

DEBRECENI EGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
KÖZIGAZGATÁSI JOGI TANSZÉK



ÁRVA ZSUZSANNA – BALÁZS ISTVÁN – BALLA ZSUZSANNA –
BARTA ATTILA – VESZPRÉMI BERNADETT

HELYI ÖNKORMÁNYZATOK

EGYETEMI TANKÖNYV

Harmadik, átdolgozott kiadás

DEBRECEN
2014

A TANKÖNYV SZERZŐI

ÁRVA ZSUZSANNA	III-IV. fejezetek, VI., VIII., és X. fejezetek
BALÁZS ISTVÁN	V. fejezet, XIV-XV. fejezetek, valamint a XVI. fejezetből az első pont és a XVII. fejezet
BALLA ZSUZSANNA	XVI. fejezet az első pont kivételével
BARTA ATTILA	I-II. fejezetek, valamint a XIII. fejezet
VESZPRÉMI BERNADETT	VII., IX., XI-XII. fejezetek

Szerkesztette
BALÁZS ISTVÁN

Az első kiadást lektorálta

LÓRINCZ LAJOS

Technikai szerkesztő
BARTA ATTILA

Kézirat lezárva:
2014 október 23.

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog fenntartva.
Bármilyen másolás, sokszorosítás, illetve adatfeldolgozó-rendszerben való tárolás a kiadó előzetes hozzájárulásához van kötve.

© A szerzők, 2014.
© Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014.

TARTALOMJEGYZÉK

I. FEJEZET

A HELYI IGAZGATÁS KIALAKULÁSA, A MAGYAR HELYI IGAZGATÁS FEJLŐDÉSE	11
1. AZ ÖNKORMÁNYZATOKRÓL ÉS A HELYI IGAZGATÁSRÓL ÁLTALÁBAN	11
1.1. <i>Az önkormányzatok fajtái és típusai</i>	<i>11</i>
1.2. <i>A helyi igazgatás és az önkormányzatok kapcsolata</i>	<i>11</i>
2. A HELYI IGAZGATÁS KIALAKULÁSA ÉS MODELLJEI	12
2.1. <i>A települési és a területi önkormányzatok előzményei.....</i>	<i>12</i>
2.2. <i>Főbb önkormányzati modellek.....</i>	<i>13</i>
3. A MAGYAR HELYI IGAZGATÁS FEJLŐDÉSÉNEK VÁZLATA 1867 UTÁN.....	16
3.1. <i>Helyi igazgatás a dualizmus korában.....</i>	<i>16</i>
3.2. <i>A tanácsigazgatás rendszerének főbb jellemzői.....</i>	<i>18</i>
3.3. <i>A rendszerváltás nyomán létrejött helyi önkormányzati rendszer karaktere</i>	<i>20</i>
HASZNOS LINKEK	24

II. FEJEZET

A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS ALAPKÉRDÉSEI A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK EURÓPAI CHARTÁJÁBAN.....	25
1. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK EURÓPAI CHARTÁJÁRÓL ÁLTALÁNOSÁGBAN	25
2. ALKOTMÁNYOS ÉS JOGI MEGALAPOZÁS.....	27
3. A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS FOGALMA ÉS TERJEDELME, A HELYI ÖNKORMÁNYZAT HATÁRAINAK VÉDELME.....	27
3.1. <i>A helyi önkormányzás fogalma.....</i>	<i>27</i>
3.2. <i>A helyi önkormányzás terjedelme.....</i>	<i>28</i>
3.3. <i>Az önkormányzati határok védelme.....</i>	<i>29</i>
4. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK IGAZGATÁSI SZERVEZETE, VALAMINT A HELYI FELADATOK GYAKORLÁSÁNAK FELTÉTELEI A CHARTA SZERINT	29
4.1. <i>Az igazgatási szervezet</i>	<i>29</i>
4.2. <i>A helyi feladatok gyakorlásának feltételei.....</i>	<i>30</i>
5. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TEVÉKENYSÉGÉNEK ÁLLAMIGAZGATÁSI FELÜGYELETE (KONTROLLJA)	31
6. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK PÉNZÜGYI FORRÁSAI.....	32
7. AZ EGYESÜLÉSI JOG ÉS A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS JOGI VÉDELME	33
7.1. <i>Az egyesülési jog szabályai a Chartában</i>	<i>33</i>
7.2. <i>A jogi védelem (jogorvoslat) szabályai.....</i>	<i>34</i>
8. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK EURÓPAI CHARTÁJÁNAK KIEGÉSZÍTŐ JEGYZŐKÖNYVE.....	35
HASZNOS LINKEK	36

III. FEJEZET

A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS ALKOTMÁNYOS KERETEI, SZERVEZETI RENDSZERE, AZ ÖNKORMÁNYZATOK TÍPUSAI MAGYARORSZÁGON.....	37
--	-----------

1. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK HELYE AZ ALAPTÖRVÉNYBEN	37
2. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK HATALOMMEGOSZTÁSBAN ELFOGLALT HELYZETE..	37
3. A HELYI ÖNKORMÁNYZÁSHOZ VALÓ JOG.....	38
4. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FOGALMA	41
5. AZ ALAPTÖRVÉNYBEN FOGLALT FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK	42
5.1. Rendeletet alkot	42
5.2. Határozatot hoz	43
5.3. Önállóan igazgat	44
5.4. Meghatározza szervezeti és működési rendjét	44
5.5. Gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat.....	44
5.6. Meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik	45
5.7. E célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat	45
5.8. Dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről	45
5.9. Önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetéseket és elismerő címeket alapíthat	46
5.10. A feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat.....	46
5.11. Szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdek-képviselési szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek	47
5.12. Törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol	47
6. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TÍPUSAI	48

IV. FEJEZET

TERÜLETSZERVEZÉSI JOGKÖRÖK.....	49
1. JOGI SZABÁLYOZÁS	49
2. ÚJ KÖZSÉG ALAKÍTÁSA, TELEPÜLÉSEGYESÍTÉS MEGSZÜNTETÉSE.....	50
3. TELEPÜLÉSEGYESÍTÉS.....	53
4. TERÜLETRÉSZ ÁTADÁSA, ÁTVÉTELE, CSERÉJE TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOK KÖZÖTT	53
5. VÁROSSÁ NYILVÁNÍTÁS	54
6. TELEPÜLÉS MEGYÉK KÖZÖTTI ÁTCSATOLÁSA	54
7. A FŐVÁROST ÉRINTŐ TERÜLETSZERVEZÉSI ÜGYEK: FŐVÁROSI KERÜLET LÉTREHOZÁSA, A KERÜLETI HATÁROK MEGVÁLTOZTATÁSA	55

V. FEJEZET

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÁLTAL ELLÁTOTT FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK	57
1. A HELYI KÖZÜGYEK FOGALMA	57
2. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FELADAT- ÉS HATÁSKÖRI RENDSZERE	60
3. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK SAJÁT FELADAT- ÉS HATÁSKÖREI.....	61
4. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÁLTAL ELLÁTOTT ÁLLAMIGAZGATÁSI FELADATOK	68
5. ÖSSZEFOGLALÓ	72

VI. FEJEZET

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK LÉTREJÖTTE.....	74
1. A VÁLASZTÁSOKRA VONATKOZÓ SZABÁLYOK	74
2. ALAPFOGALMAK	74
3. A VÁLASZTÓJOG	75
4. A HELYI ÖNKORMÁNYZATI KÉPVISELŐK ÉS POLGÁRMESTEREK VÁLASZTÁSA	78
4.1. A választókerületek.....	79
4.1.1. Települések.....	79
4.1.2. Megyei közgyűlés.....	80
4.1.3. Az ajánlás	81
4.1.4. Listaállítás:	82
4.2. Az eredmény megállapítása	83
4.2.1. Egyéni listás rendszer	83
4.2.2. A vegyes rendszer.....	84
4.2.3. Fővárosi közgyűlés.....	85
4.2.4. A megyei önkormányzatok	86
5. A VÁLASZTÁSI ELJÁRÁS SZABÁLYAI	86
5.1. A választási eljárás alapelvei	86
5.2. Az választási szervek.....	87
5.3. A választási kampány	89
5.4. A jogorvoslatok.....	90
5.4.1. A kifogás	90
5.4.2. A fellebbezés	92
5.4.3. A bírósági felülvizsgálat.....	92

VII. FEJEZET

A HELYI ÖNKORMÁNYZATI KÉPVISELŐ JOGÁLLÁSA ÉS A KÉPVISELŐ- TESTÜLET MŰKÖDÉSE	94
1. A HELYI ÖNKORMÁNYZATI KÉPVISELŐ JOGÁLLÁSA (ELEMELI), A MEGBÍZATÁS KELETKEZÉSE ÉS MEGSZŰNÉSÉNEK ESETEI	94
1.1. A helyi önkormányzati képviselő jogállása.....	94
1.2. A megbíztatás keletkezése	95
1.3. A megbíztatás megszűnésének esetei	95
2. A KÉPVISELŐI LEMONDÁS, MÉLTATLANSÁG ÉS A KÉPVISELŐI ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG TÖRVÉNYI (ANYAGI- ÉS ELJÁRÁSJOGI) SZABÁLYAI.....	97
2.1. A képviselői lemondás	97
2.2. A méltatlanság.....	98
2.3. A képviselői összeférhetetlenség anyagi szabályai	98
2.4. A képviselői összeférhetetlenség eljárási szabályai	100
3. A HELYI ÖNKORMÁNYZATI KÉPVISELŐ JOGAI ÉS KÖTELESSÉGEI, DÍJAZÁSA	101
3.1. A helyi önkormányzati képviselőt megillető jogok.....	101
3.2. A helyi önkormányzati képviselőt terhelő kötelezettségek	103
3.3. A helyi önkormányzati képviselő díjazása	104
4. A KÉPVISELŐ-TESTÜLET ÜLÉSE ELŐKÉSZÍTÉSÉNEK FELADATAI.....	106
5. A KÉPVISELŐ-TESTÜLET ÜLÉSE, AZ ÜLÉSVEZETÉS SZABÁLYAI	107
5.1. Általános szabályok.....	107
5.2. A polgármester üléssel kapcsolatos feladatai.....	108

5.2.1. Határozatképeség megállapítása, ülés megnyitása	108
5.2.2. A napirendi pontokra tett javaslatétel	108
5.2.3. Zárt ülés bejelentése	108
5.2.4. A vita lebonyolítása	110
5.2.5. Ügyrendi kérdések, lejárt határozatok előterjesztése	113
5.2.6. Az ülés bezárása	113
6. A KÉPVISELŐ-TESTÜLET ÜLÉSÉT KÖVETŐ FELADATOK.....	113
VIII. FEJEZET	
A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS KÖZVETLEN MÓDJA.....	114
1. A HELYI NÉPSZAVAZÁS ÉS NÉPI KEZDEMÉNYEZÉS JOGI SZABÁLYOZÁSA	114
2. A HELYI NÉPSZAVAZÁS	116
2.1. A népszavazás alapvető fajtái.....	116
2.2. Ki vehet részt a helyi népszavazásban, illetve a népi kezdeményezésben?	116
2.3. Érvényesség és eredményesség.....	117
2.4. A helyi népszavazás tárgykörei.....	117
2.5. A helyi népszavazás eljárása	119
2.5.1. A népszavazás kezdeményezése	119
2.5.2. A népszavazás elrendelése és kitűzése	122
2.5.3. A népszavazás lebonyolítása	123
2.6. A helyi népszavazással kapcsolatos helyi jogalkotás	124
3. A HELYI NÉPI KEZDEMÉNYEZÉS.....	124
4. A KÉPVISELŐ-TESTÜLET ÜLÉSÉNEK NYILVÁNOSSÁGA.....	125
4.1. A főszabály: a nyilvánosság	125
4.2. A kivétel: a zárt ülés tartásának esetei.....	127
5. KÖZMEGHALLGATÁS.....	128
IX. FEJEZET	
A BIZOTTSÁG JOGÁLLÁSA ÉS A TELEPÜLÉSRÉSZI ÖNKORMÁNYZAT	129
1. A BIZOTTSÁG	129
1.1. A bizottság jogállása, megalakítása, összetétele	129
1.2. A bizottsági összeférhetetlenség törvényi (anyag- és eljárásjogi) szabályai	132
1.3. A bizottságot megillető jogok	133
1.4. A bizottságot terhelő kötelezettségek.....	133
1.5. A bizottság díjazása.....	134
1.6. A bizottság feladatai.....	134
2. A TELEPÜLÉSRÉSZI ÖNKORMÁNYZAT	135
X. FEJEZET	
A HELYI ÖNKORMÁNYZATI DÖNTÉSHOZATAL	137
1. AZ ÖNKORMÁNYZATI DÖNTÉSHOZATAL (RENDELET- ÉS HATÁROZAT-ALKOTÁS) FOLYAMATA, ANYAGI ÉS ELJÁRÁSJOGI SZABÁLYAI	137
1.1. A rendelet tárgyköre.....	137
1.2. A rendeletalkotás folyamata	137
1.3. A rendeletalkotás elmulasztásának következményei	140
2. A SZERVEZETI ÉS MŰKÖDÉSI SZABÁLYZAT JOGFORRÁSI JELLEGE, JELENTŐSÉGE, TARTALMA, MEGALKOTÁSÁNAK SAJÁTOS SZABÁLYAI	141

2.1. Jogforrási jellege és jelentősége.....	141
2.2. Az SzMSZ megalkotásának sajátos szabályai.....	142
2.3. Az SzMSZ tartalma.....	143
3. A HATÁROZATALKOTÁS.....	145
4. AZ ÖNKORMÁNYZATI DÖNTÉSEK ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI ILLETVE BÍRÓSÁGI FELÜLVIZSGÁLATA.....	147
4.1. Az Alkotmánybíróság eljárása.....	147

XI. FEJEZET

A POLGÁRMESTER JOGÁLLÁSA 150

1. A POLGÁRMESTER JOGÁLLÁSA, A MEGBÍZATÁS KELETKEZÉSE ÉS MEGSZŰNÉSÉNEK ESETEI, A JOGVISZONY TARTALMA.....	150
1.1. A polgármester jogállása.....	150
1.2. A megbíztás keletkezése.....	151
1.3. A jogviszony tartalma.....	151
1.4. A megbíztás megszűnésének esetei.....	156
2. ALPOLGÁRMESTER, FŐPOLGÁRMESTER.....	158
2.1. Alpolgármester.....	158
2.2. Főpolgármester.....	159
2.3. A megyei közgyűlés elnöke.....	160
3. A POLGÁRMESTERI ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG TÖRVÉNYI (ANYAGI- ÉS ELJÁRÁSJOGI) SZABÁLYAI.....	160
4. A POLGÁRMESTERT MEGILLETŐ JOGOK ÉS KÖTELESSÉGEK, DÍJAZÁSA.....	163
4.1. A polgármestert megillető jogok.....	163
4.2. A polgármestert terhelő kötelezettségek.....	164
4.3. A polgármester díjazása.....	164
5. A POLGÁRMESTER FELADATAI.....	167

XII. FEJEZET

A JEGYZŐ JOGÁLLÁSA 170

1. A JEGYZŐ JOGÁLLÁSA, A MEGBÍZATÁS KELETKEZÉSE ÉS MEGSZŰNÉSÉNEK ESETEI, A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY TARTALMA.....	170
1.1. A jegyző jogállása.....	170
1.2. A megbíztás keletkezése.....	170
1.3. A közzszolgálati jogviszony tartalma.....	172
1.4. A megbíztás megszűnésének esetei.....	180
2. ALJEGYZŐ, FŐJEGYZŐ.....	182
2.1. Aljegyző.....	182
2.2. Főjegyző.....	182
2.3. A közös önkormányzati hivatal jegyzője.....	182
3. A JEGYZŐI ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG TÖRVÉNYI (ANYAGI- ÉS ELJÁRÁSJOGI) SZABÁLYAI.....	183
4. A JEGYZŐT MEGILLETŐ JOGOK ÉS KÖTELESSÉGEK, DÍJAZÁSA.....	184
4.1. A jegyzőt megillető jogok.....	184
4.2. A jegyzőt terhelő kötelezettségek.....	184
4.3. A jegyző díjazása.....	185

5. A JEGYZŐ FELADATAI.....	186
XIII. FEJEZET	
A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TÁRSULÁSAI	189
1. AZ ÖNKORMÁNYZATOK EGYÜTTMŰKÖDÉSI FORMÁIRÓL ÁLTALÁBAN	189
2. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÁLTAL LÉTESÍTHETŐ TÁRSULÁSOK.....	192
2.1. A társulásokra vonatkozó hatályos joganyag felépítése	192
2.2. Az Möt. általános társulási szabályainak részletezése.....	195
2.3. A közös önkormányzati hivatal, mint speciális társulási alakzat.....	201
2.4. A társult képviselő-testület, mint speciális társulási alakzat	204
HASZNOS LINKEK	206
XIV. FEJEZET	
A FŐVÁROSI ÉS MEGYEI ÖNKORMÁNYZAT.....	207
1. A FŐVÁROSI ÖNKORMÁNYZAT SAJÁTOS VONÁSAI.....	207
2. A HELYI ÖNKORMÁNYZATI FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖKNEK A FŐVÁROSI ÉS A KERÜLETI ÖNKORMÁNYZATOK KÖZTI MEGOSZTÁSA	209
3. A FŐVÁROS ÉS A KERÜLETEK GAZDÁLKODÁSÁNAK ÉS MŰKÖDÉSÉNEK EGYES KÉRDÉSEI	213
3.1. A gazdálkodási rendszer.....	213
3.2. A rendeletalkotás.....	215
3.3. Fővárosi kerület létrehozása, a kerületi határok megváltoztatása	216
4. A MEGYEI ÖNKORMÁNYZATOK SZABÁLYOZÁSA, ÁLTALÁNOS JELLEMZŐI.....	217
5. A MEGYEI ÖNKORMÁNYZATOK FELADATA ÉS HATÁSKÖRE	218
6. A MEGYEI ÖNKORMÁNYZAT MŰKÖDÉSÉNEK ALAPVETŐ SZABÁLYAI.....	223
7. A MEGYEI ÖNKORMÁNYZAT SZERVEZETE.....	223
7.1. Önkormányzat, közgyűlés	223
7.2. Elnök, alelnök:.....	224
7.3. Bizottságok	225
7.4. A megyei önkormányzat hivatala.....	225
AJÁNLOTT IRODALOM	225
XV. FEJEZET	
A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A KÖZPONTI ÁLLAMI SZERVEK KAPCSOLATA.....	227
1. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK HELYE AZ ÁLLAMI SZERVEK ÉS A KÖZIGAZGATÁS RENDSZERÉBEN.....	227
1.1. A helyi önkormányzatok helye az állami szervek és funkciók rendszerében.....	227
1.2. A helyi önkormányzatok helye a közigazgatási rendszerben	228
2. A KÖZPONTI ÁLLAMI SZERVEKNEK A HELYI ÖNKORMÁNYZATOKKAL KAPCSOLATOS HATÁSKÖREI	230
2.1. Az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok kapcsolata	230
2.2. A köztársasági elnök és a helyi önkormányzatok.....	232
2.3. A Kormány, a miniszterek és a helyi önkormányzatok	233
2.3.1. A helyi önkormányzatokért felelős miniszter:	234

2.3.2. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter:.....	235
2.3.3. A többi kormánytagnak az ágazati felelősségkörében a következő jogosítványai vannak:.....	235
3. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELETE	236
3.1. Alapvetés	236
3.2. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének jogi szabályozása	237
3.2.1. A törvényességi felügyelet főbb eszközei.....	237
3.2.2. A törvényességi felügyeleti eljárás	239
3.2.3. A bírósági eljárás kezdeményezésének közös szabályai.....	243
4. A „FELTERJESZTÉSI JOG” ÉS A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÉRDEKVÉDELME	244
4.1. A „felterjesztési jog”	244
4.2. A helyi önkormányzatok érdekképviselete	244

XVI. FEJEZET

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK VAGYONA ÉS GAZDÁLKODÁSA.....247

1. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK VAGYONA, VAGYONÁNAK JELLEMZŐI.....	247
2. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK GAZDÁLKODÁSA.....	250
2.1. A helyi önkormányzatok gazdálkodásának jogi környezete.....	251
2.2. A helyi önkormányzatok gazdálkodási rendszere	254
2.3. Az önkormányzatok bevételi típusai	258
2.3.1. Saját bevételek.....	258
2.3.2. Átengedett központi adók.....	260
2.3.3. Állami támogatások.....	261
2.3.3.1. Normatív hozzájárulás.....	263
2.3.3.2. Normatív, de kötött felhasználású támogatás	263
2.3.3.3. Céltámogatás	264
2.3.3.4. Címzett támogatás	264
2.3.3.5. Központosított előirányzatok	265
2.3.3.6. Működésképtelenné váló önkormányzatok támogatása.....	265
2.3.3.7. Egészségbiztosítási transzferek	266
2.3.3.8. Egyéb bevételek	266
2.4. A helyi önkormányzatok költségvetése.....	268
2.4.1. A helyi önkormányzatok költségvetésének előkészítése	268
2.4.2. A helyi önkormányzatok költségvetési döntése	271
2.4.3. A helyi önkormányzatok költségvetésének végrehajtása.....	273
2.4.4. A helyi önkormányzatok költségvetésének ellenőrzése.....	276
2.5. Az önkormányzatok pénzügyi, gazdasági ellenőrzése.....	276
2.5.1. Külső ellenőrzés	276
2.5.2. Belső ellenőrzés.....	277
2.5.3. Az önkormányzati biztos	278
2.5.4. Könyvvizsgáló.....	279
2.6. Adósságrendezési eljárás	279
2.6.1. Az eljárás megindítása.....	281
2.6.2. Az adósságrendezés megindítása.....	282
2.6.2.1. Az adósságrendezés megindításának jogkövetkezményei	283
2.6.3. A pénzügyi gondnok feladatai, hatásköre.....	285
2.6.4. Egyezségi tárgyalás	287
2.6.5. A vagyon bírósági felosztása	288

AJÁNLOTT IRODALOM.....289

XVII. FEJEZET

ÚJ TENDENCIÁK A HELYI ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER SZABÁLYOZÁSÁBAN MAGYARORSZÁGON ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ TAGORSZÁGAIBAN	290
1. A MAGYAR HELYI ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER ÁTALAKÍTÁSA.....	290
2. A 2011. ÉVI CLXXXIX. TÖRVÉNY MAGYARORSZÁG HELYI ÖNKORMÁNYZATAIRÓL	292
3. A HELYI ÖNKORMÁNYZÁSHOZ VALÓ KOLLEKTÍV ALAPJOG KIALAKULÁSA ÉS ANNAK HATÁSA A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÁLLAMSZERVEZETBEN ELFOGLALT HELYÉRE	296
3.1. <i>Az alapjog eredete</i>	<i>296</i>
3.2. <i>A helyi önkormányzatok helye az állami szervek és funkciók rendszerében</i>	<i>297</i>
3.3. <i>A helyi önkormányzatok helye a közigazgatási rendszerben</i>	<i>299</i>
4. A HELYI KÖZÜGYEKRŐL	301
4.1. <i>A helyi közügyek fogalma és tartalma</i>	<i>301</i>
4.2. <i>A helyi közügyek ellátásának rendszere</i>	<i>303</i>
5. A HELYI ÖNKORMÁNYZÁSHOZ VALÓ JOG DINAMIKUS VÁLTOZÁSAI	304
5.1. <i>Nemzetközi keretek</i>	<i>304</i>
5.2. <i>A Charta kiegészítése az állampolgárok helyi közéletbe történő bevonásának erősítésére</i>	<i>307</i>
6. AZ AUTONÓMIA-FELFOGÁS VÁLTOZÁSA AZ ALAPTÖRVÉNYBEN	309
7. ÚJ TENDENCIÁK AZ EURÓPAI UNIÓ TAGORSZÁGAI HELYI ÖNKORMÁNYZATI RENDSZEREIBEN	312
7.1. <i>A helyi önkormányzatok területi kereteinek változásainak vizsgálata.....</i>	<i>313</i>
7.2. <i>A helyi önkormányzatok és a központi állami szervek közti kapcsolatok</i>	<i>314</i>
7.3. <i>A helyi intézményrendszer változásai a helyi demokrácia és a menedzsment összefüggései mentén.....</i>	<i>316</i>
AJÁNLOTT IRODALOM	319

I. FEJEZET

A HELYI IGAZGATÁS KIALAKULÁSA, A MAGYAR HELYI IGAZGATÁS FEJLŐDÉSE

1. Az önkormányzatokról és a helyi igazgatásról általában

1.1. Az önkormányzatok fajtái és típusai

Mielőtt a tankönyv témáját képező helyi önkormányzatokat közelebbről szemügyre vesszük, utalunk arra, hogy az önkormányzat, mint jogi, államelméleti, politikai kifejezés számos különböző megjelenési formával bír. Történelmileg az önkormányzatoknak több fajtája alakult ki, melyek nem keverendők össze a lentebb ismertető típusokkal. Így például a fajták közé sorolhatjuk az ún. szakmai önkormányzatokat (kamarákat), a vallási közösségek önkormányzatait (egyházakat), az egyesületeket (hagyományőrző egyesületet), illetve a települési-területi önkormányzatokat (községeket, megyéket). Mi a továbbiakban csak a legutolsó fajtával foglalkozunk, amit a magyar közjogi terminológia összefoglalóan helyi önkormányzatoknak nevez.

Az önkormányzatok fenti fajtáival összefüggésben azonban felmerül még egy fogalom, az öngazgatás. A két kifejezés kapcsolata akképpen összegezhető, hogy az önkormányzati típusú szervek eredete az öngazgatásban van. A szervezéstani szerint ugyanis öngazgatás alatt azt értjük, amikor az igazgatás alanya (aki igazgat) és tárgya (akit igazgatnak) egybe esik. Helyi önkormányzatokról abban az esetben beszélünk, ha az ilyen öngazgató szervek közhatalmat gyakorolnak, vagy ilyen feladatok ellátásában vesznek részt. Ezek alapján a helyi (közigazgatási) önkormányzatok közigazgatási feladatok ellátására jönnek létre és a helyi választópolgárok közösségét megillető helyi önkormányzáshoz való jogot valósítják meg. A kérdés részletesebb kifejtését lásd az V. fejezetben.

A helyi önkormányzatokon belül két típust (tehát nem fajtát) különíthetünk el: a települési típusú önkormányzatokat, valamint a területi típusúakat. Tulajdonképpen mindkét típus egy gyűjtőkategória, aminek konkrét formációkkal (község, város, megye stb.) való kitöltéséről a hatályos jogszabályok gondoskodnak. Ezek ismertetésére a III. fejezetben kerül sor.

1.2. A helyi igazgatás és az önkormányzatok kapcsolata

Habár a politikai-igazgatási szakirodalom általában minden olyan szervet helyinek tekint, aminek működési területe nem terjed ki az ország egészére, hanem annak csupán egy részére, mégis, amikor helyi igazgatásról beszélünk, a modern polgári demokráciák (jogállamok) közigazgatási rendszerében ez alatt elsősorban a fentebb már említett helyi önkormányzatokat értjük. Azért nem beszélhetünk kizárólagosságról, mert a közigazgatási szervezetrendszer másik nagy ága, az államigazgatás is

rendelkezik területileg kihelyezett szervekkel. Igaz ezek nem települési, hanem legfeljebb (több települést átfogó) körzeti, újabban Magyarországon járási szintig épülnek ki, és a helyi önkormányzatoktól eltérően nem szétpontosítottak (más szóval decentralizáltak), hanem a központ államigazgatási szervek kihelyezett, ún. dekoncentrált egységei. Tekintettel arra, hogy a vonatkozó kérdéseket az V. fejezetben részletesen taglaljuk, ezen a helyen csupán annyit emelünk ki, hogy az államigazgatási feladatok ellátásában kisebb, vagy nagyobb mértékben, de az európai államokban helyi szinten az önkormányzatok is részt vesznek.

Mivel a tudomány ma még tartózkodik az önkormányzatok fogalmának egy mondatba sűrített definiálásától, emiatt annyit szögezhetünk le, hogy az önkormányzat (autonómia) fogalma több elemből tevődik össze. Elsősorban szervezeti-gazdasági-működési függetlenséget, a saját ügyekben gyakorolt önálló döntési jogot értjük alatta, amelynek célja a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása. Az ügyek körét az államnak el kell ismernie, ami azt is jelenti, hogy az állam önkorlátozást vállal, hiszen csak jól körülhatárolható, szűk esetkörben avatkozhat be a helyi önkormányzatok működésébe.

2. A helyi igazgatás kialakulása és modelljei

2.1. A települési és a területi önkormányzatok előzményei

Amikor egy jelenséget, vagy (jog)intézményt vizsgálunk, arra kell törekednünk, hogy arról minél teljesebb képet kapjunk. Emiatt az éppen aktuális (hatályos) rendelkezések megismerésén túl lehetőség szerint mindig fel kell térképeznünk az intézmény időbeli fejlődését. Ennek során azonban nem szabad kritikátlanul eljárni. A történeti (időbeli) előzmények feltárása ugyanis könnyen tévútra vihet, ha a múlt eltérő gazdasági-társadalmi környezetbe ágyazott jelenségeit erőltetetten a jelen intézményeivel akarjuk rokonítani, jellemzőiket pedig kizárólag napjaink fogalmaival kívánjuk megragadni. A retrospektivitás elkerülése végett kiemelten hangsúlyozzuk, hogy a ma ismert helyi önkormányzati igazgatás nem a feudális, hanem a polgári állam és civil közigazgatás fejlődésének eredményeként jött létre. Ugyanakkor igaz, hogy mindez nem előzmények nélkül történt. A polgári államok ugyanis a már korábban - feudális társadalmi-gazdasági környezetben - kialakult helyi igazgatási kereteket ruházták fel folyamatosan közigazgatási-közhatalmi-közzszolgáltatási jogkörökkel.

Mivel a települési és a területi önkormányzatok kialakulása eltérő módon zajlott le, emiatt a két típus fejlődését külön ismertetjük:

- habár a települések az emberi létezéssel közel egyidősek, mégis elsőként a középkorban jutnak el arra a szintre, hogy sajátosságaik alapján önkormányzatoknak tekintsük őket. A települési típusú önkormányzatok csírái

azok az európai városok voltak, amelyek kiváltságok révén függetlenné váltak a földesúri hatalomtól. Önkormányzashoz való joguk a mainál szélesebb volt, mivel magában foglalta az öngazgatás mellett az adóztatás, az önvédelem és az igazságszolgáltatás jogát is. Nem szabad azonban elfelejteni, hogy a települések gyökerei legalább ennyire erősen kötődnek a jobbágyközösségekhez. Bár mindkettő a feudális jogon alapult, és a tulajdonost, valamint a használatát megillető jogosítványok és őket terhelő kötelezettségek által alakított erőtérben formálódott, idővel mindegyiknek saját igazgatása alakult ki,

- az önkormányzatok ezen legtermészetesebb egységei mellett a középkori feudális viszonyokra (*feudumra*) vezethető vissza a másik típus létrejötte is. A területi önkormányzatok a nagyobb területi egységekbe szerveződő nemesi (rendi) önkormányzatokból fejlődtek ki. Bár területenként eltérő volt az elnevezés, az európai államok többségében a nemesi önkormányzat a középszinten valósult meg (grófságokban, megyékben), aminek méretei miatt sokszor kisebb igazgatási egységei (járások, kerületek) jöttek létre.¹ Ez a típusú önkormányzat elsősorban a bíraskodásra épült fel.

A fentebb írtakból két következtetés származik. Egyfelől a helyi igazgatás fenti típusai a jelenleginél láthatóan szélesebb jogosítványokkal rendelkeztek, másfelől a polgári korszakot megelőző berendezkedés helyi igazgatása a tulajdonos illetve használó (feudum, városi közös tulajdon, községi közbirtok) jogán és nem közjogi alapon működött. Mindkét helyzeten a polgári forradalom változtatott. Ennek győzelme után vált a hatalommegosztás elve általánosan elfogadottá, elterjedésével pedig a polgári állam nem tolerálta a különböző hatalmi ágak jogosítványainak egy szervezetben történő egyesítését. Nem meglepő, hogy az állami főhatalom kiterjesztésével párhuzamosan az önkormányzatok elvesztették korábbi igazságszolgáltatási és védelmi (katonai) funkciójukat, valamint közjogi szabályozásuk egyre jobban kiteljesedett.²

A fenti folyamat nem üresítette ki és nem is uniformizálta a helyi önkormányzatok fogalmát, sőt nyugodtan állíthatjuk, hogy a XXI. században az önkormányzat egy kifejezetten komplex jelenséggé vált, amit az állam- és jogtudomány mellett számos más társadalomtudomány is vizsgálódási körébe vont.

2.2. Főbb önkormányzati modellek

Bár az előző pontban kifejtettekből látható, hogy a helyi önkormányzatok történetileg azonos felmenőkkel rendelkeznek, mégis az eltérő állam- és

¹ KUKORELLI István (szerk.), *Alkotmánytan I.* Osiris, 2003, 426.

² FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.), *Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész.* Osiris, Budapest, 2006, 169.

közigazgatásfejlődés miatt a különböző országokban eltérő módon alakultak ki a helyi önkormányzatok, ami különböző modellek létrejöttét eredményezte. Mindez azt bizonyítja, hogy a közigazgatást - így az annak igazgatási szempontból kétségtelenül részét képező önkormányzatokat is - külső környezete erősen befolyásolja. Az adott terület gazdasági, társadalmi, földrajzi, nemzeti, kulturális, történelmi hagyományai egyaránt szerepet játszanak a társadalom legnagyobb szakigazgatási apparátusa arculatának megformálásában, ami miatt az uniformizált közigazgatási rendszerek kialakulásának lehetősége eleve megkérdőjeleződik. Létre lehet hozni ugyan nagyobb csoportokat, amelyek valamilyen szempontból egymáshoz hasonló rendszereket jelenítenek meg, de a klasszifikációval óvatosan kell eljárni, mert a kategóriák a csoportképző tényező függvényében változhatnak, ráadásul vegytiszta formában egyik eszmei modell sem szokott megjelenni.³

A fentiek miatt mi sem egy kizárólagosnak mondott, hanem egy leginkább elterjedtnek tekinthető felosztást ismertetünk.⁴ E szerint a megközelítés szerint az európai államokban lényegében két alaptípus van: az angolszász és a kontinentális, melyek mindegyike az európai polgári közigazgatásból fejlődött ki. Az alapvető eltérés a két típus között az, hogy míg az angolszász megoldás az *ultra vires* elvén működik, tehát az önkormányzatok hatásköre csak törvényben meghatározott határokig terjed, addig a kontinentális modell a helyi közügyek szabad szabályozására és igazgatására épül, amihez széles felelősség társul. Utóbbinak több variánsa ismert, így az tovább osztható skandináv, francia és a vegyes rendszerekre.

Az angolszász megoldás - melynek mintaadó állama Nagy Britannia – lényege, hogy az önkormányzatokat csak a Parlament irányíthatja, azok minden más állami szervtől teljesen függetlenek. Az önkormányzatok hatásköre ugyanakkor nem korlátlan, mivel azt a Parlament állapítja meg törvényben. Ezt nevezik röviden *ultra vires* elvnek. A szélesebb felelősségű önkormányzati szervek mellett a helyi közszolgáltatásokat speciális körzeti hatóságok biztosítják. E rendszer sajátossága a jelentős differenciáltság, ugyanis a nagyvárosi térségeket leszámítva a falusi tanácsok (*parish council*) csekély önkormányzati hatáskörrel rendelkeznek. Funkciójuk alapvetően a körzeti és a megyei önkormányzatok felé való érdekközvetítés. A városi szint széles felelősségi körrel rendelkezik. Az önkormányzati feladatokat elsősorban a területi szintű önkormányzatok (*county*) látják el. A megye által ellátott feladatokat igazgatóságok biztosítják a megyén belül kialakított szolgáltatási körzetekben.

A kontinentális alaptípusból:

³ Lásd SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.), *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Complex, Budapest, 2011, 32.

⁴ Vö. KARA Pál – KÖKÉNYESI József (szerk.), *Önkormányzati közigazgatás*, Közigazgatási Szakvizsga Jegyzet, Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Képzési Központ, Budapest, 2007, 13-14.

- elsőként a skandináv modellt vázoljuk, aminek mintaadó állama Svédország és jellemzője a széles felelősségi körű, ugyanakkor nagyméretű (integrált) és megfelelő pénzügyi kapacitású önkormányzatok léte. Az önkormányzati rendszer egymással alá- fölérendeltségi viszonyban nem álló települési és megyei önkormányzatokból áll, ahol a települési szint jellemzője a nagyfokú integráltság (nagy lakosságszámmal). A megyék (*län*) elsősorban az egészségügyi feladatok ellátását biztosítják, azonban jelentős feladataik vannak a közoktatás és a tömegközlekedés területén is. Az önkormányzatok törvényességi kontrollját (törvényességi ellenőrzését) a közigazgatás középszintjén működő államigazgatási szervek látják el, amelyek biztosítják az önkormányzatok bevonásával a területfejlesztési feladatokat,
- a francia mintát követő közigazgatási és önkormányzati rendszerek (pl.: Olaszország, Spanyolország, Görögország), mint a kontinentális alaptípus másik variánsa arra az alapelve épül, hogy 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, a rendszer *fragmentált*, széttördezett. 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, mert egyrészt ellátják a hatáskörükbe utalt közszolgáltatások szervezését, másrészt felügyelik az alsóbb szintű önkormányzatok tevékenységeit. Az önkormányzatok tekintetében utólagos állami kontroll érvényesül, amelyet a kormány területi képviselőjét ellátó dekoncentrált államigazgatási szerv, a prefektus (Franciaországban *préfet*, Olaszországban *prefetto*, Spanyolországban *Delegado del Gobierno*) biztosít,
- külön megemlíthető a germán mintát követő államok csoportja (lásd Németország, Ausztria), melyek változatos önkormányzati szabályanyaggal bírnak. Ennek oka, hogy ezek az országok föderatív berendezkedésük miatt az önálló államiság több jegyével bíró tagállamokból (német *Land*, osztrák *Bundesland*) épülnek fel, amelyek közigazgatásuk megszervezésében nagyfokú önállósággal bírnak. Önkormányzati rendszerükre nincs egységes séma. A német tartományok a központi szint alatt háromszintű közigazgatási rendszerrel rendelkeznek, elkülönítik a községi, járási, valamint kerületi szintet. Az alsószintű igazgatási egységek, az önkormányzatisággal bíró kerületek, valamint autonómiával rendelkező, járási jogú városok (*kreisfreie Städte*). A községek a járási igazgatás keretébe ágyazódnak. A tartományok jelentős része egészen a második világháború végéig ezzel az

apparátussal rendelkezett, napjainkban azonban ezt az alapsémát tartományonként eltérő megoldások egészíthetik ki, vagy egyszerűsíthetik,

- végül ide sorolandók a vegyes önkormányzati rendszerek, melyek jellemzője, hogy a fenti modellek közül többnek a jellemzőit magukon hordozzák. Az esetek többségében ide sorolhatók a volt rendszerváltó közép-kelet európai államok (pl.: Magyarország, Románia, Litvánia), mivel saját történelmi hagyományait valamelyik mintaadónak tekintett állam/államok önkormányzati közigazgatásának sajátosságaival ötvözik. Így például a lentebb ismertetésre kerülő magyar önkormányzati rendszer amellelt, hogy épít az 1945 előtt kialakult önkormányzati hagyományokra, struktúráját tekintve a franciához hasonlatos kisközséges önkormányzati modellt honosított meg, amit feladatrendszerében ugyanakkor a skandináv államok megoldásával kombinált.

3. A magyar helyi igazgatás fejlődésének vázlatja 1867 után⁵

3.1. Helyi igazgatás a dualizmus korában

Tekintettel arra, hogy a magyar közigazgatás 1990-ig tartó fejlődését más jog- illetve közigazgatás-történeti tárgyak is feldolgozzák, az önkormányzati előzményeknek csak főbb jellemzőit ismertetjük, azokat is alapvetően közigazgatási megközelítésből. Kiindulópontként leszögezendő, hogy a polgári államra jellemző osztott közigazgatási struktúra a XIX. században alakult ki Magyarországon. Az 1848/49-es forradalom és szabadságharc által kimunkált reformvázat a kiegyezés töltötte meg a modern, polgári állam közigazgatásának megfelelő tartalommal.

Érdekességként jegyezzük 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.⁶ Korabeli önkormányzati rendszerünk elválasztotta egymástól a területi és a települési típusú helyi igazgatási egységeket. Előbbieket törvényhatóságoknak, utóbbiakat községeknek nevezték. A korabeli szabályozás nem a ma bevett települési területi klasszifikáció mentén járt el akkor, amikor az ún. törvényhatósági jogú városokat, valamint a fővárost kiemelte a többi település közül és azokat a vármeigyékkel azonos szinten helyezte el.

⁵ A kérdéskör kapcsán hasznos adalékokkal szolgál LADIK Gusztáv, *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai*, Attila Nyomda, Budapest, 1941, valamint MAGYARY Zoltán, *A közigazgatás szerepe a XX. államban. A magyar közigazgatás szervezete működési rendje és jogi rendje*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.

⁶ LŐRINCZ Lajos, *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-Orac, Budapest, 2007, 191.

Az önkormányzatok feladatait elsősorban a törvényhatóságok látták el. Ide tartozott egyrészt a vármegye, másrészt a törvényhatósági jogú város, mely utóbbi – más településektől eltérően - nem állt vármegyei fennhatóság alatt.⁷ Ezeken felül önálló kategóriát képezett még az egyesített székesfőváros, Budapest. A törvényhatóság belső szervezete a következőképpen tagozódott. Legfőbb testületi szerve a törvényhatósági bizottság volt. A törvényhatósági bizottság közgyűlése döntött például a költségvetési kérdésekben és a fontosabb személyi ügyekben. Másik testületi szerve az 1867 után felállított közigazgatási bizottság volt. Ez biztosította a megyei önkormányzati és a fokozatosan terebélyesedő dekoncentrált államigazgatási szervek közötti összhangot. A törvényhatóság első számú tisztségviselője a vármegyékben és a törvényhatósági jogú városokban a főispán, Budapesten a főpolgármester volt, ők látták el a testületek hatáskörébe nem utalt ügyeket. A főispán (főpolgármester) megbízatása a Kormányhoz kötődött, nem a törvényhatóság, hanem a Kormány érdekeit látta el a törvényhatóságok élén. A főispán egyben elnöke volt az önkormányzati bizottságoknak, melyek döntését egyet nem értése esetén felfüggeszthette. A főispán felügyelte az önkormányzatok tevékenységét, közvetlenül intézkedhetett állami döntések végrehajtása érdekében. A törvényhatóság érdekeit képviselő tisztségviselő az alispán volt. A törvényhatóságok nem csupán önkormányzati teendőket láttak el, de részt vettek az állami közigazgatás közvetítésében is.

Az önkormányzatok kisebb egységei a községek [kisközségek, nagyközségek és rendezett tanácsú (1929-től megyei) városok] voltak.⁸ A kis- és nagyközségek a járási igazgatás keretébe tartoztak, felügyeletüket a főszolgabíró látta el, aki egyben első fokú jogkört is gyakorolt, és akit a törvényhatósági bizottság választott meg (tehát a vármegye kültisztviselőjeként működött). A község legfőbb szerve a községi képviselő-testület, első számú tisztségviselője a községi bíró volt. A rendezett tanácsú városok - amelyek a járásokkal azonos jogállással bírtak - legfontosabb szerve a tanács, az önkormányzat első számú tisztségviselője a polgármester volt. Valamennyi települési önkormányzat rendelkezett adminisztratív hivatali szervezettel, községek esetében ezt előljárásnak nevezték, aminek vezetője a jegyző, kisközségek esetén pedig a közösen alkalmazott körjegyző volt. Az előljárásság csekély állami feladatokat látott el, csak egyes ügyekben (pl. kisajátítás, gyámügy) járt el elsőfokú szervként. Községeink a törvényhatóságokhoz hasonlóan mind önkormányzati, mind államigazgatási teendőket elláttak.

Az egyesített székesfőváros, Budapest közigazgatási rendszeréről külön törvények rendelkeztek (előbb az 1872: XXXVI. törvénycikk, majd az 1920: IX. törvénycikk, az 1924: XXVI. törvénycikk, az 1930. évi XVIII. törvénycikk, valamint az 1934. évi XII. törvénycikk) a fővárost érintő szabályozás alapvetően megegyezett a törvényhatósági jogú városokra vonatkozó rendelkezésekkel, de emellett figyelembe

⁷ Legfontosabb szabályait az 1870: XLII. törvénycikk, majd az 1886: XXI. törvénycikk és az 1929. évi XXX. törvénycikk adta meg.

⁸ A rájuk vonatkozó szabályokat előbb az 1871: XVIII. törvénycikk, majd az 1886: XXII. törvénycikk rendezte.

vette a főváros sajátos helyzetét. 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 szétosztva történjen. Ennek érdekében állították fel a fővárosi kerületi igazgatási szerveket, a kerületi választmányokat. A kerületi önkormányzati szervek azonban korlátozott jogkörrel rendelkeztek, általában csak javaslattevési, véleményezési jogkörrel bírtak.

A helyi önkormányzatok az igazgatásban az idő előrehaladtával egyre korlátozottabban vettek részt. Az adóügyi, tanügyi, mezőgazdasági, útügyi stb. igazgatás idővel nem az önkormányzat, hanem a szervezetében mind jobban kiépülő dekoncentrált államigazgatási szervek feladatává vált. Az intézmények egészen a tanácsrendszer bevezetéséig fennmaradtak, a két világháború között azonban lényegesen megnőtt a főispán, valamint a szakigazgatási szervek szerepe. Az önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet kiszélesítését jelentette az I. és II. Világháború között kiteljesedő felosztási jog, amely abban az esetben is megillette a Kormányt, ha az önkormányzat nem csak törvényellenes, hanem az állam érdekeit veszélyeztető magatartást tanúsított.

3.2. A tanácsigazgatás rendszerének főbb jellemzői⁹

1945 után a tanácsrendszer hazai kiépítését az öröklött közigazgatási struktúra éles bírálata előzte meg, mintegy alapot teremtve ezzel az átalakításoknak. Ugyanakkor a fordulat évéig (1948-ig) ez nem jelentette automatikusan a szovjet minta adaptálását. A korábbi polgári államban kialakult közigazgatási rendszert az 1949-ben elfogadott Alkotmány számolta fel, amikor kimondta, hogy valamennyi igazgatási területen (főváros és kerületei, megye, járás, város, városi kerület és község) tanácsokat kell létrehozni.

Bár formailag a tanácsok is rendelkeztek autonómia elemekkel, a demokratikus centralizmusra épülő szocialista állam működési elve a felsőbb szintű népképviseleti szervek döntéseinek feltétlen végrehajtása volt. Miután a hatalommegosztás elve - ami az önkormányzatisággal bíró egységek esetében oly meghatározó tényező nem érvényesülhetett - a tanácsok autonómiája is virtuálissá vált. A demokratikus centralizmus biztosította a felsőbb szinten elhelyezkedő szervek felügyeleti jogát, ami egyúttal a döntések megváltoztatását, megsemmisítését is jelentette. A tanácsigazgatási rendszert megalapozó törvények nyomán - 1950. évi I. törvény a helyi tanácsokról, 1954. évi X. törvény a tanácsokról, valamint 1971. évi I. törvény

⁹ Lásd KOVÁCS Tibor, *A helyi, területi igazgatás szabályozása a felszabadulás óta I. II.*, Állam és Igazgatás 1985/2, 97-108, és 1985/3, 193-209.

a tanácsokról - kialakult az államigazgatás egységes, hierarchizált szervezete, mely szerves kapcsolatban állt a politikai szférával.

Ezt az időszakot egy ún. megye-centrikusság jellemezte, mivel a leadott hatáskörök jelentős részét a megyék olvasztották magukba, ami hamar funkcióhalmozáshoz vezetett. A megyei tanácsok kifelé irányuló funkciói széles spektrumon mozogtak. A hatósági, törvényességi felügyeleti, szakmai felügyeleti, intézményirányítási, pénzügyi ellenőrzési, személyzeti politikai és tervezési funkciók rendkívül tág mozgásteret biztosítottak számukra.¹⁰

A hatalom egységes, osztatlan felfogása, a demokratikus és centralista elemek egyidejű megjelenítése következtében sajátos kettősség érvényesült a tanácsok kapcsán. Nem különült el egymástól a mostani fogalmaink szerinti államigazgatás és önkormányzati igazgatás. Ezzel kapcsolatban a második tanácstörvény tette átláthatóbbá a rendszert. Következésképpen elhatárolta egymástól a tanácsi szervezet különböző ágait, azaz a tanácstestületeket, mint az államhatalom helyi szerveit, a végrehajtó bizottságokat, mint az államigazgatás általános hatáskörű szerveit, és a speciális hatáskörű szakigazgatási szerveket, amelyek kettős alárendeltségben működtek.¹¹

A tanácsigazgatási rendszer tömörszerűsége, az államigazgatás egységességének követelménye nem, vagy legalábbis csak meglehetősen szűk körben tette lehetővé, hogy államigazgatási szervek létezzenek a tanácsok szervezetén kívül. A végrehajtó bizottság ún. szakigazgatási szervei és az ágazatok ún. szakigazgatási intézményei is a tanácsok integráns részét képezték, tovább fokozva ezzel az államigazgatás monolitikus jellegét. Azonban ebben az időben is akadtak kivételek. Ilyenek voltak például a rendészeti és pénzügyi szervek, melyek racionális okokból kifelé a tanácsok szervezetétől elkülönülten működtek. A tanácsi igazgatási rendszer további sajátossága volt, hogy a kisebb lakosú települések nem rendelkeztek önálló tanácstestülettel, magas volt az úgynevezett községi közös tanácsok száma.

A harmadik tanácstörvény (III. Tt.) megalkotása nyomán a tanácsokat olyan totális tömegszervezeteknek tekintették, amelyek egyetlen rendeltetése a pártszervek és a lakosság közötti kapcsolat biztosítása volt. A tanácsokat ugyan államigazgatási és népképviselői - önkormányzati szervekként definiálták, a törvényi szinten megfogalmazott önkormányzati jelleg azonban az adott társadalmi-gazdasági folyamatok miatt továbbra is csak formális lehetett.

A III. Tt-t megelőzően már megindultak azok a tudományos kutatások, melyek homlokterében a megye-település kapcsolatok megerősítése, a települések mozgásterének – tanácsrendszer lehetőségeihez mért - fokozása állt. Ennek eredményei az

¹⁰ AGG Zoltán, *A megyei tanácsoktól a köztársasági megbízottig*. In, Agg Zoltán (szerk.), *A lebegő megye*. Comitatus, Veszprém, 1994, 184.

¹¹ VASS György, *A megye közjogi helyzetének alakulása a királyi vármegyétől a modern területi önkormányzatig (I. rész)*. Magyar Közigazgatás, 2006/6, 22.

1970-es évektől mutatkoztak meg. A tanácsi rendszer demokratizálását jelentette 1971-ben előbb a járások tanácsstületeinek megszüntetése, majd 1983. december 31-én a járási hivatalok felszámolása, ami egyúttal a járásnak, mint állami területi beosztási egységnek a megszűnését jelentette. Ezzel az addigi háromfokozatú tanácsi és igazgatási rendszer kétfokozatúvá vált. A volt járások feladatainak jelentős részét a városok (és bizonyos esetekben a nagyközségek) vették át a városkörnyéki igazgatási rendszer kialakításával egy időben. Ennek célja a települések oldalirányú együttműködésének biztosítása volt. Ehhez illeszkedett a több községet integráló közös tanácsokon belül kialakított előljárási intézménye. A rendszerváltás következtében a fenti megoldásoknak azonban már nem volt lehetőségük előnyök kihasználására.

Összegezve az eddig elmondottakat megállapítható, hogy a tanácsrendszer egy piramisszerűen építkező rendszert eredményezett. A magyar tanácsrendszer a többi népi demokratikus országhoz viszonyítva demokratikusabb volt, mégis a domináns helyzetben levő megyei tanácsok kapcsán vált egyre szembevetőbbé az egész rendszerre jellemző demokrácia deficit. Az utolsó tanács törvény elérte a tanácsrendszer átalakításának legvégső határát, amelyet átlépve már a rendszer alapjait számolta volna fel. Véleményünk szerint ez azt bizonyítja, hogy a rendszerváltással hazánkra nehezedő transzformációs kényszer nem csupán külső elvárás, de reális belső szükséglet is volt.¹²

3.3. A rendszerváltás nyomán létrejött helyi önkormányzati rendszer karaktere¹³

Az 1989-1990-es rendszerváltás nyomán alapjaiban változott meg az ország társadalmi-gazdasági-igazgatási berendezkedése.¹⁴ Az új közigazgatás kiépítése nem csupán következménye, hanem egyszersmind nélkülözhetetlen előfeltétele volt az eredményes átmenetnek.¹⁵ A rendszerváltással megtörtént a civil közigazgatás államigazgatás melletti másik nagy alrendszerének, az önkormányzati igazgatásnak a visszaállítása.¹⁶ A rendszerváltással azonban közigazgatásunk nemcsak megújult, de részben szét is zilálódott. Ennek magyarázatául a történelmi körülmények szol-

¹² Vö. A. GERGELY András, *Területi uralmi folyamatok*. (I. rész) Magyar Közigazgatás, 1990/3, 251.

¹³ A helyi önkormányzatok rendszerváltás utáni történetének első tíz évéről átfogó képet nyújtanak többek között a *Magyar Közigazgatás, 2000/9-10. önkormányzati rendszerrel foglalkozó tematikus számai*, továbbá a VEREBÉLYI Imre (szerk.), *Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai* című, MKI, Budapest, 2000. mű.

¹⁴ A Magyar Köztársaság Alkotmánya 1-2. § (1) bek. Magyarország, köztársaság. A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.

¹⁵ STUMPF István, *A középszintű közigazgatás helye és szerepe*. Magyar Közigazgatás, 2001/2, 65.

¹⁶ KILÉNYI Géza (szerk.), *A Közigazgatási Jog Nagy Kézikönyve*. Complex, Budapest, 2008, 221.

gálnak. A magyar rendszerváltás politikai hangulatában háttérbe szorultak az akkor kevésbé szimpatikus, a leváltandó rendszerben túlsúlyos elemek.¹⁷ Egyre inkább eluralkodott egy olyan nézet, ami szerint az önkormányzat nem része a közigazgatásnak, ráadásul az államigazgatási alrendszerrel szembeni egyedüli demokratikus megoldás, lényegében annak alternatívája.¹⁸ Ez az, amit egyesek inga effektusnak neveznek. A korábbi centralista elemek abszolutizálása óhatatlanul vezetett oda, hogy a rendszerváltást követően az inga ismét túllendült, csak ez alkalommal a másik irányba.¹⁹

Ez a fajta attitűd a korábbi középszintű közigazgatással szembeni bizonytalanságból fakadt. A rendszerváltást megelőző mintegy 100 évben ugyanis mindkét nagy igazgatási modell a települési szintet gyengítette. Sem a dualista-közigazgatás, sem a tanácsrendszer - egyes várostípusok kivételével - nem tekintett a települési szintre érdemi szereplőként, a városi autonómiákban a központi hatalom korlátait látta. Emiatt politikai törekvéssé vált a történeti örökség negatívumaival való szakítás, azaz az államigazgatás helyett az önkormányzatok előtérbe toléása, priorálása, de azon belül is a korábban mindig hangsúlyos középszint helyett a települési szint centrumba helyezése. A politikai rendszerváltást így egy arányaiban eltolódott közigazgatási struktúraváltás kísérte. Emiatt mondjuk azt, hogy a magyar állam-szervezet koordináta rendszerének origójában a helyi önkormányzatok helyezkednek el.

Mindezekről függetlenül leszögezhető, hogy a közigazgatás újjáépítése célzatos alkotmányozó és jogalkotó tevékenység volt, mely a '80-as évek alapos szakmai előkészítésének köszönhetően az utolsó szocialista Országgyűlést és az első demokratikus Parlamentet egyaránt jellemezte. A helyi önkormányzati rendszer alkotmányos alapjait az:

- 1990. évi LXIII. törvény rakta le,
- ezt később a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény,
- a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről szóló 1990. évi LXVII. törvény,
- a köztársasági megbízottak jogállásáról, hivataláról és egyes feladatairól szóló 1990. évi XC. törvény,

¹⁷ VEREBÉLYI Imre, *Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és kormányzásra II.* Magyar Közigazgatás, 2001/8, 457.

¹⁸ BALÁZS István, *Az állam változó szerepkörének hatása a közigazgatási intézményekre.* Magyar Közigazgatás, 1992/5, 261.

¹⁹ VEREBÉLYI Imre (szerk.), *Az önkormányzati rendszer magyarázata.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999, 19.

- valamint a fővárosról és a fővárosi kerületekről szóló 1991. évi XXIV. törvény követte,
- azonban valamennyi közül kiemelkedik a kétharmados politikai többséggel elfogadott helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, az Ötv, amely 2012 végéig átfogó jelleggel rendezi az önkormányzatok kérdését.

A magyar közigazgatási rendszer képében egy olyan európai kontinentális modell jött létre, amely megoldásaiban vegyes, miután tudatosan emelt át, illetve zárt ki igazgatási elemeket az 1990 előtti két nagy közigazgatás-történelmi korszakból, amiket azután több külföldi rendszer megoldásaival ötvöztött. A rendszerváltás következménye a közigazgatásban egy olyan modell lett, melynek középpontjában egy formailag kétszintű, de tartalmilag egyszintű (településcentrikus) és fragmentált önkormányzati alrendszer áll. Mivel a települési önkormányzatok felemelkedésével a korábbi erős megyei szint elvesztette súlyát, ez erőteljes eltolódást idézett elő az önkormányzati alrendszeren belül.²⁰ Ezért mondják azt, hogy a rendszerváltás legnagyobb vesztesei egyértelműen a megyék voltak, melyeknek az átalakulás során a létjogosultságát is megkérdőjelezték. A kiüresedett megyei státusz problémáját az Ötv. 1994. évi módosítása kívánta rendezni. Az 1994. évi LXIII. törvényben (Ötv. novellában) rögzítették, hogy a megyék területi önkormányzatok, amelyek a települési önkormányzatokkal mellérendeltségi viszonyban, közösen alkotják a helyi önkormányzatok rendszerét. Az Ötv. novella a korábbi önálló fővárosi törvényt az önkormányzati törvény részévé tette.

Még ebben az évben, az 1994. évi LXII. törvény lényeges változtatásokat hajtott végre az önkormányzati választási rendszeren. Ezt követően a polgármestereket minden településen közvetlenül választották, bevezették a kompenzációs listát, valamint az egyfordulós rendszert. Az 1994. évi LXIV. törvény nyomán változtak meg a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdései és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjának szabályai.

További fontos, önkormányzatokat is érintő törvények időrendi sorrendben:

- a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény,
- a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának becikkelyezéséről szóló 1997. évi XV. törvény,
- a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény,
- a területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvény,
- a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény,

²⁰ A kérdéssel kapcsolatban lásd pl., VEREBÉLYI Imre, *Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció*. Magyar Közigazgatás 2000/9-10, 521-528. és 577-587.

- valamint a 2004. évi CVII. törvény, amely a többcélú kistérségi társulások szabályanyagát rendezi,
- a 2007. évi LIX. törvény a polgármesterek és a helyi önkormányzati képviselők összeférhetetlenségének megállapítására irányuló eljárással összefüggő törvénymódosításokról,
- valamint a 2010. évi XXVI. törvény, amely a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, Strasbourgban, 1985. október 15-én kelt egyezménynek a helyi közéletben való részvételről szóló kiegészítő jegyzőkönyve kihirdetéséről szól.

4. A helyi önkormányzati rendszert érintő legfontosabb változások 2010 óta

A 2010-es parlamenti választásokon győztes politikai erők minősített politikai többségre tettek szert, ami nem csupán jogalkotó, de alkotmányozó hatalommá tette őket. Ennek köszönhetően több olyan állam- és közigazgatás-szervezési kérdésben is változásra került sor, ami korábban nagyfokú stabilitással bírt. A közjogi szabályok közül több olyan van, ami az önkormányzatok működésének valamely aspektusát érinti.

A jogalkotó a 2010. évi XLVI. törvényben a közterületi parkolás jogi feltételeinek megteremtése érdekében módosította az Ötv-t. A 2010. évi XLVIII. törvény nyomán az 1991. évi XX. ún. hatásköri törvény egyes rendelkezései módosultak. A 2010. évi L. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról, a 2010. évi LVII. törvény a helyi iparüzési adóval kapcsolatos egyes törvények módosításáról, míg a 2010. évi LXVIII. törvény az Ötv. és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény egyes szabályainak módosításáról rendelkezik. A jogalkotó az Alkotmánynak az önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseit ugyancsak módosította.

Mindezekben azonban túlmutat három jogszabály, melyek gyökeres változásokat hoztak/hoznak a magyar önkormányzati rendszerben, és amelyek önkormányzatokat érintő rendelkezéseinek ismertetését a tankönyv későbbi fejezeteiben végezzük el:

- 2012. január 1. óta Magyarországnak új Alkotmánya van. Az Alaptörvény az Államról szóló részben külön nevesíti a helyi önkormányzatokat. A 31-35. cikkekben rögzíti az intézményre vonatkozó legfontosabb szabályokat,
- az önkormányzati joganyag megújítását a jogalkotó nem egy újabb novella útján végezte el, hanem teljesen új törvényt alkotott. 2012. 01. 01. óta fokozatosan lép hatályba az Ötv-t leváltó új önkormányzati törvény, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (későbbiekben Möt.),

- végül utalunk az állami feladatokat újraosztó törvényre, amely az önkormányzatokra átruházott államigazgatási feladatok jelentős részét visszavezeti 2013-tól az államigazgatási alrendszerbe, ott új szintként járásokat intézményesítve. Ez a 2012. évi XCIII. törvény, mely a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szól.

A magyar közigazgatásban 2010 óta zajló átalakítások még nem szolgálnak elégséges tapasztalattal ahhoz, hogy megalapozott szakmai következtetéseket lehessen levonni. A helyi önkormányzati rendszer még nem jutott el a befejezettség állapotába, egyelőre csak a várható pozitívumokra és esetleges hiányosságokra lehet rámutatni.

HASZNOS LINKEK

Helyi önkormányzataink főbb adatait rendszerezett formában tartalmazza a http://www.ksh.hu/teruleti_atlasz oldal, valamint a következő dokumentum: http://www.ksh.hu/docs/hun/hnk/hnk_2011.pdf.

II. FEJEZET

A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS ALAPKÉRDÉSEI A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK EURÓPAI CHARTÁJÁBAN

1. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról általánosságban

Az I. fejezetben már utaltunk arra, hogy a közigazgatás alakulására - és így az annak részét képező helyi igazgatás alakulására - nagy hatással vannak olyan tényezők, mint az adott állam történelme, földrajzi adottságai, kulturális és nemzeti hagyományai stb. Van azonban egy olyan tényező, amit a korábbi felsorolás tudatosan nem tartalmazott. Ez pedig a nemzetközi hatások köre. Az államok ugyanis a nemzetközi jog alanyaiként jogokat szerezhetnek, és kötelezettségeket vállalhatnak, szerződéseket köthetnek, és szervezetekben vehetnek részt, mely szervezetek előírásainak eleget kell tenniük. Habár a helyi igazgatással, értékeinek megőrzésével, valamint azok továbbfejlesztésével több nemzetközi szervezet foglalkozik, közülük kiemelkedik egy: ez az 1949. május 5-én létrehozott Európa Tanács (*Council of Europe, Conseil de L'Europe*), továbbiakban ET, amely egy kormányközi szervezet, és amelynek célkitűzései közé tartozik többek között az európai országok demokratikus értékeinek megőrzése, fejlesztése, valamint terjesztése.²¹ A Tanácsnak jelenleg 47 tagja van. A helyi önkormányzatok azért fontosak az ET munkájában, mert a helyi kormányzáshoz való jog kollektív alapjog. Az ET nem az Európai Unió intézménye, azaz nem tévesztendő össze az Európai Unió Tanácsával.

Az ET struktúrája a nemzetállami intézményekhez igazodik. A tagállamok Kormányainak képviselőiből áll a Miniszteri Bizottság, az ET kizárólagos döntéshozó szerve. Ettől elkülönül a Parlamenti Közgyűlés, amely az ET tanácskozó szerve és a nemzeti parlamentek tagjai alkotják. Végezetül a tagállamok önkormányzatainak képviselőit látja el a kétkamarás Európai Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa, amely ugyancsak tanácsadó szerv.

Az ET által kidolgozott dokumentum a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (*European Charter of Local Self-Government*) továbbiakban Charta. A Charta 1985. október 15-én kelt Strasbourgban, és kétségtelenül a legnagyobb hatású nemzetközi dokumentumok egyike, amely az európai önkormányzati rendszerek fejlődését eddig befolyásolta. A Charta tulajdonképpen egy nemzetközi szerződés, lényegében olyan ismérvek minimumgyűjteménye, amelyek alapján eldönthető, hogy egy adott ország helyi önkormányzati rendszere megfelel-e a szabad és demokratikus, plurális alapon működő önkormányzati rendszer követelményének. A Charta a helyi önkormányzatok autonómiájának különböző elemeit emeli ki és

²¹ Bármely európai ország az Európa Tanács tagjává válhat azzal a feltétellel, hogy elfogadja a jogállamiság elvét és biztosítja a joghatósága alatt élő minden személy számára az emberi jogokat és az alapvető szabadságokat. Hazánk 1990-ben csatlakozott a szervezethez.

vonja védelme alá, ami rávilágít arra, hogy az autonómia nem egy homogén fogalom, hanem számos vetülettel bír. A Charta napjainkban az egyetlen nemzetközi eszköz az európai helyi autonómia védelmére és fejlesztésére, melynek végrehajtását az ET minden szerve ellenőrzi. Hivatalos országvizsgálatokat a tagországok helyi önkormányzatai képviselőiből álló Kongresszus tart és ez a szerv készít belőle jelentést a Miniszterek Bizottsága számára.²² Az ET az európai egyezmények kidolgozása mellett számos más tevékenységet is ellát:

- ajánlásokat fogad el (pl. önkormányzati képviselők etikai kódexe),
- összehasonlító tanulmányokat készít (pl. részletes összehasonlító tanulmány a települési jogkörökről),
- szakmai programokat szervez (pl. Helyi Önkormányzatok Európai Hete),
- valamint szakértői segítséget nyújt (pl. Helyi Önkormányzati Reform Szakértői Központja).

A Charta preambuluma érthető módon kiemelkedő jelentőségűnek tekinti a helyi önkormányzatok államszervezetben betöltött szerepét. Többek között utal arra, hogy a helyi önkormányzatok minden demokratikus rendszer egyik alapintézményét képezik, mivel az állampolgárok közügyekben való részvételének joga legközvetlenebbül helyi szinten gyakorolható. Mindezek miatt a helyi önkormányzás védelme és megerősítése a különböző európai országokban fontos hozzájárulás a demokráciának és a hatalom decentralizálásának elvein alapuló Európa kialakításához. Az országok, a szerződés részes feleiként saját elhatározásuk alapján vállalják a Chartában megfogalmazott kötelezettségeket, illetve azok meghatározott részét. Ennek lényegét a Charta 12. Cikkének első pontja fogalmazza meg, amikor kimondja, hogy: „*Mindegyik Szerződő Fél a Charta első részéből [azaz a 2 és 11 közötti Cikkeiből] magára nézve legalább húsz szakaszt kötelezőnek ismer el...*”, amelyek közül tízet néhány konkrétan meghatározott Cikkből és azok szakaszaiból kell kiválasztania (ezek pontos felsorolása megtalálható a XVII. fejezetben).

Hazánk a kelet-európai országok közül elsőként vállalta a Chartában megfogalmazott elveket, és építette be az Alkotmányba, valamint a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény rendelkezései közé, ami azt jelenti, hogy a Charta rendelkezései már két évvel az 1992-es hivatalos aláírást megelőzően gyakorlati alkalmazást nyertek. Az egyezményt az Országgyűlés az 1997. évi XV. törvénnyel emelte jogszabályaink sorába, de rendelkezéseit már 1994. július 1. napjától kezdődően alkalmazni kellett. A továbbiakban a Charta rendelkezéseit fogjuk ismertetni, kiegészítve azokat szakmai észrevételeinkkel, ugyanakkor ebben a fejezetben nem foglalkozunk a Charta legújabb tendenciákba illesztésével. Ezt a XVII. fejezet tartalmazza, így ott még visszatérünk az egyezményre.

²² RINALDO, Locatelli, *A helyi önkormányzatok 10 éve Magyarországon*. Magyar Közigazgatás, 2000/9, 513-516.

2. Alkotmányos és jogi megalapozás

A Charta 2. Cikke szerint a helyi önkormányzás elvét a belső jogalkotásban, és amennyire lehetséges, az Alkotmányban is el kell ismerni. Számunkra ebből az a fontos megállapítás következik, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó joganyag magas szinten szabályozott. Amennyiben csak a magyar jogi szabályozást vesszük figyelembe, akkor megállapítható, hogy a közigazgatás többi részéhez viszonyítva az önkormányzatokra vonatkozó joganyag részletesen és több szinten szabályozott. A rendszerváltás óta a törvényi szintű szabályozás dominál, ráadásul a Charta képeiben nemzeti normák mellett nemzetközi szerződés is érdemben befolyásolja az alrendszert. Mindezeket túl a helyi önkormányzatokat szabályozó törvény kétharmados (2012. óta új kifejezéssel élve sarkalatos) jogszabály, ezzel utalva a kérdés politikai, jogalkotási jelentőségére. Az alkotmányos rendelkezések ismertetése a következő fejezet témája.

3. A helyi önkormányzás fogalma és terjedelme, a helyi önkormányzat határainak védelme

3.1. A helyi önkormányzás fogalma

A többszintű jogi szabályozásra tekintettel, a helyi önkormányzás fogalmát több jogforrásban is megtalálhatjuk. Egyfelől a Chartában, ami a 3. Cikk első szakaszában – az eltérő közigazgatási, önkormányzati rendszerekre tekintettel - meglehetősen tág keretek között kimondja, hogy: *„a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy - jogszabályi keretek között - a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.”* Továbbá leszögezi, hogy e jogot olyan tanácsok vagy testületek gyakorolják, amelyeknek tagjait egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos szavazással választják, és amelyek nekik felelős végrehajtó szervekkel is rendelkezhetnek.²³ Az erre vonatkozó hazai szabályozást a VI. fejezetben ismertetjük.

A 2012-ig hatályos Alkotmány a 42. §-ban rendezte a helyi önkormányzás fogalmát, amit a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megillető jogként definiált. Az Alkotmány ezen passzusa alapján a helyi önkormányzáshoz való jog egy kollektív alapjognak minősült, aminek lényege: *„a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.”* A

²³ Mindez azt jelenti, hogy a Charta a helyi önkormányzás fogalmát csak a szervezetszerűen működő választott testülethez és neki felelős szervekhez köti. Miután a magyar szabályozás ezen kívül az esetenként tartott népszavazást is önkormányzási formának tekinti, túl megy a Charta rendelkezésein.

2012 óta hatályos Alaptörvény alapvetően keretszabályokat állapít meg. 31. cikkének (1) bekezdése csupán annyit tartalmaz, hogy „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.” Tehát a jogszabály szakít a korábbi megoldással. Tekintettel azonban arra, hogy a 31. cikkének (3) bekezdése szerint „A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg”, ez megfeleltethető a Charta fentebb már taglalt 2. Cikkének, mivel a kérdést az Möt. rendezzi. Ezzel összefüggésben lásd a tankönyv XVII. fejezetét.

Az Ötv. preambuluma kimondta, hogy a helyi önkormányzás a választópolgárok helyi közösségének lehetősége arra, hogy: „közvetlenül illetve választott helyi önkormányzata útján önállóan és demokratikusan intézze a helyi érdekű közügyeit.” Az Möt. is a preambulumban rögzíti, hogy: „az Országgyűlés elismeri és védi a helyi választópolgárok közösségének önkormányzáshoz való jogát”, azonban ezt követően az értelmező rendelkezések között kiemeli, hogy a helyi önkormányzás „a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül. A helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.”²⁴ Tartalmában módosul a jog, miután az új törvény kötelezettségeket is megállapít a választópolgárokra.

A fentiek ellenére az önkormányzás joga nem fogható fel az állammal szembeni (negatív) alapjogként. Ez azonban nem zárja ki azt, hogy az állam bizonyos területeken olyan autonómiát biztosítson az önkormányzatok számára, amellyel azok nemcsak a technikai jellegű feladat ellátásában vehetnek részt.²⁵

3.2. A helyi önkormányzás terjedelme

Amíg a helyi önkormányzás fogalma elsősorban arra helyezte a hangsúlyt, hogy kik azok, akik a jogot gyakorolhatják, addig a helyi önkormányzás terjedelme azokat a kereteket, valamint korlátokat határozza meg, amelyek között a helyi szervek feladataikat gyakorolhatják. Miután ennek részletekbe menő felsorolása lehetetlen, emiatt a Charta absztrakcióval él, és taxatív lista helyett a legfontosabb általános szabályokat adja meg.

