és legfeljebb 500 m3/év vízigénybevétellel kizárólag talajvízkészlet vagy parti szűrésű vízkészlet felhasználásával üzemel,
b) épülettel vagy annak építésére jogosító hatósági határozattal, egyszerű bejelentéssel rendelkező ingatlanon van, és magánszemélyek részéről a házi ivóvízigény és a háztartási igények kielégítését szolgálja, és
c) nem gazdasági célú vízigény.

A kút engedélyezése során további feltételként jelenik meg, hogy biztosítva legyen a kitermelt víz használata során keletkező szennyvíznek a környezetet nem veszélyeztető módon való elhelyezése, illetve a vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó általános szabályokról szóló kormányrendelet szerinti követelmények maradéktalan teljesítése. A fúrt kút fennmaradásának engedélyezése esetén szükséges annak megállapítása is, hogy a kút nem veszélyezteti a vízkészletek védelméhez fűződő érdekeket.

A kút létesítéséhez, üzemeltetéséhez, fennmaradásához és megszüntetéséhez kiadott engedély kérelemre vagy hivatalból módosítható vagy visszavonható, ha megváltoztak azok a körülmények, amelyek az engedély alapjául szolgáltak. A kiadott engedélyekről az eljáró hatóság nyilvántartást vezet, melyet minden év március 31-ig megküld a vízügyi igazgatóságnak.

A vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet meghatározza, hogy a **települési önkormányzat jegyzőjének engedélye szükséges a házi ivóvízigény kielégítését szolgáló kúthoz** tartozó, víztisztítási feladatokat ellátó vízilétesítmény létesítéséhez, üzemeltetéséhez, fennmaradásához és megszüntetéséhez, valamint az 500 m^3/év mennyiséget meg nem haladó, kizárólag háztartási szennyvíz tisztítását és a tisztított szennyvíz elszikkasztását szolgáló vízilétesítmény létesítéséhez, üzemeltetéséhez, fennmaradásához és megszüntetéséhez. Kivéve, ha a vízilétesítmény

103 A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011.évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.)

telepítése európai uniós vagy hazai költségvetési forrásból programszerűen, vízvédelmi célú beruházás keretében valósul meg, vagy a szennyvízkezelő berendezés CE megfelelőségi jelöléssel rendelkezik. Megállapítható, hogy a korábbi szabályozáshoz képest két kivétel beiktatásával módosultak a kapcsolódó szabályok.

A fentieken túl a jegyző hivatalból is elrendelheti a közműpótló létesítmény megvalósítását, átalakítását, megszüntetését, továbbá a létesítmény átalakítását, megszüntetését vagy meghatározott módon történő használatát. E jogosítványával akkor élhet, ha a létesítmény jogellenes vagy káros létesítéssel, üzemeltetéssel, illetőleg a megfelelő létesítmény hiányával összefüggő, a vízgazdálkodási, környezetvédelmi és közegészségügyi követelményeket rögzítő jogszabályi rendelkezések érvényesülése szükségessé teszi.

A vízgazdálkodással kapcsolatban kizárólag a jegyző dönt a települések belterületén a vizek természetes áramlásának, lefolyásának önkényes megváltoztatása folytán a szomszédos ingatlanok tulajdonosai között felmerült vitában a természetes lefolyás biztosításáról vagy az eredeti állapot helyreállításáról. Továbbá a jegyző dönt a közműves ivóvízellátással és szennyvízelvezetéssel (vízi közszolgáltatással) kapcsolatos eljárásban a szolgáltatót és a fogyasztót érintő jogokról és kötelezettségekről.

A képviselő-testület vízgazdálkodással kapcsolatos egyes feladatai

A képviselő-testületnek a vízgazdálkodással kapcsolatos feladat- és hatáskörében lehetősége van arra, hogy helyi önkormányzati rendeletet alkosson a Vgtv. 44/C. § (2) bekezdése alapján.

A települési önkormányzat képviselő-testülete a nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz begyűjtésére vonatkozó közszolgáltatás tekintetében önkormányzati rendeletében állapítja meg a közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatással ellátott terület határait, valamint a közszolgáltató megnevezését. E mellett meghatározza annak a működési területnek a határait, amelyen belül a közszolgáltató a közszolgáltatást rendszeresen ellátni köteles. Meghatározza továbbá az ártalmatlanítás céljából történő átadási helyet, továbbá a közszolgáltatás ellátásának rendjét, módját és időtartamát, a közszolgáltató és az ingatlantulajdonos ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a közszolgáltatásra vonatkozó szerződés egyes tartalmi elemeit és a közszolgáltatás igénybevételére vonatkozó kötelezettséget, a közszolgáltatás igénybevételének módját és feltételeit.

A helyi önkormányzat képviselő-testülete a rendeletben **rendelkezik** az ingatlantulajdonost terhelő **díjfizetési kötelezettségről, az alkalmazható díj legmagasabb mértékéről**, megfizetésének rendjéről, az esetleges kedvezményekről és a szolgáltatás ingyenességének eseteiről, az üdülőingatlanokra, az időlegesen használt és a nem használt ingatlanokra vonatkozó sajátos szabályokról. Rendeletében szabályozza továbbá a közszolgáltatással összefüggő személyes adatok (a természetes személyazonosító adatok, valamint a lakcím) kezelését is.

A helyi önkormányzat 2016. április 1-től felhatalmazást kapott arra is, hogy **a víziközmű beruházással érintett területre rendeletben állapítsa meg az utólagos csatlakozás műszaki és pénzügyi feltételeit**, valamint az utólagos csatlakozásért fizetendő hozzájárulás mértékét amennyiben a beruházás műszaki átadása már megtörtént. Az önkormányzati rendeletben fizetési kötelezettség nem írható elő abban az esetben, ha az érintett érdekeltségi egység után társulati érdekeltségi hozzájárulás már megállapításra került, de annak befizetése nem történt meg.

A környezetterhelési díjról szóló 2003. évi LXXXIX. törvény felhatalmazása alapján a települési önkormányzat – a fővárosban a kerületi önkormányzat –, **rendeletében állapítja meg a helyi vízgazdálkodási hatósági jogkörbe tartozó szennyvízelhelyezéshez kapcsolódó talajterhelési díjjal kapcsolatos megállapítási, bevallási, befizetési, ellenőrzési, adatszolgáltatási, eljárási szabályokat, valamint**

a díjkedvezmények és mentességek eseteit. A kibocsátó a helyi vízgazdálkodási hatósági jogkörhöz kapcsolódó talajterhelési díjat az önkormányzati rendeletben közzétett számla javára fizeti meg.

A helyi önkormányzat azon belül is a képviselő-testület feladata a helyi vízi közüzemi tevékenység fejlesztésére vonatkozó - **a vízgazdálkodás országos koncepciójával és a jóváhagyott nemzeti programokkal összehangolt tervek kialakítása és végrehajtása**.

1.5. A VÉDELMI IGAZGATÁSSAL KAPCSOLATOS FELADATOK

A Kat. törvény kimondja, hogy a **katasztrófavédelem nemzeti ügy és a védekezés egységes irányítása állami feladat**. A **katasztrófavédelem fő feladata** a katasztrófák hatósági megelőzése, a bekövetkező polgári veszélyhelyzetekben a mentés végrehajtása, a védekezés megszervezése és irányítása, a káros következmények felszámolása, a helyreállítás-újjáépítés megvalósítása. Minden állampolgárnak joga van arra, hogy megismerje a környezetében lévő kockázatokat, elsajátítsa az irányadó védekezési szabályokat, továbbá joga és kötelessége, hogy közreműködjön a katasztrófavédelmi tevékenységben. A katasztrófavédelemben részt vevők, így az önkormányzatok biztosítják az állampolgárok tájékoztatásához szükséges információkat, az életet, testi épséget, az anyagi javakat és a környezetet veszélyeztető hatásokról. A katasztrófavédelmi szervezet alapvetően centralizált, egységes állami irányítással látja el feladatait és három pillérre épül, a polgári védelemre, a tűzvédelemre és az iparbiztonságra.

A védelmi igazgatási feladatok ellátása áttételesen kapcsolódik az önkormányzati fejlesztésekhez. A különböző veszélyhelyzetekben történő intézkedések során természetesen figyelemmel kell lenni az adott település infrastrukturális helyzetére: pl. közút hálózatára, energia ellátására is. A védelmi tevékenység, valamint az esetlegesen előforduló egyéb havária (veszélyhelyzeti) feladatok pl. befogadási terv sem nélkülözheti a településen lévő intézmények általános állapotának, az ott esetlegesen elhelyezhető személyek befogadására szolgáló helységeknek a számba vételét, felmérését.

A polgármester a katasztrófavédelmi feladatoknak az irányítása és végrehajtása során – a katasztrófavédelmi szerv közreműködésével – **államigazgatási jogkörben jár el, határozata ellen fellebbezésnek van helye. A polgármester** (a fővárosban a főpolgármester) **az illetékességi területén irányítja és szervezi a felkészülés és a védekezés feladatait**.

A polgármester a felkészülés keretében az alábbi feladatokat látja el:

- felelős a települési (a fővárosban kerületi) veszélyelhárítási tervek elkészítéséért, valamint a helyi lehetőségek figyelembevételével a védekezés feltételeinek a biztosításáért,
- irányítja a védekezésre való felkészítést,
- gyakorolja katasztrófavédelmi ügyekben az elsőfokú polgári védelmi hatósági jogkört, amit jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe,
- beosztja kiképzésre és gyakorlatra a polgári védelmi kötelezettség alatt álló állampolgárt a területi, települési, kerületi és munkahelyi polgári védelmi szervezetbe,
- felelős a polgári védelmi kötelezettségen alapuló települési polgári védelmi szervezet megalakításáért,
- gondoskodik az illetékességi területen élő vagy tartózkodó személyek részére a katasztrófaveszélyekről szóló, a magatartási szabályokat is tartalmazó tájékoztatásról,
- elrendeli határozattal a gazdálkodó szervezetek részére a polgári védelmi kötelezettségen alapuló települési és munkahelyi polgári védelmi szervezetek megalakítását és az alkalmazás feltételeinek biztosítását,
- biztosítja a lakosság riasztására szolgáló és a közigazgatási területén lévő, rendelkezésre bocsátott technikai berendezések működtetését,

- részt vesz a feladatainak ellátása érdekében, a hivatásos katasztrófavédelmi szervek által szervezett felkészítéseken,
- kijelöli a katasztrófák elleni védekezéssel összefüggő feladataiban közreműködő közbiztonsági referenst.

A főpolgármester és a vármegyei közgyűlés elnöke szervezi és irányítja a fővárosi és a vármegyei önkormányzat közfeladataihoz kapcsolódó katasztrófavédelmi tevékenységet.

A polgármester a védekezés során az alábbi feladatokat látja el:

- irányítja a hivatásos katasztrófavédelmi szerv szakmai iránymutatása mellett a településen a helyi katasztrófavédelmi tevékenységet (veszélyhelyzet kivételével),
- elrendeli az élet és az anyagi javak védelméhez szükséges intézkedéseket halasztást nem tűrő esetben átmeneti jelleggel, és erről haladéktalanul értesíti a település szerint illetékes hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szerve vezetőjét és a vármegyei, fővárosi védelmi bizottság elnökét,
- határozattal kötelezi a polgári védelmi kötelezettség alatt álló állampolgárt a katasztrófavédelem érdekében polgári védelmi szolgálatra,
- szervezi és irányítja a lakosság védelmét, kitelepítését, kimenekítését, befogadását és visszatelepítését,
- szervezi és irányítja az anyagi javak védelmét, a lakosság létfenntartásához szükséges anyagi javakkal történő ellátását,
- elrendeli a vármegyei, fővárosi védelmi bizottság elnökének rendelkezése alapján – vagy halasztást nem tűrő esetben annak utólagos tájékoztatásával –a települési polgári védelmi szervezetek alkalmazását,
- együttműködik más települések polgármestereivel, a védekezésbe bevont más szervezetekkel a katasztrófavédelmi feladatok végrehajtásában.

Községben, városban, megyei jogú városban, fővárosi kerületben - ha a település katasztrófavédelmi besorolása azt indokolja - polgári védelmi kötelezettségen alapuló települési **polgári védelmi szervezetet** kell létrehozni. A települési polgári védelmi szervezet létszámát a település katasztrófavédelmi besorolásának megfelelően a katasztrófavédelmi kirendeltség vezetőjének javaslata alapján a polgármester állapítja meg, tagját a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szerve vezetője jelöli ki.

A polgári védelmi kötelezettséggel kapcsolatos ügyekben első fokon a polgármester jár el. A polgári védelmi kötelezettség az adatszolgáltatási, a bejelentési, a megjelenési kötelezettséget és a polgári védelmi szolgálatot foglalja magában. A polgári védelmi megjelenési és szolgálatadási kötelezettség teljesítését, valamint a település azonnali beavatkozást igénylő mentési munkálataira történő beosztást a kötelezett lakóhelye szerint illetékes polgármester határozatban rendeli el.

Veszélyhelyzetben a települési önkormányzati feladat- és hatásköröket a polgármester, a fővárosit a főpolgármester, a vármegyeit a vármegyei közgyűlés elnöke gyakorolja. Ennek keretében nem foglalhat állást önkormányzati intézmény átszervezéséről, megszüntetéséről, ellátási, szolgáltatási körzeteiről, ha a szolgáltatás a települést is érinti. A polgármester felelős a lakosság veszélyhelyzeti tájékoztatásáért, ha jogszabály másként nem rendelkezik.

A **tűzoltás és műszaki mentés állami feladat**. A hivatásos tűzoltóságok, az önkormányzati és a létesítményi tűzoltóságok és az önkéntes tűzoltó egyesületek a tűzvédelmi és műszaki mentési feladataik ellátása során kötelesek egymással együttműködni. A tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvény részletezi a helyi önkormányzatok tűzoltósággal kapcsolatos tevékenységét. **A települési önkormányzat képviselő-testülete gondoskodik a területén működő önkormányzati tűzoltóság fenntartásáról, működtetéséről és fejlesztéséről. A képviselő-testület** – amennyiben területén működik – közreműködik a tűzoltási és műszaki mentési

feladatok ellátásában közreműködő **önkéntes tűzoltó egyesület fenntartásában, működtetésében és fejlesztésében,** ezen kívül hozzájárulhat a hivatásos tűzoltóság fenntartásához is, továbbá az önkormányzati tűzoltóság és az önkéntes tűzoltó egyesület alapításában is részt vehet a képviselő-testület. Hangsúlyozni kell, hogy a helyi önkormányzat maga dönti el, hogy létrehoz-e önkormányzati tűzoltóságot. Létrehozás esetén viszont köteles gondoskodni a fenntartásról, fejlesztésről. Figyelemmel arra, hogy az önkormányzati tűzoltóság létrehozása nem kötelező önkormányzati feladat, így a képviselő-testület dönthet úgy, hogy a továbbiakban nem kívánja ezt a feladatot ellátni. Figyelemmel arra, hogy az önkormányzati tűzoltóságok részt vesznek a tűz elleni védekezésben, így a megszüntetésük csak a jogszabályban meghatározott rendben és időben történhet: települési önkormányzat képviselő-testülete a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter tájékoztatása mellett megszüntetheti az önkormányzati tűzoltóságot. A minisztert a döntésről legalább fél évvel a megszüntetés tervezett időpontja előtt kell értesíteni.

Az **önkormányzati tűzoltóság** a települési önkormányzat vagy az önkormányzati társulás és az önkéntes tűzoltó egyesület által közösen vagy a települési önkormányzat vagy az önkormányzati társulás által önállóan alapított **köztestület.** A hivatásos tűzoltósággal kötött együttműködési megállapodás alapján és annak szakmai iránymutatása szerint tűzoltási és műszaki mentési célokra folyamatosan igénybe vehető készenléti szolgálatot lát el és közreműködik közvetlen tűz- és robbanásveszély esetén a biztonsági intézkedések végrehajtásában. Az önkormányzati tűzoltóságok felügyeletét a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szerve látja el.

A településen az **oltóvíz-nyerési lehetőségek biztosítása** is az önkormányzat feladata. Ezen kívül az önkormányzatok részt vesznek a lakosság tűzvédelmi felvilágosításában, a tűzvédelmi propagandában.

2. AZ EGÉSZSÉGÜGYI ÁGAZATBA TARTOZÓ EGYES FELADATOK

A magyar egészségügyre jellemző a többszintű beteg-ellátási modell: alapellátás, járó- és fekvőbeteg szakellátás, egyéb egészségügyi ellátások (pl. rehabilitáció, ügyeleti és gyógyszerellátás). Az Mötv. – ahogy korábban az Ötv. is – a helyi önkormányzat kötelezően ellátandó feladatai közé sorolja - a törvényben meghatározott kivételekkel - az egészségügyi alapellátás és az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások biztosítását. Az egészségügyi alapellátásról szóló 2015. évi CXXIII. törvény (a továbbiakban Eatv.) határozza meg, melyek azok az ellátási formák, amelyek az egészségügyi alapellátás körébe tartoznak. Az utóbbi években az alapellátással összefüggésben jelentős változások mentek végbe; több tekintetben hangsúlyosabbá vált az állam szerepvállalása az önkormányzatokénál. Az egészségügyi alapellátás reformjának első lépcsője a háziorvosi ügyeleti rendszer átalakítása volt, melyet a védőnői szolgálat átalakítása követett. Változott a praxiskörzetek kialakításának rendje és a háziorvosi praxisok finanszírozása is.

2.1. AZ EGÉSZSÉGÜGYI ALAPELLÁTÁSSAL KAPCSOLATOS FELADATOK

Az egészségügyi alapellátásnak biztosítani kell, hogy a beteg a lakóhelyén, illetve annak közelében hosszú távú, személyes kapcsolaton alapuló, a páciens nemétől, korától és betegségétől függetlenül folyamatos egészségügyi ellátásban részesüljön.

A települési önkormányzat az Eatv.-ben meghatározottaknak megfelelően **az egészségügyi alapellátás** körében gondoskodik:

- a háziorvosi, házi gyermekorvosi ellátásról;
- a fogorvosi alapellátásról;

- az alapellátáshoz kapcsolódó fogorvosi ügyeleti ellátásról, valamint Budapest területén az alapellátáshoz kapcsolódó háziorvosi és házi gyermekorvosi ellátásról;
- az iskola-egészségügyi ellátásról.

Az egészségügyi alapellátás feladatai:

- az ellátott lakosságra vonatkozó, a betegségek megelőzését és korai felismerését szolgáló ellátás;
- az egyén egészségi állapotának figyelemmel kísérése, valamint egészségügyi felvilágosítása, nevelése, egészségfejlesztése, egészségtervezésének támogatása;
- az egyén jogszabályban meghatározott kompetencia keretében történő gyógykezelése, gondozása és rehabilitációja az adott diagnosztikus és terápiás háttér mellett;
- az egyén gyógykezelése, házi ápolása és rehabilitációja a szakorvos által javasolt terápiás terv figyelembevételével;
- az egyén szakorvoshoz történő irányítása a betegség megállapítása, kezelési terv készítése vagy terápiás ellátás céljából;
- szükség esetén – az Eatv. szerinti esetekben – a beteg otthonában történő ellátása vagy a beteg otthonában történő szakorvosi konzílium kérése.

Háziorvosi és házi gyermekorvosi ellátás

A praxisjoggal rendelkező háziorvosnak és az adott praxisjoggal érintett települési önkormányzatnak feladat-ellátási szerződést kell kötniük, amelynek kötelező tartalmi eleme (többek között) a felek kötelezettségeinek meghatározása, ideértve a települési önkormányzatnak a fenntartáshoz történő hozzájárulására vonatkozó szabályokat és a rendelési időt azzal, hogy az adott településen működő, praxisjoggal rendelkező háziorvosok kötelesek rendelési idejüket összehangoltan kialakítani.

Az alapellátás biztosítása – területi ellátási kötelezettség alapján meghatározott – egészségügyi alapellátási körzetekben történik. **Az Eatv. azon rendelkezése, miszerint a települési önkormányzat képviselő-testületének kell rendeletben megállapítani és kialakítani e földrajzilag meghatározott területeket, hatályát vesztette**. Ennek értelmében 2023. évben ezen feladat kikerült a települési önkormányzatok hatásköréből, ugyanis a **körzetek kialakításának feladata a praxiskezelőhöz került**. Fontos azonban, hogy a települési önkormányzatok bevonása ezen eljárásba továbbra is szükséges, ráadásul alkotmányos alapjoguk a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervnél a döntéskezdeményezés, véleménynyilvánítás. A belügyminiszter 48/2023. (XI. 22.) rendeletében (a továbbiakban: BM rendelet) fektette le a praxiskezelő[104] eljárására vonatkozó feladatokat, amely jelentős mennyiségű új feladatot tartalmaz a települési önkormányzatokra nézve.

A praxiskezelő az egészségügyi alapellátás ellátásszervezőjeként jár el a BM rendeletben nevezett körzetkialakítási eljárások során, amelynek keretein belül

- új háziorvosi, házi gyermekorvosi, fogorvosi körzetet, tehát alapellátási körzetet hozhat létre;
- alapellátási körzet határait módosíthatja;
- alapellátási körzetet szüntethet meg.

A praxiskezelőnek tájékoztatási kötelezettsége van a települési önkormányzatok (továbbiakban: önkormányzat) irányába a körzetkialakítás eredményéről.

A praxiskezelő elsődleges feladata, hogy kialakítsa a háziorvosi körzetekre vonatkozó nyilvántartást. Ehhez az önkormányzatoknak adatszolgáltatás keretein belül 2023. december 31-ig elektronikusan át kellett adniuk az általuk önkormányzati rendeletben meghatározott alapellátási körzetek székhelyét,

104 Jelenleg ezzel a jogkörrel az Országos Kórházi Főigazgatóság (OKFŐ) rendelkezik, az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 313/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet 12. § (1) bekezdése szerint.