Ezek szerint a helyi önkormányzatok alapvető feladatait (lényegében a szerv teendőinek foglalatát) és hatásköreit (azaz a feladatok megvalósításához szükséges jogi eszközöket) az Alkotmánynak (Alaptörvénynek) vagy törvénynek kell rendeznie. A helyi önkormányzatok teljes döntési jogosultsággal rendelkeznek minden olyan ügyben, amely nincs kivonva hatáskörükből és bármely más közigazgatási szerv

²⁴ Möt. preambuluma, 2. § (1) és (2) bek.

²⁵ Lásd FOGARASI József – IVANCSICS Imre – KISS László, *A helyi önkormányzatok*, Unió, 2001, 12.

hatáskörébe sincs utalva. Az ún. szubszidiaritás elvét mondja ki az a szabály, amely szerint a közfeladatokat elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. Az ettől való eltérést legfeljebb a feladat természete, nagysága, hatékonysági és gazdaságossági követelmények indokolhatják. A Charta ehhez a későbbiekben azt is hozzáfűzi, hogy a helyi önkormányzatok hatásköre általában teljes és kizárólagos, azaz ennek elvonását vagy korlátozását csak törvény teheti lehetővé. Végezetül a hatodik szakasz kifejti, hogy lehetőség szerint a tervezési és döntéshozatali eljárások során, megfelelő időben és formában, ki kell kérni minden olyan ügyben a helyi önkormányzatok véleményét, ami őket közvetlenül érinti.

3.3. Az önkormányzati határok védelme

Az előző Cikkhez szorosan kötődik az 5. Cikk, aminek értelmében nem lehet megváltoztatni a helyi önkormányzatok határait az érintett közösségekkel való előzetes konzultáció, vagy ahol ezt törvény lehetővé teszi, esetleges helyi népszavazás nélkül. A rendelkezés egyértelmű és logikus, amennyiben visszagondolunk arra, hogy az önkormányzatok ezen fajtája a testületi alapúaktól eltérően területi alapú.

A védelem megilleti mind a települési típusba tartozó, mind a területi típusú önkormányzatokat. A Charta ezen Cikkéből folyó hazai szabályokat a tankönyv későbbi, területszervezéssel kapcsolatos részében ismertetjük.

4. A helyi önkormányzatok igazgatási szervezete, valamint a helyi feladatok gyakorlásának feltételei a Charta szerint

4.1. Az igazgatási szervezet

A Charta 6. Cikke kimondja, hogy a helyi önkormányzatok a helyi szükségletekhez való alkalmazkodás és a hatékonyabb igazgatás érdekében maguk határozhatják meg belső igazgatási felépítésüket. Ezzel összhangban Alaptörvény is rögzíti, hogy a helyi önkormányzat a törvény keretei között meghatározza szervezeti és működési rendjét.²⁶ A vonatkozó rendelkezés több szempontból is fontos:

- egyrészt tekintettel van arra, hogy a különböző önkormányzatoknak egészen eltérő kihívásokkal kell szembenéznük, emiatt pedig szervezetükben eltérések adódhatnak. Gondoljunk csak bele, hogy micsoda különbségek adódhatnak egy 300 fős község, egy megyei jogú város, és egy megye által ellátandó feladatok között. Nyilvánvaló, hogy nem lehet mindegyik esetben ugyanazt a szervezeti sémát és munkastílust alkalmazni,

²⁶ Alaptörvény 32. cikk (1) bek. d) pont.

- másfelől a változó igények, helyi szükségletek, hatékonysági megfontolások miatt a szervezet időközben is módosulhat, amit eleve megnehezítene az, hogyha a jogi szabályozás nem biztosítana az autonómiák számára mozgásteret. Utóbbira szolgálhat jó példaként a városi rang megszerzése, esetleg közös önkormányzati hivatal létrehozása/megszüntetése.

A fentiekre tekintettel választotta tehát a jogalkotó azt a megoldást, hogy az Ötv. és az Möt. szabályainak kimunkálása során elsősorban keretszabályokat alkot, amiket a helyi önkormányzatok saját viszonyaik ismeretében tölthetnek meg tartalommal. Az új rendelkezések bizonyos körben ugyanakkor korlátozzák a szabad szervezetalakítást (önkormányzati közös hivatal létrehozásának, illetve társulás létrehozásának kötelezettsége).

Azonban a tökéletesen kidolgozott szervezet sem ér semmit, ha nincs megfelelő személyzet. Emiatt mondja azt a Charta, hogy a helyi önkormányzatoknál az alkalmazási feltételeknek olyanoknak kell lenniük, hogy lehetővé tegyék magasan képzett személyi állománynak a teljesítmény és a szakértelem alapján történő alkalmazását. E célból megfelelő képzési lehetőségeket, díjazást és előléptetési rendszert kell kialakítani. Miután ez a kérdés a közigazgatás személyi állományához kapcsolódik, emiatt a szabályok érthető módon nem az Möt. -ben lettek elhelyezve, hanem a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvényben (Kttv.). A kérdéshez kötődő részletszabályok bemutatására a tankönyv későbbi fejezeteiben kerítünk sort. A 6. Cikk tehát a helyi önkormányzatok adminisztratív kapacitásának kialakítására és fenntartására irányul.

4.2. A helyi feladatok gyakorlásának feltételei

A fentiekhez szorosan kötődik a Charta 7. Cikke, ami azonban már nem a helyi igazgatás szervezetével és hivatali személyzetével, hanem az önkormányzat választott tagjaival, a képviselőkkel kapcsolatos. Ennek megfelelően a Charta ezen cikke logikailag akár meg is előzhetné a szervezetre vonatkozót, miután a közvetett módon történő demokratikus hatalomgyakorlás néhány garanciális előfeltételét teremti meg. A Charta alábbi három szakasza lényegében a képviselőként történő eredményes működés három nagy területét igyekszik biztosítani. A szervezetit, a pénzügyit, valamint a személyit:

- az első szakasz a képviselők feladatainak ellátásához szükséges adminisztratív-hivatali háttérre vonatkozik. Ez alapján a választott helyi képviselők hivatali körülményeinek biztosítása kell feladataik szabad gyakorlását,
- mindezt a második szakasz azzal egészíti ki, hogy a választott helyi képviselők jogosultak a hivataluk gyakorlása közben felmerült kiadásoknak megfelelő anyagi ellenszolgáltatásra, és ahol ez felmerülhet, a jövedelemkiesés és az elvégzett munka megtérítésére, valamint megfelelő

szociális juttatásokra. A második szakasz tehát a pénzügyi garanciát rendezi,

- végül a feladatok eredményes gyakorlásának személyi feltételeként a 7. Cikket az a szabály zárja, ami kiemeli, hogy olyan tisztségeket vagy tevékenységeket, amelyek összeférhetetlenek a választott helyi tisztség viselésével, törvénynek vagy alapvető jogelvnek kell meghatározni. A Charta ezzel az utolsó szakasszal a képviselői összeférhetetlenség szabályainak alapozását végezte el, amit a tankönyvnek a képviselőkkel kapcsolatos későbbi, VII. fejezetében ismertettünk.

5. A helyi önkormányzatok tevékenységének államigazgatási felügyelete (kontrollja)²⁷

A Charta 8. Cikke alatt szabályozott államigazgatási felügyelet (*administrative supervision*) a jogállamoknak abból az esszenciális igényéből fakad, hogy szerveik, így a helyi önkormányzatok is a jogszabályok megtartásával, azaz törvényesen működjenek. Emiatt azonban a vonatkozó Cikk szabályozási logikája eltér a többitől. Ugyanis amíg az ezt megelőző, valamint ezt követő Cikk minden esetben a helyi önkormányzatot jelölik meg valamely jogosultság alanyaként, addig ennek a helyi önkormányzat csak passzív szereplője lesz. A felügyeletet ugyanis a címből kikövetkeztethető módon az állam valamely más szerve(i) jogosult(ak) gyakorolni. A helyi önkormányzatok tehát ennek a jognak nem alanyai, hanem tárgyai lesznek és a vonatkozó 8. Cikk a jogaik védelmét garantálja.

A rendelkezés leszögezi, hogy az állam a helyi önkormányzatok fölött államigazgatási felügyeletet gyakorol, amit csak az Alkotmányban vagy törvényben meghatározott esetekben és eljárás szerint tehet meg. Eszerint a felügyelet elsősorban törvényességi alapú, vagyis az alkotmányos elvekkel való összhang vizsgálatára irányul, de a Charta szerint nem kizárt a célszerűségi felügyelet sem. A Cikk garanciális előírással, az arányosság elvének deklarálásával zárul, amikor kimondja, hogy a felügyeletet olyan módon kell gyakorolni, hogy az esetleges beavatkozás mindig arányban legyen a védeni szándékozott érdekek fontosságával. A Charta az eszközök kapcsán útmutatást nem ad, ami azt jelenti, hogy a részes államok maguk dönthetik el milyen eszközökkel ruházzák fel a kontrollt gyakorló szervet.

Célját tekintve elmondható, hogy a törvényességi kontroll az önkormányzati autonómia és a törvényes működés közötti egyensúly fenntartására irányul. Ugyanakkor az intézmény gyökeresen eltérő megoldásokat is magában foglalhat. Egészen

²⁷ A törvényességi kontroll intézményének részletes bemutatását adja ÁRVA Zsuzsanna, *Generatio Regenerationis. Ünnepi tanulmányok a debreceni jogi kar újraalapításának 15. évfordulójára*, Debrecen University Press, Debrecen, 2011, 9-21, valamint SZABÓ Lajos, *A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének tapasztalatai*. In: SZIGETI Ernő (szerk.), *Az önkormányzati közigazgatás az EU-csatlakozás tükrében*, MKI, Budapest, 2004, 167.

más eredményre vezet ugyanis az, ha a kontrollt az állam látja el, és megint másra, ha a közigazgatás valósítja meg. Előbbi eset azt jelenti, hogy a helyi önkormányzatok nem az állam részei, míg az utóbbi megközelítés azt jelenti, hogy nem a közigazgatás részei. Az eltérő kiindulási alap eltérő eredményekre vezet. Emiatt van az, hogy a törvényességi kontroll rendszere Európában meglehetősen differenciált. A különbségek ellenére azonban leszögezhető, hogy a kontroll egy olyan *ex post* hatáskör, ami szükség esetén lehetővé teszi, hogy jogilag meghatározott eszközökkel az önkormányzati működést az erre feljogosított állami szerv az arányosság követelményének megtartása mellett befolyásolja.

A jelen pont alá tartozó hazai intézményt (törvényességi felügyeletet) a tankönyv XVI. fejezete taglalja. A törvényességi felügyeletre vonatkozó alapvető előírásokat az Alaptörvény 34. cikkének (4) bekezdése rendezi, amikor rögzíti, hogy: „A Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.” A részletszabályokat az Möt. 132-142. §-i, valamint a 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet adják meg. A változás lényegében a Chartával ugyanúgy összhangba hozható, mint a korábbi szabályok.

6. A helyi önkormányzatok pénzügyi forrásai

A Charta láthatóan nagy figyelmet szentel a helyi önkormányzatok pénzügyeinek. Erre utal az is, hogy valamennyi Cikk közül ez az, ami a legtöbb szakaszt tartalmazza. A vonatkozó nyolc szakasz közül hét az önkormányzatok pénzügyeinek és a központi költségvetésnek a viszonyát igyekszik meghatározni, míg az utolsó szakasz az önkormányzatok nemzeti tőkepiacon való részvételének lehetőségét teremti meg. Tekintettel arra, hogy a tankönyv későbbi, XVIII. fejezete részletekbe menően ismerteti az önkormányzatok gazdálkodását, pénzügyeik gyakorlati oldalát, az átfedések kiküszöbölése érdekében ezen a helyen csak a Charta keretszabályainak ismertetésére szorítkozunk.

A 9. Cikk első szakasz kimondja, hogy a helyi önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül jogosultak megfelelő saját pénzügyi forrásokra. A pénzügyi forrásokhoz való hozzájutás azonban önmagában kevés, ezért a források fölötti rendelkezés jogát is megadja a Charta és rögzíti, hogy az önkormányzatok a forrásokkal a hatáskörük keretein belül szabadon rendelkeznek. A második szakasz nagyon fontos kitételt rögzít akkor, amikor utal az arányosság követelményére. A helyi önkormányzat pénzügyi forrásainak ugyanis az Alkotmányban (Alaptörvényben) és jogszabályokban meghatározott feladataikkal arányban kell állnia, hiszen ennek hiányában az önkormányzatok rossz esetben teljes mértékben eladósodhatnak, esetleg összeroppannának a kötelezettségeik terhe alatt. Ehhez kapcsolódik a hatodik szakasz szabálya is, ami kiemeli, hogy a források rájuk eső részének meghatározása során megfelelő formában ki kell kérni a helyi önkormányzatok véleményét.

A 9. Cikk harmadik szakasza a pénzügyi források pontosítása érdekében rögzíti, hogy a források legalább egy részét olyan helyi adóknak és díjbevételeknek kell kitenniük, amelyek mértékének meghatározására - jogszabályi keretek között - e szervezeteknek van hatáskörük. Mindehhez a negyedik szakasz még azt teszi hozzá, hogy azon pénzügyi rendszerek, amelyek a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásai alapulnak, legyenek eléggé sokrétűek és rugalmasak ahhoz, hogy lehetővé tegyék - amennyiben ez a gyakorlatban lehetséges - a feladatok megvalósításához szükséges költségek tényleges alakulásával való lépéstartást.

Tekintettel azonban arra, hogy az önkormányzatok viszonyaiban is bekövetkezhetnek előre nem látható negatív események, emiatt a pénzügyileg gyengébb helyi önkormányzatok védelme szükségessé teszi olyan pénzügyi kiegyenlítési mechanizmusok, illetőleg ezekkel egyenértékű intézkedések intézményesítését, amelyek célja a számításba jövő pénzügyi források egyenlőtlen elosztása, valamint a teljesítendő pénzügyi terhek által okozott hatások korrekciója, mondja ki a hatodik szakasz. Ez azonban - ahogy arra a hetedik szakasz is utal - nem jelentheti azt, hogy a helyi önkormányzatoknak juttatott támogatást valamilyen meghatározott feladat finanszírozásához kötik. Az ötödik szakasz ehhez még annyit tesz hozzá kiegészítésként, hogy a támogatással kapcsolatos eljárások, intézkedések ugyanakkor nem csökkenthetik a helyi önkormányzatoknak a saját feladatkörüket illető döntési szabadságát.

Végezetül az utolsó szakaszban a Charta kiemeli, hogy az önkormányzatok nem csupán az állami költségvetésből részesülhetnek, de a beruházási célú hitelfelvétel érdekében - a jogszabályi kereteken belül - jogosultak a nemzeti tőkepiacon megjelenni. Egyszerű példái lehetnek ennek a bankhitelek, illetve a kötvénykibocsátás. Ebben a körben ugyancsak változásra került sor, miután az Alaptörvény nyomán immár korlátozás alá esik az önkormányzatok hitelfelvele (a maximális mérték kijelölése, valamint Kormány-jóváhagyás intézménye miatt).

7. Az egyesülési jog és a helyi önkormányzás jogi védelme

7.1. Az egyesülési jog szabályai a Chartában

A Charta első fejezetének utolsó előtti cikke az önkormányzatok horizontális együttműködésének lehetőségét teremti meg az egyesüléshez való jog deklarálásával. Ez a korábbi és jelenlegi magyar szabályozásban egyaránt visszaköszön. Az Alaptörvény szerint „*a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdekvépviseleti szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek.*”²⁸ Ez a szabályozás majdnem szó szerint megegyezik az Ötv. idevágó ren-

²⁸ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés k) pont.

delkezésével. A felsorolás jól példázza, hogy az együttműködésnek számos szintje és formája lehet. Az Alaptörvény ezen a korábbiakhoz képest annyiban árnyal, hogy bevezeti a kötelező társulás lehetőségét, amit azonban nem részletez és ezt az Möt. sem fejti ki.

Kétségtelen, hogy az együttműködések között kiemelkedő a társulások szerepe. Ezért említi első helyen ezt a formát a Charta, amikor kimondja, hogy a helyi önkormányzatok jogosultak arra, hogy hatáskörük gyakorlása körében közös érdekeltsgű feladatok megoldása érdekében együttműködjenek, és törvényi keretek között más helyi önkormányzatokkal társulást hozzanak létre. A társulások hazai szabályait a XIII. fejezetben részletesen ismertetjük, itt csak annyit rögzítünk, hogy ilyen együttműködés lehet az Möt. alapján például a társult képviselő testület létrehozása.

Az önkormányzatok közötti együttműködésnek azonban nem csak ez a formája ismeretes. A feladatok és szolgáltatások, a lakosság irányába biztosított teendők ellátását szolgáló közjogilag intézményesített együttműködések, a társulások mellett legalább ennyire jelentősek a stratégiai megfontolásokból létrehozott, és jellemzően nagyobb taglétszámmal működő nemzeti és nemzetközi érdekszövetségek. A megfelelő érdekérvényesítés biztosítása végett a Charta nem vonja meg a lehetőséget a helyi önkormányzatoktól, hogy közös céljaik védelmére és előmozdítására alakult szövetségnek, illetve a helyi önkormányzatok nemzetközi szövetségének tagjai legyenek. Ilyen például hazánkban a Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége (MÖOSZ), a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ), illetve nemzetközi téren többek között a Régiók Bizottsága, vagy a Közép- és Kelet-Európai Országok Helyi Önkormányzatainak Hálózata.

Tulajdonképpen az első két szakaszba nem sorolható együttműködések intézményesítése érdekében tartalmaz a Cikk egy harmadik szakaszt, ami a más államokban működő önkormányzatokkal való együttműködést teszi lehetővé, megteremtve ezzel a határon átnyúló, de érdekvédelmi célokat mellőző kapcsolatok kialakításának lehetőségét. Ilyen lehet például egy testvérmegyei kapcsolat (lásd Hajdú-Bihar megye és a Lublini vajdaság kapcsolatát), vagy Eurorégiós kapcsolat (ilyen pl. a Hajdú-Bihar – Bihar Eurorégió).²⁹

7.2. A jogi védelem (jogorvoslat) szabályai

A Charta első fejezetének utolsó, 11. Cikke lényegében a korábbi tíz Cikk érvényesülését hivatott biztosítani. A fentebb ismertetett önkormányzati jogosultságoknak ugyanis semmilyen értelme nem volna, amennyiben azok figyelmen kívül hagyása, megsértése, avagy korlátozása következmények nélkül maradna. Erre tekintettel

²⁹ Ezzel kapcsolatban lásd Önkormányzati Kisokos 2010, 53, továbbá HERVAI SZABÓ Gyöngyvér, *Önkormányzatok az Európai Unió érdekérvényesítési rendszerében*, Alto Nyomda Kft., Székesfehérvár, 2005.

hangsúlyozza a Charta, hogy a helyi önkormányzatok jogosultak jogorvoslatot igénybe venni hatáskörük szabad gyakorlása és az önkormányzás olyan elveinek tiszteletben tartása érdekében, amelyet az Alkotmány (Alaptörvény) vagy belső törvényhozás szentesít.

Az önkormányzati autonómia elemeinek sérülése esetén tehát a helyi önkormányzatok egy másik hatalmi ágba tartozó szervhez, a bírósághoz fordulhatnak jogaik védelme érdekében. A magyar közjogi szabályozás vonatkozó rendelkezéseit lásd a következő fejezetben.

8. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának kiegészítő jegyzőkönyve

A Charta fenti rendelkezései nem képeznek lezárt rendszert, a jogfejlődés időről-időre szükségessé teszi a már elért eredmények felülvizsgálatát, esetenként újabb elemekkel való kiegészítését. Hazánkban 2010-ben került sor annak a jegyzőkönyvnek a jogszabályba foglalására, melynek célja a Charta bővítése volt a helyi ügyekben való részvétel jogát erősítendő. A 2010. évi XXVI. törvény ennek megfelelően a helyi közéletben való részvétel kapcsán fogalmaz meg új elemeket.

A jegyzőkönyv szükségességét két körülmény támasztotta alá. Egyfelől az a tény, hogy a jog egyike azon alapelveknek, amelyeket az Európa Tanács valamennyi tagállama elfogad, másrésztől a tagállamokban végbement fejlődés megmutatta, hogy az alapelv kiemelkedő fontosságú a helyi önkormányzatok működése szempontjából. A szabályozást vizsgálva megállapítható, hogy az ET célja a helyi önkormányzathoz való jog, mint kollektív jog körében el nem helyezhető tevékenységek támogatása volt, ezeken keresztül pedig magának a Charta 3. Cikkében foglalt jognak az erősítése individuális megoldások útján.

A kiegészítő jegyzőkönyv nemzetközi fejlődési trendekbe illeszkedése kapcsán részletes megállapításokkal szolgál a XVII. fejezet. Az 1. Cikk a jog gyakorlóját határozza meg. Ezek alapján főszabály szerint mindenki számára biztosított a jog gyakorlása, amit törvénybe kell foglalni. Tekintettel azonban arra, hogy ez a fajta megközelítés bizonyos esetekben életszerűtlen, meghatározott körben lehetőség van a személyi kör korlátozására. Később, ugyanebben a Cikkben azt találjuk, hogy: *„a helyi ügyekben való részvétel jogának gyakorlására vonatkozó bármely alaki követelményeket, feltételeket és korlátozásokat törvény rendeli el és azok meg kell, hogy feleljenek a tagállam nemzetközi jogi kötelezettségeinek.”* A rendelkezés értelmében ebben a körben csak olyan korlátozások jöhetnek szóba, amelyek annak a biztosításához szükségesek, hogy a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörei etikus gyakorlása és átláthatósága ne kerüljön veszélybe. Minden egyéb alaki követelmény, feltétel és korlátozás kizárólag a hatékony politikai demokrácia működése, avagy a közbiztonság fenntartása alapján állhat fenn.

A jog a rendelkezés értelmében célra rendelt, kizárólag a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörei gyakorlásának meghatározására és befolyásolására irányul-

hat. A jegyzőkönyv kifejezetten utal ebben a körben az önkormányzati választásokon való (aktív, illetve passzív) részvétel lehetőségére, amit elsősorban a tagállam állampolgárai számára tesz lehetővé.

A 2. Cikk a részvétel biztosítása érdekében tehető intézkedésekkel foglalkozik. Azon túl, hogy általánosságban rögzíti az intézkedések megtételét, konkrét iránymutatásokkal szolgál. Ezek szerint ilyenként értelmezhetőek a konzultációs eljárások, a helyi népszavazások és népi kezdeményezések, a helyi önkormányzatok kezelésében lévő hivatalos dokumentumokhoz való hozzáféréssel összefüggő, továbbá a panaszok és javaslatok kezelésére és megválaszolására vonatkozó eljárások, valamint az informatikai és a kommunikációs technológiák használatának ösztönzése.

HASZNOS LINKEK

Az Európa Tanácsról lásd részletesebben: <http://www.coe.int/>

III. FEJEZET

A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS ALKOTMÁNYOS KERETEI, SZERVEZETI RENDSZERE, AZ ÖNKORMÁNYZATOK TÍPUSAI MAGYARORSZÁGON

1. A helyi önkormányzatok helye az Alaptörvényben

A helyi önkormányzatok a rendszerváltás utáni alkotmányos alapjait a korábbi alkotmány 1989-ben történt novelláris módosítását követően az 1990. évi LXIII. tv. rakta le, amely egy új IX. fejezetként illesztette be a helyi önkormányzatokat az 1949-es alkotmány szövegébe. Ez a fejezet ezután csak igen kevés számú módosításon esett át. A helyi önkormányzatok alkotmányos megalapozását az alkotmány módosításán kívül több más törvény végezte el. Ezek között említendő ebből az időszakból elsősorban a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény [a továbbiakban: Ötv.], a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők ellátásáról szóló 1990. évi LXIV. tv., vagy a nemrég hatályon kívül helyezett helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. tv., valamint a köztársasági megbízottak jogállásáról, hivataláról és egyes feladatairól szóló 1990. évi XC. tv., illetve a fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatokról szóló 1991. évi XXIV. tv.

A rendszerváltás óta eltelt 20 évben a korábbi alkotmányban foglalt fejezet lényeges változáson tehát nem esett át. Érintette a szabályozást azonban 1994. LXI. tv., amely az Ötv. novelláris módosításával összhangban megváltoztatta a képviselő-testületnek az alkotmányban foglalt szabályait, így meghatározta a képviselő-testület, illetve a polgármester megbízatása lejártának az idejét, valamint beiktatta a feloszlással kapcsolatos szabályokat.

A 2012. január 1-én hatályba lépett Alaptörvény koncepciója sok tekintetben gyökeres fordulatot hozott az helyi önkormányzatok szabályozásában, míg más téren megőrizte a korábbi alapokat. Az Alaptörvény alapján született koncepció mindenekelőtt szakítani kívánt az eddigi fragmentált önkormányzati szabályozással és a legtöbb helyi önkormányzattal kapcsolatos szabályt az új Magyarország helyi önkormányzatairól szóló sarkalatos törvénybe foglalta. Emellett a korábbi alkotmányhoz képest az Alaptörvény helyi önkormányzatokról szóló fejezete már nem tartalmazza az ország területi beosztását. Ezen szabályokat most már részben az Alaptörvény F) cikke tartalmazza, részben a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló sarkalatos törvényben [a továbbiakban: Möt.] találhatjuk meg.

2. A helyi önkormányzatok hatalommegosztásban elfoglalt helyzete

Kiemelendő, hogy a jelenlegi jogi szabályozás a helyi önkormányzatoknak az Alaptörvény, csakúgy mint a korábbi alkotmány egy külön fejezetet szentel, amely azért lényeges, hiszen ezáltal is megerősíti az államigazgatási szervektől való kü-

lönállásukat és mintegy önálló hatalmi ággá emeli azokat. Különösen élesen jelentkezik mindez a Kormánnyal kapcsolatban, amelyet az Alaptörvény szintén külön fejezetben szabályoz. A klasszikus Montesquieu-i hatalommegosztási koncepció ugyan csak három hatalmi ágat ismer el, azonban a modern korszakban mindez már alig alkalmazható. A helyi önkormányzatok az államhatalom decentralizálásának elvén alakultak ki, és a jelenkori közjogi irodalomban több olyan tényező is van, amely esetében felmerül a hatalmi tényezőként való elismerés kérdése. Ilyen a helyi önkormányzatok státusza, azaz az államigazgatástól való különállásuk, amelyet tovább erősít a helyi önkormányzatok autonómiája. Ugyanakkor nem szabad elfeledkeznünk arról sem, hogy a közigazgatásnak az államigazgatás mellett a helyi önkormányzatok is részei.

Ma a helyi önkormányzatok a közigazgatásnak államigazgatási alrendszere mellett a másik alappillére, a szűkebb értelemben vett közigazgatási intézményrendszer, ezáltal az állami szervezetrendszer, illetve a végrehajtó hatalom része.

Az Alkotmánybíróság álláspontját néhány önkormányzati vonatkozású határozatából ismerhetjük meg. Ilyen például a polgármesteri és az országgyűlési képviselői tisztség összeférhetlenségével kapcsolatban hozott azon döntés is, amelyben a főkérdés mellett a testület tett néhány megállapítást a hatalommegosztás elvére vonatkozóan is. Előjáróban érdemes leszögezni, hogy bár a hatalommegosztás az egyik legfontosabb államszervezeti alapelv, ennek tételes jogi kimondása a korábbi magyar alkotmányban még nem történt meg és ebből önmagában az összeférhetlenség egyes esetei sem vezethetők le közvetlenül. Azt azonban leszögezte a testület, hogy „az Alkotmány azzal, hogy IX. fejezetében oly módon szabályozza a helyi önkormányzatok jogállását, hogy az önkormányzati autonómiát alkotmányos védelemben részesíti a Kormánnyal és az államigazgatási szervekkel szemben, kiemeli a helyi önkormányzatot az államigazgatás hierarchikus szervezetrendszeréből, elválasztja az önkormányzatokat az államigazgatás szervezetétől. A helyi önkormányzást nem tekinti az államigazgatás részének, kizárja azt, hogy a Kormány a [korábbi alkotmány] 40. §-ban meghatározott jogait a helyi önkormányzatok irányába gyakorolja. A helyi önkormányzatok és az államigazgatás elválasztása tükröződik a polgármester jogállásának alkotmányi szabályozásában is.”³⁰

Mindehhez annyit érdemes hozzáfűzni, hogy a 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény C) cikkében *expressis verbis* is kimondásra került, hogy a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.

3. A helyi önkormányzathoz való jog

Az Alaptörvény alapján a helyi önkormányzatok két alapvető rendeltetése a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása. A helyi önkormányzathoz

³⁰ 55/1994. (XI. 10.) AB határozat.

való jogot immáron nem az Alaptörvény, hanem a Mötvt tartalmazza. Ennek alapján a helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül. Ez az a jog, amely a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot. A helyi önkormányzás joga a települések (azaz a települési önkormányzatok) és a megyék (azaz a területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg.

Ez a jog az Alaptörvény 31. cikke értelmezésével a választópolgárok továbbra is két módon gyakorolják: az általuk választott képviselő-testület útján, illetve helyi népszavazással. Mindebből következően a hatalom gyakorlásának itt is két megnyilvánulási formájával találkozhatunk, ami a közvetett és a közvetlen demokrácia gyakorlását jelenti. Ezek közül általánosságban elsődlegesnek a képviseleti tekinthető azzal, hogy a népszavazás egy kivételes intézmény, amely mint ilyen, kivételességében megelőzi a képviseleti demokráciát.

Az Alaptörvény azonban bár deklarálja a helyi önkormányzatok által ellátott feladat- és hatásköröket, ezek védelmét csupán a Mötvt. határozza meg annak kimondásával, hogy a feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírósi és bírósági védelemben részesül.

A helyi önkormányzatok ezen jogai továbbra is egyenlőek, azonban a kötelezettségei eltérőek lehetnek. Az egyenlőség elvének érvényesítése nem akadályozza a jogalkotót a szabadságában például a szervezeti keretek kialakításában vagy a feladat- és hatáskörök kialakításában. Az Alkotmánybíróság a kérdéskört több eset kapcsán is vizsgálta, így értelmezte a megyei, valamint a megyei jogú városi és a fővárosi önkormányzatok eltérő vonásait, továbbá a feladatokkal arányos finanszírozási rendszert. A feladat- és hatáskörök részletes ismertetését a tankönyv V. fejezete végzi el.

Az önkormányzati jogok védelmét a jogi szabályozás korábban is az Alkotmánybíróság hatáskörébe utalta, amelyről azonban a testület már korábban is megállapította, hogy ez nem hatásköri szabály, hanem csupán jogi lehetőség. Konkrét eljárási mód ugyanis akkor keletkezik, ha az Alkotmánybíróságnak a jogalkotó konkrét hatáskört is megállapít, ezért a helyi önkormányzatok ezen szabályra alapítottan nem fordulhatnak közvetlenül az alkotmányos testülethez.

A helyi önkormányzáshoz való jog keretei és jogellenes korlátozásának egyes esetei az Alkotmánybíróság esetjogából következethetők. Az Alkotmány alapján a helyi önkormányzás jogának megnyilvánulási formája a népszavazás megtartása, így a választópolgárok ezen jogának bárminemű korlátozása a helyi önkormányzáshoz való jog sérelmét jelenti. Ilyen korlátozást jelent például, ha a helyi önkormányzat a helyi népszavazásról szóló rendeletében az érvényességnek, illetve az eredményességének a törvényben foglaltaknál szigorúbb szabályait állapítja meg.

Az egyik korábbi ügyben Kémes Község önkormányzata rendeletében akként rendelkezett, hogy a helyi népszavazás akkor érvényes és eredményes, ha a választópolgárok több mint a fele érvényesen szavazott és az érvényesen szavazóknak több mint a 75%-a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott. Az ügy háttérében egy területszervezési döntés állt, ugyanis Kémes községtől Szaporca község külön kívánt válni a korábbi településegységet megszüntetve, ezért helyi népszavazást kellett tartani. Az így megtartott népszavazáson az érvényesen szavazók 69%-a az egyesítés megszüntetése mellett foglalt állást, ami a választópolgárok 53%-át jelentette. Ez az arány azonban a helyi rendelet értelmében nem volt elégséges ahhoz, hogy a helyi népszavazás érvényes és eredményes legyen. Az Alkotmánybíróság döntésében viszont kimondta, hogy a település túlterjeszkedett a jogalkotási törvényben adott felhatalmazáson. Ám az alkotmányos testület az arra irányuló indítványt már visszautasította, hogy a helyi népszavazás eredményét állapítsa meg, hiszen erre az alkotmánybíróságról szóló törvény nem ad felhatalmazást.³¹

Szintén területszervezési ügyben tartott helyi népszavazást Inárcs község, ahol a választópolgárok területrészt átadása ügyében kellett döntenie. Itt a képviselő-testület egészen szélsőséges módon szabályozta a helyi népszavazás intézményét. Egyrészt megemelte az önkormányzati törvényben megállapított érvényességi és eredményességi küszöböt, amikor azt a szabályt állapította meg, hogy akkor érvényes és eredményes a népszavazás, ha a választópolgárok több mint 80%-a érvényesen szavaz és a szavazók több mint 90%-a azonos szavazatot ad le. Másrészt a szavazás időtartamára is abszurd módon rövid intervallumot hagyott azzal, hogy szavazni csak reggel 8 és 10 óra között lehet. Az ezen feltételek szerint lefolytatott népszavazás szinte magától értetődően érvénytelen és eredménytelen volt, így a jogszabálysértő lebonyolítás miatt szintén az Alkotmánybírósághoz fordultak.³²

A helyi önkormányzathoz való jog súlyos sérelme jelentkezhet a képviselő-testület működési körében is. Így ilyennek tekinthető volt az is, amikor az egyik önkormányzat mintegy felújította SzMSz-ében a széksértés intézményét vagy például az is, ha a képviselő-testület nem működik, illetve ha azt tartósan mellőzik vagy a működőképességének a helyreállítására nincsen esély. Ebben az esetben ugyanis nem tud érvényesülni a választópolgárok az a joga, hogy a helyi önkormányzathoz való jogot a választott testületeiken keresztül gyakorolják. Ez a jogsértés egyébként alapot adhat a képviselő-testület feloszlására is.

Széksértésről akkor beszélünk, ha valamely képviselő sérti magatartásával a tanácskozást vagy ha valamely képviselő-társát sértő kifejezéssel illeti. Baja város ezen jogtörténeti hagyományokkal rendelkező jogintézményt újította fel, akkor amikor 500-tól 3000 Ft-ig terjedő bírsággal rendelte sújtani azt a képviselőt, aki ilyen cselekményt követ el, és a bántó kijelentését nem vonja vissza rögtön, vagy „nem követi meg” a testületet. Addig pedig, amíg a bírságot nem fizeti meg, a kép-

³¹ 61/1991. (XI. 19.) AB határozat.

³² 41/1992. (VII. 16.) AB határozat.

viselő nem vehet részt a testület munkájában. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban is megállapította, hogy a képviselő-testületnek nincsen joga arra, hogy SzMSz-ében a képviselő részvételét korlátozó előírásokat alkosson, hiszen ezzel a helyi önkormányzathoz való jog sérül.³³

4. A helyi önkormányzatok fogalma

A magyar jogalkotó nem alkotta meg a helyi önkormányzatok fogalmát, amelyre ezért a tudományos irodalom a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 3. cikkében foglalt meghatározást szokta idézni. E szerint a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatok joga és kötelessége arra, hogy jogszabályi keretek között, a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében. E jogot olyan tanácsok vagy testületek gyakorolják, amelynek tagjait egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló, szabad és titkos szavazással választják és amely nekik felelős végrehajtó szervezetekkel is rendelkeznek.

A Möt. alapján a helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, melyből az következik, hogy a Möt. továbbra is kettős módon értelmezi a helyi önkormányzás jogát, így egyfelől gyakorolhatják a jogot egyfajta kollektív alanyként a választópolgárok, másfelől a képviselőkből álló testület, amelynek a tagjait az előbbieket, tehát a választópolgárok választották. A magyar rendszerben az önkormányzati törvény alapján helyi önkormányzásnak három meghatározó elemét különböztethetjük meg, amelyek együttesen egyben fogalmi elemeknek is tekinthetők, némiképpen pótolván a jogszabályi definíció hiányát.

Az első fogalmi elem a helyi demokrácia, amely átfogja mind a képviseleti, mind a közvetlen demokrácia egyes megnyilvánulási formáit, amely voltaképpen a helyi önkormányzathoz való jog gyakorlásának két alaptípusa. A közvetlen demokrácia megnyilvánul egyrészt a választások során, hiszen a képviselő-testület tagjait a választópolgárok választják. Másrészt magába foglalja az olyan tipikus módokat, mint a helyi népszavazás és népi kezdeményezés, valamint a közmeghallgatás, illetve a falugyűlés. A képviseleti demokrácia a képviselő-testület működésében nyilvánul meg, amely működésére nézve a törvényi szabályokon túl szervezeti és működési szabályzatot alkot, a helyi viszonyok szabályozására pedig szabályozási, tehát rendeletalkotási joggal bír. Ezekkel részletesen a tankönyv későbbi fejezeteiben foglalkozunk.

A második elem az átfogó felelősség, ami arra utal, hogy a helyi önkormányzat megvalósíthatja a helyi közügy körébe tartozó tevékenységeket. A helyi közügy fogalmát az Möt. adja meg. Ez alapján a helyi közügy alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal

³³ 43/1992. (VII. 16.) AB határozat.

való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak. A fogalom bővebb kifejtésével és értelmezésével a tankönyv V. fejezete foglalkozik, ezért e helyütt csak arra utalunk, hogy a helyi közügy körébe valamely a helyi lakosságot is érintő közérdekű ügy tartozhat. A helyi közügy fogalma szorosan összefonódik a kötelező és fakultatív feladatok ellátásáért való felelősséggel. E körben kiemelendő, hogy az Möt. a kötelező feladatok ellátásának elsőbbségén áll, hiszen a helyi önkormányzatnak elsősorban ezeket kell megvalósítania és csak ezen felül vállalhat fakultatív feladatot.

A harmadik összetevő a helyi önállóság, amely valójában a helyi önkormányzat autonómiájának lényegi eleme. Magába foglalja azt a feladat- és hatáskört, amely szerint a helyi önkormányzat normatív szabályozást igénylő ügyekben szabadon szabályoz és egyedi ügyekben szabadon hoz döntést, azaz igazgat. A helyi önkormányzat döntése csak törvényességi okból vizsgálható felül és rendelet esetében erre kizárólag bírói szerv, illetve kivételesen az Alkotmánybíróság jogosult, míg határozat esetében szintén bírói szerv. Szintén a helyi önállóság körébe vonható, hogy a helyi közügy körébe vonható feladata ellátását – a törvényi garanciák betartásával – önként vállalhatja, továbbá megtehet mindent, ami nem ütközik jogszabályba. Szintén a helyi önállóságot biztosító garanciális előírás az anyagi önállóságot biztosítandó az is, hogy a kötelezően ellátandó, törvényben meghatározott feladatok ellátása működési kiadásainak fedezetéről az Országgyűlésnek kell gondoskodnia, amelyet elsősorban a feladatfinanszírozás rendszerén keresztül, feladatalapú támogatással biztosítanak. Ennek keretében a kötelezően ellátandó feladatokhoz a jogszabályokban meghatározott közszolgáltatási szintnek megfelelő támogatást biztosítanak.

5. Az Alaptörvényben foglalt feladat- és hatáskörök

A helyi önkormányzatok alapvető feladat- és hatásköreit az Alaptörvény sorolja fel a 32. cikk (1) bekezdésében oly módon, hogy ismerteti a képviselő-testület cselekvésének jogi kereteit. Érdemes megemlíteni, hogy a korábbi alkotmány közel ugyanazokat a feladat- és hatásköröket nevesített a helyi önkormányzatok alapjogaként, azonban az Alaptörvény az „alapjog” kifejezést már nem tartalmazza, hanem ehelyett a helyi közügyek összetevőiről beszél. Tartalmát tekintve lényegében közel ugyanazokat az elemeket találhatjuk meg ezek között is, mint korábban, az előbb említett különbséggel. Az Möt. pedig azt rögzíti, hogy ezen feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírósági és bírósági védelemben részesül.

A továbbiakban ezeket ismertetjük oly módon, hogy az adott alfejezet első mondata az Alaptörvény vonatkozó rendelkezését tartalmazza szó szerint.

5.1. Rendeletet alkot

Az Alaptörvény az önkormányzati feladat- és hatáskörök között elsőként a rendeletalkotási jogot említi, amelyet a korábbi alkotmány szabályozási jogként nevesített, amely normatív jellegéből fakadóan szintén a rendeletek alkotását jelentette. A rendeletalkotási jog alapvető területeit immáron maga az Alaptörvény határozza meg. E szerint a helyi önkormányzat alkothat végrehajtási rendeletet törvény felhatalmazása alapján, valamint magasabb szintű jogszabály által nem szabályozott társadalmi viszony szabályozására, amely már az ún. eredeti jogalkotó hatáskör megnyilvánulása.

A jogosultságnak negatív és pozitív határát egyaránt megkülönböztethetjük. Az előbbi azt jelenti, hogy a helyi önkormányzatnak a felhatalmazás alapján kötelezettsége a rendelet megalkotása, az utóbbi pedig azt jelenti, hogy a Kormány vagy a miniszterek nem sérthetik a helyi önkormányzatok szabályozási autonómiáját.

A negatív határ az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdéséből is következik, ami alapján a törvényességi felügyelet körében lehetséges a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása esetén a rendelet pótlása. Ez a lehetőség azonban mintegy ultima ratio jellegű, az autonómia védelmében kizárólag akkor lehet alkalmazni, ha a bíróság megállapítja, hogy a helyi önkormányzat elmulasztotta a törvény végrehajtási rendeletének megalkotását és a kötelezettség teljesítésére a bíróság által tűzött határidő is eredménytelenül telt el.

Abban az esetben, amikor létezik magasabb szintű jogszabály, akkor a helyi önkormányzat rendeletében szabályozhatja ugyan a tárgykört, de a szabályozásnak illeszkednie kell az országos normához, nem lehet azzal ellentétes, de kiegészítheti azt.

Az Alaptörvény már nem tartalmazza azt a korábbi alkotmányban még szereplő kitélet, hogy a rendelet csak törvényességi okból vizsgálható felül. A felülvizsgálat szabályait a Mötv. tartalmazza. Itt két esetkör különböztethető meg. Ha a rendelet az Alaptörvénybe ütközik, akkor az Alkotmánybíróság jogosult felülvizsgálni, míg ha más jogszabályról van szó, akkor a rendes bíróságok közül a Kúria.

Az önkormányzati rendeletek alkotásának kérdésével részletesen a tankönyv X. fejezete foglalkozik.

5.2. Határozatot hoz

A jogrendszer kétféle határozatot ismer: a normatív, tehát szabályozó jellegűt és az individuális, tehát egyedi jellegűt. A helyi önkormányzat képviselő-testülete mindkét fajta határozatot hozhat. A normatív határozatok a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. tv. alapján közjogi szervezetszabályozó eszközök, amelyek a jogszabályok mellett a jogforrások másik csoportját képezik. Ezeket olyan testületi szervek alkothatják, mint a helyi önkormányzat képviselő-testülete, amely saját, illetve általa irányított szervek tevékenységét, működését, szervezetét, valamint cselekvési prog-

ramját szabályozza. E szabályok tekintetében kiemelendő a helyi önkormányzati szervezeti és működési szabályzata, amely a jogalkotási törvény alapján akár normatív határozati formában is születhetne, ám az Mötv. – a korábbi Ötv-hez hasonlóan - kifejezetten kimondja, hogy azt rendeletként kell megalkotni.

Az önkormányzati határozatok alkotásának kérdésével részletesen a tankönyv X. fejezete foglalkozik.

5.3. Önállóan igazgat

Az igazgatási jogkör a közigazgatási feladatok ellátását jelenti, amely azt tükrözi az Alaptörvényben, hogy a helyi önkormányzatok a végrehajtó hatalom részei, a másik nagy alrendszer, az államigazgatás mellett. Az igazgatás az egyedi ügyekben való önálló döntés, amely egyedi, individuális határozatokban manifesztálódik. Ezek felülvizsgálatára szintén bíróság jogosult kizárólag törvényességi okból. A helyi önkormányzat egyedi határozatokat alkothat önkormányzati hatósági ügyekben a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás szabályairól szóló 2004. évi CXL. tv. szabályai mentén.

5.4. Meghatározza szervezeti és működési rendjét

A helyi önkormányzat törvény keretei között önállóan alakítja ki a szervezeti felépítését és a működésére vonatkozó alapvető szabályokat. Az említett központi kereteket a *Mötv. fekteti le a helyi önkormányzat egyes szervtípusainak meghatározásával, amelyek a következők: a képviselőtestület, és annak szervei: azaz a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a jegyző, továbbá a társulás.* A Mötv. csupán a kötelezően létrehozandó szerveket és ezek működésének alapvető szabályait rögzíti és ehhez képest a helyi önkormányzat a szervezeti és működési szabályzatában további részletszabályokat állapíthat meg. A szervezeti és működési szabályzat megalkotásának kérdésével részletesen a tankönyv X. fejezete foglalkozik.

5.5. Gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat

Az Alaptörvény a helyi önkormányzatok tulajdonosi autonómiáját védi, amely jelenti egyrészt a már megszerzett tulajdon védelmét, másrészt a tulajdonszerzésre vonatkozó lehetőséget. [37/1994. (VI. 24.) ABH és az ez által hivatkozott 4/1993 (II. 12.) ABH]. A helyi önkormányzatok tulajdonosi autonómiája a tulajdonosi jogok teljességének gyakorlására irányul, amely tehát a birtoklás, a használat és a

rendelkezés jogát foglalja magába. Ugyanakkor az Alaptörvény nem biztosít kiemelt védelmet az önkormányzati tulajdonnak, bár a 32. cikk (6) bekezdése megerősíti ezt a védelmet azáltal, hogy deklarálja a helyi önkormányzati tulajdon köztulajdoni jellegét.

5.6. Meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik

Az Alaptörvény a korábbi alkotmányhoz képest külön elemként határozza meg a költségvetés alapján történő önálló gazdálkodás elvét. Ez a feladat- és hatáskör már a korábbi alkotmányban is szerepelt, azonban más tulajdonosi jogokhoz kapcsolva - a költségvetésre való utalás nélkül. A költségvetés elfogadása a helyi önkormányzatnak joga, egyben törvényi kötelessége is. Az önálló gazdálkodás elve alapján a helyi önkormányzat a döntési jogosítványok összességét gyakorolja a gazdasági hatáskörök gyakorlása tekintetében. Az ennek jogi keretet adó költségvetési rendelet elfogadása a képviselő-testület át nem ruházható hatásköre.

5.7. E célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat

A helyi önkormányzatok gazdálkodásával szorosan összefüggő kérdés a bevételekkel és vagyonnal történő vállalkozási tevékenység, amely azonban az Alaptörvény alapján a kötelező feladat veszélyeztetése nélkül kell, hogy folyjon. A vállalkozási tevékenység korlátait a jogszabályok tartalmazzák. Az egyik ilyen korlát – amely korábban is szerepelt az Ötv-ben -, hogy a vállalkozási tevékenység nem veszélyeztetheti a kötelező feladatok ellátását. Ez a szabály azonban immáron alkotmányos rangra emelkedett. A másik törvényi korlát, hogy a helyi önkormányzat csak olyan gazdálkodó szervezetet hozhat létre, amelyben a helyi önkormányzat felelősége nem haladja meg a bevitt vagyoni hozzájárulás mértékét. Ilyen például a korlátolt felelősségű társaság vagy a részvénytársaság. Az önkormányzati által alapított gazdálkodó szervezetekre, valamint a helyi önkormányzat többségi befolyása alatt álló vállalkozásokra az adott gazdálkodó szervezet szerinti jog, és az államháztartásról szóló törvény rendelkezései is alkalmazandóak. Önkormányzati rendelet előírhatja azt is, hogy valamely vagyontárgy vagy vagyonrész vállalkozásba történő beviteléről csak helyi népszavazáshoz dönthet.

5.8. Dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről

A helyi adóztatás joga klasszikus önkormányzati alapjog, amelyet azonban a helyi önkormányzat teljesen szabadon nem gyakorolhat, hiszen arra az Országgyűléssel együtt, illetve az így meghatározott keretek között jogosult. Ez a szabály a korábbi alkotmányban is szerepelt, azonban az Alaptörvény már nem tartalmazza. Továbbra is az Országgyűlés jogosult azonban arra, hogy a helyi adóztatás központi feltét-

eleit törvényben meghatározza, azaz megállapítsa a kiszabható adófajtákat, azok lehetséges mértékét, az egyes kedvezményeket és mentességeket, valamint bizonyos eljárási szabályokat. A helyi önkormányzat rendeletében azt döntheti el, hogy él-e az adókiivetés jogával, mely adófajtákat kíván alkalmazni, milyen mértékben, és jogában áll az is, hogy a törvényben meghatározottakon túl további kedvezményeket és mentességeket állapítson meg. A helyi adóztatás kérdésével részletesen a tankönyv XVIII. fejezete foglalkozik.

A vagyoni jellegű részelemek között szerepelt a korábbi alkotmányban a megfelelő bevételhez és állami támogatáshoz való jog is. Ezt azonban az Alaptörvény már nem a helyi közügy elemei kapcsán szabályozza, hanem önálló garanciaként nevesíti. A megfelelő bevételhez és állami támogatáshoz való jog a helyi önkormányzatok feladat-ellátási autonómiáját hivatott biztosítani. Ez azt is jelenti, hogy amennyiben az Országgyűlés kötelező feladatot ír elő, akkor gondoskodnia kell a szükséges anyagi eszközökről. Ez ugyanakkor nem feltétlenül jelenti azt, hogy a többletkiadás fedezetét csak költségvetési hozzájárulással lehetne biztosítani, hiszen ez már nem vezethető le az alapjogból.

A jog sajátos természetét korábban az Alkotmánybíróság is értelmezte és akként foglalt állást, hogy az érvényesítéséhez a törvényhozó cselekvésére is szükség van, hiszen az egyik oldalon a helyi önkormányzat jogosultsága áll, míg a másikon a törvényhozó kötelezettsége. Alkotmányellenesség kizárólag akkor állapítható meg, ha az Országgyűlés nem biztosít támogatást vagy olyan módon vagy mértékben teszi ezt meg, hogy a feladat ellátása, illetve az önkormányzat működőképessége ellehetetlenül. A helyi önkormányzat feladat- és hatásköreivel részletesen a tankönyv V. fejezete foglalkozik.

5.9. Önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetések és elismerő címeket alapíthat

Az önkormányzati jelképek (például címer), helyi kitüntetések és elismerő címek alapítása szintén egyike a legrégebbi helyi önkormányzati jogosultságoknak. Ezen eszközök, jelképek által az önkormányzatiság a választópolgárok számára külsőleg is megnyilvánul.

5.10. A feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat

Az állami szervekhez való fordulás jogát mind a Charta, mind a korábbi alkotmány is tartalmazta. A jogosultság magába foglalja a tájékoztatás kérését, a véleménynyilvánítást, illetve a döntések kezdeményezését.

5.11. Szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdek-képviselési szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek

A társulási jogot szintén megfogalmazta már a korábbi alkotmány és a Charta is. Az elv egyaránt vonatkozik mind a hazai, mind a külföldi önkormányzatokkal való társulásra, illetve arra, hogy hazai, illetve nemzetközi érdek-szövetségeket hozzanak létre az önkormányzatok. A Möt. ezt az elemet tovább konkretizálja, amelylyel a tankönyv a XIII. fejezetben részletesen is foglalkozik. Az önkormányzati érdekszövetségek a társuláshoz képest lazább, de jelentős formáknak tekinthetők, hiszen azok jogalkotási kérdésekben szervezeten is véleményt nyilváníthatnak.

Az Alaptörvény deklarálja az állami szervek és a helyi önkormányzatoknak az együttműködését a közösségi célok, azaz a közérdek érdekében. A szabály egyszerűen jelenti a decentralizáció és a centralizáció elvének elismerését, azok egyensúlyának érvényesítése mellett. Az együttműködés elsősorban a feladat- és hatáskörök megvalósítása érdekében kell, hogy történjen. Itt erősíti meg az Alaptörvény azt az eddig is elismert tételt, hogy a helyi önkormányzat részére kizárólag törvény állapíthat meg kötelező feladat- és hatáskört. Az eddigi szabályozással egyezően ez tehát azt jelenti, hogy a helyi önkormányzatok számára kötelezően ellátandó feladatot nem csupán a helyi önkormányzatokról szóló sarkalatos törvény írhat elő, hanem más törvény is. Kötelezően ellátandó feladat és hatáskör esetében a helyi önkormányzat jogosult azok ellátásával arányban álló költségvetési és más vagyoni támogatásra. Ez az elv szintén szerepelt ez ideig is az alkotmányban, ám az önkormányzati alapjogok között volt nevesítve. Mivel azonban az Alaptörvény a helyi önkormányzatok kapcsán nem alapjogokat említ, hanem a helyi közügy részelemét határozza meg, a feladatarányos állami támogatás elve értelemszerűen nem az utóbbiak közé tartozik, hanem a feladatok ellátásával kapcsolatban megfogalmazott szabályok közé került garanciális követelményként.

A társulási joggal függ össze az az új szabály az Alaptörvényben, hogy kötelezően ellátandó feladat kapcsán lehetőség van arra, hogy törvény kötelezővé tegye társulás létrehozását. Mindez azért fontos, mivel a magyar önkormányzati rendszer egyik legnagyobb problémája a helyi önkormányzatok szétaprózott jellege. A jelenleg létező több mint 3000 önkormányzatnak jelentős hányada 1000 fő alatti lélekszámú település, amely hatékony feladatellátást nehezen tesz lehetővé. A probléma egyik megoldása a kényszertársulás előírása vagy a feladatellátáson keresztül a bevétel által ösztönzött társulási rendszer. Ez utóbbira volt példa a többcélú kistérségi társulás, míg az Alaptörvény az előbbi rendszert próbálja megvalósítani. Garanciális elem azonban, hogy a helyi önkormányzatok számára társulási kötelezettséget csak törvényben lehet előírni és kizárólag kötelező feladat ellátása érdekében.

5.12. Törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol

A korábbi alkotmánytól eltérően az Alaptörvény deklarálja, hogy a helyi közügy fogalmi elemei nem képeznek egy Alaptörvény által lezárt rendszert, mivel azt további törvények kiegészíthetik a helyi önkormányzatok által gyakorolható más feladatokkal és hatáskörökkel. Ez a szabályozási technológia megfelelően igazodik az adott szervtípus hatáskörének általános jellegéhez.

6. A helyi önkormányzatok típusai

A helyi önkormányzatok kifejezés gyűjtőfogalom, amely a települési és a területi önkormányzatokat egyaránt magába foglalja. Az új Möt. a 3. §-ban konkretizálja az ezzel kapcsolatos szabályokat. Így területi önkormányzatnak minősülnek a megyei önkormányzatok, míg a települési önkormányzatok körébe sorolhatók a községek, a városok, a járásszékhely városok, a megyei jogú városok és a fővárosi kerületek. Az új szabályok alapján a fővárosi önkormányzat továbbra is sajátos jogállású, hiszen a fővárost a Möt. egyszerre minősíti települési és területi önkormányzatnak, míg a kerületek egyértelműen települési önkormányzatok. Mindez azt jelenti, hogy a főváros esetében továbbra is fennmarad a sajátos kétszintűség, hiszen a főváros egésze ugyanúgy települési önkormányzatnak is minősíthető, mint ahogyan a kerületek.

Magyarország területi beosztását az Alaptörvény F) cikke tartalmazza, amely szerint Magyarország területe megyékre, városokra és községekre tagozódik. Ebből következően az állam területi beosztását ezek a kategóriák jelentik, míg az Möt-ben szereplő más formák, mint például a megyei jogú város nem tekinthetők külön fajtának abban az értelemben, hogy ezekhez jogállásbeli különbségek nem fűződnek. Az említettek alapján a helyi önkormányzás joga a Möt-ben szerepel, amely már csak annyit tartalmaz, hogy a helyi önkormányzás joga a települési és területi önkormányzatok közösségének a joga.

Szintén az Alaptörvény alapján a városokban kerületek alakíthatók. A jogszabályok tehát lehetőséget adnak arra, hogy más település is kerületekre tagolódjon, azonban kerületek jelenleg kizárólag a fővárosban léteznek. Mindez azonban nem zárja ki azt, hogy más, közigazgatási értelemben kerületeknek nem tekinthető beosztási formák létezzenek, így például az ingatlan-nyilvántartási beosztást könnyítő kerületek.

IV. FEJEZET

TERÜLETSZERVEZÉSI JOGKÖRÖK

1. Jogi szabályozás

A helyi önkormányzatok területi kereteit a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája is védi, amelynek 5. cikke garantálja, hogy a helyi önkormányzatok határait az érintett közösségekkel való konzultáció vagy helyi népszavazás nélkül nem lehet megváltoztatni. A magyar önkormányzati rendszer szintén ezt az elvet követi, hiszen a helyi önkormányzatok határainak megváltoztatása helyi kezdeményezésre történhet, amelyhez a legtöbb esetben helyi népszavazás tartása is szükséges. Igaz, ez a helyi népszavazás általában csupán véleménynyilvánító, amely alól az egyetlen kivételként a lakott területrész átadása, átvétele, cseréje említhető, ahol az Ötv. előírása esetén megkerülhetetlen feltétel az ott lakók többségi támogatása.

A területszerkezési eljárásra vonatkozó jogszabályokat korábban az Ötv. mellett egy külön törvény, a területszerkezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvény rendezte, mely utóbbi egy alkotmánybírósi döntés következtében született, amely az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességét állapított meg egyes eljárások hiányos szabályozása kapcsán.³⁴ 2013. január 1-től ezt a szabályozást váltja fel a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény V. fejezetében található normarendszer.

A fejezet az eddigiekkel azonos módon egységesen alkalmazandó valamennyi a területi tagozódást érintő ügyben, amelyek a következők:

- új község alakítása, és településegysítés megszüntetése,
- településegysítés,
- területrész átadása, átvétele, cseréje települési önkormányzatok között,
- település megyék közötti átcsatolása,
- várossá nyilvánítás,
- a főváros kerületi tagozódása, fővárosi kerület területrészenek más fővárosi kerülethez való csatolása,
- fővárosi kerületnek vagy városrészi önkormányzatának a fővárosból való kiválása és önálló önkormányzattá nyilvánítása,
- települési önkormányzatnak a fővároshoz történő csatlakozása.

Megszűnt azonban a megyei jogú várossá nyilvánítás esete, hiszen a megyei jogú város a Möt. 21. § (3) bekezdése alapján kizárólag a megyeszékhely város minő-

³⁴ 15/1998. (V. 8.) AB határozat.

sül, valamint az a város, amelyet az Országgyűlés által még az új Möt. hatályba lépése előtt megyei jogúvá nyilvánított.

A szabályozás anyagi és eljárási rendelkezéseket egyaránt tartalmaz, amely különösen fontos figyelemmel arra, hogy a Ket. kivett eljárásként kezeli a területszervezési ügyeket, ami azt jelenti, hogy a hatósági eljárás szabályai még mögöttesen sem hívhatók fel. Ennek oka, hogy ezekben a területi tagozódást érintő ügyekben végső soron nem közigazgatási hatóság hozza meg a döntést, hanem két másik hatalmi ágba tartozó szerv, nevezetesen az Országgyűlés vagy a köztársasági elnök.

Valamennyi eljárásban érvényesül, hogy az említett szervek évente csupán egyetlen alkalommal hoznak döntést, amely alól kivétel az országgyűlési képviselői és az önkormányzati általános választás éve, amikor döntés sem hozható. A törvény a közös szabályok között ismerteti az előterjesztés útját. Így az előterjesztést a miniszter továbbítja vagy a köztársasági elnökhöz vagy az Országgyűlés irányába. Az előterjesztést mindkét esetben június 30-ig kell megtennie a miniszternek, majd az Országgyűlés és a köztársasági elnök a területszervezési kezdeményezésről - a várossá nyilvánítás kivételével - december 31-ig dönt. Míg a várossá nyilvánítás esetében július 31-ig dönt a köztársasági elnök, amely döntést – az Országgyűlés döntéséhez hasonlóan - a Magyar Közlönyben is közzé kell tenni.

A területszervezési döntés hatályba lépésére szintén sajátos szabályok vonatkoznak. A köztársasági elnök döntése az önkormányzati általános választás napján lép hatályba, kivéve a várossá nyilvánítást, amely esetében a döntés azonnal hatályosulhat. Az Országgyűlés döntése az országgyűlési képviselők választását érintően a következő országgyűlési képviselői általános választás kitűzésének napján, az önkormányzati választást érintően a következő önkormányzati általános választás kitűzésének napján lép hatályba. A továbbiakban az egyes területszervezési eljárásokra vonatkozó szabályokat ismertetjük.

A közös szabályok között találhatjuk emellett a név-, valamint a költségviseléssel kapcsolatos egyes szabályokat, így azt, hogy az új község, illetve város nevét úgy kell megállapítani, hogy ne lehessen összetéveszteni az országban lévő más helység nevével, valamint azt is, hogy a területváltozás költségeit az a község, város viseli, amelynek javára történt a területátcsatolás.

2. Új község alakítása, településegysítés megszüntetése

A területszervezési törvény a két eljárásra közös szabályokat határoz meg, hiszen nagymértékben hasonló eredményre vezet a döntés kimenetele. Míg a településegysítés megszüntetése esetben arról van szó, hogy a korábban történetileg önálló települések visszanyerjék az önállóságukat, addig az új község alakításánál valamely elkülönült településrész szeretne függetlenedni az anyatelepüléstől. Az eljárások lefolytatásának egyes feltételeit immáron egészében a Möt. határozza meg.

A 2013-tól hatályos szabályok alapján új község a következő kritériumok együttes teljesítése esetén hozható létre:

- a településrész földrajzilag és építészetiileg elkülönült legyen,
- a településrész képes legyen a helyi önkormányzás jogának önálló gyakorlására,
- teljesítse a kötelező önkormányzati feladatokat önállóan vagy társulás úgy, méghozzá anélkül, hogy a szolgáltatások színvonala csökkenne nemcsak a létrehozandó új településen, hanem azon a településen is, amelyből az alakulás vagy a kiválás történik,
- az elkülönült településrész lakosság száma a kezdeményezést megelőző tíz évben folyamatosan növekedjen,
- az elkülönült településrész infrastrukturális ellátottsága meghaladja az országos átlagot,
- az elkülönült településrész a községi önkormányzat számára meghatározott feladatokat az országos átlagot meg nem haladó költségráfordítással lássa el.

Kiemelendő, hogy a 2013 előtti feltételekhez képest szigorítás következett be, hiszen az utolsó három feltételt korábban nem kellett teljesíteni, szintén nem tartalmazott rendelkezést a korábbi szabályozás annak a településnek a feladatellátására, amelyből az alakulás történt, illetve a jogalkotó korábban a lakosság számot is konkrét mértékben – 300 főben - határozta meg.

A községgé nyilvánítást a település helyi választópolgárainak kell kezdeményezniük, amely után a falugyűlés (vagy város esetében a községalakítással érintett településrész lakossági fóruma) egy legalább háromtagú előkészítő bizottságot hoz létre elsősorban a települési képviselők közül vagy ennek hiányában a település más választópolgáiraiból. Ennek a bizottságnak a feladata, a területszervezési eljárásról szóló kormányrendeletben meghatározott feladatokat teljesítse, így tájékoztatót készítsen a kezdeményezés indokairól, illetve a törvényben előírt feltételek teljesítéséről, amelynek tartalmaznia kell az új község területére vonatkozó javaslatot, továbbá szakértői vélemény alapján a község elnevezésére, a vagyonára, valamint a vagyoni jogok és kötelezettségek megosztására és a költségek viselésére vonatkozó tervet.

A javaslatról ki kell kérni a képviselő-testület állásfoglalását, és a tájékoztatót ismertetni kell a helyi lakossággal, amely helyi népszavazás keretében is véleményt nyilvánít a kezdeményezésről, amely népszavazás kizárólag a létrehozandó új település közigazgatási területére tűzhető ki. Ez a népszavazás bár szükséges feltétele a kezdeményezésnek, mégis csupán véleménynyilvánító jellegű, ahogyan ezt az Alkotmánybíróság is megerősítette több döntésében. A helyi népszavazás érvényessége és eredményessége azonban kötelező kellék. Az eredményt a képviselő-

testület foglalja határozatába, amely határozatban egyidejűleg állást foglal az előkészítő bizottság javaslatairól, majd az iratokat a már ismertettek szerint felterjesztik a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek.

A miniszter mielőtt a köztársasági elnök elé terjeszti az ügyet, egy előzetes eljárást folytat le. Ennek során lehetősége van arra, hogy hiánypótlást adjon ki vagy a települést felhívja a kezdeményezés kiegészítésére. Abban az esetben, ha valamely törvényi feltétel hiányzik, vagy az eljárást nem a jogszabálynak megfelelően folytatták le, a miniszter március 31-ig hozott határozatában dönt arról, hogy a kezdeményezést nem terjeszti fel a miniszternek. A határozatot rövid határidőn belül közölni kell mind az előkészítő bizottsággal, mind a polgármesterrel. A miniszter határozata ellen az előkészítő bizottság, illetve a képviselő-testület élhet jogorvoslattal: a határozat felülvizsgálata 30 napon belül kérhető a Fővárosi Törvényszéktől, amely kérelmet a miniszterhez kell benyújtani. A bíróság a határozatot 30 napon belül nemperes eljárásban vizsgálja felül. Végzésében a kérelmet elutasítja, vagy a miniszter határozatát hatályon kívül helyezi. A végzés ellen fellebbezésnek helye nincs. A hatályon kívül helyező döntés a miniszterre is kötelező, ilyen esetben ugyanis a kezdeményezést június 30-áig be kell nyújtania az államfőnek.

Új szabályként a Möt. átmeneti rendelkezéseket is tartalmaz a köztársasági elnöki döntés közzététele és hatályba lépése közötti időszakra. Így harminc napon belül az előkészítő bizottság településrészi önkormányzattá alakul át, amely a következő kérdésekben egyetértési jogot gyakorol: területszervezési kérdésben, a bel- és külterületek lehatárolásában, valamint az önkormányzati vagyonról, vagyoni jogokról és kötelezettségekről szóló döntésekben.

A vagyont és a területet érintő kérdéseket a döntés hatályba lépésétől számított hat hónapon belül kell rendezni – elsősorban megállapodás útján. Amennyiben ez nem sikerül, akkor bármelyik érintett önkormányzat keresete alapján a törvényszék dönt, amely ítéletével pótolja a megállapodást. Kiegészítő szabályként a Möt. annyit tartalmaz a vagyont érintően, hogy azt lakosságárányosan kell megosztani, míg a külterületet pedig a belterületi népességgel arányosan kell megosztani.

Szintén a hatályba lépéstől számított hat hónapon belül kell az új község önkormányzatának hivatalt létrehoznia, amely megvalósítható akár polgármesteri hivatal felállításával akár közös önkormányzati hivatalhoz történő csatlakozással. Ennek megtörténteig az új község hivatali feladatait annak a településnek a hivatala látja el, amelyből az új község megalakult. A költségek viselését az érintett önkormányzatok szintén megállapodás útján rendezhetik, de ennek hiányában a lakosságszámának arányos költségviselés irányadó.

Településegysítés megszüntetését az új szabályok szerint akkor lehet kezdeményezni, ha a településrész egyesítése 1950. január 1-jén vagy azt követően lépett hatályba. Az eljárás lefolytatására, valamint a feltételek tekintetében az új község alakításának szabályai irányadóak.

3. Településegysítés

A településegysítés a fentiekhez képest inverz eljárásnak tekinthető. Itt különálló, de egybeépült településekről (község és község vagy község és város) beszélhetünk, amelyek lakossága kezdeményezheti az egyesítést. Ebben az esetben is kötelező helyi népszavazást tartani, amelynek eredménye birtokában a kezdeményezést a képviselő-testületeknek szintén határozatba kell foglalniuk, és az utóbb döntő település polgármestere terjeszti a miniszter elé a kezdeményezést. A javaslatban be kell mutatni a települések belterületeinek egybeépültségét, a településegysítés indokait és szakértői vélemény alapján az új település nevére is javaslatot kell tenni. Ez különösen két község egyesítése esetén lényeges, mivel város és község egyesítése esetén az a tipikus megoldás, hogy a város megtartja az eredeti elnevezését, míg a község településrészi névként pedig a sajátját, amely szabályt a Möt. is átvette.

A miniszter által lefolytatott eljárás hasonló a fent ismertetett szabályokhoz, tehát meg kell vizsgálni, hogy az eljárás során betartották-e a jogszabályi előírásokat, illetve teljesülnek-e a törvényi feltételek. Ezek hiányában ugyanis a miniszter szintén március 31-ig határozatot hoz arról, hogy nem teszi meg az előterjesztést. A határozatot itt is 3 napon belül kell kézbesíteni valamennyi érintett település polgármesterének, akik szintén 30 napon kérhetik a határozat felülvizsgálatát a Fővárosi Törvényszéktől, amely ugyancsak nemperes eljárásban fellebbezéssel nem támadható végzéssel dönt.

4. Területrész átadása, átvétele, cseréje települési önkormányzatok között

Az Ötv. és a területszervezési törvény lehetőséget biztosít egymással határos területrészek átadására, átvételére és cseréjére, amikor tehát nem az egész település változik meg, hanem csupán egy része. Azt, hogy mi minősül lakott területrésznek, korábban a területszervezési törvény határozza meg. E szerint lakott területrésznek minősült a képviselő-testületek eltérő megállapodása hiányában a fogadó település bel- vagy külterületéhez kapcsolódó és azzal összefüggő bel- vagy külterület, amelyen az érintett választópolgárok életvitelszerűen lakóhellyel rendelkeznek, figyelemmel a természetes határokra.

Ezen területszervezési típus esetében is szükséges előkészítő bizottságot felállítani, amelynek tagjait az érintett két képviselő-testület választja meg az együttes ülésén. A bizottság legalább három tagból áll. Az előkészítő bizottság tagjai legalább fele részben a települési képviselők vagy más választópolgárok lehetnek. A bizottság elnökének és tagjainak megválasztásához a képviselő-testületi tagok több mint felének igen szavazata szükséges. A bizottság feladata, hogy javaslatot készítsen az átadásra kerülő területrész területére, az új közigazgatási határvonalra, a vagyon megosztására, valamint a költségek viselésére. A javaslat a területrész szempontjára

ből bemutatja a lakott terület rész átadásának részletes körülményeit, előnyeit, illetőleg feltételeit.

A kezdeményezés felterjesztése előtt ebben az esetben is helyi népszavazást kell tartani. A népszavazás ebben az esetben viszont kivételesen ügydöntő jellegű, és nem csupán véleménynyilvánító, mivel a törvény azt is előírja, hogy az ott lakó választópolgárok többségének a támogatása szükséges. Abban az esetben, ha a választópolgárok népszavazás útján támogatták a kezdeményezést és a képviselő-testületek előzetes megállapodást kötöttek, a lakott terület rész átadása nem tagadható meg.

A helyi népszavazás időpontja azonban azért is lényeges, mert az Möt. előírása alapján ezen időponttól számított 90 napon belül kell a két képviselő-testületnek a végleges megállapodást megkötnie az előzetes megállapodás alapján. Abban az esetben, ha a testületnek mégsem sikerül megállapodniuk egymással, akkor a megállapodást a törvényszék ítélete pótolja soron kívül hozott döntéssel. Maga a döntés azonban az önkormányzati általános választás napjával történhet.

5. Várossá nyilvánítás

Némiképpen eltérő eljárási szabályokat kell alkalmazni a várossá nyilvánításra, amely esetben az előterjesztésre is eltérő határidők vonatkoznak. Előljáróban érdemes kiemelni, hogy mivel az önkormányzatok alaptörvényi feladatai egyenlőek, és a kötelező feladatok köre is azonos valamennyi települési önkormányzat számára, ezért a várossá nyilvánítás nem ad különleges jogállást, hanem ilyen értelemben egy cím a település számára. Természetesen ez nem akadályozza annak, hogy a jogalkotó az adott helyi önkormányzat teljesítőképeségéhez igazodóan eltérő feladat- és hatásköröket állapítson meg.

A település várossá nyilvánítását az a község kezdeményezheti, amely térségi szerepet tölt be, és fejlettsége eléri az átlagos városi szintet. A Möt. ugyanis már nem ismeri a korábban a városi rang előszobáját képező nagyközségi rangot, hiszen már a korábbi Ötv. sem tette lehetővé a nagyközséggé nyilvánítást. Várossá nyilvánítás esetében a képviselő-testületnek egy átfogó értékelést kell készítenie a település fejlettségéről és térségi szerepéről.