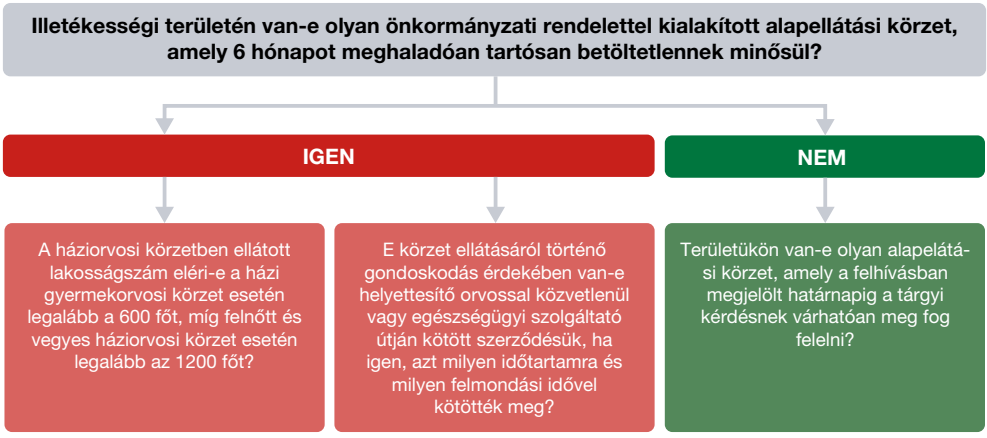
a körzetek határait kijelölő döntés számát, valamint a körzeteket a település érintett részének közterületek általi közterület-megnevezés és házszámok, ezek hiányában helyrajzi szám szerint. Az utóbbit a központi címregiszterről és a címkezelésről szóló 345/2014. (II. 23.) kormányrendelet szerinti címkoordinátával együtt. Fontos, hogyha a praxiskezelő – a BM rendeletben foglaltak szerint – az alapellátási körzetet **nem módosítja,** vagy **nem szünteti meg**, alapellátási körzetnek **az önkormányzat által 2022. december 31-ig meghatározott alapellátási körzet minősül,** tehát az utoljára, még önkormányzati rendelettel kialakított körzet marad továbbra is hatályban. Az adatok átadására Excel táblázat formájában 2024. február 9. napjáig volt lehetőség, amelyet a Nemzeti Népegészségügyi és Gyógyszerészeti Központ (NNGYK) által létrehozott tárhelyre kellett feltölteni.

Tartósan betöltetlen körzetek megszüntetése

Az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 313/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet meghatározza, hogy tartósan betöltetlen az a területi ellátási kötelezettséggel működő háziorvosi körzet

- amelyben az ellátási kötelezettségnek hat hónapot meghaladóan csak helyettesítéssel tudnak eleget tenni, kivéve, ha ennek az az oka, hogy a körzetet ellátó háziorvos munkavégzésében akadályoztatva van, vagy
- amelyben – a helyettesítés kivételével – az önkormányzat az ellátás nyújtásáról legalább hat hónapig nem tud gondoskodni önálló orvosi tevékenység végzésére jogosult személlyel.

A hat hónapot meghaladóan tartósan betöltetlen körzetek vonatkozásában a praxiskezelő felhívást intéz az önkormányzatokhoz évente kétszer; tárgyév március 1-jén, valamint szeptember 1-jén. Nyilatkozni az alábbiakról szükséges:



Önkormányzatok nyilatkozatára vonatkozó kérdések az illetékességi területükön található, hat hónapot meghaladóan tartósan betöltetlen alapellátási körzetekről. Forrás: saját szerkesztés

A BM rendelet csekély lehetőséget ad a **nyilatkozattételi kötelezettség mellőzésére**, méghozzá kizárólag azon esetekben, amikor az önkormányzat illetékességi területén nincs olyan önkormányzati rendelettel kialakított alapellátási körzet, amely 6 hónapot meghaladóan tartósan betöltetlennek minősül vagy olyan, amely a felhívásban megjelölt határnapig azzá válna. Abban az esetben, ha vannak ilyen alapellátási körzetek az önkormányzat területén, az mégis elmulasztotta nyilatkozattételi kötelezettségét, akkor a praxiskezelő, a felszólítását követően – ha annak a BM rendelet szerinti feltételei egyébként fennállnak – egészségügyi alapellátási körzetek átalakítása iránti eljárást folytat le.

Abban az esetben, ha egy körzet tartósan betöltetlen és nem talál az önkormányzat új háziorvost, akkor az egyik ideiglenes lehetőség ennek megoldására az, hogy közvetlenül helyettesítő orvossal vagy közvetve, egészségügyi szolgáltató útján köt szerződést.

Alapellátási körzet kialakítása iránti eljárás

A településeken bekövetkező népességmozgás indokolhatja alapellátási körzet kialakítását. Az eljárásban elsődleges szerepe az állami praxiskezelőnek van, az önkormányzat jegyzője e hivatalt értesíti, ha az önkormányzat alapellátási körzet kialakítását javasolja a településen létrehozott új cím, címváltozás vagy címtörlés okán. A javaslatot úgy kell kialakítani, hogy a meglévő, praxisjoggal rendelkező orvos által ellátott alapellátási körzetet hátrányosan ne érintsen.

Mindemellett a jegyző évente legfeljebb két alkalommal jelezheti a településre vonatkozó születések, halálozások, be- és kiköltözések nyomán bekövetkezett változásokat, amelyek érintik az alapellátási körzetek kialakítását.

Az önkormányzat a fentieken kívül kiemelten fontos ellátási érdekből – ideértve az alapellátási körzet tartós betöltetlenségét – alapellátási körzet kialakítására szintén javaslatot tehet.

A praxiskezelő saját mérlegelési jogkörében dönthet az érintett alapellátási körzet sorsáról, természetesen a jogszabályban foglaltak figyelembevételével.

Alapellátási körzet átalakítása

A praxiskezelőnek 2027. december 31-ig kell kialakítania az alapellátási körzethatárokat, melynek megfelelően tehát új körzetet hozhat létre, körzethatárt módosíthat, valamint akár körzetet szüntethet meg. Ehhez az önkormányzatoktól is jogosult adatokat igényelni, melynek teljesítése kötelező.

A praxiskezelő felhívása az OKFŐ Alapellátásfejlesztési Igazgatóságának honlapján[105] érhető el.

A fentiek értelmében a praxiskezelő és a települési önkormányzatok közötti folyamatos kommunikáció és együttműködés elengedhetetlenné válik, hiszen a lakosság számára a megfelelő minőségű háziorvosi, valamint házi gyermekorvosi ellátás biztosítása közös érdekké válik.

Fogorvosi ellátás

A **fogorvos** a fog- és szájbetegek megelőző és gyógyító alapellátását végzi. Tekintettel arra, hogy az alapellátás keretein belül a fogorvosok is területi ellátási kötelezettség alapján, egészségügyi alapellátási körzetekben végzik munkájukat, a körzethatár módosítással összefüggő új szabályok az ő munkájukat is érintik.

Ügyeleti ellátás

Az egészségügyi alapellátásban a legjelentősebb változás az ügyeleti ellátás területén következett be az Eatv. 2023. évi módosítását követően. A korábbi szabályozás értelmében a háziorvosi, házi gyermekorvosi, fogorvosi ügyelet biztosítása az önkormányzatok kötelező feladata volt. A jogszabály-módosítás célja az volt, hogy az egészségügyi rendszer széttagoltsága redukálásra kerüljön, a feladatellátása pedig összehangolttá és kiszámíthatóvá váljon. Ennek érdekében az egységes alapellátási ügyeleti rendszerről való gondoskodást az állami mentőszolgálat kapta feladatául, azzal a kivétellel, hogy az alapellátáshoz kapcsolódó fogorvosi ügyeleti ellátás, valamint Budapest területén az alapellátáshoz kapcsolódó háziorvosi és házi gyermekorvosi ügyeleti ellátás továbbra is a települési önkormányzatok hatáskörébe tartozik.

105 https://alapellatas.okfo.gov.hu/

Az új alapellátási ügyeleti rendszerre való átállás fokozatos: ahol már az új struktúra kialakításra került, ott hétköznaponként 16 óra és 22 óra között, illetve hétvégén és ünnepnapokon 8 óra és 14 óra között a járásközpontokban működik a háziorvosi ügyelet, míg hétköznap 22 óra és 8 óra között, valamint hétvégén és ünnepnapokon 14 óra után az állami mentőszolgálatot érheti el a lakosság.

Védőnői ellátás

A **védőnő személyes és közösségi ellátást nyújt** az egészségi állapot megőrzése, a betegségek megelőzése, korai felismerése, valamint az egészségfejlesztés céljából a várandós anyák, a 19. életévet be nem töltött személyek, valamint a családtervezés időszakában lévő személyek számára. E mellett a 25–65 éves női lakosság részére jogszabályban meghatározottak szerint népegészségügyi szűréseket végez.

A korábbiakhoz képest lényeges változás, hogy jogszabály-módosítást követően 2023. június 30. napjától már **nem a települési önkormányzatok feladatai közé tartozik a védőnői ellátás biztosítása** és az azzal összefüggő operatív feladatok ellátása. Az eddig több mint kétezer munkáltató helyett 2023. július 1-jével egységes állami fenntartásba kerültek a védőnői szolgálatok, így az irányító vármegyei intézményeken belül a vármegyei irányító mentorok gyakorolják a továbbiakban az egyéb munkáltatói jogköröket a védőnők tekintetében, az egységes szakmai irányítás pedig az Országos Kórházi Főigazgatóság segítségével valósul meg. A települési önkormányzatok 2023. július 1-jétől kötelesek biztosítani az állam számára a korábban a védőnői ellátásra szolgáló ingó és ingatlan vagyon ingyenes használatát. Bár az Eatv. az állam kötelező feladatává teszi a védőnői ellátásról való gondoskodást, a települési önkormányzatok szerepe a szolgáltatás biztosításában továbbra sem zárható ki teljesen. A 6/B § (2) bekezdése ugyanis lehetővé teszi, hogy az állam a védőnői szolgálat jogszabályban előírt tárgyi feltételeit a települési önkormányzattal kötött megállapodás útján biztosítsa.

Iskola-egészségügyi ellátás

Az iskola-egészségügyi ellátást a diákok közvetlenül a nevelési-oktatási intézményben (óvodákban és iskolákban) vehetik igénybe. Az iskola-egészségügyi ellátás iskolaorvos és védőnő együttes szolgáltatásából áll, amelyet fogorvos és fogászati asszisztens közreműködésével látnak el.

A vonatkozó jogszabály alapján az iskolaorvos teljes vagy részmunkaidőben, míg a védőnő teljes vagy részmunkaidőben, illetve a területi védőnői körzethez tartozó feladatként végezhet iskola-egészségügyi ellátást. Fontos kritérium azonban, hogy amennyiben az oktatási intézményben a tanulók létszáma eléri a 800 főt, akkor teljes munkaidőben kell iskola-védőnői feladatot ellátó iskolavédőnőt biztosítani. Az iskolavédőnő az oktatási intézmény(ek)ben összesen 1000 főt láthat el, ha a 800 főt meghaladó tanulói létszám iskola-védőnői ellátása más módon nem biztosítható.

Otthoni szakápolás

Az alapellátáshoz kapcsolódó otthoni szakápolás a beteg otthonában vagy tartózkodási helyén, a kezelőorvosának rendelésére, szakképzett ápoló által végzett tevékenység, melynek célja a kórházi ellátás kiváltása.

Egyéb releváns feladatok

Az egészségüggyel kapcsolatos önkormányzati feladatok között szükséges megemlíteni, hogy az egészséghez, valamint az egészséges környezethez fűződő alkotmányos jogok megvalósulásának és védelmének elősegítése érdekében a helyi önkormányzat rendeletében **a** nemdohányzók védelméről

szóló **törvényben**[106] **meghatározottakon túl további közterületet nemdohányzó közterületnek nyilváníthat**. A dohánytermékek nyilvános helyeken történő fogyasztásának szabályozásával **védelmet kell nyújtani a nemdohányzók, valamint a fokozott védelmet igénylő személyek részére** a passzív dohányzás káros hatásaival szemben. A tilalom megszegése miatt kiszabott helyszíni bírság az önkormányzat bevételét képezi.

Az Mötv. szabályaiból eredő szervezetalakítási szabadság az egészségügyi alapellátás biztosítása során is megilleti az önkormányzatot, hogy saját döntése alapján intézmény fenntartásával, társulásban vagy önálló orvosi tevékenység végzésére feljogosított orvossal kötött feladat-ellátási szerződéssel tehet eleget kötelezettségének. Feladat-ellátási szerződést praxisjogot szerzett orvossal - aki lehet közalkalmazott, egyéni vállalkozó vagy bármely más gazdálkodó szervezet tagja - köthet az önkormányzat.

Az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény tételesen felsorolja a praxisjoggal rendelkező háziorvos és a praxisjoggal érintett települési önkormányzat között kötendő **feladat-ellátási szerződés** minimális kötelező tartalmi elemeit, amely hozzájárulhat a **felmerülő viták megelőzéséhez**. Eszerint a szerződésnek tartalmaznia kell a felek kötelezettségeinek meghatározását, ideértve a települési önkormányzatnak a **fenntartáshoz történő hozzájárulására** vonatkozó szabályokat. Rögzíteni kell továbbá a **rendelési időt,** az ügyeletben történő részvételre és a helyettesítésre, valamint az ellátás nyújtásában részt vevő egészségügyi szakdolgozókra vonatkozó rendelkezéseket, a szerződés időtartamát, a felmondásra, a kártérítésre, illetve a kártalanításra vonatkozó kitételeket. A feladat-ellátási szerződés legrövidebb időtartama öt év lehet.

A települési önkormányzat kötelezettsége továbbá, hogy az egészségügyért felelős miniszter rendeletében meghatározott rendelőt a praxisjoggal rendelkező háziorvos részére térítésmentesen használatba adja, illetve - amennyiben a rendelő nem a háziorvos vagy a háziorvosi szolgáltató tulajdonában van - a rendelő külső homlokzati részei karbantartásáról, felújításáról, valamint a falakban elhelyezkedő vezetékek és a központi fűtésrendszer teljes vagy részleges cseréjével járó munkák elvégzéséről gondoskodjon.

A jogalkotó ösztönözni kívánja, hogy az alapellátást nyújtók lehetőség szerint igyekezzenek a szakellátásba történő beutalás nélkül már az alapellátásban ellátni a betegeket. Ennek alapjául szolgálhat például **az egészségterv**, melyet az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 152/B. §-a alapján a járásra, illetve a fővárosban a fővárosi kerületre vonatkozóan - azon járásokban, ahol működik egészségfejlesztési iroda, az egészségfejlesztési irodák bevonásával - **a járásszékhely város önkormányzata** a területileg érintett települési önkormányzatokkal vagy azok **társulásaival** együtt **dolgoz ki**, illetve gondoskodik az abban foglaltak megvalósításáról. Ennek során együttműködik a fővárosi és vármegyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatalával, az alapellátást és a szakellátást nyújtó egészségügyi szolgáltatókkal, valamint az egyéb érintett ágazatok szereplőivel. Az **egészségterv olyan dokumentum**, amely reális és megalapozott felmérés alapján tartalmazza egy adott település egészségügyi ellátással összefüggő cselekvési tervét. Célszerű, ha felépítése több részre tagozódik: pl. a helyzetfelmérésre, az elérni kívánt célokra és a megvalósítást szolgáló eszköz- és feltételrendszerre. Optimális esetben mind a kiindulópont, mind a cél azonos: a lakosság egészségi állapotának javítása. Fontos, hogy a feladatok megvalósítása a település adottságainak figyelembe vételével segítse elő az általános egészségügyi helyzetet, az intézményi ellátottságot, vagy a jobb minőségű életmódot es mentálhigiénét.

A **települési önkormányzatok egyéb intézkedései** is segítik az egészségügyi ellátást. A **kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény** kimondja, hogy a háziorvosi, házi

106 A nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának, forgalmazásának egyes szabályairól szóló 1999. évi XLII. törvény

gyermekorvosi szolgáltatók jogosultak a szakmailag megalapozott és költséghatékony beutalási tevékenységük alapján az Egészségbiztosítási Alapból külön díjazásra, amelyet az általuk nyújtott ellátáshoz kapcsolódó fejlesztési célokra fordíthatnak.

Az alapellátásban dolgozók helyzetét könnyítendő, a helyi adókról szóló törvény alapján **az önkormányzat jogosult iparűzési adómentességet, kedvezményt megállapítani a háziorvos és védőnő vállalkozó számára.**

2.2. AZ EGÉSZSÉGÜGYI SZAKELLÁTÁSSAL KAPCSOLATOS FELADATOK

A szakellátási rendszer magában foglalja a járóbeteg-szakellátást és a fekvőbeteg-szakellátást, ideértve az aktív, a rehabilitációs és a krónikus jellegű ellátásokat is. A települési önkormányzatok egészségügyi szakellátással kapcsolatos feladatai kevésbé olyan változatosak és sokrétűek, mint az egészségügyi alapellátással összefüggésben.

A **járóbeteg-szakellátással** összefüggő önkormányzati feladatokat érintően lényeges változás, hogy a települési önkormányzat legkésőbb 2024. június 30. napjáig köteles gondoskodni arról, hogy a tulajdonában álló gazdasági társasági formában működő járóbeteg-szakellátó egészségügyi intézmények kizárólag költségvetési szervként működjenek tovább. Ennek oka, hogy az Eütv. 152. § (4) bekezdése 2023. július 7. napjával akként módosult, hogy helyi önkormányzatok járóbeteg-szakellátást nyújtó egészségügyi intézményeket kizárólag költségvetési szervként hozhatnak létre és működtethetnek.

Az Mötv. változásából adódóan **2013. január 1-jétől csak az egészségügyi alapellátás vált a helyi önkormányzatok kötelező feladatává,** azzal, hogy a törvény megadta a lehetőséget arra, hogy más törvényben előírható legyen az önkormányzatok által kötelezően ellátandó feladat. Ezzel összhangban az Eütv. is módosult.

A vármegyei és települési önkormányzatoknak a fekvőbeteg-szakellátáshoz kapcsolódó kötelező feladatai megszűntek. Arra azonban mind az Mötv., mind az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény lehetőséget ad, hogy az önkormányzatok megállapodással az államtól átvállaljanak fekvőbeteg-szakellátási feladatot.

A helyi önkormányzatnak - az egészségügyi szakellátási intézményműködtetési kötelezettségének részeként – gondoskodnia kell

- a tulajdonában, illetve fenntartásában lévő, közfinanszírozott egészségügyi szakellátást nyújtó egészségügyi szolgáltató működtetéséről,
- a 2013. április 28-án tulajdonában, illetve fenntartásában lévő egészségügyi szolgáltató számára - az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló törvény alapján - megállapított közfinanszírozott szakellátási feladatok ellátásáról és
- a tulajdonában lévő, közfinanszírozott egészségügyi szakellátási feladat ellátására szolgáló vagyonhoz kapcsolódó - az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló törvény alapján a helyi önkormányzat rendelkezési joga alá tartozó szakellátási kapacitással ellátandó - közfinanszírozott egészségügyi szakellátási feladatok ellátásáról.

Az önkormányzati fenntartású járóbeteg-szakellátást nyújtó egészségügyi intézmény tekintetében jelentős mennyiségű szakmai fenntartói jogkört az érintett vármegyében működő irányító vármegyei intézmény gyakorol az önkormányzat helyett. A Budapesten és Pest vármegyében működő önkormányzati fenntartású járóbeteg-szakellátást nyújtó egészségügyi intézményekre az előbbieket azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy a Kormány rendeletben határozza meg az irányító jogkört gyakorló egészségügyi intézményeket és az általuk irányított egészségügyi intézményeket.

2.3. A KÖRNYEZET-EGÉSZSÉGÜGGYEL KAPCSOLATOS FELADATOK

A települési önkormányzatok **környezet-egészségüggyel kapcsolatos feladatai** is változatlanok maradtak. Mind az Ötv. mind az Mötv. kötelező önkormányzati feladatnak tekinti a környezet-egészségügyi feladatok ellátását. Az Eütv. konkretizálja a települési önkormányzatok ez irányú feladatait. Eszerint az önkormányzat kötelezettsége a **köztisztasági és településtisztasági feladatok ellátása, illetve ennek körében gondoskodik a közterületek tisztán tartásáról és az összegyűjtött települési hulladék kezeléséről, a rovarok és rágcsálók irtásának biztosítása,** valamint a település környezet-egészségügyi helyzete alakulásának figyelemmel kísérése.

Mindemellett a települési önkormányzat képviselő-testülete dönt a gyógyiszap és gyógyforrástermék kitermeléséről, kezeléséről, az elismert gyógyvíz, a gyógyiszap és a gyógyforrástermék palackozásáról, csomagolásáról, valamint forgalomba hozataláról, illetve engedélyezi e tevékenységeket.

2024. március második felétől gyógyhellyé nyilvánítási eljárás kezdeményezéséről a települési önkormányzat képviselő-testülete jogosult dönteni. Az eljárás végén a megjelölt területet, amennyiben megfelel a jogszabályban foglaltaknak, a népegészségügyi feladatkörében eljáró Budapest Főváros Kormányhivatala gyógyhellyé nyilvánítja.

3. A FÖLDMŰVELÉSÜGYI ÁGAZATBA TARTOZÓ EGYES FELADATOK

3.1. AZ ÁLLATEGÉSZSÉGÜGGYEL, ÁLLATTARTÁSSAL KAPCSOLATOS FELADATOK

A települési önkormányzatok **állatvédelemmel, állattartással kapcsolatos feladat- és hatáskörei** az elmúlt időszakban (2019-2024 között) több alkalommal átalakultak. A közigazgatás szervezetrendszerének átalakításakor, a járások kialakítását követően az önkormányzatok feladatai az állatvédelem, állategészségügy területén módosultak: az engedélyezési tevékenység a kormányhivatalok feladata lett, az önkormányzatok az ellenőrzésben, nyilvántartásban kaptak továbbra is szerepet. Állatvédelmi hatósági feladatokat az agrárminiszter, a NÉBIH, a Pest Vármegyei Kormányhivatal, az élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi hatáskörben eljáró vármegyei kormányhivatal, az élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi hatáskörben eljáró járási hivatal és a jegyző lát el.

Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény (a továbbiakban: Állatvédelmi törvény) a települési – a főváros belterületén a fővárosi – önkormányzat kötelező feladatául rendeli a település belterületén a **kóbor állatok befogását**. Az önkormányzat feladata háromévente legalább egyszer **ebösszeírást** végezni. 2018. január 1-jétől az ebnyilvántartás vezetésével kapcsolatos feladatokat a járási hivatal vette át. Az önkormányzat az ebösszeírás során keletkezett adatokat összeveti az ebnyilvántartás adataival, eltérés esetén adatot szolgáltat az ebnyilvántartás működtetőjének. A jogszabályban meghatározott közfeladatainak ellátása érdekében az önkormányzat jogosult az ebnyilvántartás adataiba betekinteni.

Az önkormányzat feladatköre bővült **az ebrendészeti tevékenység** ellátásával, amely minden település esetén kötelezően ellátandó feladat. A jövőben a kóbor állat befogásával, tulajdonjogának átruházásával és elhelyezésével kapcsolatos feladatok ellátásának részletes szabályairól szóló 785/2021. (XII. 27.) Korm. rendelet szerint kizárólag bejelentett és nyilvántartásba vett ebrendészeti telepek végezhetnek ebrendészeti tevékenységet. Ha a települési önkormányzat nem rendelkezik ebrendészeti teleppel, akkor szerződést kell kötnie nyilvántartásba vett ebrendészeti telepet működtető természetes vagy jogi személlyel az ebrendészeti tevékenység ellátása érdekében, vagy a feladatot társulás útján is elláthatja.

A hivatkozott kormányrendelet alapján a **jegyző** gondoskodik **a kóbor állat tulajdonjogának átruházásáról, végleges elhelyezéséről,** illetve **életének** megengedett módon történő **kioltásáról,** ezen feladatai ellátására megállapodást köthet az ebrendészeti telep üzemeltetőjével.

A jegyző kérheti az állatvédelmi hatóságtól (járási hivatal) az eb egyedi veszélyessé nyilvánítását. Ezt a körülményt (a hatékony azonosítás érdekében) a járási hivatal által vezetett ebnyilvántartásban is rögzíteni kell.

Az Állatvédelmi törvény alapján az állatvédelmi feladatok hatékony ellátása érdekében az önkormányzat **állatvédelmi őrszolgálatot** működtethet.

A képviselő-testület szabályozó funkciójában rendeletet alkothat a kedvtelésből tartott állatok tartásának szabályairól, illetve a jogszabályban előírt ebrendészeti hozzájárulás bevezetéséről, mértékéről, kiszabásának feltételeiről, kedvezmények és mentességek köréről, megfizetésének szabályairól.

Az ebtartás helye szerint illetékes önkormányzat az adott év első napjáig négy hónapos kort betöltött eb után az eb tulajdonosától évente ebrendészeti hozzájárulást szedhet be. Az önkormányzat köteles a befolyt ebrendészeti hozzájárulás teljes összegét az ebek ivartalanításának támogatására, az állatmenhelyek és az ebrendészeti telepek fenntartására, állatvédelmi szervezetek támogatására, valamint az ebösszeírás vagy egyéb, az ebtartással kapcsolatos állatjóléti és közegészségügyi intézkedések finanszírozására fordítani.

Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: Éhf.) rendelkezései alapján a járványvédelmi, közegészségügyi és közbiztonsági jelentősége van **az állati eredetű melléktermékek** (beleértve az állati hullák) ellenőrzött körülmények közötti megsemmisítésének. A nemzetközi joggyakorlat szerint is ez a kötelezettség elsődlegesen tulajdonost terheli. Ha az állati eredetű melléktermék tulajdonosa ismeretlen vagy ismeretlen helyen tartózkodik, az állati eredetű melléktermék fellelési helye szerint illetékes települési (fővárosban a kerületi, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi) önkormányzatot, közterületen a települési (fővárosban a kerületi, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi) önkormányzatot, közúton a közút kezelőjét terheli.

A települési **önkormányzat jegyzője állatvédelmi hatóságként** nyilvántartásokat vezet a méhállományok tartási helyéről, a méhészekről. Bizonyos növényvédelmi technológiák fokozottan veszélyesek a méhekre, ezért alkalmazásukról értesíteni kell a méhészeket, mely nem nélkülözheti a helyismeretet. A méhek kiszállítását a kiszállítást megelőző, beszállítását annak megtörténtét követő hetvenkettő órán belül be kell jelenteni a települési önkormányzat, fővárosban a kerületi önkormányzat jegyzőjének. A méheket állandó tartási helyükről átköltözés, vándoroltatás vagy elidegenítés esetén hét napnál nem régebbi egészségügyi igazolással szabad kivinni, mely a méhállományok védelméről és a mézelő méhek egyes betegségeinek megelőzéséről és leküzdéséről szóló 70/2003. (VI. 27.) FVM rendeletben foglaltak szerint kerül kiállításra.

A **jegyző** a jogszabályokban előírt állattartási feltételek be nem tartása esetén **állatvédelmi bírságot szabhat ki**, valamint **korlátozhatja és akár meg is tilthatja** az állattartást. Az állatok illetve az emberek egészségét súlyosan veszélyeztető esetben az állat megfelelő helyre szállításáról gondoskodik.

Az állattartás szempontjából fontos, hogy az Éhf. 6. § (6) bekezdése értelmében **mezőgazdasági haszonállat tartása önkormányzati rendeletben nem korlátozható**. Állat tartását csak állat-egészségügyi, közegészségügyi, állatjóléti, környezetvédelmi, illetve természetvédelmi indokkal lehet korlátozni. Az állatok tartása azonban nem korlát nélküli. Az Éhf. 6. § (2) bekezdése kimondja, hogy az állat tartása nem veszélyeztetheti az emberek és állatok egészségét, jólétét, nem károsíthatja a környezetet. A helyi önkormányzat bizonyos korlátozó rendelkezéseket (védőtávolság, állatok tartására szolgáló

építmény mérete, annak elhelyezése az ingatlanon belül stb) a magyar építészetről szóló törvényben foglaltak alapján megalkotott helyi építési szabályzatában meghatározhat.

3.2. A NÖVÉNYEGÉSZSÉGÜGGYEL KAPCSOLATOS FELADATOK

A növényvédelemmel, növényegészségüggyel, talajvédelemmel kapcsolatos feladatok ellátásáról az állam főszabályként a terület fekvése szerint illetékes növény- és talajvédelmi feladatkörében eljáró fővárosi és vármegyei kormányhivatal útján gondoskodik. A helyi önkormányzatokhoz telepített államigazgatási feladatok a közigazgatás reformja következtében lényegében változatlanok maradtak. A **jegyző** élelmiszerlánc-felügyeleti szervként jár el a belterületen a károsítók elleni védekezés [383/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet], valamint a fás szárú növények kivágása tekintetében [346/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet].

A károsítók elleni belterületi védekezés elsősorban a **parlagfű elleni védekezéssel** kapcsolatos teendőket jelenti.

A parlagfű elleni közérdekű védekezés végrehajtásának, valamint az állami, illetve a közérdekű védekezés költségei megállapításának és igénylésének részletes szabályairól szóló 221/2008. (VIII. 30.) Korm. rendelet szerint a parlagfű elleni védekezés az ingatlan tulajdonosának kötelessége. A hatóság ellenőrzi a parlagfű elleni védekezési kötelezettség betartását. A helyszíni ellenőrzés elvégzése belterületen a jegyző, külterületen a kormányhivatal, mint ingatlanügyi hatóság feladata. Ennek elmulasztása esetén a jegyző köteles a közérdekű védekezést elrendelni akár az önkormányzat saját gazdálkodó szervezete által, akár más gazdálkodó szervezet megbízásával. Növényvédelmi bírságot kell kiszabni azzal szemben, aki a parlagfű elleni védekezési kötelezettségét elmulasztja. A növényvédelmi bírság kiszabására a vármegyei kormányhivatal növény- és talajvédelmi osztálya jogosult. Az eljárás lefolytatása érdekében a közérdekű védekezés elrendelését követően a jegyző az ügyben keletkezett összes iratot továbbítja a kormányhivatalnak. A közérdekű védekezés költségeinek megelőlegezését a jegyző a védekezést elrendelő határozat meghozatala után igényelheti a növény- és talajvédelmi hatóságtól.

Közterületen a 346/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet alapján a fás szárú növények kivágásával kapcsolatban a jegyzőnek megmaradt az engedélyezési jogköre.

A növényfajták állami elismeréséről, valamint a szaporítóanyagok előállításáról és forgalomba hozataláról 2003. évi LII. törvény szerint a vetőmag előállítójának a helyi önkormányzat honlapján **30 napra** közzé kell tennie a **vetéstervet** az érintett földterületrészek területének pontos meghatározásával együtt. Az ingatlan fekvése szerint illetékes helyi önkormányzat **jegyzője** gondoskodik a vetésterv elektronikus tájékoztatási rendszer keretében működő kormányzati honlapon, hirdetményi úton történő közzététele iránt. A kormányzati portálon való közzététel az önkormányzat honlapján történő közzététellel megegyező időtartamú és tájékoztató jellegű. Az érintett önkormányzat a vetéstervvel kapcsolatos hirdetmény elérhetőségét a határidő leteltét követő 120 napig köteles biztosítani és meg kell jelölni a **véleményezési határidő** lejártának a napját.

3.3. A TERMŐFÖLDDEL KAPCSOLATOS FELADATOK

A települési önkormányzatok **termőfölddel kapcsolatos feladat- és hatáskörei** jelentősen nem változtak a közigazgatási rendszer átfogó reformjában. Termőföld belterületbe vonása iránti kérelmet a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban Tfvtv.) alapján kizárólag az önkormányzat terjeszthet elő. A kérelemhez csatolni kell az érintett földrészletek helyrajzi számait, a területnagyságot, és a területfelhasználási célt tartalmazó képviselő-testületi döntést, valamint

a településrendezési terv kivonatát. A kérelemben az önkormányzatnak nyilatkoznia kell arról, hogy a kérelemben megjelölt földrészletek a kijelölt célra négy éven belül ténylegesen felhasználásra kerülnek.

Számos területen lehet nagyon fontos kérdés a termőföldek védelme: a települési önkormányzat diszkrecionális jogkörében a közigazgatási területéhez tartozó termőföldek - ide nem értve az erdőt és a halastavat - őrzéséről mezei őrszolgálat létesítésével gondoskodhat a fegyveres biztonsági őrségről, a természetvédelmi és mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény alapján. Több települési önkormányzat közös mezei őrszolgálatot hozhat létre. A mezei őrszolgálat létrehozását, adatokban való változását és megszűnését be kell jelenteni a mezőgazdasági igazgatási szervként eljáró Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamarának [2012. évi CXXVI. törvény 15/C. §]. Az önkormányzatok az őrszolgálat működtetését a földhasználó – ha ez ismeretlen – a tulajdonos által fizetett mezőőri járulékból és a központi költségvetés hozzájárulásából biztosítják. A mezőőri járulék adók módjára behajtandó köztartozás, az eljárásra az ingatlan fekvése szerinti települési önkormányzat jegyzője jogosult. A mezei őrszolgálat szervezésekor az önkormányzatnak a megalakítás előtt a rendőrséggel megállapodást kell kötnie.

A jegyző szerepe a termőföld forgalmával kapcsolatban [2013. évi CXXII. törvény, 474/2013. (XII.12.) Korm. rendelet] adminisztratív: **az elővásárlásra vagy előhaszonbérletre jogosultak a mező- és erdőgazdasági célú földek adásvételéről és haszonbérletéről hirdetményi úton értesülnek.** Amennyiben a törvényben meghatározottak szerint az adásvételi/haszonbérleti szerződés hatósági jóváhagyáshoz kötött, hirdetmény útján történő közlésére az előzetes hatósági vizsgálati szakaszt követően kerül sor. A közzétételt a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyásához kötött adásvételi és haszonbérleti szerződések esetében a hatóság kezdeményezi a **jegyzőnél.** A jegyző a határidő leteltét követő 8 napon belül a beérkezett és átvett jognyilatkozatokról készített iratjegyzéket az adásvételi/haszonbérleti szerződés eredeti példányával, a jognyilatkozatokkal, továbbá a kormányzati portált működtető szervezet által a közzétételről és levételről küldött igazolással megküldi jóváhagyásra a mezőgazdasági igazgatási szerv részére.

Ha az adásvételi/haszonbérleti szerződés nem tartozik a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyásához kötött szerződések közé, az adásvételi vagy a haszonbérleti szerződést a tulajdonosnak vagy a haszonbérbeadónak a föld fekvése szerint illetékes **települési önkormányzat jegyzője** részére kell megküldeni. A jegyző hirdetményi úton közli az adásvételi/haszonbérleti szerződést a törvényen vagy a megállapodáson alapuló elővásárlási jog jogosultjaival. A jegyző a határidő leteltét követő 8 napon belül az adásvételi szerződés eredeti példányát valamint a jognyilatkozatokat és a kormányzati portált működtető szervezet által a közzétételről és a levételről küldött igazolásokat megküldi az eladó/haszonbérbeadó részére.

A Tfvtv. előírásai értelmében az illetékes önkormányzat térítésmentesen bevonhatja szociális földprogramjába, illetve mezőgazdasági tevékenység végzésére irányuló közfoglalkoztatási programjába azokat a zártkerti ingatlanokat, melyeket a tulajdonos nem hasznosít megfelelően és ezért az ingatlanügyi hatóság véglegesen földvédelmi bírság megfizetésére kötelező határozatot hozott. Az ingatlanügyi hatóság végleges határozatát megküldi az illetékes települési önkormányzatnak, a fővárosban a fővárosi kerületi önkormányzatnak.

Az önkormányzat a végleges határozatban a földvédelmi bírság megfizetésére kötelezett személyt, valamint – ha az nem azonos a tulajdonossal – a tulajdonost tájékoztatja arról, hogy amennyiben az értesítés kézhezvételétől számított 30 napon belül nem igazolja meghatározott kötelezettségének teljesítését, a határidő lejártát követően – az önkormányzati hatósági hatáskörben hozott határozattal – a zártkerti ingatlant 1 évre a földprogram működtetése céljából kijelölheti.

Az önkormányzat a döntését abban az esetben helyezi hatályon kívül, ha az ingatlanügyi hatóság értesíti, hogy a kötelezett a meghatározott kötelezettségét teljesítette és a zártkerti ingatlannak a földprogram céljából történő használata, hasznosítása nem kezdődött meg. A zártkerti ingatlannak a földprogram céljából történő használatáért, hasznosításáért az önkormányzat ellenszolgáltatással nem tartozik a zártkerti ingatlan tulajdonosa felé.

3.4. A KISTERMELŐKKEL KAPCSOLATOS FELADATOK

A települési önkormányzatok számára is fontos **a településen élő kistermelők piaci lehetőségeinek biztosítása**, bővítése. Az Mötv. 13. § (1) bekezdésének 14. pontja alapján a helyi önkormányzat feladata a kistermelők, őstermelők számára – jogszabályban meghatározott termékeik - értékesítési lehetőségeinek biztosítása, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is. A vásárok és piacok működésének meghatározása helyi közügynek minősül, ezért van lehetőség helyi szabályozásra. A vásár, piac és bevásárlóközpont működésének meghatározója azonban az üzemeltető. A Kormány a vásárokról, a piacokról, és a bevásárlóközpontokról szóló 55/2009. (III. 13.) Korm. rendeletben a települési önkormányzat jegyzőjét kereskedelmi hatóságként és a szolgáltatás felügyeletét ellátó hatóságként jelöli ki.

A jegyző a piac vagy vásár üzemeltetését engedélyezi, az engedély megadásával egyidejűleg pedig nyilvántartásba veszi. Szintén nyilvántartást vezet a bevásárlóközpontokról, illetve a helyi termelői piacokról. A vásárok és piacok, valamint a bevásárlóközpontok üzemeltetését a jegyző ellenőrzi. Hatósági feladatkörében eljárva a jegyző a jogszabályi feltételek megléte esetén az engedélyt visszavonja, a tevékenység folytatását megtiltja, a piacot, vásárt bezáratja és a nyilvántartásból törli. Szintén e jogkörében engedélyezheti az illetékes rendőrkapitányság véleményének kikérésével a 20 óra utáni nyitva tartást.

4. A KÖRNYEZETVÉDELMI ÁGAZATBA TARTOZÓ EGYES FELADATOK

4.1. A HULLADÉKGAZDÁLKODÁSSAL KAPCSOLATOS FELADATOK

Az önkormányzati feladatellátásban az elmúlt időszakban a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás biztosításának területén történt az egyik legjelentősebb volumenű változás. Az egyes energetikai és hulladékgazdálkodási tárgyú törvények módosításáról szóló 2021. évi II. törvény 22. § a) pontja 2023. július 1-jétől hatályon kívül helyezte az Mötv. 13. § (1) bekezdés 19. pontja szerinti hulladékgazdálkodási közfeladatot, amely eszerint a jelzett időponttól nem kötelező önkormányzati feladat. Az állami feladattá váló hulladékgazdálkodási közfeladatot koncesszió keretében a MOL Hulladékgazdálkodási Zrt. (MOHU) végzi.

A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban Htv.) korábbi szabályozása értelmében az önkormányzatnak a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását közszolgáltatóval kötött, legfeljebb tíz évre szóló írásbeli **hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés** útján kellett biztosítania. Ezek a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződések 2023. június 30-án a törvény erejénél fogva megszűntek.

2023. július 1-jétől a települési önkormányzat feladata az önkormányzati, társulási tulajdonban lévő vagyonelemek fenntartása, az üzemeltetési, vagyonkezelési vagy bérleti szerződések megkötése, az önkormányzati tulajdonú hulladéklerakó, komposztáló, hulladékégető mű üzemeltetése. További feladat a Htv. alapján a közterületen elhagyott hulladék felszámolásával összefüggő kötelezettségek teljesítése, a köztisztasági feladatok közül a közterületen kihelyezett gyűjtőedényekből összegyűjtött települési hulladék kezeléséről való gondoskodás, illetve a közszolgáltatási díjkedvezményekre vonatkozó helyi szabályok megalkotása.

A képviselő-testületek rendeletalkotási jogköre a közterület tisztán tartására vonatkozó részletes szabályokra, az elhagyott hulladék felszámolásához szükséges helyi intézkedések körének, a gazdálkodó szervezetek számára a hulladék gyűjtésére szolgáló gyűjtőedény közterületen való elhelyezése szabályainak meghatározására, illetve a közszolgáltatási díjak átvállalására vonatkozó helyi szabályokra terjed ki.

Fontos hangsúlyozni, hogy a nem közterületen elhagyott hulladék felszámolására irányuló hatósági határozat végrehajtásának foganatosítására az önkormányzatok már nem kötelezhetők.

Szükséges leszögezni azt is, hogy a változások ellenére a lakosság részére a lomtalanítás biztosítása évi egy alkalommal továbbra is kötelező.

A **jegyző** közreműködő hatóságként jogosult hulladékgazdálkodási helyszíni bírság kiszabására, valamint igazolja a lakóingatlan egyedül történő használatát, ha a járási hivatal nem ad ki igazolást, de a tényleges állapot ennek felel meg. Szükség esetén bizonyítási eljárást folytat le.

Az önkormányzat együttműködik a koncessziós társasággal a lakossági szemléletformálás területén.

4.2. A KÖRNYEZETVÉDELEMMEL KAPCSOLATOS FELADATOK

Környezetvédelemmel kapcsolatos szabályozás elsősorban a **környezet védelmének általános szabályairól** szóló 1995. évi LIII. törvényben (a továbbiakban: Kvtv.) jelenik meg. Természetesen az Alaptörvény az **alapjogok között** (XXI. cikkében) ismeri el az egészséges környezethez való jogot. Az Mötv. a **helyi közügyek**, valamint a **helyben biztosítható közfeladatok** körében különösen ellátandó helyi önkormányzati feladatok közé sorolja a helyi környezetvédelmet. A környezet védelmének általános szabályairól szóló törvény és a **kapcsolódó jogszabályok** fő területei a **környezetvédelmi tervezés, a levegőtisztaság- és zajvédelem**. Ezek a jogszabályok határoznak meg feladat- és hatásköröket az önkormányzatok számára.

A **képviselő-testület** környezetvédelemmel kapcsolatos feladatai elsődlegesen a környezetvédelmi politika megvalósítását segítik. A Kvtv. rendelkezései szerint a képviselő-testület köteles figyelemmel kísérni a környezet állapotát és annak az emberi egészségre gyakorolt hatását, igény esetén a rendelkezésére álló környezeti információt hozzáférhetővé tenni, rendelkezésre bocsátani, továbbá a **környezeti információk** külön jogszabályban meghatározott körét, illetve a birtokában levő vagy a számára tárolt információk jegyzékét elektronikusan vagy más módon közzétenni. Környezeti információval rendelkező szervként biztosítja a nyilvánosság, illetve a környezeti információt igénylő számára, hogy a környezeti információ megismerésére vonatkozó jogosultságairól tudomást szerezzen, továbbá **elősegíti a környezeti információhoz való hozzájutást.** E jogok előmozdítása érdekében a környezeti információval rendelkező szerv információs tisztviselőt nevezhet ki.

A képviselő-testület dönthet környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló, meghatározott tervekre, illetve programokra vonatkozó környezeti értékelést magában foglaló környezeti vizsgálat lefolytatásáról, biztosítja a környezet védelmét szolgáló jogszabályok végrehajtását.