A miniszter egy átfogó vizsgálat után tájékoztathatja a képviselő-testületet arról, hogy alkalmasnak tartotta-e a kezdeményezést arra, hogy azt döntésre előterjessze és megjelöli azt is, hogy mely területeken, milyen fejlesztéseket szükséges végrehajtani. A fel nem terjesztett kezdeményezést előterjesztő képviselő-testületnek azonban lehetősége van arra, hogy a miniszter álláspontját figyelembe véve átdolgozza a kezdeményezést és azt a következő év január 31-ig ismételtelen felterjessze.

6. Település megyék közötti átcsatolása

2002-től az Országgyűlés hatáskörébe tartozó területszervezési kérdéssé vált a település másik megyéhez történő csatolása, amelyre akkor van jogi lehetőség, ha a település egy másik megyével határos. A kezdeményezésről szintén helyi népszavazást kell tartani, amelynek az eredményét itt is határozatba kell foglalnia a képviselő-testületnek és csatolnia kell a kezdeményezéshez. Ezt a döntést az érintett testületeknek minősített többséggel kell meghozniuk. E körben általánosan érvényesül az a szabály, hogy a település a másik megyéhez a teljes közigazgatási területével csatolható át. Ettől csak akkor lehet eltérni, ha valamilyen természetes határvonal indokolja az új megyehatár eltérő kialakítását. Ilyen lehet például egy folyó, egy közút vagy egy vasúti pálya.

Tekintettel arra, hogy ez a kezdeményezés a két megye igazgatási szisztémáját és emiatt az államigazgatási, állami beosztást is érinti, ezért más szervek véleményét is be kell szerezni. Így egyrészt állást kell foglalnia a kezdeményezésről mindkét megye közgyűlésének, tehát annak, ahonnan a település kiválik, és annak, ahova csatlakozik.

7. A fővárost érintő területszervezési ügyek: Fővárosi kerület létrehozása, a kerületi határok megváltoztatása

A főváros esetében többféle területszervezési eljárás is elképzelhető, hiszen itt a kerületi szisztéma a fent említetteken kívül más módzatokra is lehetőséget ad. Így mód van a kerületi tagozódás megváltoztatására, valamely fővárosi kerület területrészének más fővárosi kerülethez való csatolására, a fővárosi kerületnek vagy városrészi önkormányzatának a fővárosból való kiválására és önálló önkormányzattá nyilvánítására, valamint más településnek a fővároshoz való csatlakozására. Általánosságban elmondható, hogy a kezdeményezést megteheti az adott település (kerület) is és a Kormány is, ám mindkét esetben szükséges helyi népszavazás útján a lakosság véleményét is kikérni.

A **kerületi tagozódás megváltoztatását** bármelyik, területileg közvetlenül érintett kerületi önkormányzat képviselő-testülete kezdeményezheti az Országgyűlésnél. A kezdeményezés érvényességéhez szükséges, hogy az érintett kerületi önkormányzat képviselő-testülete a kerületi tagozódás megváltoztatása kérdésében helyi népszavazást rendeljen el, valamint az is, hogy a kérdésről a fővárosi közgyűlés, és a többi érintett kerületi önkormányzat képviselő-testülete véleményt nyilvánítson.

Fővárosi kerület **területrészének más kerülethez való csatolását** szintén az érintett kerületi önkormányzatok képviselő-testületei kezdeményezhetik az Országgyűlésnél, amelyhez csatolni szükséges a fővárosi közgyűlés állásfoglalását és amennyiben lakott területrészről van szó, szintén el kell rendelni a helyi népszavazást.

A kerületnek vagy a városrésznek a fővárosból történő **kiválását és önálló településsé** nyilvánítását olyan kerület kezdeményezheti, amely a főváros határával köz-

vetlenül érintkezik. A kezdeményezést az Országgyűlésnél kell előterjeszteni, amelyet szintén helyi népszavazás kell, hogy megelőzzön.

Amennyiben a fővároson kívüli, de a fővárossal határos települési önkormányzat kíván a **fővároshoz csatlakozni**, akkor a csatlakozni kívánó települési önkormányzat képviselő-testületének kell elrendelnie a helyi népszavazást a csatlakozás kérdésében. Amennyiben az új kerületi tagozódás a főváros közigazgatási határát is érinti, a kezdeményezés benyújtásához még be kell szerezni az érintett települési önkormányzat képviselő-testületének a véleményét is, és a változással érintett határos megyei önkormányzat közgyűlésének véleményét.

V. FEJEZET

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÁLTAL ELLÁTOTT FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK

1. A helyi közügyek fogalma

Az állami szervek és így a helyi önkormányzatok által ellátott feladat- és hatásköröket is az határozza meg, hogy mi az adott szerv helye és rendeltetése az állami szervek és funkciók rendszerében. Erről már korábbi fejezetekben volt szó, de néhány dologra a célszerű emlékeztetni.

Az Alaptörvény szerint „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek”³⁵ Ebből egyértelművé válik, hogy a helyi önkormányzatok rendeltetése a helyi közügyek intézése az ehhez biztosított önállósággal. További kérdés az, hogy mit értünk helyi közügyek alatt és ki minősíthet egy ügyet helyi közügynek? A helyi közügyek fogalmát Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény, továbbiakban az Mötvt.³⁶ határozza meg. Eszerint „a helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kötődnek.”

A fogalmi meghatározásnak nem véletlenül az első eleme a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása. A modern polgári közigazgatás kialakulásának menetében előbb a polgári nemzetállamot közhatalmi eszközökkel (nemzeti jogalkotás és a nemzeti jog egységes alkalmazása) megvalósító és működtető kormánytól függő államigazgatás alakul ki. Időben csak később, a közszolgáltatások körének radikális bővülésével merül fel az igény arra, hogy ezeket a közigazgatási feladatokat a helyi viszonyokat ismerő és képviselő helyi közigazgatási szervek lássák el. A nemzetállam központi törvényei az ország egészére nézve egységesen írják elő az állam által biztosított, esetenként kötelezően igénybeveendő közszolgáltatásokat. Ezek konkrét megvalósítása azonban ésszerűen és célszerűen a helyi viszonyok mentén valósítható meg. Alapvetően ezekre a feladatokra jönnek létre a helyi önkormányzati közigazgatási szervek.

A lakossági közszolgáltatások kialakítása és bővítése a társadalom és benne az egyén létének, biztonságának és fejlődésének alapvető feltétele. Az egészségügy, az oktatás, a hátrányos helyzetűek segítése, a lakosság mindennapi életéhez szükséges infrastruktúra (pl. ivóvíz, közlekedés stb.) olyan szolgáltatások melyek korábban kívül estek az állam hatókörén. Bővülésük az állam és benne a helyi önkormányzatok feladatainak dinamikus változásának eredménye. A közszolgáltatások ellátásának különböző módjai és formái lehetnek és ezekben országonként elté-

³⁵ Alaptörvény 31. cikk.

³⁶ 2011. évi CLXXXIX. törvény 4. §.

rő lehet az egyes közigazgatási szervtípusok közti, illetve az állam és a civil szféra közti munkamegosztás.

A magyar helyi önkormányzati rendszer az Alaptörvény és az Möt. megalkotásáig ún. széles felelősségkörű kontinentális rendszerek közé tartozott, melyben törvények igen sok és részletes kötelező önkormányzati feladat- és hatáskört állapítottak meg. Ennek oka főként abban ragadható meg, hogy önkormányzati rendszerünk és így a feladatrendszer is, nem egy szerves történelmi fejlődés eredményeként alakult ki, hanem a rendszerváltással, változtatással, a volt tanácsi helyi igazgatási hatáskörök szétbontásával önkormányzati és államigazgatási hatáskörökre. Ettől függetlenül az azonban minden országban egyformán jellemző, hogy a lakosság széles körét érintő és a mindennapokban jelentkező közszolgáltatások megszervezése, biztosítása a helyi önkormányzatok feladata.

Az új alkotmányos és törvényi szabályozás változtat ezen a helyzeten formailag és tartalmilag egyaránt.³⁷

Formailag - a korábbiakkal ellentétben - az általános, az autonómiaelemeket tartalmazó hatáskörökön túl (pl. rendeletalkotás, határozathozatal, a szervezeti és működési rend meghatározása, a tulajdonosi jog gyakorlása stb.) nem tartalmaz sem az Alaptörvény, sem pedig az Möt. konkrét hatásköröket [a korábbi Ötv. 8. § (4) bek, mint kétharmados többséggel elfogadható rendelkezésként tartalmazta az ún. hatásköri minimumot].

Tartalmilag ez azt jelenti, hogy országunk egy másik önkormányzati modellhez csatlakozott, az ún. generális klauzulát alkalmazókhöz, ahol a hatáskörtelepítés elveinek meghatározásán túl a konkrét hatásköröket egyszerű törvények határozzák meg. Ez pedig igen nagy szabadságot jelent a központi törvényalkotás számára a helyi önkormányzatok által ellátott feladatok meghatározásában és változtatásában egyaránt. Azóta pedig tudjuk, hogy erre a „szabadságra” azért volt szükség, mert jelentősen csökkent a helyi önkormányzatok által eddig ellátott feladat és hatáskörök aránya azzal, hogy azokat a jövőben az államigazgatás látja el (pl. egészségügy, közművelődés, közoktatás, kultúra stb.).

Egy kicsit bonyolultabb a kérdés az Alaptörvényben rögzített másik működési cél, a helyi közhatalom gyakorlásával kapcsolatban, amit egyébként az Möt. a helyi közügy meghatározásába nem vett át. A „közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlására” a korábbi Ötv. eligazítást adott, amikor rögzítette, hogy „a helyi önkormányzat - törvény keretei közt - önállóan szabályozhatja, illetőleg egyedi ügyekben szabadon igazgathatja feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyeket.”³⁸

³⁷ Lásd részletesebben; Balázs István; *Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása*, Új Magyar Közigazgatás, 2014. március, 7. évfolyam 1. szám, 35-40 old.

³⁸ Ötv. 1. § (3) bek.

Tartalmilag ez a szabályozás az Mötv.-ben is kimutatható, de nem ilyen dogmatikailag tiszta szabályozással.

A helyi közhatalom gyakorlása ugyanis az új alkotmányos és jogi környezetben is azt jelenti, hogy a helyi önkormányzatok mindenkire nézve kötelező döntéseket hozhatnak. Ezek a döntések lehetnek általánosan kötelező magatartási szabályokat tartalmazó helyi jogszabályok és közjogi szabályozó eszközök, mint normatív döntések, illetve az ezek alapján egyedi ügyekben hozott jogalkalmazói döntések. Mindkét esetben mód van arra, hogy teljesítésükhöz állami kényszert is igénybe vehessenek.

Az önkormányzati típusú közhatalom gyakorlás specifikuma az, hogy a döntéseket a helyi önkormányzati szervek önállóan hozzák. Ehhez az önállósághoz kapcsolódik a helyi közügy fogalmának harmadik eleme, nevezetesen a helyi közügyek ellátásához szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételek biztosítása, amit az új szabályozás a korábbiakkal azonos tartalommal, de más megfogalmazással tartalmaz; „a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kötődnek.”

A helyi önkormányzatok tehát a helyi közügyekkel kapcsolatos feladataik ellátásához saját önálló szervezettel, személyzettel és anyagi önállósággal rendelkeznek. Ez az önállóság, autonómia a garancia és egyben feltétele is annak, hogy valóban a helyi viszonyoknak megfelelően kerüljön sor a helyi közügyek gyakorlására.

Végül nagyon fontos kérdés az, hogy ki és hogyan határozza meg azt, hogy melyek a helyi közügyek és azokat mely szervek látják el? A magyar szabályozás alapvetően az Országgyűlés hatáskörébe utalja a helyi közügyek meghatározását, törvény formájában.³⁹ Ugyanakkor lehetővé teszi az Mötv., hogy a helyi önkormányzatok - később részletezendő feltételek mellett - maguk is vállalhatják olyan helyi közügyek ellátását (megoldását), melyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Ebből viszont az is következik, hogy a helyi önkormányzatoknak sem kizárólagos feladat- és hatáskörük a helyi közügyek ellátása.

A korábbi szabályozás kimondta azt is, hogy csak törvény és csak kivételesen utalhat helyi közügy ellátását más szerv hatáskörébe, hiszen a helyi önkormányzatok a helyi közügyek ellátására jöttek létre. Az új szabályozás ilyen korlátozást annak ellenére sem tartalmaz, hogy a szubszidiaritás elve magából a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájából ered, melynek részesei vagyunk.

Igaz, hogy ezen némileg enyhít az, hogy az Mötv. példalózó és nem taxatív felsorolást ad a „helyi közügyek, valamint helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatokról”,⁴⁰ de ezekből hatásköri szabályt külön törvények képeznek.

³⁹ Alaptörvény 32. cikk (1) bek, valamint 34. cikk (1) bek.

⁴⁰ Mötv. 13. §

A helyi közügyek fogalma a helyi önkormányzatok által ellátott feladat- és hatáskörök központi elemét adja, melyet azonban konkréttá külön törvények és helyi rendeletek tesznek. A feladat- és hatáskör telepítésnek azonban vannak általános irányai és garanciális keretei. Ezeket összességében az önkormányzatok feladat- és hatásköri rendszerének nevezünk.

A következőkben tárgyalt rendszer esetében is meghatározó azonban a helyi közügyek eddigiekben tárgyalt fogalma, mert a konkrét feladat- és hatáskör telepítések során az elsődlegesen eldöntendő kérdés az, hogy az újonnan jelentkező állami feladat helyi közügynek minősül vagy sem. Pozitív válasz esetében szükséges arról dönteni, hogy azt az arra rendelt helyi önkormányzatok, vagy – immáron nem kivételesen- más szervek lássák-e el? Ha pedig önkormányzati szervek, akkor melyik típusuk? Mindezt alapvetően a nemzet parlamentje, az Országgyűlés törvénnyel rendezi annak a politikának a mentén, mely a parlamenti többséget adja. Ez egyben azt is jelenti, hogy az állami szerepköröket érintő politikai felfogások változásai a feladat- és hatáskörök dinamikus változásait is eredményezhetik, és ahogy a hazai példánk is mutatja, meg is történik.

2. A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköri rendszere

A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköri rendszerét elméletileg két nagy alrendszerre lehet osztani. Az első nagy alrendszert a korábbiakban tárgyalt helyi közügyek kategóriájába sorolt azon feladat- és hatáskörök alkotják melyeket törvény, vagy a helyi önkormányzat döntése utal az önkormányzatok feladat- és hatáskörébe. Ezek a saját, önálló önkormányzati feladat- és hatáskörök.

Ezen belül a telepítés módja és tartalma alapján megkülönböztetünk törvényben meghatározott kötelező feladat- és hatásköröket, valamint a helyi önkormányzatok által önként vállalt feladat- és hatásköröket. A saját önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátása a helyi önkormányzati rendszer alapvető rendeltetése, ehhez járulnak a helyi önkormányzati autonómia elemek és a garanciális jogvédelmi rendszer. Ugyanakkor van a helyi önkormányzati rendszernek egy másik történetileg korábban kialakult rendeltetése, mely a központi állami feladatok végrehajtásában való helyi részvételt jelenti. A legtöbb országban ezek az ún. „államtól átruházott feladat- és hatáskörök” melyek tulajdonképpen államigazgatási feladat-és hatáskörök, képezték a bázisát a későbbiekben fokozatosan bővülő saját, önálló önkormányzati feladat- és hatásköröknek is. A helyi önkormányzati rendszerek ugyanis a tradicionális demokráciákban egy szerves történeti fejlődés eredményeként érték el jelenlegi autonómia szintjüket. Ebben a fejlődésben előbb az államtól végrehajtásra kapott feladatok domináltak és csak később vált e feladatok egy része saját önálló feladattá.

Az államtól átruházott, illetve helyesebben a helyi önkormányzatok által ellátott államigazgatási feladat- és hatáskörök - bár országonként eltérő mértékben - de

tartósan megmaradtak a rendszerben és a helyi önkormányzatok által ellátott közigazgatási feladatok másik nagy alrendszerét képezik. A közigazgatási szervezeti rendszer egyes alrendszerei (államigazgatási szervek, helyi önkormányzatok, autonóm államigazgatási szervek, rendvédelmi szervek) egyfajta funkcionális közigazgatási munkamegosztás érvényesül. Ebben a fő irány az, hogy a központi irányítás alatt álló államigazgatási szervek a végrehajtási típusú feladatokat ellátó területi szinteken főként hatósági feladat- és hatásköröket látnak el, míg a települési és területi szinten működő helyi önkormányzatok a lakossági közszolgáltatásokra koncentrálnak.

Az államigazgatás a központi szintről lefelé szerveződő dekoncentrált szervekkel van jelen a helyi igazgatásban jellemzően területi (járási, megyei, vagy regionális) szinten, de önálló szakosított szervezettel minden településen nincsen jelen és erre – a felmerülő ügyek száma miatt - nem is lenne szükség. A helyi önkormányzatok viszont települési és területi szinten vannak jelen. Mivel a közigazgatás által kiszolgált ügyfelek településeken élnek, dolgoznak, működnek ezért főként a nagyszámban és gyakran előforduló az államigazgatási feladat- és hatáskörök ellátását is ezen a szinten célszerű megszervezni. Erre alakult ki az a megoldás, hogy az államigazgatási feladatok ellátásában a helyi szinten működő önkormányzatok is vegyenek részt. Az ilyen típusú feladat ellátásánál azonban a helyi önkormányzatokat nem illeti meg az autonómia, hiszen nem saját, hanem az államigazgatástól átruházott államigazgatási feladat- és hatáskörgyakorlásában vesz részt.⁴¹

A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköri rendszere tehát saját önkormányzati feladat- és hatáskörök alrendszerére és államigazgatástól (államtól)⁴² átruházott feladat- és hatáskörök alrendszerére osztható. A saját önkormányzati feladat- és hatáskörökön belül megkülönböztethetünk törvényben meghatározott kötelező feladat- és hatásköröket, továbbá a helyi önkormányzatok által önként vállalt helyi közügyeket. Ezt a felosztást nevezzük a helyi önkormányzatok feladat- és hatásköri tipológiájának.

3. A helyi önkormányzatok saját feladat- és hatáskörei

Az előző pontban rögzítésre került az, hogy a saját feladat- és hatáskörök a helyi közügyek körét fogják át. A konkrét helyi önkormányzati feladat- és hatásköröket két módon és tartalommal lehet meghatározni.

Az első és meghatározó mód az, amikor az Országgyűlés törvényben határoz meg kötelező feladat- és hatáskört a helyi önkormányzatok számára. Nagyon fontos

⁴¹ Lásd erre részletesen VEREBÉLYI Imre (szerk.), *Az önkormányzati rendszer magyarázata*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999.

⁴² A szakzsargonban kialakult „államtól átruházott” kifejezéssel azért nem lehet egyetérteni, mert az azt a látszatot kelti, mintha a helyi önkormányzatok nem képeznék részét az állami szervek rendszerének. Ez az önkormányzat felfogás a szerzőtől távol áll.

kiemelni azt, hogy az Alaptörvény és az Mötv. alapján csak és kizárólagosan törvénnyel lehet a helyi önkormányzatok jogait és kötelességeit, ez utóbbin belül az általuk kötelezően ellátandó saját önkormányzati feladat- és hatásköröket meghatározni, illetve szabályozni. Ennek a szabályozásnak garanciális jelentősége van az önkormányzati autonómia érdekében. Csak a nemzet parlamentje az általa megalkotott nemzeti törvényekkel szabályozhatja a helyi közigazgatási autonómiák működését. Az ily módon megállapított jogokat illetve kötelezettségeket az Alkotmánybíróság és a bíróság védi, illetve kényszerítheti ki betartásukat.

Másik fontos garanciális szabályozás az, hogy ha a helyi önkormányzat számára törvény kötelező feladat- és hatásköröket állapít meg, ellátásukhoz azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.⁴³ Ennek a garanciális szabályozásnak pedig az a célja, hogy a központi állami szervek ne tudjanak olyan feladatokat a helyi önkormányzatokra terhelni, melyek ellátásához nem biztosítottak valamilyen módon az anyagi feltételek. Ezzel a megoldással a helyi önkormányzatok tulajdona is védelem alá kerül, hiszen nem abból kell az új feladatokat ellátni, így megmarad az önrendelkezés joga és lehetősége.⁴⁴

A feladat- és hatáskör telepítés további fontos alapelve az, hogy az új szabályozás a korábitól eltérően nem csak lehetővé teszi a differenciálást, hanem kötelezővé a különböző adottságú helyi önkormányzatok közt. Ennek megfelelően kerül rögzítésre az, hogy „a törvény a kötelező feladat- és hatáskör megállapításánál differenciálni köteles, figyelembe véve a feladat- és hatáskör jellegét, a helyi önkormányzatok adottságait, különösen a gazdasági teljesítőképességet; a lakosság számát; a közigazgatási terület nagyságát.”⁴⁵

Az egy más kérdés, hogy bármely jogszabály meghatározhatja a kötelező feladat- és hatáskör ellátásának minimális szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételeit, ami nagy mértékben lerontja a már említett garanciális elemeket.

Az ilyen esetekben is mód van azonban arra, hogy a nagyobb gazdasági teljesítőképességű és lakosságú települési önkormányzat számára előírt kötelező feladat- és hatáskör ellátását annak egyetértésével más települési önkormányzat, vagy társulása átvállalhassa. Igaz ennek az átvállalásnak az új szabályozás szerint komoly feltételei vannak, így a lakossági igények általi indokoltság, legalább változatlan színvonalú, vagy gazdaságosabb ellátás és a többlet állami támogatási igény hiánya. A feltételek megléte pedig a törvényességi felülvizelési eljárásban kerül vizsgálatra. Az egyes helyi önkormányzatok közt tehát feladat- és hatásköri különbségek vannak a kötelezettségek oldaláról. Ez azonban nem jelent alá-fölérendeltségi viszonyt, joga-

⁴³ Alaptörvény 34. § (1) bek.

⁴⁴ Az persze már egy más kérdés, hogy az „arányban álló” s mérték milyen tartalmat takar. Egyes felfogások szerint önmagában a helyi önkormányzati tulajdon biztosítása is célhoz, a helyi önkormányzati feladatok ellátásához kötött.

⁴⁵ Mötv. 11. § (1) bek.

ikat illetően a helyi önkormányzatok egyenlők egymással. A kötelező feladatköri eltérést azonban szokták helytelenül feladat- és hatásköri hierarchiának is nevezni. A több, jellemzően körzeti igényeket kielégítő nagyobb teljesítőképességű önkormányzatok azonban a feladatellátás során nem kerülnek irányítási viszonyba a többi érintett önkormányzattal. Az egy más kérdés, hogy az érintettek sem tudnak mindig beleszólni a számukra is biztosított közszolgáltatások ellátásába.

Ami helyi önkormányzatok feladat- és hatásköri szabályozásának mechanizmusát illeti, az Möt. a differenciáláson, az önként felvállalható helyi közügyek feltételeit és a más települési önkormányzat hatáskörébe tartozó közügyek átvállalási lehetőségeken túl felsorolja azokat a helyi közügyeket és helyben biztosítható közfeladatokat, melyek különösen helyi önkormányzati feladatok. Külön szabályozza továbbá az államigazgatási feladat és hatáskörellátás szabályait, valamint a Budapest főváros hatásköri szabályait.

Az Möt.⁴⁶ tehát csak az alapokat adja meg, de a részleteket külön, ún. ágazati törvényekben szabályozza az Országgyűlés. Amint az már említésre került, az Möt. csak azt rögzíti, hogy melyek azok a kiemelt helyi közügyek és helyben biztosítható közfeladatok, melyek ellátásáról a települési önkormányzatok kötelesek gondoskodni. A kiemelés tartalmazza a településfejlesztést, a településrendezést, a településüzemeltetést, a közterületek és az önkormányzati tulajdonban lévő közintézmények elnevezését, az egészségügyi alapellátást, a környezet egészségügyet, az óvodai ellátást, a kulturális szolgáltatásokat, a szociális és gyermekjóléti szolgáltatásokat, a lakás-és helységgazdálkodást, a hajléktalan ellátást és rehabilitációt, a helyi környezet- és természetvédelemét, a honvédelemmel, polgári védelemmel, katasztrófavédelemmel, helyi közfoglalkoztatással kapcsolatos feladatokat, a helyi adókat, a gazdaságszervezést, a turizmust, a kistermelői és őstermelői piaccal kapcsolatos feladatokat, a sport és ifjúsági ügyeket, a nemzetiségi ügyeket, közreműködést a települési közbiztonság biztosításában, a helyi közösségi közlekedés biztosítását, a hulladékgazdálkodást és a távhőszolgáltatást.

A felsorolás nem kimerítő, hanem kiemelő jellegű, ezért kerül rögzítésre az is, hogy törvény a helyi közügyek, valamint helyben biztosítható közfeladatok körében ellátható más helyi önkormányzati feladatot is megállapíthat.

A „helyben biztosítható közfeladatok” fogalma új elem a jogi szabályozásban és elméletileg sem tisztázott mibenléte. Az iménti felsorolásból leginkább az valószínűsíthető, hogy olyan feladatokról van szó, mint pl. a honvédelmi feladatok, melyek nem helyi közügyek, de nem kizárólag államigazgatási feladatok sem, így amolyan megosztott részfeladatokról lehet szó.

A korábbi Ötv. felsorolta az ún. hatásköri minimumként elterjedt legfontosabb kötelező települési önkormányzati hatásköröket is, így pl. azt, hogy köteles gondoskodni az egészséges vízellátásról, az óvodai nevelésről, az általános iskolai

⁴⁶ Möt. 10-18. §-a szabályozási rendszere.

oktatásról és nevelésről, az egészségügyi és szociális alapellátásról, a közvilágításról, a helyi közutak és köztemetők fenntartásáról, és köteles biztosítani a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesülését. Ez a felsorolás sem volt kimerítő, hiszen bármely törvény megállapíthatott – és általánosan alkalmazott megoldásként meg is állapított nagy számban- kötelező önkormányzati feladat-és hatáskört. Jelentősége a felsorolásnak mégis kettős volt, egyfelől megváltoztatásához kétharmados többséggel elfogadott törvényre volt szükség, tehát stabilizációs jellegű volt. Másrészt új község alapításánál azt kellett vizsgálni, hogy az önálló települési önkormányzat ezeket a feladatokat el tudja-e látni? Külön kiemelését kapott annak Ötv.-beli előírása, hogy a települési önkormányzat feladatkörében támogatja a lakosság önszerveződő közösségeinek tevékenységét. A helyi önkormányzathoz való jog ugyanis a helyi választópolgárok közösségét illeti meg, de a helyi társadalom belülről tagolt, így érdekeinek képviselője, védelme, kezdeményezőkétségének a helyi közösségi célok érdekében történő felhasználása igen differenciált eszközrendszer igényel. Az önszerveződő közösségek a helyi demokrácia alapjai, melyeket a közjogi autonómiának, a települési önkormányzatnak segítenie kell. Minél több ilyen helyi közösség működik, annál értékesebb és érettebb a helyi demokrácia. Persze a támogatás konkrét formáját és mértékét, mindig a helyi viszonyok határozzák meg, de ezekről a lakosság számára nyilvános és közérthető döntéseket kell hozni a települési önkormányzat képviselő testületének.

Az új szabályozás sem a hatásköri minimumot nem tartalmazza, sem az önszerveződő közösség támogatását igaz, hogy ez utóbbi beleérthető a helyi közügy értelmezésébe is. A saját helyi önkormányzati ügyek másik csoportját az önként vállalt feladat-és hatáskörök foglalja magába.⁴⁷ Ez a helyi önkormányzati autonómia szempontjából fontos lehetőség nem minden önkormányzati modellben érvényesül, de ahol jelen van, ott is csak meghatározott feltételek mellett alkalmazható.

Ezen feltételek közül az egyik legfontosabb az, hogy a felvállalható feladat-és hatáskörök a helyi közügyek körébe kell tartoznia, olyanba, melyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügy nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt feladat-és hatáskörök ellátását, ezért azok finanszírozása csak a saját bevételek, vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges.

Az önként vállalt feladat-és hatáskörrel szóló döntést csak a képviselőtestület, vagy helyi népszavazás hozhat. Az önként vállalt feladatok körében sem kötetlen azok ellátása, mert jogszabályba nem ütközhet. Az önként vállalt feladatok egy sajátos, az Möt.-ben megjelenő kategóriája az, amikor egyébként központi állami feladat ellátását vállalja át a helyi önkormányzat megállapodással, mely közszerződésnek minősíthető aktusnak rendelkeznie kell a finanszírozásról is. A nemzetközi gyakorlatban ismert szerződéses megoldás sarkalatos törvényben történő külön nyomatékosítására vélhetően az olyan nagy ellátó rendszerek államosítása miatt lett szük-

⁴⁷ Möt. 10. §.

ség, mint az egészségügy és a közoktatás. Az azonban még nem látható, hogy a gyakorlatban mire lesz használható.

Minden esetre az EU által favorizált ún. többszintű kormányzás különböző közigazgatási szervtípusok együttműködésére épülő kooperatív mechanizmusának egyik jogi eszköze is lehet.

Az önként vállalt feladatok egy sajátos területét képezi az Mötv. szerint a helyi közbiztonsággal kapcsolatos önkormányzati feladatok köre. E feladatkörrel minden települési és a fővárosi önkormányzat maga is gondoskodhat, sőt az e célra létrehozott szervek kényszerítő eszközöket is alkalmazhatna, de alaptevékenységüket együttműködési megállapodás alapján szakmailag a rendőrség felügyeli.

Ez a sajátos megoldás valamivel több, mint a korábbi közterület felügyelet, de lényegesen kevesebb, mint a néhány országban alkalmazott önkormányzati rendőrség. Témánk szempontjából inkább azért van jelentősége, mert az önként felvállalható feladatok egy eddig nem létező harmadik, igen sajátos kategóriáját alkotja.

Az önkormányzati feladat- és hatáskörök az önkormányzat legfőbb döntéshozó szervét a képviselő-testületet illetik meg. Ez nem azt jelenti, hogy minden önkormányzati feladatot a képviselő-testület láthat csak el, hiszen azért vannak a települési önkormányzatnak különböző szervei, hogy megosztható legyen közöttük a feladatok ellátása. A több ezer önkormányzati feladat- és hatáskör napi operatív gyakorlása szükségessé teszi azt, hogy a testület hatáskörének egy részét az önkormányzat más szerveire, így a polgármesterre, bizottságra, részönkormányzat testületére, kisebbségi önkormányzati testületére és önkormányzati társulására, továbbá a jegyzőre ruházhassa. Vannak azonban olyan önkormányzati hatáskörök, melyek átruházását a képviselőtestület hatásköréből az Mötv. kizárja, így;

- a rendeletalkotást,
- szervezetének kialakítását, működésének meghatározását, hatáskörébe tartozó kinevezéseket, választásokat,
- a helyi népszavazás kiírását, az önkormányzati jelképek, kitüntetések és elismerő címek meghatározását, használatuk szabályozását, díszpolgári cím adományozását,
- a gazdasági program, hitelfelvétel, kötvénykibocsátás, a kölcsönfelvétel vagy más adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás, államháztartáson kívüli forrás átvétele, átadása,
- önkormányzati társulás létrehozását, érdekképviselési szervhez való csatlakozást,
- megállapodást külföldi önkormányzattal való együttműködésre, nemzetközi önkormányzati szervezethez való csatlakozást,

- intézmény alapítást, átszervezést, megszüntetést,
- közterület elnevezést, emlékmű állítást,
- eljárás kezdeményezését az Alkotmánybíróságnál,
- bíróságok népi ülnökeinek megválasztását,
- állásfoglalást intézmény átszervezéséről, megszüntetéséről, ellátási, szolgáltatási kötelezettségeiről,
- települési képviselő és polgármester összeférhetetlenségi ügyében, vagyonynyilatkozati ügyekben hozandó döntést,
- az önkormányzati képviselő megbízatása megszűnéséről való döntés,
- a településfejlesztési eszközök és településszerkezeti terv jóváhagyása,
- területszervezési döntések,
- egyéb a törvényben meghatározott át nem ruházható hatáskört.

A felsorolás nem kimerítő jellegű, törvény tehát ezt a kört még tovább bővítheti. A saját önkormányzati feladat- és hatáskörök közül kiemelés és külön tárgyalást igényel a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyekben hozott döntése (lásd ezzel kapcsolatban a Ket. rendelkezéseit).⁴⁸ A hatósági ügyek a közigazgatás közhatalmi feladatához kapcsolódnak, mikor is az általánosan kötelező magatartási szabályokat tartalmazó jogszabályok rendelkezéseit a jogalkalmazó közigazgatási szervek konkrét egyedi esetekben alkalmazzák és az ügyfelek számára jogot vagy kötelezettséget állapítanak meg, adatot igazolnak, nyilvántartást végeznek és hatósági ellenőrzést gyakorolnak.

A közigazgatási szervek közti munkamegosztásban a legfőbb jogalkalmazó szervek az államigazgatási szervek, melyek a nemzeti jogszabályokat az ország egész területén helyi befolyásolás mentesen, egységesen alkalmazzák. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy a helyi önkormányzatok ne végeznének hatósági jogalkalmazást. Ezt két alapon tehetik meg, egyrészt az államigazgatástól (államtól) átruházott, nem saját jogkörben, mely részleteiről később lesz szó.

A másik mód a saját hatáskörökön belül a helyi közügyek keretében hozott egyedi hatósági döntések esete. A helyi önkormányzatok saját ügyeikben szabadon szabályoznak (jogalkotási jog) és igazgatnak (saját jogszabályaik rendelkezéseit egyedi esetekben, ügyekben alkalmazzák). A helyi önkormányzatok képviselő-testülete törvény alapján, annak végrehajtására illetve törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére alkothat jogszabályt, helyi rendeletet. Ezen rendeletek egyedi alkalmazása során hozott egyedi hatósági döntések az ún. önkor-

⁴⁸ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 19. § (2) bek.

mányzati hatósági ügyek (így pl. a helyi lakásrendelet alapján a konkrét lakáskiutalás, a helyi szociális rendelet alapján a szociális támogatás megállapítása, stb.).

Ezeknek az ügyeknek egyebek közt az a sajátossága, hogy a hatáskör címzettje, gyakorlója maga a képviselő-testület, és mivel a helyi önkormányzatok saját ügyekben önállóan járnak el, így nincsen felettes szervük, mely az egyedi hatósági ügyekben hozott döntéseket felülvizsgálhatná, ahová fellebbezéssel lehetne fordulni. Az ilyen ügyekben rendelkezésre álló általános jogorvoslati eszköz a határozat bíróság előtti megtámadása szigorúan jogszabálysértésre alapozva. Ez a helyzet azonban magukra az érintettek számára nem igazán méltányos, hiszen az esetek egy jelentős részében éppen a körülmények mérlegelése vezet a döntéshez, ami nem biztos, hogy jogsérelmet jelent, de érdeksérelemmel járhat. Ezért, meg mert a nagyobb önkormányzatok esetében az ügyek nagy száma megbénítaná a képviselő-testület működését, mód van az önkormányzati hatósági ügyek gyakorlását az önkormányzat szervei közül a polgármesterre (főpolgármesterre), bizottságra és részönkormányzatra, újabban pedig a jegyzőre átruházni.

Az e szervek által meghozott önkormányzati hatósági döntések ellen azonban fellebbezéssel lehet fordulni a képviselő-testülethez. A fellebbezést mind jogsérelem, mind pedig érdeksérelem esetén elő lehet terjeszteni, nincsen formakényszer, azt tartalma alapján kell elbírálni. A képviselő-testület a megtámadott döntést megsemmisítheti, és új eljárásra utasíthat, de meg is változtathatja azt. Az önkormányzati hatósági ügyekre a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni. A hivatkozott törvény lehetővé teszi azt, hogy polgármestert törvény önkormányzati hatósági ügy intézésére jogosítson fel.⁴⁹ Ebben az esetben a polgármester által meghozott döntés ellen fellebbezni a képviselő-testülethez lehet. Ennek az eszközrendszernek köszönhetően tud kiterjedni az ügyfelek jogorvoslatához való joga az önkormányzati hatósági ügyekben, ami az ügyek jellegénél fogva nagyon fontos.⁵⁰

Ez akkor is fontos dolog. Ha a helyi önkormányzatok által intézett hatósági ügyeknek csak kb. a tizede az önkormányzati hatósági ügy. A helyi önkormányzatok 2009-ben összesen mintegy 11,5 millió hatósági ügyet intéznek. Ebből az ún. önkormányzati hatósági ügyek száma mintegy 1,5 millióra volt tehető. Ennek 87 %-a szociális ügy, 3 %-a gyámügy a többi pedig egyéb ágazatok közt oszlik meg. Amint a számokból látható, a helyi önkormányzatok által intézett hatósági ügyek meghatározó része nem saját, hanem az államigazgatástól átruházott hatósági ügy volt.

A helyi önkormányzatok által intézett államigazgatási hatósági ügyek intézésének megoldásnak a célja és mechanizmusa, jogi környezete azonban jelentős mértékben

⁴⁹ Ket. 107.§ (1)

⁵⁰ Az egy más kérdés, hogy a hatáskör-átruházásra egyetlen önkormányzat sem kötelezhető és a kistélepülések esetében az ügyek számára tekintettel nem is mindig szükséges, ezért nem beszélhetünk általános megoldásról.

eltér az önkormányzati hatósági ügyekétől. Ugyanakkor fontosságuk az ügyfelek oldaláról is kiemelkedő, de nem közömbös a helyi önkormányzatok számára sem. Ezek intézése ugyanis rendkívüli megterhelést jelent a helyi önkormányzatok hivatali szervezete részére, ahol a közigazgatást szakmai tudás birtokában, élethivatás szerűen végző közzolgálati tisztviselők dolgoznak. Ezekre a helyi önkormányzatok által intézett államigazgatási hatósági ügyekre viszont nem terjed ki az önkormányzati autonómia, hanem egy sajátos külön rendszert alkotnak, mely ismertetése a következő pontban történik meg.

4. A helyi önkormányzatok által ellátott államigazgatási feladatok

Az Mőtv. szabályozása változatlanul követi azt a nemzetközileg kialakult megoldást, mely lehetővé teszi azt, hogy a helyi önkormányzatok ne csak saját, hanem átruházott államigazgatási feladat- és hatásköröket is elláthassanak. Ennek célszerűségéről és okairól már esett szó a feladat- és hatásköri rendszert tárgyaló pontban azzal, hogy a részletes szabályozásra visszatérünk. Ennek bemutatása és tárgyalása előtt azonban célszerű áttekinteni azt, hogy az államigazgatási feladatok helyi önkormányzatok általi ellátásának milyen rendszerei, megoldásai alakultak ki?

Először is rögzíteni szükséges azt, hogy az államigazgatási feladatellátásban történő helyi önkormányzati részvétel hagyományosan a települési szintet érinti, mert ott nincsen jelen az államigazgatás saját szakosított szervezettel, mivel az általában nagyszámú településen a felmerült ügyek száma ezt nem is indokolná.

Ugyanakkor az ügyfelek településeken élnek, dolgoznak, működnek, így számukra az a kedvező, ha ügyeiket is ezen a szinten intézik. Igaz, hogy az elektronikus ügyintézés elterjedése megkönnyíti az ügyek térbeli intézését, de az ügyfelek egy része ezekkel az eszközökkel életkori, műveltségi stb. okok miatt nem tudnak élni. Az, hogy a helyi önkormányzatok milyen szélesebb, vagy szűkebb körét intézik a helyi közügyeknek, az az adott országban kialakult rendszertől és szabályozástól függ. Ugyanez mondható el az államigazgatási ügyek önkormányzatok által történő intézéséről is. A centralizált államok kiterjedt helyi államigazgatási szervei esetében ez a kör szűkebb, míg a decentralizált rendszerekben ez a kör kiterjedtebb. A konkrét megoldásokban az is szerepet játszik, hogy az alkotmányos szabályozás a helyi önkormányzatokat hol helyezi el a hatalmi ágak rendszerébe, a végrehajtó hatalmi ágba, vagy önálló hatalmi ágat alkotva.

Akárhogyan is van a jelenleg hatályos jogi szabályozás, de a helyi önkormányzati rendszerek történeti fejlődésében a kezdeti időktől jelen van az államigazgatási feladatok helyi intézése. Ennek intézésére két modell alakult ki.

Az egyik ún. frankofon rendszerben abból indul ki az alkotmányos szabályozás, hogy a közigazgatás különböző alrendszerei funkcionális egységet képeznek, céljuk azonos, de eltérő feladatokat, eltérő módon látnak el. Mindezekre tekintettel a települési önkormányzat első embere a polgármester egyben a központi államhata-

lom települési képviselője is. Ez utóbbi minőségében ő a helyben jelentkező állami, államigazgatási hatáskörök címzettje és ellátásukért az állami tisztségviselőkre irányadó felelősséggel tartozik (monista megoldás). Az e minőségében elkövetett esetleges jogszabálysértések következményeként a polgármestert választott mandátumától is meg lehet fosztani és az okozott kárért saját vagyonával is felel.

Egy ilyen rendszerben tökéletesen érvényesül az állami centralizáció és egység, de mivel a polgármester nem a közigazgatást szakmai alapokon élethivatásszerűen gyakorló személy, az ügyek szakszerű és jogszerű intézése és ezáltal saját védelme érdekében a rendelkezésre álló helyi erőforrásokat nem az önkormányzati, hanem az állami, államigazgatási ügyek intézésére kényszerű koncentrálni. Ez nem feltétlen igazságos és a helyi önkormányzati demokráciát szolgáló helyzet és csak akkor elfogadható, ha viszonylag szűk körre terjed ki.

A másik alkalmazott megoldás abból indul ki, hogy a helyben jelentkező államigazgatási ügyek meghatározó része államigazgatási hatósági ügy, mely a nemzeti jogszabályok konkrét egyedi esetekben történő alkalmazását jelenti. Ehhez pedig jogismeret és szakismeret szükséges, melyet az erre a célra képzett köztisztviselők képesek teljesíteni leginkább.

Éppen ezért a helyi önkormányzatok által ellátott államigazgatási ügyeknek csak kivételesen, vészhelyzet, vagy katasztrófa helyzetekhez kötődően címzettje a polgármester, vagy a képviselőtestület elnöke. Főszabályként helyette az államigazgatási hatáskörök címzettje a helyi önkormányzat hivatali szervezetét vezető köztisztviselő (jegyző, főjegyző, titkár, településigazgató stb.) kivételesen pedig ügyintéző (pl. anyakönyvvezető) (duális megoldás).

A rendszerváltást követő magyar szabályozás erre az utóbbi megoldásra épített, amikor az Ötv. rögzítette, hogy törvény vagy ez alapján kormányrendelet a polgármestert, főpolgármestert, megyei közgyűlés elnökét kivételesen ruházhatja fel államigazgatási hatósági hatáskörrel.⁵¹

Ehhez képest általános volt az a szabályozás, mely szerint törvény, vagy kormányrendelet jegyzőnek, főjegyzőnek kivételesen a hivatal ügyintézőjének, mint köztisztviselőknél állapít meg államigazgatási hatósági jogkört.

Ráadásul a polgármester, főpolgármester és közgyűlés elnöke a kivételes jellegű államigazgatási hatósági jogkörökön túl, csak törvényben vagy felhatalmazása alapján kormányrendeletben meghatározott honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófa elhárítási államigazgatási feladatok ellátásában vehetett részt, de abban is csak az országos feladatok helyi irányításában és végrehajtásában, azaz a központi államigazgatási szervek irányítása alatt. Ezekben az államigazgatási ügyekben a polgármester, főpolgármester tehát nem a helyi önkormányzati képviselő-testület irá-

⁵¹ Ötv. 7. §.

nyításával látta el a feladatát, hanem a felettes államigazgatási szervek irányítása alatt állt.

Ebben a rendszerben a jegyző, főjegyző önálló címzettjei az általuk ellátott államigazgatási hatósági ügyeknek, intézésük során a helyi önkormányzati szervek (képviselőtestület, polgármester, bizottság stb.) utasítást nem adhatnak, azokat nem befolyásolhatják. A helyi önkormányzatok által és így a jegyzői hatáskörbe tartozó államigazgatási hatósági ügyekben a felettes szerv jogkörét államigazgatási szervek gyakorolják.

Látni kell azonban, hogy ennek a megoldásnak is vannak gyenge pontjai, így különösen az az alaphelyzet, hogy a jegyző, főjegyző a helyi önkormányzat által alkalmazott köztisztviselő és konkrét ügyben eltérő lehet a helyi önkormányzati érdek és a jegyző által gyakorolt államigazgatási hatósági ügyben hozható jogszerű döntés. A hatásköri önállóság és az önállóság személyzeti, finanszírozási és szervezeti feltételei nem mindig vannak, illetve hozhatók összhangba. A jogállás és a működés részletes és garanciális szabályozásával ezek egy jelentős része kiküszöbölhető, de az alkalmazhatóság nagyban függ attól, hogy a jegyzői államigazgatási feladatellátás milyen tömegű és jellegű ügyekre terjed ki konkrétan.

Ebből a szempontból érdemes rövid áttekintést adni arról, hogy hány jegyzői államigazgatási feladat- és hatáskör **volt** a járások 2013. január elsején történő bevezetéséig és milyen ügyekre terjednek ki hazánkban? 2009-ben Magyarországon az elsőfokú államigazgatási hatósági ügyek igen nagy számát, közel 10 millió ügyet nem államigazgatási szervek, hanem a települési önkormányzatok 2067 jegyzője (körjegyzője, főjegyzője) intézte, saját – az önkormányzattól független – államigazgatási hatáskörükben. Azzal, hogy – amint más országokban, így nálunk is – a települési önkormányzatok részt vesznek az államigazgatási ügyek intézésében, elkerülhetővé válik az, hogy a központból irányított államigazgatásnak települési szinten differenciált szervezeti rendszert kelljen működtetni. Mivel a potenciális ügyfelek településeken élnek, ezért kézenfekvő, hogy ügyeiket is a lakó-, tartózkodási, vagy munkahelyeiken tudják intézni.

A mintegy 2500, jegyzők által gyakorolt államigazgatási hatáskör előfordulása, az intézéséhez szükséges szakmai, személyi és infrastrukturális feltételek egymástól igen eltérőek. Az összes ügy kétharmada helyi adó, szociális és gyám, építéshatósági és okmányirodai ügy. A magyar településszerkezet jellemzője a kistelepülésszerkezet (1704 település ezer vagy annál kevesebb lakosú a 3175-ből), melyben nyilvánvaló az, hogy a kevesebb lakosságú és teljesítő képességű települési önkormányzatok igazgatási kapacitása szerény, melyet a hivatali kapacitás koncentrációját célzó igazgatótechnikai megoldásokkal, így a körjegyzőségekkel, egyes jegyzői államigazgatási feladatok körzeti illetékességgel történő ellátásával stb. kezelt akkor hatályos rendszerünk. A működési tapasztalatok azonban azt mutatták, hogy a jegyzői államigazgatási feladatellátást felül kell vizsgálni annak érdekében, hogy:

- a közigazgatási szolgáltatások minősége és szakszerűsége növekedjen,
- csökkenjenek a közigazgatási szolgáltatások hozzáférhetőségében megnyilvánuló különbségek,
- növekedjen az ügyintézés során az ügyfélközpontúság érvényesülése,
- egyszerűbb, átláthatóbb és hatékonyabban működő feladat-ellátási rendszer fejlődjön ki.

Problémát ugyanis más országokkal összevetve a jegyzői államigazgatási feladatellátás nagy aránya jelentette. Az összes helyi önkormányzatok által ellátott feladat mintegy 70 %-a az állami és nem a helyi önkormányzati feladatokhoz kapcsolódott. Ez még akkor is probléma volt, ha a jegyzői államigazgatási feladatellátás többsége körzeti jellegű, amikor nem csupán az adott településre kiterjedően, hanem a körzetébe sorolt településekre is kiterjedő illetékességgel látták el azokat.⁵²

Ennek az ellentmondásos helyzetnek a feloldására több reformelképzelés is született, melyek közös pontja a jegyzői államigazgatási feladatellátás arányának radikális visszaszorítása volt.⁵³ A 2010-ben meghirdetett magyar helyi önkormányzati reform célul tűzte ki a jegyzői államigazgatási feladatellátás megszüntetését, vagy kivételesre korlátozását. Helyette a fővárosi és megyei kormányhivatalok által irányított járási hivatalok, mint államigazgatási szervek látták volna el e feladatokat.

Ehhez képest az Mötv. szabályozása lényegileg nem változott az Ötv.-hez képest és változatlanul lehetővé teszi, hogy törvény, vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet a polgármesternek, közgyűlési elnöknek és a jegyzőnek államigazgatási feladat-és hatáskört állapítson meg.⁵⁴

Igaz, hogy ezzel párhuzamosan létrejöttek 2013. január 1-től a járási hivatalok,⁵⁵ de azok egyelőrenem vették át az eddigi összes jegyzői államigazgatási feladat-és hatáskört. 2014 –ig csupán a korábbi jegyzői államigazgatási hatáskörök kevesebb, mint felét, az összes intézett ügynek pedig mintegy 40%-át sikerült a járásokhoz, mint elsőfokú általános államigazgatási hatóságokhoz átszervezni.⁵⁶ Mindez pedig azt jelenti, hogy bár jelentősen csökken a helyi önkormányzatok által ellátott államigazgatási ügyek aránya, de a rendszer mind a jogi szabályozás szintjén, mind pe-

⁵² BALÁZS István, *A kistérségi államigazgatási feladatellátás rendszere*. In: *Kistérségek kézikönyve*. Magyar Közigazgatási Intézet-IDEA, Budapest, 2004.

⁵³ Lásd részletesen; BALÁZS István, *A helyi önkormányzatok feladatellátási rendszere, különös tekintettel részvételükre az államigazgatási feladat-és hatáskörök gyakorlásában*. In: FÁBIÁN Adrián (szerk.), *20 éves a magyar önkormányzati rendszer*, A „Jövő közigazgatásáért” Alapítvány, Pécs, 2011, 85-109.

⁵⁴ Mötv. 18. §.

⁵⁵ 2012. évi XCIII. törvény.

⁵⁶ Lásd; Virág Rudolf; *A kormányprogram végrehajtása a közigazgatásban*, <http://www.kozszov.org.hu> (2014 10 17)

dig a gyakorlatban vegyes marad két általános elsőfokú államigazgatási hatósággal, a települési önkormányzatok jegyzőivel és a járási (fővárosi kerületi) hivatalokkal (175+23).

A járási hivatalok a megyei kormányhivatalok, a kerületi hivatalok pedig a fővárosi kormányhivatal kirendeltségeiként működnek különböző ágazati feladatokat ellátó szakigazgatási szervekkel (járási gyámhivatal, járási építési hivatal, járási hivatal állategészségügyi és élelmiszer-ellenőrző szerve, járási földhivatal, járási hivatal munkaügyi kirendeltség, járási népegészségügyi intézet).⁵⁷

A jegyzőknél tehát úgy tűnik, hogy perspektívikusan is olyan fontos államigazgatási ügyek maradnak, mint a birtokvédelem, hagyatéki eljárás, anyakönyvi eljárás, adóigazgatás, gyermekvédelmi és önkormányzati szociális ellátások, egyes építési hatósági ügyek stb.

A jegyzőktől elkerülő ügyek egyik leglényegesebb csoportját képezik, a korábbi un. önkormányzati ügyek, melyek főszabályként a járási hivatalok (kerületi hivatalok) keretében működő új egyablakos integrált ügyfélszolgálatokhoz, a kormányablakokhoz kerültek.

A 2014 végén induló Államreform-II program keretében folytatódik a helyi államigazgatás átalakítása, de ennek részletei még nem ismertek.

5. Összefoglaló

A helyi önkormányzatok által ellátott feladat- és hatáskörök két nagy csoportra oszthatók. Az első és az önkormányzatiság lényegét adó hatáskörcsoport a saját önkormányzati feladatokból áll. Ezeket vagy törvény kötelezően állapítja meg, vagy a helyi önkormányzatok maguk, önként vállalják fel. Mindkét csoportnak a helyi közügyek körébe tartozónak kell lennie, de az önként vállalható feladat- és hatáskörök nem vonhatók el más szerv hatásköréből és nem veszélyeztetheti a kötelező feladatok ellátását.

A saját helyi önkormányzati feladat- és hatáskörökhöz jár az önkormányzati autonómia, a szabad és önálló szabályozási és igazgatási jog. A törvénnyel megállapított kötelezően ellátandó önkormányzati feladatokhoz ezen felül biztosítja az állam a feladatellátáshoz szükséges költségvetési hozzájárulást.

A helyi önkormányzatok által ellátott másik nagy feladatcsoport az átruházott államigazgatási feladat- és hatáskörök csoportja. E feladat- és hatáskörök ellátása célszerűségi és hatékonysági okokból kerül a helyi önkormányzatokhoz, de nem saját, hanem az államigazgatástól átruházott hatáskörben, ezért ellátásukhoz nem

⁵⁷ Lásd 212/2012.(VIII.13) Korm.rendelet.

járu! önkormányzati autonómia. A felettes államigazgatási szerv felügyeli ellátásokat és a központi államigazgatásnak teljes egészében meg kell téríteni a helyi önkormányzatoknak az államigazgatástól átruházott feladat- és hatáskörök ellátásának költségeit.

A két feladatcsoport ellátása együtt jelenti a helyi önkormányzatok által ellátott közigazgatási feladatokat. Bár a helyi önkormányzatiság szempontjából a saját feladat- és hatásköröknek van prioritása, de az ügyfelek szempontjából mindkettő azonos módon fontos és ellátásuk törvényes kötelessége a helyi önkormányzatoknak.⁵⁸

⁵⁸ A leírtak hangsúlyozása azért fontos, mert az utóbbi időben elterjedt egyes önkormányzati szövetségek részéről az a nézet, miszerint az állam szolgáltatásokat „vásárol” a helyi önkormányzatoktól, amikor törvény számukra kötelező önkormányzati feladatot vagy törvény és az alapján kormányrendelet államigazgatási feladatot határoz meg. E felfogásnak azonban a szerző szakmai álláspontja szerint-nincsenek meg sem a történeti, sem pedig az alkotmányos alapjai, mivel a helyi önkormányzashoz való jog, egyben a helyi közügyek intézésének kötelezettségét is jelenti. Az Alaptörvény 34. cikke rögzíti, hogy a helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok érdekében együttműködnek. A helyi önkormányzatok részére kötelező feladat-és hatáskört törvény állapíthat meg. Ebből az is következik, hogy a törvényi kötelezettségeket nem teljesítő önkormányzat alkotmányellenesen működik, és az Országgyűlés feloszlathatja. Szó sincs tehát semmilyen állam részéről való szolgáltatás-vásárlásról.

VI. FEJEZET

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK LÉTREJÖTTE

1. A választásokra vonatkozó szabályok

Ahogy az már az előző fejezetekben is hangsúlyoztuk, az Mötv. alapján a helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg. A választópolgárok választott képviselőik útján és a helyi népszavazáson történő részvételükkel gyakorolják az önkormányzáshoz való közösségi jogukat. Az utóbbi két intézmény a közvetlen demokrácia megvalósulásának formái közé tartozik, amelynek elve alapján a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választással nyerik el megbízatásukat. A választások lebonyolítását a Mötv.-től elkülönült jogszabályok rendezik, főszabály szerint törvényi szinten. Ide tartozik első sorban az Alaptörvény, ugyanis az EU-csatlakozás óta a választójogra vonatkozó alapvető szabályokat alkotmányi szinten rendezi a jogalkotó. Szintén az Alaptörvény alapján a választás anyagi és eljárási szabályait törvényben találhatjuk. Ezek közül az anyagi szabályokat legújabban a 2010. évi L. törvény (a továbbiakban: Övjt.) rendezi, amely a rendszerváltás óta a második helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásával foglalkozó jogszabály, amely a korábbi 1990. évi LXIV. törvényt váltotta fel. A választási eljárás szabályait pedig az egységesen 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) rendezi.

E helyütt nem feladatunk a hazai önkormányzati választástörténet részletes ismertetése, annyit azonban érdemes megjegyezni, hogy a választási szabályoknak a rendszerváltás utáni 20 évben 2010-ben történt egy lényegesebb reformja, hiszen a korábbi változások többnyire annyiban merültek ki, hogy az egyes rendelkezések átkerültek egyik jogszabályból a másikba. Megemlítené emellett az 1994-es reform is, amelynek lényegesebb választásokat érintő pontja az volt, hogy valamilyen települési önkormányzat esetében általánossá tette a polgármesterek közvetlen választását.

2. Alapfogalmak

A képviselő választás szabályainak könnyebb megértéséhez szükséges néhány alapfogalom tisztázása, amelyek hozzájárulnak a választási rendszerek működésének könnyebb megértéséhez. A fogalmak részletes kibontása természetesen első sorban az alkotmányjog feladata, e helyütt így csak a leglényegesebb alapfogalmakat és alaptípusokat ismertetjük.

Ilyen először is a választási rendszer definiálása. A választási rendszer a választójog anyagi és eljárási szabályait határozza meg. Meghatározó tényezői közé tartozik a választókerületi struktúra, nevezetesen az, hogy az egy vagy többmandátu-

mos-e az adott választókerület; a szavazati struktúra, amely meghatározza, hogy egy adott személy hány szavazattal rendelkezik (egy, kettő vagy többszavazatos), valamint a mandátumkiosztás módja, azaz a választójogi formulák. Ez utóbbi az a módszer, amely alapján a szavazatok mandátumokká alakíthatók.

A választási formulák alapján a választási rendszereknek három meghatározó alaptípusa alakítható ki, amely mentén a helyi önkormányzati képviselőkre és a polgármesterekre vonatkozó szabályok is könnyen felépíthetők.

- Többségi rendszer: Az egyik a többségi rendszer, amely jellemzően egyéni választókerületekben érvényesül, és amely ismét csak két jellemző főtípusra bontható:
 - az egyik az abszolút többségi, amelyben a mandátum megszerzéséhez nem elegendő, hogy a többi jelölthöz képest több szavazatot szerzett, hanem az szükséges, hogy az összes leadott szavazat több, mint felét megszerezze,
 - a másik a relatív (vagy más néven egyszerű többség), ahol a mandátum megszerzéséhez a szavazatok egymáshoz viszonyított többsége elegendő.
- Arányos:
 - osztós vagy más néven legnagyobb átlag módszere, ahol meghatározott számsorral osztják el a szavazatokat és ennek alapján jellemzően egy táblázat segítségével történik a mandátumok kiosztása,
 - legnagyobb maradék (más néven természetes hányados) elve. Itt meghatározzák egy mandátum „árát” oly módon, hogy az összes leadott szavazatot elosztják az adott választókerületben megszerzhető összes mandátummal és ennek segítségével történik a mandátumok kiosztása.
- Vegyes rendszer, amelyben – az elnevezéséből is fakadóan - a többségi és arányos rendszerek egyaránt előfordulnak.

3. A választójog

A választójog azon szabályok összessége, amelyek meghatározzák, hogy egy adott választás tekintetében ki választhat (aktív választójog) és ki választható (passzív választójog).

Az EU-csatlakozás (2004. május 1.) óta a választójog alapvető szabályait előbb az Alkotmány, majd az Alaptörvény tartalmazta az alapvető jogok és kötelességek fejezetben. A 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény azonban csak a legalapvetőbb

szabályokat határozza meg azzal, hogy a részletes rendelkezéseket részben az anyagi, részben az eljárási szabályok tartalmazzák. Ennek megfelelően a választójoggal rendelkezők körébe az alábbi személyek tartoznak a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán.

Passzív választójoggal rendelkezik:

- a lakóhellyel rendelkező nagykorú magyar állampolgár,
- az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgára.

Érdemes kiemelni, hogy az Alaptörvény értelmében immáron a magyarországi lakóhellyel rendelkező EU-s állampolgár immáron nemcsak a helyi önkormányzati képviselővé, hanem polgármesterré is választható.

Aktív választójoggal rendelkezik

- a lakóhellyel rendelkező nagykorú magyar állampolgár, ha Magyarországon tartózkodik,
- az EU más tagállamainak a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgára,
- a Magyarországon menekültként, bevándoroltként, vagy letelepedettként elismert nagykorú személy.

Az aktív választójog gyakorlásának közös feltétele, hogy a választópolgár a magyarországi lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén tartózkodjon, ugyanis e jogát csak ott gyakorolhatja.

A választójoggal nem rendelkezők körét a census segítségével lehet körülhatárolni. A census a választójog korlátozásának történelmileg kialakult legfontosabb eszköze, amely a választójog elnyeréséhez szükséges feltételeket határozza meg. A szó eredetileg vagyonbecslést jelentett utalva a vagyoni censusokra. A történelem során többféle census ismeretes volt, ilyen például a vagyoni, az életkori vagy a műveltségi census.

Magyarország a hatályos szabályok szerint cenzust nem alkalmaz, csak az ún. természetes kizáró okok léteznek, amelyeket alapvetően a 2012-től hatályos Alaptörvény XXIII. cikke határoz meg. Ezeket a szabályokat pontosítja a választási eljárási törvény, illetve a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló törvény.

Az Alaptörvény alapján a természetes kizáró okok három nagy csoportba oszthatók:

- bűncselekmény elkövetése miatt a választójogból bíróság általi kizárás,

- belátási képességének korlátozottsága történő kizárás szintén bírói döntés alapján,
- az Európai Unió (magyarországi lakóhellyel rendelkező) állampolgárára vonatkozóan, ha anyajoga kizárja a választójog gyakorlásából, tehát ha az állampolgársága szerinti állam jogszabálya, bírósági vagy hatósági döntése alapján hazájában kizárták e jog gyakorlásából.

A bűncselekmény elkövetése miatt alkalmazandó jogkövetkezmények folytán kizártak körét a hatályos szabályok a korábbiaktól enyhébben határozták meg. Így csupán a passzív választójogát veszíti el az a személy, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszer-gyógykezelését tölti. Teljesen kizárt azonban a választójog gyakorlásából (tehát sem aktív, sem passzív választójoga nincs), akit a bíróság jogerősen közügyektől eltiltás mellékbüntetéssel sújtott. Valamennyi esetben lényeges, hogy amennyiben valamely bírósági határozathoz kötött a választójog elvesztése, akkor a döntésnek jogerősnek kell lennie. Ez a magyarázata annak, hogy a szabadságelvonó intézkedések közül például a jogerős ítélet előtt alkalmazott előzetes letartóztatás nem akadályozza a választásokban történő részvételt, hiszen szabadságvesztés büntetést csak büntetőbíróság állapíthat meg a büntetőeljárás eredményeképpen. Ez utóbbinál is megjegyzendő azonban, hogy a választójog hiánya nem az ítélet jogerőre emelkedéséhez kötött, hanem a szabadságvesztés tényleges letöltéséhez, amely két esemény időben nem feltétlenül esik egybe.

A belátási képesség hiánya folytán bekövetkező eseteket már a választási eljárási törvény rendezi. Ennek alapján a bíróság azt a nagykorú személyt zárja ki a választójogból, akinek a választójog gyakorlásához szükséges belátási képessége:

- pszichés állapota, szellemi fogyatkozása vagy szenvedélybetegsége miatt tartósan vagy időszakonként visszatérően nagymértékben csökkent, vagy
- pszichés állapota vagy szellemi fogyatkozása miatt tartósan teljes mértékben hiányzik.

Ezeket a döntéseket a bíróság a cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá helyezést kimondó, a cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezést kimondó, valamint a gondnokság alá helyezés felülvizsgálatára irányuló eljárás alapján hozott ítéletében mondja ki. Lényeges azonban, hogy önmagában a gondnokság alá helyezés nem jár a választójogból történő kizárással, ugyanis ilyen következmény kizárólag akkor alkalmazható, ha a bíróság erről külön rendelkezik. Ennek hiányában a gondnokság alá helyezett is e jogok gyakorlásával kapcsolatosan önállóan érvényes jognyilatkozatot tehet. Amennyiben azonban a bíróság kizárja az adott személyt, ez mind az aktív, mind a passzív választójogának megvonását jelenti.

A választójogi, illetve a választási alapelveket többek között a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája vagy a magyar Alkotmány is rögzíti. Ezek közé az alábbiak tartoznak:

- a választójog általános: Minden nagykorú állampolgárnak választójoga van, kivéve a fent említett természetes kizáró okokat,
- a választójog egyenlő: Valamennyi választójogosultnak azonos értékű szavazata van. A plurális választójog nem megengedett. Mindez nem zárja ki például azt, hogy többszavazatos legyen a rendszer, de ha többszavazatos, akkor mindenkinek ugyanannyi szavazata kell, hogy legyen. Az egyenlőség kérdése kapcsán érdemes megemlíteni a 22/2005 (VI. 17.) alkotmánybírósági határozatot, amely egyik közvetlen előzménye a jelenlegi választási törvénymódosításnak. A határozat az egyéni választókerületek nagyságának törvényben rögzített voltával foglalkozott, tekintettel arra, hogy az mereven rögzített létszámokat tartalmaz, amely így nincs tekintettel a lakosság szám tényleges változásaira. Az indítványozó azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg a választójogi törvény mellékletét [Vjt. 2. sz. melléklet], amely tartalmazza a választókerületi beosztást, mivel az sérti az egyenlő választójog elvét. Az alkotmányos testület a döntésében leszögezte, hogy az egyenlő választójog elve megköveteli, hogy egy mandátumot lehetőleg azonos számú választójogosult szavazatával lehessen megszerezni. Kimondta, hogy alkotmányellenes, hogy az Országgyűlés nem teremtette meg ennek jogszabályi feltételeit. Ennek ellenére a jogszabályban meghatározott beosztásának megsemmisítésére irányuló indítványt elutasították, mivel a közeli (2006-os) választások szempontjából aggályosnak tekintették a pártok megegyezése hiányában az új szabály megalkotását és gyors hatályba léptetését,
- a szavazás közvetlensége: A szavazás akkor tekinthető közvetlennek, ha a választópolgárok közvetlenül a jelöltekre szavazhatnak. Közvetett választás például az elektorok útján történő választás,
- a szavazás titkossága, amely azt garantálja, hogy a választásra jogosult szavazata ne kerüljön nyilvánosságra. Problémát jelent az ajánlási rendszer, de az Alkotmánybíróság döntése szerint nem sérti a titkosság elvét az ajánlószelevényen megkövetelt adatok feltüntetése.

4. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választási rendszerét a 2010-es választásoktól kezdődően a 2010. évi L. törvény szabályozza, amely a korábbi 1990. évi LXIV. törvényt váltotta fel. A koncepció több részletszabály mellett általánosságban a helyi önkormányzati képviselői létszám csökkentését tűzte célul

amellett, hogy a szabályozást több ponton is egyértelműbbé és átláthatóbbá tette. A változások a választási rendszert érintő változások esetében rendhagyó módon már a 2010-es választások során hatályba lépnek.

Jelen tankönyv elsősorban a hatályos rendszert elemzi, de egyes helyeken elengedhetetlenül visszaüt a korábbi szabályrendszerre, amelyet összehasonlít a jelenlegivel.

4.1. A választókerületek

A választókerületi szisztéma részben megváltozott a korábbi rendszerhez képest, részben pontosító szabályokat tartalmaz a törvény. Általánosságban elmondható azonban, hogy az új szabályozás jelentősen csökkentette a képviselők létszámát a korábbi rendszerhez képest. A jelenlegi rendszer mellett a rögzített létszám helyett egy rugalmas szisztémát vezetett be, amely a lakosság aktuális létszámát követi oly módon, hogy minden választás évében az adott év január 1-jei lakosságának megfelelően kell megállapítani a testület pontos létszámát. Ennek érdekében a lakosság számát a lakosság szám-adatot nyilvántartó központi szervnek kell megküldenie a helyi, illetve a területi választási iroda vezetőjének január 15-ig.

4.1.1. Települések

- Legfeljebb 10000 fős település. Az új jogi szabályozás szerint a pontos elnevezés az egyéni listás rendszer, amelyben az egész település 1 választókerület, és amely jól kifejezi azt (a korábbi kislistás elnevezés helyett, amely esetenként félreértéseket szült), hogy valójában a mandátumok keletkezése szempontjából nem listás rendszerről van szó, hiszen személyekre történik a voksolás. A mandátumok száma a település lakosságának megfelelően változik az alábbiak szerint:⁵⁹

100 lakosig	2 fő
1000 lakosig	4 fő
5000 lakosig	6 fő
10000 lakosig	8 fő

Ez a rendszer egyben szakít a hagyománnyal, hogy a korábbi szabályozás létszámát páratlan számban határozta meg, amelyhez a határozatképesség, illetve a döntéshozatal tekintetében a polgármestert is hozzá kell számítani, és amely így a kis létszámra tekintettel sok esetben döntésképtelenséget eredményezett azonos számú szavazat esetén.

⁵⁹ Övj. 4. §.

- A 10000 fő feletti települések és a fővárosi kerületek – mint szintén települési önkormányzatok - esetében vegyes választási rendszer érvényesül, amely egyéni választókerületekből és kompenzációs listából tevődik össze. Ez utóbbira, ahogyan azt a neve is jelzi, a választópolgár nem szavaz, ugyanis az kizárólag az eredmény arányosítását szolgálja és azt, hogy az egyéni választókerületekben leadott olyan szavazatok, amelyek nem konvertálódnak mandátumokká ne vesszenek el. A mandátumok számát az Övjt. 5. §-a határozza meg oly módon, hogy lakosságszám-kategóriákat állít fel és ahhoz rendeli hozzá az egyéni választókerületben megválasztható és a kompenzációs listáról kiosztható mandátumok számát.

25000 lakosig 8 egyéni választókerület és 3 kompenzációs listás mandátum

50000 lakosig 10 egyéni választókerület és 4 kompenzációs listás mandátum

75000 lakosig 12 egyéni választókerületi és 5 kompenzációs listás mandátum

100000 lakosig 14 egyéni választókerületi és 6 kompenzációs listás mandátum

100000 fős lakosságszám felett pedig 10000 lakosonként eggyel nő az egyéni választókerületi képviselők és 25000 lakosonként a kompenzációs listán megválasztott képviselők száma.

- Budapest főváros közgyűlése: Csak listán történik a mandátumkiosztás, de az egész főváros egyetlen választókerület. Az új szabályozás itt is korszerűbb és rugalmasan képes alkalmazkodni a lakosságszám változásaihoz, hiszen a jogszabály nem rögzíti számszerűen, hogy a közgyűlés pontosan hány tagú, hanem azt határozza meg, hogy 50000 főnként egy képviselő választható. (A korábbi szabályozás mereven 66 tagban határozta meg a fővárosi közgyűlés létszámát.)

4.1.2. Megyei közgyűlés

Az új szabályok átláthatóbbá tették a választási rendszert. E szerint ugyanis az egész megye egy választókerületet képez, amelybe nem tartozik bele a megyei jogú város, valamint a főváros. Ezzel szemben a korábbi szabályok szerint minden megye 2 választókerületet alkotott oly módon, hogy külön választókerületet képeztek a 10000 fő vagy ennél kisebb települések, és külön a 10000 fő feletti települések, ám a megyei jogú városok és a főváros mintegy enklávéként léteztek. Itt is a lakosságszám-arányos testületi létszám érvényesül az alábbi három kategória szerint:

- 400000 lakosig 20000 lakosonként 1 képviselő, de legalább 15 képviselőből áll a testület;

- 700000 lakosig 20 képviselő és a 400000 lakost meghaladó létszám felett minden 30000 lakosonként 1 képviselő;
- 700000 lakos felett 30 képviselő és a 700000 főt meghaladó minden további 40000 lakos felett 1 képviselő.

4.1.3. Az ajánlás

Az ajánlással kapcsolatos szabályok azért fontosak, ugyanis ezek biztosítják azt, hogy egy jelölt csak megfelelő társadalmi támogatottság mellett indulhasson a választásokon. Ugyanakkor a küszöböt oly módon kell meghatározni, hogy az ne akadályozhassa meg, hogy kellő számú jelölt indulhasson.

Az ajánlások rendszerével külön fejezet foglalkozik a törvényben, amely a korábbi szabályozáshoz képest áttekinthető rendben sorolja fel, hogy milyen típusú ajánlások fogadhatók el egyszerre. Alapvető szabályként az állapítható meg, hogy jelölési fajtánként egy-egy ajánlás fogadható el és ugyanígy csak egy jelölt vagy lista ajánlható. Övjt. 8. §

A pontos szabályokat az egyes választókerületekhez igazodóan részletesen tartalmazza a törvény, így:

- A vegyes választási rendszerben a választópolgár egyidejűleg:
 - a fővároson kívül legfeljebb egy egyéni választókerületi, egy kompenzációs és egy megyei listás jelöltséget,
 - a fővárosban egy egyéni választókerületi, egy kompenzációs listás és egy fővárosi listás jelöltséget fogadhat el,
 - ha Budapesten a jelölt fővárosi kerületi kompenzációs listáról és fővárosi területi listáról egyaránt mandátumot szerez, úgy 30 napon belül nyilatkoznia kell, hogy melyiket fogadja el. Amelyik listáról nem fogadta el a mandátumot, arról a listáról törölni kell.
- A vegyes választási rendszerben a polgármesterjelölt egyidejűleg:
 - a fővároson kívül egy egyéni választókerületi, egy kompenzációs és egy megyei listás jelöltséget,
 - a fővárosban egy egyéni választókerületi, egy kompenzációs listás és egy fővárosi listás jelöltséget fogadhat el.
- A főpolgármester jelölt csak fővárosi listás jelöltséget fogadhat el.