A képviselő-testület dolgozza ki és hagyja jóvá a környezetvédelmi tervezés megvalósításának legfőbb helyi eszközét, az **önálló települési környezetvédelmi program**ot. A helyi önkormányzatok közös települési környezetvédelmi programot is készíthetnek az önálló települési környezetvédelmi program mellett vagy helyett. A képviselő-testület rendeletet alkot, illetőleg határozatot hoz a környezetvédelmi feladatok megoldására. **Rendeletében** – törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben – a **más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat határozhat meg**. Lakóhelyi környezet állapotának alakulásáról a települési önkormányzat szükség szerint, de legalább évente tájékoztatja a lakosságot, valamint közreműködik a környezeti ismeretek terjesztésében és fejlesztésében. Gondoskodik a települési

környezetvédelmi programban foglalt feladatok végrehajtásáról, a végrehajtás feltételeinek biztosításáról, és figyelemmel kíséri a feladatok ellátását.

A települési önkormányzat **együttműködik** a környezetvédelmi feladatot ellátó **egyéb hatóságokkal, más önkormányzatokkal, egyesületekkel**. Véleményezésre megküldi a környezetvédelmi tárgyú rendeleteinek, határozatainak tervezetét, illetve a környezet állapotát érintő terveinek tervezetét, a környezetvédelmi programot a szomszédos és az érintett önkormányzatoknak tájékoztatásul, az illetékes környezetvédelmi igazgatási szervnek. Elemzi, értékeli a környezet állapotát illetékességi területén, és arról szükség szerint, de legalább évente egyszer tájékoztatja a lakosságot. Érvényesíti a környezetvédelmi követelményeket a fejlesztési feladatok során, elősegíti a környezeti állapot javítását.

Környezetvédelmi feladatai megoldásának elősegítése érdekében a települési önkormányzat - Budapesten a fővárosi önkormányzat is - önkormányzati rendelettel **önkormányzati környezetvédelmi alapot hozhat létre.** A települési önkormányzati környezetvédelmi alap bevételei:

- a települési önkormányzat által véglegesen kiszabott környezetvédelmi bírság teljes összege;
- az illetékes környezetvédelmi hatóság által a települési önkormányzat területén véglegesen kiszabott környezetvédelmi bírságok összegének harminc százaléka a veszélyhelyzet kihirdetését megalapozó eseménnyel összefüggésben véglegesen kiszabott környezetvédelmi bírságok, valamint a települési önkormányzattal szemben kiszabott bírságok kivételével;
- a környezetterhelési díjak és az igénybevételi járulékok külön törvényben meghatározott része;
- a települési önkormányzat bevételeinek környezetvédelmi célokra elkülönített összege;
- valamint egyéb bevételek.

Ha a települési önkormányzat nem hoz létre környezetvédelmi alapot, a környezetterhelési díjak és az igénybevételi járulékok külön törvényben meghatározott része nem illeti meg. Természetesen az alapot környezetvédelmi célokra kell felhasználni és felhasználásáról a képviselő-testületnek évente a költségvetési rendelet és a zárszámadás elfogadásával egyidejűleg kell rendelkeznie.

A környezet igénybevételével, terhelésével, szennyezésével **érintett települési önkormányzat kezdeményezheti** a fenti felsorolás első három pontja szerinti bevétellel rendelkezni jogosult települési önkormányzatnál a bevétel arányos megosztását a hatásterületen lévő települési önkormányzatok között. Igényének mértékét adatokkal alá kell támasztania. Ha a fenti megosztás kérdésében, illetőleg mértékében az érintett települési önkormányzatok között nem jön létre egyezség, a kezdeményező települési önkormányzat a törvényszék székhelyén működő járásbíróséghoz, a fővárosban a Pesti Központi Kerületi Bírósághoz keresetet nyújthat be. (Az eljárás illetékmentes.) A képviselő-testület javaslatot tehet települési önkormányzati környezetvédelmi társulások létrehozására.

A levegőtisztaság védelmét elősegítő környezetvédelmi feladatokhoz szorosan kapcsolódnak bizonyos természetvédelemmel összefüggő feladatok is. A képviselő-testület közreműködik a légszennyezettség szempontjából ökológiailag **sérülékeny területek kijelölésével kapcsolatos** eljárásban. Továbbá a levegővédelmi követelményeket érvényesítenie kell a területfejlesztési, terület- és településrendezési tervek, településfejlesztési koncepció kidolgozása során, valamint a környezetvédelmi programjaiban is. Véleményezi a környezetvédelmi hatóság által készített **levegővédelmi tervet.**

A képviselő-testület rendeletében háztartási tevékenységgel okozott légszennyezésre vonatkozó sajátos, valamint az **avar és kerti hulladék égetés**ére vonatkozó szabályokat állapít meg. (A kerti hulladékégetést törvény általánosan tiltja, az önkormányzati szerepe kivételes időszakok megadása lehet, a törvény felhatalmazása alapján.)

A képviselő-testület **elfogadja a füstködriadó tervet**. Füstköd-riadó tervvel rövid távú cselekvési tervet kell kidolgoznia és végrehajtania a veszélyhelyzet elkerüléséhez és az esemény tartósságának

csökkentéséhez azokon a településeken, ahol a szmoghelyzet kialakulásával kell számolni, és a légszennyezettség folyamatos mérésének feltételei adottak

A települési önkormányzat a lakosság egészséges életkörnyezetéhez való jogának megvalósítása érdekében a zajtól való védelmet szolgáló feladatokat is ellátja. A környezeti zajjal leginkább terhelt területek zajcsökkentését, a zajjal még nem terhelt területek kedvező állapotának megőrzését – a külön jogszabály alapján – a képviselő-testületnek **stratégiai zajtérképekre épülő intézkedési tervek** végrehajtásával kell megvalósítania. Környezeti elemeknek vagy azok rendszerének a veszélyeztető hatások elleni védelme érdekében **védelmi övezetek** jelölhetők ki. Környezetállapot-értékelését környezeti zajra vonatkozóan – a külön jogszabályban meghatározott területekre, létesítményekre, és az ott előírtak szerint – **stratégiai zajtérkép** alapján kell elkészítenie.

A képviselő-testület helyi zajvédelmi szabályokat állapít meg. Zajvédelmi szempontból fokozottan védetté nyilvánít területeket, valamint csendes övezeteket jelöl ki. Csendes övezet, valamint zajvédelmi szempontból fokozottan védett terület kijelölésére abban az esetben kerülhet sor, ha a kijelölésre szánt terület tényleges zajterhelése megfelel a külön jogszabályban a csendes övezetre, illetve zajvédelmi szempontból fokozottan védett területre megállapított határértéknek. Csendes övezet, valamint zajvédelmi szempontból fokozottan védett terület kijelölését megelőzően a kijelölésre szánt területre zajtérképet kell készíteni és meg kell vizsgálni a zaj elleni védelem érdekében szükséges intézkedéseket. (Csendes övezet vagy zajvédelmi szempontból fokozottan védett terület kijelöléséről a jegyző értesíti a területi környezetvédelmi hatóságot.) Csendes terület, zajvédelmi szempontból fokozottan védett területek kijelölésének előkészítéséhez és önkormányzati/helyi zajvédelmi rendelettervezet műszaki előkészítéséhez zaj-, illetve rezgésvédelmi szakértőt/szervezetet kötelező megbízni vagy alkalmazni.

Zajterheléssel kapcsolatos **intézkedési tervet kell készítenie** Budapesten **a fővárosi önkormányzatnak,** valamint **a vonzáskörzetében lévő települési önkormányzatoknak** (Dunakeszi, Fót, Csömör, Kistarcsa, Kerepes, Pécel, Vecsés, Gyál, Dunaharaszti, Szigetszentmiklós, Diósd, Érd, Halásztelek, Törökbálint, Budaörs, Budakeszi, Solymár, Üröm, Budakalász, Pomáz, Szentendre) illetve a **100 000-nél több lakosú városok önkormányzatainak.** Az intézkedési tervet a zajtérkép eredményeinek alapján kell megalkotni. Stratégiai zajtérkép elkészítésére illetve felülvizsgálatára a környezetvédelemért felelős miniszter által kijelölt, az irányítása alatt álló költségvetési szerv vagy a tulajdonosi joggyakorlása alatt álló gazdálkodó szervezetet kötelezi a jogszabály (települési zajtérkép készítésére kötelezettek). A települési zajtérkép készítésére kötelezettnek kétféle stratégiai zajtérképet kell készítenie: zajterhelési zajtérképet és konfliktustérképet. A kötelezett önkormányzatok a stratégiai zajtérkép felülvizsgálata és az intézkedési terv készítése során együttműködnek, és a felülvizsgálathoz, valamint az intézkedési terv elkészítéséhez szükséges - rendelkezésükre álló - adatokat egymásnak kölcsönösen szolgáltatják.

Zajtérképek készítéséhez felhasznált adatokat dokumentálni és legalább a zajtérképek következő felülvizsgálatának elvégzéséig archiválni kell. Stratégiai zajtérképhez csatolni kell a felhasznált forgalmi adatokat és az eredményeket tartalmazó külön jogszabály szerinti szöveges értékelést. A véglegesített stratégiai zajtérképet ötévente felül kell vizsgálni, és szükség szerint módosítani kell.

Zajcsökkentési intézkedési tervben kell meghatároznia azokat a zajcsökkentési vagy más, a zaj elleni védelmet célzó műszaki, szervezési, településrendezési megoldásokat és egyéb intézkedéseket (például hatósági eljárás kezdeményezését), amelyekkel megakadályozható a zaj növekedését azokon az önkormányzat által kijelölt csendes területeken, a zajtól védendő vagy védelemre szánt területeken, ahol a zajjellemzők megfelelnek a stratégiai küszöbértékeknek vagy nem haladják meg azokat. A képviselő-testület véglegesített zajcsökkentési intézkedési tervet fogad el a saját területére.

A zajcsökkentési intézkedési terv készítésére kötelezett önkormányzatnak, a helyben szokásos módon **köteles tájékoztatni az érintett közvéleményt** az intézkedési tervet megalapozó, elfogadott, az adott területre vonatkozó stratégiai zajtérképek megtekintésének lehetőségéről (helyéről, idejéről); valamint az intézkedési tervjavaslat tartalmáról, valamint az abban foglalt célokról. Zajcsökkentési intézkedési tervjavaslat legfontosabb témaköreiről összefoglalót kell készíteni. **A zajcsökkentési intézkedési tervet ötévente felülvizsgálni és szükség szerint módosítani kell.**

Területi szinten is megjelenik a környezetvédelmi tervezés megvalósítása. **A vármegyei önkormányzat** vár**megyei környezetvédelmi program**ot készít a települési önkormányzatokkal és az illetékes vármegyei területfejlesztési tanáccsal egyeztetve. Előzetes véleményt nyilvánít a települési önkormányzati környezetvédelmi programokról, kezdeményezheti azok megalkotását, illetve állást foglal a települési önkormányzatok környezetvédelmet érintő rendeleteinek tervezetével kapcsolatban. Elősegíti a környezetvédelmi bevétel megosztásával kapcsolatos egyezség létrehozását. Állást foglal a települési önkormányzatok környezetvédelmet érintő rendeleteinek tervezetével kapcsolatban.

A vármegyei önkormányzat gondoskodik **a vármegyei környezetvédelmi programban** foglalt feladatok végrehajtásáról, a végrehajtás feltételeinek biztosításáról, figyelemmel kíséri az azokban foglalt feladatok megoldását. Be kell számolnia a vármegyei környezetvédelmi program végrehajtásának előző évi alakulásáról vármegyei önkormányzat éves költségvetéséről szóló zárszámadásával egyidejűleg.

A levegőtisztaság védelmében kiemelt szerepet kapnak a polgármesterek is. A hatályos jogszabályok így a **polgármesterhez** is telepítenek a levegőtisztaság-védelemmel kapcsolatos feladat- és hatásköröket. Feladata különösen a **füstködriadó terv** kidolgoztatása és végrehajtása, valamint a végrehajtásához kapcsolódóan a közúti közlekedési eszközök üzemeltetésének korlátozásáról, vagy felfüggesztésékről való döntés is. Emellett a lakosság tájékoztatásában tölt be szerepet. A füstködriadó terv végrehajtása során kötelezi a légszennyezést okozó, szolgáltató, illetve termelő tevékenységet ellátó létesítmények üzemeltetőit más energiahordozó, üzemmód használatára, az üzemeltető tevékenységét időlegesen korlátozza vagy felfüggeszti.

Szmoghelyzet (füstködállapot) bekövetkezése esetén a polgármester **tájékoztatja a lakosságot** a meglévő és várható túllépés helyéről, mértékéről és időtartamáról, a lehetséges egészségügyi hatásokról és a javasolt teendőkről, valamint a jövőbeli túllépés megelőzése érdekében szükséges feladatokról. Szmoghelyzet (füstködállapot) bekövetkezése esetén tájékoztatja a lakosságot a tájékoztatási és riasztási küszöbértékek túllépéséről, valamint azok túllépésének megszűnéséről a rádió, televízió, nyomtatott sajtó, internet útján, vagy a helyben szokásos tájékoztatási módon. Szmoghelyzet kialakulása esetén a füstköd-riadó tervben foglaltak szerint kell a lakosságot tájékoztatni, és a szmoghelyzet megszüntetéséhez, vagy hatásainak enyhítéséhez szükséges mértékben, arra alkalmas módon a füstköd-riadó terv alapján a helyhez kötött és a mozgó légszennyező források működése korlátozható vagy megtiltható. Füstköd-riadó tervben foglalt korlátozásokat a szmoghelyzet jellegének, súlyosságának, a meteorológiai előrejelzésnek a figyelembevételével a közegészségügyi hatóság, a közlekedési hatóság, valamint a környezetvédelmi hatáskörében eljáró vármegyei kormányhivatal véleményére tekintettel kell elrendelni. **A füstköd-riadó terveket, valamint az előkészítésükkel és végrehajtásukkal kapcsolatos információt a nyilvánosság számára hozzáférhetővé kell tenni.**

A jegyző államigazgatási feladat- és hatásköreiben jelentős változások történtek: a levegőtisztaság-védelemi hatáskörök a járási hivatalokhoz kerültek, (a környezetvédelmi hatóság által készített levegővédelmi terv települési önkormányzat hirdetőtábláján való közzététel kivételével) a zaj- és rezgésvédelmi ügyekben gyakorolja az elsőfokú hatósági jogkört a jogszabályban meghatározott esetekben.

A jegyző **környezetvédelmi feladatkörében** határozatot hoz a külön jogszabályban meghatározott eljárásban, vagy szakhatóságként közreműködik más hatóság által kiadott határozata meghozatalában.

Abban az esetben, ha környezetveszélyeztetést vagy környezetkárosítást észlel környezetvédelmi felülvizsgálat alatt, akkor az azt okozó feltárt tevékenységet a hatásterületen teljes körűen vagy részlegesen korlátozhatja, illetőleg felfüggesztheti. A környezetvédelmi hatóság kötelezheti a környezethasználót, hogy szolgáltasson információt a környezetkárosodás közvetlen veszélyéről vagy az ilyen közvetlen veszély gyanújával kapcsolatos esetekről, illetve a környezetkárosítás esetén a bekövetkezett károkról. Amennyiben a környezetvédelmi hatóság a szolgáltatott információt nem tartja megfelelőnek, kiegészítő információ szolgáltatására is felszólíthat.

Zaj- és rezgésvédelmi ügyekben **a jegyző elsőfokú hatósági jogkört gyakorol** épületek, egyéb építmények építése, speciális szaképítés, építmény-üzemeltetés nagy-, kiskereskedelem, gépjármű, motorkerékpár kereskedelme, javítása szálláshely szolgáltatás, vendéglátás zöldterület-kezelés reklám, piackutatás alkotó-, művészeti szórakoztató sport, szórakoztató, szabadidős tevékenység esetén. **Zajkibocsátási határértékről dönt** – a zajterhelési, valamint a zajkibocsátási határértékek megállapításáról szóló miniszteri rendelet alapján – környezetvédelmi hatóságként. Környezeti zajkibocsátási határértéket állapít meg kérelem alapján környezetvédelmi hatóságként és előírja annak teljesítési határidejét.

Ha szabadidős vagy üzemi zajforrás által okozott zaj a zajkibocsátási határértéket túllépi, akkor a zajforrás üzemeltetőjét környezetvédelmi hatóságként intézkedési terv benyújtására kötelezi. Ha környezetvédelmi hatóságként az intézkedési tervet jóváhagyja, az üzemeltetőt határidő kitűzésével a benne szereplő intézkedések megvalósítására kötelezi. Ha az üzemeltető az intézkedési tervet kijelölt határidőre nem vagy csak részben hajtja végre, illetve a zaj az intézkedések ellenére is túllépi az előírt határértéket – a közüzemi létesítmények, valamint a közlekedési vonalas létesítmények kivételével – a környezetvédelmi hatóság a tevékenységet korlátozhatja, felfüggesztheti vagy megtilthatja a túllépés mértékétől függően. Csendes terület, zajvédelmi szempontból fokozottan védett területek kijelölésének előkészítéséhez és önkormányzati/helyi zajvédelmi rendelettervezet műszaki előkészítéséhez zaj-, illetve rezgésvédelmi szakértőt/szervezetet kötelező megbízni vagy alkalmazni.

Környezetvédelmi bírság fizetésére kötelezi környezetvédelmi hatóságként a környezeti zaj-, rezgésforrás üzemeltetőjét. Ennek megállapításához zajvizsgálatot kell elvégeznie. **Repülőtér zajövezeteit ábrázoló térkép**eket és kijelölésre vonatkozó egyéb dokumentumokat (utcajegyzék stb.) a helyben szokásos módon **közzé kell tennie**.

4.3. A TERMÉSZETVÉDELEMMEL KAPCSOLATOS FELADATOK

A természetvédelemmel kapcsolatos önkormányzati feladat- és hatásköröket a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.) tartalmazza. Eszerint a települési önkormányzat jogosult rendelettel a törvényi definíció szerinti természeti területet, természeti emléket **helyi jelentőségű védelem** alá helyezni.

A védetté nyilvánítás kezdeményezője bárki lehet, a szakmai előkészítésért a települési önkormányzat **jegyzője** felelős. Ezt követi a védetté nyilvánítás normatív aktusa, az önkormányzati rendelet **képviselő-testület** általi megalkotása. A védetté nyilvánításról rendelkező normatíva hatályba lépését követően kötelező két, Tvt-ben is előírt feladat teljesítése is. Az egyik a védett természeti terület táblával történő megjelölése, a másik a védettség tényének ingatlan-nyilvántartási feljegyeztetése, melyet a jegyző köteles hivatalból kezdeményezni.

További törvényi előírás a - védetté nyilvánításról szóló önkormányzati rendelet részeként - kezelési terv elkészítése minden védett természeti terület esetében. A természetvédelmi kezelési terveket tízévente felül kell vizsgálni.

A települési önkormányzat helyi jelentőségű védett természeti területekhez kötődő feladatai kapcsán ki kell emelni, hogy a védetté nyilvánító önkormányzat köteles gondoskodni a védett természeti terület fenntartásáról, természeti állapotának fejlesztéséről és őrzéséről. Ennek pénzügyi fedezetéül környezetvédelmi alapjában természetvédelmi célokat szolgáló részt hozhat létre. További lehetősége a települési, illetve a fővárosi önkormányzatnak, hogy – az erről szóló külön törvény rendelkezései szerint – a helyi védett természeti területek védelme érdekében önkormányzati **természetvédelmi őrszolgálatot** működtessen.

Helyi jelentőségű védett természeti terület esetén a **jegyző** jár el természetvédelmi hatóságként, melynek keretében engedélyköteles tevékenységek esetén engedélyeket ad ki, a védett természeti értékeket vagy területet súlyosan veszélyeztető vagy károsító tevékenységek esetén kötelez: korlátoz, felfüggeszt, tilt. Természetvédelmi hatóságként természetvédelmi bírság kiszabására jogosult.

A vármegyei önkormányzat gondoskodik a vármegye területén található helyi jelentőségű védett természeti területek védelmével kapcsolatos tevékenységek összehangolásáról, melynek keretében javaslatot tehet helyi jelentőségű védett természeti területté nyilvánításra. A vármegyei önkormányzat a helyi jelentőségű védett természeti területek fenntartása érdekében a települési önkormányzatokkal megállapodást köthet, vagy társulást hozhat létre.

5. A KÖZNEVELÉSI ÁGAZATBA TARTOZÓ FELADATOK

Az Mötv. elfogadásával egy időben döntött az országgyűlés a **nemzeti köznevelésről szóló 2001. évi CXC.** törvényről (a továbbiakban: Nkt.). Az új szabályozás átfogó változtatást és megváltozott szemléletet hozott, amely jelentősen átalakította a köznevelési intézményrendszert, annak működését és a hozzá kapcsolódó feladatokat.

Az Nkt. egyik legfontosabb jogalkotói alapelve a **köznevelés** fogalmának bevezetése, annak tartalmi megjelenítése, mely egységbe foglalja az óvodától a tankötelezettség végéig tartó időszakot. A másik alapelv szerint a köznevelés alapvetően az **állam közszolgálati** feladata.

Az Nkt. **intézményrendszerének fenntartása elsődlegesen állami feladat**, a törvényben felsorolt köznevelési alapfeladatok ellátásáról – az óvodai nevelés kivételével – az állam gondoskodik. Az államon kívül köznevelési intézmény fenntartására jogosult – az állammal kötött köznevelési szerződés alapján - a törvény keretei között nemzetiségi önkormányzat, egyházi jogi személy, vallási tevékenységet végző szervezet, illetve más személy vagy szervezet.

A szabályozás átfogó megújítása a korábbinál tehát sokkal **nagyobb állami szerepvállalást** jelent a területen, ezért az Mötv. a helyi önkormányzati feladatok között a köznevelléssel kapcsolatban már csak az **óvodai ellátást** tartalmazza (Mötv. 13. § (1) 6. pont).

5.1. AZ ÓVODAI NEVELÉSSEL KAPCSOLATOS FELADATOK

Az óvodai ellátás biztosítása az Mötv. alapján valamennyi helyi önkormányzat kötelezően ellátandó feladata. Az óvodai nevelés – a köznevelés részeként – a gyermek három éves korától addig az időpontig tart, ameddig meg nem kezdi a tankötelezettsége teljesítését. A gyermek abban az évben, amelynek augusztus 31. napjáig harmadik életévét betölti, a nevelési év kezdő napjától legalább napi négy órában óvodai foglalkozásokon köteles részt venni. Az óvodába járás 2014 szeptemberétől a gyermek három éves korától kötelező, de ez alól a kötelezettség alól a család kérelmére, a védőnő és az óvodavezető egyetértésével a gyermek jogos érdekét és családvédelmi szempontokat

szem előtt tartva a fővárosi és vármegyei kormányhivatal általános illetékességgel eljáró járási hivatala felmentést adhat.

Az Nkt. rendelkezései értelmében a települési önkormányzat vagy társulása az óvodai ellátásról **intézmény alapítása és fenntartása, vagy köznevelési szerződés** révén gondoskodik. A települési önkormányzat nem kizárólag saját intézmény fenntartásával tehet eleget törvényi kötelezettségének, hanem akár társulás, akár más fenntartóval kötött szerződés útján is biztosíthatja az óvodai ellátást illetékességi területén.

A törvény szerint az óvoda esetében a napi nyitva tartási idő legalább nyolc óra, amely a fenntartó engedélyével csökkenthető. Csökkentett nyitva tartás esetén azonban nem jár a teljes mértékű központi költségvetési támogatás. Amennyiben a nyitva tartási idő hat óránál kevesebb, költségvetési támogatás nem igényelhető.

A települési önkormányzat **fenntartóként széleskörű önállóságot élvez**: a törvény keretei között dönt az intézmény létesítéséről, nevének megállapításáról, gazdálkodási jogköréről, átszervezéséről, megszüntetéséről, alapfeladatának módosításáról, fenntartói jogának átadásáról, az óvodába történő jelentkezés módjáról, az általános óvodai felvételi időpontról, az intézmény költségvetéséről, az intézmény vezetőjéről.

2018. szeptember 1-jétől egységes óvoda-bölcsőde nem működhet. Az egységes óvoda-bölcsődében ellátott gyermekek 2018. szeptember 1-jétől - az életkoruknak megfelelően - óvodában, vagy a gyermekjóléti alapellátás keretében megszervezett gyermekek napközbeni ellátását biztosító intézményben vagy ilyen feladatot ellátó többcélú intézményben láthatók el.

A **képviselő-testület számára** fenntartóként azonban a törvény korlátokat is szab: köznevelési évben – július, augusztus hónapok kivételével – óvodát nem szervezhet át, nem szüntethet meg, fenntartói jogát nem adhatja át, óvodai csoportot nem szerveztethet át és nem szüntettethet meg, valamint az óvoda feladatait nem változtathatja meg.

A települési önkormányzat köteles közzétenni az óvoda felvételi körzetét, valamint annak nyitva tartási rendjét. Az óvoda köteles felvenni azt a gyermeket, aki életvitelszerűen az óvoda körzetében lakik. Amennyiben a jelentkezők száma meghaladja a felvehető gyermekek számát, és az óvoda fenntartója több óvodát tart fenn, a fenntartó bizottságot szervez, amely javaslatot tesz a felvételre.

Amennyiben a településen legalább nyolc óvodáskorú gyermek rendelkezik lakóhellyel és feltételezhető, hogy a létszám legalább három évig fennmarad, ha a szülők igénylik, a települési önkormányzat köteles gondoskodni a feladat helyben történő ellátásáról.

A **jegyző** jár el a fenntartó képviseletében azon ügyekben, amelyeket a szülő indíthat az óvoda döntése, intézkedése vagy intézkedése elmulasztása ellen, és hoz másodfokú döntést az óvodai felvétellel és az óvodából való kizárással kapcsolatban benyújtott kérelem tekintetében.

Fentiek mellett a jegyző gondoskodik az óvodai nevelésben részvételre kötelezettek nyilvántartásáról, és arról rendszeresen adatot szolgáltat a köznevelési feladatokat ellátó hatóság (kormányhivatal), valamint a lakóhely, tartózkodási hely szerint illetékes óvoda, általános iskola számára.

5.2. A KÖZNEVELÉSSEL KAPCSOLATOS EGYÉB FELADATOK

Fontos a szemléletbeli különbség hangsúlyozása: korábban a fenntartó önkormányzatok nagyfokú önállósággal rendelkeztek, biztosították az oktatás személyi és tárgyi feltételeit, a törvény keretei között szabadon dönthettek közoktatási intézmény létesítéséről, átszervezéséről, megszüntetéséről, tevékenységi körének módosításáról, költségvetéséről, az intézmény vezetőjének kinevezéséről. Az új

köznevelési rendszerben az önkormányzatok önállósága ebben az értelemben az iskolák vonatkozásában megszűnt. A fenntartói feladatok ellátására az oktatási miniszter irányítása alatt működő központi hivatalként a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ alakult meg.

A törvény hatályba lépésekor a jogalkotó kettéválasztotta a fenntartói és működtetői feladatokat. A működtetés differenciált önkormányzati feladat lett. Ez azonban a gyakorlatban számos problémához vezetett, amely veszélybe sodorta a köznevelés mindennapi működését.

Emiatt került sor az Nkt. **módosítására**, amelynek értelmében érvényesül az alapelv, miszerint a köznevelés közszolgálat, melynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja. Átalakult a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK), **2017. január 1-jétől** Klebelsberg Központ néven, középirányító szervezetként működik tovább. Az egész országra kiterjedő illetékességű Klebelsberg Intézményfenntartó Központ helyébe **tankerületi központok** léptek, csökkent a centralizáció, a döntések meghozatala közelebb került az érintettekhez. A vonatkozó kormányrendelet alapján, jellemzően 3-4 korábbi tankerület, illetve járás összevonásával létrejött tankerületi központok száma jelenleg 60. A Klebelsberg Központ területi szervei a tankerületi központokba olvadtak be.

2017. január 1-jétől az önkormányzatok **működtetői szerepe megszűnt** a köznevelési intézmények tekintetében. A köznevelési feladat ellátását szolgáló, a települési önkormányzat tulajdonában lévő ingatlan és ingó vagyonra vonatkozóan a tankerületi központot és a szakképzési centrumot **ingyenes vagyonkezelői jog** illeti meg mindaddig, amíg a köznevelési közfeladat a tankerületi központ vagy a szakképzési centrum részéről történő ellátása az adott ingatlanban meg nem szűnik. A vagyonkezelői jog fennállása alatt az említett vagyont az önkormányzat nem idegenítheti el, nem terhelheti meg és nem adhatja bérbe. Annak érdekében azonban, hogy a települési önkormányzat a helyi közösségi és kulturális élet feltételeit biztosítani tudja – főként a kisebb településeken -, lehetőség van az önkormányzat és a központ között külön megállapodásban rögzíteni, hogy tanítási időn kívül meghatározott esetekben a központ ingyenesen biztosítsa a tulajdonos számára az ingatlant.

Ez azonban nem jelenti azt, hogy az önkormányzatok teljes egészében kiszorultak a köznevelési feladatok ellátásából, hiszen a jogszabály értelmében az állam általi működtetési feladatok ellátása többféleképpen is történhet: saját erőforrásokkal és eszközökkel, vagy az önkormányzat alkalmazásában álló foglalkoztatottak átvételével. A tankerület létrehozhat a működtetéssel foglalkozó szervezetet vagy szervezeti egységet, de köthet megállapodást is a feladatok ellátására vállalkozásokkal, vagy éppen az önkormányzattól is megvásárolhatja a szolgáltatást, amennyiben az rendelkezik a szükséges kapacitással, és megfelelő színvonalon és költségszinten tudja azt ellátni.

A **korábbi nagyfokú fenntartói önállóság helyébe jelentősen** szűkebb az önkormányzati feladatrendszer és mozgástér lépett. A **képviselő-testület** szerepe az általános iskolai oktatás vonatkozásában lényegében véleményező, egyetértő szerepkörre zsugorodott.

A képviselő-testület véleményt nyilvánít a kormányhivatal által meghatározott és közzétett iskolai körzetekről, a – köznevelés-fejlesztési tervvel összhangban – a pedagógiai szakszolgálatot ellátó intézmény működési körzetéről, továbbá az ágazati miniszter által készített fejlesztési tervről.

A köznevelési intézmény fenntartó általi megszüntetésével, átszervezésével, feladatváltoztatással, nevének megállapításával, vezetőjének megbízásával kapcsolatos döntés meghozatala előtt ki kell kérni a fenntartó vagyonkezelésében lévő ingatlan tulajdonos önkormányzatának véleményét is.

A **jegyző** a hatályos szabályozás értelmében adatokat szolgáltat a törvényben meghatározottak szerint a köznevelés információs rendszerébe (KIR). Emellett elrendelhet rendkívüli szünetet a településre kiterjedő veszélyhelyzet esetén, a fenntartó és a járási hivatal egyidejű értesítése mellett.

5.3. AZ IFJÚSÁGVÉDELEMMEL KAPCSOLATOS FELADATOK

Az ifjúsági feladatok ellátása az Mötv. 13. §-a értelmében szintén a települési önkormányzat feladata. E feladatcsoportra jellemző, hogy a feladatellátás tartalma nem önálló törvényben, hanem különböző ágazati törvényekben kerül kifejtésre (köznevelés, sport, gyermekvédelem).

A jogi szabályozáson túl az ifjúsági feladatok ellátásához az elmúlt években különböző kiadványok, stratégiák, programok jelentek meg, amelyek támpontot, segítséget adtak a feladatok konkretizálásához. (Nemzeti Ifjúsági Stratégia, Új Nemzedék Jövőjéért Program). Az ifjúsági feladatok mibenlétét, ellátásának módját a lakossági igények és az adott képviselő-testület elkötelezettsége mellett számos tényező befolyásolja, így a település lélekszáma, földrajzi elhelyezkedése, gazdasági ereje, kulturális hagyományai.

Az önkormányzat ifjúsági feladatainak fakultatív ellátása keretében elsősorban az **képviselő-testület** vállalhat szerepet. A fiatalok részére lehetőség nyílik, hogy a képviselő-testület nyílt ülésein részt vegyenek, ezáltal figyelemmel követhetik a rájuk vonatkozó döntések meghozatalának folyamatát. Arra is lehetőségük van, hogy a képviselő-testület közmeghallgatásán részt vegyenek és tanácsaikkal, észrevételeikkel, véleményükkel segítsék a testületet.

A települési ifjúsági munka nem nélkülözheti az egyes **intézmények és a civil szektor** közreműködését. Egy településen számos helyen és számos élethelyzetet érintően foglalkoznak a korosztállyal: az oktatási intézmények, az egészségügyi, gyermekjóléti szolgáltatások, a közművelődési intézmények. Ezek az intézmények jellemzően jogszabályokban meghatározott feladatokat látnak el és ebből adódóan erősen specializált szolgáltatásokat nyújtanak. A civil szervezetek a szolgáltatások (szabadidős, fejlesztő, közösségépítő, informális tanulási folyamatokat szolgáló tevékenységek) széles körét biztosítják. Ezen szervezetek kapcsolata a fiatalokkal jellemzően napi szintű és élő. Mind az egyes intézmények, mind a civil szervezetek akkor tudnak igazán hatékonyan működni a fiatalok érdekében, ha összehangolják tevékenységüket, a lehető legszélesebb körben együttműködnek.

Lényeges szempont a fiatalok **helyi közügyekben való részvétel**e is. A hatékonyan működő demokratikus államberendezés aktív, felelősen gondolkodó állampolgári létet igényel, ami hosszú tanulási folyamat eredményeként alakul ki az egyénben. Ezen készségek, tudástartalmak elsajátítását teszi lehetővé, ha a fiatal generáció mihamarabb megtapasztalja a demokrácia működési mechanizmusait. A településen élő gyermek és ifjúsági korosztály érdekképviseleti formái lehet többek között a települési gyermek és ifjúsági önkormányzat, ifjúsági kerekasztal, diákönkormányzat.

További ifjúsággal kapcsolatos intézményként, elismerésként lehet megemlíteni az **Országos Diákparlament** szerveződését, valamint a **Tehetségbarát Önkormányzat Díjat**. A Diákparlament a magyarországi diákönkormányzatok képviselőiből álló országos tanácskozás, melynek célja, hogy a diákok jogainak érvényesüléséről, hatékonyabbá tételéről ajánlást fogalmazzon meg. A Nemzeti Tehetség Program keretében 2013-ban alapított Tehetségbarát Önkormányzat Díj célja azon önkormányzatok elismerése és díjazása, amelyek alapfeladataikon túl aktív tevékenységükkel segítik a tehetséges fiatalok felkutatását, támogatását, példamutató együttműködést folytatnak a tehetséggondozó szervezetekkel. A Tehetségbarát Önkormányzat Díj a helyi önkormányzatok tehetségbarát attitűdjének megerősítésén túl, támogatni kívánja a helyi szintű tehetséggondozó programok megvalósulását és fenntartását. A pályázati anyagban többek között be kell mutatni, hogy milyen elvek és koncepciók állnak a helyi tehetséggondozási tevékenységek hátterében, milyen célok határozzák meg a fiatal tehetségeket érintő önkormányzati döntéshozatalt és döntésvégrehajtást, valamint ezek az intézkedések hogyan járulnak hozzá a tehetségek felkutatásához, fejlesztéséhez, támogatásához.

Az ifjúsági korosztályok változékony csoportot alkotnak, egyre később lesznek a munkaerőpiac szereplői, később alapítanak családot, váltogatják a munkával és a tanulással töltött időszakokat és mindenekfelett egyéni életútjaik sokkal változatosabbak, mint ezelőtt valaha. Az iskolának, az egyetemnek, a munkahelynek és a társadalmi környezetnek nincs már olyan integráló szerepe, mint korábban. A fiatalok egyre később válnak teljesen önállóvá életük során.

A helyi önkormányzatok a **Nyári diákmunka** program keretében szeretnék a fiatal korosztályt a munka világába bevezetni. A diákmunka által a 16-25 év közötti diákok kaphattak a területi, települési önkormányzatoknál vagy önkormányzati fenntartású intézményeknél munkalehetőséget. A program keretében a munkaadók számára a célcsoportba tartozó személyek munkaviszonyban történő foglalkoztatása esetén bértámogatásként a munkabér összegének 100 %-a kerül megtérítésre legfeljebb 2 hónap időtartamra, legfeljebb a napi 6 órás foglalkoztatás támogatható. A programban 2018-ban új elemként jelent meg, hogy – az erős munkaerő-kereslet kielégítése érdekében – a területi, települési önkormányzatokon vagy önkormányzati fenntartású intézmények mellett ezentúl a mezőgazdaság és vendéglátás területén működő vállalkozások esetében is támogatható a diákok legfeljebb napi 8 órás foglalkoztatása. Az utóbbi esetben a munkabér és a kapcsolódó szociális hozzájárulási adó együttes összegének 75%-a kerül megtérítésre a munkáltatónak, a fennmaradó bérköltséget és járulékait a foglalkoztatónak kell viselnie.

A programban azok a nappali tagozatos diákok vehetnek részt, akik a kezdő időpontban, július 1-jén már betöltötték a 16. életévüket, befejezésekor, augusztus 31-én pedig még nem múltak el 25 évesek. A program már diákkorban elő kívánja segíteni a fiatalok munkához jutását és ezzel nemcsak a korai munkatapasztalat megszerzését, hanem a jövedelemszerzés lehetőségét is biztosítja számukra.

6. A KULTURÁLIS ÉS SPORT ÁGAZATBA TARTOZÓ EGYES FELADATOK

6.1. A KÖZMŰVELŐDÉSSEL KAPCSOLATOS FELADATOK

Az Alaptörvény XI. cikke alapján minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. A művelődéshez való jog összetett alapjog, amely több elemből áll és szorosan kapcsolódik más alapjogokhoz. Tágabb értelemben az oktatás, a közgyűjtemények (könyvtár, levéltár, múzeum) igazgatása, a filmigazgatás, a kulturális igazgatás, műemlékvédelem is beletartozik.

A **közművelődést** illetően átfogó reformokra nem került sor az Mötv. elfogadását követően. Az Mötv. szerint a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladat maradt különösen a kulturális szolgáltatás, a helyi közművelődési tevékenység **támogatása**. A feladatellátás részletes szabályait a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL törvény (a továbbiakban: Kult. tv.) tartalmazza.

A jogszabály értelmében a közművelődés feltételeinek biztosítása alapvetően az állam és a helyi önkormányzatok feladata. A települési önkormányzat kötelezettsége a közművelődési tevékenység támogatása. A törvény felhatalmazza a **képviselő-testületet**, hogy közművelődési rendeletében határozza meg az ellátandó közművelődési alapszolgáltatások körét, a feladatellátás formáját, módját és mértékét. (Kult. tv. 83/A § (1) bekezdés) A törvény nevesíti a közművelődési alapszolgáltatásokat, melyek ellátását a jogalkotó a differenciált hatáskör-telepítés elvére figyelemmel a település eltérő adottságaira tekintettel eltérő módon teszi kötelezővé a települések lakosságszáma alapján. Minden települési önkormányzat kötelező feladata a művelődő közösségek létrejöttének elősegítése, működésük támogatása, fejlődésük segítése, a közművelődési tevékenységek és a művelődő közösségek

számára helyszín biztosítása. A közművelődési alapszolgáltatások teljes körének biztosítására a megyei jogú város és a fővárosi kerület köteles.

A Kult. tv. differenciál a közművelődési alapszolgáltatások folyamatos hozzáférhetősége érdekében a feladatellátás helyszíne tekintetében is: a megyei jogú városban, városban, fővárosi kerületben az önkormányzat közművelődési intézményt, míg a községekben közösségi színteret vagy közművelődési intézményt köteles biztosítani. A közösségi színtér fogalmát a jogszabály pontosan meghatározza.

Az önkormányzat a rendeletében megfogalmazott közművelődési feladatokat saját intézménnyel, társulásban illetve a törvény követelményeinek megfelelő jogi személlyel, magánszeméllyel kötött közművelődési megállapodás útján láthatja el.

A vármegyék szerepének átalakítása a közművelődés területén is hozott változást. A Kult. tv. 2011. évi módosítása során, illetve más törvények kihirdetésével állami tulajdonba és fenntartásba kerültek a vármegyei közművelődési feladatot ellátó költségvetési szervek, azok vagyona.

A területi, **fővárosi közművelődési szakmai szolgáltatás** tekintetében **az állami szerepvállalás erősödött:** a miniszter a vármegyék területén a közművelődési tevékenység elősegítése és fejlesztése érdekében közművelődési szakmai szolgáltató szervezet működéséről gondoskodik. A főváros területén a fővárosi önkormányzat kötelező feladata a szakmai szolgáltató szervezet működtetése. A fővárosi önkormányzat rendeletet alkot a szakmai szolgáltató feladatairól, intézményi szervezeti kereteiről, a költségvetési támogatásról, valamint a díjköteles és díjmentes szakmai szolgáltatások köréről.

A közművelődési tevékenység támogatásához kapcsolódó **jegyzői** feladatok jelentősen csökkentek, a nem kötelezően megalakítandó Közművelődési Kerekasztalokkal kapcsolatos közzétételi feladatok jelentkeznek, illetve döntés-előkészítési teendői vannak.

6.2. A KÖNYVTÁRI ELLÁTÁSSAL KAPCSOLATOS FELADATOK

A **nyilvános könyvtári ellátás rendszerének működtetése az állam és a helyi önkormányzatok feladata**. A Mötv. az Ötv.-hez hasonlatosan a települési könyvtári ellátás biztosítását kötelező önkormányzati feladatnak nyilvánítja (Mötv. 13. § (1) bekezdés 7. pont). A kötelező feladat ellátásának módjában jelentős változást hozott a Kult. tv. 2011. évi módosítása: korábban a községi, városi, megyei jogú városi önkormányzat nyilvános könyvtár fenntartásával, vagy nyilvános könyvtár társulás általi fenntartásával, vagy nyilvános könyvtár szolgáltatásának megrendelésével teljesíthette kötelezettségét. A jelenleg hatályos szabályozás **a községek és városok számára már kizárólag saját intézmény fenntartását vagy a vármegyei hatókörű városi könyvtár szolgáltatásainak igénybe vételét engedélyezi**. Megszűnt tehát a társulás általi fenntartás lehetősége, ugyanakkor a törvény megengedi, hogy a nyilvános könyvtár fenntartását és működtetését a települési önkormányzat a helyi önkormányzat 100 %-os tulajdonában álló nonprofit gazdasági társaság útján is elláthatja. A törvény értelmében települési könyvtár a községi, városi és fővárosi könyvtár.

Fontos változás történt a vármegyei könyvtárak vonatkozásában: egyrészt egyértelművé tette a döntéshozó, hogy a vármegyeszékhely megyei jogú városok tartják fenn azokat, másrészt a törvényben felsorolt állami feladatokat is el kell látniuk. A vármegyei és a fővárosi könyvtár költségvetési szervként működik.

A fenntartó önkormányzat **képviselő-testületét** valamennyi fenntartói jog és kötelezettség megilleti, illetve terheli. A könyvtár fenntartási és működési költségeit a fenntartó által megállapított éves költségvetés tartalmazza, melyhez a központi költségvetés is hozzájárul. A vármegyei hatókörű városi könyvtár és a Budapest Főváros Önkormányzata által fenntartott települési könyvtár kiemelt jelentőségét

bizonyítja az a rendelkezés is, miszerint ezen intézmények főigazgatójának vezetői megbízásához és annak visszavonásához is szükséges a miniszter előzetes egyetértése. A fenntartói jogok gyakorlásakor tekintettel kell lenni azon törvényi előírásra is, miszerint a települési és vármegyei hatókörű városi könyvtárak átszervezésével és megszüntetésével kapcsolatos intézkedésekhez a miniszter véleményét előzetesen ki kell kérni.