A választópolgár fővárosi és megyei listán egyidejűleg nem lehet jelölt. A választópolgár megyei listán és megyei jogú városban egyidejűleg nem lehet jelölt. A választópolgár egyidejűleg nem lehet megyei listán jelölt és megyei jogú városban polgármesterjelölt. Egy jelölő szervezet egy egyéni választókerületben csak egy

jelöltet állíthat. A jogszabály külön rendelkezéseket tartalmaz a polgármesterekre nézve, valamint a képviselőjelöltekre nézve.

Polgármesterek jelölése:

- 10000 vagy annál kevesebb lakosú településen, akit a választópolgárok legalább 3%-a ajánlott,
- 10000 lakost meghaladó, de 100000 vagy annál kevesebb lakosú településen, akit a választópolgárok 2%-a, de legalább 300 választópolgár ajánlott,
- 100000 lakost meghaladó településen, akit a választópolgárok legalább 1%-a, de legalább 2000 választópolgár ajánlott,
- Budapesten főpolgármester-jelölt az lehet, akit legalább a főváros választópolgárainak 2%-a ajánlott.

Képviselőjelölteknek a választópolgárok 1%-ának az ajánlását kell összegyűjteni mind az egyéni listás rendszerben, mind az egyéni választókerületekben.

4.1.4. Listaállítás:

Megyei választókerületben az a jelölő szervezet állíthat listát, amely a választópolgárok 1%-ának ajánlását összegyűjtötte. A 10000 fő feletti településen és a fővárosi kerületekben kompenzációs listát az a szervezet állíthat, amely az egyéni választókerületek több mint a felében ajánlott jelöltet. (Övjt. 9. §)

Fővárosi közgyűlés esetében az a jelölő szervezet, amely a fővárosi kerületek több mint a felében kompenzációs listát ajánlott. Valamennyi esetben érvényesül az a szabály, hogy a listaállítás jogát nem érinti a jelölt kiesése vagy visszalépése.

A 2011-ben elfogadott nemzetiségi törvény több módosító rendelkezést is beiktatott a választójogi törvénybe, az indoklás szerint egyrészt annak érdekében, hogy megteremtse a lehetőséget a helyi nemzetiségi önkormányzat települési önkormányzattá alakulására, másrészt azért, hogy a korábban a nemzetiségi törvényből kikerült, úgynevezett kedvezményes nemzetiségi mandátum megszerzésének lehetősége megjelenjen az önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló törvényben is.

A változások érintették az ajánlási rendszert is. Így meghatározták, hogy nemzeti-ségi jelöltnek az tekinthető, aki megfelel az alábbi kritériumoknak:

- az adott személy a nemzetiségek jogairól szóló törvény szerinti nemzetiségi szervezet jelöltje
- szerepel a település nemzetiségi névjegyzékében,
- magyar állampolgár és

- nyilatkozatot tesz arról, hogy vállalja a nemzetiség képviselőt, a legutóbbi két választáson nem volt más nemzetiség önkormányzatának jelöltje, a legutóbbi két polgármester-választáson vagy települési önkormányzat képviselő-testülete tagjainak választásán nem indult más nemzetiség jelöltjeként, valamint beszéli a nemzetiségi közösség nyelvét, továbbá ismeri a kultúráját és hagyományait.

A szabályok értelmében a nemzetiségi jelölteket nemzetiségenként külön kompenzációs listára kell venni, kivéve a közös kompenzációs listát.

A nemzetiségekről az Alaptörvény XXIX. cikke és az annak alapján megalkotott 2011. évi CLXXIX. törvény rendelkezik. Ennek alapján nemzetiség minden olyan - Magyarország területén legalább egy évszázada honos - népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, a lakosság többi részétől saját nyelve, kultúrája és hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozástudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul. A törvény melléklete alapján nemzetiségnek minő a bolgár, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a roma, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán.

4.2. Az eredmény megállapítása

A (fő)polgármestert 1994 óta mindenhol közvetlenül választják relatív többségi rendszerben: az a jelölt a polgármester, illetve a főpolgármester, aki a legtöbb szavazatot kapja. Abban az esetben, ha két jelölt egyenlő számú szavazatot kap, időközi választást kell tartani.

A képviselőválasztás eredményének megállapítása összetett módon történik.

4.2.1. Egyéni listás rendszer

Annyi szavazata van a választópolgárnak, ahány képviselője van az adott településnek, tehát legfeljebb annyi jelöltre szavazhat, ahány mandátum kiosztható. A jelöltek a szavazatok sorrendjében jutnak mandátumhoz a legtöbb érvényes szavazat elve alapján. A fentiekből az is következik, hogy a szavazás lebonyolításához legalább annyi jelölt indulása szükséges, ahány mandátum kiosztható. Ennek hiányában időközi választást kell tartani. Abban az esetben pedig, ha szavazategyenlőség van, akkor sorsolással döntenek el a mandátum sorsát.

A lista elve az egyéni listás rendszerben ott érvényesül, hogy amennyiben valamely képviselői hely megüresedik, akkor helyébe a következő legtöbb szavazatot elért jelölt lép. Abban az esetben azonban, ha a listán nincs több jelölt, akkor a hely betöltetlen marad. Ez alól egy kivétel lehet: amennyiben a testület létszáma a működéshez szükséges létszám alá csökken, akkor a megüresedett helyekre időközi

választást kell kiírni. Amennyiben a jelöltet polgármesternek is megválasztották, akkor az egyéni listáról törölni kell.

Kedvezményes nemzetiségi mandátum: A választójogi törvény 2011-es módosítása külön szabályokat határozott meg arra az esetre, ha a választás kitűzésekor a névjegyzékben szereplő választópolgárok legalább fele az adott nemzetiség nemzetiségi névjegyzékében is szerepel. Ilyenkor az egyéni listán a nemzetiségi jelölt kedvezményes módon szerezhet mandátumot, amely mandátummal bővül a képviselő-testület létszáma. Ha azonban időközi választáson ugyanazon nemzetiség jelöltje polgármesteri vagy egyéni listás mandátumot szerez, a kedvezményes mandátum megszűnik.

A kedvezmény alapján, ha az adott nemzetiség egyetlen jelöltje sem szerez mandátumot sem a polgármester-választáson, sem az egyéni listán, akkor lehetőség van arra, hogy a nemzetiség jelöltje az egyébként szükséges szavazatszám kétharmadával megszerezze a mandátumot. A kétharmadot az egyéni listán legkevesebb szavazattal mandátumhoz jutó jelöltre leadott érvényes szavazatok alapján kell számítani, és az a nemzetiségi jelölt kap mandátumot, aki az így megállapított szavazatszámnál többet ér el. Ha az egy nemzetiséghez tartozó jelöltek között több ilyen is van, akkor a legtöbb szavazatot elért nemzetiségi jelölt jut kedvezményes mandátumhoz, míg szavazategyenlőség esetén sorsolás dönt a kedvezményes mandátumról.

4.2.2. A vegyes rendszer

A rendszer elnevezése abból fakad, hogy a relatív többségen alapuló egyéni választókerületekből és az arányosításra törekvő kompenzációs lista egyaránt megtalálható benne. Az egyéni választókerületben relatív többségi rendszer. Szavazategyenlőség esetén időközi választást kell tartani.

Kompenzációs lista: Töredékszavazatokból áll. Ilyennek minősül az egyéni választókerületben a jelölő szervezetre leadott szavazat, amely nem eredményez mandátumot. A mandátum kiosztása a módosított Sainte-Laguë módszerrel történik, amely az ún. osztós módszerek egyike. A mandátumok kiosztása a következő elv alapján történik:

- össze kell adni az adott szervezetre vonatkozó töredékszavazatokat, amelyből egy táblázatot kell összeállítani, és amelyben minden lista neve alatt képezni kell egy számlaoszlopot,
- a számlaoszlop első száma az adott lista szavazatainak a száma, a következő számokat pedig úgy kapjuk, hogy az oszlop számait elosztjuk 3; 5; 7 stb. számokkal,
- a legnagyobb szavazatok alapján kell megállapítani a mandátumokat oly módon, hogy a táblázatban megkeressük a legnagyobb számokat, és az a

lista kap mandátumot. Ezután meg kell keresni a következő legnagyobb számot és az a lista is kap egy mandátumot, majd ezt az elvet kell követni addig, amíg kiosztásra nem kerülnek a mandátumok. Amennyiben egyenlő legnagyobb számokat találunk, akkor azt az elvet kell követni, hogy az a lista kapja előbb a mandátumot, amelyik még nem szerzett mandátumot, illetve az, amelyik kevesebb mandátumot kapott, végezetül az, amelyiknek kisebb a sorsolással megállapított listasorszáma,

- abban az esetben, ha a listán nem szerepel annyi személy, mint amennyi mandátumot szerzett az adott lista, akkor a mandátum betöltetlen marad,
- a lista elve érvényesül abban az esetben is, ha valamelyik mandátum megüresedik, ugyanis a kieső jelölt helyébe a soron következő jelölt lép. Abban az esetben pedig, ha a jelöltet polgármesternek is megválasztották, akkor törölni kell a listáról, és helyébe szintén a következő jelölt lép.

A jelenlegi szabályozás egy 5%-os küszöböt is megállapít, amely megakadályozza egyrészt, hogy az alacsony társadalmi támogatottságú listák is mandátumot szerezzenek, másrészt azt, hogy nagyon szétaprózódjon a rendszer. Ez a küszöb azonban nem vonatkozik a nemzetiségi kompenzációs listára.

A nemzetiségi lista szintén az összesített töredékszavazatok arányában kap mandátumot. A nemzetiség kompenzációs listáról a jelöltek az egyéni választókerületben megszerzett szavazataik száma szerinti sorrendben szereznek mandátumot. Szavazategyenlőség esetén sorsolás dönt.

Vegyes választási rendszerben kompenzációs listán a nemzetiségi jelölt akkor szerezhet kedvezményes mandátumot, ha a választás kitűzésekor a névjegyzékben szereplő választópolgárok legalább huszonöt százaléka az adott nemzetiség nemzetiségi névjegyzékében is szerepelt. Amennyiben az adott nemzetiség jelöltje egyébként nem szerez mandátumot, - az egyéni listás rendszerhez hasonlóan – itt is a kétharmados szabály érvényesül és az így elnyert kedvezményes mandátummal szintén bővül a képviselő-testület létszáma. Itt is megszűnik azonban a mandátum, ha az adott nemzetiség jelöltje az időközi választáson polgármesteri vagy egyéni választókerületi mandátumot szerez.

4.2.3. Fővárosi közgyűlés

A fővárosi közgyűlés esetében a mandátumok kiosztása – a korábbi szabályozástól is - teljesen eltérő módszerrel történik, azonosság csupán annyi van, hogy itt is listás rendszer működik. Ellentétben azonban a kompenzációs listával itt magára a listára kell szavazni, a mandátumok kiosztása pedig az osztós módszerek egy másik válfajával, az ún. d'Hondt módszerrel történik, amelyet például a parlamenti választásokon az országos listáról történő mandátumkiosztásnál alkalmaznak. Minden választópolgár 1 listára szavazhat.

Ennél a rendszernél szintén táblázatot kell létrehozni, ám a szavazatokat eggyel, kettővel, hárommal majd rendre az egymást követő egész számokkal kell elosztani. Ezután szintén meg kell keresni a legnagyobb számot és az a lista szerez mandátumot, amelynek oszlopában található. A továbbiakban a mandátumok kiosztása és a megüresedő helyek betöltésére, valamint a bekerülési küszöbre vonatkozó szabályok azonosak a kompenzációs lista kapcsán ismertetett szabályokkal.

4.2.4. A megyei önkormányzatok

Minden választópolgár csak egy listára szavazhat. A mandátumok kiosztása azonos a fővárosi közgyűlés esetében érvényesülő szabályokkal, tehát itt is az osztós jellegű ún. d'Hondt módszer érvényesül, szintén 5 %-os küszöbvel.

A megyei közgyűlés elnökét viszont nem a választópolgárok választják, hanem az Alkotmány 71. § (2) bekezdése és az Ötv. alapján titkos szavazással a közgyűlés tagjai saját soraikból választják meg.

5. A választási eljárás szabályai

5.1. A választási eljárás alapelvei

Jelenleg a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választására vonatkozó szabályokat az 1997. évi C. tv. tartalmazza, amely egyaránt alkalmazandó valamennyi típusú képviselő (országgyűlési, önkormányzati, európai parlamenti, kisebbségi önkormányzati) választás mellett a polgármesterek választására, továbbá az (országos és helyi) népszavazásokra és népi kezdeményezésekre. Az egységes törvény teljeskörű ismertetése az alkotmányjog tárgyköre, ezért e helyütt csak a legfontosabb, a helyi önkormányzati választásokat közvetlenül érintő szabályokat mutatjuk be.

A törvény érvényesít néhány választási eljárási alapelvet, amelyek általános iránymutatással szolgálnak, de sérelmük a jogorvoslati jogot is megalapozza. [Ve. 77. §]. Ezek az alapelvek azonban nem tévesztendőek össze a választójogi alapelvekkel, amelyeket a fentiekben már ismertettünk. A választási eljárási törvény az alábbi alapelveket tartalmazza:

- a választás tisztaságának megóvása, a választási csalás megakadályozása. Ennek érdekében például adatrögzítő és adathordozó eszközt nem lehet alkalmazni a helyiségben,
- önkéntes részvétel a jelölésben, a választási kampányban, a szavazásban. Ennek egyik garanciája, hogy a szavazóhelyiségből a szavazólapot kivinni nem lehet,

- biztosítani kell az esélyegyenlőséget a jelöltek és a jelölő szervezetek között,
- jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás,
- jogorvoslat lehetősége és annak pártatlan elbírálása,
- a választás eredményének gyors és hiteles megállapítása.

Nem az alapelvek, hanem az általános szabályok között található az a jogorvoslatok szempontjából is fontos rendelkezést, amely rögzíti, hogy a választási eljárási törvényben meghatározott határidők napokban számíthatók, jogvesztő jellegűek és ha a törvény másképp nem rendelkezik, a határidő az utolsó nap 16 órákor jár le. Mindez azt jelenti, hogy a határidő elmulasztása miatt kimentésnek, igazolási kérelem benyújtásának nincsen helye.

5.2. Az választási szervek

A választási eljárások során lényeges szerephez jutnak a választási szervek, amelyeknek két nagyobb csoportja különíthető el. Az egyik a választási bizottságok köre, amelyek a választópolgárok szerve, míg a másik a választási irodák köre, amelyek adminisztratív típusú szervek.

A választási bizottságok független, kizárólag a törvénynek alárendelt választási szervek, amelyeket a választópolgárok hoznak létre. Feladatuk a választási eredmény megállapítása, a választások tisztaságának, törvényességének biztosítása, a pártatlanság érvényesítése és szükség esetén a választás törvényes rendjének helyreállítása. A választási bizottságok tagjai hivatalos személyek a működésük alatt.

A választási bizottság tagja az adott választókerületben lakcímmel rendelkező választópolgár lehet. A tagok között választott és megbízott tagok vannak. A kizárt tagok közé a köztársasági elnök, az állami vezetők, a közigazgatási hivatal vezetője, a képviselő, a megyei közgyűlés elnöke, a polgármester, a jegyző, a főjegyző, a választási iroda azon tagja, aki a választási bizottság területén működő közigazgatási szerv köztisztviselője, valamint a jelöltek tartoznak. Szintén nem lehet tag a jelöltet állító szervezet tagja, és a választókerületben induló jelölt hozzátartozója sem. [Ve. 22. § (2) és (3) bek.] A tagok megbízatásának időtartama eltérő: a megbízott tagoké az eredmény megállapításával véget ér, míg a választott tagoké a következő általános választásra létrehozott választási bizottság alakuló üléséig tart.

A választási bizottság testületként működik, elnökét és elnök-helyettesét maga választja a választott tagjai közül. A választási bizottságok típusai:

- szavazatszámoló bizottság: Legalább három választott tagja van, akiket a települési önkormányzat képviselő-testülete választ. A személyekre a helyi választási iroda vezetője tehet indítványt, aki az illetékes jegyző. A választ-

tás az országgyűlési képviselőválasztások kitűzése után, de legkésőbb szavazás előtti 20. napon történik. Az egy szavazóköri településeken nem hoznak létre külön szavazatszámoló bizottságokat, ugyanis a feladatait a helyi választási bizottság látja el,

- a helyi választási bizottság, amelynek szintén három választott tagja van (ha egyszavazóköri a település, akkor 5), akiket ugyancsak a települési önkormányzat választ. A személyekre a helyi választási iroda vezetője tehet indítványt, aki az illetékes jegyző. A választás azonban az országgyűlési képviselőválasztások kitűzése után, de legkésőbb szavazás előtti 20. napon történik,
- az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság három választott taggal bír, akiket a fővárosi/megyei közgyűlés választ. Jelöltet a területi választási iroda vezetője indítványozhat, aki az illetékes főjegyző. A választás az országgyűlési képviselőválasztások kitűzése után, de legkésőbb szavazás előtti 51. napon történik,
- területi választási bizottság: Szabályozása az országgyűlési egyéni választókerületi bizottság szabályozásának felel meg,
- Országos Választási Bizottság (OVB): Öt választott tagja van, akiket az Országgyűlés választ. Jelöltet a választásokért felelős miniszter indítványoz. A választás szintén legkésőbb a szavazás előtti 51. napon történik meg. Az OVB speciális jogkörű igen fontos szerv: állásfoglalást hozhat, amelyben a választásokkal kapcsolatos jogszabályokat értelmezhet. Az állásfoglalás ellen nincsen helye jogorvoslatnak.⁶⁰

Valamennyi típusú választási bizottságban 1-1 tagot megbízhat valamennyi jelölő szervezet, illetve független jelölt. A személyeket a szavazást megelőző 9. napig kell bejelenteni. [Ve. 25. §] Az OVB esetén ezen felül azok a pártok, amelyek frakciót alkotnak a parlamentben, de nem bíztak meg tagot, további 1-1 tagot bízhatnak meg.

A választási irodák feladatai közé a választás adminisztratív teendőinek a lebonyolítása tartozik, így a választások előkészítésének megszervezése, a választások lebonyolítása, a pártsemleges tájékoztatás, a választási adatkezelés, a technikai feltételek megteremtése, továbbá a szakmai szabályok betartásának ellenőrzése. Konkrétan is ezen szervek feladatkörébe utalja a törvény a szavazás napjáról és a választási tudnivalókról szóló közlemény közzétételét, a névjegyzékek közzétételét, valamint az információs rendszerek működtetését. Főszabály szerint választási irodák minden választási bizottság mellett működnek, kivéve a szavazatszámoló bizottságot.

⁶⁰ BH 2002. 385.

A választási irodák feladataiból fakadóan igen fontos elv a szakmaiság, amely csak úgy kivitelezhető, ha a szerv tagjai elsősorban nem a laikusok közül kerülnek ki. Éppen ezért az Országos Választási Iroda vezetőjét és tagjait a választásokért felelős miniszter bízta meg. A helyi választási irodákat a jegyzők vezetik, míg a területi választási irodák vezetője a főjegyző, tagjaikat pedig a vezetőjük bízhatja meg. A megbízás határozatlan időre szól és a tagoknak esküt kell tenniük. A kizárási okok felsorolásával a törvény itt is a választások tisztaságát óvja azáltal, hogy megakadályozza a jelöltekkel való összefonódást. A választási irodák befolyásmentességét azzal is óvja a szabályozás, hogy sem a polgármestertől, sem a képviselő-testülettől, illetve a közgyűléstől nem kaphat utasítást. A választási irodák szakmai munkáját a választásokért felelős miniszter irányítja és a magasabb szinten álló választási iroda az illetékességi területén a feladatok ellátásával kapcsolatban közvetlen utasítást adhat a választási iroda vezetőjének.

5.3. A választási kampány

A választások lebonyolításához főbb vonalaiban ismertetni szükséges a választások lebonyolításával kapcsolatos szabályokat.

A törvény meghatározza a választási kampány fogalmát is. Ez a választási program ismertetése, a jelölt, a lista, a jelölő szervezet népszerűsítése, a választási gyűlés szervezése, plakát elhelyezése, önkéntesek igénybevétele. A kampány a választás kitűzésével veszi kezdetét és a szavazást megelőző nap 0. órájáig tart. Kampánycsendnek nevezzük a szavazást megelőző nap 0 órától a szavazás befejezéséig tartó időszakot, amely időtartam alatt választási kampányt folytatni tilos. [Ve. 40. § (2)] A kampánycsend megsértésének a törvény egy generális jellegű meghatározás mellett néhány esetkörét is felsorolja. A generális jellegű meghatározás szerint a kampánycsend megsértésének minősül a választópolgárok akaratának befolyásolása. Esetköreit a példalózó jelleggel a Ve. határozza meg [Ve. 41. §]. E szerint különösen tilos a választópolgárok számára bármilyen szolgáltatást ingyenesen juttatni (etetés – itatás, szavazásra történő szervezett szállítás), szimbolikus tárgyakat, mint pártjelvények, zászlók, pártszimbólumok, a jelölt fényképét vagy nevét tartalmazó tárgyakat osztogatni, a választási plakátot elhelyezni, vagy a választói akarat befolyásolására alkalmas információkat szolgáltatni.

Lényegesek a plakátok elhelyezésével kapcsolatos szabályok is. A plakát sajtótermék, amelyekre így alapvetően a sajtóról szóló törvényi szabályozás az irányadó. Ám a Ve. szerint plakátot a jelölő szervezetek a kampány végéig engedély és bejelentés nélkül előállíthatnak. A plakát elhelyezése a törvényben meghatározott kivételek mellett korlátozás nélkül történhet. Tilos elhelyezni plakátot a hatósági (állami vagy önkormányzati) épületen vagy épületben, míg középületen a helyi önkormányzat rendeletében megtilthatja. Ennek okai között leggyakrabban műemlékvédelmi, illetve környezetvédelmi szempontokat találhatunk. Magánépületre a tulajdonos vagy bérlő, vagyonkezelő engedélyével lehet. A plakát kihelyezése hirdető-

berendezésre a közterület-használatról szóló jogszabályok megtartásával történhet oly módon, hogy ne fedje más plakátját, a választások lebonyolítása után károkozás nélkül eltávolítható legyen. A plakátokat a választások után 30 napon belül el is kell távolítani.

Külön szabályok vonatkoznak a választási gyűlésekre, amelyekre a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya nem terjed ki, így azt nem kell előzetesen bejelenteni a rendőrségnek [Gytv. (1989. évi III. tv.) 3. § a) pont]. A választási gyűlések nyilvánosak, azon bárki részt vehet. A gyűlés megtartásának azonban vannak korlátai. Ilyen, hogy hatósági épületben tilos gyűlést tartani, kivéve az 500 lakosnál kisebb települést, akkor, ha nem áll rendelkezésre más épület, valamint szintén előírás, hogy az állami és önkormányzati szervek azonos feltételekkel bocsáthatnak rendelkezésre helyiséget. Politikai hirdetést a műsorszolgáltatók azonos feltételekkel tehetnek közzé, amelyhez sem véleményt, sem értékelést nem lehet fűzni. Ám ez a szabály csak a kampányidőszakra vonatkozik. Egyebekben a hirdetésekre a média-törvényt kell alkalmazni.

A Ve. ugyancsak szabályozza az adatszolgáltatás rendjét. A választópolgárookra vonatkozó adatot két helyről igényelhetnek a jelöltek és a jelölő szervezetek díjfizetés ellenében: a lakcímnnyilvántartás központi szervétől a választópolgárok nevét és lakcímét, illetve a helyi választási iroda vezetőjétől a névjegyzék másolatát szavazóköri bontásban. Az adatok átadása a szavazás napját megelőző 20. napot követően történhet. A kapott adatokat a szavazás napján meg kell semmisíteni, amelyről jegyzőkönyvet kell készíteni és azt az adatszolgáltatónak átadni.

5.4. A jogorvoslatok

A jogorvoslatra vonatkozó szabályok ismertetése, azaz a szűkebb értelemben vett választási bíráskodás azért lényeges, mivel arra más eljárási szabályok nem alkalmazhatók még joghézag esetén sem, hiszen a Ket. kifejezetten is rögzíti, hogy a választási eljárás a kivett eljárások közé tartozik.

5.4.1. A kifogás

A kifogás benyújtása: kifogást bárki benyújthat akár konkrét jogszabálysértés, akár a választás vagy választási eljárás alapelvei megsértése esetén. A benyújtás határideje a jogsértéstől számított két nap, amely határidő jogvesztő (azaz nincs helye igazolásnak vagy kimentésnek) és az utolsó nap 16. órakor jár le [Ve. 4. §] BH 1999. 90 A kifogás visszavonható, de választási bizottság hivatalból folytathatja eljárást. A kifogásnak tartalmaznia kell: a jogsértés megjelölését, a jogsértés bizonyítékait és a benyújtó nevét, címét, és faxszámát vagy elektronikus levélcímét vagy kézbesítési meghatalmazottjának adatait.

Amennyiben a választási bizottság úgy ítéli meg, hogy nincsen hatásköre az adott kifogás elbírálására, akkor legkésőbb a kifogás beérkezését követő napon átteszi az ügyet az elbírálásra jogosult választási bizottsághoz. Egyébként az elbírálásra jogosult választási bizottságnak két nap alatt döntenie kell. A kifogást érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, ha az elkésett vagy nem tartalmazza a jogsértést, a bizonyítékokat, továbbá a benyújtó nevét és címét. Ez utóbbiak tehát olyan kötelező kellékek, amelyek esetén a bizottság nem vizsgálhatja a kifogás tartalmát, hanem azt érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítania. Az érdemi elbírálás során két típusú döntés lehetséges: ha nem ad helyt a kifogásnak, akkor elutasítja, vagy ha helyt ad, akkor megállapíthatja a jogsértést, eltilthat a további jogsértéstől vagy az eljárást részben vagy egészben megsemmisítheti és megisméltetheti.

A választási bizottságok döntésüket testületként hozzák meg. A határozatképesség feltétele, hogy a tagok több mint a fele jelen legyen, a határozat meghozatalához pedig a jelen levő tagok több mint a felének azonos tartalmú szavazata szükséges. A szavazás során a jogszabály csak az igennel vagy a nemmel történő véleménynyilvánítást teszi lehetővé, így a szavazástól tartózkodás fogalmilag kizárt.

A döntés meghozatalához a választási bizottságnak kell megállapítania a tényállást, amelyhez minden olyan bizonyíték felhasználható, amely alkalmas arra. A bizonyítékok körét a törvény csak igen nagy vonalakban példálózó jelleggel sorolja fel, így e tekintetben arra támaszkodhatunk, hogy bizonyíték szinte bármi lehet, ami alkalmas a tényállás megállapítására. *Expressis verbis* csupán az irat, a tanú nyilatkozata, valamint a kérelmező nyilatkozata szerepel, amely utóbbi kapcsán a szóbeli nyilatkozattétel lehetőségének kötelező előírása kiemelendő. A jogszabály a szabad bizonyítás elvén alapul.

A választási bizottság döntését határozatnak nevezzük, amelyet írásba kell foglalni még aznap, amikor azt meghozzák. A határozat kötelező elemeit a törvény alapvetően a közigazgatási döntések logikáját követve írja elő. Ezek közé tartozik a fejrészben a döntést hozó szerve, azaz a választási bizottság megnevezése, a határozat száma, a kérelmező neve és lakóhelye (szervezetek esetében a székhelyük), az ügy tárgya. A rendelkező résznek tartalmaznia kell a döntést, a jogorvoslatról történő kioktatást, amely lehet fellebbezés vagy a bírósági felülvizsgálati kérelem benyújtásáról történő tájékoztatás. Az indokolásban be kell mutatni a megállapított tényállást, és az annak alapjául szolgáló bizonyítékokat, továbbá a kérelmező által javasolt, de a választási bizottság által figyelmen kívül hagyott bizonyítékokat, amely utóbbiak esetén azt is meg kell magyarázni, hogy a felajánlott bizonyítási eszközöket miért hagyták figyelmen kívül, és végezetül az alkalmazott jogszabályhelyeket is. Bár a jogszabály kifejezetten nem rendelkezik róla, de a határozatok szerkesztésének általános elveiből fakadóan a zárórészben fel kell tüntetni a keltezést is.

A törvény külön rendelkezik arról, hogy a határozat kijavítása milyen esetekben lehetséges. Itt is alapvető szabályként érvényesül, hogy kijavításról csak akkor beszélhetünk, ha az nem hat ki az ügy érdemére. A kifogásnál felsorolt elektroni-

kus levélcím, illetve a faxszám megjelölése azért olyan lényeges, mivel a határozat még a meghozatala napján ún. rövid úton kell közölni a kérelmezővel, amely több módon is szabályszerűen megvalósulhat, így a határozat átadásával, a telefaxon, vagy ugyanezekben módokon, de kézbesítési meghatalmazott útján. A határozatokat az eljárás jellegéből fakadóan nyilvánosságra kell hozni oly módon azonban, hogy azok nem tartalmazhatják a személyes adatokat.

5.4.2. A fellebbezés

Fellebbezésre benyújtására jogosult: bármely választópolgár, a jelölt vagy jelölő szervezet, illetve az érintett jogi személy. A fellebbezés alapja lehet jogszabálysértés, de mérlegelési jogkörben hozott határozat ellen is irányulhat. Kizárt a fellebbezés a másodfokon hozott határozat ellen, illetve az OVB döntése ellen. Ez utóbbinak ugyanis nincs felettes szerve, ezért a fórumrendszeren belül nem lehet jogorvoslattal élni, így a döntés kizárólag bíróság előtt támadható.

A fellebbezés benyújtása szintúgy két napon belül történhet a határozatot hozó szervnél, amely szerv még az érkezés napján felterjeszti azt az elbíráló szervhez. A határidő szintén jogvesztő és szintén az utolsó nap 16 órakor jár le. Ez alól kivétel a szavazólap adattartalma miatt benyújtott kifogást elbíráló döntéssel szembeni fellebbezés, amelyet legkésőbb a bizottság döntését követő napon kell benyújtani. A fellebbezésnek tartalmaznia kell a fellebbezés alapját, valamint a fellebbező nevét, címét, faxszámát, elektronikus levélcímét. A fellebbezésben új tény vagy bizonyíték is felhozható. A fellebbezés visszavonható, de ebben az esetben hivatalból is folytatható az eljárás.

Az elsőfokú szervnek a fellebbezést a beérkezése napján kell felterjeszteni a másodfokú szervhez, amelynek a fellebbezést két nap alatt kell elbírálni. A fellebbezést érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani ha elkésett, ha nem tartalmazza a fellebbezés alapját vagy a fellebbezést benyújtó nevét, címet vagy azt nem a határozatot hozó szervnél terjesztették elő. Abban az esetben azonban, ha az előterjesztő az elsőfokú szerv helyett az elbírálásra jogosult szervnél nyújtja be, az nem képezhet alapot az elutasításra. Az érdemi elbírálás során a másodfokú szerv mind a határozatot, mind a meghozatalára irányuló eljárást megvizsgálja és reformatórius jogkörrel jár el, tehát megváltoztathatja a határozatot. Ennek megfelelően a választási szerv a megtámadott határozatot helybenhagyja vagy megváltoztatja és saját maga közli is az érintettekkel.

5.4.3. A bírósági felülvizsgálat

A bíróság előtt megtámadható határozatnak a másodfokú határozattal elbírált döntése, illetve az OVB döntése minősül. A bírósági felülvizsgálat feltétele, hogy a fellebbezést kimerítették vagy az a törvény alapján kizárt. A jogosultak köre meg-

egyezik a fellebbezésre jogosultak körével. A felülvizsgálat alapja szintén jogszállásértés vagy mérlegelési jogkörben hozott döntés lehet és a benyújtás határideje szintén a jogszállástól számított két nap, amely ugyancsak jogvesztő jellegű és az utolsó nap 16. órakor jár le [Ve. 4. §]. A felülvizsgálati kérelmet a közigazgatási határozatokhoz hasonlóan a választási bizottságnál kell előterjeszteni, bár erre az eljárásra nem a Ket. szabályai irányadóak.

A bírósági felülvizsgálat iránti kérelemnek kötelező tartalma megegyezik a fellebbezésével, egyébként a közigazgatási perekétől eltérően itt a felülvizsgálat iránti kérelemben szintén új tény vagy bizonyíték is felhozható. Lényeges eltérést jelent, hogy az eljárásban kötelező az ügyvédi képviselő, amely még a Pp. szabályai ismeretében is kivételesnek tekinthető.

Az eljáró bíróság a másodfokon eljáró választási bizottság esetén a székhelye szerinti megyei (fővárosi) bíróság, míg az OVB döntésével szemben a Legfelsőbb Bíróság. A bíróság két nap alatt nemperes eljárásban, 3 hivatásos bíróból álló tanácsban jár el. A szóbeli meghallgatást a törvény nem zárja ki. A bíróság nemcsak a határozatot, hanem az egész eljárást vizsgálja. A kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának ugyanazok az indokai, tehát ha a kérelem elkésett, nem tartalmazza az alapját vagy a kérelmező nevét, címét vagy nem a határozatot hozó szervnél terjesztették elő. Ám ha a kérelmet a bíróságnál terjesztik elő, nem lehet elutasítani. Az érdemi döntés során a bíróság is reformatórius jogkörrel járhat el, ami szintén kivételes; így a megtámadott határozatot helybenhagyja vagy megváltoztatja. A bíróság döntésével szemben nincsen helye további jogorvoslatnak. Felülvizsgálati kérelmet sem lehet benyújtani. Lásd erről.⁶¹

Egyes jogszállásokra speciális szabályok vonatkoznak. Ilyen például a médiakampanyal kapcsolatos jogorvoslat. E körben kifogást lehet benyújtani az alapelvek megsértése esetén, de a műsorszámot mint bizonyítékot a választási bizottság hivatalból szerzi be. A kifogást a helyi választási bizottsághoz kell benyújtani nem országos lap, helyi műsorszolgáltatás esetén, területi választási bizottsághoz körzeti műsorszolgáltatás esetén, és az OVB-hez országos terjesztésű lap, hírügynökség vagy országos műsorszolgáltatás esetén. A helyt adó döntést közzé kell tenni napilap vagy műsorszolgáltató esetén két napon belül, folyóirat esetén legközelebbi számban. Speciális szabályok érvényesülnek még a névjegyzék összeállítása, illetve az eredmény megállapítása kapcsán.

⁶¹ BH 1995. 188.

VII. FEJEZET

A HELYI ÖNKORMÁNYZATI KÉPVISELŐ JOGÁLLÁSA ÉS A KÉPVISELŐ-TESTÜLET MŰKÖDÉSE

1. A helyi önkormányzati képviselő jogállása (elemei), a megbízatás keletkezése és megszűnésének esetei

1.1. A helyi önkormányzati képviselő jogállása

A helyi önkormányzathoz való jog kollektív, a választópolgárokat megillető jog, amelyet közvetetten a képviselő-testület útján gyakorolnak.⁶² A képviselő-testület tagjai a helyi önkormányzati képviselők. A helyi hatalomgyakorlás ezen módjának érvényesítése érdekében a képviselők megbízatásukat választással nyerik négy évre.

A helyi önkormányzat, mint jogi személy feladatait, hatáskörét a képviselő-testület gyakorolja. Már ebben is tükröződik az, hogy testületi szervként, a tagok egyenlő szavazattal, demokratikusan hozzák meg döntésüket. Tulajdonképpen így képviselik a választópolgárok akaratát. A helyi hatalomgyakorlás másik formája a helyi népszavazás (lásd bővebben a VIII. fejezetet), amely által a lakosság közvetlenül is bele tud szólni a település életét érintő közügyekbe és a képviselő-testület döntéseire is hatást tud gyakorolni, hiszen a népszavazás eredményét a képviselők kötelesek figyelembe venni. Természetesen a képviselő-testületi döntéshozatal az elsődleges, ezért az arányok biztosítása érdekében a törvény meghatározta azon témaköröket, amelyek esetén népszavazás nem rendelhető el vagy kötelező az elrendelése.

Ahhoz, hogy a képviselők a választópolgároktól a választás által nyert felhatalmazás alapján a helyi közösség érdekeinek megfelelő, jogszerű és szakszerű döntéseket tudjanak hozni, a törvény, illetve más kapcsolódó jogszabály számos garanciát, kedvezményt és jogot adott számukra. Emellett azonban jelen vannak a kötelezettségek is, mivel a munkavégzési kötelezettség alóli mentesítés mellett a képviselő köteles közreműködni az önkormányzat munkájában és részt venni a képviselő-testület ülésein.

A jogalkotó a képviselők függetlenítését nem látta indokoltnak, ezért a képviselői tisztség csak társadalmi megbízatásban tölthető be.⁶³ Azonban a feladatok eredményes ellátása és a képviselő-testület munkájának hatékony segítése érdekében a képviselőt a testületi munkában való részvételhez szükséges időtartamra a munkavégzési kötelezettsége alól mentesíteni kell, amely időre jövedelem-kiesését meg kell téríteni és tiszteletdíj, természetbeni juttatások illetik meg.

⁶² FOGARASI József (szerk.), *A helyi önkormányzatok*, HVG Orac, Budapest, 2009, 91.

⁶³ FOGARASI József (szerk.), *A helyi önkormányzatok*, HVG Orac, Budapest, 2009, 176.

A helyi önkormányzati képviselő megbízatása, jogai és kötelezettségei a megválasztásával keletkeznek és a megbízatás megszűnésével szűnnek meg. A képviselő megválasztásakor esküt vagy fogadalmat tesz, és erről okmányt ír alá. Erre főszabály szerint az alakuló ülésen, de időközi választás esetén a megválasztását követő ülésen kerül sor.

1.2. A megbízatás keletkezése

Az önkormányzati képviselők megbízatásukat választással nyerik el, amelynek részletes szabályait a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény, a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény, a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvény és a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénynek (továbbiakban Ve.) a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a kisebbségi önkormányzati képviselők választásán történő végrehajtásáról szóló 5/2010. (VII. 16.) KIM rendelet, és a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény határozza meg (lásd bővebben a vonatkozó fejezetet).

1.3. A megbízatás megszűnésének esetei

A megbízatás megszűnése bizonyos esetekben automatikus, magától értetődő (újabb választás, választójog elvesztése), hiszen a megbízatás keletkezése is a választáshoz kötött és a választójog megléte az alapfeltétele ennek. Máskor a képviselő akaratából történik, a lemondás itt is biztosított, mint általában a különböző jogviszonyok megszűnése esetén. Viszont vannak olyan esetek, amelyek kifejezetten a képviselő nem megfelelő magatartását, munkavégzését vagy éppen a szabályok be nem tartását "szankcionálják" (összeférhetetlenség, üléseken való részvétel elmaradása). Ezt maga a választópolgárok helyi önkormányzáshoz való joga indokolja, mivel a képviselő-testület a közhatalom helyi gyakorlásának közvetett eszköze, amely csak akkor képes a település érdekeit képviselni, ha az Möt. keretszabályait, az SZMSZ-t, egyéb jogszabályokat maga is betartja, és aktívan részt vesz a döntéshozatalban.

A két legritkább, azonban leghangsúlyosabb esetben a képviselő-testület egészének saját elhatározásából vagy alkotmányellenes működés miatti megszűnése vezet a képviselő megbízatásának megszűnéséhez (feloszlás, feloszlítás).

Az önkormányzati képviselő megbízatása megszűnik:

- a megválasztását követő helyi önkormányzati általános választás napján.

Az önkormányzati képviselők jogaikat és kötelezettségeiket főszabály szerint az önkormányzati általános választás napját megelőző nap 24. órájáig jogosultak és kötelesek gyakorolni. Ha a választás jelöltek hiányában elmaradt, a megbízatás az Alaptörvény értelmében meghosszabbodik az időközi választás napjáig,

- a választójog elvesztésével. Az Alaptörvény értelmében választójoggal rendelkezik minden nagykorú magyar állampolgár vagy az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgára, illetve minden menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert nagykorú személy. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán a választópolgár lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén választhat. Nem rendelkezik választójoggal az, akit büncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt. Nem választható az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgára, ha az állampolgársága szerinti állam jogszabálya, bírósági vagy hatósági döntése alapján hazájában kizárták e jog gyakorlásából. Ezekben az esetekben a képviselőnek a bírósági ítélet jogerőre emelkedésével a választójog elvesztésével együtt megszűnik a megbízatása is. A választójog és a képviselői megbízatás megszűnhet azonban az állampolgárság elvesztésével (lemond, visszavonják) és a magyarországi lakóhely megszűnésével is. Amennyiben a magyar állampolgár a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény rendelkezései szerint lemond állampolgárságáról vagy azt tőle visszavonják, és nem rendelkezik másik uniós állampolgársággal, ezzel elveszti választójogát.⁶⁴ A Ve. rendelkezései szerint a választójog elvesztéséről értesíteni kell az illetékes választási bizottságot,
- az összeférhetlenség kimondásával,
- a méltatlanság megállapításával,
- lemondással,
- ha az önkormányzati képviselő egy éven át nem vesz részt a képviselő-testület ülésén,
- az eddigi szabályozás nem volt egyértelmű abban a kérdésben, hogy az évet hogyan kell érteni. A választástól számítva, az alakuló üléstől vagy naptári évben kell számolni? Az Möt. ezt pontosítja 2014-től, és azt mondja, hogy annak az ülésnek az időpontjától kell számítani, amelyről első ízben távol marad a képviselő. A másik kérdés, hogy a távolmaradásnak folyamatosnak kell-e lennie, a képviselő ülésen való megjelenése megsza-

⁶⁴ Lásd bővebben SZIGETI Ernő (szerk.), *Az önkormányzati közigazgatás az EU-csatlakozás tükrében*, MKI, Budapest, 2004.

kítja-e a megszűnési ok beálltát? A megjelenés csak az ülés kezdetén való jelenléteket jelenti vagy az egész ülésen ott kell lennie? Számít-e, ha az ülés határozatképtelen? Erről a képviselő-testületnek határozatot kell hoznia,

- a képviselő-testület feloszlásával. Ha a helyi önkormányzat képviselő-testületének működése alkotmányellenes, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter kezdeményezi a Kormánytól a feloszlásra vonatkozó országgyűlés előterjesztés benyújtását. Az Országgyűlés az Alkotmánybíróság véleményének kikérése után, a Kormány javaslatára oszlatja azt. Ebben az esetben az időközi választást három hónapon belüli időpontra kell kitűzni. Az Országgyűlés a feloszlásról a soron következő ülésén határoz. Erre a polgármestert meg kell hívni, aki jogosult a feloszlásra vonatkozó javaslattal kapcsolatban a képviselő-testület álláspontját a határozathozatal előtt ismertetni. A feloszlással ellentétben a feloszlott képviselő-testület már nem láthatja el feladatait, a köztársasági elnök megbízza az illetékes kormányhivatal vezetőjét a polgármesteri feladatok és hatáskörök ellátására, halaszthatatlan esetben az önkormányzati képviselő-testület átruházható hatáskörében való döntéshozatalra az új képviselő-testület megválasztásáig terjedő időre.
- a képviselő-testület feloszlása esetén. A képviselő-testület saját magával szemben is kimondhatja feloszlását. Erre a megbízatásának lejártát megelőző (az általános önkormányzati választások előtti) év november 30. napjáig és a választást követő hat hónap után van lehetősége. A feloszlásról szóló döntést név szerinti szavazással, minősített többséggel hozza meg a képviselő-testület. A képviselő-testület az új képviselő-testület alakuló üléseig, a polgármester az új polgármester megválasztásáig ellátja feladatát, gyakorolja hatáskörét. A feloszlás szabályszerűségére vonatkozó kormányhivatali nyilatkozat beszerzését követő három hónapon belüli időpontra időközi választást kell kitűzni,
- az önkormányzati képviselő halálával.

Az összeférhetetlenséget, méltatlanságot és a tartós távolmaradás miatt a képviselő megbízatásának megszűnéséről való döntés a képviselő-testület át nem ruházható hatásköre, amelyet határozatban állapít meg. A határozatot kézbesíteni kell az érintett önkormányzati képviselőnek, a választási bizottságnak és a kormányhivatalnak.

2. A képviselői lemondás, méltatlanság és a képviselői összeférhetetlenség törvényi (anyagi- és eljárásjogi) szabályai

2.1. A képviselői lemondás

Az önkormányzati képviselő a képviselő-testület ülésén szóban vagy írásbeli nyilatkozattal jelentheti be lemondását. Az ülésen való bejelentés esetén a lemondást

és a megbízás megszűnésének időpontját az ülés jegyzőkönyvében rögzíteni kell. Az írásbeli nyilatkozatot a képviselő-testülethez címezve, a polgármesternek kell átadni, amelyet az a képviselő-testület következő ülésén ismertet. A lemondás nem vonható vissza. Az önkormányzati képviselő megbízása a képviselő által meghatározott, a lemondást követő egy hónapon belüli időpontban, a lemondás bejelentésének, illetve az írásbeli nyilatkozat átvételének napján szűnik meg.

2.2. A méltatlanság

Az önkormányzati képviselő méltatlanságának kivizsgálása ügyében való döntést a jogalkotó a testülethez telepítette. Ez a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe tartozik, amelyet zárt ülésen kell megtárgyalni. A zárt ülés tartásáról a képviselő-testületnek nem kell külön határozatot hoznia, mert a törvény a kötelező esetek között nevesíti. A méltatlanság fogalmát a törvény nem magyarázza, felsorolást nem tartalmaz.

2.3. A képviselői összeférhetlenség anyagi szabályai

A helyi önkormányzati képviselők összeférhetlenségi szabályai megalkotására azért volt szükség, hogy a jogalkotó a közigazgatás intézményrendszerén belül az önkormányzati igazgatás alrendszeré függetlenségét, az objektív, semleges munkavégzést meg tudja őrizni. Ezen szabályokban egyrészt az államigazgatástól való elkülönülés, másrészt a gazdasági szférával való keveredés megakadályozása érezhető, vagy kifejezetten olyan tisztségeket jelöl meg (pl. jegyző), amelynek a képviselői megbízatással való párhuzamos betöltése esetén a jogszerűség nem biztosítható.

A jogalkotó részletesen meghatározta azokat a tisztségeket, megbízásokat és tevékenységeket, amelyek betöltését összeférhetetlennek érezte a képviselői megbízatással. A helyi önkormányzati képviselő összeférhetlenségi szabályait az Möt. és a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény tartalmazza. Az egyes összeférhetlenségi esetek meghatározásán túl az eljárási szabályok kidolgozására is sor került azon célból, hogy az összeférhetetlen helyzeteket kezelni, az összeférhetlenség felhívás ellenére való meg nem szüntetését szankcionálni tudják. A törvényben felsorolt esetek két csoportját különíthetjük el: a közszférában és a magán-, gazdasági szférában betölthető tisztségek összeférhetlensége.

Az önkormányzati képviselő nem lehet:

- központi államigazgatási szerv köz(szolgálati)tisztviselője,
- fővárosi és megyei kormányhivatalnak a vezetője,

köz(szolgálati)tisztviselője,

- annak a területi, helyi államigazgatási szervnek a köz(szolgálati)tisztviselője, amelynek feladatkörébe az adott önkormányzatot érintő ügyek tartoznak és illetékessége az önkormányzatra is kiterjed,
- jegyző, főjegyző, körjegyző⁶⁵ aljegyző, továbbá ugyanannál az önkormányzatnál az önkormányzat hivatalának köz(szolgálati)tisztviselője,
- a területileg illetékes területfejlesztési tanács munkaszervezetének munkavállalója,
- a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének köz(szolgálati)tisztviselője.

A következő megbízások, tisztségek elsősorban gazdasági jellegűek:

- kuratóriumi tagság kivételével a képviselő-testület által létrehozott közalapítvány kezelő szervének tisztségviselője,
- a képviselő-testület által alapított önkormányzati vállalat vezérigazgatója, vezérigazgató-helyettese, igazgatója, igazgatóhelyettese, igazgatótanácsának, vezető testületének tagja,
- az önkormányzat tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság vezető tisztségviselője, igazgatótanácsának, igazgatóságának vagy vezető testületének, valamint a társasággal munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló más jogviszonyban álló vezetője (vezérigazgatója),
- az önkormányzat tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság által alapított gazdasági társaság vezérigazgatója, vezérigazgató-helyettese, igazgatója, igazgatóhelyettese, igazgatótanácsának, igazgatóságának vagy vezető testületének tagja,
- helyi és körzeti médiaszolgáltató, lapkiadó, lapterjesztő vezetője, vezető testületének tagja, ügyvezetője, ezek vezető állású alkalmazottja.

A fent felsorolt szervezetekben egyáltalán nem vállalhat tisztséget, azonban az önkormányzat által létrehozott közalapítványban, közhasznú társaságban igen, de ezért a tevékenységéért tiszteletdíjat, más járandóságot - a költségtérítés kivételével - nem fogadhat el.

A jogot végzett önkormányzati képviselők képviseleti joga is korlátozott: jogi képviselőként nem járhatnak el, és perbeli képviseletet - a törvényes képviselet kivételével - nem láthat el az önkormányzattal, annak intézményével, illetve a polgármesteri hivatallal szemben.

⁶⁵ Az Möt. nem veszi át a körjegyző intézményét, helyette a közös önkormányzati hivatal jegyzőjét intézményesíti.

A képviselői tisztség egyértelműen az önkormányzattal kapcsolatos feladatokra jött létre, jogosítványai csak ezzel összefüggésben illetik meg. Ezért iktatta be azt a szabályt a törvény, hogy szakmai vagy üzleti ügyben önkormányzati képviselői minőségére nem hivatkozhat, önkormányzati képviselői megbízásának felhasználásával jogosulatlanul bizalmas információkat nem szerezhet és nem használhat fel.

2.4. A képviselői összeférhetetlenség eljárási szabályai

A méltatlansághoz hasonlóan az összeférhetetlenség megállapítása is át nem ruházható hatáskör, amelyről a képviselő-testület zárt ülésen, külön határozat nélkül dönt. Az összeférhetetlenségről hozott döntés egyszerű többséget igényel, amelytől SZMSZ-ben el lehet térni.

A képviselőnek a polgármester felé bejelentési és az összeférhetetlenség megszüntetésére vonatkozó kötelezettsége áll fenn. Az összeférhetetlenségi okot haladéktalanul meg kell szüntetni, de legkésőbb a megválasztásától, illetve az összeférhetetlenségi ok felmerülésétől számított 30 napon belül. Az összeférhetetlenség megszüntetése történhet az összeférhetetlen tisztségről vagy az önkormányzati képviselői tisztségről való lemondással. A lemondást írásban kell benyújtani a képviselő-testületnek és annak másolatát át kell adni a polgármesternek. Amennyiben jogszabályban meghatározottak szerint nem lehetséges az összeférhetlenségi 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.

Ha a képviselő a vele szemben felmerült összeférhetlenségi okot önként nem jelenti be, az összeférhetlenségi eljárást bármely képviselő vagy bizottság kezdeményezheti a polgármesternél, egyéb esetekben bárki tehet bejelentést. Ezzel a kezdeményezéssel a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott bizottság foglalkozik, vizsgálja ki az ügyet, majd az ő javaslata alapján kerül a képviselő-testület elé. Ismételt kezdeményezés esetén, amennyiben az új tény vagy körülményt nem tartalmaz, az összeférhetlenséggel kapcsolatos feladatokat ellátó bizottság külön vizsgálat nélkül lezárja az ügyet. Ha a bizottság nem él ezzel a jogával, a polgármester terjeszti elő, amit a képviselő-testület a következő ülésén, legkésőbb az összeférhetetlenség megállapításának kezdeményezését követő 30 napon belül tárgyal meg és határozattal dönt az összeférhetlenségről. A határozatot kézbesíteni kell a képviselőnek és a kormányhivatalnak. Az összeférhetlenséget kimondó határozat meghozatalának napján, jogorvoslat esetén a jogerős bírósági döntés napján a képviselői megbízás megszűnik.

A képviselő az összeférhetlenséget és tisztsége megszűnését kimondó határozat felülvizsgálatát kérheti - jogszabálysértésre hivatkozással - a határozat kézhezvéte-

létől számított nyolc napon belül a törvényszéktől. A bíróság a kérelemről - annak beérkezésétől számított harminc napon belül - nemperes eljárásban, három hivatásos bíróból álló tanácsban határoz. A bíróság az érintett önkormányzati képviselőt, a keresettel megtámadott határozatot hozó képviselő-testület képviselőjét, illetőleg a kereset előterjesztőjét meghallgathatja. A bíróság döntése ellen további jogorvoslatnak, felülvizsgálatnak helye nincs.

A kormányhivatalt is megilleti a képviselői összeférhetetlenség kimondása iránti bírósági kereset benyújtásának lehetősége, ha a képviselő-testület nem dönt az összeférhetetlenségről, vagy döntése jogszabálysértő. Ebben az esetben a fellebbezés joga nyitott, a bírósági döntés kézhezvételétől számított nyolc napon belül az érintett önkormányzati képviselő és a kormányhivatal élhet vele. A fellebbezésről, annak beérkezésétől számított három napon belül a másodfokú bíróság nemperes eljárásban, három hivatásos bíróból álló tanácsban határoz. A bíróság döntése ellen felülvizsgálatnak helye nincs.⁶⁶

3. A helyi önkormányzati képviselő jogai és kötelességei, díjazása

3.1. A helyi önkormányzati képviselőt megillető jogok

A testületi munka szimmetriája, a települési képviselők közötti egyenlőség érdekében a jogok és kötelességek valamennyi képviselő esetén azonosak. A döntéshozatal tekintetében maga a polgármester is települési képviselőnek minősül, speciális, szerepéből adódó jogosítványai, feladatai a törvényben külön, taxatív fel vannak sorolva. A képviselő esetében beszélhetünk kollektív és egyéni jogokról. A kollektív jogok az önkormányzati képviselők egy csoportját, együttesen illetik meg, míg az egyéni jogok a képviselői tisztség betöltésének következményei, amellyel a képviselő önállóan élhet.

Kollektív jog a képviselő-testület ülése összehívásának kezdeményezése, a képviselők egynegyedének kérésére a polgármester köteles azt összehívni. Ha ezt nem teszi, a kormányhivatal intézkedik az ülés összehívásáról.

A képviselő a település egészéért vállalt felelősséggel képviseli a választóinak az érdekeit. Ezt az érdekképviseletet tartalommal a különböző jogszabályok (Alaptörvény, Mötv., stb.) és az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendelet tölti meg.⁶⁷

Egyéni jog a felvilágosítás kérésének joga, amelyet a törvényben konkrétan meghatározott személyekhez címezhet: a képviselő-testület ülésén a polgármestertől (alpolgármestertől), a jegyzőtől, a bizottság elnökétől, önkormányzati ügyekben kér-

⁶⁶ Mötv. 37. § (1)-(7) bek.

⁶⁷ Lásd bővebben JÓZSA Zoltán, *Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció*, Dialóg Campus Kiadó, Pécs, 2006.

het felvilágosítást. A képviselő felvilágosítás iránti kérése a másik személyre nézve kötelező, azzal érdemben foglalkoznia kell és az ülésen vagy legkésőbb tizenöt napon belül írásban érdemi választ kell adnia.

A tájékoztatáshoz való jog az ülések mellett a polgármesteri hivatallal szemben is megilleti, hiszen annak feladata a döntés-előkészítésben való részvétel, a képviselő-testület munkájának segítése, az adminisztratív, igazgatási feladatok ellátása, a végrehajtásban való közreműködés. Ezért a képviselő igényelheti a hivataltól a képviselői munkájához szükséges tájékoztatást, ügyviteli közreműködést. Ez csak keretjelleggel került rögzítésre az Ötv-ben, ezért indokolt a részleteket, konkrét jogosítványokat az SZMSZ-ben kifejezni. Közérdekű ügyben kezdeményezheti a hivatal intézkedését, amelyre az tizenöt napon belül érdemi választ köteles adni.

A képviselőt szintén egyénileg megilleti a képviselő-üléseken való részvétel és döntéshozatalban való részvétel joga. Rendeletalkotást, határozathozatalt kezdeményezhet. A képviselő, mint a választópolgárokat megillető helyi önkormányzáshoz való jog "megjelenése", a helyi hatalomgyakorlás eszköze az ülésekről nem utasítható, nem vezettethető ki. A véleménynyilvánítás szabadságát az Alaptörvény is garantálja. Ez a szabadság abban is megjelenik, hogy kérésére az írásban is benyújtott hozzászólását a jegyzőkönyvhöz kell mellékelni, a véleményét rögzíteni kell a jegyzőkönyvben.

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.⁶⁸

Részvételi jog nemcsak a képviselő-testület ülésein, hanem bármely bizottság ülésén is megilleti, ahol tanácskozási joggal részt vehet, akár a zárt üléseken is. A bizottság munkájának is szerves részét képezi, hiszen a részvételi és tanácskozási jog mellett javaslattételi joggal rendelkezik. Javasolhatja a bizottság elnökének a bizottság feladatkörébe tartozó ügy megtárgyalását, amelyet a bizottság legközelebbi ülése elé kell terjeszteni és tárgyalására a települési képviselőt meg kell hívni. Kezdeményezheti, hogy a képviselő-testület vizsgálja felül bizottságának, a polgármesternek, a részönkormányzat testületének, a helyi nemzetiségi önkormányzat testületének - a képviselő-testület által átruházott - önkormányzati ügyben hozott döntését.

A képviselő részt vehet a képviselő-testület döntéseinek előkészítésében, végrehajtásuk szervezésében és ellenőrzésében. Ez a jog gyakorolható kollektívan is. Bár főszabályként a polgármester a képviselő-testület elnöke és képviselője, megbízás alapján az önkormányzati képviselő is képviselheti a képviselő-testületet. Ehhez megbízólevélre van szüksége, amelyben rögzítik a képviselői jog terjedelmét, időtartamát.

⁶⁸ 2014-től lép életbe ez a szabály.

Mint azt a képviselő jogállásánál említettük, a települési képviselő társadalmi megbízatásban végzi önkormányzattal kapcsolatos tevékenységét. Ehhez a képviselői tisztség mellett fennálló, azzal nem összeférhetetlen munkahelyén a testületi munkához szükséges időtartamra fel kell menteni a munkavégzés alól. Ez viszont nem jelenti pl. a bizottságok munkájában való részvétel esetén a munkavégzés alóli felmentést.

Az önkormányzati képviselők feladataik eredményes ellátása érdekében jogosultak képzéseken, továbbképzéseken részt venni, amelyről a képviselő-testület gondoskodik. Ez egyben kötelezettség is, mivel a kormányhivatal által szervezett képzéseken az eskütételt követő három hónapon belül köteles részt venni.⁶⁹

A képviselőt megilleti a jog, hogy az önkormányzat munkájában jelentősebb szerepet vállaljon, egyes szerveknél tisztséget töltsön be. Ez alapján a képviselő lehet bizottság tagja, elnöke, részönkormányzati képviselő-testület képviselője vagy vezetője, alpolgármester, tanácsnok. Ezen Ötv. biztosította tisztségek mellett az SZMSZ-ben egyéb szerep is meghatározható.

3.2. A helyi önkormányzati képviselőt terhelő kötelezettségek

A képviselőt terhelő kötelezettségek egyrészt az eddig elhangzottakból és a képviselői megbízatás megszűnéséhez vezető okokból tevődnek össze. A képviselő az alakuló ülésen, illetve a megválasztását követő ülésen esküt tesz. Az esküben, fogadalomban vállalt kötelezettség az Alaptörvény és a jogszabályok rendelkezéseinek megtartása, a tudomására jutott titkok megőrzése, feladatai lelkiismeretes teljesítése.

A választópolgárok érdekeinek képviselete egyben jog és kötelezettség, amely szorosan összefügg a képviselő-testület munkájában részvétellel. Annak érdekében, hogy az önkormányzat működőképes (határozatképes) legyen, és a választópolgárok a helyi önkormányzathoz való jogukat közvetetten hatékonyan tudják gyakorolni, a képviselő kötelezettsége az üléseken megjelenni és a döntéshozatalban részt venni. Ha tartósan, egy éven keresztül ezt elmulasztja, az megszüntetési okot jelent.

Az érdekképviseletet úgy tudja ellátni, ha tisztában van a választópolgárok problémáival, igényeivel, elvárásaival. Ezért kötelezettségei közé tartozik a kapcsolattartás, a fórumokon való részvétel, a lakosság tájékoztatása.

Vagyonnyilatkozattételi kötelezettsége van, amelyet a megválasztásától, majd ezt követően minden év január 1-jétől számított harminc napon belül kell teljesítenie. A vagyonnyilatkozat tartalmi elemeit az Möt. melléklete⁷⁰ határozza meg. A va-

⁶⁹ 2014-től bevezetni tervezett szabály.

⁷⁰ 2. melléklet.

gyonnyilatkozathoz csatolni köteles a vele közös háztartásban élő házas- vagy élettársának, valamint gyermekének vagyonnyilatkozatát is.

A vagyonnyilatkozat benyújtásának elmulasztása esetén jogait nem gyakorolhatja a kötelezettség teljesítéséig. Erre az időre a jövedelemkiesés megtérítésére és átalányra, tiszteletdíjra, természetbeni juttatásra, költségtérítésre nem jogosult.

A vagyonnyilatkozatot a szervezeti és működési szabályzatban erre kijelölt bizottság tartja nyilván és ellenőrzi, az előző évi vagyonnyilatkozat - az ellenőrzéshez szolgáltatott azonosító adatok kivételével – közérdekből nyilvános. A képviselő hozzátartozójának nyilatkozata nem nyilvános, abba csak az ellenőrző bizottság tagjai tekinthetnek be az ellenőrzés céljából.

A vagyonnyilatkozattal kapcsolatos eljárást a vagyonnyilatkozatot ellenőrző bizottságnál bárki kezdeményezheti. Az eljárás eredményéről az ellenőrző bizottság tájékoztatja a soron következő ülésen a képviselő-testületet. A vagyonnyilatkozási eljárással kapcsolatos döntés a képviselő-testület át nem ruházható hatásköre. A vagyonnyilatkozattal kapcsolatos eljárás során a vagyonnyilatkozatot ellenőrző bizottság felhívására a képviselő köteles saját, illetve a hozzátartozója vagyonnyilatkozatában feltüntetett adatokra vonatkozó azonosító adatokat haladéktalanul írásban bejelenteni. Az azonosító adatokat csak a bizottság tagjai ismerhetik meg, azokat az eljárás lezárását követő nyolc napon belül törölni kell.

Szigorú összeférhetlenségi szabályok vonatkoznak rá, amely összeférhetlenség meg nem szüntetése vagy a képviselői tisztségről való le nem mondás szintén a megbízatás megszüntetéséhez vezet.

Személyes (saját vagy hozzátartozói) érintettség esetén a döntéshozatalból kizárható, azaz bizonyos képviselői jogait nem gyakorolhatja. Mind az érintettséget, mind az összeférhetlenséget illetően, illetve méltatlansági ok felmerülése esetén bejelentési kötelezettsége van.

Kötelezettségsgzés esetén a képviselőt megillető tiszteletdíj és természetbeni juttatás csökkenthető, megvonható.

Az önkormányzat SZMSZ-e ezeken túlmenően egyéb kötelezettségeket is előírhat.

3.3. A helyi önkormányzati képviselő díjazása

2014-től a képviselői díjazást az Möt. fogja szabályozni. Addig a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény (továbbiakban Pt.) rendelkezései irányadók.

A képviselő-testület döntésétől függően a képviselőnek, a bizottság elnökének, tagjának és a tanácsnoknak megválasztásuk időpontjától megbízatás megszűnéséig tiszteletdíj és természetbeni juttatás adható, amelyet a képviselő-testület nyilvános ülésen, rendeletben határoz meg. A Pt. ezen szabályokat tovább részletezi. A tiszte-

letdíj megállapítása nem veszélyeztetheti az önkormányzat kötelező feladatainak ellátását. Egyes tisztségek (tanácsnok,⁷¹ bizottság elnöke, tagja) magasabb összegű tiszteletdíjjal értékelhetők. A tiszteletdíj és a természetbeni juttatás közérdekből nyilvános adatnak minősül. Több képviselő-testületi tagság esetén a tiszteletdíj mindegyik önkormányzatnál megállapítható.

A havi tiszteletdíj (alapdíj) mértéke nem haladhatja meg a köztisztviselői illetményalap és a törvényben meghatározott szorzószám szorzatát. A szorzószámok a következők:

- 1000-nél kevesebb lakosú település esetén	1,0
- 1000-2999 lakosú település esetén	1,3
- 3000-10 000 lakosú település esetén	1,8
- 10 000-nél több lakosú település, valamint körzetközponti feladatot ellátó önkormányzat esetén	2,2
- fővárosi kerületi önkormányzat esetén	2,5
- megyei jogú városi és megyei önkormányzat esetén	2,6
- fővárosi önkormányzat esetén	2,8

Az alábbi természetbeni juttatások állapíthatók meg:

- az önkormányzat közigazgatási területén a tömegközlekedési eszközök igénybevételére jogosító utazási bérlet,
- önkormányzati intézmény által nyújtott szolgáltatás kedvezményes vagy térítésmentes igénybevétele, a közüzemi szolgáltatások kivételével,
- a képviselői tevékenységet segítő közlöny, kiadvány, szakfolyóirat előfizetése.

Kötelezettségszegés esetén a képviselő-testület a tiszteletdíjat az SZMSZ-ben meghatározottak alapján legfeljebb 25%-kal, maximum 12 havi időtartamra csökkentheti, illetőleg természetbeni juttatást ugyanilyen időtartamra megvonhatja. Ismételt kötelezettségszegés esetén a csökkentés, illetve a megvonás újra megállapítható.

⁷¹ A tanácsnok felügyeli a képviselő-testület által meghatározott önkormányzati feladatkörök ellátását.

A képviselőnek a képviselő-testület képviselőjében vagy megbízásából végzett tevékenységével összefüggő, általa előlegezett, számlával igazolt, szükséges költséget meg kell téríteni. A képviselői költségek kifizetését a polgármester engedélyezi.

Az Ötv. szerint a települési képviselőt a testületi munkában való részvételhez szükséges időtartamra a munkahelyén fel kell menteni a munkavégzés alól. Az emiatt kiesett jövedelmét a képviselő-testület téríti meg, melynek alapján a települési képviselő társadalombiztosítási ellátásra is jogosult. A képviselő-testület átalányt is megállapíthat. A 17/1997. (II.28.) AB határozat értelmében a testületi munkában való részvétel miatt kiesett képviselői jövedelem személyenként szükségszerűen csak eltérő összegű lehet. Mindenkinek más ugyanis a munkahelyi jövedelme, sőt a csupán nyugdíjából élő, vagy a munkát, kereső foglalkozást nem végző képviselőnek egyáltalán nincs jövedelemkiesése. Fogalmilag tehát a minden képviselőre vonatkoztatva azonos összegű jövedelemkiesési átalány sérti a törvényi előírást.

4. A képviselő-testület ülése előkészítésének feladatai

Bár a törvény nem tartalmaz erre vonatkozó szabályokat, érdemes munkatervet készíteni minden év elején, amelyben a képviselő-testület az előre látható feladatok függvényében ütemezni tudja a rendes üléseket. A munkaterv meghatározza az előterjesztőket, az előkészítésért felelősöket, tartalmi követelményeket írhat elő. A munkaterv képviselő-testület elé terjesztése a polgármester feladata, csakúgy, mint az ülések összehívása és levezetése.

Az alakuló ülést (a választást követő első ülés) a választást követő tizenöt napon belül meg kell tartani, amelynek főbb napirendi pontjait a törvény is meghatározza.⁷² Megyei közgyűlésnél az alakuló ülést a korelnök, a legidősebb képviselő hívja össze és vezeti az elnök megválasztásának időpontjáig. Ez alól kivételt csak az önkormányzati képviselők megválasztását követő első ülés, az alakuló ülés képez, amelyet ugyan a polgármester hív össze a választást követő tizenöt napon belül, de a korelnök, a legidősebb önkormányzati képviselő vezeti az eskütételig.

A polgármester távolléte vagy akadályoztatása esetén az alpolgármester jogosult az üléssel kapcsolatos feladatok ellátására, kivéve a nem képviselő alpolgármestert. Több alpolgármester esetén a polgármester által kijelölt a helyettes. Ha mindkét tisztség betöltetlen vagy mindkét személy tartósan akadályoztatva van, akkor az SZMSZ-ben kijelölt személy kötelezettsége az ülés összehívása és levezetése. Jegyző vagy polgármesteri hivatal tisztviselője nem láthatja el ezt a feladatot.

⁷² Az alakuló vagy az azt követő ülésen kerül sor az SZMSZ megalkotására vagy – ha már létezik – felülvizsgálatára. A polgármester előterjesztése alapján a testület megválasztja a bizottságokat és azok tagjait, az alpolgármester(ek)e)t és dönt azok illetményéről, tiszteletdíjáról.

A működéssel, az ülés előkészítésével és a végrehajtással kapcsolatos részletszabályokat az önkormányzat maga határozza meg (SZMSZ).

Az ülések összehívása meghívóval történik, amelyet rendszerint írásban küldenek meg, de kisebb településeken személyes vagy telefonon keresztüli meghívás is elképzelhető. A meghívó tartalmazza az ülés helyét, idejét, a tervezett napirendi pontokat, előterjesztőket. A meghívó mellékleteként általában megküldik a már jóváhagyott, ellenőrzött előterjesztések szövegét is. A meghívót a polgármester írja alá. A meghívó kiküldésére vonatkozó határidőket az SZMSZ-ben kell meghatározni a megfelelő felkészülés biztosítása érdekében.

Állandó meghívottak - akik minden ülésen részt vesznek - a képviselők és akiknek a meghívását törvény vagy önkormányzati rendelet (SZMSZ) kötelezővé teszi. Természetesen az egyes napirendekhez kapcsolódóan meg kell hívni azok előterjesztőit és az érintetteket is. Állandó meghívott még a jegyző, aki az ülés jogszerűségéért felel és a jegyzőkönyv elkészítéséről, illetve a rendeletek kihirdetéséről gondoskodik. Szükség esetén a helyi állami és gazdálkodó szervezetek és önszerveződő közösségek vezetőit is meghívják.

Az ülés előkészítésével kapcsolatos feladatok ellátásával a polgármestert a jegyző és a polgármesteri hivatal segíti.

5. A képviselő-testület ülése, az ülésvezetés szabályai

5.1. Általános szabályok

A képviselő-testület döntéseit ülésen hozza. Az Ötv. csak az ülések minimum számát határozza meg (évente legalább hat), a konkrét számot minden önkormányzat a hatásköreitől, azok átruházásának mértékétől, feladataitól, kapacitásától, leterheltségétől függően a szervezeti és működési szabályzatról (röviden SZMSZ) szóló rendeletében állapítja meg.

Az üléseket két csoportra oszthatjuk. Rendes és rendkívüli ülésekről beszélhetünk. A rendes ülések előre tervezhetők, míg a rendkívüliek ad hoc jelleggel felmerülő problémák gyors orvoslására szolgálnak. Rendes ülést igénylő témák pl. a költségvetési koncepció, a költségvetési rendeletervezet elfogadása, a gazdálkodás helyzetéről beszámoló. Rendkívüli ülésre kerülhet sor megnövekedett munkateher (pl. fellebbezések), új, előre nem látható, határidős, azonnali döntést igénylő témák esetén.

A kötelező minimumszámon felül a törvény előírja a képviselő-testület ülése összehívásának kötelező eseteit. A polgármester köteles a képviselő-testület ülését összehívni, ha azt a képviselők egynegyede, valamelyik bizottság vagy a kormányhivatal vezetője indítványozza az összehívás indokának megjelölésével. A kormányhivatal akkor kezdeményezi az ülés összehívását, ha törvényességi kérdések

testület általi megtárgyalása a helyi önkormányzat törvényes működésének biztosítása érdekében indokolt.⁷³

A polgármester tizenöt napon belül köteles eleget tenni ülés-összehívási kötelezettségének. Ha ez idő alatt nem hívja össze az ülést, a törvény a kormányhivatalt tartalmazza fel a polgármester helyett az ülés összehívására. Ebben az esetben a kormányhivatal eltérhet az SZMSZ-ben az ülésre vonatkozó szabályoktól.

A polgármester saját elhatározásából is összehívhatja az ülést, ha szükségesnek látja. Az ülés összehívása egy képviselő indítványára is történhet, de ez nem jelent kötelezettséget a polgármester számára. A bizottság a testületi ülés összehívására vonatkozó indítványát saját ülésén tárgyalja meg és szótöbbséggel, határozatban dönt.