A Mötv.-ben megfogalmazott differenciált feladattelepítés eszközével is él a Kult. tv. Kimondja, hogy a tizenötezer fő feletti lakosságszámú városokban elsősorban önálló intézményben kell a nyilvános könyvtári ellátást biztosítani, tizenötezer fő alatt a –feladatellátás veszélyeztetése nélkül – a települési önkormányzat a muzeális intézményekkel, a nyilvános könyvtári ellátás biztosításával és a közművelődés támogatásával összefüggő feladatait közös szervezetben is elláthatja.

6.3. A KULTURÁLIS ÖRÖKSÉG HELYI VÉDELMÉVEL KAPCSOLATOS FELADATOK

Építészeti értékeink kifejezik a mindenkori társadalom – benne a helyi közösségek – identitását és alkotóképességét. Az épített környezet védelme többszintű értékvédelmi rendszer keretein belül valósul meg, melynek részletszabályait a magyar építészetről szóló törvény és a felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet határozza meg. Az építészeti örökséghez tartoznak a műemlékek, a műemléki környezetek, a műemléki jelentőségű területek és történeti tájak. Az építészeti örökség megfelelő fenntartása és megóvása közérdek.

Az építészeti örökség részét képező elemeket nemzetközi, országos és helyi építészeti örökség részeként kell védetté nyilvánítani, fenntartani, megóvni, használni és bemutatni.

Az építészeti törvény és a felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet meghatározza a települési önkormányzatok épített örökség helyi védelmével kapcsolatos feladatait. A törvény értelmében helyi védelem alatt áll az a helyi építészeti örökség, melyet a települési önkormányzat – a fővárosban a fővárosi vagy kerületi önkormányzat – rendeletében helyi emlékké nyilvánít. A települési önkormányzat – a fővárosban a fővárosi és a kerületi önkormányzat is – helyi építési szabályzatban vagy a törvény 81. § (7) bekezdése szerinti helyi védelmi rendeletben dönt a helyi védetté nyilvánításról vagy annak megszüntetéséről, a védettséggel összefüggő korlátozásokról és kötelezettségekről. A helyi védelem célja a település szempontjából hagyományt őrző, az ott élt és élő emberek, közösségek munkáját és kultúráját tükröző sajátos megjelenésű, a településképet meghatározó építészeti és táji érték védelme.

Helyi védelmet a helyi önkormányzatok adhatják ki azon épületeknek, amelyek országosan ugyan kevésbé, helyileg viszont jelentősnek minősíthetők. A helyi védelem általában kevesebb korlátozással jár a tulajdonos számára, mint az országos: az épület — feltéve, ha értékei nem károsodnak — korszerűsíthető, vagy átépíthető.

6.4. A SPORTTAL KAPCSOLATOS FELADATOK

A sport és ifjúsági ügyek az Mötv. 13. § (1) bekezdés 15. pontja értelmében a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatként kerülnek nevesítésre.

A helyi önkormányzatok sporttal kapcsolatos feladatai jellemzően fakultatív módon jelennek meg. A sporttal kapcsolatos feladatok úgy kapcsolódnak a fejlesztési elképzelésekhez, hogy az önkormányzati tulajdonos nem hagyhatja figyelmen kívül a sportintézmények fenntartását és fejlesztését megalapozó intézkedéseket. Ezek megvalósítása természetesen nem nélkülözheti a beruházásokhoz kapcsolódó pénzügyi és terület-felhasználási szempontok érvényesítését sem. Az intézmények

fejlesztésénél ma már mind elfogadottabbá váltak azok a többfunkciós intézmények, amelyek a sporttevékenység mellett biztosítják a szabadidő hasznos és kulturált eltöltésének lehetőségét is. Az ilyen jellegű építmények közvetve segítik elő az önkormányzatok fejlődését, hiszen nem csak az ott élő polgárok tudják kihasználni a lehetőségeket, hanem más településen élők is.

Az önkormányzatok sporttal kapcsolatos kötelező feladatait **a sportról szóló 2004. évi I. törvény** (a továbbiakban: Stv.) határozza meg. A törvény 55. §-a kötelező feladatokat rögzít egyrészt a települési önkormányzatok, illetve a nagyobb lakosságszámú települési, illetve a területi önkormányzatok részére. A törvény rendelkezései szerint **a települési önkormányzat –** figyelmemmel a Sport XXI. Nemzeti Sportstratégiáról szóló 65/2007. (VI. 27.) OGY határozatban foglalt sport hosszú távú koncepciójára, meghatározza a **helyi sportfejlesztési koncepcióját**, és gondoskodik annak megvalósításáról, hiszen a helyi önkormányzatok a központi sportigazgatás stratégiai partnerei. A sport gyakorlati színtereivel (egyesületek, oktatási intézmények, sportiskolák) az önkormányzatok állnak a legközvetlenebb kapcsolatban. Az önkormányzatok szerepe a sport pénzügyi, tárgyi, személyi feltételrendszerének biztosításában - különösen a kistelepüléseken - meghatározó. **A sport szervezésének, az emberek mozgósításának a megvalósításban kiemelt szerepe van az önkormányzatoknak**, a helyi civil szervezeteknek, az önkénteseknek, a szolgáltatást nyújtó vállalkozásoknak, illetve a lakóközösségnek, a családnak, a baráti közösségeknek és az egyénnek.

A fentiek alapján elmondható, hogy **a települési önkormányzat –** figyelemmel a sport hosszú távú koncepciójára - együttműködik a helyi sportszervezetekkel, fenntartja a tulajdonában lévő sportlétesítményeket, támogatja az iskolai testnevelés és sporttevékenység gyakorlása feltételeinek megteremtését. Ezek mellett támogatja az iskolai sportkörök működéséhez, illetve a diáksport egyesületek működéséhez kapcsolódó feltételek megteremtését.

A **megyei jogú városok**, a **főváros** és a **vármegye** önkormányzatai a törvény értelmében a fent említett feladatok ellátása mellett segítik a területükön működő sportszövetségek működését, a sportági iskolai területi versenyrendszerek kialakítását és sportrendezvények lebonyolítását. Ezen túlmenően közreműködnek a sportszakemberek képzésében és részt vesznek a nemzetközi sportkapcsolatokban. Az önkormányzatok közreműködnek a sport népszerűsítésében, illetve a sportorvosi tevékenység feltételeinek biztosításában. A **tízezernél több lakosú települések** helyi önkormányzatai **rendeletben** kötelesek megállapítani a sporttal kapcsolatos részletes feladatokat és a költségvetésükből a sportra fordítandó összeget.

A **helyi rendeletnek tartalmaznia szükséges az önkormányzat sporttal kapcsolatos feladatait**, amely lényegében az Stv. rendelkezéseit jeleníti meg. Az önkormányzat képviselő-testülete saját hatáskörben további feladatokat is elláthat, mint például elismerésben részesítheti a város sportjáért kiemelkedő eredménnyel tevékenykedők munkáját, illetve a helyi médiában népszerűsítheti a sportot és az egészséges életmódot, valamint figyelmet fordíthat az idősek sportolási lehetőségeinek biztosítására.

Az Stv. a képviselő-testület hatáskörébe helyezi a sporttal kapcsolatos feladatok ellátását. A képviselő-testület hatáskörében dönt

- a település sportkoncepciójáról,
- az éves költségvetési rendeletben a sportfeladatokra fordítható előirányzatok összegéről és annak felosztásáról,
- a költségvetési rendeletben megállapított sporttámogatás elosztásáról,
- az önkormányzati tulajdonú sportlétesítmények, sportpályák felújításáról, új létesítmények építéséről,
- ugyancsak az önkormányzat tulajdonában lévő sportlétesítmények vagyonkezelésébe vagy használatba adásáról az önkormányzat lebonyolításában történő sportprogramokról,
- a sportlétesítmények elnevezéséről,

- a sport területén végzett kiemelkedő tevékenység elismeréséről, és
- a kedvezményes helyiséghasználat biztosításáról sportrendezvények lebonyolításához.

A képviselő-testület bizottságot is alakíthat a sport, illetve a hozzá kapcsolódó feladatok ellátására.

Az önkormányzat sporttal kapcsolatos kötelező és önként vállalt feladatainak ellátását éves költségvetéséből biztosítja. Ennek forrása lehet az önkormányzat saját bevétele, valamint a pályázati úton elnyerhető támogatás. Az önkormányzat saját maga is támogatásban részesíthet szervezeteket, melyek sporttal kapcsolatos szolgáltatást biztosítanak a település területén.

A képviselő-testület a **sportfeladatok finanszírozását rendeleti úton köteles szabályozni**. A rendeletben az is meghatározható, hogy **sportszervezetek kötelesek** az Stv. előírásai és az **önkormányzattal kötött megállapodások szerint tevékenykedni és együttműködni**, valamint az a sportszervezet, amely az önkormányzat tulajdonában lévő sportlétesítményeket, eszközöket használ, köteles azokat rendeltetésszerűen használni, állagvédelmüket biztosítani. A képviselő-testület a helyi rendeletében arról is rendelkezhet, hogy az önkormányzat tulajdonában lévő sportingatlanok esetében a névadás kezdeményezője az önkormányzat képviselője, sportszervezet, valamint civil szervezet lehet. A képviselő-testület rendeletében ezeken kívül még **szabályozhatja az önkormányzat kiemelt sportprogramjait**, szabadidősport-programok, sportversenyek, sportrendezvények, fogyatékkal élők sportjának támogatását, az önkormányzati sportfeladatok ellátásának szervezeti kereteit, valamint a média-megjelenés támogatását.

Az egészségmegőrzés szempontjából kiemelt szerepe van a rendszeres testmozgásnak. Nemzetközi kutatásokkal alátámasztott adatok alapján megállapítható, hogy **Magyarországon a felnőtt lakosság csak 10-15 %-a sportol rendszeresen** (heti két alkalom). Ezeknek az arányoknak a nagyságrendekkel történő növelése kiemelt cél, hiszen a lakosság egészségi állapota alapvetően meghatározza az ország teljesítőképességét. Az egészség megőrzésének egyik legfontosabb eszköze a mindennapos sportolás, melyet leginkább a könnyen hozzáférhető és ingyenes létesítményekkel lehet vonzóvá tenni.

A lakosság számára alapvető probléma a helyben rendelkezésre álló sportinfrastruktúra hiányos volta. A sportolni vágyó lakosság a legkönnyebben saját lakóhelyén érhető el, így a helyben biztosított programok az ott élő közösségek számára nagy előrelépést jelenthetnek az aktív életvitel gyakorlása során. Ehhez – lehetőségéhez mérten – szükség van a helyi önkormányzatok aktív fellépésére, a szabadidősport szervezése és annak feltételeinek biztosítása területén. A **Nemzeti Szabadidős – Egészség Sportpark Program** ehhez kíván segítséget nyújtani. A program alapvető célja, hogy olyan közösségi terek kerüljenek az ország minél több településén kialakításra, ahol valamennyi korosztály, a fiatalabbaktól az idősebbekig aktívan töltheti el a szabadidejét igényes szabadtéri létesítményekben. Ennek révén elérhető, hogy az aktív életvitelt, mozgás-gazdag életmódot folytatók száma növekedjen, a mindenki számára elérhető sportolási lehetőségek száma gyarapodjon, továbbá a sporteszközök használatának köszönhetően a lakosság egészségi állapota javuljon, így a sportolás a mindennapi életünk alapvető részéve váljon. A Program keretében 40, 70, 90 vagy 150 négyzetméter alapterületű sportpark építtethető, amely 200 vagy 400 méteres futókörrel bővíthető. A létesítmények mindegyike alkalmas lesz az alapvető erősítő edzésformák gyakorlására, a nagyobb méretűek pedig további speciális gyakorlatok elvégzésére is lehetőséget biztosítanak.

A helyi önkormányzat fejlesztéséhez közvetlenül nem kapcsolódik az ifjúsági feladatok ellátása, azonban közvetve, tehát a településen élő fiatalok egészségi állapota, sporthoz, kultúrához való viszonya nagyban hozzájárul a település fejlődéséhez.

7. A SZOCIÁLIS ÉS GYERMEKVÉDELMI ÁGAZATBA TARTOZÓ EGYES FELADATOK

A szociális ellátások rendszerének alapja, hogy a szociálisan rászorultak részére az állam és az önkormányzat pénzbeli és természetbeni ellátásokat állapít meg és folyósít, valamint személyes gondoskodást nyújt intézményi formában. A törvényben meghatározott szociális feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, a települési önkormányzat jegyzője, a fővárosi és vármegyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala, a szociális hatóság, vagy a szociál- és nyugdíjpolitikáért felelős miniszter gyakorolja.

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban Szoc. tv.) szerinti szociális ellátások tekintetében az ellátásra kötelezettek az állam és az önkormányzatok.

A szociális ellátások lehetnek pénzbeliek és természetbeniek. A szociálisan rászorulók részére az állam és az önkormányzatok szociális szolgáltatásokat – alapszolgáltatásokat és intézményi szakosított ellátást - is biztosítanak.

A gyámügyi igazgatás a rendszerváltozás óta teljes mértékben átalakult. Számos feladat átkerült a járásokhoz, ezáltal a jegyző korábbi feladatai is jelentősen csökkentek. Változtatások miatt lényeges volt áttekinteni, és felülvizsgálni a Szoc.tv.-t, valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényt (a továbbiakban: Gyvt.).

7.1. SZOCIÁLIS ÉS GYERMEKJÓLÉTI PÉNZBELI ELLÁTÁSSAL KAPCSOLATOS FELADATOK

Pénzbeli ellátás nyújtható a jogosultnak jövedelme kiegészítésére, pótlására, illetve különös méltánylást igénylő személyes élethelyzetére tekintettel. A Szoc. tv. értelmében az állam állapítja meg és folyósítja az időskorúak járadékát, a foglalkoztatást helyettesítő támogatást, az egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatást és az ápolási díjat.

A szociálisan rászoruló személyek részére az önkormányzatok által adható pénzbeli támogatások köre 2015. március elsejétől kizárólagosan **a települési támogatásra** szűkült, melyet a települési önkormányzat képviselő-testülete a törvényben és az önkormányzat rendeletében meghatározottak szerint állapít meg. A települési támogatás iránti kérelmet a kérelmező lakcíme szerint illetékes települési önkormányzat rendeletében meghatározott szervnél lehet benyújtani.

A települési támogatás keretében az önkormányzatok az általuk támogatandónak ítélt, rendeletükben meghatározott élethelyzetekre nyújthatnak támogatást. A Szoc. tv. az e támogatás keretében adható juttatások körét nem határozza meg tételesen, csak példálózóan sorolja fel, hogy az különösen

- a lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadások viseléséhez;
- a 18. életévét betöltött tartósan beteg hozzátartozó ápolását, gondozását végző személy részére;
- a gyógyszerkiadások viseléséhez;
- a lakhatási kiadásokhoz kapcsolódó hátralékot felhalmozó személyek részére nyújtható.

Az önkormányzatoknak megvan a lehetőségük a jogszabály értelmében arra, hogy a fentieken túl bármely – a korábbi ellátások céljainak megfelelő – ellátási formát állapítsanak meg a települési támogatás keretein belül. Így gyakran előfordul, hogy ennek keretében támogatják az önkormányzatok a köznevelésben résztvevő tanulókat. Annak eldöntése, hogy az önkormányzat mely feltételek teljesülése esetén, milyen célokra, milyen összegű támogatást nyújt, teljes mértékben a képviselő-testület mérlegelési jogkörébe tartozik.

A Szoc. tv. a települési támogatás jogosultsági feltételei tekintetében sem tartalmaz korlátozást. A támogatás adható eseti jelleggel vagy meghatározott időszakra havi rendszerességgel. A támogatás

mértékének meghatározásakor – a lakhatási kiadásokhoz kapcsolódó hátralékot felhalmozó személyek részére nyújtott támogatásokat kivéve – figyelemmel kell lenni arra a törvényi előírásra, hogy a havi rendszerességgel nyújtott települési támogatás havi összegét úgy kell szabályozni, hogy az nem haladhatja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét.

A Szoc. tv. által szabott egyetlen kötelezettség, hogy a képviselő-testület a létfenntartást veszélyeztető rendkívüli élethelyzetbe került, valamint az időszakosan vagy tartósan létfenntartási gonddal küzdő személyek részére **rendkívüli települési támogatást** köteles nyújtani.

A Szoc. tv. értelmében a települési önkormányzat rendeletben szabályozza a települési támogatás keretében nyújtott ellátások jogosultsági feltételeit, valamint az ellátások megállapításának, kifizetésének, folyósításának, valamint felhasználása ellenőrzésének szabályait. A Szoc. tv. szerint az egyetlen kötelező támogatási forma a rendkívüli települési támogatás, e jogcím tekintetében **kötelező a rendeletalkotás**, a többi jogcím esetében opcionális. A témához kapcsolódik a Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5001/2017/5. számú határozata, amely utal arra, hogy **a települési támogatás megállapítása** a helyi önkormányzat **fakultatív feladata**, mind az Mötv., mind pedig a Szoc. tv. rendelkezéseit figyelembe véve. Az Mötv. 10. § (2) bekezdés alapján a helyi önkormányzat önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabállyal nem ellentétes. A Szoc. tv. 45. §-a szerint a helyi önkormányzat rendkívüli települési támogatás feltételeit a törvény adta keretek között maga határozza meg, az adott körben maga alakítja vállalt kötelezettségei mértékét. Szabadon vállalhat többet vagy kevesebbet saját forrásai terhére. Hogy többet vagy kevesebbet vállal, az a képviselő-testület akaratán, belátásán, helyi politikai preferenciáin múlik. Döntése nyomán ennek maradandó kifejezése az ezeken nyugvó normatív szabályozás.

A települési önkormányzat mind pénzbeli, mind természetbeli támogatást nyújt, azon gyermekek részére, akik a törvényben meghatározott feltételeknek megfelelnek.

A települési önkormányzat képviselő-testülete a rendeletében meghatározott módon és feltételek szerint **a gyermek és fiatal felnőtt rászorultságára tekintettel pénzbeli támogatást állapíthat meg**.

7.2. SZOCIÁLIS ÉS GYERMEKJÓLÉTI TERMÉSZETBENI ELLÁTÁSSAL KAPCSOLATOS FELADATOK

A természetben nyújtott szociális ellátások közül a **köztemetésről** való gondoskodás a települési önkormányzatok kötelezően ellátandó feladata.

Amennyiben nincs vagy nem lelhető fel az eltemettetésre köteles személy, vagy a temetésről nem gondoskodik, a haláleset szerint illetékes önkormányzat képviselő-testülete köteles gondoskodni az elhunyt közköltségen történő eltemettetéséről, a halálesetről való tudomásszerzést követő huszonegy napon belül. A köztemetésre kötelezett a köztemetés költségeinek megtérítését igényelheti az elhunyt személy utolsó állandó lakhelye szerinti önkormányzattól. A megtérítés iránti igényt azonban a köztemetés elrendelésétől számított egy hónapon belül kell bejelenteni.

Az elhunyt személy utolsó állandó lakóhelye szerinti önkormányzat a költségeket vagy hagyatéki teherként bejelenti a területileg illetékes közjegyzőnél, vagy az eltemettetésre kötelezett személyt kötelezi a költségek megtérítésére. Rendeletében e megtérítési kötelezettség alól részben vagy egészben különös méltánylást érdemlő körülmények fennállása esetén mentesítheti az eltemettetésre köteles személyt.

A Gyvt. alapján a települési önkormányzat vagy a fenntartó a törvényben meghatározott módon**, természetbeni ellátásként biztosítja a gyermekétkeztetést**.

Természetbeni ellátásként a gyermek életkorának megfelelő gyermekétkeztetést kell biztosítani a gyermeket gondozó szülő, törvényes képviselő vagy nevelésbe vett gyermek esetén a gyermek ellátását biztosító nevelőszülő, gyermekotthon vezetője, illetve a Szoc. tv. hatálya alá tartozó ápolást, gondozást nyújtó intézmény vezetője kérelmére a bölcsődében, az óvodában és a nyári napközis otthonban. A gyermekétkeztetést biztosítani kell az általános és középiskolai kollégiumban, az itt szervezett externátusi ellátásban, továbbá az általános iskolai és - ha önkormányzati rendelet kivételével jogszabály másképpen nem rendelkezik - a középfokú iskolai menzai ellátás keretében. A települési önkormányzat vagy a fenntartó a törvényben meghatározott módon**,** biztosítja a gyermekétkeztetést a fogyatékos gyermekek, tanulók nevelését, oktatását ellátó intézményben és a fogyatékos gyermekek számára nappali ellátást nyújtó, a Szoc. tv. hatálya alá tartozó fogyatékosok nappali intézményében a bölcsőde és az óvoda zárva tartása, valamint az iskolában a nyári szünet és tanítási szünetek időtartama alatt is. Az intézményi és a szünidei gyermekétkeztetés biztosítására kötelezett önkormányzat e feladatának ellátásához a **közigazgatási területén kívülről érkező gyermek, tanuló lakóhelye szerinti önkormányzattól hozzájárulást kérhet.**

A települési önkormányzat jegyzője annak a gyermeknek, fiatal felnőttnek, akinek rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultsága fennáll, a korábbi **természetbeni támogatás helyett pénzbeli támogatást nyújt**.

7.3. SZOCIÁLIS ÉS GYERMEKJÓLÉTI SZOLGÁLTATÁSOKKAL KAPCSOLATOS FELADATOK

7.3.1. Szociális alapszolgáltatások

Az önkormányzati feladatellátás szempontjából összetettebb kérdés a szociális szolgáltatások kérdésének vizsgálata. A szociálisan rászorultak részére a személyes gondoskodást az állam valamint az önkormányzatok biztosítják szociális szolgáltatások megszervezésével, amelyek magukban foglalják a szociális alapszolgáltatásokat és a szakosított ellátásokat.

Általánosságban kijelenthető, hogy a **szociális alapszolgáltatások** – illetve az azokhoz való hozzáférés – biztosítása a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás kivételével minden önkormányzat kötelező feladata, az Mötv. szerinti differenciált hatáskör-telepítés kisebb mértékben jelenik meg a szabályozásban.

A személyes gondoskodás körébe tartozó szakosított ellátások esetében nagyobb az állami szerepvállalás, az önkormányzati feladatellátás differenciált és főként a nagyobb lélekszámú önkormányzatok számára kötelező.

Az alapszolgáltatások megszervezésével az állam és főként az önkormányzatok segítséget nyújtanak a szociálisan rászorulók részére saját otthonukban és lakókörnyezetükben önálló életvitelük fenntartásában, valamint egészségi, mentális állapotukból vagy más okból származó problémáik megoldásában.

Szociális alapszolgáltatásként valamennyi önkormányzat kötelezően ellátandó feladata a **szociális étkeztetés** és a **házi segítségnyújtás** biztosítása. Az **étkeztetés** keretében azoknak a szociálisan rászorultaknak a legalább napi egyszeri meleg étkezéséről kell gondoskodni, akik önmaguk, illetve eltartottjuk részére tartósan vagy átmenetileg nem képesek azt biztosítani. A jogosultsági feltételek részletes szabályait a települési önkormányzat rendeletben határozza meg. Az étkeztetés szolgáltatási formái a szociális konyha és a népkonyha.

Házi segítségnyújtás keretében a szolgáltatást igénybe vevő személy saját lakókörnyezetében biztosítják az önálló életvitel fenntartása érdekében szükséges ellátást. A házi segítségnyújtás keretében szociális segítést vagy személyi gondozást kell biztosítani. A **szociális segítés** az alacsony szükséglet

kielégítését szolgálja, az idetartozó tevékenységeket szakképzettség nélkül is el lehet látni. Ilyennek minősül a lakókörnyezet tisztán tartása, a háztartási feladatokban nyújtott segítség, illetve a „veszélyhelyzetek megelőzésében, vagy annak elhárításában történő segítségnyújtás.

A **személyi gondozás** kategóriájába tartoznak az „intenzív" szükségletet kielégítő gondozási tevékenységek és az ápolási feladatok, amelyek csak megfelelő szociális vagy egészségügyi szakképesítés birtokában végezhetők.

A házi segítségnyújtás igénybevételét megelőzően vizsgálni kell a gondozási szükségletet, amelyet az intézményvezető, illetve a jegyző által felkért szakértő végez el. Amennyiben a gondozási szükséglet megállapításakor az annak vizsgálatáról szóló miniszteri rendeletben meghatározott értékelő adatlap szerint III. fokozatú, azaz teljes ellátásra szoruló személyről van szó, úgy a szolgáltatást igénylőt az intézményvezető, ennek hiányában a jegyző által felkért szakértő tájékoztatja a bentlakásos intézményi ellátás igénybevételének lehetőségéről, az intézményi elhelyezés időpontjáig pedig az érintett házi segítségnyújtásra jogosult.

A **falugondnoki vagy tanyagondnoki szolgáltatás** működtetése fakultatív feladat, mely egyben lakosságszám szerint differenciált is. A szolgáltatás célja az aprófalvak és a külterületi vagy egyéb belterületi, valamint a tanyasi lakott helyek intézményhiányából eredő hátrányainak enyhítése, az alapvető szükségletek kielégítését segítő szolgáltatásokhoz, közszolgáltatáshoz, valamint egyes alapszolgáltatásokhoz való hozzájutás biztosítása, továbbá az egyéni, közösségi szintű szükségletek teljesítésének segítése. A Szoc. tv. értelmében falugondnoki szolgáltatás ezer lakosnál kisebb településen működtethető.

A tanyagondnoki szolgáltatás 70-400 fő közötti településen szervezhető meg. A falugondnoki, illetve tanyagondnoki szolgáltatás a fenntartó önkormányzat rendeletében részletesen meghatározott feladatokat látja el, valamint - az önkormányzat rendeletében meghatározott módon - közreműködhet az étkeztetés biztosításában. Egy településen csak egyféle szolgáltatás működtethető.

Családsegítés a család- és gyermekjóléti szolgálat keretében működtethető. Ezen alapszolgáltatás célja, hogy a szociális és mentálhigiénés problémák, illetve a krízishelyzet miatt támogatásra szoruló személyeknek, családoknak segítséget nyújtson. A Szoc. tv. értelmében családsegítést a települési önkormányzat akkor köteles biztosítani, ha polgármesteri hivatalt működtet, illetve ha a közös önkormányzati hivatal székhelye a településen van. A családok segítése érdekében veszélyeztetettséget és krízishelyzetet észlelő jelzőrendszer működik. A jegyző, a járási hivatal, továbbá a szociális, egészségügyi szolgáltató, intézmény, valamint a pártfogói felügyelői és a jogi segítségnyújtói szolgálat jelzi, az egyesületek, az alapítványok, a vallási közösségek és a magánszemélyek jelezhetik a családsegítést nyújtó szolgáltatónak, intézménynek, ha segítségre szoruló családról, személyről szereznek tudomást.

A gyermekek veszélyeztetésének, bántalmazásának megakadályozása érdekében a gyermekvédelem első védvonala, a gyermekjóléti szolgáltatás, amely révén méltányos és igazságos feladatmegosztás alakul ki a települések és a járások között, és a gyermekjóléti szolgáltatások teljes köre hozzáférhető lesz a lakosság számára.

7.3.2. Gyermekjóléti szolgáltatások

A települési önkormányzat, fővárosban a fővárosi kerületi önkormányzat, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat feladata **a gyermekek védelméhez kapcsolódó, helyi ellátó rendszerének kiépítése** és működtetése, a területén lakó gyermekek ellátásának megszervezése. A települési önkormányzat a Gyvt.-ben foglaltak szerint biztosítja a személyes gondoskodást nyújtó alapellátások keretében a gyermekjóléti szolgáltatást,

a gyermekek napközbeni ellátását, a gyermekek átmeneti gondozását, szervezi és közvetíti a máshol igénybe vehető ellátásokhoz való hozzájutást.

A polgármesteri hivatalt működtető települési önkormányzat, a közös önkormányzati hivatal székhelye szerinti települési önkormányzat, a fővárosban a fővárosi kerületi önkormányzat, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat **lakosságszámtól függetlenül köteles gyermekjóléti szolgálatot működtetni**.

A járásszékhely település, a fővárosban a fővárosi kerületi önkormányzat és a megyei jogú város **lakosságszámtól függetlenül köteles gyermekjóléti központot működtetni**.

A járásszékhely településen működő gyermekjóléti központ ellátási területe a járás lakosságára terjed ki.

Az intézmények által ellátandó családsegítés feladatait továbbra is a Szoc. tv., **a gyermekjóléti szolgálat és központ feladatait pedig a Gyvt. tartalmazza**. A két törvény szakmai végrehajtási rendeletében kerül szabályozásra a részletes szolgáltatástartalom, valamint a feladatellátás tárgyi és személyi feltételei. A családsegítéssel kapcsolatos helyi önkormányzatok által kötelezően ellátandó feladatokat elsődlegesen a Szoc. tv.-beli szabályok határozzák meg. A szabályozás alapján az önkormányzatnak kell biztosítani a családsegítést, ha polgármesteri hivatalt működtet vagy a közös önkormányzati hivatal székhelye a településen van.

A családsegítés és a gyermekjóléti szolgáltatás kizárólag egy szolgáltató keretében működtethető. A szabályok alapján a feladat-ellátási kötelezettséggel bíró önkormányzatnak létre kell hoznia új intézményeket, vagy a már meglévők esetében átalakításokat kellett eszközölni. Ennek érdekében a települési önkormányzatnak **felül kellett vizsgálniuk** a családsegítés, illetve a gyermekjóléti szolgáltatási **feladatok ellátásának módját, szervezeti kereteit és az e feladatok biztosítására kötött ellátási szerződést.**

Az ellátási szerződések vonatkozásában kiemelendő, hogy a **Gyvt. már nem engedi a gyermekjóléti központ feladatainak egyházi fenntartóval és nem állami fenntartóval kötött ellátási szerződés útján történő biztosítását,** ezért erre a feladatellátás megszervezésekor figyelemmel kellett lenniük az önkormányzatoknak. Ugyanakkor továbbra is lehetséges a más települési önkormányzattal kötött ellátási szerződés, vagy társulás útján történő feladatellátás mind a szolgálat, mind a központ feladatai vonatkozásában. A szolgálat vonatkozásában társulásos feladatellátás esetében figyelemmel kell lenni arra, hogy nem lehet a közös hivatalok egységét megbontani.

Amennyiben az érintett önkormányzatok **a család- és gyermekjóléti szolgálat feladatainak ellátását önkormányzati társulás keretében kívánják megszervezni**, arra oly módon is lehetőségük van, ha azok különböző járások illetékességi területén helyezkednek el. Ha a család- és gyermekjóléti szolgálat társulásos formában kerül megszervezésre és két járásban is fennáll az illetékességi terület, akkor a jogszabályi kötelezettségeket és egyéb együttműködésből fakadó kötelmeket mindkét járásközpont felé teljesíteni kell. Amennyiben család- és gyermekjóléti szolgálat társulásos formában kerül megszervezésre és több önálló vagy közös hivatalt is lefed az ellátási terület, akkor állami támogatásra a társulás központja jogosult, azonban az állami támogatás mértékét úgy kell számolni, mintha külön alapegységek (önálló hivatal, illetve közös hivatal) után járó támogatást összegeznénk.

7.4. SZOCIÁLIS ÉS GYERMEKJÓLÉTI INTÉZMÉNYI ELLÁTÁSSAL KAPCSOLATOS FELADATOK

7.4.1. Szociális intézményi ellátások

Lakosságszám szerint differenciált az önkormányzatok feladat-ellátási kötelezettsége a **nappali ellátás** biztosításában. A nappali ellátás hajléktalan személyek és elsősorban a saját otthonukban élő, Szoc. tv.-ben meghatározott személyek részére biztosít lehetőséget a napközbeni tartózkodásra, társas kapcsolatokra, valamint az alapvető higiéniai szükségleteik kielégítésére. A nappali ellátás biztosítása 10000 fő feletti lakosságszámú önkormányzatok esetében kiterjed a hajléktalanokra, otthonában élő idősekre, pszichiátriai betegekre, szenvedélybetegekre és fogyatékos személyekre. Az idősek nappali ellátását azonban már 3000 fő felett kötelező biztosítani.

A fentiekben nem részletezett alapszolgáltatások – közösségi ellátások, támogató szolgáltatás, utcai szociális munka – esetében valamennyi önkormányzatnak feladata, hogy biztosítsa a szolgáltatásokhoz való hozzáférést.

A személyes gondoskodás keretébe tartozó **szakosított ellátások** – ápolást, gondozást nyújtó intézmény, rehabilitációs intézmény, lakóotthon, átmeneti elhelyezést nyújtó intézmény, támogatott lakhatás és egyéb speciális szociális intézmény – biztosítása differenciáltan, különösen a nagyobb lakosságszámú és megyei jogú városok esetében jelent feladat-ellátási kötelezettséget. Ezen ellátási formák esetében azonban erős az állami szerepvállalás. Ha a rászoruló személyekről életkoruk, egészségi állapotuk, valamint szociális helyzetük miatt az alapszolgáltatások keretében nem lehet gondoskodni, a rászorultakat állapotuknak megfelelő szakosított ellátási formában kell gondozni. A személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások igénybe vétele önkéntes, kérelemre vagy indítványra történik. A kérelemről főszabályként az intézményvezető dönt, amennyiben a fenntartó önkormányzat képviselő-testülete ettől eltérően nem rendelkezik. A személyes gondoskodást nyújtó ellátásokért térítési díjat kell fizetni, melyet a fenntartó tárgyév április 1-jéig állapít meg.

Az önmaguk ellátására nem, vagy csak folyamatos segítséggel képes személyek napi legalább háromszori étkezéséről, szükség szerint ruházattal, illetve textíliával való ellátásáról, mentális gondozásáról, egészségügyi ellátásáról, valamint lakhatásáról **ápolást, gondozást nyújtó intézményben** gondoskodnak, feltéve, hogy ellátásuk más módon nem oldható meg. Ilyen típusú intézmény az idősek otthona, a fogyatékos személyek otthona, a pszichiátriai betegek otthona, a szenvedélybetegek otthona, valamint a hajléktalanok otthona. Az ápolást, gondozást nyújtó intézmények közül a Szoc. tv. értelmében kizárólag a fővárosi önkormányzatnak és a megyei jogú város önkormányzatának kötelezettsége az idősek otthona és a hajléktalanok otthona ellátásainak biztosítása, a többi intézmény fenntartása állami feladat.

A **rehabilitációs intézmények** a bentlakó önálló életvezetési képességének kialakítását, illetve helyreállítását szolgálják. Típusai: a pszichiátriai betegek, szenvedélybetegek, fogyatékos személyek, hajléktalan személyek rehabilitációs intézménye. Fenntartásuk alapvetően állami feladat, hajléktalan személyek rehabilitációs intézménye működtetésére a fővárosi önkormányzat és a megyei jogú város önkormányzata kötelezett.

Az **átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények** – a hajléktalanok éjjeli menedékhelye és átmeneti szállása kivételével – ideiglenes jelleggel, legfeljebb egy évi időtartamra teljes körű ellátást biztosítanak. Átmeneti elhelyezést nyújtó intézmény az időskorúak gondozóháza, a fogyatékos személyek gondozóháza, a pszichiátriai betegek átmeneti otthona, a szenvedélybetegek átmeneti otthona, az éjjeli menedékhely és a hajléktalan személyek átmeneti szállása. A szakosított ellátási formák közül ezen

intézmények esetében a legnagyobb az önkormányzati szerepvállalás. Minden 30000 főnél több állandó lakosú településen kötelező az időskorúak gondozóháza, éjjeli menedékhely és hajléktalan személyek átmeneti szállása biztosítása. A fővárosi önkormányzat és a megyei jogú város önkormányzata – lakosságszámtól függetlenül – köteles éjjeli menedékhelyről és hajléktalan személyek átmeneti szállásáról gondoskodni.

A helyi önkormányzat ellátási kötelezettségének a szociális szolgáltatást nyújtó szolgáltató, intézmény fenntartásával, szolgáltatót, intézményt fenntartó önkormányzati társulásban való részvétellel, vagy szolgáltatót, intézményt működtető fenntartóval kötött megállapodás, illetve ellátási szerződés megkötésével tehet eleget.

A Szoc. tv. módosításával a **jegyző** szociális hatáskörei jelentősen csökkentek. A jelenleg hatályos szabályozás értelmében nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettsége van.

A Szoc. tv. értelmében a települési **önkormányzat** a pénzbeli és természetbeni ellátásokra vonatkozóan **rendeletében** szabályozza a hatáskörébe tartozó ellátások megállapításának, kifizetésének, folyósításának, valamint ellenőrzésének szabályait. A rendeletben ki kell térni a települési támogatás – különösen a rendkívüli települési támogatás – szabályozására, az étkeztetés jogosultsági feltételeinek részletszabályaira. Opcionális szabályozási körbe tartozik a köztemetéssel kapcsolatban az elhunyt eltemettetésére kötelezett személy mentesítése a költségek részleges vagy teljes megtérítése alól. Az az önkormányzat, amely falugondnoki vagy tanyagondnoki szolgálatot működtet, rendeletben szabályozza a szolgálat feladatait, a tanyagondnoki szolgálat által ellátandó körzetek határait.

A szociális szolgáltatásokra vonatkozóan **rendeletet alkot az önkormányzat a személyes gondoskodást nyújtó ellátásokról**, azok igénybe vételének feltételeiről, rendjéről, valamint a fizetendő térítési díjakról. Ha törvény másként nem rendelkezik, a fenntartó önkormányzat rendeletben szabályozza

- az általa biztosított személyes gondoskodás formáit;
- az ellátás igénybevételére irányuló kérelem benyújtásának módját;
- azt, hogy az intézményvezető milyen esetekben köteles külön eljárás nélkül ellátást nyújtani;
- azt, hogy külön eljárás keretében milyen esetekben biztosítható ellátás;
- az ellátás megszüntetésének eseteit és módjait;
- a személyes gondoskodásért fizetendő térítési díjak mértékét, a fizetésre kötelezettek körét, a térítési díj csökkentésének, illetve elengedésének eseteit és módjait;
- valamint az intézményvezető és az ellátást igénybe vevő között kötendő megállapodással összefüggő kérdéseket.

Amennyiben az önkormányzat szociális intézményt tart fenn, fenntartóként köteles biztosítani az intézmény folyamatos működésének feltételeit.

Ezen túl meghatározza az intézményi térítési díj összegét, gondoskodik az SZMSZ-ének, szakmai programjának, szakosított ellátást nyújtó intézmény esetében házirendjének elkészítéséről, a szakemberek képzéséről, továbbképzéséről, az intézmény vezetője tekintetében gyakorolja a munkáltatói jogokat, kikéri az ellátottak országos érdek-képviseleti szervezete területileg illetékes szervének véleményét az intézmény működését érintő lényeges döntés meghozatala előtt. Lényeges döntéshozatalnak minősül különösen az intézmény megszüntetése, az intézményi típus, forma megváltoztatása; a rehabilitációs intézmény, a hajléktalanok otthona és a rehabilitációs célú lakóotthon kivételével tartós bentlakásos intézmény esetén meghatározza azokat a férőhelyeket, amelyek belépési hozzájárulás megfizetése esetén tölthetők be, és konkrét összegben megállapítja a belépési hozzájárulást.

Az **intézményi térítési díj** a személyes gondoskodás körébe tartozó szociális ellátások ellenértékeként megállapított összeg. Az intézményi térítési díjat a fenntartó tárgyév április 1-jéig állapítja meg,

amely díj összege nem haladhatja meg a szolgáltatási önköltséget. Az intézményi térítési díj év közben egy alkalommal, támogatott lakhatás esetében két alkalommal korrigálható. Az intézményi térítési díjat integrált intézmény esetében is szolgáltatásonként, szakápolási központ esetében a szakápolási ellátásra külön kell meghatározni, ilyen esetben az önköltség számítása során a közös költségelemeket a szolgáltatásonkénti közvetlen költségek arányában kell megosztani.

Fentieken túl a **legalább kétezer lakosú települési önkormányzat köteles** a településen, fővárosban élő szociálisan rászorult személyek részére biztosítandó szolgáltatási feladatok meghatározása érdekében **szolgáltatástervezési koncepciót** készíteni. Amennyiben a települések egyes szociális feladataikat társulás keretében látják el, e szolgáltatások tekintetében a szolgáltatástervezési koncepciót a társulás készíti el. A szolgáltatástervezési koncepció tartalmát az önkormányzat, illetve a társulás kétévente felülvizsgálja és aktualizálja. A koncepció kötelező tartalmi eleme a település a lakosságszámának alakulása, a korösszetétel, a szolgáltatások iránti igények, az ellátási kötelezettség teljesítésének helyzete, az ütemterv a szolgáltatások biztosításáról. Emellett meghatározza a szolgáltatások működtetési, finanszírozási, fejlesztési feladatait, az esetleges együttműködés kereteit, valamint az egyes ellátotti csoportok (idősek, fogyatékos személyek, hajléktalan személyek, pszichiátriai betegek, szenvedélybetegek) sajátosságaihoz kapcsolódóan a speciális ellátási formák, szolgáltatások biztosításának szükségességét. A megyei jogú város és a főváros koncepciója mindezeken túl tartalmazza különösen a vármegye, főváros területén működő szolgáltatási rendszer struktúráját, legfontosabb jellemzőit; a szolgáltatások iránti igények alakulását, a várakozók számát, korösszetételét, legfontosabb szociális jellemzőit; a szolgáltatások iránt jelentkező szükségletek alapján az intézményrendszer korszerűsítésének irányait. A koncepció készítése során a vármegye és a főváros területén működő egyházi fenntartók és nem állami fenntartók kötelesek együttműködni és adatot szolgáltatni.

A szolgáltatástervezési koncepciót az önkormányzat az elfogadást megelőzően véleményezteti az intézményvezetőkkel és a nemzetiségi önkormányzattal. A koncepció végleges változatának elfogadása során a kialakított véleményeket az önkormányzat lehetőség szerint figyelembe veszi. A megyei jogú városi önkormányzat a jóváhagyott szolgáltatástervezési koncepciót megküldi a szociál- és nyugdíjpolitikáért felelős miniszternek.

A 2000 fő feletti lakosságszámú települési önkormányzat vagy társulás, illetve a fővárosi önkormányzat **helyi szociálpolitikai kerekasztalt** hoz létre, különösen a szolgáltatástervezési koncepcióban meghatározott feladatok megvalósulásának, végrehajtásának folyamatos figyelemmel kísérésére. A helyi szociálpolitikai kerekasztal évente legalább egy alkalommal ülést tart, tagjai a helyi önkormányzat, illetve a társulás területén szociális intézményeket működtető fenntartók képviselői, továbbá a helyi rendeletben meghatározott szervezetek képviselői.

Magyarország Alaptörvényének 2018. október 15-től hatályos hetedik módosítása nyomán új rendelkezésként került az Alaptörvénybe az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosításának joga. A XXII. cikk (2) bekezdése értelmében: „Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését, továbbá a közterület közcélú használatának védelmét az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani.”