5.2. A polgármester üléssel kapcsolatos feladatai

5.2.1. Határozatképesség megállapítása, ülés megnyitása

A polgármester nyitja meg az ülést és számba veszi a képviselőket. A képviselő-testület akkor határozatképes, ha az ülésen a települési képviselők több mint fele jelen van. Határozatképesség hiányában a képviselő-testület nem hozhat döntést. A polgármester a határozatképesség szempontjából települési képviselőnek minősül. A határozatképességet nem csak az ülés megnyitásánál, hanem folyamatosan figyelni kell. Pl. ha valamelyik képviselő időközben elmegy az ülésről és ezáltal a testület határozatképtelenné válik, új időpontra kell összehívni az ülést. Ha adott ügyben személyes érintettség miatt kizárták⁷⁴ a képviselőt a döntéshozatalból, személyét a határozatképesség megállapításánál jelenlevőnek kell tekinteni. A betöltetlen képviselői helyet a határozatképesség szempontjából betöltöttnek kell tekinteni. Az ülésről készült jegyzőkönyvben a jelenlevőket és az időközben bekövetkező változásokat rögzíteni kell.

5.2.2. A napirendi pontokra tett javaslatétel

Már a képviselő-testület által elfogadott munkaterv is tartalmaz előzetes napirendeket, amelyeket a képviselő-testületnek meg kell tárgyalnia. A meghívót ezekkel a javasolt napirendekkel küldik ki a meghívottaknak, azonban elfogadásukról a polgármester javaslata alapján a képviselő-testület dönt az ülés megnyitását követően.

5.2.3. Zárt ülés bejelentése

⁷³ Mötv. 135. § (1) bek.

⁷⁴ A képviselőnek bejelentési kötelezettsége van, ha őt vagy közeli hozzátartozóját az ügy személyesen érinti. Az érintettséget bármely képviselő is bejelentheti. Az elmulasztás jogkövetkezményei az SZMSZ-ben rögzíthetők.

A képviselő-testület ülései fő szabály szerint nyilvánosak, zárt ülés csak kivételesen tartható. A nyilvánosság elve három részből áll:

- az ülés nyilvánossága,
- az előterjesztés, jegyzőkönyv és döntések nyilvánossága,
- iratbetekintés.

A nyilvános üléseken bárki részt vehet, azonban rendjét nem zavarhatja, nem szavazhat, nem nyilváníthat véleményt. Rendbontás esetén a polgármester kivezetetheti az ülésről a rendbontót. A 43/1992. (VII. 16.) AB határozat és a 49/1992. (IX. 26.) AB határozat értelmében a képviselőt nem lehet kiutasítani, mert ez a választópolgárok helyi önkormányzashoz való alkotmányos alapjogát sérti.⁷⁵

Az ülést megelőzően a következő ülés időpontját, a tervezett napirendi pontokat és az előterjesztéseket ki kell függeszteni az önkormányzat hirdetőtáblájára vagy honlapjára, hogy azt a választópolgárok megismerhessék. Az állampolgárok pontos és gyors tájékoztatáshoz való jogát az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény is garantálja.

Az ülésről készült jegyzőkönyvet, döntéseket e törvény értelmében szintén elérhetővé kell tenni a nyilvánosság számára és biztosítani kell, hogy abba bárki szabadon betekinthessen, külön díj ellenében arról másolatot készíthessen⁷⁶. Ennek az elektronikus közzétételi kötelezettségüknek választásuk szerint saját vagy társulásaik által közösen működtetett, illetve a felügyeletüket, szakmai irányításukat vagy működésükkel kapcsolatos koordinációt ellátó szervek által fenntartott, valamint az erre a célra létrehozott központi honlapon való közzététellel is eleget tehetnek.

A nyilvánosság elve egyrészt az Alaptörvény biztosította helyi önkormányzashoz való jogból, másrészt az adatvédelmi törvényben rögzített közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő igényből következik.

A zárt ülés tartására vonatkozó szabályokat a törvény alapján két csoportba lehet sorolni:

- zárt ülés tartása kötelező. a törvény meghatározza azokat a tárgyköröket, amelyek felmerülése esetén automatikusan zárt ülést kell tartania a képviselő-testületnek. Erről külön döntést nem kell hoznia, a polgármester jelenti be. Ezek a következők:
 - választás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízás adása vagy visszavonása, fegyelmi eljárás indítása, vagy állásfoglalást igénylő

⁷⁵ *Helyi önkormányzati rendeletalkotás és jogalkalmazás az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság döntéseinek tükrében, 1-2. kötet*, MHK, Budapest, 2007, 52-53.

⁷⁶ 2011: CXII. tv. 33. § (1) bek.

személyi ügy tárgyalásakor akkor van szükség zárt ülés tartására, ha az érintett azt kéri,

- önkormányzati hatósági, összeférhetlenségi, méltatlansági ügy tárgyalásakor, fegyelmi büntetés kiszabása, kitüntetési és képviselői vagyonyilatkozattal kapcsolatos ügyekben zárt ülés tartása kötelező.
- lehetőség van zárt ülés tartására. A képviselő-testület mérlegelési jogkörébe tartozik, hogy elrendeli-e a vagyonával való rendelkezés vagy általa kiírt pályázat feltételeinek meghatározásakor, a pályázat tárgyalásakor zárt ülés tartását. Itt az önkormányzat vagy más érintett az üzleti érdekének sérelmére hivatkozhat. A törvény az üzleti érdek fogalmát nem határozza meg. A zárt ülés tartásáról a képviselő-testület minősített többséggel hozott határozattal dönt.

A zárt ülésen a képviselő-testület egyedi határozatokat hoz, rendeletalkotásra nincs lehetőség. A 17/1997. (II. 28.) AB határozat szerint zárt ülést csak a törvényben felsorolt személyi, vagyoni, üzleti érdeket sértő ügyek tárgyalásakor lehet tartani. A normatív tartalmú döntéstervezetek megvitatását, melyeknek eredményeként a testület pl. a képviselők tiszteletdíjának és egyéb rendszeres juttatásainak meghatározásáról szóló rendeletet fogad el, ugyanúgy szabálysértő zárt ülésen megejteni, mint ahogy a rendeletet sem lehet titkosítani, vagy csak szűk körben ismertté tenni.

A zárt ülésen a képviselő-testület tagjai, a nem a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármester, a jegyző, az aljegyző vesz részt.

Az érintettek, a szakértő, a polgármesteri hivatal vagy közös önkormányzati hivatal ügyintézője csak a polgármester meghívása esetén vehet részt, azonban törvény vagy önkormányzati rendelet bizonyos esetekben kötelezővé teheti a meghívást. A nemzetiségi önkormányzat elnöke kizárólag az általa képviselt nemzetiséget érintő ügy napirendi tárgyalásakor vehet részt zárt ülésen. A zárt ülésről külön jegyzőkönyv készül, amelybe a választópolgárok nem tekinthetnek bele.

5.2.4. A vita lebonyolítása

A polgármester megadja a szót az előterjesztőnek, majd a kérdések, hozzászólások, kiegészítések és az előterjesztő ezekre való reagálása következik. A vita végén a polgármester összefoglalja az elhangzottakat és szavazásra teszi fel a kérdést. A képviselő-testület döntésének formája: rendelet vagy határozat.

A rendelet jogszabály, mindenkire kötelező. Rendeletet az önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között, feladatkörében eljárva, törvény

által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján alkothat.⁷⁷

Határozatot feladatok meghatározására, közjogi szervezetszabályozó eszközként normatív tartalommal az alárendelt szervek számára (normatív határozat), vagy egyedi jelleggel adott ügyben, adott személyre vonatkozóan (egyedi határozat) hozhat.

A döntéseit a képviselő-testület egyszerű vagy minősített többséggel hozza. Az egyszerű többség azt jelenti, hogy a jelenlevő képviselők több mint fele igennel szavaz valamely témában. Ha nemmel szavaznak, az a javaslat elutasítását jelenti. A szavazategyenlőség elutasításnak minősül. Ebben az esetben nem a polgármester szava a döntő, mivel szavazata egyenlő a többi képviselőével. Minősített többségről beszélünk, ha valamennyi megválasztott képviselő több mint fele igennel szavaz.

A törvény részletesen meghatározza, melyek azok a témakörök, amelyek minősített többséget igényelnek:

- törvényben nevesített esetek:
 - a rendeletalkotás,
 - szervezetének kialakítása és működésének meghatározása, továbbá a törvény által hatáskörébe utalt választás, kinevezés, megbízás. Ennek analógiájára a felmentés, megbízás visszavonása, fegyelmi eljárás indítása és fegyelmi büntetés kiszabása is,
 - önkormányzati társulás létrehozása, megszüntetése, abból való kiválás, társulási megállapodás módosítása, társuláshoz, érdekképviseleti szervezethez való csatlakozás, abból való kiválás,
 - megállapodás külföldi önkormányzattal való együttműködésről, nemzetközi önkormányzati szervezethez való csatlakozás, abból való kiválás,
 - intézmény alapítása, átszervezése, megszüntetése,
 - képviselő kizárása,
 - zárt ülés elrendelése az önkormányzat vagyonával való rendelkezés és az általa kiírt pályázat feltételeinek meghatározása, tárgyalása esetén, ha a nyilvános tárgyalás az önkormányzat vagy más érintett üzleti érdekét sértené,
 - összeférhetlenség, méltatlanság megállapítása, a képviselői megbízás megszűnéséről való döntés,

⁷⁷ Alaptörvény 32. cikk (1) bek. a) pont és (2) bek.

- az önkormányzat feloszlása (lásd bővebben a képviselői megbízás megszüntetését),
- a polgármester elleni kereset benyújtása. A polgármester sorozatos törvénysértő tevékenysége, mulasztása miatt a képviselő-testület - minősített többséggel hozott határozata alapján - keresetet nyújthat be a polgármester ellen a helyi önkormányzat székhelye szerint illetékes törvényszékhez a polgármester tisztségének megszüntetése érdekében. Egyidejűleg kérheti a polgármesternek e tisztségéből történő felfüggesztését is. A bíróság a keresetet soron kívül bírálja el,
- másik megyéhez csatolás kezdeményezése. A települési képviselő-testület minősített többségű határozattal kezdeményezheti, hogy az Országgyűlés a települést a területével határos másik megye területéhez csatolja át. Más megyéhez csatlakozni kívánó település fogadásáról az érintett megye közgyűlése állást foglal,
- alpolgármester, főpolgármester-helyettes, megyei közgyűlés alelnökének választása és megbízásának visszavonása.

- SZMSZ-ben meghatározott ügýtípusok.

A szavazás általában nyílt, kivételesen titkos szavazás rendelhető el a zárt ülésnél leírt témakörökben. Kötelező titkos szavazással megválasztani az alpolgármestert és a megyei közgyűlés elnökét és alelnökeit. A szavazás lefolytatásának konkrét módját az SZMSZ-ben határozzák meg.

A törvény név szerinti szavazást ír elő a képviselő-testület feloszlása esetén, illetve az SZMSZ ezzel kapcsolatban is tartalmazhat további eseteket. Kötelező emellett név szerinti szavazást tartani a képviselők egynegyedének indítványára. Ugyanazon javaslat esetén ez egy alkalommal kérhető.

Nem lehet név szerinti szavazást tartani, a bizottság létszáma és összetétele tekintetében, valamint a tanácskozások lefolytatásával összefüggő (ügyrendi javaslatot tartalmazó) kérdésekben.

Ha a képviselő személyesen vagy hozzátartozója miatt az ügyben érintett, kizárható a döntéshozatalból, azaz nem szavazhat. A személyes érintettséget a képviselő köteles bejelenteni, de más képviselő bejelentését is ki kell vizsgálni. A szavazás eredményét a polgármester hirdeti ki. Pontosán meg kell nevezni az igennel, nemmel szavazók és a tartózkodók számát, az adott döntés elfogadásához szükséges szavazatszámot és az elfogadott döntést. Ha a szavazás eredménye felől kétség merül fel, bármely önkormányzati képviselő kérheti egyszer a szavazás megismétlését.

5.2.5. Ügyrendi kérdések, lejárt határozatok előterjesztése

Ha ügyrendi kérdésekben van szükség döntéshozatalra vagy korábban elfogadott határozat végrehajtási határideje lejárt, ezek előterjesztéséről, napirendbe illesztéséről a polgármester gondoskodik.

5.2.6. Az ülés bezárása

A viták lebonyolítását és a szavazásokat követően a polgármester az ülést bezárja és kihirdeti a következő rendes ülés tervezett időpontját és napirendi pontjait.

6. A képviselő-testület ülését követő feladatok

Ahogy az már többször elhangzott, az ülésről jegyzőkönyv készül, amelyben a testületi ülés helyét, időpontját, a megjelent képviselők és a meghívottak nevét, megjelenésük tényét, a javasolt, elfogadott és a tárgyalt napirendi pontokat, az előterjesztéseket, az egyes napirendi pontokhoz hozzászólók nevét, részvételük jogcímét, a hozzászólásuk, továbbá az ülésen elhangzottak lényegét, a szavazásra feltett döntési javaslat pontos tartalmát, a döntéshozatalban résztvevők számát, a döntésből kizárt képviselő nevét és a kizárás indokát, a jegyző jogszabálysértésre vonatkozó jelzését, a szavazás számszerű eredményét, a hozott döntéseket és az SZMSZ-ben meghatározottakat kell rögzíteni. A képviselő kérésére hozzászólását, véleményét szó szerint kell a jegyzőkönyvhöz csatolni. Ha az ülésen lemond megbízatásáról, azt is bele kell foglalni. A jegyzőkönyvet a jegyző készíti el és a polgármester és a jegyző írja alá. Közokiratnak minősül.

Az ülésen meghozott rendeleteket szintén e két személy hitelesíti aláírásával és a jegyző gondoskodik a kihirdetéséről. Emellett tizenöt napon belül megküldi a jegyzőkönyvet és a döntéseket a kormányhivatalnak (lásd bővebben a X. fejezetet). A képviselő-testület döntéseinek végrehajtása mindig adott személyhez rendelt, mint végrehajtásért felelős. A jegyzőkönyvről készült kivonatot meg kell küldeni részére, illetve a végrehajtással érintetteknek és a végrehajtásban közreműködőknek. A végrehajtásra határidőt szabnak, amelynek lejártát követően a végrehajtásért felelősnek közvetlenül kell beszámolnia a képviselő-testület ülésén, vagy beszámolóját a polgármesternek juttatja el, aki azokat összesítve terjeszti elő és ismerteti az aktuális helyzetet.

A végrehajtás szervezésében, koordinálásában, ellenőrzésében fontos szerepe van a bizottságoknak, részönkormányzatoknak és a képviselő-testület hivatalának. Minde mellett az önkormányzatok törvényi kötelezettsége döntéseiről nyilvántartást vezetni.

VIII. FEJEZET

A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS KÖZVETLEN MÓDJA

1. A helyi népszavazás és népi kezdeményezés jogi szabályozása

Ahogy azt már több ízben is bemutattuk, a Mötv. alapján a helyi önkormányzás joga a települések (azaz a települési önkormányzatok) és a megyék (tehát a területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg. Ezt a közvetlen és közvetett demokrácia elve alapján részben az általuk választott képviselő-testület útján, részben helyi népszavazás útján gyakorolhatják. Az Ötv. és a Mötv. azonban emellett a közvetlen demokrácia többféle megnyilvánulási formáját is ismeri. Ezek közé tartozik a helyi népszavazás és népi kezdeményezés, valamint a közmeghallgatás intézménye és itt kell ismételt szót ejtenünk a képviselő-testületi ülések nyilvánosságának a kérdéséről is, amely szorosan összefügg az adatvédelem szer-teágazó problematikájával.

A hatalomgyakorlásnak első és legismertebb alternatívája a helyi népszavazás, amelyről azonban nem mondható el, hogy ez lenne a gyakorlatban a legtöbbször megvalósuló intézmény is. A népszavazás általános értelemben kivételes formája a hatalomgyakorlásnak a közvetett, azaz a képviselők által megvalósuló hatalomgyakorláshoz képest. Azzal a kérdéssel, hogy a kétfajta hatalomgyakorlás közül melyik tekinthető elsődlegesnek az Alkotmánybíróság és a tudományos irodalom – első-sorban az országos népszavazás kapcsán – több ízben foglalkozott.

A kiindulási pontot itt is az Alaptörvény Alapvetés című fejezetének B. cikke (3) és (4) bekezdése jelentheti, amely szerint közhatalom forrása a nép, amely a népszu-verenitást választott képviselői útján, valamint kivételesen közvetlenül gyakorolja. Az Alkotmánybíróság ezen tételből kiindulva értelmezte még a korábbi alkotmány alapján a kétfajta hatalomgyakorlás viszonyát, amelynek során azonban a gyakorla-ta némi változáson ment keresztül az utóbbi időszakban, amely szorosan összefügg az időközbeni jogszabályváltozásokkal. Elsőként a 2/1993. (I. 22.) alkotmánybíró-sági határozatot kell megemlítenünk, amelyben a testület végül is amellet tette le a voksát, hogy a népszuverenitás elsődleges formája a képvisleti demokrácia.

Az indítványozó ez esetben az egyik országgyűlési bizottság volt, amely azt kérte az alkotmányos testülettől, hogy vizsgálja meg, hogy kikényszeríthető-e népszava-zás útján az Országgyűlés feloszlata, amely egyfajta kollektív visszahívásnak tekinthető.

Az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy nem kényszeríthető ki a feloszlás, hiszen ez egyfajta burkolt alkotmánymódosítást jelentene. Megfogalmazta továbbá a közvetett hatalomgyakorlás elsődlegességét is. Ez utóbbit az Alkotmány szöve-géből vezette le, amelyből azt a következtetést vonta le, hogy a népszavazás a köz-vetett hatalomgyakorláshoz képest komplementer jellegű intézmény, amely a par-

lamenti hatalomgyakorlás kiegészítésére szolgál és kivételes. Megerősítette azt is, hogy az Alkotmány burkolt módosítására nincs lehetőség népszavazás által, mivel a feloszlás kimondatása a parlamenti megbízatás új, Alkotmányban nem szereplő esetköre lenne. A kollektív visszahívással kapcsolatban pedig leszögezte, hogy a képviselői mandátum szabad (és nem kötött), így nem érvényesíthető a megbízatás tartama alatt a választók előtti felelősség.

1997 után a helyzet jelentősen megváltozott, hiszen az Országgyűlés a népszavazás tárgykörét is érintően alkotmánymódosítást hajtott végre, amelynek hatására a korábbi érvelés a továbbiakban alkalmazhatatlanná vált. Az Alkotmánybíróság új 52/1997. (X. 14.) szám alatt hozott határozatában immáron a népszavazás kivételenségét hangsúlyozta, amely kivételenségében a képviselői hatalomgyakorlás fölött áll.

Ezúttal az indítványt egy országgyűlési képviselő terjesztette elő, aki azt sérelmezte, hogy az 1997-es alkotmány-módosítás után a jogalkotó az Alkotmány és a népszavazási törvény összhangját nem teremtette meg. Az alkotmányos testület egyrészt megállapította, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn a népszavazás törvényi szabályozása kapcsán, másrészt kimondta, hogy a népszavazás a hatalomgyakorlás kivételes formája, amely ezen kivételenségében a képviselői hatalomgyakorlás fölött áll. Az érvelés szerint a közvetlen hatalomgyakorlásnak két ismérve van: a kezdeményezés és a kikényszeríthetőség. Míg azonban a fakultatív népszavazás esetén nincs garancia a kezdeményezés folytatására, addig a kötelező népszavazás esetén az ügy ura a „nép”, hiszen döntést fog hozni. Éppen ezért a közvetlen hatalomgyakorlást a maga teljességében a kötelező népszavazás jelenti. Rámutatott, hogy az Alkotmány a közvetlen és a közvetett hatalomgyakorlás között nem osztja meg a hatásköröket, ugyanis a képviselői demokrácia általános. Ugyanakkor az Alkotmányban két hatásköri szabály is szerepel a népszavazással kapcsolatban: a tiltott tárgykörök és a kötelező népszavazás elrendelése. Ez utóbbi esetben pedig a kezdeményezés támogatottsága automatikusan a képviselői felé emeli a népszavazást. Foglalkozott azzal a kérdéssel is, hogy mi történne, ha több azonos kötőerejű népszavazást kezdeményeznének, amelynek kapcsán úgy döntött, hogy a megelőzés elve irányadó. Abban az esetben azonban, ha több azonos kötőerővel bíró népszavazást kezdeményeznének, akkor már a megelőzés elve semmiképpen nem alkalmazható, hiszen ez a kötelező népszavazás jogintézményét felszámolná.

A helyi népszavazásra és a népi kezdeményezésre vonatkozó szabályok esetében még a korábbi 1990. évi LXV. tv. (a továbbiakban: Ötv.) rendelkezéseit kell alkalmazni 2013. január 1 után is mindaddig, amíg az Országgyűlés nem fogadja el a népszavazás kezdeményezéséről szóló sarkalatos törvényt, amely várhatóan egyszerre fogja rendezni az országos és a helyi népszavazással kapcsolatos szabályokat. Az anyagi szabályokat tehát részben az Ötv-ben [1990. évi LXV. tv.] találhatjuk meg, míg az eljárási szabályokat ez esetben is a választási eljárásról szóló

1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) tartalmazza, amelyet e helyütt is ki kell egészítenünk az Alkotmánybíróság, valamint a bíróságok gyakorlatával.

2. A helyi népszavazás

2.1. A népszavazás alapvető fajtái

A népszavazás alapvető fajtáinak, tehát tipizálási lehetőségeinek bemutatása bár elsősorban az alkotmányjog tárgykörébe tartozik, de itt sem haszontalan ismertetni a népszavazás két lényeges megkülönböztető ismervét. Az egyik a jogi alapja szerinti csoportosítás, amely szerint létezik kötelező népszavazás, ami azt jelenti, hogy a képviselő-testületnek (közgyűlésnek) ilyen esetben kötelessége a népszavazás elrendelése. A másik lehetőség a fakultatív vagy más néven mérlegelés alapján elrendelhető népszavazás, amelynek elrendeléséről a képviselő-testület a saját mérlegelése alapján dönthet.

A másik a kötőerő szerinti tipizálás, ami alapján ügydöntő és véleménynyilvánító népszavazást különböztetünk meg. Az ügydöntő népszavazás eredménye kötelezi a képviseleti szervet, míg a véleménynyilvánító esetén nincs ilyen kötelezettség és a képviselő-testület saját elhatározása szerint szabadon dönthet a népszavazásra bocsátott kérdésben.

2.2. Ki vehet részt a helyi népszavazásban, illetve a népi kezdeményezésben?

Az Ötv. egy utaló szabállyal (Ötv. 45. § (1) bekezdés) a helyi népszavazásban résztvevők körét lényegében azonosítja a helyi önkormányzati képviselők választásán gyakorolható aktív választójoggal, amelynek szabályait az Alaptörvényben, illetve a választási eljárási és anyagi szabályokban találhatjuk meg. Ennek megfelelően szavazhat a lakóhellyel rendelkező nagykorú magyar állampolgár, ha Magyarországon tartózkodik, valamint az EU más tagállamainak a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgára, és a Magyarországon menekültként, bevándoroltként, vagy letelepedettként elismert nagykorú személy. Az aktív választójog gyakorlásának közös feltétele, hogy a választópolgár a magyarországi lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén tartózkodjon, ugyanis e jogát csak ott gyakorolhatja.

A választójog kapcsán már ismertetett természetes kizáró okok itt is érvényesülnek, tehát nem vehet részt a helyi népszavazásban vagy népi kezdeményezésben, akit bűncselekmény elkövetése miatt a bíróság a választójogból kizárt, akit belátási képességének korlátozottsága történő kizárt szintén bírói döntés alapján, és szintén nem szavazhat az Európai Unió (magyarországi lakóhellyel rendelkező) állampolgára, ha anyajoga kizárja a választójog gyakorlásából, tehát ha az állampolgársága szerinti állam jogszabálya, bírósági vagy hatósági döntése alapján hazájában kizárták e jog gyakorlásából. Ennek pontos esetköreit a tankönyv VI. fejezete tárgyalja.

2.3. Érvényesség és eredményesség

A jogalkotó helyi népszavazás esetén mindkét küszöböt alkalmazni rendelte. Érvényes népszavazásról akkor beszélhetünk, ha a szavazásra jogosultak több mint a fele szavaz valamilyen kérdésben. Az eredményesség pedig azt jelenti, hogy a szavazók több mint a fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ ad. Vegyük észre, hogy ezek a kategóriák értelemszerűen csak a ténylegesen megtartott helyi népszavazásra vonatkoznak. Ugyanakkor a népszavazásban való részvétel nem csupán a tényleges szavazást jelenti, hanem az aláírásgyűjtésben való részvételt is, ezért a szavazásra való jogosultsággal kapcsolatos szabályok általánosan érvényesülnek a teljes eljárás során.

2.4. A helyi népszavazás tárgykörei

A helyi népszavazás tárgykörét az Ötv. határozza meg körbe többértően. Hasonlóan az országos népszavazáshoz itt is megtalálhatjuk azokat a kérdéseket, amelyek esetében kötelező a népszavazás lefolytatása, és azokat a tárgyköröket, amelyek esetében tartható népszavazás (lehetséges kérdések), valamint a kizárt tárgyköröket.

A kötelező kérdések túlnyomó része valamely területszervezési kérdést érinti, így az Ötv. előírása alapján a képviselő-testület helyi népszavazást köteles kiírni az alábbi kérdésekben:

- a településnek a területével határos másik megyéhez történő átcsatolására irányuló kezdeményezése,
- a községegyesítésnek és a községegyesítés megszüntetésének kezdeményezése,
- új község alakításának kezdeményezése,
- lakott területrész átadása, átvétele, cseréje,
- társult képviselő-testület alakítása, a társult képviselő-testületből való kiválás, továbbá
- abban az ügyben, amelyet az önkormányzati rendelet meghatároz.

Az első négy pontban foglalt esetben a helyi népszavazásban az érintett településrész, község választópolgárai vehetnek részt. Ez a rendelkezés azonban kezdetektől fogva több problémára adott okot, így a területszervezési kérdések sok esetben az Alkotmánybíróság elé kerültek. Az egyik ilyen korai döntésben azt állapította meg a testület, hogy az Ötv. eredeti 1990-es szövegezése alkotmányellenes, mivel nem teszi lehetővé, hogy azok is szavazzanak, akiknek csak ideiglenes lakcímük van az adott településen, de állandó magyarországi lakcímük nincsen. A korábbi szabályok szerint ugyanis csak az adott településen állandó lakóhellyel rendelkezők sza-

vazhattak, ami az üdülőterületek esetében jelentősen torzította az eredményeket. Az Alkotmánybíróság 18/1993. (III. 19.) határozatában foglalkozott a helyi népszavazás kérdésével, amelynek következtében a jogalkotó pontosította a szabályokat.

Szintén az érintettekkel foglalkozott két egymást követő 1996-ban született döntésében is az alkotmányos testület. Ebben az időszakban még egy sajátos jogorvoslat is létezett, ugyanis a helyi népszavazás törvénysértő lebonyolítása kapcsán alkotmányossági panaszt lehetett benyújtani. Mindkét döntés Zamárdi településével kapcsolatban merült fel, ahol egy településrész kezdeményezte új község alakítását. A vita akörül robbant ki, hogy a kezdeményezés folytán milyen területre írják ki a helyi népszavazást. A grémium akként foglalt állást, hogy az új község alakításának kezdeményezésére irányuló helyi népszavazásban kizárólag az újonnan kialakítandó településrésznek a választópolgárai vehetnek részt [26/1996. (VII. 3.) AB határozat].

Az eljárás hátterében az állt, hogy Zamárdi Nagyközségből Szántód település ki szeretett volna válni. Az új község alakításához szükséges a helyi népszavazás megtartása, amely azonban ebben az esetben eredménytelen volt. Az indítványozók azért fordultak a választási bizottsághoz, majd az Alkotmánybírósághoz, mivel észlelték, hogy a helyi népszavazás kitűzése után nagy számban jelentkeztek át a zamárdi választópolgárok Szántód területére, amely szám már alkalmas volt arra, hogy meg nem jelenésük esetén a helyi népszavazás eredménytelen legyen. Az eljárás során lefolytatott vizsgálat az is megállapította, hogy a bejelentkezések igen nagy része csupán néhány lakcímre történt, amely alapján valószínűsíthető volt, hogy a lakóhely-létesítések nagy hányada csupán fiktív volt és a helyi népszavazás érvényességének a megakadályozására szolgált. Tekintettel azonban a választás titkosságának elvére, bizonyíthatatlan maradt, hogy a szavazásban ily módon résztvevők milyen tartalmú szavazatot adtak le. A helyi népszavazással kapcsolatban ezért a testület csak arra hívta fel a figyelmet, hogy a területszervezési eljárásokban nem ügydöntő a helyi népszavazás, hiszen a döntés az új község alakítása tekintetében a köztársasági elnököt illeti.⁷⁸

Ugyanekkor történt az is, hogy Zamárdi rendeletben sorolta fel a település településrészeit, abból a célból, hogy az új község alakítására irányuló kezdeményezés kapcsán behatárolja, hogy mely településrészeket érinthet az új község alakításának a kezdeményezése. Az Alkotmánybíróság a rendeletet alkotmányellenesnek minősítette, mivel az adott helyi önkormányzat ezáltal a népszavazási kezdeményezéstől függetlenül, normatív módon határozta meg a településrész területét, amely ellentétes az Ötv.-nek a helyi népszavazásra vonatkozó szabályaival. Leszögezte, hogy a településszervezési döntések során, így az új község alakításának a kezdeményezésénél a képviselő-testület népszavazási kezdeményezés esetén arra a területre köte-

⁷⁸ 26/1996. (VII. 3.) AB határozat.

les kiírni a népszavazást, amelyre a népszavazást kezdeményező választópolgárok akarata irányult [27/1996. (VII. 3.) AB határozat].

Zamárdi településének a helyi népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló rendeletével szemben a közigazgatási hivatal fordult Alkotmánybírósághoz, ugyanis a rendelet normatív módon meghatározta, hogy a település mely részei tartoznak valamely településrészhez. Ezzel szemben az Alkotmánybíróság az mondta ki, hogy a földrajzi területek körülhatárolása sérti a választópolgároknak a helyi népszavazásban való részvételéhez való jogát.⁷⁹

A lehetséges tárgykörök azok, amelyekben a törvényben foglaltak alapján önálló elhatározására kezdeményezhető népszavazás. Ennek alapvetően két esete lehet: az egyik valamely önkormányzati rendelet megerősítése, míg a másik bármilyen olyan kérdés, ami a képviselő-testület hatáskörébe tartozik és nem esik korlátozás alá, tehát nem tartozik elsősorban a kizárt tárgykörök közé

Az Ötv. felsorolja a kizárt tárgyköröket is, amelyek kevéssé számosak az országos népszavazáshoz képest. Ide tartozik a költségvetésről való döntés, a helyi adónemeket, illetőleg mértéküket megállapító rendelet tárgyköre, valamint a képviselő-testület hatáskörébe tartozó szervezeti, működési, személyi kérdések, végezetül a képviselő-testület feloszlásának a kimondása.

E helyütt felmerülhet a kérdés, hogy az OVB kérdést hitelesítő eljárása és az Alkotmánybíróság jogorvoslati kérelem tárgyában hozott határozatiban foglaltak mennyiben irányadók egy helyi népszavazás kizártságát illetően. A dolgok természetéből fakadóan itt kevesebb vitás ügy merülhet fel, hiszen a képviselő-testület kapcsán nem beszélhetünk például az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom elkülönítéséről, de a költségvetési vagy adónemeket érintő kérdésekben, illetőleg a szervezeti, személyi kérdések kapcsán hozott állásfoglalások egy része minden bizonnyal irányadó lehet a helyi népszavazásra is.

2.5. A helyi népszavazás eljárása

2.5.1. A népszavazás kezdeményezése

Az eljárással kapcsolatos szabályokat vegyesen találhatjuk meg az Ötv-ben, illetve a választási eljárási törvényben. Így a kezdeményezők köréről maga az Ötv. rendelkezik. E szerint helyi népszavazást kezdeményezhet a települési képviselők legalább egynegyede, a képviselő-testület bizottsága, a helyi társadalmi szervezet vezető testülete, és a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott számú választópolgár, ami nem lehet kevesebb a választópolgárok tíz százalékánál, és nem lehet több a választópolgárok huszonöt százalékánál.

⁷⁹ 27/1997. (VII. 3.) AB határozat.

Ez azt jelenti, hogy a népszavazás kezdeményezésére elég tág lehetőséget adott a jogalkotó. Egyaránt találhatunk a képviseleti demokráciába tartozó elemeket is, mint a képviselők egynegyede vagy a bizottság, de az Ötv. a választópolgárok közvetlen beleszólásának a lehetőségét is megteremti. A helyi társadalmi szervezet vezető testülete talán a lehető legrugalmasabb szabály, hiszen társadalmi szervezet a Polgári törvénykönyv alapján 10 személy szabadon alakíthat. Mivel a jogszabály egyéb minősített feltételhez nem köti a kezdeményezést, ez azt jelenti, hogy gyakorlatilag akár egy szűkebb kör által alakított egyesület elnökségének is jogában állhat helyi népszavazást kezdeményezni.

Egyedül az utolsó pont - tehát a meghatározott számú választópolgár - esetén történik ténylegesen aláírásgyűjtés, ahol azonban arra érdemes felfigyelni, hogy a jogszabály nem a lakosság, hanem a választásra jogosultak meghatározott százaléka-hoz köti a népszavazás kezdeményezését. Ezt a számot abszolút mértékben általánosan nem is lehet meghatározni, hiszen a dolgok természetéből fakadóan állandóan változik, ugyanakkor arányait tekintve voltaképpen szigorúbb a szabályozás, mint az országos népszavazásra vonatkozó alkotmányi rendelkezések. Ez utóbbi esetben azonban egyben kötelező is megtartani a népszavazást, azaz ha sikerült összegyűjteni a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott számú választópolgár aláírását, akkor a képviselő-testületnek el kell rendelnie a népszavazást.

Ettől eltérő szabályokat találhatunk azonban az 500 lakoson aluli községekre nézve, ahol a falugyűlés hatáskörébe utalható a kérdés. Az itt hozott döntés azonban csak akkor tekinthető népszavazással hozott döntésnek, ha a falugyűlésen a választópolgároknak több mint a fele jelen van.

A fentiekből kitűnik, hogy a választópolgárok – hasonlóan az országos népszavazáshoz – aktív szerepet játszhatnak a helyi népszavazás kezdeményezésében. A kérdés felmerülését azonban a népszavazás tényleges lebonyolításáig több állomás választja el, amelyre vonatkozó szabályokat a választási eljárási törvényben találhatjuk. Ugyan a VI. fejezetben már utaltunk rá, hogy a Ve. egy átfogó jogszabály, amely nemcsak a választásokra, hanem a népszavazásokra is vonatkozik, e helyütt érdemes ismét utalni rá, hogy az általános rendelkezések között található szabályok egyaránt vonatkoznak a helyi népszavazásra és a népi kezdeményezésre. Mindez azt jelenti, hogy a választási alapelvek, a határidők számítására vonatkozó általános szabályok, valamint a közreműködő szervekkel kapcsolatos rendelkezések ismerete az e fejezetben foglaltakhoz szintén elengedhetetlenül szükséges.

Az első állomás a kérdés hitelesítése, ugyanis a kérdés mintegy kitalálása önmagában itt sem elegendő ahhoz, hogy az aláírások gyűjtését ténylegesen megkezdjék, hiszen aláírásokat csak hitelesített aláírásgyűjtő íveken lehet gyűjteni. Az aláírásgyűjtő ívet hitelesítés céljából a helyi (megyei, fővárosi ügyben a területi) választási iroda vezetőjéhez kell benyújtani. A választási iroda vezetője a benyújtástól számított 15 napon belül hitelesíti az aláírásgyűjtő íveket.

A hitelesítés egy összetett folyamat, amelynek során a kérdésnek egy többrétű szűrön kell megfelelni. E körben vizsgálni kell először is azt, hogy a kérdés a lehetséges kérdések közé tartozik-e, de nem esik-e valamely korlátozó szabály alá, így nem valamely kizárt tárgykörrel van-e szó. Amennyiben ezeknek a feltételeknek megfelel, akkor a választási iroda azt is vizsgálja, hogy 1 éven belül ugyanabban a kérdésben tartottak-e népszavazást. Ezen felül az Alkotmánybíróság a gyakorlatában több más követelményt is kimunkált. Ezek egyike a kérdés egyértelműsége, amely ugyan kifejezetten csak az országos népszavazásról szóló törvényben szerepel, azonban jellegéből fakadóan a megállapítások irányadóak a helyi népszavazásra is. Az egyértelműség szintén egyfajta garanciális követelmény, amely annak a vizsgálatát jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyértelműen megválaszolható-e, tehát eldöntendő kérdéssről van-e szó, amelyet kizárólag igennel vagy nemmel lehet egyértelműen lehet megválaszolni. Ez a követelmény pedig akkor teljesülhet, ha egyfelől a választópolgár számára a feltett kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető, másfelől a jogalkotó is egyértelműen el tudja dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség.

Az egyértelműség kérdésével több határozat is foglalkozott. Ezek egyike az országos népszavazás keretében előforduló heti két pihenőnappal kapcsolatos kérdés, amellyel kapcsolatban a megállapításait az alkotmányos testület az 52/2001. (XI. 29.) határozatában tette meg. A feltenni szándékozott kérdés akként hangzott, hogy „Akarja-e Ön, hogy a Munka Törvénykönyve a munkavállalóknak ismét heti két teljes pihenőnapot biztosítson úgy, hogy ezek egyike vasárnap legyen és a vasárnap vagy más pihenőnapon végzett munkáért kiemelt díjazás járjon?” A testület leszögezte, hogy az egyértelműség fő követelménye az, hogy a kérdés eldöntendő legyen és igennel vagy nemmel egyértelműen meg lehessen válaszolni és az Országgyűlés eldönthesse, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség. Fontos azonban, hogy nem kell átvenni az egyes jogágak kifejezőkészségét és nem vizsgálják a célszerűséget. A konkrét kérdés három különböző témakört foglal magába, amelyek egymáshoz való viszonya nem egyértelmű. Ugyanakkor önmagában a több tagmondat nem sértené az egyértelműség követelményét.

A másik ügy, amelyben a grémium ugyancsak lényeges megállapításokat tett a termőföld elővásárlási jogával volt kapcsolatos 15/2003. (IV. 18.) határozat. A kérdés a következő volt: Egyetért-e azzal, hogy a – 2002. június 15-i állapot szerint hatályos termőföldről szóló 1994: LV. tv. szerinti – családi gazdálkodót első helyen illesse meg elővásárlási jog termőföld vagy tanya vásárlása esetén? A kérdést mind az OVB, mind a jogorvoslat folytán eljáró Alkotmánybíróság hitelesítette, mivel azt megfelelőnek és egyértelműnek tekintették. Igennel vagy nemmel megválaszolható, a szakkifejezések nem zavaróak, a jogszabályra vonatkozó közbevetés a kérdést pontosítja. A jogszabályok egyébként bárki által megismerhetőek.

A választási iroda hitelesítéssel kapcsolatban hozott döntését a helyben szokásos módon kell közzétenni, amellyel szemben jogorvoslattal lehet élni: a kifogást 15 napon belül lehet benyújtani a döntés ellen a helyi bírósághoz (Budapesten a Pesti

Központi Kerületi Bírósághoz), illetve megyei bírósághoz, attól, függően, hogy települési vagy területi (megyei) önkormányzati népszavazásról van-e szó.

A döntés jogerőre emelkedése után a helyi, illetve a területi választási iroda vezetője látja el hitelesítési záradékkal az íveket. Aláírást gyűjteni kizárólag a hitelesítési záradékkal ellátott aláírásgyűjtő ív másolatán lehet. Az aláírásgyűjtő íveket a helyi népszavazásra javasolt kérdéssel kell kezdeni és minden kérdésnek külön aláírásgyűjtő íven kell szerepelnie, ugyanakkor aláírást gyűjteni csak a kérdéssel azonos oldalon lehet. Az aláírásgyűjtő íven fel kell tüntetni a kezdeményező olvasható családi és utónevét, a lakcímét, a személyi azonosítóját, valamint természetesen az aláírását.

Amennyiben a kérdés hitelesítése megtörtént, akkor megkezdődhet az aláírások gyűjtése, amelyre a jogszabály értelemszerűen határidőt szab. A Ve. szerint az aláírásgyűjtésre 1 hónap áll rendelkezésre, amelyen belül csak egyszer lehet benyújtani az aláírásgyűjtő íveket a polgármesternek (megyei közgyűlés elnökének). Az aláírások ellenőrzése azonban már a választási bizottság feladata. A pótlólag benyújtott aláírások érvénytelenek és a határidőt meghosszabbítani nem lehet.

Amennyiben a határidőt elmulasztják, akkor a választási bizottság az aláírásokat már nem is ellenőrzi. Az ellenőrzés statisztikai és matematikai mintavétellel történik. Amennyiben az ellenőrzés során alapos gyanú merül fel arra nézve, hogy valamely aláírás nem valódi, akkor a választási szerv megkeresi a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás szervét, és emellett arra is lehetőség van, hogy a választási iroda vezetője ellenőrizze a kezdeményező személyazonosságát. Ha a mintavétel alapján valószínű, hogy a szükséges aláírás megvan, akkor nem folytatják, míg ha nem, akkor tételesen vizsgálják meg az aláírásokat. Lehetőség van a személyazonosság ellenőrzésére is, ekkor 30 nappal meghosszabbodik a határidő. Az ellenőrzés eredményéről a választási bizottság elnöke tájékoztatja a polgármestert, majd az eljárás lezárásától számított 30 napon belül adatvédelmi okokból megsemmisítik az aláírásokat.

2.5.2. A népszavazás elrendelése és kitűzése

Az előkészítő eljárás befejezése után a polgármester jut szerephez, ugyanis a népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezést a képviselő-testület elé kell terjeszteni. Ettől a momentumtól kezdve közös szabályok alkalmazandóak függetlenül attól, hogy a kezdeményezés mely körtől érkezett. Abban az esetben, ha állampolgári kezdeményezésről beszélünk, akkor az aláírások ellenőrzésére irányuló eljárás eredményéről való tájékoztatás után kell a polgármesternek a kezdeményezést bejelentenie, míg a többi érintett esetén a bejelentést követő napon.

A testületet a népszavazás elrendelésére nézve határidő köti, ugyanis 30 napon belül kell meghoznia a döntést. A döntés ellen a jogszabály jogorvoslati lehetőséget is biztosít, ugyanis a döntés közzétételétől számított 8 napon belül lehet kifogást

benyújtani a helyi bírósághoz, illetve megyei bírósághoz attól függően, hogy települési vagy megyei népszavazásról van-e szó. A polgármester abban az esetben hozhatja meg a döntést, ha a népszavazási kezdeményezést el kell utasítani azért, mert az aláírásokat késve nyújtották be vagy mert az aláírások ellenőrzése során az derült ki, hogy nincsen meg a kellő számú aláírás.

A helyi népszavazást a képviselő-testület (közgyűlés) tűzi ki az Ötv. alapján át nem ruházható hatáskörben 15 napon belül, az elrendeléssel együtt 4 hónapon belüli időpontra és ezt a döntést is közzé kell tenni a helyben szokásos módon. Mivel a Ve. 132. §-a megjelöli azokat az országos népszavazásra vonatkozó szabályokat, amelyeket a helyi népszavazáson a XV. fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni és ezek között a Ve. több időkorlátot tartalmazó szabálya nem szerepel, ezért a választások napjára és akörüli időszakra vonatkozó moratóriumot sem kell alkalmazni.

Az Ötv. egyértelművé teszi, hogy a helyi népszavazás eredménye kötelező a képviselő-testületre, ami azt jelenti, hogy ellentétes vagy eltérő döntést nem hozhat. Abban az esetben azonban, ha a helyi népszavazás eredménytelen volt, a népszavazásra bocsátott kérdésben a képviselő-testület dönthet. Ugyanabban a kérdésben helyi népszavazást egy éven belül nem lehet kitézni, akkor sem, ha a helyi népszavazás eredménytelen volt vagy érvénytelen, hiszen ez a választópolgárok érdektelenségét tükrözi.

2.5.3. A népszavazás lebonyolítása

Az eljárásra, ahogyan már említettük, a választási eljárás szabályai alkalmazandóak. Lényeges, hogy minden kérdésnek külön szavazólapon kell szerepelnie és azokat külön-külön kell figyelembe venni a szavazás, az eredmény megállapítása és a jogorvoslat szempontjából. A helyi népszavazás esetén a választásokhoz hasonlóan szintén a választási szervek működnek közre a választások lebonyolításában. A választási szervekről bővebben a VI. fejezet kapcsán írtunk, így e helyütt csak a résztvevő szerveket és legfontosabb feladataikat mutatjuk be.

A helyi népszavazás során az alábbi választási bizottságok működnek:

- szavazatszámoló bizottság, amelynek feladata, hogy levezesse a szavazást, döntsön a vitás kérdésekben és megállapítsa az eredményt, amelyről jegyzőkönyvet állít ki,
- helyi választási bizottság; feladata az előbbieken alapján az aláírások ellenőrzése, részvétel a vitás kérdések elbírálásában, valamint megállapítja és közzéteszi a népszavazás eredményét,
- területi választási bizottság, amely a jogorvoslati eljárásban vesz részt,

- fővárosi, megyei ügyben az Országos Választási Bizottság is, amely szintén a jogorvoslati eljárásban hoz döntést, de állásfoglalást is kiadhat, amelyben jogszabályokat értelmezhet és segítheti egységes joggyakorlat kialakítását. Az ilyen állásfoglalás ellen nincsen helye jogorvoslatnak és az állásfoglalást a Magyar Közlönyben is közzé kell tenni.

A helyi népszavazáson a választási bizottságok munkájának segítésére és az adminisztratív teendők ellátására választási irodák működnek, mint a helyi választási iroda, az országgyűlési egyéni választókerületi iroda, a területi választási iroda, valamint a fővárosi, megyei ügyben az Országos Választási Iroda is.

A népszavazási eredményt a szavazatszámoló bizottságok jegyzőkönyvei alapján a helyi, illetőleg fővárosi, vagy megyei ügy esetén a területi választási bizottság állapítja meg. A helyi népszavazáson nem kell adatlapot kiállítani.

2.6. A helyi népszavazással kapcsolatos helyi jogalkotás

Az eljárás részletszabályait, valamint a további feltételeket az Ötv-ben kapott felhatalmazás alapján a helyi önkormányzat képviselő-testülete szabályozza rendeletben. Kiemelendő, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján⁸⁰ a helyi népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló önkormányzati rendelet megalkotásának elmulasztása alkotmányellenes. Tekintettel arra, hogy a választópolgárok az önkormányzathoz való jogukat az Alkotmány 44. § (1) bekezdése alapján nemcsak az általuk választott képviselő-testület útján, hanem helyi népszavazással is gyakorolják, ezért a rendelet megalkotásának elmulasztása korlátozza a választópolgárokat abban, hogy alkotmányos jogaikat gyakorolják.

Az Ötv. jelenlegi szabályai szerint a kezdeményezők körének pontos százalékos meghatározása az a rendelkezés, amelyet mindenképpen az adott önkormányzatnak kell meghoznia, de emellett elképzelhető, hogy a választópolgárok tájékoztatását célzó további rendelkezéseket is foglalnak a rendeletbe. Ugyanakkor külön, kifejezetten csak ebben a tárgykörben meghozott rendelet megalkotása nem előírás, így alkotmányosnak tekinthető az a megoldás is, ha a helyi népszavazással, népi kezdeményezéssel kapcsolatos előírásokat az SzMSz tartalmazza, amely formáját tekintve szintén rendelet.

3. A helyi népi kezdeményezés

A helyi népi kezdeményezés lényege, hogy a választópolgárok kezdeményezése csupán arra irányul, hogy a képviselő-testület (közgyűlés) tüzzön napirendre valamilyen kérdést és azt tárgyalja meg. Ilyen esetben tehát az adott kérdésben nem a

⁸⁰ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.

választópolgárok hoznak döntést, hanem a testület. Itt is csak olyan kérdéstről lehet szó, amelynek eldöntése a képviselő-testület hatáskörébe tartozik.

A kezdeményezők tehát itt is választópolgárok lehetnek, méghozzá az adott helyi önkormányzat rendeletében meghatározott számú választópolgár. Az Ötv. itt szintén csak egy intervallumot határoz meg, a százalékos mértéknek 5-10 % közé kell esnie. [Ötv. 49. §] Az eljárásra a helyi népszavazás szabályait kell alkalmazni megfelelő eltérésekkel, amelyek közül különösen irányadók a kérdés hitelesítésére vonatkozó rendelkezések. [Ve. 147. §]

Érdemes elmondani, hogy a helyi népi kezdeményezés nem túl gyakran alkalmazott jogintézmény, amelynek két fő oka van. Egyrészt az, hogy ilyenkor a választópolgároknak az adott kérdés eldöntésére nem sok befolyása van, hiszen a testület kötelezettsége csak a megtárgyalásra vonatkozik. A másik ok voltaképpen ezzel függ össze: mivel helyi önkormányzatról beszélünk, ezért arra is lehetőség van, hogy valamely választópolgár közvetlenül is a képviselőkhöz vagy a polgármesterhez forduljon, de közmeghallgatáson vagy más fórumon is felvetheti a kérdést, és csak mindezen formák sikertelensége esetén érdemes ehhez az eszközhöz folyamodni.

4. A képviselő-testület ülésének nyilvánossága

4.1. A főszabály: a nyilvánosság

A közvetett, tehát képviselők által gyakorolható demokrácia választópolgárok általi ellenőrizhetősége szintén kulcskérdés, amely szintén összefügg azzal az alkotmányos elvvel, hogy a helyi önkormányzás joga a választópolgárok közösségét illeti meg. Ennek egyik garanciális feltétele a képviselő-testület ülésének a nyilvánossága, amelyet az Möt. főszabályként ír elő.

Más képviseleti szervek működéséhez hasonlóan itt is több megnyilvánulási formája lehet a nyilvánosságnak. Az egyik a médiumok, a sajtó útján történő nyilvánosság, amely jelenti a helyi lapok tudósítását, valamint a rádió- és a televízió közvetítést. A másik a „karzat nyilvánossága”, azaz a személyes részvétel a testületi ülésen. Fontos azonban kiemelni, hogy a jelenlét semmiképpen nem jelentheti sem a testület munkájában történő aktív részvételt, sem az ülés rendjének megzavarását, hiszen ezekben az esetekben az illető végső soron ki is utasítható az ülésteremből. Ugyanakkor az elképzelhető, hogy az SzMSz tartalmaz olyan rendelkezést, amely alapján az állampolgár is véleményt nyilváníthat, kizárólag azonban a testület kezdeményezésére vagy felhívására. A nyilvánosság harmadik összetevője pedig a jegyzőkönyvek nyilvánossága, amely arra ad lehetőséget, hogy a választópolgárok a jegyzőkönyvbe betekintsenek, a leadott szavazatokat megismerhessék, arról feljegyzést vagy –arányos díj ellenében - másolatot készítsenek. Az Alkotmánybíróság döntése értelmében nem kötelező azonban az önkormányzatok számára hangfelvétel készítése, ám ha ilyen mégis készül, akkor az azon rögzítettek is közérdekű

adatnak minősülnek. [57/2000. (XII. 19.) AB határozat] Érdemes azonban előrebo-
csátani, hogy ez utóbbi az a momentum, amelyből a legtöbb vitás, peres ügy kelet-
kezik.

A nyilvánosság elvének ténylegesen érvényesülése az a terület, ahol legjobban
ütközhet a személyes adatok védelmének elve és a közérdekű adatok nyilvánossá-
gának követelménye. Ahhoz ugyanis, hogy a választópolgárok a fentiekben leírt
jogaikat gyakorolni tudják, szükséges bizonyos előfeltételek teljesítése. Ilyen pél-
dával az, hogy a választópolgárok az ülések időpontjáról, a napirendről és az előter-
jesztésekről értesüljenek.

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi
CXII. tv., a továbbiakban: Infotv.) egyértelműen kimondja, hogy a helyi önkor-
mányzati feladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben köteles elősegíteni
a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. Ilyen ügynek minősül többek között
az önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormány-
zati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre,
a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy
kizárólagos jogok biztosítása. Ennek elősegítésére a jogszabály azt is előírja, hogy
az önkormányzatok kötelesek elektronikusan vagy más módon közzétenni a tevé-
kenységükkel kapcsolatos legfontosabb szabályokat, így a hatáskörükre, illetékes-
ségükre, szervezeti felépítésükre, szakmai tevékenységükre, annak eredményessé-
gére is kiterjedő értékelésére, a birtokukban lévő adatfajtákra és a működésükről
szóló jogszabályokra, valamint a gazdálkodásukra vonatkozó adatokat. Ezeket a
rendelezéseket a 2005-ben megalkotott elektronikus információszabadságról szóló
jogszabály tovább pontosította és bővítette, így előírta az önkormányzati rendeletek
elektronikusan való hozzáférhetőségét.

Az önkormányzatoknak is lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közér-
dekű adatot bárki megismerhesse, amely alól csak törvényben előírt feltételek
fennállása esetén lehet kivételt tenni. Azt, hogy mi minősül közérdekű adatnak,
szintén az Infotv. definiálja. Közérdekű adat állami vagy helyi önkormányzati fel-
adatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy
személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellá-
tásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármi-
lyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret. A minősítés függet-
len az adat kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különö-
sen ilyen a hatáskörre, illetékeségre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre,
annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a
működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szer-
ződésekre vonatkozó adat.

Ugyanakkor – a korábbi szabályok alapján született - bírósági döntés azt is megál-
lapította, hogy „a helyi önkormányzat képviselő-testületének üléséről készült jegy-
zőkönyv nem tekinthető olyan dokumentumnak, amely jellegénél fogva kizárólag

közérdekű adatokat tartalmaz. A polgármester a jegyzőkönyv egyes részeiről csak akkor köteles - a költségek egyidejű megtérítése ellenében - másolatot készíttetni és azt kiadni, ha a kérelmező határozottan és konkrétan megjelöli az igényét.⁸¹

4.2. A kivétel: a zárt ülés tartásának esetei

A fenti garanciális követelmények miatt az Mötv. igyekszik szűkre szabni és jól körülhatárolni a zárt ülés tartásának eseteit. Lényegében három nagy terület jelenik meg. Az egyik az, amikor a képviselő-testületet nem illeti meg mérlegelési jog és a törvény előírása alapján kötelező zárt ülést tartani. Ide tartozik az önkormányzati hatósági, az összeférhetetlenségi, a méltatlansági és a kitüntetési ügy, valamint a vagyonyilatkozattal kapcsolatos eljárás és a fegyelmi büntetés kiszabásának a tárgyalása. Fontos, hogy ezekben az esetekben a zárt ülés tartásáról külön döntést sem kell hozni, hiszen elég azt a polgármesternek a törvényre hivatkozással bejelenteni.

A másik esetkör az érintett kezdeményezése vagy döntése alapján tartandó kötelező zárt ülés, amely annyiban különbözik az előző esetektől, hogy itt nem automatikus a zárt ülés, hanem az érintett kezdeményezése is szükség. Ez utóbbi megléte esetén viszont már szintén kötelező. Ezek az ügyek jellegükből fakadóan személyeket érintenek, ilyenek a választás, a kinevezés, a felmentés, a vezetői megbízás adása, illetőleg visszavonása, a fegyelmi eljárás megindítása, és más, állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalása. Fontos, hogy az előzőek értelmében azonban a fegyelmi büntetés kiszabása már nem ebbe az esetkörbe tartozik, hiszen akkor külön indítvány nélkül szükséges zárt ülést tartani. Ezen ügyekben lényeges, hogy az érintettet tájékoztatni kell arról, hogy lehetősége van zárt ülés tartását kérni, illetve meg is kell nyilatkoztatni, ugyanakkor az érintett a döntését nem köteles indokolni. Abban az esetben, ha érintett nincsen jelen, akkor úgy kell tekinteni, mintha nem egyezett volna a nyilvános tárgyalásba.

A harmadik lehetőség a képviselő-testület számára biztosít mérlegelést, amikor is az önkormányzat vagyonáról történik rendelkezés, illetve az önkormányzat által kiírt pályázatot tárgyalnak meg, ha a nyilvános tárgyalás üzleti érdeket sértene. Ez utóbbi üzleti érdek vonatkozhat akár az adott önkormányzat, akár más érintett üzleti érdekére is. Ebben az esetben viszont a testületnek külön minősített többséggel hozott határozattal kell eldöntenie a zárt ülés tartását.

Valamennyi esetkörben érvényesül azonban, hogy a zárt ülés tartása kivételes esemény és ilyen üléseken csak egyedi döntés hozható, hiszen a normatív döntéseket ki kell hirdetni. Ilyen például az is, ha a képviselők tiszteletdíjáról tárgyalnak,⁸² és szintén minden esetben nyilvános a napirend megtárgyalása. Az Mötv. rögzíti to-

⁸¹ BH 1996.581.

⁸² 17/1997. (II. 28.) AB határozat.

vábbá, hogy zárt ülés tartása esetén kik lehetnek jelen. Ezek a képviselő-testület tagjai, a nem a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármester, valamint a hivatal részéről a jegyző, aljegyző, aljegyzők, továbbá meghívása esetén a polgármesteri hivatal vagy a közös önkormányzati hivatal ügyintézője. Egyes napirendi pontoknál jellegüktől függően meghívása esetén az érintett és a szakértő vesz részt, valamint a gazdálkodásról szóló rendelkezések alapján a könyvvizsgáló is e körbe tartozik. Törvény vagy önkormányzati rendelet pedig előírhatja, mely esetben kötelező az érintett meghívása, amelyről a polgármesternek kell gondoskodnia. A nyilvánossággal kapcsolatban említendő végezetül az a szabály, hogy a képviselő-testület a döntéseit (határozat, rendelet) nyílt szavazással hozza.

5. Közmeghallgatás

A közmeghallgatás intézményét az Mötv-nek a képviselő-testület működésével kapcsolatos szabályai között találhatjuk. Részletszabályokat az Mötv. nem tartalmaz, csupán annyi előírást, hogy a képviselő-testületnek évente egyszer kötelező közmeghallgatást tartania, ahol a helyi lakosság és a helyben érdekelt szervezetek képviselői a helyi közügyeket érintő kérdéseket és javaslatot tehetnek. Az elhangzott javaslatra, kérdésre a Mötv. alapján a közmeghallgatáson vagy legkésőbb tizenöt napon belül választ kell adni.

A közmeghallgatás jellegét tekintve a közvetlen helyi demokrácia egyik megjelenési formája, amely arra ad lehetőséget, hogy a választópolgárok javaslataikkal, kérdéseikkel közvetlenül a testülethez forduljanak. Mivel a közmeghallgatás a képviselő-testülethez kötődik, ezért az erre vonatkozó szabályokat az SzMSz-ben találhatjuk. Ilyen rendelkezés, hogy évente egy alkalommal kötelező közmeghallgatás tartani, hogy a közmeghallgatáson a testület tagjainak is jelen kell lenniük a határozatképességhez szükséges létszámban. A közmeghallgatást, mint sajátos testületi ülést a polgármester vezeti, arról jegyzőkönyvet kell felvenni, és betartandó szabály az is, hogy a közmeghallgatást előre meg kell hirdetni. Lényeges, hogy a közmeghallgatáson kívül más lakossági fórum is összehívható, amelyre azonban ezeket a rendelkezéseket nem kell alkalmazni vagy akár az is előírható az SzMSz-ben, hogy bizonyos kérdéseknél a képviselő-testület bekéri a lakosság véleményét.

Érdemes megjegyezni, hogy a jogrendszerünk ismeri a hatósági közmeghallgatást is, amelyre vonatkozó szabályokat a Ket. tartalmazza. Ezt azonban élesen el kell különíteni az Mötv-ben szabályozott helyi közügyeket érintő közmeghallgatástól, hiszen az utóbbit bármely közigazgatási hatóság (tehát államigazgatási szerv is) összehívhatja, ha jogszabály előírja, vagy a hatóság a nyilvánosság véleményének megismerése érdekében szükségesnek tartja. Ezzel szemben az Mötv. által szabályozott közmeghallgatás a fentiek alapján egy különleges képviselő-testületi ülés.

IX. FEJEZET

A BIZOTTSÁG JOGÁLLÁSA ÉS A TELEPÜLÉSRÉSZI ÖNKORMÁNYZAT

1. A bizottság

1.1. A bizottság jogállása, megalakítása, összetétele

A bizottság a helyi önkormányzat egyik szerve. Kiemelkedő szerepe és sokrétű feladatai által szervesen kapcsolódik a képviselő-testület munkájához, terhektől szabadítva meg azt. Egyrészt szerepe van a döntés-előkészítésben, hiszen meghatározott ügyek csak bizottsági megtárgyalást követően kerülhetnek a testület elé, vagy bizottsági előterjesztésükre van szükség. Ezen feladatukkal egyfajta előszűrő szerepet játszanak. Kifejezetten azért tekinthető hasznosnak ez a munkamegosztás, mert a bizottságok fele részben az adott terület szakembereiből, a település legjelentősebb érdekképviselői csoportjai képviselőiből áll, akik hozzáértőbben és a lakosság érdekeit, igényeit képviselve és ismerve tudnak véleményt nyilvánítani.

Emellett gyakran előfordul, hogy a képviselő-testület a törvény adta kereteken belül bizonyos hatásköreit a bizottságokra ruházza. Akár önálló döntési jogot is kaphatnak meghatározott ügyekben, ezzel nő a felelősségük is. Emiatt természetesen elengedhetetlen a bizottsági munkában a képviselői részvétel, másrészt a kontroll (bármely képviselő kezdeményezheti a bizottság önkormányzati ügyben hozott döntésének felülvizsgálatát).

A bizottságok szerepe azonban nem korlátozódik a döntés-előkészítésre és döntéshozatalban való részvételre, hanem a végrehajtás szervezése, ellenőrzése által más szervek működésére is hatást gyakorolnak, jogosítványokkal bírnak.

A bizottság alakításának joga több helyen, több jogszabályban is megjelenik. Egyrészt az Alaptörvény az egyik, önkormányzatokat megillető alkotmányos alapjogként említi a szervezetalakítás önállóságát, függetlenségét, másrészt meg is nevezi a bizottságot, mint a helyi önkormányzat szervét. Emellett az Ötv. is a szervek között sorolja fel és felhatalmazza a képviselő-testületet, hogy rendeletben szabályozza, milyen bizottságokat, milyen feladatokra, milyen hatáskörrel és milyen összetételben, milyen működési keretek között kíván létrehozni. A polgármester előterjesztésére azokat bármikor megváltoztathatja és a kötelező bizottságok kivételével meg is szüntetheti. Szintén rendeletben kerül lefektetésre a hatáskör-átruházás, amellyel még jelentősebb szerephez jutnak a bizottságok.

A bizottságok választással jönnek létre, a bizottságokat a képviselő-testület választja megbízásának idejére. A választás és a felmentés a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe tartozik és minősített többséget igényel. A bizottságok meghatározása az alakuló vagy azt követő ülésen történik meg a polgármester előterjesztésére.

A bizottság elnökét és tagjainak több, mint a felét (az elnökkel együtt) a települési képviselők közül kell választani. A képviselő és nem képviselő tagok jogai és kötelezettségei megegyeznek. Méltatlanság és összeférhetetlenség esetén – ha azt a nem képviselő bizottsági tag önként nem orvosolja – a képviselő-testület köteles a bizottsági megbízást megszüntetni az ok felmerülését követő 30 nap lejártaát követő ülésen. Ez ellen jogorvoslatnak nincs helye. A konkrét összetételt és létszámot bizottságonként a képviselő-testület dönti el és rögzíti az SZMSZ-ben a témától függően.

A polgármester nem lehet a bizottság elnöke vagy tagja. A bizottságok kifejezetten egy-egy szakterülettel foglalkoznak, ezért indokolt volt a bizottság összetételét úgy kialakítani, hogy az adott területen szakértelemmel rendelkező szervezetek is képviseltethessék magukat és szervesen be tudjanak kapcsolódni az önkormányzati döntéshozatalba. Ez a helyi lakossággal való folyamatos kapcsolattartást és az igények ismeretét is elősegíti. A képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagjának a megválasztását követően a képviselő-testület előtt eskütételi kötelezettsége van.

Az elnöki és bizottsági tagi tisztségről bármikor – bárminemű engedély nélkül – le lehet mondani a polgármester számára benyújtott írásbeli nyilatkozattal. A lemondás vissza nem vonható. A megbízás a lemondást követő egy hónapon belüli időpontban, ennek hiányában a nyilatkozat átvételének napján szűnik meg.

A bizottság ülésének összehívására, működésére, nyilvánosságára, határozatképességére és határozathozatalára a képviselő-testületnél leírtak irányadók. A bizottság üléseit a bizottság elnöke hívja össze, igazodva a képviselő-testület munkatervéhez. A polgármester indítványára az ülést nyolc napon belül össze kell hívni. A bizottság is elfogadhat ügyrendet, ez azonban nem lehet ellentétes az SZMSZ rendelkezéseivel. Az SZMSZ-ben meghatározható a bizottsági ülések minimális száma. Az ülés a határozatképesség megállapításával kezdődik, amelyhez a bizottság tagjai több mint felének megjelenése szükséges. A bizottság döntéseit nyílt ülésen, legtöbbször egyszerű többséggel hozza, kivételesen zárt ülés és titkos szavazás is elrendelhető. A bizottság rendelet kibocsátására nem jogosult. Itt is érvényesülnek a személyes érintettség miatti kizárási szabályok. A bizottság elnökének és tagjának az ő vagy hozzátartozója személyes érintettsége esetén bejelentési kötelezettsége van. A kizárásról az elnök esetén a polgármester, bizottsági tag esetén a bizottság dönt. A döntések végrehajtására, az ülésről készült jegyzőkönyv tartalmára vonatkozóan a képviselő-testületre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A jegyzőkönyvet a bizottság elnöke és egy tagja írja alá és a képviselő-testületi ülés jegyzőkönyvéhez hasonlóan tizenöt napon belül a jegyző megküldi a kormányhivatalnak.

A bizottságok egyenjogúak, egymástól függetlenül, önállóan járnak el. A bizottság képviselő és nem képviselő tagjai is egyenjogúak, -rangúak, hiszen a megválasztásuk módja, az eskü letétele, az összeférhetetlenségi szabályok is ezt támasztják alá.

A bizottságoknak két nagy csoportját különíthetjük el: a kötelezően létrehozandó és a fakultatív, szabadon megalakítható bizottságokat. Az Ötv. példálózóan meghatároz pár bizottságot, amelynek létrehozása meghatározott feltételek esetén kötelező és egyéb törvények is nevesítenek néhányat. Ezeken kívül az adott önkormányzatra van bízva, milyeneket hoz létre.⁸³

Általában a nagyobb önkormányzatok több bizottságot hoznak létre, elkülönítve az egyes feladatokat. Ezt az önkormányzat mérete, a kötelező és a szabadon vállalt feladatok mennyisége is indokolja. A kisebb önkormányzatoknál gyakran figyelhető meg, hogy a kötelezően megalakítandó, törvény által előírt bizottságok mellett csak egyet-egyet hoznak létre és gazdasági szempontok miatt is megpróbálják koncentráltabban elosztani a feladatokat. A száz főt meg nem haladó lakosú településen a bizottsági feladatokat a képviselő-testület látja el, ezer fő alatt egy bizottság alakítható.

A különböző jogszabályokban felsorolt, kötelezőként előírt bizottságoknál is látszik a településméret meghatározó szerepe, mert sokszor ehhez kapcsolják a létrehozási kötelezettséget. Kétezernél több lakosú településen pénzügyi bizottságot kötelező választani.

A polgármester vagy képviselő összeférhetlensége esetén a képviselő-testület az összeférhetlenséget a képviselők közül választott bizottság javaslata alapján mondja ki.⁸⁴ A vagyonynyilatkozatok vizsgálatával, nyilvántartásával, kezelésével, őrzésével szintén külön bizottság foglalkozik.

Törvény más bizottság megalakítását is elrendelheti. Ez lehet külön erre a célra létrehozott, vagy már működő, más feladatokkal is foglalkozó bizottság. A polgármester fegyelmi ügyében a vizsgálatot a képviselők közül választott háromtagú vizsgáló bizottság folytatja. Ez utóbbi ideiglenes bizottság.⁸⁵

Speciális, önkormányzatok közötti bizottság az egyeztető bizottság, amelynek feladata a társulások között felmerülő vitás kérdésekben állásfoglalás adása még a bírósági eljárást megelőzően. Ez a bizottság az önkormányzatok közötti megállapodásban megjelölt önkormányzati érdekszövetség által felkért tagokból áll.⁸⁶

Az Möt. lakosságszámhoz mérten engedélyezi bizottságok alakítását. A kisebb lakosú (száz főt meg nem haladó) településeken sürgősen szükségesnek ítéli, ezért a bizottsági feladatokat a képviselő-testületre testálja, míg az ezer főt meg nem haladó lakosú településeken úgy rendelkezik, hogy a kötelező bizottsági feladat- és hatásköröket egy bizottság is elláthatja.

⁸³ FOGARASI József (szerk.), *A helyi önkormányzatok*. HVG Orac, Budapest, 2009, 309-313.

⁸⁴ Möt. 37. § (2) bek.

⁸⁵ Möt. 57. § (3) bek.

⁸⁶ Möt. 92. §.

1.2. A bizottsági összeférhetlenség törvényi (anyagi- és eljárásjogi) szabályai

A bizottság tagjára vonatkozóan is találunk összeférhetlenségi szabályokat a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvényben. A képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja jogi képviselőként nem járhat el, és perbeli képviselést - a törvényes képviselést kivételével - nem láthat el az önkormányzattal, annak intézményével, illetve a képviselő-testület hivatalával szemben. A bizottság tagja nem lehet:

- központi államigazgatási szerv köztisztviselője,
- a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője, köztisztviselője, továbbá annak a területi, helyi államigazgatási szervnek a köztisztviselője, amelynek feladatkörébe az adott önkormányzatot érintő ügyek tartoznak és illetékessége az önkormányzatra kiterjed,
- jegyző, főjegyző, körjegyző,⁸⁷ aljegyző továbbá ugyanannál az önkormányzatnál a polgármesteri hivatal köz(szolgálati)tisztviselője,
- a területileg illetékes területfejlesztési tanács munkaszervezetének munkavállalója,
- a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének köz(szolgálati)tisztviselője,
- kuratóriumi tagság kivételével a képviselő-testület által létrehozott közalapítvány kezelő szervének tisztségviselője,
- a képviselő-testület által alapított önkormányzati vállalat vezérigazgatója, vezérigazgató-helyettese, igazgatója, igazgatóhelyettese, igazgatótanácsának, vezető testületének tagja,
- az önkormányzat tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság vezető tisztségviselője, igazgatótanácsának, igazgatóságának vagy vezető testületének, valamint a társasággal munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló más jogviszonyban álló vezetője (vezérigazgatója),
- az önkormányzat tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság által alapított gazdasági társaság vezérigazgatója, vezérigazgató-helyettese, igazgatója, igazgatóhelyettese, igazgatótanácsának, igazgatóságának vagy vezető testületének tagja,
- helyi és körzeti műsorszolgáltató, lapkiadó, lapterjesztő vezetője, vezető testületének tagja, ügyvezetője, ezek vezető állású alkalmazottja.

⁸⁷ Az Möt. a körjegyző intézményét nem veszi át, helyette a közös önkormányzati hivatal jegyzőjének intézményét szabályozza.

A bizottság tagjának bejelentési kötelezettsége van a bizottság elnöke és a polgármester felé és harminc napon belül köteles megszüntetni a vele szemben fennálló összeférhetlenségi okot. Az összeférhetlenséget önkormányzati képviselő, a bizottság elnöke és tagja is bejelentheti. Ha az összeférhetlenségi ok megszüntetésére harminc napon belül nem kerül sor, a képviselő-testület köteles a határidő lejártát követő ülésén az érintett bizottsági tagságát megszüntetni. A bizottság nem képviselő tagjánál felmerülő összeférhetlenség esetén a képviselő-testület döntése ellen jogorvoslatnak nincs helye.

1.3. A bizottságot megillető jogok

A képviselő-testület ülését kötelező összehívni a képviselő-testület bármely bizottságának az indítványára. A bizottság helyi népszavazást kezdeményezésére jogosult. A bizottságok működésének ügyviteli feladatait a polgármesteri hivatal (vagy közös önkormányzati hivatal) látja el.

1.4. A bizottságot terhelő kötelezettségek

A bizottság ülését a polgármester indítványára össze kell hívni. A képviselő-testület a bizottság döntését felülvizsgálhatja. Bármely képviselő kezdeményezheti a bizottság képviselő-testület által átruházott önkormányzati ügyben hozott döntésének képviselő-testület általi felülvizsgálatát.

A polgármestert is megilleti a bizottság munkájának, döntései végrehajtásának felfüggesztése, ha ellentétesnek véli a képviselő-testület határozatával, vagy sérti az önkormányzat érdekeit. A felfüggesztett döntésről a képviselő-testület a következő ülésén határoz.