Mint ahogyan e fejezetben már részletezésre került, a szociális igazgatás keretein belül a helyi önkormányzatoknak lakosságszámtól függően kötelező feladatként eddig is biztosítani kellett bizonyos ellátási formákat. Az új rendelkezés mentén tehát továbbra sem minősül kötelező feladatnak a hajléktalanok ellátása, azonban valamennyi helyhatóságnak kötelező arra törekednie, hogy a hajléktalanságot orvosolja és az emberhez méltó életkörülmények lehetőségét elérhetővé tegye. A hajléktalan ellátórendszerrel kapcsolatban szükséges megjegyezni, hogy várhatóan további változásokra lehet számítani e terület szabályozásában, feladatrendszerében.

7.4.2. Gyermekjóléti intézményi ellátások

Az a települési önkormányzat, fővárosban a kerületi önkormányzat, amelynek területén **tízezernél több állandó lakos él bölcsődét**, **húszezernél több állandó lakos él gyermekek átmeneti otthonát, harmincezernél több állandó lakos él családok átmeneti otthonát köteles működtetni.** A települési önkormányzat a bölcsődés korú gyermekek napközbeni ellátásának biztosítását – a bölcsőde működtetése mellett – családi napközi formájában is megteheti.

A települési önkormányzat továbbá köteles gondoskodni a gyermekek **bölcsődei ellátás**áról, ha a bölcsődei ellátásra az adott településen legalább öt gyermek tekintetében igény jelentkezik, vagy a település 3 év alatti lakosainak száma meghaladja a 40 főt. Természetesen az önkormányzat e feladatát elláthatja bölcsődei ellátást nyújtó intézmények, szolgáltatások bármelyik formájának biztosításával, önállóan, társulásban vagy ellátási szerződés útján.

A települési önkormányzat által fenntartott gyermekvédelmi intézmények ellátási területe a település lakosságára terjed ki, kivéve, ha az intézményt társulás keretében közösen tartják fenn, vagy ha az ellátást szerződésben vállalta más önkormányzat lakosságára is kiterjedően.

A Gyvt. nagyobb mozgásteret ad a bölcsődei, mini bölcsődei ellátást biztosító települési önkormányzatok számára azzal, hogy az ellátási területén kívül eső más településről a jelenlegi szabályozáshoz képest több gyermek ellátását is biztosíthatja. A módosítás külön-külön ellátási formára vonatkozóan határozza meg az ellátási területen kívülről maximálisan ellátható gyermekeknek az engedélyezett férőhelyszámhoz viszonyított arányát.

A települési önkormányzatok a személyes gondoskodás keretébe tartozó gyermekjóléti alapellátásokat, különösen a bölcsőde, a gyermekek átmeneti otthona és a családok átmeneti otthona működtetését társulás útján is biztosíthatják.

A családsegítés és gyermekjóléti szolgáltatás tekintetében a szakmai szabályokat a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet (a továbbiakban: NMr.) tartalmazza.

A települések szempontjából lényeges, hogy a veszélyeztetettséget észlelő és jelző rendszer megerősítésre került, ami azt jelenti, hogy ha a család- és gyermekjóléti szolgálat több családsegítőt foglalkoztat, közülük **települési jelzőrendszeri felelős**t szükséges kijelölni a NMr.-ben meghatározott feladatok ellátására és azok koordinálására. Járási szinten jelzőrendszeri tanácsadót kell kijelölni. Ez utóbbi koordinálja a járás területén működő jelzőrendszerek munkáját, és szakmai segítséget nyújt a szolgálat számára.

A települési jelzőrendszeri felelősnek feladatai közé tartoznak az alábbiak:

figyelemmel kíséri a településen élő családok, gyermekek, személyek életkörülményeit, szociális helyzetét, gyermekjóléti és szociális ellátások, szolgáltatások iránti szükségletét, gyermekvédelmi vagy egyéb hatósági beavatkozást igénylő helyzetét;

- a jelzésre köteles szervezeteket felhívja jelzési kötelezettségük írásban - krízishelyzet esetén utólagosan - történő teljesítésére, veszélyeztetettség, illetve krízishelyzet észlelése esetén az arról való tájékoztatásra;
- tájékoztatja a jelzőrendszerben részt vevő további szervezeteket és az ellátási területén élő személyeket a veszélyeztetettség jelzésének lehetőségéről;
- fogadja a beérkezett jelzéseket, felkeresi az érintett személyt, illetve családot, és a szolgáltatásairól tájékoztatást ad;

- a probléma jellegéhez, a veszélyeztetettség mértékéhez, a gyermek, az egyén, a család szükségleteihez igazodó intézkedést tesz a veszélyeztetettség kialakulásának megelőzése, illetve a veszélyeztetettség megszüntetése érdekében;
- veszélyeztetettség esetén kitölti a gyermekvédelmi nyilvántartás vonatkozó adatlapjait;
- az intézkedések tényéről tájékoztatja a jelzést tevőt, feltéve, hogy annak személye ismert, és ezzel nem sérti meg a zárt adatkezelés kötelezettségét;
- a beérkezett jelzésekről és az azok alapján megtett intézkedésekről heti rendszerességgel jelentést készít a család- és gyermekjóléti központnak;
- a jelzőrendszeri szereplők együttműködésének koordinálása érdekében esetmegbeszélést szervez, az elhangzottakról feljegyzést készít;
- egy gyermek, egyén vagy család ügyében, a kijelölt járási jelzőrendszeri tanácsadó részvételével, lehetőség szerint az érintetteteket - beleértve az ítélőképessége birtokában lévő gyermeket - és a velük foglalkozó szakembereket is bevonva esetkonferenciát szervez;
- éves szakmai tanácskozást tart és éves jelzőrendszeri intézkedési tervet készít;
- a kapcsolati erőszak és emberkereskedelem áldozatainak segítése érdekében folyamatos kapcsolatot tart az Országos Kríziskezelő és Információs Telefonszolgálattal.

8. A KÖZFOGLALKOZTATÁSSAL KAPCSOLATOS FELADATOK

Az Mötv. új rendelkezésként megállapítja: a választópolgárok kötelesek **öngondoskodással enyhíteni a közösségre háruló terheket**, képességeik és lehetőségeik szerint hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához és betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait. **Ehhez kapcsolódva a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreinek ellátása során – törvényben meghatározott módon és mértékben – biztosítja a közfoglalkoztatási jogviszonyban lévő személy feladatellátásba történő bevonását.** A közfoglalkoztatás célja, hogy a közfoglalkoztatott sikeresen vissza-, illetve bekerüljön az elsődleges munkaerő-piacra.

A közfoglalkoztatás átmeneti munkalehetőséget biztosít azok számára, akiknek az önálló álláskeresése hosszú ideig eredménytelen. **Törvény határozza meg azokat a tevékenységeket, amelyek közfoglalkoztatás keretében végezhetők.** Ezek felölelik az állami és önkormányzati feladatok széles körét és a helyi, vagy azon túlmutató közösségi szolgáltatásokat. E feladatokon túl a Kormány is meghatározhat további feladatokat, amelyek nem lehetnek nyereségorientáltak és nem lehetnek közszolgálati, vagy közalkalmazotti jogviszonyban elláthatók.

Közfoglalkoztató lehet helyi és nemzetiségi önkormányzat, valamint ezek jogi személyiséggel rendelkező társulása, költségvetési szerv és önkormányzat által létrehozott gazdálkodó szervezet. E szervek mellett egyéb állami, egyházi, civil és egyéb szervezetek is említhetők: pl. szociális szövetkezet, vízitársulat, önkormányzati tulajdon kezelésével és fenntartásával megbízott szervezet, vagy törvény alapján kijelölt közérdekű szolgáltató.

A közfoglalkoztatási jogviszonyra a Munka Törvénykönyve rendelkezéseit kell alkalmazni, törvényben megállapított eltérésekkel. Három hónap időtartamra kizárt a közfoglalkoztatásból, akit tanköteles gyermeke mulasztása miatt elmarasztaltak. Meg kell említeni, hogy az Alkotmánybíróság határozatában a kizárási okok közül 2017. november 15-ével megsemmisítette a törvényi rendelkezést, miszerint azokat is ki lehet zárni, akik a helyi önkormányzati rendeletben előírt, a lakókörnyezet rendezettségének biztosítására vonatkozó kötelezettségüket nem teljesítik.

A közfoglalkoztatás rendszere rendkívül színes és változatos képet mutat. A megállapítás a támogatási típusokra (hosszabb időtartamú, országos, járási startmunka mintaprogramok), a közfoglalkoztatási tevékenységekre egyaránt vonatkozik.

A közfoglalkoztatás állami munkahelyteremtés, területfejlesztés, településfejlesztés egyszerre, amely jelentős segítség a települési önkormányzatok számára. A startmunka mintaprogram/ráépülő program projektjeit (belvízelvezetés, külterületi utak karbantartása, mezőgazdasági projekt, illegális hulladéklerakó helyek megszüntetése, bio- és megújuló energiafelhasználás, belterületi utak karbantartása, helyi közösségi igényekre alapozó közfoglalkoztatás) két típusra bonthatjuk. Az egyik típus az **értékteremtő,** ipari, termelő, szolgáltató tevékenységeket is megvalósító projektekre, míg a másik az ún. **szociális típusú** projektek. (belvízelvezetés, külterületi utak karbantartása, illegális hulladéklerakó helyek megszüntetése, bio- és megújuló energiafelhasználás, belterületi utak karbantartása).

A szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény valamennyi szociális szövetkezet jogszerű működésére hatással van. Ennek értelmében egyrészt szociális szövetkezetnek a nevében viselnie kell a fő tevékenységére utaló megjelölést, valamint a „szociális szövetkezet" megnevezést, másrészt **kötelezővé vált egy helyi önkormányzat vagy nemzetiségi önkormányzat, illetve ezek jogi személyiségű társulásának tagsága.**

9. AZ ÖNKORMÁNYZATI FELADATOKAT SZABÁLYOZÓ FONTOSABB JOGSZABÁLYOK

BELÜGYI ÁGAZAT

- 1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről
- 1991. évi XX. törvény a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről
- 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről
- 1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról
- 1996. évi XXXI. törvény a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról
- 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről
- 1997. évi CLIX. törvény a fegyveres biztonsági őrségről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról
- 1999. évi XLIII. törvény a temetőkről és a temetkezésről
- 1999. évi LXIII. törvény a közterület-felügyeletről
- 1999. évi LXXV. törvény a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról
- 2003. évi LXXXIX. törvény a környezetterhelési díjról
- 2005. évi XVIII. törvény a távhőszolgáltatásról
- 2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról
- 2009. évi CXLIV. törvény a vízitársulatokról
- 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról
- 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
- 2011. évi CCIX. törvény a víziközmű-szolgáltatásról
- 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről
- 2012. évi CXX. törvény az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról

- 2013. évi CXXXIV. törvény egyes közszolgáltatások ellátásáról és az ezzel összefüggő törvénymódosításokról
- 2015. évi CCXI. törvény a kéményseprő-ipari tevékenységről
- 2016. évi LXXIV. törvény a településkép védelméről
- 2023. évi CII. törvény a területfejlesztésről
- 160/1995. (XII. 26.) kormányrendelet a vízgazdálkodási társulatokról
- 72/1996. (V. 22.) kormányrendelet a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról
- 232/1996. (XII. 26.) kormányrendelet a vizek kártételei elleni védekezés szabályairól
- 123/1997. (VII. 18.) kormányrendelet a vízbázisok, a távlati vízbázisok, valamint az ivóvízellátást szolgáló vízilétesítmények védelméről
- 178/1998. (XI. 6.) kormányrendelet a vízgazdálkodási feladatokkal összefüggő alapadatokról
- 120/1999. (VIII. 6.) kormányrendelet a vizek és a közcélú vízilétesítmények fenntartására vonatkozó feladatokról
- 145/1999. (X. 1.) kormányrendelet a temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény végrehajtásáról
- 252/2006.(XII.7.) kormányrendelet a településrendezési és az építészeti-műszaki tervtanácsról
- 343/2006.(XII.23.) kormányrendelet az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről
- 273/2007. (X. 19.) kormányrendelet a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról
- 303/2007.(XI.14.) kormányrendelet a magyarországi hivatalos földrajzi nevek megállapításáról és nyilvántartásáról
- 76/2009. (IV. 8.) kormányrendelet a területrendezési hatósági eljárásokról
- 190/2009. (IX. 15.) kormányrendelet a főépítészi tevékenységről
- 218/2009. (X. 6.) kormányrendelet a területfejlesztési koncepció, a területfejlesztési program és a területrendezési terv tartalmi követelményeiről, valamint illeszkedésük, kidolgozásuk, egyeztetésük, elfogadásuk és közzétételük részletes szabályairól
- 147/2010. (IV. 29.) kormányrendelet a vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó általános szabályokról
- 234/2011. (XI. 10.) kormányrendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról
- 239/2011. (XI. 18.) kormányrendelet az önkormányzati és létesítményi tűzoltóságokra, valamint a hivatásos tűzoltóság, önkormányzati tűzoltóság és önkéntes tűzoltó egyesület fenntartásához való hozzájárulásra vonatkozó szabályokról
- 312/2012. (XI.8.) kormányrendelet az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról
- 313/2012. (XI.8.) kormányrendelet az Építésügyi Dokumentációs és Információs Központról, valamint az Országos Építésügyi Nyilvántartásról
- 314/2012. (XI. 8.) kormányrendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről
- 58/2013. (II. 27.) kormányrendelet a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról
- 83/2014. (III. 14.) kormányrendelet a nagyvízi meder, a parti sáv, a vízjárta és a fakadó vizek által veszélyeztetett területek használatáról, hasznosításáról, valamint a folyók esetében a nagyvízi mederkezelési terv készítésének rendjére és tartalmára vonatkozó szabályokról

- 378/2015. (XII. 8.) kormányrendelet a nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz begyűjtésére vonatkozó nem rendszeres közszolgáltatásról
- 379/2015. (XII. 8.) kormányrendelet Magyarország települési szennyvíz-elvezetési és -tisztítási helyzetét nyilvántartó Településsoros Jegyzékről és Tájékoztató Jegyzékről, valamint a szennyvíz-elvezetési agglomerációk lehatárolásáról
- 99/2016. (V. 13.) kormányrendelet a kéményseprő-ipari tevékenységről szóló törvény végrehajtásáról
- 104/2017. (IV. 28.) kormányrendelet a településkép védelméről szóló törvény reklámok közzétételével kapcsolatos rendelkezéseinek végrehajtásáról
- 5/2023. (I. 12.) kormányrendelet az ivóvíz minőségi követelményeiről és az ellenőrzés rendjéről
- 30/1988. (IV. 21.) MT rendelet a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény végrehajtásáról
- 1291/2023. (VII. 19.) Korm. határozat a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról (2024–2034) és a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia 2024–2025. évekre vonatkozó intézkedési tervéről

EGÉSZSÉGÜGYI ÁGAZAT

- 1997. évi LXXXIII. törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól
- 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről
- 1999. évi XLII. törvény a nemdohányzók védelméről és dohánytermékek fogyasztásának, forgalmazásának egyes szabályairól
- 2000. évi II. törvény az önálló orvosi tevékenységről
- 2012. évi XXXVIII. törvény a települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek átvételéről és az átvételhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról
- 2015. évi CXXIII. törvény az egészségügyi alapellátásról
- 217/1997. (XII. 1.) kormányrendelet a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló
- 337/2008. (XII. 30.) kormányrendelet az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény végrehajtásáról
- 313/2011. (XII. 23.) kormányrendelet az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény végrehajtásáról
- 509/2023. (XI. 20.) kormányrendelet a természetes gyógytényezőkről
- 20/1996. (VII. 26.) NM rendelet az otthoni szakápolási tevékenységről
- 48/2023. (XI. 22.) BM rendelet a háziorvosi körzetek ellátásának biztosításával kapcsolatos feladatokról és egészségügyi alapellátások körzetei kialakításának eljárásrendjéről

FÖLDMŰVELÉSÜGY ÉS AGRÁRIUM

- 1992. évi II. törvény a szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról
- 1994. évi XLIII. törvény Budapest főváros közigazgatási területéről és kerületi beosztásáról
- 1996. évi LV. törvény a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról
- 1997. évi CLIX. törvény a fegyveres biztonsági őrségről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról
- 1998. évi XXVIII. törvény az állatok védelméről és kíméletéről
- 2007. évi CXXIX. törvény a termőföld védelméről
- 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
- 2013. évi CXXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról
- 2019. évi LVI. törvény az állattenyésztés szabályozásához szükséges törvényi szintű rendelkezésekről
- 2020. évi CLXIII. törvény a szőlészetről és borászatról

- 303/2007. (XI. 14.) kormányrendelet a magyarországi hivatalos földrajzi nevek megállapításáról és nyilvántartásáról
- 221/2008. (VIII. 30.) kormányrendelet a parlagfű elleni közérdekű védekezés végrehajtásának, valamint az állami, illetve a közérdekű védekezés megállapításának és igénylésének részletes szabályairól
- 346/2008. (XII. 30.) kormányrendelet a fás szárú növények védelméről
- 55/2009. (III. 13.) kormányrendelet a vásárokról, a piacokról, és a bevásárlóközpontokról
- 41/2010. (II. 26.) kormányrendelet a kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról
- 263/2010. (XI. 17.) kormányrendelet a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek szociális földprogram megvalósítása céljából az önkormányzatok számára történő ingyenes tulajdonba vagy vagyonkezelésbe adásának szabályairól
- 243/2013. (VI. 30.) kormányrendelet a mezőgazdasági termelők által üzemeltetett gépjárművek útdíj fizetése alóli mentesülésének részletes szabályairól
- 474/2013. (XII. 12.) kormányrendelet az elővásárlási és előhaszonbérleti jog gyakorlása érdekében az adás-vételi és a haszonbérleti szerződés hirdetményi úton történő közlésére vonatkozó eljárási szabályokról
- 383/2016. (XII. 2.) kormányrendelet a földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről
- 624/2022. (XII. 30.) kormányrendelet a környezetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről

KÖZFOGLALKOZTATÁS

- 1991. évi XX. törvény a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről
- 2006. évi X. törvény a szövetkezetekről
- 2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint az egyéb törvények módosításáról
- 375/2010. (XII. 31.) kormányrendelet a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról
- 169/2011. (VIII. 24.) kormányrendelet a Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázisról
- 67/2015. (III. 30.) kormányrendelet az állami foglalkoztatási szervként eljáró járási (fővárosi kerületi) hivatalok általánostól eltérő illetékességi területéről

KÖZNEVELÉSI ÁGAZAT

- 2011. évi CLXXXVII. törvény a szakképzésről
- 2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről
- 2012. évi CLXXXVIII. törvény a köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről
- 229/2012. (VIII. 28.) kormányrendelet a nemzeti köznevelésről szóló törvény végrehajtásáról
- 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló
- 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet a pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről szóló
- 401/2023. (VIII. 30.) kormányrendelet a pedagógusok új életpályájáról szóló 2023. évi LII. törvény végrehajtásáról

KÖRNYEZETVÉDELMI ÁGAZAT

- 1991. évi XX. törvény a helyi önkormányzatok és szerveik a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről
- 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól
- 1996. évi CXVI. törvény az atomenergiáról
- 176/1997. (X. 11.) kormányrendelet a repülőterek környezetében létesítendő zajgátló védőövezetek kijelölésének, hasznosításának és megszüntetésének szabályairól
- 280/2004. (X. 20.) kormányrendelet a környezeti zaj értékeléséről és kezeléséről
- 314/2005. (XII. 25.) kormányrendelet a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról
- 284/2007. (X. 29.) kormányrendelet a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól
- 306/2010. (XII. 23.) kormányrendelet a levegő védelméről
- 624/2022. (XII. 30.) kormányrendelet a környezetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről

KULTURÁLIS ÁGAZAT

- 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről
- 1997. évi CXL. törvény a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről
- 2023. évi C. törvény a magyar építészetről
- 88/2009. (X. 29.) OGY határozat a Nemzeti Ifjúsági Stratégiáról

SZOCIÁLIS ÉS GYERMEKVÉDELMI ÁGAZAT

- 1991. évi XX. törvény a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről
- 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról
- 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról
- 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról
- 2015. évi CV. törvény a természetes személyek adósságrendezéséről
- 29/1993. (II. 17.) kormányrendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások térítési díjáról
- 149/1997. (IX. 10.) kormányrendelet a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról
- 235/1997. (XII. 17.) kormányrendelet a gyámhatóságok, a területi gyermekvédelmi szakszolgálatok, a gyermekjóléti szakszolgálatok és a személyes gondoskodást nyújtó szervek és személyek által kezelt személyes adatokról
- 218/2003. (XI. 11.) kormányrendelet a mozgásában korlátozott személy parkolási igazolványáról
- 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet a pénzbeli és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól
- 340/2007. (XII. 15.) kormányrendelet a személyes gondoskodás igénybevételével kapcsolatos eljárásokban közreműködő szakértőkre, szakértői szervekre vonatkozó részletes szabályokról
- 191/2008. (VII. 30.) kormányrendelet a támogató szolgáltatás és a közösségi ellátások finanszírozásának rendjéről
- 321/2011. (XII. 27.) kormányrendelet a helyi esélyegyenlőségi programok elkészítésének szabályairól és az esélyegyenlőségi mentorokról

- 328/2011. (XII. 29.) kormányrendelet a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti alapellátások és gyermekvédelmi szakellátások térítési díjáról és az igénylésükhöz felhasználható bizonyítékokról
- 369/2013. (X. 24.) kormányrendelet a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről
- 513/2013. (XII. 29.) kormányrendelet a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony és a helyettes szülői jogviszony egyes kérdéseiről
- 415/2015. (XII. 23.) kormányrendelet a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi igénybevevői nyilvántartásról és az országos jelentési rendszerről
- 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről
- 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről
- 36/2007. (XII. 22.) SZMM rendelet a gondozási szükséglet, valamint az egészségi állapoton alapuló szociális rászorultság vizsgálatának és igazolásának részletes szabályairól

Közigazgatási és
Területfejlesztési
Minisztérium