A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában meghatározhatja, mely önszerveződő közösségek képviselőit illeti meg tevékenységi körében tanácskozási jog a bizottságai ülésein. Ezen kívül az önkormányzati képviselőt alanyi jogon illeti meg a bizottság ülésein való részvétel és tanácskozási jog. Ez vonatkozik a jegyzőre is. A jegyzőnek azért is fontos az üléseken (képvisező-testület, bizottság) való részvétele, mert köteles jelezni, ha a döntésüknél jogszabálysértést észlel.

A kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörében a bizottság által hozott önkormányzati határozat jogszerűségét is vizsgálja.

A képviselőnek joga van a bizottság elnökétől önkormányzati ügyekben felvilágosítást kérni. Ezzel a bizottság elnöke köteles érdemben foglalkozni és az ülésen vagy legkésőbb tizenöt napon belül írásban választ adni. A képviselő javaslattételi joggal élhet, amelyet a bizottság legközelebbi ülése elé kell terjeszteni és tárgyalására meg kell hívni.

1.5. A bizottság díjazása

A bizottság elnökét és tagjait a képviselőkhez hasonlóan tiszteletdíj, illetve természetbeni juttatás illeti meg, amelynek mértékét a képviselő-testület rendeletben állapítja meg. Ha a képviselő bizottságnak tagja, a tiszteletdíja az alapidíjon felül - több bizottsági tagság esetén is - legfeljebb az alapidíj 45%-ával növelhető. A bizottság nem képviselő tagja az alapidíj 45%-át meg nem haladó tiszteletdíjban részesíthető. A bizottság elnökének, a tanácsnoknak tiszteletdíja az alapidíjon felül - több tisztség, bizottsági tagság esetén is - legfeljebb az alapidíj 90%-ával növelhető.⁸⁸

1.6. A bizottság feladatai

A bizottságnak mind a képviselő-testület döntéshozatalának előkészítésében, mind a döntései végrehajtásában jelentős szerepe van. A folyamatosan ellátandó feladatokra állandó bizottságokat, míg az ad hoc jellegű feladatokra ideiglenes bizottságok létrehozása indokolt. Az előkészítésnél a képviselő-testület rendeletben határozza meg azokat az előterjesztéseket, amelyeket bizottság nyújt be, továbbá amely előterjesztések a bizottság állásfoglalásával nyújthatók be a képviselő-testületnek. Ezeket a szabályokat nem lehet figyelmen kívül hagyni.

Emellett az Ötv. lehetőséget biztosít arra, hogy a bizottság önálló döntési jogot kapjon. A képviselő-testület döntési jogot adhat, önkormányzati rendeletben hatósági hatáskört állapíthat meg bizottságának. Ez az ő szabad mérlegelési jogkörébe tartozik, hogy milyen mértékben, milyen mélységben és milyen feladatokba vonja be a bizottságokat. Vannak olyan önkormányzatok, ahol a bizottságok szerepe elsősorban a döntés-előkészítéssel kapcsolatos, pontosan meghatározott az előterjesztések azon köre, amelyet csak a bizottságok terjeszthetnek elő vagy a képviselő-testületnek megtárgyalásuk előtt a bizottság véleményére van szüksége. Vannak azonban olyanok is, amelyek a döntéshozatalban is nagymértékben támaszkodnak a bizottságokra és a képviselő-testület munkájának tehermentesítése és a nagyobb szakértelem miatt önálló döntési jogot adnak bizonyos területeken.

Önkormányzati döntést a bizottság a képviselő-testület felhatalmazása alapján hozhat. A bizottság önkormányzati jogkörben hozott hatósági határozata ellen a képviselő-testülethez lehet fellebbezést benyújtani. Az eljárásra a Ket. szabályai irányadók.

A képviselő-testület egyes hatásköreit minősített többséggel a bizottságaira ruházhatja. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja. Az átruházott hatáskör tovább nem ruházható.

⁸⁸ Pt. 15.§ (2)-(4) bek.

2. A településrészi önkormányzat

A településrészi (másképp rész)önkormányzat a polgármester, a bizottság és a polgármesteri hivatal, jegyző, társulás mellett szintén önkormányzati szerv, amelynek a többihez hasonlóan célja a hatékony és arányos munkamegosztás, a képviselő-testület terheinek csökkentése. Ez tekinthető a hatáskör-átruházás egyik indokának is. A kontroll a képviselő-testület részéről azonban itt is érvényesül, a hatáskör átruházásával együtt utasítás adható, a hatáskör bármikor visszavonható és az így hozott döntések a bármely képviselő kezdeményezésére felülvizsgálhatók. A részönkormányzat átruházott hatáskörben hozott döntésével szemben a fellebbezési fórum is a képviselő-testület. Önkormányzati hatósági hatáskör nem ruházható át.

Ez a kontroll a részönkormányzat összetételében is megnyilvánul, hiszen vezetője és tagjai fele részben települési képviselők. A településrészi önkormányzat elsősorban az elkülönült településrészi érdekeket hivatott érvényesíteni, vagy azért, hogy ne váljon ki és önállósodjon egy településrész, vagy pedig azért, hogy településfűző esetén ne vesszenek el a településrészi érdekek.

A képviselő-testület településrészi önkormányzat létrehozásáról a szervezeti és működési szabályzatában dönthet az adott településrészen élők kezdeményezésére. A településrész lehet egy adott, valamilyen adottságára, ismertségére vagy objektív körülmények alapján SZMSZ-ben előre meghatározott terület pl. az egyesítéssel létrejött településrész, a külterületi lakott hely, üdülőterület, amelynek népessége eléri a település állandó lakosságának egynegyedét, amelyre vonatkozóan az ott élők településrészi önkormányzat kialakítását kezdeményezik; vagy az is előfordulhat, hogy az SZMSZ csak a kezdeményezést követően, az abban megjelölt területet nyilvánítja településrésznek és rendelkezik az önkormányzat létrehozásáról.⁸⁹

Sem az Mötv-ben, sem a Pt-ben nem találunk utalást a részönkormányzat tagjai tiszteletdíjával kapcsolatban. Míg az Mötv. és a Pt. a képviselők, a bizottság elnöke és tagjai, a tanácsnokok és a polgármester részére tiszteletdíj és természetbeni juttatás adásának lehetőségét írja elő, addig a részönkormányzatról egyik sem rendelkezik.

A településrészi önkormányzat feladata az adott településrészt érintő ügyek ellátása, ezért a képviselő-testület egyes hatásköreit átruházhatja a részönkormányzat testületére, anyagi eszközöket adhat számára, amelyeket a költségvetési rendeletben határoz meg. A településrészi önkormányzat jogilag nem önálló, a testület gyakorolja a részönkormányzatokat megillető jogokat.

⁸⁹ FOGARASI József (szerk.), *A helyi önkormányzatok*. HVG Orac, Budapest, 2009, 328-329.

A fővárosban arra is lehetőség van, hogy a főváros határával közvetlenül érintkező kerület esetén a városrészi önkormányzat helyi népszavazás útján kiváljon és önálló önkormányzattá alakuljon.⁹⁰

Önkormányzati döntést a képviselő-testület felhatalmazása alapján részönkormányzat is hozhat, sőt akár egyetértési vagy véleményezési jogot is kaphat SZMSZ-ben. Ez azt jelenti, hogy az adott településrész lakosságát érintő ügyekben a döntéshozatalt megelőzően ki kell kérni a részönkormányzat testülete egyetértését, vagy be kell szerezni véleményét. A bizottsághoz hasonlóan a képviselő-testület hatáskörét a részönkormányzat testületére ruházhatja át a hatáskör-átruházás szabályai szerint.

A képviselő kezdeményezheti a részönkormányzat testülete döntéseinek képviselő-testület előtti felülvizsgálatát. A polgármester itt is felfüggesztheti a döntésvégrehajtást, ha a képviselő-testület határozatával való ellentétet vagy önkormányzati érdeksérelmet észlel.

A településrészi önkormányzati testület munkájának segítésére a képviselő-testület hivatali kirendeltségeket hozhat létre, amelyek egyben a lakossági ügyintézésben ügyfélszolgálati teendőket is elláthatnak. A településrészi önkormányzat testülete működésének rendjét az SZMSZ határozza meg. Egyebekben (szervezet, működés, tagok) a bizottságra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

⁹⁰ Möt. 105. § (5) bek.

X. FEJEZET

A HELYI ÖNKORMÁNYZATI DÖNTÉSHOZATAL

1. Az önkormányzati döntéshozatal (rendelet- és határozat-alkotás) folyamata, anyagi és eljárásjogi szabályai

1.1. A rendelet tárgyköre

A helyi önkormányzat képviselő-testületének a feladatai közé tartozik a szabályozási jog, valamint a határozatok megalkotás és az igazgatás. A szabályozási autonómiával részletesen a tankönyv III. fejezete foglalkozik. E helyütt azt emeljük ki, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete kétfajta elnevezésű döntés megalkotására jogosult. Az egyik a rendelet, amely jogszabály, a másik a határozat, amely lehet normatív vagy lehet egyedi, azaz individuális is. A rendeletet kizárólag a képviselő-testület alkothatja meg, hiszen az Mötv. alapján ez a képviselő-testület át nem ruházható hatásköreinek egyike.

Az önkormányzati rendeletalkotás tárgyköreit közvetlenül az Alaptörvény határozza meg. Ezen szabályozási mód előzménye az Alkotmánybíróság 121/2009. (XII. 17.) számú határozata, amely a korábbi a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. tv. alkotmányellenességét kimondta, és azt 2010. december 31-i hatállyal megsemmisítette. Az Országgyűlés ezen időpontig volt köteles arra, hogy megalkossa az új jogalkotási törvényt, ám a rendeletalkotási szabályokat a továbbiakban már nem ez, hanem az Alaptörvény tartalmazta.

Az Alaptörvény alapján a helyi önkormányzat továbbra is akkor alkothat rendeletet, ha erre törvény felhatalmazza vagy ha magasabb szintű jogszabály által nem szabályozott társadalmi viszonyt kíván rendezni. E szerint tehát a helyi önkormányzat eredeti és származékos jogalkotó hatáskörrel egyaránt bír. A konkrét rendeletalkotási tárgyköröket az Mötv. nem sorolja fel, hiszen alapelveként érvényesül, hogy a képviselő-testület feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal. Ennél fogva az önkormányzati rendeletalkotás pontos tárgyköre nem határozható körül, ám néhány speciális szabályozási kört az Mötv. is tartalmaz. Így mindenekelőtt rendeleti formában kell elfogadni a szervezeti és működési szabályzatot, a költségvetést, a zárszámadást, valamint az önkormányzati jelképek alkotását, a helyi kitüntetések és elismerő címeket, a települési képviselők javadalmazásával kapcsolatos szabályokat, az önkormányzati hatósági jogköröket, a helyi népszavazással és népi kezdeményezéssel kapcsolatos szabályokat, a helyi adókat, valamint a törzsvagyon korlátozottan forgalomképes tárgya-iról való rendelkezést.

1.2. A rendeletalkotás folyamata

Az önkormányzati rendelet megalkotása több szakaszra bontható. A folyamat a kezdeményezés megfogalmazásával indul, amely alapján kidolgozzák a rendelet-tervezetet. Az indítvány forrása a fentiek szerint általában egyrészt valamely törvény vagy másrészt jogalkalmazói kezdeményezés, illetve helyi testülettől érkező indítvány. Az utóbbi kategóriába tartozhatnak akár az államigazgatási szervek is, amelyek dolgozói a magasabb szintű jogszabályok alkalmazása során észlelhetik a szabályozási hiányosságot, amelyet jeleznek a jegyzőnek. A helyi indítványok körét a szervezeti és működési szabályzat (a továbbiakban: szmsz) határolja körbe azáltal, hogy megfogalmazza, kik kezdeményezhetik a képviselő-testület döntését. Ide tartoznak a képviselők, a polgármester, a jegyző, a részönkormányzat, a kisebbségi önkormányzatok, valamint rendszerint a társadalmi szervezetek és a civil szervezetek is. Ezen kívül az önkormányzatiságból fakadóan értelemszerűen a helyi lakosságtól, a választópolgároktól is érkezhethet a kezdeményezés, mivel a képviselő-testület nyilvánossága miatt nyomon követhető a testület munkája, és az szmsz a jobb együttműködés miatt akár felszólalási jogot is adhat a választópolgároknak. Ezen jogosítvány hiányában a választópolgárok más módon is kifejezésre juttathatják a véleményüket, javaslataikat, amelyre csatornát biztosíthat akár a közmeghallgatás, akár a népi kezdeményezés, ahogyan ez bővebben a VIII. fejezetben kifejtésre került. Ezek a módok azonban semmiképpen nem tartoznak a rendeletalkotás kezdeményezésének általános módszerei közé.

A kidolgozás többnyire a polgármesteri hivatal munkatársainak feladata, de elképzelhető, hogy valamely szövegszerű javaslat megalkotására egy ad hoc bizottságot hoznak létre. Mivel azonban a jogalkotás speciális szakértelmet igénylő feladat, ezért elképzelhető olyan megoldás is, hogy valamely szakigazgatási szerv munkálja ki a javaslatot, illetve bevonhatók az előkészítésbe kutatóintézetek vagy külső szakértők, amely személyekből akár koordinációs vagy kodifikációs bizottság is létrehozható. Szintén az előkészítés része, hogy a rendeletek tervezetével véleményezési eljárást folytatnak le, amelybe bevonhatók a civil szervezetek, a jogalkalmazás, a tudományos szervezetek vagy a választópolgárok is, akár közmeghallgatás keretében. A véleményezési eljárás lefolytatható az önkormányzat saját elhatározásából, de bizonyos esetekben törvény is előírhat ilyet, például az építésügyi szabályok kapcsán.

Az előkészítés után kerül a tervezet a képviselő-testület elé, ahol azt napirendre tűzik, majd megtárgyalják. A tárgyaláshoz itt is szükséges, hogy a képviselő-testület határozatképes legyen, ami azt jelenti, hogy a képviselők több mint a felének jelen kell lennie az ülésen. A rendelet elfogadásához az Möt. minősített többséget ír elő, ami szintén ugyanezen többséget jelenti, tehát az összes képviselő, több mint a felét. A döntést nyílt szavazással kell meghozni, amely eredményét tekintve elfogadás vagy elutasítás lehet. Kivételesen, egyes jelentősebb rendeleteknél pedig elképzelhető kétfordulós tárgyalás is, amelyre a mintát az országgyűlés házszabálya adhatja a törvényjavaslatok tárgyalásával összefüggésben. Ezt leggyakrabban a költségvetési rendelet kapcsán szokás alkalmazni. A folyamat azon-

ban ezzel nem ér véget, hiszen az így elfogadott rendeletet alá kell írni és ki kell hirdetni.

Az önkormányzati rendeletet két személy, a polgármester és a jegyző írja alá, amely azonban nem jelenti azt, hogy az aláírás megtagadható, és ezen keresztül egyfajta vétó lenne gyakorolható. A törvények aláírásával ellentétben itt nem lehet a rendeletet előzetes normakontroll alá vetni. A polgármester azonban az Mötv. 68. § (3) bekezdése alapján kérheti a döntés ismételt megtárgyalását. Erre azonban kizárólag az ülést követő 3 napon belül van lehetősége, és akkor, ha az önkormányzat érdekeit sértőnek tartja, a képviselő-testületet azonban csak annyiban köti a kezdeményezés, hogy 15 napon belül újra döntést kell hoznia immáron minősített többséggel. Nem élhet azonban ezzel a jogával a képviselő-testület önfeloszlatásáról szóló döntés, valamint a polgármester tisztségének a megszüntetése iránti perindítást elhatározó keresetindítás miatt. Ezután viszont a polgármester semmilyen módon nem akadályozhatja a kihirdetést. Az aláírás visszatartásával azonban a rendelet nem bírálható felül. Törvénysértés észlelése esetén a jegyzőnek viszont kötelessége erre felhívnia a képviselő-testület figyelmét.

Mivel a rendelet jogszabály, ezért érvényességi kelléke a kihirdetés, amelyről szintén a jegyzőnek kell gondoskodnia. Amennyiben a kihirdetés mégis elmaradna, az a jegyző felelősségre vonását alapozhatja meg. A rendeletalkotás ezen stádiumában már a jogszabálysértő rendelet hibája sem korrigálható oly módon, hogy a jegyző a rendeletet nem hirdeti ki, hiszen módosításra vagy bármilyen változtatásra a képviselő-testület jogosult, míg a rendelet alkotmányellenességét csak az Alkotmánybíróság állapíthatja meg. A kihirdetés történhet az önkormányzat hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos módon, amely utóbbit a helyi önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatában találhatjuk meg. Tekintettel arra, hogy a kihirdetéshez joghatás fűződik, ezért annak időpontját az önkormányzati rendeletre rá kell vezetni. Abban az esetben, ha a rendeletet nem hirdetik ki, akkor nem érvényes, ezért nem is alkalmazható, így az alapján jogszerűen sem jogok, sem kötelezettségek nem állapíthatók meg.

A kihirdetés elmaradása volt az egyik indoka Tömörkény Község egyik önkormányzati rendelete megsemmisítésének is. A rendelet tárgya a jogcím nélkül lakott önkormányzati szolgálati lakások bérleti díja volt. Az eljárás eredetileg a köztársasági megbízott kezdeményezésére indult, ám az elbírálás időszakában már felállították a közigazgatási hivatalokat. A körülmények tisztázása érdekében mind az Alkotmánybíróság, mind a közigazgatási hivatal megkereste Tömörkény polgármesterét, amely alapján az derült ki, hogy a rendelet nem volt kihirdetve, illetve a kihirdetés megtörténte utóbb már nem volt bizonyítható, mivel a kihirdetés helyben szokásos módja a szervezeti és működési szabályzat szerint az, hogy a rendeletet a polgármesteri hivatal ügyfélszolgálati irodájában, valamint a községi könyvtárban kifüggesztik. Ennek tényleges megtörténtét azonban a hivatal utólagosan nem tudta bizonyítani. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy törvénysértő a jegyző eljárása, ha a képviselő-testület által alkotott rendeletet nem hirdeti ki, hiszen a kihir-

detés a jogszabály érvényességi kelléke. Kihirdetés hiányában a jogszabály érvénytelen, jogi hatás kiváltására nem alkalmas. A testület rámutatott, hogy a törvényi szabályozás alapján az önkormányzati rendeletet a polgármester és a jegyző írja alá, kihirdetéséről a jegyző gondoskodik, ami azonban nem jelenti azt, hogy akár a polgármester, akár a jegyző felülbírálja a képviselő-testület által alkotott rendeletet. „Az Ötv. 10. §-a alapján a rendeletalkotás a képviselő-testület kizárólagos, át nem ruházható jogköre. Ha a jegyző úgy ítéli meg, hogy a képviselő-testület rendelete törvénysértő azt az Ötv. 36. § (3) bekezdése alapján köteles jelezni a képviselő-testületnek. A polgármester az Ötv. 35. § (3) bekezdése alapján kezdeményezheti a rendelet ismételt megtárgyalását. De a képviselő-testület által elfogadott rendelet - jogszabálysértés esetén is - csak a képviselő-testület helyezheti hatályon kívül. A jegyző a képviselő-testület által elfogadott rendeletet nem bírálhatja felül azzal, hogy nem hirdeti ki. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jegyző törvénysértést követett el, ha nem hirdette ki a képviselő-testület által elfogadott rendeleteket.”⁹¹

1.3. A rendeletalkotás elmulasztásának következményei

Amennyiben a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztja, az Alaptörvény és a Mötv. alapján a rendeletet a kormányhivatal vezetője alkothatja meg a helyi önkormányzat nevében. Ez a megoldás azonban kizárólag a törvény felhatalmazására alkotandó rendelet esetén alkalmazandó, míg a helyi önkormányzat eredeti jogalkotó hatásköre tekintetében ilyenről nem beszélhetünk. A rendeletalkotást bírósági eljárásnak kell megelőznie, amelynek lefolytatására a Kúria jogosult. A bíróságnak egyrészt meg kell állapítania a mulasztás tényét, másrészt határidőt kell szabnia a rendelet pótlására. Amennyiben a bíróság döntésében meghatározott határidő is eredménytelenül telik el, akkor a bíróság felhatalmazza a fővárosi és a megyei kormányhivatal vezetőjét a rendelet megalkotására. Ezt a bírósági eljárást szintén a fővárosi és a megyei kormányhivatal vezetője kezdeményezheti.

Az így megalkotott rendeletet a kormányhivatal vezetője írja alá, ám annak kihirdetése a Magyar Közlönyben történhet meg. Ezek után kerülhet sor arra, hogy a jegyző is közvégtégye a rendeletet a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott kihirdetésre vonatkozó szabályok szerint. A közzététel érdekében a kormányhivatal vezetője küldi meg a rendeletet a jegyzőnek.

Az így született rendelet egyebekben a helyi önkormányzat rendeletének minősül, bár azt az adott önkormányzat nem módosíthatja és nem helyezheti hatályon kívül mindaddig, amíg új képviselő-testületet nem választanak. A választások megtartásáig kizárólag a kormányhivatal vezetője gyakorolhatja ezeket a jogosítványokat.

⁹¹ 69/1995. (XII. 12.) AB határozat.

2. A szervezeti és működési szabályzat jogforrási jellege, jelentősége, tartalma, megalkotásának sajátos szabályai

2.1. Jogforrási jellege és jelentősége

Az egyik kiemelt jelentőségű rendelet a szervezeti és működési szabályzat. Az Mőtv. 53. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozza meg. Mindez azért is fontos, hiszen az jogalkotásról szóló törvény szerint a helyi önkormányzat saját szervezetéről, működéséről normatív határozatot is alkothat. Ezt a szabályt viszont már a korábbi önkormányzati törvény rendelkezése is felülírta, amikor 1994-től *expressis verbis* kimondta a jogalkotó, hogy az szmsz-t rendeleti formában kell megalkotni, hiszen a jogállamiság egyik garanciájának tekinthető a jogszerű működés. Éppen ezért a képviselő-testület számára egyben kötelező feladat is a megalkotása, amelyre a jogalkotó a korábbi szabályok szerint féléves határidőt is szabott, a mostani Mőtv. pedig még ennél is rövidebb időintervallumot adott: az szmsz-t már az alakuló ülésen vagy legkésőbb az ezt követő ülésen meg kell alkotni, illetve felül kell vizsgálni.

Az szmsz határidőben történő megalkotásának a fontosságát az Alkotmánybíróság az egyik igen korai határozatában is megerősítette, amelyet Budapest Főváros XII. kerület Önkormányzatának képviselő-testülete mulasztása kapcsán hozott, amikor a megválasztás után 1 évvel a testület sem az szmsz-t, sem a helyi népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló rendeletet nem alkotta meg. A grémium megkeresésére az önkormányzat polgármestere elismerte, hogy valóban nem született meg még a rendelet, ám azzal védekezett, hogy az szmsz megalkotására a jogalkotó nem szabott határidőt, így ugyan nekifogtak az előkészítésének, de az elfogadására még nem került sor.

Az Alkotmánybíróság elismerte, hogy ekkor az Ötv. ugyan valóban nem írt elő határidőt, ám az szmsz megalkotása alkotmányos kötelezettsége az önkormányzatnak, és a jogalkotói hatáskör gyakorlására adott jogszabályi felhatalmazás a határidő megállapításának hiányában is jogalkotási kötelezettséggé válik, ha a jogalkotói hatáskör gyakorlásának hiánya miatt alkotmányellenes helyzet keletkezik. Indokolásában az Alkotmány jogállamiságot kimondó rendelkezéséből indult ki, amelynek egyik „alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.” Mivel a helyi önkormányzatok szintén közhatalommal rendelkező szervek, ezért a képviselő-testület kötelezettsége a jogállamiság követelményének megfelelő jogilag szabályozott szervezeti és működési keretek kialakítása. Ezért alkotmányellenes az szmsz megalkotásának a hiánya, „mert a jogállamiság követelményével összeegyeztethetetlen az, hogy az önkormányzat közhatalommal bíró szervei a szükséges jogi szabályo-

zás hiányában jogi kötöttségek nélkül, szabad belátásuk szerint döntsenek a feladatkörükbe tartozó ügyekben.”⁹²

A szervezeti és működési szabályzat megalkotása szintén alkotmányos elveket és jogokat érint, hiszen a szervezetalakítási szabadság alapján a helyi önkormányzat jogosult arra, hogy törvény keretei között a szervezetére és működésére vonatkozó legfontosabb szabályokat maga állapítsa meg. Az Mötv. jelenlegi rendszerében a jogalkotó viszonylag tág kereteket biztosított a helyi önkormányzatoknak a működés és a szervezet helyi szabályozásához, amelyet ésszerűen az önkormányzatok különböző mérete indokol, ami eltérő feladatok megoldását és hatáskörök gyakorlásával jár együtt, széles teret adva egy önálló speciális szabályozásnak.

2.2. Az SzMSZ megalkotásának sajátos szabályai

A szabályzat kiemelkedő fontosságára tekintettel javasolható, hogy a helyi önkormányzat egy külön bizottságot állítson fel, amely felülvizsgálja a korábbi ciklusban megalkotott szabályokat, illetve szükség esetén elkészíti az új szabályzat szövegének tervét. A bizottság lényegében egy sajátos kodifikációs munkát végez, amelynek eredménye az egész testületre és ezen keresztül valamennyi választópolgárra kihat. Éppen ezért fontos, hogy a képviselő-testület valamennyi frakciója képviseltesse magát, akik mellett olyan szakértő elemek is helyet kaphatnak, mint a jogászok, az igazgatásszervezők vagy más speciális szakértelemmel rendelkező személyek. Ez utóbbira az Mötv. is lehetőséget biztosít, hiszen a szabályozás szerint a bizottságnak nem képviselő tagjaik is lehetnek.

A fontosabb rendeletek tárgyalásához hasonlóan itt is a kétlépcsős eljárás javasolható. Az első szakaszban a koncepcionális kérdések megtárgyalása és eldöntése történhet, mint a szabályozás mélysége, a kapcsolati irányok, a gazdálkodás alapelvei, az egyes szervezetek kialakításával, funkcióival és működésével kapcsolatos elvi és gyakorlati szempontok, továbbá annak eldöntése, hogy a szabályzathoz kapcsolódjanak-e függelékek és mellékletek, illetve ha igen, azok mit tartalmaznak. Ugyan az Mötv. csak a szabályzat elfogadásához ír elő minősített többséget, ám szakértői álláspontok szerint a koncepcionális kérdéseket szintén ugyanilyen többséggel célszerű eldönteni, a minél nagyobb arányú konszenzus elérése érdekében.

A második lépcsőben a részletszabályok kidolgozása és megvitatása történhet, így az fentiek szerint elfogadott koncepció alapján a szakértők kidolgozzák a szövegszerű javaslatot, amelyhez hasonlóan a törvényjavaslatokhoz általános és részletes indokolást is fűznek. A részletes vita alkalmával fejezetenként érdemes haladni, amelynek során az egyes kérdésekről külön-külön szavaznak. Ezek után történhet meg az egységes szerkezetbe foglalás és a szöveg végszavazással történő eldönté-

⁹² 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.

se. Ezzel együtt kell dönteni a még hatályban levő szabályzatok hatályon kívül helyezéséről, valamint az szmsz kihirdetésének módjáról. Tekintettel arra, hogy az szmsz módosítására a ciklus alatt is szükség lehet, így az ezzel kapcsolatos feladatokat érdemes valamely állandó bizottság (mint például az ügyrendi) hatáskörébe utalni.

2.3. Az SzMSz tartalma

Az Möt. ugyan meghatározza az szmsz egyes kötelező elemeit, azonban tág teret hagy a helyi önkormányzatok rendelkezésinek és a diszpozitív jellegű és eltérést engedő elemek szintén a helyi önkormányzat szervezetalakítási szabadságát mozgatók elő. A korábbi Ötv. szövegezése azonban kétféle álláspont kialakulását segítette elő a hazai jogtudományban - összhangban egyes nyugat-európai irányzatokkal. Az egyik irányzat a már említett szervezetalakítás szabadságából indult ki. Ez egy tágabb értelmezés, amelybe ezért a szervezetalakítással kapcsolatos kérdések is beletartoznak. A szűk értelmezés ezzel szemben azt a felfogást vallja, hogy a szmsz témája kizárólag a képviselő-testület működésének részletezése lehet. A Möt. diszpozitív szabályozásmódja miatt az önkormányzatok nagy szabadságot élvezhetnek, ám gyakorlatilag célszerű a szabályalkotás során az Möt. fejezetei szerint haladni. Az új Möt. lényegében a tágabb értelmezésnek adott helyt, amikor meghatározta azokat az elemeket, amelyeket az szmsz-ben mindenképpen rendezni szükséges. Ezek a következők:

- az önkormányzat hivatalos megnevezése, székhelye,
- a képviselő-testület átruházott hatásköreinek felsorolása,
- a képviselő-testület üléseinek összehívása, vezetése, tanácskozási rendje,
- az önkormányzati képviselőkre vonatkozó magatartási szabályok, az ülés rendjének fenntartása és az annak érdekében hozható intézkedések,
- a nyilvánosság biztosítása,
- a döntéshozatali eljárás, a szavazás módja,
- a rendeletalkotás és határozathozatal,
- a képviselő-testület ülésének jegyzőkönyve,
- a közmeghallgatás,
- az önkormányzat szervei, azok jogállása, feladatai,
- a jegyzőnek a jogszabálysértő döntések, működés jelzésére irányuló kötelezettsége,
- a képviselő-testület bizottságai.

Az szmsz-nek tehát tartalmaznia kell a képviselő-testületre és annak szerveire vonatkozó szabályokat, valamint az egyes szervek feladatait, és az átruházott hatásköröket. A képviselő-testület működésével kapcsolatban elengedhetetlen a testület működését érintő részletes szabályok megalkotása, mint a rendes és rendkívüli ülések összehívására, a levezetésére vonatkozó szabályok, továbbá a minősített többséggel eldöntendő ügyek köre. A testületi ülésekkel kapcsolatban szabályozni kell az ülések számát, a bizottságok által előterjesztendő ügyek körét, a minősített többséget igénylő kérdéseket, valamint a rendeletek kihirdetésének helyben szokásos módját. A képviselő-testület ülésének zökkenőmentes lebonyolítása érdekében meghatározható továbbá az egyes napirendek tárgyalására fordítható időkerete, a hozzászólások maximális időtartama, de az operativitás érdekében korlátozható az ismételt hozzászólás, indítványozás lehetősége is. Rendelkezni kell arról is, hogy a polgármesteri és az alpolgármesteri tisztség egyidejű betöltetlensége vagy tartós akadályoztatása esetén ki jogosult a képviselő-testület összehívására, valamint az ülés vezetésére.

Tekintettel arra, hogy a választópolgárok részesei a helyi demokráciának, így az szmsz-ben rendelkezni kell arról, hogy a lakosság mely önszerveződő közösségeinek képviselőit illesse meg tanácskozási jog akár a testület, akár a bizottság ülésein, illetve a választópolgárok milyen közösségi fórumokon keresztül kapcsolódhassanak a szervezet munkájához, illetve miként vonják be őket a döntéshozatal folyamatába. Ehhez kapcsolódóan szükséges rendezni azt is, hogy milyen rendben működhetnek azok a fórumok, amelyek a lakosság részvételét szolgálják, így például a község-, várospolitikai fórum, városrész tanácskozás, falugyűlés. Ez utóbbiak esetében meg kell teremteni a képviselő-testületi üléssel történő visszacsatolást, ugyanis a lakosság részvételével tartott fórumok állásfoglalásáról és az ott felmerült kisebbségi véleményekről tájékoztatni kell a képviselő-testületet.

Itt történhet más önkormányzati szervek létrehozása és szabályozása, így a kötelezően létrehozandó önkormányzati bizottságok meghatározása, annak rendezése, hogy mely bizottság feladatkörébe tartozzon a polgármesteri és képviselői vagyonyilatkozatok vizsgálata, továbbá itt nyílik mód településrészi önkormányzat létrehozására. Abban az esetben, ha az önkormányzat közös önkormányzati hivatalhoz tartozik, azt is meg kell szabni, hogy a közös önkormányzati hivatal vezető jegyző vagy megbízottja milyen gyakorisággal tartson az egyes községekben ügyfelfogadást.

Az szmsz szerkezeti tagolására a szakirodalom szintén kidolgozott egy ajánlást, amely szerint a következő elemekből javasolt azt összeállítani:

- preambulum,
- általános kérdések (ilyen például a helyi önkormányzat elnevezése, a székhelye, a területe vagy más fontos jellemzői),

- a települési képviselők jogai és a kötelezettségei, illetve a tanácsnokra vonatkozó szabályok,
- a képviselő-testületre vonatkozó szabályok (létszáma, ülések, összehívásának szabályai, az ülés nyilvánosságára vonatkozó szabályok,
- a testületi ülés elnökének jogköre (vitavezetés szabályai, a szó megvonása, a rend fenntartása),
- a képviselő-testület ülésére vonatkozó szabályok (határozatképesség, előterjesztésekkel kapcsolatos követelmények, a képviselői indítványok, interpelláció, sürgősség, módosító javaslatok, bizottsági indítványok),
- döntéshozatal (a kizárás esetei, rendelet és határozat, szavazati arányok, szavazategyenlőség, titkos és név szerinti szavazás),
- képviselő-testületi ülés jegyzőkönyvének tartalmi és formai követelményei,
- bizottságok (jogállásuk, feladat- és hatásköreik),
- a polgármester jogállása, feladat- és hatásköre,
- az alpolgármester,
- a jegyző jogállása, feladat- és hatásköre,
- a polgármesteri hivatal,
- a lakossággal való kapcsolati formák (fórumok, közmeghallgatás, fogadóórák),
- a településrészi önkormányzat,
- a tulajdonnal való rendelkezés és a gazdálkodás alapkérdései,
- záró és vegyes rendelkezések (hatálybalépés, a korábbi szmsz-ek hatályával kapcsolatos kérdések, aláírások),
- mellékletek, függelékek (esetleges elem).

3. A határozatalkotás

A fentiek során már utaltunk rá, hogy a helyi önkormányzat normatív és egyedi határozatot egyaránt jogosult alkotni. Az azonos elnevezés mögött azonban markáns különbségek rejlenek. A normatív határozat az állami irányítás egyik jogi eszköze, amelyről a - már megsemmisített - jogalkotási törvény rendelkezik. Ez alapján ilyen határozat alkotására mind az önkormányzat, mind annak valamely szerve jogosult. Tárgya lehet a felsorolt szervek saját működésének és a feladat-

körükbe tartozó terveknek a megállapítása, valamint az általuk irányított szervek feladatainak meghatározása.

A határozat megalkotására vonatkozó szabályokat a jogalkotási törvény felhatalmazása alapján a helyi önkormányzat saját szmsz-ében szabályozhatja és az így meghozott határozatot szintén az önkormányzat hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos módon lehet közzétenni. A határozat mivel nem jogszabály, ezért a választópolgárokra nem tartalmazhat általánosan követendő magatartási szabályt, hiszen az ilyen viszonyokat jogszabályban, azaz rendeletben kell szabályozni. A normatív határozat felülvizsgálatára a 2013-tól a közigazgatási és munkaügyi bíróság jogosult (2012-ig a törvényszék) a kormányhivatal kezdeményezésére. Több bírósági döntés is megerősítette, hogy ilyen esetben bár az eljárást a bíróságok folytatják le a közigazgatási perek szabályai szerint, tehát a Pp. XX. fejezete alapján, normatív határozat esetében a választópolgárok nem bírnak perindítási jogosítvánnyal.

Az individuális határozat leggyakoribb forrása az önkormányzati hatósági ügy, amelynek címzettje a képviselő-testület. Ez a szerv azonban átruházhatja a hatáskörét a polgármesterre, a bizottságra, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre és törvényben meghatározott esetben a társulására. Ennek kérdéseivel részletesen a tankönyv V. fejezete foglalkozik, míg az eljárási szabályokat egy külön törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. tv. (a továbbiakban: Ket.) foglalkozik, amely jogszabály részletes ismertetésére ezen tárgy keretében nem vállalkozhatunk. E helyütt csak arra térünk ki, hogy az előbbi szervek közül a polgármester, a bizottság, valamint a részönkormányzat testülete az, amely tehát a jogalkotási törvény alapján normatív határozatot, valamint egyedi határozatot egyaránt alkothat. Ezen határozatok megtámadására viszont az Möt., a Ket. illetve a Pp. vonatkozik, amely szerint az ügyfél jogosult arra, hogy jogorvoslati jogával élhessen. Amennyiben a határozatot nem a képviselő-testület hozta, hanem átruházott hatáskörben más szerv, akkor a képviselő-testülethez lehet fellebbezni, míg az utóbbi döntésével szemben bírósághoz lehet fordulni.

Új szabály, hogy a polgármester kivételesen a képviselő-testületet helyettesítve is meghozhat egyes döntéseket. Ezt a lehetőséget azonban kizárólag akkor alkalmazhatja, ha a képviselő-testület ugyanazon az ügyben két egymás követő alkalommal nem hozott döntést és a szervezeti és működési szabályzat az adott ügyben lehetővé teszi a polgármester döntési jogát. A polgármester a döntésről a képviselő-testületet a következő ülésen tájékoztatja. Szintén hozhat döntést a polgármester a két ülés közötti időszakban felmerülő, halaszthatatlan a képviselő-testület hatáskörébe tartozó önkormányzati olyan ügyekben, amelyeket a szervezeti és működési szabályzatban meghatároz. Ez a szabály azonban nem vonatkozik a rendeletalkotásra és a képviselő-testület más át nem ruházható hatásköreire.

4. Az önkormányzati döntések Alkotmánybírósági illetve bírósági felülvizsgálata

4.1. Az Alkotmánybíróság eljárása

Az Alkotmánybíróság több ponton is kapcsolódik a helyi önkormányzatokhoz, amely relációkról részletesen a tankönyv XVI. fejezete szól. E helyütt elsősorban a döntések felülvizsgálatával foglalkozunk, amely lényegében a normakontrollt jelenti. A részletszabályokat az Alkotmánybíróságról szóló törvényben (a továbbiakban: Abtv.) találhatjuk meg.

A jelenlegi magyar jogrendszer általánosságban előzetes és utólagos normakontrollt ismer, amelyek közül a helyi önkormányzati döntések kapcsán az előbbire nincsen lehetőség, hiszen ez egy meglehetősen kivételes eljárás speciális indítványozói körrel. Az utólagos normakontroll szintén kétfajta lehet: konkrét és absztrakt. Konkrét normakontrollról akkor beszélünk, ha egy meghatározott bírósági eljárásban merül fel az, hogy az alkalmazott jogszabály alkotmányellenes. Ilyenkor az eljárást folytató bíró jogosult arra, hogy az eljárás felfüggesztése mellett Alkotmánybírósághoz forduljon. Ez az eljárás szintén nem túl gyakori, aminek az oka, hogy az eljárás felfüggesztése ilyen esetben kötelező, ugyanakkor az Alkotmánybíróságot semmiféle eljárási határidő nem köti, így az a perek jelentős mértékű elhúzódsághoz vezet. Az absztrakt normakontroll ezzel szemben nem feltételez egy meghatározott eljárást. Az indítványt kizárólag írásban lehet előterjeszteni, amelynek tartalmaznia kell a kérelem alapjául szolgáló okot is, valamint a döntésre irányuló határozott kérelmet. Az Alkotmánybíróság eljárásának és szervezetének részletes ismertetése az alkotmányjog tárgykörébe tartozik.

Az önkormányzati rendeletek azonban egy speciális eljárásról van szó, ugyanis önkormányzati rendelet kapcsán csak akkor lehet Alkotmánybírósághoz fordulni a Kúria helyett, ha a vizsgálat tárgya kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül. Ezt az eljárást a kormányhivatal kezdeményezheti a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter útján a Kormánynál. A kezdeményezésről értesíteni kell az érintett helyi önkormányzatot is. A kormányhivatalnak által előterjesztett indítványnak meg kell felelnie az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározott formai és tartalmi követelményeknek.

Az Alkotmánybíróság a rá irányadó eljárási rendet alkalmazza. Amennyiben megállapítja az önkormányzati rendelet alkotmányellenességét, akkor a rendelet egészét vagy törvénysértő rendelkezéseit megsemmisíti. Főszabályként az érvényesül, hogy az alkotmányellenes rendelet az Alkotmánybíróság határozatának közzététele napján veszti hatályát (ex nunc hatály), kivételesen azonban elképzelhető ettől eltérés. Így ex tunc hatályú a megsemmisítés, ha a testület a megalkotására visszamenőleges hatállyal semmisíti meg a rendeletet, amelyre különösen súlyos alkot-

mányellenesség esetén lehet mód, hiszen ilyenkor a döntés a már lezárt jogviszonyokra is kihat. A másik megoldás az lehet, ha a megsemmisítés pro futuro hatályú, ami azt jelenti, hogy a jogszabály annak ellenére hatályban marad egy ideig, hogy annak alkotmányellenességét megállapította a grémium. Ilyenkor a megsemmisítés egy meghatározott jövőbeni időponttal következik be, aminek hátterében az állhat, hogy az Alkotmánybíróság a szempontok mérlegelése alapján úgy dönt, hogy a jogalkotónak kellő felkészülési időt kíván biztosítani arra, hogy a megsemmisített rendelet helyett egy újat alkosson.

4. 2. A Kúria eljárása

Amennyiben az adott önkormányzati rendelet nem kizárólag az Alaptörvénybe ütközik, az eljárást 2012-től a Kúria folytatja le. Ilyen esetben is a kormányhivatal kezdeményezi az eljárást a helyi önkormányzat egyidejű értesítése mellett. Az indítvány előterjesztésére a Mötv. határidőt szab: a helyi önkormányzat által adott tájékoztatás kézhezvételétől - vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől - számított tizenöt napon belül kell benyújtani az indítványt. Az indítvány kötelező elemeit meghatározza a Mötv., így tartalmaznia kell a vizsgálandó önkormányzati rendeletet, meg kell jelölni benne az önkormányzati rendelet jogszabálysértőnek talált rendelkezésének és azt a jogszabályt is, amelyet sértőnek találtak, valamint annak az okát, hogy a kormányhivatal az adott rendelkezést miért tartja jogszabálysértőnek.

4.3. A törvényszék eljárása

A határozatokkal kapcsolatos ügyekben a törvényszék jár el a Pp XX. fejezet szabályai alkalmazásával jár el. Az eljárásra okot adhat akár jogszabálysértő határozat meghozatala, akár annak elmulasztása. A bíróság jogszabály eltérő rendelkezése hiányában a képviselő-testület jogszabálysértő határozatát hatályon kívül helyezi és a képviselő-testületet új eljárás lefolytatására kötelezi. E körben merülhet fel a várhatóan jogszerűtlen döntés felfüggesztése is, amelyet a jelenlegi szabályok szerint a bíróságtól lehet kérni. Erről a bíróság általában akkor rendelkezik, ha az eljárást tárgyát képező döntés közérdeket vagy nyomós egyéni jogot sért, vagy ha egyébként valószínűsíthetőnek látszik a bírósági eljárás eredménye folytán a határozat megsemmisítése. Abban az esetben, ha a döntés végrehajtása a közérdek súlyos sérelmével vagy elháríthatatlan kárral járna, akkor a közigazgatási hivatal számára kötelező a döntés végrehajtásának felfüggesztését kérnie, és erről az érintett szervet is értesítenie kell. Amennyiben a kérelem a keresetlevélben szerepel, akkor a bíróság a Pp. 330. § (2) bekezdése alapján 8 napon belül dönt a végrehajtás felfüggesztéséről. A felfüggesztést később is lehet kezdeményezni, ilyen esetben a döntést ésszerű határidőn belül kell meghoznia a bíróságnak.

2013-től ezekben az ügyekben várhatóan a közigazgatás és munkaügyi bíróságok járnak el.

XI. FEJEZET

A POLGÁRMESTER JOGÁLLÁSA

1. A polgármester jogállása, a megbízás keletkezése és megszűnésének esetei, a jogviszony tartalma

1.1. A polgármester jogállása

A polgármester jelentős szerepet tölt be a helyi önkormányzatok életében. Feladatai sokrétűek, jogállása differenciált, egyaránt kapcsolódnak az önkormányzati és államigazgatáshoz, a képviselő-testület, bizottság vagy éppen a képviselő-testület hivatalának működéséhez és átfogják a döntés-előkészítéstől a döntéshozatalon keresztül a végrehajtásig terjedő fázisokat.⁹³ Ahelyi önkormányzat tisztségviselőjeként a képviselő-testület élén álló önkormányzati vezetőként betölti a testület elnöki pozícióját, e minőségben saját és átruházott jogkörben jár el, önálló önkormányzati és államigazgatási feladat- és hatáskörök gyakorlója.

A képviselő-testületnek egyben tagja is, elnökeként pedig felel az ülések összehívásáért és levezetéséért. Kiemelt pozíciója megjelenik az önkormányzati képviselőktől eltérő megválasztásában, jogviszonyának jellegében (főállás vagy társadalmi megbízás), díjazásában, megkülönböztetett és a közszolgálathoz hasonló felelősségében. Ugyanakkor a demokratikus döntéshozatal érdekében a jogalkotó a képviselő-testület ülésein a települési képviselőkkel egyenlőnek tekinti és azonos szavazatot biztosít számára.

Egyfajta kettősség is rejlik a megbízásban. Önkormányzati hatósági döntést önálló hatáskörben (törvény felhatalmazása alapján) és a képviselő-testület által átruházott hatáskörben is hozhat,⁹⁴ amely esetekben eltérő utasítási, felülvizsgálati jog illeti meg a képviselő-testületet. Úgyszintén egyensúlyoz az önkormányzati igazgatás és az államigazgatás között azért, hogy az utóbbiban törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet államigazgatási hatósági hatáskört telepíthet rá.⁹⁵

A polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény (továbbiakban Pt.) szerint a polgármesteri foglalkoztatási jogviszony a képviselő-testület és a polgármester között választással létrejövő, sajátos közszolgálati jogviszony. A polgármester jogállását a Pt. mellett az Alaptörvény és az Möt. határozza meg.

⁹³ Lásd bővebben Fogarasi József (szerk.), *A helyi önkormányzatok*, HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2009, 345-351.

⁹⁴ Möt. 41. § (4) bek.

⁹⁵ Ötv. 7. § (1) bek.

Az Möt. szerint a polgármester megbízását főállásban vagy társadalmi megbízásban láthatja el.⁹⁶ A háromezernél kevesebb lakosú községben a polgármesteri tisztség társadalmi megbízásban is betölthető, ebben az esetben a képviselő-testület és a polgármester között nem jön létre foglalkoztatási jogviszony. A háromezer vagy annál több lakosú helyi önkormányzatnál főállású polgármestert választanak, akinek a jogviszonya a megválasztással jön létre. Háromezernél kevesebb lakosú községi önkormányzatnál is lehetőség van a tisztség főállásban való betöltésére, ha főállású polgármesterként választják meg, vagy ha a képviselő-testület a társadalmi megbízatást főállásúra változtatja.

1.2. A megbízás keletkezése

A polgármester megbízása választással keletkezik, amelyet egyrészt a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény, másrészt a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény, harmadrészt a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénynek a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a kisebbségi önkormányzati képviselők választásán történő végrehajtásáról szóló 5/2010. (VII. 16.) KIM rendelet szabályoz.

A polgármestert a települések választópolgárai közvetlenül választják.⁹⁷ Polgármester lehet minden, választójoggal rendelkező, magyar állampolgár, akinek nincs olyan tisztsége, ami a polgármesteri megbízatással összeférhetetlen. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán nem választható, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti.⁹⁸ A polgármesteri tisztség elnyeréséhez a legtöbb szavazat megszerzése szükséges. Ha a választást azért nem lehetett megtartani, mert nem volt jelölt, továbbá, ha a legtöbb szavazatot elért két vagy több jelölt egyenlő számú szavazatot kapott, időközi választást kell kitűzni.

A polgármester a megválasztását követően esküt tesz.⁹⁹ Korábban az eskü letételének elmaradása vagy megtagadása a jogviszony megszűnését eredményezte.¹⁰⁰

1.3. A jogviszony tartalma

⁹⁶ Főállású, ha annak választják meg. Egy alkalommal a polgármester egyetértésével és az SZMSZ módosításával a megbízatás módja változtatható.

⁹⁷ Alaptörvény 35. cikk (1) bek.

⁹⁸ 2010. évi L. törvény 1. § (4) bek.

⁹⁹ Möt. 63. §. Az eskü szövegét a törvény melléklete tartalmazza.

¹⁰⁰ Ezt a szabályozást azonban az egyes közjogi tisztségviselők esküjéről és fogadalmáról szóló 2008. évi XXVII. törvény hatályon kívül helyezte.

A polgármester foglalkoztatási jogviszonya sajátos közszolgálati jogviszony, amely a választással jön létre. A polgármester jogviszonyára - attól függően, hogy foglalkoztatási jogviszonyban vagy társadalmi megbízatásban tölti be tisztségét - a Pt-t és a közszolgálati tisztségviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban Kttv.) rendelkezéseit kell alkalmazni.¹⁰¹

A polgármester feladatait a köz érdekében a jogszabályoknak és a képviselő-testület döntésének megfelelően, szakszerűen, pártatlanul és igazságosan, a kultúrált ügyintézés szabályai szerint köteles ellátni. A rábízott titkokat köteles megőrizni és felvilágosítást csak az érintetteknek adhat.

A munkaideje negyven óra, amelyet munkaidőkeretben is meg lehet állapítani. Rendkívüli munkavégzés is elrendelhető, ügyeletre és készenlétre is kötelezhető. A jogviszonyából eredő igényei érvényesítése érdekében bírósághoz fordulhat.

A foglalkoztatási jogviszonyban álló polgármestert évi 25 munkanap alapszabadság és 14 munkanap pótszabadság illeti meg, tizenhat évesnél fiatalabb gyermek esetén számára egy gyermek után kettő, két gyermek után négy, kettőnél több gyermek után összesen hét munkanap pótszabadság jár. Betegség miatti keresőkép-telenség esetén betegszabadságra jogosult. A polgármester az önkormányzattal tanulmányi szerződést köthet.

A fegyelmi felelősség szabályai egyrészt a Kttv. és az ehhez kapcsolódó, a közszolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárásról szóló 31/2012. (III. 7.) Kormányrendelet, másrészt az Möt., harmadrészt a Pt. szabályai szerint alakulnak. A fegyelmi vétség fogalmát a Pt. határozza meg, amely a polgármester tisztségéből, illetőleg foglalkoztatási jogviszonyából eredő kötelezettség vétkes megszegése.¹⁰²

A fegyelmi eljárás lefolytatása, a felelősség megállapítása és fegyelmi büntetés kiszabása a Kttv. általános szabályaitól eltérően a képviselő-testület hatáskörébe tartoznak, amely nem ruházható át.¹⁰³ Azaz a fegyelmi eljárás kezdeményezésére a képviselő-testület tagja, a bizottság és a fővárosi és megyei kormányhivatal jogosult, a megindításra a képviselő-testület köteles a fegyelmi vétség alapos gyanúja

¹⁰¹ Kttv. 6. § 10. és 24. pontja, 9. § (1)-(3) bek. valamint 10-13. §, 15. §, 17. §, 18. § (1) bek. A 19. §, 21-24. §, 25. § (1), (3)-(4), (6) bek. Ezen felül 69. §, 74. § (1) bek. 2. mondata, (2) bek. és 75.§ (1) bek. a)-b), f)-h) pontjai. A 76. § (1) bek. a 78. § (1)-(4) bek. és a 79. §, 81. § (3)-(5) bek. Továbbá 89. § (1) bek. 93. § (1)-(2) bek. 94. § (1) bek. 102-107. §, 109-114. §, 115. § (1) bek. a), c)-d) pontja, 132. §, 141.§ (1)-(9) bek. 143. §, 144. § (3) bek. a)-b), d) pontja, (4) bek., 145. §, 146. § (1), (3)-(7) bek., 147-153. §, 156.§ (1), (3)-(4) bek., 157. § (2) bek., (3) bek. 1. mondata, (4) bek., 158. §, 159. §, 160. § (1)-(2), (5) bek., 165-175. §, 176. § (1), (3) bek., 184. § (2)-(3) bek., 189. §, 192. §.

¹⁰² Pt. 6. § (1) bek.

¹⁰³ Kttv. 37. § (3) bek.

esetén a kötelezettségszegés felfedezésétől számított három hónapon, illetőleg a fegyelmi vétség elkövetésétől számított három éven belül.¹⁰⁴

A határidő-számítást az időközben lefolytatott büntető- vagy szabálysértési eljárás és a külföldön elkövetett kötelezettségszegés befolyásolja. Ha az eljárás a büntető-jogi felelősség megállapítása nélkül fejeződött be, a három hónapos határidőt az eljárás befejezéséről szóló jogerős határozat képviselő-testület részére történő közlésétől, a hároméves határidőt az eljárás jogerős befejezésétől kell számítani. Külföldi elkövetés esetén a határidőket a belföldre történő visszaérkezéstől kell számítani.

A fegyelmi eljárás megindítását követő szakasz a vizsgálat, amelynek lefolytatására a képviselő-testület tagjai közül háromtagú vizsgáló bizottságot bízhatnak meg. A száznál kevesebb lakosú községekben a fegyelmi vizsgálatot a képviselő-testület folytatja le. A vizsgálati szakasz időtartama harminc nap, ennek keretében kerül sor a polgármester meghallgatására. Közölni kell vele a kötelezettségszegés elkövetésével kapcsolatos megállapításokat és azok bizonyítékait. A polgármesternek joga van észrevételt tenni, jogi képviselőt igénybe venni és további bizonyítást javasolni. Meghallgatását úgy kell kitűzni, hogy azon jogi képviselője, illetve kérésére az érdek-képviselői szerv képviselője is jelen lehessen. Megilleti az iratbetekintési jog is. A védekezésről és a lefolytatott bizonyításról jegyzőkönyvet kell felvenni.

Ha a polgármestert tartós akadályoztatása miatt a vizsgálat időtartama alatt nem lehet meghallgatni, nyolc napos határidő kitűzésével fel kell szólítani, hogy védekezését írásban terjessze elő. A vizsgálóbizottság javaslatára a képviselő-testület a vizsgálatot felfüggesztheti az akadály megszűnéséig, ha a polgármester önhibáján kívüli okból védekezését így sem tudja előterjeszteni. A vizsgálat akkor is felfüggeszhető, ha a kötelezettségszegés miatt büntető- vagy szabálysértési eljárás indult, feltéve, hogy enélkül a tényállás nem tisztázható. Ebben az esetben legfeljebb az eljárás jogerős befejezéséig van lehetőség a felfüggesztésre.

A vizsgálóbizottság javaslatára a képviselő-testület a fegyelmi határozat kihirdetéséig a polgármester jogviszonyát is felfüggesztheti, ha jelenléte a tényállás tisztázását gátolná vagy a kötelezettségszegés súlya és jellege a munkahelytől való távollétet indokolja. A felfüggesztést azonnal meg kell szüntetni, ha annak indoka már nem áll fenn.¹⁰⁵ A felfüggesztés időtartamára illetmény jár, amelynek 50%-át a felfüggesztés megszüntetéséig vissza kell tartani és a fegyelmi határozat jogerőre emelkedése után ki kell fizetni. Ez alól csak a hivatalvesztést kiszabó határozat képez kivételt.

A felfüggesztő határozat ellen a polgármester nyolc napon belül a felfüggesztés megszüntetése iránt eljárást kezdeményezhet a törvényszéknél. A bíróság nyolc

¹⁰⁴ Pt. 7. § (1) bek.

¹⁰⁵ Kttv. 157. § (2) bek.

napon belül nemperes eljárásban dönt a felfüggesztés fenntartásáról vagy megszüntetéséről. A bíróság határozata ellen külön fellebbezésnek nincs helye.

A vizsgálóbizottság a vizsgálat lezárását követő nyolc napon belül elkészíti a jelentését és a vizsgálóbizottság elnöke soron kívül, a jelentés elkészítését követő 15 napon belüli időpontra - a jelentés egyidejű megküldésével - összehívja a képviselő-testület ülését.

A képviselő-testület az ülésen, de legkésőbb az azt követő nyolc napon belül érdemben dönt a polgármester fegyelmi ügyében. A képviselő-testület ülését úgy kell kitűzni, hogy arról a felek az értesítést a tárgyalás előtt legalább három munkanappal korábban megkapják.

A képviselő-testület által igénybe vehető bizonyítási eszközök: tanúmeghallgatás, szakértő, iratbemutató, szemle. A fegyelmi döntést a képviselő-testület zárt ülésen, egyszerű többséggel hozza meg, a napirend levezetésére saját tagjai közül választ elnököt. Ha a polgármester vagy képviselője az ülésen nem jelenik meg, azonban szabályszerű értesítése megtörtént, illetve jelezte, hogy az ülésen nem kíván részt venni, az ügy érdemi elbírálásának nincs akadálya. Tartós akadályoztatás esetén a képviselő-testület az eljárást az akadályoztatás okának megszűnéséig felfüggesztheti.

A polgármesterrel szemben folytatott fegyelmi eljárás a polgármester felmentésével, az eljárás megszüntetésével vagy a fegyelmi felelősség megállapításával és fegyelmi büntetés kiszabásával végződik.

A polgármesterrel szemben kiszabható fegyelmi büntetések:

- megrovás,
- meghatározott kedvezmények és juttatások csökkentése, illetőleg megvonása,
- illetményének, tiszteletdíjának legfeljebb 20%-kal történő csökkentése.¹⁰⁶

Ez utóbbi két büntetés hatálya legfeljebb egy év lehet. A megrovás fegyelmi büntetés fegyelmi eljárás lefolytatása nélkül is kiszabható, amennyiben a tényállás megítélése egyszerű és a kötelezettségszegést a polgármester elismeri.

Meg kell szüntetni a fegyelmi eljárást, ha:

- annak tartama alatt a jogviszony megszűnik,
- a fegyelmi eljárás megindítására határidőn túl került sor,
- a polgármester a terhére rótt fegyelmi vétséget nem követte el, vagy annak elkövetése nem bizonyítható,

¹⁰⁶ Pt. 6. § (2) bek.

- felelősségre vonást kizáró ok áll fenn.

A fegyelmi határozatot az ellene benyújtott kereset jogerős elbírálásáig végrehajtani nem szabad, kivéve hivatalvesztés büntetés kiszabása esetén. Ha azonban a polgármester a kereset benyújtására nyitva álló határidő eltelte, vagy a kereset jogerős elbírálása előtt a közszolgálati jogviszonyát megszünteti, a határozat azonnal végrehajthatóvá válik.

A polgármester kártérítési felelősségét szintén a Kttv. és a Pt. szabályozzák. A képviselő-testület a polgármester kártérítési felelősségének megállapításával kapcsolatos hatáskörét sem ruházhatja át és a kártérítési eljárásra a fegyelmi eljárásra vonatkozó szabályok irányadók.

A Pt. a polgármester szubjektív kártérítési felelősségét nevesíti (a tisztségéből eredő kötelezettségének vétkes megszegésével okozott kár). A Kttv. nem vétkességet ír, hanem az adott helyzetben elvárhatóságra helyezi a hangsúlyt. Ebben az esetben a feltételek fennállását, a kár bekövetkeztét, mértékét és az okozati összefüggést illetően a képviselő-testületre terheli a bizonyítási kötelezettséget.¹⁰⁷ Kifejezetten a testület vétkességét állapítja meg, ha a kár olyan utasítás teljesítéséből keletkezett, amelyetnek következményeire a polgármester már előzőleg felhívta a testület figyelmét.

Az eljárás megindítására három éven belül van lehetőség. A bűncselekménnyel okozott kár megtérítésére irányuló igény öt év, ha a büntethetőség elévülési ideje ennél hosszabb, ennek megfelelő idő alatt évül el.¹⁰⁸ Ha időközben a polgármester jogviszonya megszűnik, a testület bírósághoz fordulhat a felelősség megállapítása érdekében, amely rendkívüli méltánylást érdemlő körülményekre hivatkozva mentesítheti őt. A bírósági eljárás során értékelhető tényezők a következők lehetnek¹⁰⁹: a károkozó cselekménnyel összefüggő feladatvégrehajtás sürgőssége, egyéb sajátos körülmények, a felek vagyoni helyzete, a jogsértés súlya, a károkozás mértéke, a kártérítés teljesítésének következményei.¹¹⁰

Szándékos károkozás esetén teljes kártérítéssel, gondatlan károkozás esetén egyhavi illetménye, illetőleg tiszteletdíja erejéig felel. A kártérítés mértéke maximum három havi illetménye, illetve tiszteletdíja erejéig emelkedhet, amennyiben:

- a gazdálkodásra vonatkozó szabályok súlyos megsértésével,
- az ellenőrzési kötelezettség elmulasztásával vagy hiányos teljesítésével,
- hatósági intézkedés során a jogszabályok megsértésével okozott kárt, vagy

¹⁰⁷ Kttv. 160. § (1)-(2) bek.

¹⁰⁸ Kttv. 192. § (1)-(2) bek.

¹⁰⁹ Ez példálózó felsorolás.

¹¹⁰ Kttv. 166. §.

- a kár olyan jogszabályba ütköző utasítása teljesítéséből keletkezett, amelynek következményeire az utasított előzőleg felhívta a figyelmét.

Többes károkozás esetén vétkesség arányában oszlik meg a kártérítés. Amennyiben a kárt többen szándékosan okozták, a felelősség egyetemleges.

A Kttv. ezen szabályok mellett a polgármesterre is alkalmazni rendeli a munkahelyre bevitt dolgokban, tárgyakban bekövetkezett károkért való objektív felelősséget. Az objektivitás miatt a munkáltató megőrzőben történő elhelyezést, bejelentési kötelezettséget vagy a bevitel engedélyezését írhatja elő. Ezzel a szabállyal mintegy mentesíti magát és csak szándékosság esetén felel.

Ha a törvény nevesíti a munkáltatót, jelen esetben a képviselő-testület polgármester jogviszonyával kapcsolatban keletkezett káráért való felelősséget is. Ez is objektív, amely alól mentesítést a Kttv. csak az alábbi esetekben enged:

- a képviselő-testületnek bizonyítania kell, hogy a kárt ellenőrzési körén kívül eső olyan körülmény okozta, amellyel nem kellett számolnia és nem volt elvárható, hogy a károkozó körülmény bekövetkezését elkerülje vagy a kárt elhárítsa,
- a kárt kizárólag a károsult elháríthatatlan magatartása okozta.

A polgármesternek az okozati összefüggést illetően van bizonyítási kötelezettsége.

A törvény elsősorban az eredeti állapot helyreállítását írja elő, ha ez nem lehetséges, a polgármester és hozzátartozója vagyoni (értékcsökkenés, elmaradt vagyoni előny, kárpótlás, a hátrány csökkentéséhez vagy kiküszöböléséhez szükséges költségek) és nem vagyoni kárának megtérítését. Az elmaradt jövedelmet tekintve az elmaradt illetményt és a rendszeres (akár a jogviszonyon kívüli) juttatásokat kell figyelembe venni. Nem kell megtéríteni azon juttatások értékét, amelyek rendelkezésük szerint csak munkavégzés esetén járnak, továbbá a költségtérítés címén kapott összeget. Halál esetén a hozzátartozó tartást pótló kártérítést is igényelhet.

Ha a kár bekövetkezése nem volt előrelátható, vagy a polgármester vétkes közrehatása is megállapítható a kár előidézésében, vagy a kár egy része abból származott, hogy a polgármester a kárenyhítési kötelezettségének nem tett eleget, a képviselő-testület mentesül ezen rész megtérítése alól.

A képviselő-testület a károkozásról való tudomásszerzéstől számított tizenöt napon belül köteles a károsult polgármestert felhívni kárigénye előterjesztésére.

1.4. A megbízatás megszűnésének esetei

A polgármester megbízatása megszűnési eseteit szintén a Pt. sorolja fel taxatívén. A polgármester tisztsége megszűnik:

- az új polgármester megválasztásával,

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

A polgármester írásbeli nyilatkozattal lemondhat, amelyet az alpolgármesternek, ennek hiányában a szervezeti és működési szabályzatban képviselő-testület összehívására, vezetésére kijelölt képviselőnek köteles átadni. Ebben az esetben az írásbeli nyilatkozat aláírásának napjával szűnik meg a jogviszony. A lemondás nem vonható vissza. Az írásbeli nyilatkozatot a képviselő-testület következő ülésén ismertetni kell.

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

A polgármester foglalkoztatási jogviszonya az előbb említett okok fennállása esetén a tisztség megszűnése napján, közös megegyezés esetén a megegyezés szerinti napon szűnik meg. A háromezer vagy annál kevesebb lakosú településen a foglalkoztatási jogviszony a főállás társadalmi megbízatásúvá változtatásával, a polgármesteri tisztség megszűnése nélkül szűnik meg.

Lemondás, halál vagy új polgármester megválasztása esetén, ha a korábbi polgármester a tisztséget legalább két évig betöltötte, végkielégítésként háromhavi illetményének megfelelő összegű juttatás jár, illetve részére az új képviselő-testület további háromhavi illetménynek megfelelő juttatást adhat. Ez utóbbi juttatás nem illeti meg, ha országgyűlési képviselő, alpolgármesteri foglalkoztatási vagy más önkormányzatnál polgármesteri jogviszonyt létesít.

A tisztség megszűnését követően nyolc munkanapon belül a polgármesternek írásban át kell adnia a munkakörét az új polgármesternek, ennek hiányában az alpolgármesternek, illetve a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott személynek. A munkakör-átadási jegyzőkönyvet az előző és az új polgármester, a jegyző, valamint a fővárosi vagy megyei kormányhivatal írja alá. Ha az átadás nyolc munkanapon belül nem történt meg, a végkielégítés akkor fizethető ki, ha a mulasztásnak alapos oka volt és az átadás később megtörtént. Vita esetén az érintett munkaügyi bírósághoz fordulhat.

Ha a polgármester megválasztása előtt ügyész, köztisztviselő, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, illetve a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagja volt, a polgármesteri tisztség megszűnésétől számított 30 napon belül benyújtott írásbeli kérelmére őt közszolgálati, illetve hivatásos szolgálati viszonyába vissza kell helyezni.¹¹¹

2. Alpolgármester, főpolgármester

2.1. Alpolgármester

Az Alkotmány 2010-es módosításával bekerült a 44/A.§-ba az alpolgármesteri tisztség is, mint a polgármester helyettesítője. Ezt a korábbi szabályozással ellentétben már csak lehetőségként kínálta a jogalkotó és megengedte, hogy nem képviselő-testületi tag is ellássa a feladatot, de ebben az esetben ez a személy nem jogosult a polgármester helyettesítésére a képviselő-testület elnökeként. Az Alaptörvény az alpolgármesterről már nem ejt szót. Az Mötv. ezt a szabályt megerősíti és kimondja, hogy a képviselő-testület a polgármester javaslatára, titkos szavazással, minősített többséggel választja meg az alpolgármestert,¹¹² amely megbízatás főállásban is betölthető.

Több alpolgármester is választható, de legalább egyet a képviselő-testület tagjai közül kell választani. A nem a képviselő-testületi tagok közül választott alpolgármester nem tagja a képviselő-testületnek, de a képviselő-testület ülésein tanácskozási joggal részt vesz. Jogállására egyebekben a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármesterre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.¹¹³ Az alpolgármester a polgármester irányításával látja el feladatait.

Az alpolgármester jogai és kötelezettségei a megválasztásával keletkeznek és a megbízatás megszűnésével szűnnek meg.

Az alpolgármester megbízatása megszűnik:¹¹⁴

- amennyiben az önkormányzati választáson települési képviselőnek megválasztották, a képviselő-testület alakuló ülésének napján,
- ha települési képviselőnek nem választották meg, akkor az önkormányzati választás napján,
- ha a képviselő-testület a polgármester javaslatára, titkos szavazással, minősített többséggel megbízását visszavonja. Ha a képviselő-testület az alpolgármester megbízását nem vonja vissza és a polgármester az alpolgármester feladatait írásban, teljes körűen megvonja, a feladatkör megvonását kö-

¹¹¹ Pt. 1. § (5) bek.

¹¹² Mötv. 74. § (1) bek.

¹¹³ Ötv. 34. § módosította a 2010. évi LXVIII. törvényt.

¹¹⁴ Pt. 2. § (2) bek., Mötv. 76.§.

vetően az alpolgármester a helyi önkormányzati képviselők tiszteletdíjával azonos mértékű díjra jogosult,

- az Országgyűlésnek a helyi önkormányzat képviselő-testülete felosztatását kimondó határozatával,
- halálával,
- a tisztségről történő lemondással,
- az összeférhetetlenség kimondásával,
- méltatlanság megállapításával,
- sorozatosan törvénysértő tevékenysége, mulasztása miatti jogi felelősségének jogerős bírósági ítéletben történő megállapításával, az ítélet jogerőre emelkedésének a napjával,
- ha a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán már nem választható.¹¹⁵

A Pt. polgármesterre vonatkozó rendelkezéseit - eltérő rendelkezés hiányában - az alpolgármesterre is alkalmazni kell. Az alpolgármesteri megbízatás főállásban és társadalmi megbízatásban is ellátható. Illetménye, tiszteletdíja a polgármester illetményének, tiszteletdíjának 90%-a.

2.2. Főpolgármester

Főpolgármestert a fővárosban választanak, a fővárosi kerületekben a polgármester elnevezés marad. Főpolgármester-jelölt az, akit a főváros választópolgárainak 2%-a jelöltnek ajánlott. A főpolgármestert közvetlenül választják a település lakosai. Főpolgármester az a jelölt lesz, aki a legtöbb érvényes szavazatot kapta.

A fővárosi közgyűlés a főpolgármester javaslatára titkos szavazással, minősített többséggel főpolgármester-helyettest választ.¹¹⁶ A nem a fővárosi közgyűlés tagjai közül választott főpolgármester-helyettes a főpolgármestert a fővárosi közgyűlés elnökeként nem helyettesítheti, de az üléseken tanácskozási joggal vehet részt. Jogállására egyebekben a fővárosi közgyűlés tagjai közül választott főpolgármester-helyettesre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A főpolgármester-helyettesre az alpolgármesterre vonatkozó szabályok irányadók.

A főpolgármester-helyettes megbízatása megszűnhet az alpolgármesternél leírtak szerint.

¹¹⁵ Pt. 2. § (1) bekezdés b), d)-h) pontjai és (2) bekezdés.

¹¹⁶ Az Ötv. 34. § (1) bek. és az Möt. 79. § (2) bek. szerint többet választhat.

Ha a főpolgármester saját államigazgatási feladatkörében, illetve az államigazgatási hatósági hatáskörben jár el, a képviselő-testület nem utasíthatja, döntését nem bírálhatja felül.

A főpolgármester illetményre jogosult, melynek összege megegyezik a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvényben foglaltakkal. A főpolgármester-helyettes ennek a 90%-ára jogosult.

2.3. A megyei közgyűlés elnöke

A megyei közgyűlés tisztségviselői: az elnök, egy vagy több alelnök. A megyei közgyűlés elnökét a megyei közgyűlés - saját tagjai sorából - titkos szavazással választja.¹¹⁷ A megyei közgyűlés a megyei közgyűlés elnökének javaslatára titkos szavazással, minősített többséggel egy vagy több alelnököt választhat, amelynek legalább egyike a megyei közgyűlés tagja. A nem tag alelnökre az előzőekben leírtak irányadók (helyettesítési, tanácskozási jog).¹¹⁸

A megyei közgyűlés alelnökének megbízására az alpolgármesterre vonatkozó szabályokat rendeli alkalmazni. A megyei közgyűlés elnöke illetményre jogosult a megyei jogú város, fővárosi kerületi önkormányzat polgármester illetményének 90%-ával azonos.

3. A polgármesteri összeférhetlenség törvényi (anyagi- és eljárásjogi) szabályai

A polgármesterre vonatkozóan az Ötv. szigorú összeférhetlenségi szabályokat állapít meg. Részletesen szabályozza, mely tisztségeket nem vagy csak a képviselő-testület engedélyével tölthet be a polgármester és meghatározza az összeférhetlenségre vonatkozó eljárási szabályokat is. Sem a főállású, sem a társadalmi megbízatású polgármester nem lehet:

- köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság tagja, országgyűlési biztos,
- az Állami Számvevőszék elnöke, elnökhelyettese és számvevője,
- a Kormány tagja, államtitkár, közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár, központi államigazgatási szerv köztisztviselője,
- a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. igazgatóságának és felügyelő bizottságának elnöke és tagja, vezető alkalmazottja és munkavállalója,
- bíró, ügyész, közjegyző, bírósági végrehajtó,

¹¹⁷ Alaptörvény 33. cikk (2) bek.

¹¹⁸ Ötv. 73-74. § (1) bekezdés, módosította a 2010. évi LXVIII. törvény.

- a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagja,
- más önkormányzatnál polgármester, alpolgármester,
- más települési önkormányzat képviselő-testületének tagja,
- a fővárosi, megyei kormányhivatal vezetője, köztisztviselője; annak a területi, helyi államigazgatási szervnek a köztisztviselője, amelynek feladatkörébe az adott önkormányzatot érintő ügyek tartoznak, és illetékessége az önkormányzatra kiterjed,
- jegyző (főjegyző), aljegyző, a polgármesteri hivatal köztisztviselője,
- a területileg illetékes területfejlesztési tanács hivatali szervezetének munkavállalója,
- a képviselő-testület által alapított költségvetési szerv vezetője, vezetőhelyettese, gazdasági vezetője, továbbá olyan közalkalmazott, aki kinevezését, megbízását a képviselő-testülettől kapja,
- aki, illetve akinek a személyes közreműködésével működő gazdasági társaság önkormányzati feladatot a képviselő-testülettel vagy a képviselő-testület szervével kötött vállalkozási, megbízási szerződés vagy munkaszerződés alapján lát el,
- kuratóriumi tagság kivételével a képviselő-testület által létrehozott közalapítvány kezelő szervének tisztségviselője,
- a képviselő-testület által alapított önkormányzati vállalat vezérigazgatója, vezérigazgató-helyettese, igazgatója, igazgatóhelyettese, igazgatótanácsának, vezető testületének tagja,
- az önkormányzat tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság vezető tisztségviselője, igazgatótanácsának, igazgatóságának vagy vezető testületének, valamint a társasággal munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló más jogviszonyban álló vezetője (vezérigazgatója),
- az önkormányzat tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság által alapított gazdasági társaság vezérigazgatója, vezérigazgató-helyettese, igazgatója, igazgatóhelyettese, igazgatótanácsának, igazgatóságának vagy vezető testületének tagja,
- helyi és körzeti műsorszolgáltató, lapkiadó, lapterjesztő vezetője, vezető testületének tagja, ügyvezetője, ezek vezető állású alkalmazottja.
- A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének elnöke, alelnöke és köz(szolgálati)tisztviselője.

Ezen megbízatások mellett a törvény nevesíti azon eseteket, körülményeket is, amelyek a polgármesteri tisztség betöltése mellett nem „tűrhetők el”. Ilyen a jogerős szabadságvesztésre ítélet, jogerős közügyektől eltiltás, állammal szemben fennálló köztartozás,¹¹⁹ jogerős kényszergyógykezelésre ítélet.¹²⁰

Az Ötv. az összeférhetlenség azonnali megszüntetését írja elő, ellenkező esetben jogkövetkezményeket fűz hozzá és bírói útra tereli annak rendezését. Ha az összeférhetlenség már a megválasztáskor fennáll, akkor attól számított, ha időközben keletkezik, az összeférhetlenségi ok felmerülésétől számított harminc napon belül kell megszüntetni az összeférhetlenséget. Ezt a polgármester két módon teheti meg: vagy a polgármesteri tisztséggel össze nem férő tevékenységéről vagy magáról a polgármesteri tisztségről mond le. Ha a polgármester ezen kötelezettségének a határidőn belül nem tesz eleget, bármely képviselő indítványára a képviselő-testület a következő (zárt) ülésén, legkésőbb az összeférhetlenség megállapításának kezdeményezését követő harminc napon belül határozattal megállapítja az összeférhetlenség alapjául szolgáló körülmények fennállását, és kimondja az összeférhetlenséget. Szintén ez a határidő vonatkozik a képviselő-testület engedélyéhez kötött tisztségek betöltéséről való döntésre is. Száznál kevesebb lakosú község kivételével a képviselő-testület határozatát a képviselők közül választott háromtagú bizottság javaslata alapján hozza meg, amelyet az ülést követő munkanapon a polgármesternek kézbesíteni kell. A döntést a képviselő-testület nem ruházhatja át.

A polgármester jogorvoslatként a határozat bírósági felülvizsgálatát kérheti jogszabálysértésre hivatkozással, a határozat kézhezvételétől számított nyolc napon belül a törvényszéktől. A bíróság a kérelemről - annak beérkezésétől számított harminc napon belül - nemperes eljárásban, három hivatásos bíróból álló tanácsban határoz. A tárgyaláson a bíróság meghallgathatja a polgármestert, a keresettel megtámadott határozatot hozó képviselő-testület képviselőjét és a kereset előterjesztőjét. A bíróság döntése ellen további jogorvoslatnak, felülvizsgálatnak helye nincs.

A kormányhivatal is kezdeményezheti a polgármester összeférhetlenségének kimondását a törvényszéknél, ha a képviselő-testület nem dönt az összeférhetlenségről vagy döntése jogszabálysértő. Ebben az esetben a bíróság döntése ellen annak kézhezvételétől számított nyolc napon belül az érintett polgármester, illetve a kormányhivatal fellebbezést nyújthat be. A fellebbezésről, annak beérkezésétől számított három napon belül a másodfokú bíróság nemperes eljárásban, három

¹¹⁹ A köztartozás csak akkor eredményez összeférhetlenséget, ha már a jogorvoslati lehetőségeket kimerítették és a felszólítás kézhezvételétől számított hatvan napon belül sem rendezti tartozását a polgármester. Ötv. 33/A. § (2) bek. b) pont.

¹²⁰ Ha a polgármester ellen büntetőeljárás indul, köteles az első tárgyalás időpontjáról és a jogerős ítéletről a kézhezvételtől számított három napon belül tájékoztatni a képviselő-testületet, a helyi választási bizottságot és a kormányhivatalt.

hivatásos bíróból álló tanácsban határoz. A bíróság döntése ellen felülvizsgálatnak helye nincs.

4. A polgármestert megillető jogok és kötelességek, díjazása

4.1. A polgármestert megillető jogok

A polgármester az Alaptörvény és az Mötv. értelmében a helyi önkormányzat tisztségviselője, képviselő-testület tagja és egyben elnöke is. A határozatképesség, döntéshozatal és működés szempontjából települési képviselőnek minősül, szavazata a többi képviselővel egyenlő.

A polgármester polgári jogi és közjogi értelemben képviseli az önkormányzatot, mint jogi személyt, ehhez a törvényi felhatalmazáson kívül egyéb meghatalmazásra nincs szüksége. Ez a képviseleti jog átruházható. A helyi önkormányzat nevében kötelezettséget vállalhat, erre más személyt is felhatalmazhat. A polgármestert önkormányzati és államigazgatási feladatainak, hatásköreinek ellátásában a polgármesteri hivatal segíti.

A polgármester a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében irányítja a hivatalt. A polgármester határozza meg a hivatal (polgármesteri és közös önkormányzati) feladatait az önkormányzat munkájának a szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában; előterjesztéseket nyújt be a képviselő-testületnek a hivatal belső szervezeti tagozódásának, létszámának, munkarendjének, valamint ügyfelfogadási rendjének meghatározására. Mindezek tevékenységüket a jegyző javaslatainak figyelembevételével látja el. Ő szabályozza a hatáskörébe tartozó ügyekben a kiadmányozás rendjét.

Az egyéb munkáltatói jogokat a polgármester gyakorolja az alpolgármester és az önkormányzati intézményvezetők tekintetében. Az Mötv. szerint az egyéb munkáltatói jogon a kinevezés, felmentés, vezetői megbízás, vezetői megbízás visszavonása, az összeférhetetlenség megállapítása, fegyelmi eljárás megindítása, a fegyelmi büntetés kiszabása kivételével minden más munkáltatói jogot kell érteni. A jegyző tekintetében az összes munkáltatói jogot a polgármester gyakorolja.

A főpolgármester és a kerületi polgármesterek között szoros együttműködés van, a rendelettervezeteket rendszeresen megküldik egymásnak. A polgármester az önkormányzat érdekeit sértőnek tartott képviselő-testületi döntés esetén a döntés ismételt megtárgyalását kezdeményezheti. A kezdeményezést az ülést követő három napon belül kell benyújtania. Ugyanazon ügyben erre egy alkalommal van lehetősége. A témáról a képviselő-testület a benyújtás napjától számított tizenöt napon belül dönt.

A polgármester javaslatára a képviselő-testület a képviselők közül tanácsnokokat választhat.

4.2. A polgármestert terhelő kötelezettségek

A polgármester a helyi önkormányzat tisztségiselője. A polgármester a megválasztását követően esküt tesz a képviselő-testület előtt. A főállású polgármester tekintetében a munkáltatói jogokat képviselő-testület gyakorolja. A jogviszony sajátossága miatt azonban a jogviszonyt nem a képviselő-testület, hanem a választópolgárok a polgármester megválasztásával keletkeztetik. A képviselő-testület a polgármester foglalkoztatási jogviszonyával kapcsolatos hatásköreit a Pt. szerint nem ruházhatja át.

A társadalmi megbízatású polgármester hivatali munkarendjét - figyelemmel a polgármester más foglalkoztatási jogviszonyára - a képviselő-testület határozza meg.

Államigazgatási tevékenységéért a közszolgálati (fent leírt) szabályok szerint felelős. Megválasztásakor, majd azt követően évente vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettsége van a helyi önkormányzati képviselők vagyonynyilatkozatára vonatkozó szabályok szerint,¹²¹ amelyet a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény szabályoz.

A polgármester sorozatos törvénytörtő tevékenysége, mulasztása miatt a képviselő-testület bírósághoz fordulhat a polgármester ellen. A keresetet a helyi önkormányzat székhelye szerint illetékes törvényszékhez kell benyújtani a polgármester tisztségének megszüntetése érdekében. A képviselő-testület az erről szóló határozatát minősített többséggel hozza meg. A kereset beadásával egyidejűleg kérheti a polgármesternek e tisztségéből történő felfüggesztését is. A bíróság a keresetet soron kívül bírálja el. A bíróság eljárása során a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. A perben viszontkeresetnek, szünetelésnek, egyezségnek nincs helye.

A polgármesternél kell kezdeményezni a helyi népszavazást és benyújtani a népi kezdeményezést, amelyet ő terjeszt a képviselő-testület elé. A helyi önkormányzat gazdálkodásának szabályszerűségéért a polgármester felelős.

4.3. A polgármester díjazása

A képviselő-testület a főállású polgármester illetményéről és a társadalmi megbízatású polgármester tiszteletdíjáról az alakuló ülésen, illetőleg a polgármester megválasztását követő első ülésen dönt. A polgármester képviselőként tiszteletdíjat nem kaphat. A társadalmi megbízatású polgármester nem jogosult jubileumi jutalomra, napidíjra, közszolgálati járadékra, valamint egyéb juttatásokra. Az illetmény és a

¹²¹ Ötv. 33/B. §.

tiszteletdíj a Kttv-ben meghatározott illetményalap és az Mötv-ben megállapított, a település lakosságához igazodó szorzószámok szorzataként áll össze.

Illetmény esetén a szorzószámok a következők:

	Szorzószám
500-nál kevesebb lakosú település esetén	20%
501-1500 lakosú település esetén	40%
1501-10 000 lakosú település esetén	60%
10 001-30 000 lakosú település esetén	70%
30 000-nél több lakosú település esetén	80%
megyei önkormányzat esetén	a helyettes államtitkár Kttv. szerinti illetményének 90%-a
a megyei jogú városi önkormányzat és a fővárosi kerületi önkormányzat esetén	a helyettes államtitkár Kttv. szerinti illetménye (alapill+ill.kieg.+ill.pótlék)
a fővárosi önkormányzat esetén	a miniszter 2010. évi XLIII. törvény szerinti illetménye (alapill+ill.kieg.+ill.pótlék)

Társadalmi megbízatás esetén a tiszteletdíj mértéke az illetmény 50%-a. Emellett 15%-os költségtérítésre vagy (választása alapján) 20-30%-os költségátalányra is jogosult a polgármester. Így a tisztség ellátásával összefüggő, általa előlegezett, számlával igazolt, szükséges költségek megtérítésére van lehetőség.

A főállású alpolgármester illetménye a polgármester illetményének 90%-a. A társadalmi megbízatású alpolgármester tiszteletdíjra jogosult, az előbbihez hasonlóan 90%-os mértékben. Emellett itt is jár a 15%-os költségtérítés.

A képviselő-testület értékeli a polgármester munkáját és ez alapján határozatával jutalmat állapíthat meg számára. A jutalom évi mértéke nem haladhatja meg a polgármester illetményének, illetve tiszteletdíjának hat havi összegét. Ezekon kívül

illetménypótlék illeti meg pl. idegennyelv-tudási, és külön juttatásban részesíthető pl. jubileumi jutalom, cafetéria, stb.

Közszolgálati járadékra jogosult az a foglalkoztatási jogviszonyban álló polgármester, akinek a megbízatása új polgármester megválasztása vagy a képviselő-testület feloszlása miatt szűnik meg, feltéve, hogy legalább három választási ciklus - de legalább tizenegy év - során foglalkoztatási jogviszonyban polgármesteri vagy foglalkoztatási jogviszonyban alpolgármesteri tisztséget tölt be, és a foglalkoztatási jogviszonyának megszűnését követő tizenkettedik naptári év végéig az öregségi nyugdíjkorhatárt eléri és megfelel az egyéb törvényi jogosultsági feltételeknek, továbbá öregségi nyugdíjban, korhatár előtti ellátásban, szolgálati járandóságban, balettművészeti életjáradékban, átmeneti bánbyászáradékban, rokkantsági ellátásban és rehabilitációs ellátásban nem részesül. A közszolgálati járadék összege:

- három választási ciklust - de legalább tizenegy évet - követően a polgármesternek kiszámítható öregségi nyugdíj 50%-a,
- négy választási ciklust - de legalább tizenöt évet - követően a polgármesternek kiszámítható öregségi nyugdíj 60%-a,
- öt, vagy ennél több választási ciklust - de legalább tizenkilenc évet - követően a polgármesternek kiszámítható öregségi nyugdíj 70%-a.

A közszolgálati járadék folyósítását meg kell szüntetni, ha a volt polgármester

- bármilyen munkavégzésre irányuló jogviszonyt létesít, vagy
- öregségi nyugdíjban részesül.

A közszolgálati járadék igénybevételeiről a polgármester a tisztségének megszűnésétől számított három hónapon belül dönthet. A polgármesteri tisztség ellátásával összefüggő, megelőlegezett, számlával igazolt, szükséges költségeket meg kell téríteni. A polgármestert, választása szerint költségátalány illeti meg. A költségátalány mértéke - a képviselő-testület döntése alapján - a polgármester illetménye, illetve tiszteletdíja 20-30%-ának megfelelő összeg. Az alpolgármester esetében a költségátalány mértéke az illetménye, illetve tiszteletdíja 10-20%-ának megfelelő összeg. Ha a polgármester a költségátalány megállapítását kéri, annak mértékéről a képviselő-testület a következő ülésén köteles határozni. Ha a képviselő-testület bármely okból nem hoz határozatot, a polgármestert a képviselő-testület ülésének napjától a határozat meghozataláig a költségátalány minimális összege illeti meg.

A polgármester a foglalkoztatási jogviszonyból származó igényének érvényesítése érdekében a munkáltatói intézkedésről szóló irat kézbesítésétől számított harminc napon belül, egyéb esetekben az igény érvényesítésére vonatkozó elévülési időn kívül közvetlenül munkaügyi bírósághoz fordulhat.

5. A polgármester feladatai

A polgármester feladatai összetettek. A képviselő-testület döntéshozatalához, a bizottságok, a képviselő-testület hivatal munkájához egyaránt kapcsolódnak. Feladatait illetően a következő csoportok alakíthatók ki:

- döntés-előkészítéssel kapcsolatos feladatok:
 - a munkaterv képviselő-testület elé terjesztése,
 - a működési feltételek megteremtése,
 - a feladatot a polgármester a jegyző és a képviselő-testület hivatala közreműködésével valósítja meg,
 - az önkormányzati rendeletben meghatározott értékhatárig dönt a forrásfelhasználásról,
 - a képviselő-testület ülésének összehívása.
- az üléssel kapcsolatos feladatok (lásd bővebben a VII. Fejezetet):
 - határozatképesség megállapítása, ülés megnyitása,
 - a napirendi pontokra tett javaslatétel,
 - tájékoztatás, felvilágosítás,
 - az ülés rendjének biztosítása,
 - zárt ülés bejelentése,
 - a vita lebonyolítása,
 - ügyrendi kérdések, lejárt határozatok előterjesztése,
 - az ülés bezárása,
 - jegyzőkönyv és rendeletek aláírása.
- két ülés közti időszakban, a halaszthatatlan, testületi hatáskörbe tartozó önkormányzati ügyekben is dönthet a testület utólagos tájékoztatása mellett. Ennek korlátja, hogy erre csak az SZMSZ-ben meghatározott és az át nem ruházható hatáskörbe nem tartozó ügyekben van lehetősége,
- ha a képviselő-testület döntését a helyi önkormányzat érdekeit sértőnek tartja, ugyanazon ügyben, az ülést követő három napon belül, egyszer kezdeményezheti az ismételt tárgyalást. A testület az előterjesztéssel köteles érdemben foglalkozni és a benyújtás napjától számított tizenöt napon belül minősített többséggel döntést hozni. A polgármesteri kezdeményezésnek az eredeti döntés végrehajtására halasztó hatálya van,
- ha a testület két egymást követő alkalommal nem hoz döntést egy ügyben,

a polgármester – kivéve a testület át nem ruházható hatáskörébe tartozó ügyeket – az SZMSZ-ben meghatározott ügyekben döntést hozhat. Ez az olyan eseteket jelenti, amikor a testület határozatképtelen volt vagy nem hozott határozatot az ülésen,

- döntés-végrehajtással kapcsolatos feladatok. A polgármester a jegyzővel írja alá a képviselő-testület üléséről készült jegyzőkönyvet és a meghozott rendeleteket. Gondoskodik a helyi önkormányzat költségvetésének végrehajtásáról,
- tájékoztatási kötelezettség. A polgármester tájékoztatja a képviselőtestületet az önkormányzat évközi gazdálkodásáról, a költségvetési előirányzatok alakulásáról, a költségvetés egyensúlyi helyzetéről. A képviselő kérésére önkormányzati ügyekben az ülésen, vagy legkésőbb harminc napon belül érdemi felvilágosítást kell adnia. Ezentúl a képviselő munkájához szükséges felvilágosítást is kérhet, közérdekű ügyekben polgármesteri intézkedést kezdeményezhet, amivel kapcsolatban a polgármesternek szintén válaszadási kötelezettsége van,
- a képviselő-testület által átruházott hatáskörök gyakorlása. E hatáskör gyakorlásához a képviselő-testület utasítást adhat, visszavonhatja. Az átruházott hatáskör tovább nem ruházható. A képviselő kezdeményezésére a képviselő-testület köteles felülvizsgálni a polgármesternek a képviselő-testület által átruházott önkormányzati ügyben hozott döntését. A fellebbezés elbírálása a képviselő-testület hatáskörébe tartozik,
- saját hatáskörök gyakorlása. Önkormányzati döntést a polgármester a helyi önkormányzat képviselő-testülete felhatalmazására hozhat. Törvény a polgármesternek kivételesen önálló önkormányzati feladat- és hatáskört állapíthat meg. Az önkormányzati hatósági ügyben átruházott hatáskörben hozott, továbbá a polgármester törvény alapján önálló hatáskörben hozott önkormányzati hatósági döntésével szembeni fellebbezés elbírálása a képviselő-testület hatáskörébe tartozik. A kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörében a polgármester által hozott önkormányzati határozat jogszerűségét is vizsgálja. Harmincnapos határidő tűzésével felhívja, hogy a jogszabálysértést küszöbölje ki. A jogszerűtlenség kiküszöbölésének hiánya esetén a határozat bírósági felülvizsgálatára van lehetőség a megadott határidő lejártától számított tizenöt napon belül. A kereset benyújtásának a döntés végrehajtására halasztó hatálya nincs, de a végrehajtás felfüggesztését a bíróságtól lehet kérni. Ha a jogszabálysértő döntés végrehajtása a közérdek súlyos sérelmével vagy elháríthatatlan kárral járna, a végrehajtás felfüggesztését - az érintett egyidejű értesítésével - kérni kell a bíróságtól,
- államigazgatási feladatok ellátása. Törvény vagy törvény felhatalmazása

alapján kormányrendelet számára kivételesen államigazgatási feladatot és hatáskört állapíthat meg,¹²² honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófaelhárítási ügyekben az országos államigazgatási feladatok helyi irányításában és végrehajtásában való részvételét rendelheti el. Az ezekhez szükséges költségvetési támogatást a központi költségvetés biztosítja. Egyes hatásköreinek a gyakorlását átruházhatja. A képviselő-testület nem utasíthatja, döntését nem bírálhatja felül. A polgármester törvény alapján önálló hatáskörben hozott önkormányzati hatósági döntésével szemben a fellebbezés elbírálása a képviselő-testület hatáskörébe tartozik. Ha a polgármester nem az előbbi körbe tartozó ügyben jár el, a kormányhivatal bírálja el a fellebbezést.¹²³ A főváros sajátos helyzetére figyelemmel törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet egyes államigazgatási hatósági ügyeket a fővárosi kerületi polgármester helyett a főpolgármester hatáskörébe utalhat a főváros egészére kiterjedő illetékességgel,

- a bizottsággal kapcsolatos feladatok. A polgármester felfüggesztheti a bizottság, a részönkormányzat testülete döntésének a végrehajtását, ha az ellentétes a képviselő-testület határozatával, vagy sérti az önkormányzat érdekeit. A felfüggesztett döntésről a képviselő-testület a következő ülésén határoz. A bizottság kezdeményezésére intézkedni köteles, ha a hivatal tevékenységében a képviselő-testület álláspontjától, céljaitól való eltérést, az önkormányzati érdek sérelmét, vagy a szükséges intézkedés elmulasztását észleli,
- a képviselő-testület hivatalával kapcsolatos feladatok. Irányítja a képviselő-testület hivatalát, meghatározza a hivatal feladatait az önkormányzat munkájának a szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában; előterjesztéseket nyújt be a képviselő-testületnek a hivatal belső szervezeti tagozódásának, létszámának, munkarendjének, valamint ügyfélfogadási rendjének meghatározására. Mindezek tevékenységeket a jegyző javaslatainak figyelembevételével látja el. Ő szabályozza a hatáskörébe tartozó ügyekben a kiadmányozás rendjét,
- munkáltatói jogok gyakorlása. A munkáltatói jogokat a polgármester gyakorolja a jegyző és az egyéb munkáltatói jogokat az alpolgármester és az önkormányzati intézményvezetők tekintetében. A kinevezéshez, vezetői megbízáshoz, felmentéshez, a vezetői megbízás visszavonásához, jutalmazáshoz - a polgármester által meghatározott körben - a hivatal köztisztviselői tekintetében a polgármester egyetértése szükséges.

¹²² Alaptörvény 34. cikk (3) bek.

¹²³ Ket. 107. § (1)-(2) bek.

XII. FEJEZET

A JEGYZŐ JOGÁLLÁSA

1. A jegyző jogállása, a megbíztás keletkezése és megszűnésének esetei, a közszolgálati jogviszony tartalma

1.1. A jegyző jogállása

A jegyző jogállását két törvény, az Möt. és a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban Kttv.) határozza meg. A jegyző köztisztviselő és az önkormányzat szerve egyszerre. Jogviszonyára a Kttv. rendelkezéseit kell alkalmazni, feladatait, kötelezettségeit az Möt. határozza meg. A közszolgálati jogviszony a helyi önkormányzat, valamint a jegyző között a köz szolgálat és munkavégzés céljából létesített különleges jogviszony, amelyben a munkavégzéssel szükségszerűen együtt járó kötelezettségeken és jogosultságokon túlmenően mindkét felet többletkötelezettségek terhelik és jogosultságok illetik meg. A jogviszony pályázat útján, kinevezéssel, határozatlan időre jön létre.

1.2. A megbíztás keletkezése

A pályázati eljárás szabályait a kormányzati személyügyi igazgatási feladatokat ellátó szerv által lefolytatott pályáztatás rendjéről, annak szervezéséről és lebonyolításáról, a pályázati eljárás alól adott mentesítésről, a kompetencia-vizsgálatról és a toborzási adatbázisról, valamint a pályázati eljáráshoz kapcsolódó nyilvántartás szabályairól szóló 406/2007. (XII. 27.) Korm. rendelet tartalmazza. A polgármester legkésőbb a jegyző közszolgálati jogviszonyának megszűnését követő harminc napon belül írja ki a pályázatot. A képviselő-testület köteles a pályázati kiírást elektronikus úton megküldeni a kormányzati személyügyi igazgatási feladatokat ellátó szerv (röviden személyügyi központ) részére, amely azt elektronikusan közzéteszi honlapján. A pályázat benyújtására megadott határidő lejártát követően a képviselő-testület a következő ülésén dönt a pályázatokról és a jegyző kinevezéséről vagy eredménytelennek nyilvánítja a pályázatot. A pályázati eljárás eredménytelensége esetén harminc napon belül újabb pályázatot kell kiírni. Ha a jegyzői hely betöltésére hat hónapon belül nem kerül sor, a kormányhivatal vezetője ideiglenesen megbíz egy, a feltételekkel rendelkező jelöltet, ha azonban ilyen nincs, akkor a hivatalon belül a követelményeknek megfelelő köztisztviselőt vagy más jegyzőt jelöl ki.¹²⁴

A jegyzői közszolgálati jogviszony a polgármester általi kinevezéssel és annak elfogadásával jön létre. A jegyzőnek esküt kell tennie, annak elmaradása érvényteleníti ok. A jegyzői kinevezés vezetői megbízásnak minősül.

¹²⁴ Möt. 82. § (2) bek.

A jegyző felett a munkáltatói jogokat a polgármester gyakorolja. Próbaidő kikötése a jegyző esetén is kötelező, legalább három, legfeljebb hat hónap lehet. Próbaidő alatt a közszolgálati jogviszony mindkét fél részéről azonnali hatállyal megszüntethető. A próbaidőt meghosszabbítani tilos.

A Kttv. csak keretjelleggel rögzíti a kinevezéshez szükséges követelményeket, a konkrét szabályokat a közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól szóló 29/2012. (III. 7.) Kormányrendelet tartalmazza. Egyetlen személyi körre vonatkozóan nevesít speciális előírásokat: a jegyzőkre.¹²⁵ A jegyző kinevezéséhez a Kttv-ben meghatározott általános köztisztviselői kinevezési feltételeknek való megfelelés és speciális, kifejezetten a tisztség betöltéséhez megkövetelt képesítési előírások megléte, teljesítése szükséges.

Általános feltételek:

- magyar állampolgárság,
- büntetlen előélet,
- cselekvőképesség,
- középfokú végzettség (ezt a követelményt a speciális feltételek emelik),
- megfelelő egészségi állapot,
- hozzátartozói együttalkalmazás tilalma,
- nem áll hivatalvesztés fegyelmi büntetés hatálya alatt.

A jegyzővel szemben támasztott speciális (konjunktív) feltételek:

- igazgatásszervezői vagy állam- és jogtudományi doktori képesítés vagy okleveles közigazgatási menedzser szakképesítés megléte,
- jogi vagy közigazgatási szakvizsga,
- legalább kétévi közigazgatási gyakorlat.

A jogi vagy közigazgatási szakvizsgával egyenértékű az Országos Közigazgatási Vizsgabizottság elnöksége által a teljes körűen közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozat alapján adott mentesítés. A feltételek alól felmentés adható. A községi önkormányzati képviselő-testület a gyakorlati időt csökkentheti, vagy elengedheti, és a képzettség alól felmentést adhat annak, aki az előírt képesítés megszerzésére irányuló tanulmányait a kinevezéstől számított két éven belül befejezi. Közigazgatási szakvizsgával nem rendelkező pályázó is kinevezhető, feltéve, hogy a kinevezéstől számított egy éven belül a jogi vagy közigazgatási szakvizsgát, vagy a szakvizsga alól az OKV elnöksége által a teljeskörűen közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozat alapján adott mentesítést szerez. Mind a képzettség

¹²⁵ Az előbbi rendelet a jegyzőre nem vonatkozik.

megszerzésére, mind a szakvizsga letételére adott felmentés időtartamának eredménytelen eltelte esetén a jegyző közszolgálati jogviszonya megszűnik.

1.3. A közszolgálati jogviszony tartalma

A jegyzőre is alkalmazni kell a teljesítményértékelés és a minősítés szabályait. A munkateljesítményt a munkáltatói jogkör gyakorlója (jelen esetben a polgármester) mérlegelési jogkörében írásban értékeli. A teljesítményértékelés célja objektív mérőszámok alapján felmérni a köztisztviselő által adott évben végzett munkát és az adott közigazgatási szervben vagy szervezeti egységben ennek arányában történik a jutalmazás. A minősítés célja a köztisztviselő szakmai teljesítményének megítélése, a teljesítményt befolyásoló ismeretek, képességek, személyiségjegyek értékelése, továbbá a szakmai fejlődés elősegítése.

A teljesítményértékelés szorosan összefügg a minősítéssel, mivel négy, egy éven belüli teljesítményértékelési eredmény együttesen adja a jegyző minősítését. A minősítéstől, ennek hiányában a teljesítményértékeléstől függően a polgármester a jegyző részére személyi illetményt állapíthat meg. A minősítés és teljesítményértékelés lehet az alapja az alapilletmény eltérítésének is.

A megfelelő minősítés a besorolási fokozatban való ugrásnak is egyik feltétele, amely a jegyző esetén nem értelmezhető, hiszen az ő alapilletménye nem a szolgálati évek, hanem a település lakosságszámának függvénye.

Nem megfelelő színvonalú munkavégzés esetén a közszolgálati jogviszonyt felmentéssel meg kell szüntetni. A minősítés vagy teljesítményértékelés eredménye miatt a bírósági jogorvoslat (közszolgálati jogvita) csak jogszabálysértésre hivatkozással, valótlan vagy hibás ténymegállapítás megsemmisítése iránt lehetséges.¹²⁶

A köztisztviselőket évi 25 munkanap alapszabadság illeti meg. Emellett az aljegyzőt 11, a jegyzőt 12 és a főjegyzőt évente 13 munkanap pótszabadság illeti meg.

A jegyző felelősségét egyrészt a Kttv. és az ehhez kapcsolódó, a közszolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárásról szóló 31/2012. (III. 7.) Kormányrendelet, másrészt a Ptk. és a Btk. rendezi. Az összetettség a felelősség különböző vetületeiből adódik. Ha a jegyző, mint köztisztviselő közszolgálati jogviszonyából eredő kötelezettségét vétkenesen megszegi, fegyelmi vétséget követ el, amiért fegyelmi felelősséggel tartozik. Ha ezzel a kötelezettségzegéssel kárt is okoz, a kártérítési felelőssége is fennáll és a kárt meg kell térítenie. Ha cselekménye bűncselekményt is megvalósít, a büntetőjogi normák szerint kell felelnie. A Ptk. szabályai a harmadik személynek okozott kárt esetén kerülnek előtérbe. Lássuk egyesével a szabályokat.

¹²⁶ Kttv. 65. § (5) bek.

A jegyző, mint köztisztviselő fokozott büntetőjogi védelemben részesül feladatai ellátása során, azonban a többletjog mellett megjelenik a többletkötelezettség is. Mivel a köz érdekében jár el, ezért fokozott felelősség is terheli. Az általa elkövetett bűncselekmények egy "normál" tényálláshoz viszonyítva minősített esetet (pl. visszaélés személyes adattal) vagy *sui generis* (azaz csak köztisztviselő / hivatalos személy / által elkövethető) tényállást képeznek (pl. hivatali visszaélés) és szigorúbb büntetési tételek kapcsolódnak hozzájuk.

A büntetőjog a köztisztviselő fogalmát nem ismeri, a hivatalos személy egy csoportjaként értelmezhető. Hivatalos személy a Btk. szerint a miniszterelnök, a Kormány tagja, az államtitkár, a közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkár, a helyi önkormányzati testületek tagja, államigazgatási szervnél, önkormányzati igazgatási szervnél, az Állami Számvevőszéknél, a Köztársaság Elnökének Hivatalánál, az Országgyűlés Hivatalánál, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalánál és az Országgyűlési Őrségnél szolgálatot teljesítő személy, akinek a tevékenysége a szerv rendeltetésszerű működéséhez tartozik, jogszabály alapján közhatalmi, államigazgatási feladatokkal megbízott szervnél, testületnél az a személy, aki közhatalmi, államigazgatási feladatot lát el.¹²⁷

A köztisztviselő kötelezettségei közé tartozik a speciális munkajogi felelősség is. Ez egyrészt a fegyelmi, másrészt a kártérítési felelősséget foglalja magába. A fegyelmi felelősségre a Kttv. szabályai irányadók. A törvény azonban csak keretjel-

¹²⁷ 2012. július 13-án az Országgyűlés elfogadta az új Büntető Törvénykönyvet (2012. évi C. törvény), amely 2013. július 1-jén lép hatályba. Ennek új elemét képezi az előjáró vagy hivatali vezető felelőssége, amelynek értelmében a vezető beosztású hivatalos személy a tényleges hatalma és ellenőrzése alá tartozó személy által elkövetett bűncselekmény miatt szintén felel, ha az a megfelelő ellenőrzés elmulasztásának következménye és tudott a bűncselekmény előkészítéséről vagy elkövetéséről vagy tudatosan figyelmen kívül hagyta az egyértelműen erre utaló körülményeket, illetve a bűncselekmény a tényleges feladat-vagy hatáskörébe tartozó tevékenységet érintett és nem tett meg a hatáskörében áll minden szükséges és indokolt intézkedést annak érdekében, hogy megakadályozza az elkövetést vagy haladéktalanul nem tett feljelentést azt követően, hogy a bűncselekmény elkövetéséről tudomást szerzett. 2012, C. tv. 145. §

A hivatalos személy kategóriáját a törvény kibővíti a kormány megbízottal, és részletezi az egyes szerveket, amelyeknél szolgálatot teljesítő személyeket szintén hivatalos személynek tekint.

2012, C. tv. 459. § (1) bek. 11. pontja k) alpontja Hivatalos személy az Alkotmánybíróságnál, a Köztársasági Elnök Hivatalánál, az Országgyűlés Hivatalánál, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalánál, a Magyar Nemzeti Banknál, az Állami Számvevőszéknél, bíróságnál, ügyészségnél, minisztériumnál, autonóm államigazgatási szervnél, kormányhivatalnál, központi hivatalnál, önálló szabályozó szervnél, rendvédelmi szervnél, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatnál, az Országgyűlési Őrségnél, fővárosi vagy megyei kormányhivatalnál, önkormányzati igazgatási szervnél, megyei intézményfenntartó központnál vagy köztestületnél közhatalmi feladatot ellátó vagy szolgálatot teljesítő személy, akinek a tevékenysége a szerv rendeltetésszerű működéséhez tartozik.

leggel szól az eljárásról és meghatározza a kiszabható büntetéseket, a részletszabályokat a kapcsolódó Kormányrendelet tartalmazza. Az eljárás megindítására a munkáltatói jogkör gyakorlója (itt a képviselő-testület) jogosult alapos gyanú esetén, amely a vizsgálati szakasz befejezését követő harminc napon belül zárt ülésen, egyszerű többséggel indítja meg az eljárást és hozza meg a döntést. Az eljárás megindítására a kötelezettségszegés felfedezésétől számított három hónapon, de legkésőbb a fegyelmi vétség elkövetésétől számított három éven belül van lehetőség. Itt is alkalmazni kell a polgármesternél már bemutatott, folyamatban levő büntető- vagy szabálysértési eljárásra és a külföldi kötelezettségszegésre vonatkozó szabályokat.

Az eljárással kapcsolatos költségeket a felek előlegezik. Azonban ha az eljárás bűnösség megállapításával fejeződik be, az eljárás alá vont által kezdeményezett eljárási cselekmények és igénybe vett jogi képviselő költségeit ő köteles viselni. Ez méltányosságból mérsékelhető vagy elengedhető a munkáltató részéről.

A munkáltatót értesítési kötelezettség terheli az eljárás megindításával és az eljárás alapját képező kötelezettségszegéssel kapcsolatban.

Az eljárás megindítását követően három munkanapon belül vizsgálóbiztosot kell kijelölni a vizsgálat lefolytatására. Jegyző esetén tipikusan a képviselő-testület egy tagját kéri fel a feladat ellátására, aki tíz munkanapon belül begyűjti a bizonyítékokat és gondoskodik a jegyző meghallgatásáról.

A meggyanúsított közszolgálati tisztviselő meghallgatása kötelező, melyet úgy kell kitűzni, hogy azon jogi képviselője, az érdekképviselői szerv, illetve az MKK képviselője jelen lehessen. Ha az eljárás alá vont jegyző akadályoztatva van, a vizsgálóbiztos nyolc napos határidő tűzésével felhívja, hogy védekezését írásban terjessze elő. A vizsgálat során a jegyzővel közölni kell a kötelezettségszegés elkövetésével kapcsolatos megállapításokat és azok bizonyítékait. Módot kell részére adni, hogy azokra észrevételt tehessen és további bizonyítást javasolhasson, jogi képviselőt vehet igénybe. Lehetővé kell számára tenni, hogy az ügy iratait megtekinthesse. A védekezéssel és a lefolytatott bizonyításról, illetve ha az eljárás alá vont tisztviselő valamely eljárási cselekményen nem vesz részt, jegyzőkönyvet kell felvenni. Emellett a vizsgálat során igénybe vehető bizonyítási eszközök: a tanúvallomás, iratok, szakértői vélemény, szemlérlől készült jegyzőkönyv.

A képviselő-testület az eljárást egyéb, az eredetileg eljárás tárgyát nem képező kötelezettségszegésekre is kiterjesztheti, ha az az eredeti kötelezettségszegéssel összefügg és még tart a vizsgálat.

A képviselő-testület a vizsgálatot a vizsgálóbiztos javaslatára felfüggesztheti az akadály megszűnéséig, ha a jegyző önhibáján kívüli okból írásban sem tudott nyilatkozni; vagy legfeljebb az eljárás jogerős befejezéséig, ha a kötelezettségszegés miatt büntető- vagy szabálysértési eljárás indult, és enélkül a tényállás nem tisztázható. Az állásból való felfüggesztésre és az illetmény felének visszatartására is

lehetőség van, ha jelenléte a tényállás tisztázását gátolná vagy a kötelezettségszegés súlya és jellege a munkahelytől való távoltartást indokolja. A hivatalvesztés büntetéssel - az erről szóló határozat jogerőre emelkedéséig - a felfüggesztés együtt jár.

A vizsgálatot a fegyelmi eljárás megindításától számított hatvan napon belül be kell fejezni. A vizsgálat lezárását követően a vizsgálóbiztos nyolc napon belül megküldi a bizonyítékokat és véleményét a képviselő-testületnek. Ha az összeférhetlenségi szabályok miatt a fegyelmi határozat meghozatalára a testület határozatképtelenné válik, akkor háromtagú fegyelmi tanácsot kell kialakítani a testület tagjaiból. Ez esetben a testület a fegyelmi tanács határozatát nem változtathatja meg.

Ha a testület fegyelmi tanács alakítása mellett dönt, fegyelmi tanács jön létre a munkáltatói jogkör gyakorlójának elnökletével a fegyelmi felelősség kérdésének eldöntésére. A tagokat az elnök jelöli ki a vizsgálóbiztos előterjesztésétől számított három munkanapon belül az eljárás alá vonttal legalább azonos besorolású, illetve vezetői munkakört betöltő személyek között. Vezetői munkakört betöltő gyanúsított esetén legalább azonos szintű vezetői munkakört betöltő személy lehet a fegyelmi tanács tagja. Ha ilyen személyek nincsenek az adott szervnél, a vizsgálóbiztosnál leírtakat kell alkalmazni. Ha akár a vizsgálóbiztos személyében, akár a fegyelmi tanács összetételében változás történik, a vonatkozó Kormányrendelet szabályait betartva kell kijelölni a helyetteseket.

Mind a vizsgálóbiztosra, mind a fegyelmi tanács tagjaira, illetve a jegyzőkönyvvezetőre szigorú összeférhetlenségi szabályokat állapít meg a Kormányrendelet a pártatlanság biztosítása érdekében. Kizárt ezen tisztségekből az eljárás alá vont hozzátartozója; aki vizsgálóbiztos volt az eljárás során és annak hozzátartozója; akit tanúként vagy szakértőként meghallgattak vagy meghallgatása szükséges; akitől az ügy elfogulatlan elbírálása nem várható el. Ha az elnökkel, azaz a munkáltatói jogkör gyakorlójával kapcsolatban merül fel valamely kizáró ok, helyette az irányítást, felügyeletet ellátó szerv vezetője, ennek hiányában a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter vezetői munkakört betöltő foglalkoztatottját jelöli ki.

Ha akár a vizsgálóbiztos személyében, akár a fegyelmi tanács összetételében változás történik, a vonatkozó Kormányrendelet szabályait betartva kell kijelölni a helyetteseket.

A képviselő-testület ülését ez esetben úgy kell kitűzni, hogy arról a felek az értesítést a tárgyalás előtt legalább három munkanappal korábban megkapják. A felek távolmaradása esetén tárgyalást tartani és az ügyet érdemben elbírálni csak akkor lehet, ha a jegyzőt vagy képviselőjét szabályszerűen értesítették, vagy bejelentette, hogy a tárgyaláson nem kíván részt venni. Tartós akadályoztatás miatt a polgármester az eljárást az akadályoztatás okának megszűnéséig felfüggesztheti.

A tárgyalást a tanács kijelölésétől számított tizenöt napon belül meg kell tartani. Ha így sem tisztázható, nyolc napon belül újabb tárgyalást kell tartani. A munkáltatót a vizsgálóbiztos képviseli, az eljárás alá vont személyesen, jogi képviselő, érdekképviseleti szerv vagy MKK képviselője útján védekezhet. A bizonyítási eszközök itt is azonosak a vizsgálati szakasznál leírtakkal.

A döntés a fegyelmi felelősség megállapítása, fegyelmi büntetés kiszabása vagy az eljárás megszüntetése lehet. Ezt indokolt írásbeli határozatba foglalják.

Meg kell szüntetni a fegyelmi eljárást, ha:

- annak tartama alatt a közszolgálati jogviszony megszűnik,
- a fegyelmi eljárás megindítására határidőn túl kerül sor,
- a jegyző a terhére rótt fegyelmi vétséget nem követte el, vagy annak elkövetése nem bizonyítható,
- felelősségre vonást kizáró ok áll fenn.

A fegyelmi határozatot az ellene benyújtott kereset jogerős elbírálásáig végrehajtani nem szabad. Ha azonban a jegyző a kereset benyújtására nyitva álló határidő eltelte, vagy a kereset jogerős elbírálása előtt a közszolgálati jogviszonyát megszünteti, a határozat azonnal végrehajthatóvá válik. Ha a közszolgálati jogviszony a jogerősen kiszabott fegyelmi büntetés végrehajtása előtt vagy annak végrehajtása közben megszűnik, a büntetést vagy annak hátralévő időtartamát a törvény hatálya alá tartozó közigazgatási szervnél kell végrehajtani, feltéve, hogy a jegyző a büntetés végrehajthatóságától számított három éven belül ismételten közszolgálati jogviszonyt létesít.

A fegyelmi eljárással összefüggésben lényeges eljárési szabálysértésnek minősül:

- ha a fegyelmi eljárást nem a fegyelmi jogkör gyakorlója rendeli el,
- ha a fegyelmi tanács elnökének, valamint a tagjának a jogkörét nem az arra jogosult gyakorolja,
- ha az összeférhetetlenségi szabályokat megsértik,
- ha a munkáltató az eljárás megindításával kapcsolatos értesítési kötelezettséget megsértik,
- ha olyan kötelezettségzegés miatt szabnak ki fegyelmi büntetést, amelyet a munkáltatói jogkör gyakorlója nem közölt írásban a tisztviselővel a vizsgálat során,
- ha a fegyelmi tanács nem a zárt ülésén hozza meg a határozatot,
- ha a fegyelmi tanács zárt ülésén a tanács tagjain és a jegyzőkönyvvezetőn kívül más is részt vesz,

- ha a fegyelmi határozat nem jelöli meg az elkövetett konkrét kötelezettség-szegéseket, illetve a határozat nem tartalmaz indokolást, vagy indokolása nem tartalmazza a tényállás leírását,
- ha a vizsgálat során nem tartják be az eljárás alá vont megtekintési, észre-vételezési, bizonyítás indítványozási jogára vonatkozó szabályokat.¹²⁸

A jegyzővel szemben kiszabható fegyelmi büntetések:

- a megrovás,
- a törvény szerinti címtől való megfosztás,
- hivatalvesztés.

A munkáltatói jogkör gyakorlója a vizsgálóbiztosi vélemény előterjesztésétől számított három munkanapon belül a hivatalvesztés kivételével ezen büntetéseket tárgyalás tartása nélkül is kiszabhatja, ha a tisztviselő a kötelezettség-szegést elismeri, a tárgyalásról lemond, a tényállás megítélése egyszerű és a büntetés célja tárgyalás nélkül is elérhető. Egyáltalán nem kell büntetést kiszabni, ha a körülményekre tekintettel már a megrovás kiszabása is indokolatlan lenne.

A kártérítési felelősségnek három oldala különíthető el. Az önkormányzatnak okozott kár esetén fő szabály szerint eddig szubjektív felelősségről beszélhettünk, azaz a vétkesség függvényében alakul a kártérítés. A Kttv. már nem vétkességet ír, hanem az adott helyzetben elvárhatóságra helyezi a hangsúlyt. Ebben az esetben a feltételek fennállását, a kár bekövetkeztét, mértékét és az okozati összefüggést illetően a képviselő-testületre terheli a bizonyítási kötelezettséget.¹²⁹ Kifejezetten a testület vétkességét állapítja meg, ha a kár olyan utasítás teljesítéséből keletkezett, amelyeknek következményeire a jegyző már előzőleg felhívta a testület figyelmét.

Az eljárás megindítására három éven belül van lehetőség. A bűncselekménnyel okozott kár megtérítésére irányuló igény öt év, ha a büntethetőség elévülési ideje ennél hosszabb, ennek megfelelő idő alatt évül el.¹³⁰ Ha időközben a jegyző jogviszonya megszűnik, a testület bírósághoz fordulhat a felelősség megállapítása érdekében, amely rendkívüli méltánylást érdemlő körülményekre hivatkozva mentesítheti őt. A bírósági eljárás során értékelhető tényezők a következők lehetnek¹³¹:

- a károkozó cselekménnyel összefüggő feladatvégrehajtás sürgőssége,
- egyéb sajátos körülmények,
- a felek vagyoni helyzete,

¹²⁸ 31/2012. (III. 7.) Korm. r. 2. § (3) bek.

¹²⁹ Kttv. 160. § (1)-(2) bek.

¹³⁰ Kttv. 192. § (1)-(2) bek.

¹³¹ Ez példálózó felsorolás.

- a jogsértés súlya,
- a károkozás mértéke,
- a kártérítés teljesítésének következményei.¹³²

Szándékosság és súlyos gondatlanság esetén teljes kártérítéssel tartozik, egyéb esetben maximum négy havi illetménye erejéig felel. A felelősség mértékét illetően a munkáltató vétkes magatartása vagy kárenyhítési kötelezettségének elmulasztása miatt bekövetkezett kár, és az előre nem látható (a károkozás idején) kár megtérítése alól a jegyző mentesül. A munkáltató vétkes magatartásának kell különösen tekinteni, ha a kár olyan utasítás teljesítéséből keletkezett, amelynek következményeire a jegyző az utasítást adó figyelmét előzőleg felhívta.

A Kttv. a jegyző objektív felelősségét illetően két szabályt: a visszaszolgáltatási és elszámolási kötelezettséggel átvett dolgokban bekövetkezett hiányért és a leltárhiányért való felelősséget nevesíti. A visszaszolgáltatási és elszámolási kötelezettséggel átvett dolgokban bekövetkezett hiányért való felelősség megállapításának feltételei:

- a dologban bekövetkezett hiány, kár,
- a visszaszolgáltatási, elszámolási kötelezettség ismertetése,
- a dolog állandó őrizetben tartása,
- kizárólagos használati és kezelési jog a dolog felett,
- jegyzék vagy elismervény alapján történő átadás-átvétel, kivéve a pénztárosi, pénzkezelői, értékezelői feladatokat.

A külső elháríthatatlan ok vagy a biztonságos őrzés feltételei biztosításának hiánya mentesülést okoz. Ennek bizonyítása a jegyző feladata. A felelősség feltételeinek meglétét, a kár bekövetkeztét és mértékét a munkáltató bizonyítja.

Többes károkozás esetén az illetmény (munkabér) arányában áll fenn a felelősség. Rongálódás esetén is az általában elvárhatóság szabályai érvényesülnek.

A leltárhiányért való felelősség megállapításának feltételei:

- leltárhiány fennállása,
- a leltári készlet szabályszerű átadása-átvétele,
- a felelősség kinevezési okmányban rögzítése,
- a hiány leltározási rend szerint lebonyolított, leltárfelvétel során történő megállapítása,

¹³² Kttv. 166. §

- a leltári készlet állandó, a jegyző általi kezelése.

Leltárhiany a kezelésre szabályszerűen átadott és átvett anyagban, áruban (leltári készletben) ismeretlen okból keletkezett, a természetes mennyiségi csökkenéssel és a kezeléssel járó veszteség mértékét meghaladó hiány.

A leltárhianyért való felelősség esetén az eljárás lefolytatására és a döntés meghozatalára a leltárfelvétel befejezésétől számított hatvan nap áll rendelkezésre. Büntetőeljárás esetén e határidő harminc nap és a nyomozó hatóság, illetve a bíróság jogerős határozatának kézbesítését követő nappal kezdődik. A határidő eltelte után a leltárhianyért kinevezési okirata alapján felelős tisztviselőt kártérítésre nem lehet kötelezni. Az egyéb kárfelelősségi formák tekintetében az eljárás megindítására az általános elévülési időn belül (fő szabály szerint három év) van lehetőség. A kártérítési felelősségre a törvény a fegyelmi felelősség szabályait rendeli alkalmazni.

Ha a kárt többen együttesen okozták, vétkességük arányában, ha ez nem állapítható meg, közrehatásuk arányában viselik. A kárt a tisztviselők egyenlő arányban viselik, ha a vétkesség vagy a közrehatás arányát nem lehet megállapítani. A megőrzésre átadott dolgokban bekövetkezett hiány esetén illetményük arányában felelnek. Amennyiben a kárt többen szándékosan okozták, egyetemleges kötelezésnek van helye.¹³³

A törvény elsősorban az eredeti állapot helyreállítását írja elő, ha ez nem lehetséges, a jegyző és hozzátartozója vagyoni (értékcsökkenés, elmaradt vagyoni előny, kárpótlás, a hátrány csökkentéséhez vagy kiküszöböléséhez szükséges költségek) és nem vagyoni kárának megtérítését. Az elmaradt jövedelmet tekintve az elmaradt illetményt és a rendszeres (akár a jogviszonyon kívüli) juttatásokat kell figyelembe venni.

A jegyzőnek az önkormányzat által okozott kár esetén a képviselő-testület vétkességre tekintet nélkül, teljes kártérítési felelősséggel tartozik. A jegyző vétkes közrehatása, a kárenyhítési kötelezettség elmulasztása, az előre nem látható kár itt is csökkenti a kártérítési kötelezettséget. Mentessül a munkáltató a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy

- a kárt ellenőrzési körén kívül eső olyan körülmény okozta, amellyel nem kellett számolnia és nem volt elvárható, hogy a károkozó körülmény bekövetkezését elkerülje vagy a kárt elhárítsa, vagy
- a kárt kizárólag a károsult elháríthatatlan magatartása okozta.

A Kttv. ezen szabályok mellett a jegyzőre is alkalmazni rendeli a munkahelyre bevitt dolgokban, tárgyokban bekövetkezett károkért való objektív felelősséget. Az objektivitás miatt a munkáltató megőrzőben történő elhelyezést, bejelentési kötele-

¹³³ Kttv. 163. § (1)-(3) bek.

zettséget vagy a bevitel engedélyezését írhatja elő. Ezzel a szabállyal mintegy mentesíti magát és csak szándékosság esetén fel

A harmadik személynek okozott kár szabályait a Ptk. tartalmazza államigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség elnevezés alatt. Ebben az esetben a jegyző által harmadik személynek okozott kár esetén kifelé az önkormányzat fog felelni. Államigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget csak akkor lehet megállapítani, ha a kár rendes jogorvoslattal nem volt elhárítható, illetőleg a károsult a kár elhárítására alkalmas rendes jogorvoslati lehetőségeket igénybe vette.

1.4. A megbízatás megszűnésének esetei

A Ktv. taxatívén felsorolja a közszolgálati jogviszony megszűnésének és megszüntetésének eseteit. Ebben a jegyzőre vonatkozó speciális szabályt nem találunk.

A közszolgálati jogviszony megszűnik:

- a kinevezésben foglalt határozott idő lejártával,
- a köztisztviselő halálával,
- e törvény erejénél fogva az e törvényben meghatározott esetekben,
- hivatalvesztés fegyelmi büntetéssel,
- a 70. életév betöltésével,
- a prémiumévek programban történő részvétel, illetőleg különleges foglalkoztatási állományba helyezés esetén az erre vonatkozó külön törvény szabályai szerint,
- a szerv jogutód nélküli megszűnésével,
- a jegyző politikai vezetővé történő megválasztásával, kinevezésével,
- ha az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte és a szükséges szolgálati időt megszerezte.

A közszolgálati jogviszony megszüntethető:

- a felek közös megegyezésével,
- áthelyezéssel közalkalmazotti vagy hivatásos szolgálati jogviszonyt szabályozó jogszabályok hatálya alá tartozó szervekhez,
- lemondással,
- felmentéssel,
- azonnali hatállyal a próbaidő alatt.

A jegyző indokolás nélkül lemondhat tisztségéről, amit a képviselő-testület köteles elfogadni. A lemondási idő két hónap, ennél rövidebb időben is megállapodhatnak. A felmentés a képviselő-testület egyoldalú jogviszony-megszüntetési lehetősége. A felmentést indokolni kell, az indoklásból az oknak világosan ki kell tűnnie és az indoknak valósnak és okszerűnek kell lennie. A bizonyítási kötelezettség a képviselő-testületet terheli. Csak a törvényben meghatározott okok esetén menthető fel a jegyző, amelyek közül természetesen nem mindegyik értelmezhető ebben az esetben, ezért az alábbiakban csak a jegyzőre vonatkozó felmentési okokat soroljuk fel.

A közszolgálati jogviszony felmentéssel akkor szüntethető meg, ha:

- megszűnt a szerv azon tevékenysége, amelynek keretében foglalkoztatták,
- átszervezés következtében munkaköre feleslegessé vált,
- a köztisztviselő nyugdíjasnak minősül.

A közszolgálati jogviszonyt felmentéssel meg kell szüntetni, ha:

- a jegyző hivatalára méltatlan,
- munkavégzése nem megfelelő,
- egészségi okból feladatai ellátására alkalmatlan,
- vezetőjének bizalmát elveszti,
- a vezetői megbízás visszavonását követően a köztisztviselő más köztisztviselői munkakörben való továbbfoglalkoztatására nincs lehetőség vagy a munkáltató által felajánlott másik köztisztviselői munkakört a köztisztviselő visszautasítja;
- legalább negyven év szolgálati idővel rendelkező nőről van szó és ezt a feltételt a felmentési idő leteltekor teljesíti és a jogviszony ilyen módon történő megszüntetését kérelmezi.

A felmentési idő két hónap. A felmentés legalább felére a jegyzőt mentesíteni kell munkavégzési kötelezettsége alól, amely időre átlagkereset jár. A felmentés esetén a jegyzőt végkielégítés illeti meg szintén a közszolgálatban eltöltött idővel arányosan. A végkielégítést a felmentési idő utolsó napján kell kifizetni.

Bizonyos esetekben a jegyző nem vagy csak a végkielégítés felére jogosult. Ha felmentésére azért került sor, mert áthelyezéséhez vagy tartalékállományba helyezéséhez nem járult hozzá, csak a végkielégítés fele illeti meg. Az előbbi alól kivételt jelent, ha hozzájárulását alapos indokkal tagadta meg, így különösen, ha:

- a felajánlott illetmény összege kevesebb a korábbi illetménye 80%-ánál,
- a korábbi kötelező heti munkaidejéhez képest rövidebb vagy hosszabb heti

kötelező munkaidővel együttjáró munkakört ajánlanak fel,

- a korábbi határozatlan idejű alkalmazás helyett határozott idejűt ajánlanak fel,
- az új munkahely és a lakóhely között - tömegközlekedési eszközzel - történő oda- és visszautazás ideje naponta a két órát, illetve 10 éven aluli gyermeket nevelő köztisztviselő esetében a másfél órát meghaladja.

Nem jogosult végkielégítésre, ha:

- a felmentés a gyakornoki idő alatt történt,
- legkésőbb a közszolgálati jogviszony megszűnésének időpontjában nyugdíjasként minősül,
- egészségügyi okot kivéve alkalmatlanság címén mentették fel.

2. Aljegyző, főjegyző

2.1. Aljegyző

A polgármester a jegyző helyettesítésére, a jegyző által meghatározott feladatok ellátására aljegyzőt nevezhet ki. Az aljegyző személyére a jegyző tesz javaslatot. A kinevezés feltételei és a jogállására vonatkozó szabályok megegyeznek a jegyzőnél leírtakkal. A jegyzői és aljegyzői tisztség egyidejű betöltetlensége vagy tartós akadályoztatásuk esetén az SZMSZ-ben kell meghatározni, ki jogosult ellátni az ezzel kapcsolatos feladatokat.

2.2. Főjegyző

A fővárosi közgyűlés hivatalát (a főpolgármesteri hivatalt) a fővárosi főjegyző, a megyei önkormányzati hivatalt a megyei főjegyző vezeti, akiket a megyei közgyűlés elnöke pályázat alapján nevez ki határozatlan időre.

A fővárosban és a kerületekben több aljegyző is kinevezhető.

A főjegyzővel kapcsolatosan a Kttv. a jegyzőhöz képest eltérő szabályokat állapít meg a tisztséggel járó feladatok specialitása miatt, az igazgatásszervezői képesítés helyett okleveles közigazdász képesítést követel meg.

2.3. A közös önkormányzati hivatal jegyzője

A jegyző jogállására vonatkozó szabályokat az Mötv. a közös önkormányzati hivatal jegyzőjére is alkalmazni rendeli azzal a kikötéssel, hogy mivel itt több település

működtet egy hivatalt, ezért a jegyző hatásköre minden településre kiterjed, jogosult és köteles is ellátni jegyzői feladatait valamennyi településen.

A települések közötti konszenzus megteremtése érdekében kinevezéséhez és felmentéséhez az érintett települések polgármestereinek lakosságszámarányos, többségi, azaz a polgármesterek által leadott szavazatok alapján adott településre vonatkoztatva 50%-ot meghaladó százalékarányú döntése szükséges. Ha a települések között város is található a kinevezés a város polgármesterének hatásköre és a munkáltatói jogokat is ő gyakorolja. Minden további esetben az egyéb munkáltatói jogokat pedig a hivatal székhelye szerinti település polgármestere gyakorolja.

3. A jegyzői összeférhetetlenség törvényi (anyagi- és eljárásjogi) szabályai

A jegyzőre vonatkozó összeférhetetlenségi szabályokat a Kttv. állapítja meg. Mint azt a kinevezési feltételeknél említettük, a jegyzőre is vonatkozik a hozzátartozói együttalkalmazás tilalma, amely a jogviszony létesítésénél a kinevezési akadályt, a jogviszony fennállása alatt összeférhetetlenséget eredményez. Nem létesíthető közszolgálati jogviszony, ha a jegyző hozzátartozójával irányítási (felügyeleti), ellenőrzési vagy elszámolási kapcsolatba kerülne.

Beszélhetünk gazdasági összeférhetetlenségről, amely esetben meghatározott tisztségeket nem tölthet be, meghatározott szerveknél tagságot nem vállalhat, részese-dést nem szerezhet függetlenségének megóvása érdekében. Ezek alapján nem lehet gazdasági társaságnál vezető tisztségviselő, illetve felügyelő bizottsági tag, kivéve, ha a gazdasági társaság önkormányzati, köztisztviselői többségi tulajdonban, vagy tartósan állami tulajdonban van, vagy az állami tulajdonos különleges jogokat biztosító részvény alapján delegálja, továbbá, ha a társaságban az állami közvetlen vagy közvetett befolyás mértéke - a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény rendelkezései alapján számítva - legalább ötven százalék.

A köztisztviselőktől is elvárt és az önkormányzatiságból is eredő pártpolitikai semlegesség és függetlenség biztosítása érdekében tilos olyan tevékenység folytatása, magatartás tanúsítása, amely hivatalához méltatlan, vagy amely pártatlan, befolyástól mentes tevékenységét veszélyeztetné; pártban bármely tisztség viselése, párt nevében vagy érdekében közszereplés vállalása; helyi önkormányzati vagy nemzetiségi önkormányzati képviselői tisztség betöltése annál az önkormányzatnál, amely az őt alkalmazó önkormányzat illetékességi területén működik. Jegyző polgármester, illetve a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény értelmében az önkormányzati képviselő egyáltalán nem lehet.

Az összeférhetetlenségi szabályok alól kivételt jelent a helyettesítés céljából létesített másik jegyzői jogviszony. Ehhez a képviselő-testületek megállapodása szükséges. A munkáltató, azaz a képviselő-testület engedélyéhez kötött bármely munkavégzésre irányuló egyéb és további jogviszony létesítése.

A tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység végzésére irányuló jogviszony, és a közérdekű önkéntes tevékenység bejelentés-köteles, ha a tevékenység a jegyző munkaköri feladataival közvetlenül összefügg. Ha a munkavégzés időtartama részben azonos a beosztás szerinti munkaidejével, ezen tevékenységes is engedélykötelesek.

A jegyző a vele szemben felmerült összeférhetlenségi okot köteles haladéktalanul írásban bejelenteni. A képviselő-testület írásban szólítja fel az összeférhetlenség megszüntetésére. Amennyiben a jegyző az összeférhetlenséget a felszólítás kézbesítésétől számított 30 napon belül nem szünteti meg, közszolgálati jogviszonya megszűnik.

Az összeférhetlenségnél említhető az elfoglaltság is, amely ellehetlenítheti az objektív ügyintézést. Ezért a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban Ket.) szerint a jegyző nem vehet részt annak a hatósági ügynek az elintézésében, amelyben az őt foglalkoztató önkormányzat, a foglalkoztató önkormányzat társulása vagy az egyéb munkáltatói jogokat gyakorló polgármester ellenérdekű ügyfél, illetve a határozattal az önkormányzat, a társulás vagy a polgármester jogosulttá vagy kötelezetté válhat, vagy az eljárás tárgyával összefüggő kötelezettséget vállal.

4. A jegyzőt megillető jogok és köteleességek, díjazása

4.1. A jegyzőt megillető jogok

A jegyző részt vehet a képviselő-testület és a bizottságok ülésein, a zárt üléseken is állandó meghívott. Az üléseken tanácskozási jog illeti meg.

Javaslatot tehet a polgármesternek a polgármesteri hivatal, közös önkormányzati hivatal feladatainak meghatározására az önkormányzat munkájának a szervezését, a döntések előkészítését és végrehajtását illetően; illetve a hivatal belső szervezeti tagozódásának, létszámának, munkarendjének, valamint ügyfélfogadási rendjének meghatározására. Ő vezeti a polgármesteri hivatalt vagy közös önkormányzati hivatalt.

4.2. A jegyzőt terhelő kötelezettségek

A jegyző felel a jogszerűségért, köteles jelezni a képviselő-testületnek, a szervének és a polgármesternek, ha a döntésüknél, működésükben jogszabálysértést észlel. Az ülésről jegyzőkönyvet készít. A jegyzőkönyvet és a képviselő-testület által elfogadott rendeletet a polgármesterrel írja alá. A jegyző a törvényességi felügyelet keretében köteles az ülésről készült jegyzőkönyvet és a döntéseket az ülést követő tizenöt napon belül elküldeni a kormányhivatalnak. Ő gondoskodik a rendeletek kihirdetéséről és általában az ülés nyilvánosságának biztosításáról, azaz az előterjeszté-

seket, az üléstervet, a jegyzőkönyveket és a döntéseket a nyilvánosság számára hozzáférhetővé teszi. A rendeleteket haladéktalanul meg kell küldeni a kormányhivatalnak, amely továbbítja a törvényességi felügyeletért felelős miniszternek.

A polgármesteri hivatal közreműködésével segíti a polgármestert a döntéshozatal előkészítésében, a megfelelő tájékoztatásban és a döntések végrehajtásánál. A települési képviselő a képviselő-testület ülésén a jegyzőtől önkormányzati ügyekben felvilágosítást kérhet, amelyre az ülésen - vagy legkésőbb harminc napon belül írásban - érdemi választ kell adni.

A közszolgálati alapnyilvántartásban szereplő személyes adatok védelméért, az adatkezelés jogszerűségéért és törvényben meghatározott adatszolgáltatásokért a jegyző felelős.

A képviselő kezdeményezheti, hogy a képviselő-testület vizsgálja felül a jegyző átruházott hatáskörben, önkormányzati ügyben hozott döntését.

4.3. A jegyző díjazása

A jegyző díjazására vonatkozó szabályokban ismételten a Kttv. segít eligazodni. Itt is megmutatkozik a jegyző kiemelt szerepe, mert illetménye nem az általános szabályok szerint alakul, hanem a törvény nevesített alapilletményről és illetménypótlékról rendelkezik.

A jegyző és a főjegyző alapilletménye a település lakosságszámától függ. Az alapilletmény a költségvetési törvényben évente megállapított illetményalap és a törvényben meghatározott szorzó szorzata:

- a 3000-nél kevesebb lakosú településen az illetményalap 6,25-szorosa,
- a 3000-10 000 lakosú településen az illetményalap 7,75-szorosa,
- a 10 000-100 000 lakosú településen az illetményalap 8-szorosa,
- a fővárosi kerület jegyzőjének, valamint a kistérségi társulás székhely településének jegyzője az illetményalap 8,25-szorosa,
- a megyei jogú város jegyzőjének és a megyei főjegyzőnek az illetményalap 8,5-szerese,
- a fővárosi főjegyző esetében az illetményalap 8,75-szorosa.

Az aljegyző illetményét kinevezésekor a képviselőtestület, azt követően a jegyző állapítja meg. Ennek feltétele, hogy az nem érheti el a jegyző illetményét és nem lehet alacsonyabb a már megállapított illetményénél.

A jegyző részére a polgármester a minősítéstől, ennek hiányában a teljesítményértékeléstől függően személyi illetményt állapíthat meg, azonban ez esetben pótlék nem adható.

A jegyző, főjegyző az alapilletményen felül vezetői illetménypótlékra jogosult, amely szintén a település lakosságához igazodik. Mértéke:

- a 3000-nél kevesebb lakosú településen az alapilletményének 10%-a,
- a 3000-10 000 lakosú településen, valamint a 3000-nél kevesebb lakosú város esetén az alapilletményének 20%-a,
- a 10 000-100 000 lakosú településen az alapilletményének 30%-a,
- a megyei jogú város, fővárosi kerület jegyzőjének, kistérségi társulás székhely településének jegyzője és a megyei főjegyzőnek az alapilletményének 40%-a,
- a fővárosi főjegyző esetében az alapilletményének 50%-a.

A jegyző egyéb juttatásaira az általános szabályok az irányadók, azaz illetménypótlék (idegennyelv-tudási, képzettségi, stb.), illetmény-kiegészítés adható. A nem alanyi jogon járó (azaz az angol, német, francia kivételével) nyelvvizsgák utáni pótlékjogosultságról a polgármester dönt. Az illetménykiegészítés szabályait az önkormányzat rendeletben állapítja meg.

Címzetes főjegyzői cím adományozható a megyei vagy fővárosi kormányhivatal javaslatára annak a tartósan kiemelkedő szakmai munkát végző jegyzőnek, aki a cím adományozását megelőző tíz évben folyamatosan jegyzői, körzetközponti jegyző esetében legalább öt éve körzetközponti jegyzői tisztséget tölt be; legmagasabb fokozatú minősítést kap. A cím adományozását a képviselő-testület a kormányhivatal útján kezdeményezheti, amely a javaslatot köteles a saját és a jegyzői szakmai érdek-képviselői szerv véleményével ellátva a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszterhez felterjeszteni. A cím adományozási eljárást a kormányhivatal is indíthatja, de ilyenkor ki kell kérnie a képviselő-testület, illetve a jegyzői szakmai érdek-képviselői szerv véleményét. A miniszter kikéri a helyi önkormányzatokért felelős miniszter véleményét, majd ezzel terjeszti fel a javaslatot a miniszterelnöknek, aki dönt a cím adományozásáról. Nem jogosult a jegyző a címzetes főjegyzői címre, ha a jegyzői közszolgálati jogviszonya már megszűnt, illetve körzetközponti jegyzői feladatokat már nem lát el. Bármely jogerős fegyelmi büntetés kiszabása maga után vonja a címzetes főjegyzői cím visszavonását is. Kezdeményezhető a visszavonás akkor is, ha a jegyző etikai vétséget követ el.

5. A jegyző feladatai

A jegyzőnek jelentős szerepe van a döntés-előkészítésben, az adminisztratív teendők ellátásában és a végrehajtásban. A polgármesteri hivatal vagy közös önkormányzati hivatal vezetőjeként feladata az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátása, a képviselők munkájának segítése, a szükséges felvilágosítás,

tájékoztatás megadása. A hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét, munkáltatói jogokat gyakorol a polgármesteri hivatal vagy közös önkormányzati hivatal köztisztviselői és munkavállalói tekintetében. A kinevezéshez, vezetői megbízáshoz, felmentéshez, a vezetői megbízás visszavonásához, jutalmazáshoz - a polgármester által meghatározott körben - a polgármester egyetértése szükséges. Az önkormányzati intézményvezetők tekintetében az egyéb munkáltatói jogokat a polgármester gyakorolja, az aljegyző esetében a jegyző.¹³⁴

A polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyekben a döntés-előkészítés feladatát látja el, illetve önállóan is eljár azokban a hatósági ügyekben, amelyeket a polgármester ad át. Törvény vagy kormányrendelet felhatalmazása alapján államigazgatási ügyekben önálló döntési joggal bír, feladat- és hatáskört kap, honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófaelhárítási ügyekben az országos államigazgatásu feladatok helyi irányításában és végrehajtásában vehet / vesz részt.

A jegyző államigazgatási feladatait a helyi önkormányzatok és szerveik, a közsztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény (hatásköri törvény) szabályozza részletesen, amely az egyes ágazaton belül (belügyi, földművelésügyi, ipari és kereskedelmi, környezetvédelmi és területfejlesztési, közlekedési, hírközlési és vízügyi, művelődési és közoktatási, népjóléti, pénzügyi) felsorolja döntési jogköreit. Emellett a speciális jogszabályok rendelkezései az irányadók.

Az államigazgatási hatósági jogkör eljárási szabályait a Ket. tartalmazza, amely szerint közigazgatási hatóságnak minősül a hatósági ügy intézésére hatáskörrel rendelkező főjegyző, jegyző.

A Ket. általános illetékességi szabályként állapítja meg az ügyfél lakcímének ismerete hiányában, hogy a jegyző hatáskörébe tartozó ügyben a fővárosi főjegyző az illetékes. A kérelem benyújtására szintén lehetőséget biztosít bármely, az ügyfél lakcíme vagy munkahelye szerint illetékes jegyzőnél.

A jegyző készíti el a helyi önkormányzat gazdasági programtervezeteit, a költségvetéséről szóló koncepciót, majd a költségvetési törvény elfogadása után a költségvetési rendelet, illetve az ahhoz kapcsolódó, azt megalapozó rendeletek tervezetét; elkészíti az éves költségvetés végrehajtásáról szóló beszámolót (zárszámadást). Az önkormányzat költségvetéséről információt szolgáltat a központi költségvetés számára.

Ellátja az önkormányzat által alapított és fenntartott költségvetési szervek pénzügygazdasági ellenőrzését és a képviselő-testület hivatala, mint költségvetési szerv operatív gazdálkodási feladatai irányítását.

¹³⁴ Möt. 19. § b) pontja, egyéb munkáltatói jogon a kinevezés, vezetői megbízás, felmentés, vezetői megbízás visszavonása, az összeférhetlenség megállapítása, fegyelmi eljárás megindítása, a fegyelmi büntetés kiszabása kivételével minden más munkáltatói jogot érteni kell.

Részt vesz az önkormányzatot érintő térségi fejlesztési programok megalapozásában, véleményezésében, koordinálja a programok végrehajtásának helyi feladatait, információt szolgáltat azok megvalósításáról.

Működési területén ellátja a hatáskörébe tartozó adók kivetésével, közlésével, nyilvántartásával, beszedésével, behajtásával, kezelésével, elszámolásával, ellenőrzésével és az információ-szolgáltatással kapcsolatos feladatokat.

Vezeti a jogszabályokban előírt nyilvántartásokat, kimutatásokat és az információ-szolgáltatás meghatározott rendje keretében adatokat, beszámolókat készít. A jegyző köteles gondoskodni a belső ellenőrzés működtetéséről és a felügyelt költségvetési szervek ellenőrzéséről is.

XIII. FEJEZET

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TÁRSULÁSAI

1. Az önkormányzatok együttműködési formáiról általában

A tankönyv korábbi fejezeteiből kiderült, hogy a helyi önkormányzatok aktív szereplői mindennapjainknak. Mindegy, hogy egy ipari beruházás megvalósításáról, a település arculatának kialakításáról, szociális intézmények üzemeltetéséről, nemzetközi kapcsolatok ápolásáról, vagy a lakosság önszerveződéseinek támogatásáról van szó, ez a rövid, de heterogén felsorolás is mutatja, hogy cselekvő önkormányzatokra van szükség. Ennek egyik előfeltétele, hogy az önkormányzatok szerteágazó kapcsolatokkal és megfelelő jogi eszközökkel bírjanak, amelyeknek a társulások csak az egyik – habár közigazgatási és közszolgáltatás-szervezési szempontból kétségtelenül a legfontosabb - formáját jelentik.

A társulások önkéntes, illetve kötelező alakzatai már a rendszerváltást megelőzően ismertek voltak hazai jogunkban. A dualizmus időszakában a községekről szóló 1886. évi XXII. tc. elsősorban a hatósági igazgatás területén szorgalmazta a társulást. A körjegyzőségek mellett ebben az időszakban elterjedtek voltak még az ún. orvosi és állatorvosi körök.¹³⁵

A tanácsigazgatás vertikális rendszerében a tanácsok oldalirányú kapcsolatai más megvilágításba kerültek. Az első és második tanács törvény a demokratikus centralizmusnak, valamint az „egy település egy tanács” elvének érvényesítése miatt csak mérsékelt figyelmet fordított a horizontális kapcsolatokra. Sokáig a település-összevonások, valamint a községi közös tanácsok jelentették az oldalirányú együttműködések legelterjedtebb formáit. A tanácsrendszer demokratikus elemeinek fokozásaként érdemben a harmadik tanács törvény nyomán kezdett terebélyesedni a települési tanácsok közötti együttműködés, aminek rövidesen változatos formái alakultak ki. Igen elterjedtek számítottak:

- a beruházást szervező,
- a vízellátást biztosító,
- az építésigazgatási,
- a közterület-felügyeleti,
- valamint a műszaki igazgatást célzó társulások.

A szabályozás rugalmasságát jelzi, hogy a tanácsok akár közös munkaszervezeteket is létrehozhattak, amelyeket később a társulások irányítottak.

¹³⁵ FOGARASI József – IVANCSICS Imre – KISS László, *A helyi önkormányzatok*. Unió, 2001, 232.

A rendszerváltás nyomán kialakult szétaprózott település-struktúra igényli együttműködések, társulások létrehozását. Ez azonban nem kizárólag magyar sajátosság. Látnunk kell ugyanis, hogy a társulási formációk eszközül szolgálnak az önkormányzati rendszer integrációjához. A társulások fejlett formája éppen ezért azokban az országokban alakult ki, ahol a települési (kisközséges) önkormányzatok viszonylag nagy számban maradtak fenn (pl. Franciaország, Spanyolország, Olaszország). Magyarországon az Ötv. már megalkotásakor hosszabb távon a nagyobb, átfogó településtársulások kialakulását szorgalmazta.

Habár a nemzeti megoldások lényeges eltéréseket mutatnak, a főbb társulási modellek mégis jól elkülöníthetők:

- létrejöttüket tekintve a társulások egyik típusa a tisztán önkéntes társulás. Tekintettel azonban arra, hogy a települések önkéntes együttműködési hajlama többnyire minden államban gyenge (kivételt képeznek ezalól az olyan északi államok, mint pl. Finnország), emiatt a gyakorlatban inkább a különböző gazdasági ösztönzők alkalmazása számít elterjedtnek, ami egy altípushoz, az önkéntes de ösztönzött társulási rendszerekhez vezet. A kényszerelemek dúsulásával a másik szélső típust a kötelező társulási formák jelentik. Ez azonban nem egy általánosságban mindenre kiterjedő típus, mivel a kötelező társulások rendszere sok országban alkotmányos korlátokba ütközik,
- a társulások keretében ellátott feladatokat vizsgálva megkülönböztethetünk csak önkormányzati vagy államigazgatási ügyek ellátására létrehozott társulásokat, de van példa a kettő ellátására kialakított ún. vegyes megoldásra is,
- a résztvevő önkormányzatok irányából közelítve általában a társulás lehetősége mindkét típus számára adott. Értelemszerűen vannak olyan társulások, amelyeket csak települések, vagy területi önkormányzatok hozhatnak létre és lehetnek tagjai, de a jogintézmény lényege pont az, hogy az együttműködést biztosítsa, lehetőleg minél szélesebb körben, esetenként külföldi partnerekkel is kiegészüljön,
- végezetül differenciálhatunk a társulások célját tekintve. Ennek egyik végén az egycélú társulások állnak, olyanok, amelyek kizárólag valamilyen jól behatárolt feladat megvalósítására létesültek (pl. iskola fenntartása, hatósági feladat ellátása), míg a másik alakzat a többcélú, azaz komplex társulás (ilyen hazánkban a 2013-ig működő többcélú kistérségi társulás intézménye). A cél megvalósulásával a társulás akár meg is szűnhet, azaz különbség tehető határozott és határozatlan időre létrehozott társulás között.

A fenti típusok önmagukban nem, hanem különböző arányban együttesen szoktak megjelenni a nemzeti közigazgatásokban.¹³⁶ Magyarországon 2012-ig a társulási alakzatok közül hiányzott az igazi értelemben vett kötelező társulás. Társulási rendszerünk a pénzügyi ösztönzőkön (plusz költségvetési támogatásokon) keresztül kívánta az önkormányzatok együttműködési hajlandóságát fokozni.

Mielőtt a társulások szabályanyagát részletesebben megnézzük, célszerű röviden kitérni az önkormányzatok más együttműködési formáinak ismertetésére. Ez jellemzően a non-profit, illetve a civil szféra szereplőivel való kooperálást jelenti. Nincs annak akadálya, hogy az önkormányzatok eseti, vagy rendszeres kapcsolatokat alakítsanak ki, tanácskozásokat, közös rendezvényeket szervezzenek. Az ilyen - társulásnak nem minősülő - együttműködések célja többes:

- elsősorban a tapasztalatok kicserélésére irányul,
- kulturális, szociális, gazdasági és egyéb feladatok hatékonyabb, eredményesebb és színvonalasabb ellátását teszi lehetővé,
- végül javít(hat)ja a lakosság önszerveződő közösségeivel, a társadalmi és érdekképviselői szervekkel való együttműködést.

Az önkormányzatok és más szervek/személyek társuláson kívüli kooperációját számtalan tárgykör indokolhatja. Mi ezekből két csoportot alakítottunk ki. Az első csoport azokat a formációkat tartalmazza, amiket a helyi önkormányzatok a civil és non-profit szféra alanyaival, míg a második azokat, amiket más helyi önkormányzatokkal alakítanak ki. A magánszereplőkkel való együttműködés tipikus esete a civil szerveződések felkarolása. Minél több ilyen működik egy országban, annál érettebb a helyi demokrácia. Az esetek többségében ez a helyi oktatási, kulturális, szociális, illetve sport tevékenységek támogatásában ölt testet.

A második csoportot a helyi önkormányzatok közötti, de társuláson kívüli, szabad, rugalmas formái jelentik. Ezek jellemzően akkor kerülnek előtérbe, amikor a kooperáció tartós, de még nem éri el azt a szintet, hogy külön szervezetre lenne szükség, vagy a cél rövid időn belül megvalósítható, esetleg csupán valamilyen egyedi együttműködésről van szó. Miután a települési és területi önkormányzatok egymás mellérendelt partnerei, emiatt annak sincs akadálya, hogy a települések a megyével együttműködve lássanak el feladatokat. Ezen a területen leginkább a közszolgáltatások, az infrastruktúra, a környezetvédelem kérdése az, ami kapcsolódási pontot jelent.

Az önkormányzatok közötti együttműködés társuláson kívüli lehetséges alakzatai többek között:

- tervek, koncepciók egymás részére történő megküldése,

¹³⁶ További információkkal szolgál SOMLYÓDYNÉ Pfeil Edit, *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás című munkája*. Dialóg Campus, Pécs, 2003.

- beruházási és településfejlesztési tervek összehangolása,
- térségi, kistérségi ügyek együttes ülésen való megvitatás,
- közös ideiglenes bizottságok megszervezése.

2. A helyi önkormányzatok által létesíthető társulások

2.1. A társulásokra vonatkozó hatályos joganyag felépítése

Amennyiben nagyon röviden össze akarjuk foglalni a társulás intézményének - mint közjog által szabályozott együttműködés - lényegét, akkor azt mondhatjuk, hogy annak funkciója az önkormányzati feladat- és hatáskörbe tartozó ügyeknek a képviselő-testületek döntésén alapuló együttes ellátása. Ez jellemzően az önkormányzatok szabad akaratelhatározásán, megállapodásba foglalva valósul meg, kivételesen törvény által meghatározott formában és tartalommal. A társulás célja valamennyi esetben az erőforrások közös, optimális felhasználása.¹³⁷ A korábban ismertetett együttműködési lehetőségekhez képest ez egy erőteljesebb forma, amely csak helyi önkormányzatok között jöhet létre.

2013-ig a társulásoknak számos variációját (formáját és típusát) munkálta ki és alkalmazta a magyar közigazgatási jog. Ezután a dátum után a társulási joganyag jelentékenyen átalakult, a társulási alakzatok száma lecsökkent, aminek az oka a kötelező feladatköri differenciálás, a kötelező társulás intézményének bevezetése, valamint az, hogy a járáások beüzemelése nyomán a hatósági ügyek jelentős része a járási hivataloknál (valamint azok kirendeltségeinél) intézendő. Mindez beszűkítette a társulások alkalmazási körét. A továbbiakban a 2012 végéig hatályos, igen terjedelmes társulási joganyagra csak az előzmények között utalunk, annak részletes kifejtésétől eltekintünk.

A társulással összefüggő szabályanyag többszintű:

- ennek csúcán a korábban már ismertetett Charta egyesülési jogra vonatkozó 10. Cikke áll,
- a következő szintet az Alaptörvény jelenti. Ennek 32. cikk (1) bek. k) pontja szerint „*a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között szabadon társulhat...*”, ami egybevág a Charta szövegezésével és lényegében megfelel a korábbi Alkotmány 44/A § (1) bek. h) pontjában foglaltaknak. Azonban az Alaptörvény megoldásán árnyal, hogy később rögzíti, törvény az önkormányzat kötelező feladatának ellátására kö-

¹³⁷ VEREBÉLYI Imre *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999, 179.

telező társulást rendelhet el. Korábbi alkotmányunk ilyen kitéfelt nem tartalmazott,¹³⁸

- a 2012 végéig hatályos Ötv. 1. § (6) bek. c) pontja gyakorlatilag a régi Alkotmány rendelkezését vette át azzal, hogy nevesített négy társulási formát (a hatósági igazgatási, valamint az intézményi társulást, a társult képviselő-testület és bár nem a társulások között helyezte el a jogalkotó, de speciális alakzatként a körjegyzőség intézményét). Az Möt. csak kettőt nevesít, a körjegyzőség intézményét „váltó” közös önkormányzati hivatalt, valamint a társult képviselő-testület intézményét, viszont egyiket sem a társulásokra vonatkozó rendelkezések között fejt ki,¹³⁹
- a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (Tft.) ugyancsak intézményesített egy társulási alakzatot területfejlesztési önkormányzati társulás elnevezéssel. A Tft. 10. §-a szerint a települési önkormányzatok képviselő-testületei a közös területfejlesztési célok kidolgozására és megvalósítására jogi személyiséggel rendelkező területfejlesztési társulást hozhatnak létre, ami tehát egy önkéntes céltársulás, amiben kizárólag települési típusú önkormányzatok vehetnek részt,
- egészen 2013. 01. 01-ig a szabályozás következő szintjét a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény (Ttv.) jelenti. Az év végéig ez rögzíti a helyi önkormányzatok társulásainak alapvető szabályait, valamint a társulási megállapodásoknak négy további típusát (tehát nem formáját) intézményesíti (a megbízáson alapuló társulás, az intézmény közös fenntartása, a közös döntéshozó szerv és a jogi személyiségű társulás). A Ttv. szabályai másodlagosak az Ötv. rendelkezéseihez képest. A két jogszabály együttes alkalmazása lehetővé teszi, hogy az önkormányzatok helyi viszonyaikra tekintettel az Ötv. társulási formáihoz a nekik legkedvezőbb társulási megállapodás-típust válasszák ki a Ttv.-ből. Az Möt. 2013-tól hatályon kívül helyezi a Ttv-t és annak több intézményét átemeli, ugyanakkor a társulási típusok közül nem vesz át egyet sem,
- a 2000-es évektől alapvető törekvéssé vált, hogy az egymással földrajzilag határos és funkcionális kapcsolatokat mutató településcsoportok számára a már meglévő intézményi kapacitásaik jobb kihasználását elősegítő hosszabb távú együttműködések számára komplex egység jöjjön létre. A társulásokra vonatkozó joganyag emiatt 2004-ben kiegészült a többcélú kistérségi társulásokról szóló szabályokkal (Tktv.), amivel hosszabb távon egy alulról építkező, egységesen szabályozható és támogatható rendszer alakult ki a települési önkormányzatok ösztönzött, de önkéntes részvétellel. A tör-

¹³⁸ Alaptörvény 34. cikk (2) bek.

¹³⁹ Előbbi a 84 - 86. §-ok között, utóbbit az 56. § alatt.

vény egy komplex alakzatát vezette be a helyi önkormányzatok közjogi együttműködésének,¹⁴⁰ amit a feladatok nagyarányú átrendezése miatt 9 évvel később az Mötv. számol fel,¹⁴¹

- végül utalunk rá, hogy a határon átnyúló kapcsolatokra vonatkozóan nem a fenti jogszabályok fogalmazzák meg rendelkezéseket. Az ún. Európai Területi Társulás (ETT) intézménye a területi együttműködések hatékony megvalósítását, az EU-s források lehívását segíti. Az effajta együttműködések ennek megfelelően az Európai Unió jogi rezsime alá tartoznak, a belső joganyagba az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 2007. évi XCIX. törvény emelte be.

A társulások joganyaga tehát nem szűnik meg, azonban jelentékenyen átalakul, egyszerűsödik. A korábban tett kategorizálást alapul véve Magyarországon 2013-tól egy olyan társulási rendszer működik, ami elismeri a szabad társulás elvét, ugyanakkor lehetőséget nyújt a társulások kötelező, törvény által történő létesítésére is.¹⁴² Az önkormányzati feladatrendszer nagyarányú átalakításával, az államtól átruházott feladatok járásokhoz telepítésével a társulások elsősorban az önkormányzati feladatok megvalósításának eszközeül szolgálnak. Miután azonban ez maradéktalanul nem valósul meg (lásd a feladat- és hatáskörrel szóló fejezetet), szűkebb körben ugyan, de továbbra is sor kerül államigazgatási feladatok több önkormányzat összefogásával történő ellátására.

Az Mötv. által kialakított keretek elsősorban és alapvetően a települések számára nyújtanak lehetőséget a társulásra, ami nem meglepő, hiszen az Ötv. és a Ttv. alakzatai is eképpen jártak el, miután a települések széleskörű feladatai és csekély kapacitásai indokolták az együttműködést.¹⁴³ Mivel az új önkormányzati törvény a területi önkormányzatok feladatait a területfejlesztésre, területrendezésre és koordinációra szűkíti, így számukra a társulás is maximum ebben a körben lehet realitás.

A magyar jogrendszer az elmúlt 20 évben alapvetően a célra rendelt társulási alakzatokat honosította meg (lásd hatósági igazgatási társulás, intézményfenntartó társulás stb.). Bár szűkebb körben, de komplex alakzatokat is intézményesített a többcélú kistérség képében, valamint a társult-képviselő testület és a körjegyzőség út-

¹⁴⁰ 2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról.

¹⁴¹ Mötv. 157. § c) pont.

¹⁴² A teljességhez hozzátartozik, hogy bizonyos körben az Ötv. is ismerte a kötelező társulás intézményét. Az egyik példa a körjegyzőség, a másik a fővárosra vonatkozó szabályanyag 67. § (3) bekezdése. Eszerint törvény vagy kormányrendelet felhatalmazása alapján a közgyűlés rendeletében több kerületre, illetőleg a főváros egészére kiterjedő társulás létrehozását kötelezővé teheti egyes államigazgatási hatósági ügyfajták intézésére.

¹⁴³ A kérdést részletesen taglalja FÜRCHT Pál, *A településközi együttműködés egyes kérdései* című írásában. Magyar Közigazgatás 2000/9, 533.

ján. Magyarországon korábban és napjainkban is a társulások létesülhetnek határozott és határozatlan időre.

2.2. Az Mötv. általános társulási szabályainak részletezése

A törvény IV. fejezete taglalja a társulások szabályanyagát a 87-95. §-ok között. A jogalkotó három részre bontva fejt ki a legfontosabb keretszabályokat. Első körben az általános szabályokat ismerteti, melyek egy része (illetve ehhez hasonló szabályok) korábban a Ttv-ben, valamint a Tktv-ben volt elhelyezve. Ezután a társulások létesítő dokumentumának, a társulási megállapodásnak az alapvető szabályai következnek, végül az utolsó két szakaszban a szervezetre és működésre vonatkozó kitételeket találjuk.

A társulásokra vonatkozó generális szabályokat a törvény az intézmény létciklusaihoz igazítva a létrehozás, a működés, végül a megszűnés mentén rendezi. Az Mötv. legelőször azt rögzíti, hogy „*a helyi önkormányzatok képviselő-testületei megállapodhatnak abban, hogy egy vagy több önkormányzati feladat- és hatáskör, valamint a polgármester és a jegyző államigazgatási feladat- és hatáskörének hatékonyabb, célszerűbb ellátására jogi személyiséggel rendelkező társulást hoznak létre.*”¹⁴⁴

A társulások létrehozásának tehát a következő közös elemei vannak:

- a társuláshoz való jogot (létrehozás, módosítás, megszüntetés) kizárólag a helyi önkormányzat képviselő-testülete gyakorolhatja, azt másik szervre nem ruházhatja át,
- a társulás önkéntes és szabad elhatározásból történik, a kényszertársulás kivételes megoldás közjogi szabályozásunkban,
- célja a feladatok és hatáskörök hatékonyabb és célszerűbb megvalósítása,
- a társulást mindig írásbeli megállapodással (közigazgatási szerződéssel) kell létrehozni, azaz nem elegendő a szóbeli megállapodás,
- a megállapodás szólhat határozott és határozatlan időre, továbbá irányulhat (kötelező, avagy fakultatív) önkormányzati és államigazgatási feladat- és hatáskör ellátására egyaránt,
- a társulásban az önkormányzatok egyenjogúak,
- a társulásnak a kölcsönös előnyök, és az arányos teherviselés alapján kell működnie,
- a társulás jogi személyiséggel rendelkezik, tehát vagyona lehet, szerződéseket köthet.

¹⁴⁴ 87. §.

A társulási megállapodással kapcsolatos döntésekhez (jóváhagyásához, módosításához valamint megszüntetéséhez), tekintettel annak kiemelkedő jelentőségére, minősített többséggel hozott döntés szükséges. Bár a társulást az önkormányzatok képviselő-testületei hozzák létre, az erről szóló megállapodást a polgármesterek írják alá.

Az Möt. új eleme, hogy maga rendezi a társulási megállapodás alapvető szabályait, felsorolva annak tartalmi elemeit. A 93. § szerint a megállapodás tartalmazza mindazon jellemzőket, amelyek a társulás rendeltetésszerű működéséhez nélkülözhetetlenek, így:

- a társulás azonosítására szolgáló adatok belefoglalása, tehát a társulás neve, székhelye, a tagönkormányzatok neve, székhelyük, képviselőjük, valamint a települések lakosságszáma és a társulás által ellátott feladat- és hatáskörök megjelölése, a szolgáltatások igénybevételének feltételei. Amennyiben nem minden tag részére, vagy a tag által saját intézménye útján más tagok részére történik feladatellátás, akkor ezt a társulás általános rendjétől eltérő feladatellátást külön nevesíteni kell,
- a társulás működésével, belső struktúrájával összefüggésben meg kell jelölni annak döntéshozó szervét, valamint a tagokat megillető szavazatarányt, amit a törvény a későbbi szakaszokban rendez ugyan, de nem kogens szabállyal. Ebben a körben kell kitérni a döntéshozatal módjának, valamint a minősített döntéshozatalnak az eseteire,
- a törvény a megállapodás külön elemként nevesíti a társulás fenntartásával, működtetésével kapcsolatosan az egyes képviselő-testületek pénzügyi hozzájárulásának mértékét, teljesítésének módját, valamint annak eldöntését, hogy mi legyen az irányadó eljárás akkor, ha a társulás valamely tagja(i) nem teljesíti(k) a pénzügyi hozzájárulását (a kizárás nyilván mint *ultima ratio* jön szóba, a jogszabályhely első körben a beszédési megbízás benyújtását javasolja),
- mivel a társulások széles körben intézmények fenntartására létesülnek, (amennyiben ilyenek vannak) a megállapodásnak külön utalnia kell a közös fenntartású intézmények megnevezésére. Abban az esetben ha az intézményt nem valamelyik tag vitte be a társulásba, hanem azt közösen alapították, az alapítói jogok gyakorlására vonatkozó részletes rendelkezéseket. Rendezni kell a társulás vagyonára, a vagyónátadás feltételeire, valamint a tulajdonosi jogok és kötelezettségek gyakorlásának rendjére vonatkozó szabályokat is,
- a társulás működéséről évente legalább egy alkalommal be kell számolni, így az erre vonatkozó rendelkezések sem maradhatnak ki a megállapodásból, mint ahogy a társulás működésének ellenőrzési rendjét körülíró rendelkezések sem,

- tekintettel arra, hogy a társulások feladatai/tagsága menet közben változhat, a megállapodás módosításának feltételeiről rendelkezni kell már a megállapodás megkötése során, ahogy a társulásból történő kiválás és kizárás feltételeiről is. A társulás megszűnése esetén a tagoknak egymás irányába elszámolási kötelezettsége keletkezhet, ennek módjáról ugyancsak meg kell állapodni.

A fenti felsorolás azokat a minimálisan szükséges tartalmi elemeket adja meg, amiket a társulási megállapodásoknak mindenképpen magukban kell foglalniuk. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ezeken felül a tagok ne állapodhatnak meg további elemekben. A lista tehát nem zárt, nem taxatív.

Garanciális okokból a törvény 89. § (1) bekezdése valamennyi társulás esetén főszabályként a belépés időpontját a naptári év első napjára teszi, míg az abból való kilépés lehetőségét a naptári év utolsó napjára. A rendelkezés a kiszámítható működést hivatott előmozdítani. A társulásoknak ugyanis mindig van működési és költségvetési kihatása. A tervezhetőség érdekében jobb az, hogyha az évnek csak meghatározott időpontjában bővíthet, illetve csökkenhet a tagönkormányzatok száma. Emiatt van az is, hogy mindkét elhatározásról legalább hat hónappal korábban kell a döntést meghozni és közölni a társulás szervével, a társulási tanáccsal, hogy kellő időben el lehessen kezdeni a változásra való felkészülést.

Az MÖtv. megalkotása előtt kizárólag a többcélú kistérségek kapcsán került rendezésre az a nem kívánatos eset, amikor a társulás valamely tagja kötelezettségét felhívás ellenére sem teljesítette. Tekintettel arra, hogy ebben az esetben nem valósulnak meg a kölcsönös előnyök és az arányos teherviselés, a Tktv. a cselekmény szankcionálására intézményesítette a kizárás intézményét. A lehetőség azonban – tekintettel arra, hogy azt sem az Ötv. sem a Ttv. nem tartalmazta (hacsak a tagok saját elhatározásból be nem emelték a társulási megállapodásba) – partikuláris maradt. Ezen változtat az MÖtv. ami általánosságban mondja ki a társulásból való kizárás lehetőségét. Ezt kizárólag a társulási tanács hozhatja meg minősített többséggel.¹⁴⁵ A kizárás okait a törvény nem fejtí ki, de meglátásunk szerint csak valamely fontos kötelezettség többszöri, tudatos nem teljesítése esetén indokolt alkalmazása.

Tekintettel arra, hogy a társulások széles körben közszolgáltatások ellátására szerveződnek, a szabályozás lehetővé teszi, hogy e célból különböző szervezeteket (költségvetési szervet, gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet) hozzanak létre. Eltérést nem tűrő szabály ugyanakkor, hogy a társulás csak olyan vállalkozásban vehet részt, amelyben felelőssége korlátozott.

Mivel a társulások az arányos teherviselés elve mentén működnek, a törvény külön utal arra, hogy a társulás működési költségeihez a tagok településük lakosság számának arányában járulnak hozzá. Mindazonáltal ez nem egy kogens szabály. A

¹⁴⁵ 89. § (3) bek.

társulási megállapodásban van mód más (pl. intézményi ellátottsághoz igazodó) költségviselési szabályok elfogadására.

Mivel az új törvény szerint a társulások jogi személyiséggel bírnak, saját vagyonnal rendelkezhetnek,¹⁴⁶ amelyről a társulás megszűnése, illetőleg a tag kilépése/kizárása esetén rendelkezni kell. Főszabály szerint a társulás vagyonát annak a tagnak kell visszaadni, amelyik azt a társulásba bevitte, annak rendelkezésére bocsátotta. Ettől csak két feltétellel lehet eltérni (és ilyenkor is legfeljebb 5 évre). Egyfelől csak akkor lehet elhalasztani a vagyontárgy kiadását, ha kiválásra, tehát saját elhatározásból történő kilépésre került sor, valamint a vagyonnak természetben történő kiadása veszélyeztetné a társulás további működését. A volt tagot ebben az esetben használati díj illeti meg.¹⁴⁷

A társulások szervezetére és működésére vonatkozó rendelkezéseket korábban nem az önkormányzati kerettörvényben szerepeltette a jogalkotó, hanem a Ttv-ben. 2013 után ezek is az Mötv-ben találhatóak meg.¹⁴⁸ A társulási szervezetre vonatkozó előírások uniformizált szervezetet állítanak fel, aminek döntéshozó szerve a társulási tanács (továbbiakban tanács). A tanács a képviselő-testületek delegált tagjaiból (képviselekből, polgármesterekből) épül fel. A tanács kötelezően elnököt választ, és amennyiben a feladatok száma, vagy a társulás méretei indokolják, munkájának segítésére alelnököket is választhat, ami azonban nem kötelező.¹⁴⁹ Együttes akadályoztatásuk esetén a tanács ülését a legidősebb tag, a korelnök hívja össze és vezeti. Az üléseken a tagönkormányzatok jegyzői is részt vehetnek, az üléseken tanácskozási joggal bírnak.

Az Mötv. nem zárja ki, éppen ezért egyelőre nem látjuk akadályát annak a megoldásnak, hogy elsősorban a nagyobb létszámú társulások esetén (amikor a társulás tagjainak száma meghaladja a 20-25 önkormányzatot) a Tktv. rendelkezéseire hasonlóan a tanács az elnökből, az alelnökökből és esetleg további tagokból (olyan 5-9 tagú) folyamatos működésű elnökséget alakítson. Az elnökség, mint operatív testület feladata, hogy előkészítse a tanács döntéseit, összehangolja a bizottságok munkáját és a munkaszervezet vezetőjén keresztül irányítsa a társulás munkaszervezetét. Az elnökség működését, és a tanácsnak történő beszámolásának rendjét a tanács SzMSz-e tartalmazza.

Ez a megoldás természetesen azokban az esetekben is lehetségesnek mutatkozik, amikor a tagönkormányzatok létszáma nem teszi szükségessé elnökség alakítását. Valódi előnye ugyanakkor meglátásunk szerint a nagyobb, emiatt folyamatos működést igénylő társulások kapcsán van. A gyakorlat fogja eldönteni, hogy kialakulnak-e egyáltalán olyan komplex feladatkörű társulások a jövőben, amelyek szerve-

¹⁴⁶ 90. § (3) bek.

¹⁴⁷ 90. § (5) bek.

¹⁴⁸ 94. §.

¹⁴⁹ 95. § (1) bek.

zete kellően összetett lesz ahhoz, hogy a fenti intézményt megállapodással bevessék.

A társulás szervezete tovább differenciálódhat bizottságokra, azonban ez sem kötelező előírás, hiszen ezt nem minden társulás igényli [egy 3-5, esetleg 7 fős társulási tanácsnak felesleges még külön bizottságo(ka)t alakítani]. Működésük részletes szabályait a jogalkotó egy utaló szabály segítségével oldja meg és rögzíti, hogy esetükben a nem szabályozott kérdésekben a képviselő-testületre és az önkormányzati bizottságokra vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.¹⁵⁰ Mivel a testületi formában működő szerveknek mindig szülségük van egy hivatali formában működő szervre, ami döntéseiket előkészíti, valamint a meghozott döntéseket végrehajtja az Möt. rendelkezik a tanács munkaszervezetéről is. Tekintettel arra, hogy a társulás nem képez elkülönült önkormányzati szintet, adminisztratív teendőit eltérő megállapodás hiányában a társulás székhelyének polgármesteri hivatala látja el.

Törvény vagy a társulási megállapodás eltérő rendelkezésének hiányában a társulás minden tagját egy szavazat illeti meg. Ebből az következik, hogy a tanács tagjait nem szükségszerűen kell, hogy azonos számú szavazat illesse meg, a kérdést a tagok saját viszonyaikhoz igazíthatják a társulási szerződésben. Az eddigi gyakorlat az volt, hogy a tagok képviselőit, amennyiben azok nem 1-1 szavazattal bírtak, akkor vagy a lakosságszám, vagy a pénzügyi hozzájárulás arányában illette meg a szavazati jog. Volt azonban egy abszolút korlát, aminek a fenntartása meglátásunk szerint a továbbiakban is indokolt, nevezetesen az, hogy egyik tag sem birtokolhatja önmagában a szavazatok több, mint felét. Ezzel ugyanis a társulás lényege veszne el, hiszen az adott önkormányzat egymagában, konszenzus nélkül képes lenne a kérdések jelentős részét elintézni, akaratát a többi tagra rákényszeríteni. A tanács döntését határozattal hozza, rendeletet nem alkothat.

A jogalkotó a tanács döntéshozatali eljárásánál minimum szabályokat állapít meg, amelyektől a tagönkormányzatok a megállapodásban szigorúbb előírásokat is elfogadhatnak. Ezek szerint a tanács akkor határozatképes, ha ülésén legalább a szavazatok felével rendelkező képviselő jelen van. Az Möt. ismeri az egyszerű és minősített többség intézményét, amit a döntéshozatalok során a társulásokban is alkalmazni rendel:

- főszabály szerint az egyszerű többségű döntések – amennyiben megállapodás vagy más törvény nem rendelkezik eltérően - elfogadásához legalább annyi képviselő igen szavazata szükséges, amely meghaladja a jelen lévő (tehát nem az összes) képviselők szavazatainak több mint a felét. Más a helyzet akkor, ha az önkormányzati társulás 10-nél több önkormányzatot tömörít, ilyenkor ugyanis az egyszerű többségű döntéshez két konjunktív (egymást kiegészítő) feltétel fennállása szükséges. Egyrészt ilyenkor is le-

¹⁵⁰ 95. § (3) bek.

galább annyi tag igen szavazata szükséges, ami meghaladja a jelen lévő tagok szavazatainak a felét, másrészt viszont meg kell haladnia az általuk képviselt települések lakosságának egyharmadát is. Ennek a sajátos demokrácia küszöbnek (ami – hogyha csak a tagok azt a társulási megállapodásban külön nem rögzítették - korábban törvény által nevesítetten kizárólag a többcélú kistérségeknél volt fellelhető) a beiktatásával elkerülhetővé válik az, hogy kizárólag olyan települések hozzák meg a döntéseket, amelyek a szavazatok többségével rendelkeznek ugyan, de a társuláson belül a lakosságnak csak kis részének érdekeit szolgálják,

- az Mőtv. taxatívénem sorolja fel a minősített döntést igénylő tárgyköröket, azok meghatározását a felekre bízza, azonban a 89. § (3) bekezdésben utal arra, hogy a kizárás kérdésében a társulási tanács mindenképpen minősített többséggel kell, hogy döntsön. Az ilyen és ehhez hasonló, a társulás léte szempontjából nagy jelentőséggel bíró kérdések azok, amelyek a nagyobbfokú konszenzus elérése érdekében szigorúbb döntéshozatali szabályokat igényelnek. A minősített többséghez a megállapodásban meghatározott számú, de legalább annyi tag igen szavazata szükséges, amely eléri a társulásban részt vevő (tehát nem a jelen lévő, hanem az összes) tagok szavazatának több mint felét és az általuk képviselt települések lakosságának a felét. A kettős feltétel tehát itt is adott, azonban a döntéshozatal egyrésztől szigorúbb, mivel a jelenlevők helyett a teljes taglétszám szavazatszámához viszonyít a jogalkotó és a lakossági küszöbszámot is növeli, ugyanakkor fontos, hogy minősített döntéshozatalnál elegendő ezeknek a limiteknek az elérése, nem szükséges a meghaladásuk.

A fenti szabályoktól (beleértve a szavazatarányok és a költségek viselésének kérdését is) a tagok valamennyi esetben eltérhetnek, a társulási megállapodásukban más képviselői számot is előírhatnak, azonban az eltérés egyirányú lehet, mivel ilyenkor sem lazíthatnak a törvényi rendelkezéseken, legfeljebb szigoríthatnak.

A társulások különböző okokból szűnhetnek meg, ezeket a törvény a 91. §-ban taglalja. A megszűnés egyes esetei természetes, a tagok által szándékolt okokra vezethetők vissza. Így például amennyiben a társulást meghatározott időtartamra hozták létre, és az eltelt, vagy a társulás tagjai azt elhatározták. Más a helyzet akkor, ha a megszűnés törvény erejénél fogva történik, vagy azt jogerős bírósági döntés mondja ki. Előbbire szolgálhat példaként a taglétszám minimális szám alá esése (pl. kizárás nyomán csak egy önkormányzat marad a társulásban), utóbbira a társulás jogellenes működése miatti megszüntetés.

Az Mőtv. koncepciójában a társuláson belül keletkező viták elrendezésének nem csak a bírósági útja ismeretes. A törvény 92. §-a bár a vitás kérdésekben a törvénytiszteket említi első helyen, mint lehetséges döntési fórumot, az önkormányzatok megállapodása nyomán azonban felajánlja a lehetőséget önkormányzati érdekszö-

vetség által felkért tagokból álló egyeztető bizottság állásfoglalására, illetve a kérés benyújtása előtt egyeztető bizottság állásfoglalásának kikérésére.

A továbbiakban az Möt. két nevesített társulási alakzatával foglalkozunk. A közös önkormányzati hivatallal, valamint a társult képviselő-testület intézményével.

2.3. A közös önkormányzati hivatal, mint speciális társulási alakzat

A közös önkormányzati hivatal több elemében hasonlatos a korábbi körjegyzőség intézményéhez. Funkciójuk azonos, mivel mindkét konstrukció rendeltetése a polgármesteri hivatalok feladatainak közös ellátása, a hivatali létszám optimalizálása. Szabályozásuk indoka az önkormányzati rendszer hatékonyabb működésének biztosítása. Erre amiatt van szükség, mert településeinknek 80%-a község, ami a hazai lakosság 1/3-nak szolgál lakhelyéül. Azaz a potenciális ügyfelek jelentős részét (a járások bevezetése után is) a községi igazgatásnak kell kiszolgáltatnia. Ugyanakkor mivel minden harmadik település 500, vagy az alatti lakosságszámmal bír, a községeken belül igen magas a kis lélekszámú települések aránya.¹⁵¹ Az ilyen típusú széttagolt helyi önkormányzati struktúra egyik hátulütője, hogy nem teszi lehetővé hatékony hivatali apparátus felállítását, mivel a polgármesteri hivatalok eredményes működtetéséhez minimálisan szükséges 5-6 fő alkalmazása empirikus felmérések szerint csak 1000 fő fölötti településeknél biztosított. Másfelől a kistelepülések költségvetésének jelentős részét a saját szervezetük működtetésével járó költségek, azaz a személyi és dologi kiadások emésztik fel.¹⁵²

Ezekre az okokra tekintettel nevesítette *anno* az Ötv. a körjegyzőség intézményét, mint a hatósági igazgatási társulás egy speciális, komplex alakzatát és vezeti be az Möt. a polgármesteri, valamint megyei önkormányzati hivatalról (tehát nem a társulásokról) rendelkező részben - a hivatali kapacitás koncentrációját célzó igazgatástechnikai megoldásként - a közös önkormányzati hivatalt (továbbiakban közös hivatal). Közös hivatal létrehozásáról vagy megszüntetéséről (két kivétellel) a képviselő-testületek dönthetnek. Ennek időpontja azonban jól behatárolt, mégpedig az általános önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül lehetséges. Ennek a szabálynak garanciális jelentősége van, hiszen ezáltal biztosítható a közös hivatali rendszer stabilitása, a több évre előre történő működési-gazdasági tervezés, valamint az, hogy az érintett települések számára megfelelő felkészülési időt biztosítson a szükséges intézkedések megtételére. Így például a megszűnés, vagy kilépés miatt az új jegyző és a hivatal dolgozóinak kinevezésére, az önálló hivatal kialakításához szükséges eszközök beszerzésére.

¹⁵¹ Lásd ezzel kapcsolatban *Önkormányzati Kisokos* 2010, 31-38.

¹⁵² Lásd FOGARASI József (szerk.), *Önkormányzati kézikönyv*. HVG-Orac, 2000, 194.

A közös hivatal felállításának az Möt. szerint a következő konjunktív, tehát egyidejűleg fennálló feltételei vannak:¹⁵³

- egy járáson belüli községi önkormányzatok hozzák létre (és nem hozhatják létre, azaz ez nem lehetőség, hanem kötelezettség), ami jobban behatárolja a közös hivatalok létrehozására jogosított önkormányzatokat, mint a körjegyzőségeknél történt, tekintettel arra, hogy 2013 előtt a körjegyzőségek létrehozása nagyobb téregységben, egy megyén belül valósulhatott meg. Ez persze azt is jelenti, hogy nem minden körjegyzőség alakulhat át automatikusan közös önkormányzati hivattal. Amennyiben a körjegyzőség tagjai nem egy járásba kerültek, a közös hivatalt már másik önkormányzattal kell újraalakítaniuk. A jogszabályból kiolvasható, hogy a közös hivatal elsősorban a községek számára létrehozott intézmény,
- további feltétel a földrajzi közelség, ugyanis a közös hivatal tagjainak közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választhatja el egymástól. Ezzel az új szabályozás szakít a körjegyzőség korábbi feltételével, amikor a jogalkotó megengedte, hogy a települések között akár két nem tagtelepülés is elhelyezkedjen.¹⁵⁴ A magyarázat egyszerű, az ügyfeleknek lehetőleg ne kelljen két másik településen is átutazni ahhoz, hogy a közös hivatalt felkeressék (persze az más kérdés, hogy a járási lehatárolás bizonyos esetekben egymáshoz közelebbi települések helyett távolabbiakat von be a közös hivatalba),
- az utolsó feltétel, hogy a tagközségek lakosság száma nem haladja meg a kétezer főt. Ez a feltétel a körjegyzőségekhez képest kibővíti a részvételre kötelezett települési kört, miután anno 1000 főben volt meghatározva a körjegyzőség létrehozása. Az Möt. ugyanakkor mindjárt ezután a szabály után rögzíti, hogy kétezer fő lakosság számot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz.

A jogalkotó a fenti elemeken túl alternatív elvárásként fogalmazta meg, hogy a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosság száma legalább kétezer fő legyen, vagy a közös hivatalhoz legalább hét település tartozzon. Erre méretgazdaságossági okokból volt szükség. Bár az Ötv-ben ilyen kitétel nem szerepelt, már korábban tudvalevő volt, hogy a polgármesteri hivatalok közös fenntartása 5-7 tagönkormányzat esetén valósítható meg legoptimálisabban. Ezzel a létszámmal egyébként a szétaprózot magyar településszerkezetben is biztosítható a 2000 fős lakosság szám.¹⁵⁵

¹⁵³ 85. § (1).

¹⁵⁴ *Vö.* Ötv. 39. § (1) bek.

¹⁵⁵ Möt. 85. § (2).

A fenti szabály alól csak egy esetben, a jelentősebb nemzetiségi lakossággal bíró települések esetén enged eltérést az Mötv. azt is meglehetősen szigorú feltételek között. A 85. § (10) bekezdése szerint ha:

- a közös hivatal létrehozni kívánó településeken élő nemzetiségeknek az aránya településenként és nemzetiségenként eléri a 20 %-ot,
- valamint a települések összlakosság száma meghaladja az 1500 főt, vagy a közös hivatalhoz tartozni kívánó önkormányzatok száma legalább öt (ezek tehát a fenti számokhoz képest könnyítések),
- akkor a települési képviselő-testületek mindegyikének azonos tartalmú és minősített többséggel elfogadott döntésével,
- amennyiben az érintett települések történelmi, gazdasági, kulturális hagyományai azt indokoltá teszik (ez egy meglehetősen képlékeny szabály, amelynek vizsgálata a következő pontban nevesített miniszter feladata),
- a helyi önkormányzatokért felelős miniszter (azaz a Belügyminiszter) jóváhagyása alapján a közös hivatal létrehozása során el lehet térni az általános előírásoktól.

A közös hivatal létrehozásáról két esetben nem a képviselő-testületek egybehangzó döntése nyomán kerül sor:

- az egyik eset az, amikor a közös hivatal létrehozásának feltételei adottak, azonban arra mégsem kerül sor a nyitaválló határidőn belül. Ilyenkor pótlólagos jelleggel az önkormányzatok helyett a kormányhivatal vezetője jogosult arra, hogy a határidő lejártát követő hónap első napjával kijelölje a közös hivatalhoz tartozó településeket. Döntése ellen a törvényszékhez fordulhatnak az érintett önkormányzatok,
- a másik esetet az Mötv. 87. § (7) bek. nevesíti és egy sajátos társulási (megállapodáskötési) kötelezettséget vezet be. A városi, valamint a kétezer főt meghaladó lakosság számú települési önkormányzat képviselő-testülete ugyanis e rendelkezés értelmében nem tagadhatja meg a közös hivatal létrehozására irányuló megállapodás megkötését akkor, ha azt a vele határos település kezdeményezi. Mivel az Mötv. szerint a város mindig székhelytelepülés, így ebben az esetben is ez látja el a funkciót.¹⁵⁶

A közös önkormányzati hivatalt a települések társulási megállapodással hozzák létre, amelyre a megállapodások megkötésének általános szabályai alkalmazandók. Ugyanakkor a megállapodás tartalmi elemeiben szükségszerű eltérés mutatkozik, miután a közös hivatal felállítása nem jelentheti azt, hogy a nem székhelytelepüléseken mindenfajta ügyintézési metódust fel lehet számolni. Az Mötv. 85. § (8) bek

¹⁵⁶ *Vö.* 85. § (4) bek.

értelmében a megállapodásban rendelkezni kell arról, hogy minden érintett településen biztosítva legyen „*az igazgatási munka folyamatos vagy időszakos ellátásához szükséges személyi és tárgyi feltétel.*” Az ügyfélfogadás biztosítására a képviselő-testületek megállapodhatnak állandó vagy ideiglenes jelleggel működő kirendeltség létrehozásáról, ügyfélszolgálati megbízott alkalmazásáról, esetleg informatikai hálózat kiépítéséről.

Tekintettel arra, hogy a közös önkormányzati hivatal több település polgármesteri hivatalának a feladatait veszi át egymagában, létrehozásával a településeknek közös lesz a jegyzője is, akit az Möt. értelmében nem körjegyzőnek, hanem 2013-tól a közös önkormányzati hivatal jegyzőjének nevezünk (lásd a jegyzőről szóló fejezetet). A jegyző, aljegyző vagy megbízott köteles a képviselő-testület ülésén részt venni és ott a szükséges tájékoztatást megadni. A minimális településszámra tekintettel praktikusán ez valószínűleg azt fogja jelenteni, hogy a képviselő testületek együttesen üléseznek majd, és a jegyző mindig az érintett településsel/településekkel vitatja meg a kérdéseket. A közös önkormányzati hivatal jegyzője, aljegyzője vagy megbízottja a megkötött megállapodás alapján köteles valamennyi településn ügyfélfogadást biztosítani.

2.4. A társult képviselő-testület, mint speciális társulási alakzat

Az Möt. is nevesíti a korábbi Ötv-ben kidolgozott együttműködés azon lehetőségét, amikor 2 vagy több képviselő-testület társult képviselő-testületet alakít.¹⁵⁷ A társulás ezen formája kizárólag települési típusú önkormányzatok, jellemzően községek számára adott, abban területi önkormányzat nem vehet részt. Célszerű, hogy az önkormányzatok egymáshoz közel essenek, és legfeljebb 4-5 településnél többről ne legyen szó.

A képviselő-testületek társulása a legintenzívebb együttműködések közé tartozik, ami önkormányzatok között létrejöhet. Kialakítása esetén az önkormányzatok részben vagy egészben egyesítik költségvetésüket, közös önkormányzati hivatalt tartanak fenn, valamint intézményeiket közösen működtetik. Ezeken felül a tagok a társulási szabadságának elvéből kifolyólag másban is megállapodhatnak. Célszerű a közös döntést igénylő ügyek körébe vonni:

- az SZMSZ megalkotását,
- a rendeletalkotást,
- a jegyző kinevezését,
- a közös hivatal, valamint a közös intézmények fenntartásával kapcsolatos kérdéseket,

¹⁵⁷ 56. § (1) bek.

- továbbá a közös költségvetés megvitatását,
- és a zárszámadás elfogadását.

A képviselő-testületek társulása komplex kooperációs alakzat, tekintettel arra, hogy magában foglal egy közösen fenntartott polgármesteri hivatalt és egy intézményfenntartó társulást is.

A fenti három terület kivételével az önkormányzatok minden más területen továbbra is megtartják önállóságukat. Ez azt jelenti, hogy valamennyi érintett községnek megmarad az önálló képviselő-testülete és miután a társulásnak nincs elkülönült polgármestere, vagy elnöke, emiatt a polgármesterek is megmaradnak posztjukban. A társulás létrehozása után minden olyan esetben, ami csak az adott települést érintő ügy, annak testülete dönt. A közös képviselő-testület megalakítása kétféle módon lehetséges. Az egyik megoldás, hogy az érdekelt képviselő-testületek együttes ülésessel alkotják. Ahol viszont a nagy létszám miatt ez kevésbé működőképes, ott lakosságárányosan választhatják meg a közös testületet.¹⁵⁸

A társuláson belül minden településnek önálló tulajdona, vagyona van, a sőt, költségvetések továbbra is önállóak maradhatnak, azokat nem kötelező teljes egészében egyesíteni. Az testületi ülések helyét célszerű a tagok között rotálni és ennek megfelelően mindig azt a polgármester felkérni az ülés vezetésére, akinek a településén azt tartják. A döntéshozatal az egy testületre vonatkozó szabályok szerint történik.

Miután a társult képviselő-testületnél a közös önkormányzati hivatalhoz hasonlóan a testületek működésével kapcsolatos szervezési, előkészítési feladatokat egyetlen közös hivatal látja el, a hivatal dolgozói fölött a munkáltatói jogokat a társult képviselő-testület jegyzője gyakorolja. A felelősség megállapításával kapcsolatos jogkör gyakorlásához ugyanakkor a polgármesterek előzetes egyetértése szükséges.

A társult képviselő-testület egyik sajátossága, hogy megalakulását határozatba kell foglalni. Ilyenkor ki kell térni a székhely, valamint a hozzá tartozó települések felsorolására is. A társult képviselő-testület dönt a szervezetéről, működési rendjéről. A társult képviselő-testület ülését bármely részt vevő település polgármesterének a kezdeményezésére össze kell hívni.

Röviden tehát úgy összegezhetjük az eddigieket, hogy az ilyen típusú társulásokban az önkormányzati hatásköröket a társult képviselő-testület gyakorolja, az egyes tagönkormányzatokban csak azok a hatáskörök maradnak, amelyek kizárólag az adott települést érintik. Ennek a kettősségnek ugyanakkor meg kell mutatkoznia az SzMSz-ek szabályozási technikájában is.

¹⁵⁸ 56. § (5) bek.

HASZNOS LINKEK

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény 2013-tól hatályos szövege elérhető a következő oldalon:

http://www.njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=139876.209330,

a jogszabály teljes szövege elérhető a:

<http://www.complex.hu/kzldat/t1100189.htm/t1100189.htm> oldalon.

XIV. FEJEZET

A FŐVÁROSI ÉS MEGYEI ÖNKORMÁNYZAT

1. A fővárosi önkormányzat sajátos vonásai

A világon fellelhető helyi önkormányzati rendszerek egyik általánosítható sajátossága az, hogy a főváros közigazgatási rendszere a legtöbb esetben eltér az általánostól, és speciális szabályozás érvényesül. Ennek oka főként az, hogy a fővárosok határain belül viszonylag kis földrajzi területen nagy lakosság koncentrálódik, ráadásul a település szolgáltatásait nem is csak ez a lakosság veszi igénybe napi rendszerességgel, hanem hasonló nagyságrendű a környező településekről, vagy alkalmilag távolabbról érkezők köre is, akik közszolgáltatásokkal való ellátása az átlagostól eltérő megoldásokat igényel.

Ezen túlmenően az egyes országok életében a főváros amúgy is kiemelt szerepkört lát el társadalmilag, gazdaságilag és politikailag egyaránt. A fővárosok ezen kiemelt szerepköre pedig kihat az egész országra, de közigazgatási szempontból közvetlen hatás különösen az agglomerációban lévő többi településsel illetve területi önkormányzatokkal releváns. Ennek a kiemelt szerepkörnek pedig valahogy meg kell jelennie az alkalmazott közigazgatási megoldásban is.

Ez így van Magyarországon is, a főváros önkormányzatára – Budapestnek az országban betöltött különleges szerepkörére és sajátos helyzetére figyelemmel – az általános önkormányzati törvényi szabályozás rendelkezéseit bizonyos eltérésekkel kell alkalmazni.¹⁵⁹

A fővárosi sajátosságokból adódó eltérések szabályozásának technikája is eltérő lehet az egyes országokban. Ennek megfelelően ismert olyan megoldás, hogy az Alkotmány, vagy a helyi önkormányzatokról szóló általános törvény felhatalmazása alapján a főváros közigazgatási rendszeréről külön törvény rendelkezik.

A másik alkalmazott megoldás szerint az önkormányzati törvény szabályozza a főváros önkormányzati rendszerét is, de az eltéréseket összefoglaló külön fejezetben. Magyarországon előbb 1994-ig a külön történő szabályozás érvényesült,¹⁶⁰ míg a jelenlegi megoldás az egy törvény keretein belül történő szabályozást alkalmazza.

A szabályozás technikája mögött igazán mindig is az volt az igazi kérdés, hogy - a kerületek szerepét alapul véve és értékelve - hány város is Budapest?

¹⁵⁹ Möt. 22-26. §.

¹⁶⁰ 1994. évi LXIII. törvény.

A szinte állandóan felbukkanó egy város irányába mutató centralizációs elképzelések eddig nem valósultak meg és az Mötv. elfogadásával is maradt a széttagolt szabályozás és rendszer, minek következtében ugyanazon a területen kétszintű önkormányzat, a főváros és a kerületek, azaz 24 önkormányzat működik.

Az általános szabályozástól való legjelentősebb eltérés a szabályozásban tehát az, hogy a főváros - egyedülálló módon az országban - kétszintű önkormányzati rendszerrel működik, a főváros önkormányzati rendszere a fővárosi, valamint a fővárosi kerületi önkormányzatokból áll.

A fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatok önkormányzati alapjogaikat tekintve egyenlők, de feladat-és hatásköreik egymástól eltérnek.

A fővárosi önkormányzat olyan sajátos önkormányzat, mely területén a települési és a területi önkormányzati feladat-és hatásköröket is elláthatja.

További eltérést jelent az általános szabályozástól az, hogy törvény, vagy általa adott felhatalmazás alapján kormányrendelet egyes államigazgatási ügyeket a főváros egészére kiterjedő illetékességgel a főpolgármester hatáskörébe utalhat.

A főváros képviselő-testülete a fővárosi közgyűlés. A fővárosi közgyűlés ülésén azonban a fővárosi SZMSZ-ben meghatározott módon tanácskozási joggal részt vesznek a kerületi képviselő-testületek által megbízott kerületi küldöttek. A szervezetet illetően eltérőség, hogy a kerületben polgármestert, a fővárosban főpolgármestert választanak. A fővárosi közgyűlés hivatalát, tehát a főpolgármesteri hivatalt a főjegyző vezeti, akinek munkája segítésére a fővárosi közgyűlés több aljegyzőt is kinevezhet. A fővárosi kerületi képviselő-testület hivatalát pedig a jegyző vezeti.

A korábbi Ötv.-beli szabályozás szerint a fővárosi és a fővárosi kerület törvényben meghatározott önálló feladat- és hatáskörű települési önkormányzat. Vagyis a kerületi önkormányzat is önállóan gyakorolja a törvény keretei között a települési önkormányzatokat megillető feladat- és hatásköröket. Ennek megfelelően egy kerületi önkormányzat feladat- és hatásköre a működési területén nagyban – egészben egy települési önkormányzathoz hasonlítható azzal, hogy azt Ötv. szabályozta, hogy a települési önkormányzatokat megillető jogokat és kötelezéseket melyik szint gyakorolja. Mivel a főváros és kerületei nagyszámú intézményt kénytelenek működtetni, ezért az operatív működés megkönnyítése érdekében mód volt a vezetőik kinevezését, választását, megbízását a fővárosi főpolgármesterre, illetve a bizottságra átruházni.

Az Mötv. 2013. január elsejével hatályba lépett szabályai a fővárosi szintet kiemelő világosabb rendelkezéseket tartalmaznak a főváros és a kerületek egymás közti viszonyára.

Igaz, hogy nem sokkal később egy szokatlan és egyedülálló szabályozással változott miszerint;”A főváros területe kerületekre, valamint a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott Margitszigetre tagozódik..”¹⁶¹

AMargitsziget jogállásának sajátosságai azonban nem jelennek meg az Alaptörvényben és az Mötv.-ben sem, így az egy valódi különlegességként szerepel a magyar közigazgatás történetében.

Ugyancsak lényegesen változott a korábbiakhoz képest a fővárosi közgyűlés tagjainak választása a 2014.évi helyi önkormányzatok alkalmára. Ennek megfelelően a közgyűlésnek tagjai a főpolgármester, a kerületi polgármesterek és a fővárosi kompenzációs listán bekerült 9 képviselő¹⁶², mely közvetett választási módot komoly alkotmányossági kritikák érték. Az Alkotmánybíróság azonban döntésével ezek nagyobb részét megalapozatlannak találta.¹⁶³

Minden esetre politikai szempontból a közgyűlés összetételénél fogva a kerületi önkormányzatok dominanciáját jelentheti a fővárosi működésben.¹⁶⁴

2. A helyi önkormányzati feladat- és hatásköröknek a fővárosi és a kerületi önkormányzatok közti megosztása

Az Mötv. rögzíti, hogy a főváros e törvény szerint látja el mindazokat a terület-és településfejlesztési, területrendezési, településrendezési és településüzemeltetési feladatokat, melyek a főváros egészét érintik, vagy melyek a főváros az országban betöltött különleges szerepköréből adódnak.

Ezen túlmenően a főváros látja el az Mötv.-ben foglalt feladatmegosztás szerint azokat a helyi (tehát települési és területi) önkormányzati feladatokat, melyek a főváros egészét, vagy több kerületet érintenek.

A fővárosi kerületi önkormányzatok ehhez képest csak azokat a települési önkormányzati feladat-és hatásköröket gyakorolják önállóan, melyeket törvény nem utal a főváros kizárólagos feladat-és hatáskörébe. Ellátják továbbá - a maradék elv alapján- a fővárosi hatáskörbe nem tartozó településfejlesztési, rendezési és üzemeltetési feladat-és hatásköröket.

Az előbbiekből adódó logikus szabályozás részeként az Mötv. - ellentétben az Ötv.-vel, mely a kerületi önkormányzatok feladat- és hatásköreinek taxációjával

¹⁶¹ 2013.évi CXXXVIII.törvény 27.§(1) bek. (hatályos 2013 július 20-tól)

¹⁶² Lásd; 2014. évi XXIII. törvény egyes helyi önkormányzatokkal kapcsolatos törvényeknek a választásokkal összefüggő módosításáról,

¹⁶³ 26/2014. (VII. 23.) AB határozat,

¹⁶⁴ Ezt ellensúlyozandó javaslat készül a fővárosi főpolgármester rendkívüli vétójogának kialakítására, mely a kormánypártok fővárossal kapcsolatos álláspontjának érdekes és újszerű változását jelenti,

kezdett- a főváros feladatkörébe tartozó helyi közügyek kiemelésszerű felsorolásával kezdődik.¹⁶⁵

A fővárosi önkormányzat feladata különösen:

- törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott kiemelt forgalmú vagy országos közúti közlekedésben fontos szerepet játszó főútvonalak, sugár- és gyűrűirányú közutak, kiemelt tömegközlekedési csomópontok, kiemelt közparkok és közterek kezelése, fejlesztése, üzemeltetése, valamint ezeken a területeken a közterület-felügyelet működtetése, illetve a főváros teljes területén a forgalomtechnikai kezelői és üzemeltetői feladatok ellátása, forgalomszervezés,
- a kerületek határain átnyúló településrendezés, terület- és településfejlesztés,
- településtudomány (közutak locsolása, síkosság-mentesítés),
- szociális ellátások biztosítása,
- állategészségügyi feladatok,
- az érintett kerületek véleményének kikérésével közutak, közparkok, közterek elnevezése,
- saját tulajdonú lakás- és helyiséggazdálkodás,
- fővárosi szintű sport és szabadidősport,
- közvilágítás biztosítása, köztemetők fenntartása, kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása,
- helyi közösségi közlekedés biztosítása és működtetése, valamint a főváros területén a parkolás,
- feltételrendszerének kialakítása,
- távhőszolgáltatás, ivóvíz-ellátás, szennyvízelvezetés, kezelés és
- ártalmatlanítás (csatornaszolgáltatás),
- hulladékgazdálkodás,
- környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás,
- honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem,
- fővárosi helyi adóval kapcsolatos feladatok,
- gazdaság szervezés és - fejlesztés, turizmussal kapcsolatos feladatok,

¹⁶⁵ Mőtv. 23. § (4)-(7) bek, valamint 24. §.

- az országos szerepkörrel összefüggő kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása, közművelődési tevékenység támogatása; filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása,
- a kiemelt kulturális örökség védelme,
- a hajléktalan ellátás,
- a tulajdonában álló közterületek használatára vonatkozó szabályok és díjak megállapítása.

A kerületi önkormányzat feladata különösen:

- helyi közutak, közterek és parkok kezelése, fejlesztése és üzemeltetése,
- tulajdonában álló közterületek használatára vonatkozó szabályok és díjak megállapítása,
- a parkolás-üzemeltetés,
- általános közterület-felügyeleti hatáskör a kerület közigazgatási határán belül, ide nem értve a (4) bekezdés 1. pontjában meghatározott területet,
- helyi településrendezés, településfejlesztés,
- helyi településrendezési szabályok megalkotása (fővárosi településrendezési terv alapján),
- turizmussal kapcsolatos feladatok ellátása,
- ipari és kereskedelmi tevékenységgel kapcsolatos szabályozási jogkörök,
- egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások,
- óvodai ellátás,
- szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások és ellátások,
- a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása,
- a helyi közművelődési tevékenység támogatása, a kulturális örökség helyi védelme,
- saját tulajdonú lakás- és helyiséggazdálkodás,
- helyi adóval kapcsolatos feladatok,
- a kistermelők, őstermelők számára – jogszabályban meghatározott termékeik – értékesítési lehetőségeinek biztosítása, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is,

- kerületi sport és szabadidősport támogatása, ifjúsági ügyek,
- közreműködés a helyi közbiztonság biztosításában,
- nemzetiségi ügyek.

A fenti feladatok részletes szabályait, ha a törvény másként nem rendelkezik, jogszabályok tartalmazzák. A fővárosi önkormányzat megállapodhat a kerületi önkormányzattal, hogy a fővárosi önkormányzat feladat- és hatáskörét a kerületi önkormányzat vagy azok társulása látja el. A fővárosi önkormányzat az átadott feladat- és hatáskörök arányában az ellátásukhoz szükséges anyagi eszközöket köteles a kerületi önkormányzatnak, illetve azok társulásának átadni.

A törvény 24. §-a értelmében a fővárosi közgyűlés a főváros egységes településpolitikája biztosítása érdekében- a Kormány, valamint a kerületi képviselő-testületek véleményének kikérésével – a megalakulását követő egy éven belül minősített többséggel dönt a fővárosnak legalább az adott ciklusra szóló településfejlesztési stratégiájáról.

Az MÖtv. 2013-ban hatályba lépő fenti sarkalatos törvényi szabályozása bár egyértelművé teszi a fővárosi szint meghatározó szerepét és ez előrelépést jelent a korábbiakhoz képest az egységes városigazgatás oldaláról, ugyanakkor nagyfokú rugalmasságot is magába foglal, amikor lehetővé teszi a feladatok részletes szabályainak törvényen kívül más jogszabály általi megállapítását. Visszalépést jelent azonban az, hogy a nagyvárosi igazgatásban a világon mindenütt meghatározó agglomerációról nincs szabályozás.

Az Ötv. 2013-ig hatályos szabályozása a fővárosi és a kerületi feladat- és hatáskörök szabályozásánál külön is nyomatékosítja a kerületek és a főváros egymással és a fővárossal határos helyi önkormányzatokkal való társulási jogát. Ennek keretében kiemeli az ún. agglomerációs társulás létrehozásának lehetőségét a közös tervezésre, tömegközlekedésre, a vízgazdálkodásra, a szenny-és csapadékvíz-elvezetésre, a szennyvíztisztításra, a katasztrófa-elhárításra, az épített és természeti környezet védelmére, az energiaellátásra, a közcélú és kommunális beruházások összehangolására, a főváros környéki oktatási, egészségügyi és szociális ellátás megszervezésére.

A kiemelés bár nem kimerítő jellegű és célja az ösztönzés a főváros és agglomerációja önkormányzati feladatok összehangolt megoldására. Ezek reális szükségletek és feladatok melyek minden európai értelemben vett nagyváros és agglomerációjának problémája. Ezekre a feladatokra a legtöbb országban kötelező társulásokat írnak elő, mert másképpen nem, vagy csak aránytalanul nagy nehézségek alapján és drágán kezelhetők. A magyar helyi önkormányzati rendszer azonban önkor-

mányzati feladat-és hatáskör ellátására eddig nem ismerte a kötelező társulás intézményét, így csak az ösztönző eszközök és az önkéntes társulás jöhetett szóba.¹⁶⁶

A főváros és a kerületek, valamint az agglomerációs települések és Pest megye területfejlesztésének és önkormányzati, közigazgatási feladatellátásának átfogó rendezése lényegében az önkormányzati rendszerünk működésének kezdeteitől jelen van, mint sürgető feladat. Ennek hiányában csak az ágazati jogalkotás az, ami néhány részterületen képes volt megoldani a problémákat legalább részben. Erre jó példa az, hogy az Ötv. külön kényszerült szólni a fővárosi településrendezés szabályairól. Eszerint a fővárosi közgyűlés határozta meg a Kormány és a kerületek véleményének kikérésével a főváros településszerkezeti tervét. Ebben voltak kijelölhetők a főváros több kerületének ellátását biztosító közszolgáltatások területe, létesítmények helyszíne és nyomvonalai. A kerületi képviselőtestület a fővárosi településszerkezeti terv keretében határozhatta meg a fejlesztési programját, a helyi építési szabályzatot és szabályozási tervet. A fővárosi közgyűlés pedig rendeletben szabályozta a tervek készítésének összehangolási mechanizmusát.

Az új szabályozás keretei ma még nem ismertek, de tekintettel arra, hogy az Alaptörvény bevezette a kötelező önkormányzati társulás intézményét, a területi önkormányzati feladatok központi eleme pedig a területrendezés lesz, vélhetően az agglomeráció igazgatás is ezen új keretek közt kerül megoldásra.

Összefoglalva tehát a főváros és a kerületi önkormányzatok azonos területen működő e települési önkormányzatok és köztük törvény jelöli ki a feladatok megosztását. A főváros gyakorolja a több kerületet és a főváros egészét érintő települési önkormányzati feladat-és hatásköröket, valamint az ország életében betöltött kiemelkedő szerepkörével kapcsolatos feladat-és hatásköröket. A feladat- és hatáskörök megállapodás alapján átvehetők, illetve átadhatók és van lehetőség a feladat- és hatáskörök társulás útján történő ellátására is.

Az Alaptörvény és az MÖtv. hatályba lépő új jogi keretei azonban minden bizonnyal új alapokra helyezik a főváros és agglomerációjának igazgatását legalább a területrendezés-és fejlesztéstárgykörében.

3. A főváros és a kerületek gazdálkodásának és működésének egyes kérdései

3.1. A gazdálkodási rendszer

Az Ötv. korábbi szabályozásában a fővárosi önkormányzati rendszer feladat- és hatáskörmegosztását követte a gazdálkodási rendszer is. Ennek legfőbb rendezőelve az volt, hogy az önkormányzati bevételek a fővárost és a kerületeket az általuk ténylegesen gyakorolt feladat-és hatáskörök arányában illették meg.

¹⁶⁶ Az M0 –ás körgyűrű építésének több évtizedes negatív példája mutatja leginkább az alacsony együttműködési készséget és képességet, így általában az önkéntes társulási forma korlátait az ilyen speciális esetekben.

Amennyiben pedig törvény a főváros számára érdekkörét meghaladó regionális, vagy országos feladatokat állapított meg, akkor az országgyűlés biztosította az ellátásukhoz szükséges anyagi feltételeket és döntött a központi költségvetési támogatás formájáról és mértékéről. Ezen elvek rögzítésével a bevételeknek különböző típusait különböztette meg a jogalkotó:

- a fővárost és a kerületeket közvetlenül megillető bevételek voltak:
 - a feladatellátásához kapcsolódó normatív állami hozzájárulás,
 - a címzett és céltámogatások,
 - a saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hasznosításából származó nyereség, osztalék, kamat és bérleti díj,
 - az átvett pénzeszközök,
 - a tulajdonban álló közterület hasznosításából származó bevétel.
- a főváros és a kerületi önkormányzatot osztottan megillető bevételek:
 - a magánszemélyek jövedelemadóijából a költségvetési törvényben az önkormányzatokat megillető része,
 - egyéb központi adó,
 - az állandó népességhez kötődő központi hozzájárulások, az igazgatási és a közművelődési normatívák kivételével,
 - a helyi adókból származó bevétel.

A bevételek megosztásának arányát a fővárosi közgyűlés- a kerületek 30 napos véleményezése mellett-rendelettel határozta meg. A forrásmegosztás megállapításának normatív módszerét külön törvény állapította meg.¹⁶⁷ A fővárosi közgyűlés rendeletével a kerületi önkormányzatok számára a rendeletben kiemelt fejlesztési célok megvalósításához címzett és céltámogatásokat állapíthatnak meg. Egyebekben a főváros és a kerületek vagyonukkal önállóan gazdálkodnak, de annak kezelésével más szervet is megbízhatnak.

- a főváros és a kerület kizárólagos bevételei voltak:
 - a kerületet illeti meg a szabálysértési bírság letiltásából származó bevétel,
 - a főváros kizárólagos bevételei:
 - az igazgatási és közművelődési központi normatíva,

¹⁶⁷ A rendszer egyik legvitatottabb eleme volt a forrásmegosztásról szóló 2006. évi CXXXIII. törvény.

- a vadászati jog bérbeadásából az érintett kerületi önkormányzattal kötött megállapodás alapján járó területarányos rész,
- a törvényben megállapított környezet és természetvédelmi bírság,
- az illetékbevételek,
- a kiemelt fővárosi szerepkörhöz kapcsolódó központi költségvetési támogatások.

A fővárosi forrásmegosztási rendelettel kapcsolatos vitákra és azok elhúzódására tekintettel tartalmazott az Ötv. kiegészítő szabályt, miszerint a központi normatív támogatásokat a forrásmegosztási rendelet elfogadásáig a kincstár az előző évi rendeletben foglaltaknak megfelelően folyósítja. Erre a folyamatos feladatellátás és a működésképeség fenntarthatósága érdekében volt szükség.

Az új Mötv. ilyen részletszabályokat nem tartalmaz, mivel megváltozik a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszere és a forrásszabályozásról a feladatfinanszírozásra áll át a rendszer minden helyi önkormányzat vonatkozásában.¹⁶⁸

Így aztán az Mötv. csak azt rögzíti¹⁶⁹ a főváros és a kerületi önkormányzatok vonatkozásában, hogy a helyi adó bevezetésére és működtetésére az ismertett feladatmegosztás alapján a főváros és a kerületek is jogosultak. Az adókiivetés, bevezetés és működtetés rendjét azonban külön törvény szabályozza.

3.2. A rendeletalkotás

A rendeletalkotás korábbi szabályozása meglehetősen bonyolult volt. A helyi önkormányzatok rendeletet törvény felhatalmazásával annak végrehajtására hoznak, vagy törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszony szabályozására. Ha törvény végrehajtására szükséges rendeletet alkotni, akkor magának a törvénynek kellett kijelölni, hogy a főváros, vagy a kerület alkosson rendeletet. A fővárosi rendelet maga is rendelkezhetett úgy, hogy végrehajtására feljogosítja a kerületi önkormányzatot rendeletalkotásra. A kerületi rendelet ez esetben nem terjedhetett túl a felhatalmazáson és általában sem lehetett ellentétes a fővárosi rendelettel. Mind a fővárosi főpolgármester, mind pedig a kerületi polgármester a rendelettervezeteket tájékoztatásul megküldték egymásnak. A kihirdetett kerületi rendeletet a polgármester küldte meg a főpolgármesternek, ha az nem jelent meg az önkormányzat hivatalos lapjában.

¹⁶⁸ Lásd részletesen a XVI. fejezetet!

¹⁶⁹ Mötv. 26. §.

Az új Mőtv. szabályozás leegyszerősíti az eljárást, amikor rögzíti, hogy maga az Mőtv., vagy a feladat meghatározásról szóló törvény határozza meg, hogy végrehajtásra a főváros, vagy a kerületek rendelkeznek-e rendeletalkotási joggal.

3.3. Fővárosi kerület létrehozása, a kerületi határok megváltoztatása

A fővárosnak jelenleg 23 kerülete van¹⁷⁰ és a kerületi tagozódás megváltoztatása az Országgyűlés területszervezési jogkörébe tartozik. Az Ötv. azt a kezdeményezési eljárást szabályozta, mely eredményeként sor kerülhet a változtatásra. A főváros határán belüli kerületi tagozódás megváltoztatását bármely érintett kerület képviselő – testülete és a fővárosi közgyűlés is kezdeményezheti az Országgyűlésnél.

Az új szabályozás¹⁷¹ ezen nem változtat, csak pontosít, amikor kimondja, hogy fővárosi kerület létesítését, kerület megszüntetését bármelyik, területileg közvetlenül érintett kerületi önkormányzat képviselő-testülete kezdeményezheti az Országgyűlésnél. A kerületi tagozódás megváltoztatásának kezdeményezése esetén az érintett kerületi önkormányzat képviselő-testülete a kerületi tagozódás megváltoztatása kérdésében helyi népszavazást köteles elrendelni. A kerületi tagozódás megváltoztatásával kapcsolatosan a fővárosi közgyűlés, valamint a többi érintett kerületi önkormányzat képviselő-testületének véleményét ki kell kérni.

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

A főváros határával közvetlenül érintkező fővárosi kerület képviselő-testülete kezdeményezheti az Országgyűlésnél a kerületnek vagy városrésznek a fővárosból történő kiválását és önálló településsé nyilvánítását. A kezdeményezéssel kapcsolatosan helyi népszavazást kell elrendelni.

A fővároshoz csatlakozni kívánó, vele határos települési önkormányzat képviselő-testülete a csatlakozás kérdésében saját településén helyi népszavazást köteles elrendelni. Amennyiben az új kerületi tagozódás a főváros közigazgatási határát is érinti, a kezdeményezés a helyi népszavazás eredményével, az érintett települési önkormányzat képviselő-testülete, a változással érintett határos megyei önkormányzat közgyűlésének véleményével nyújtható be az Országgyűléshez.

¹⁷⁰ A 23 kerület lakosságában és területben egymástól igen nagymértékben eltér. A kerületek összesen 1.670.000 lakost foglalnak magukba, de három kerület lakosságára 20-30 ezer közt, egyé 30-40 ezer közt, négyé 50 és 60 ezer közt, kettőé 60-70 ezer közt, négyé 70-80 ezer közt, három van 80 és 90 ezer közt, egy 90 és 100 ezer közt és mindössze öt kerület lakossága van 100 és 200 ezer közt.

¹⁷¹ Mőtv. 105. §.

A kezdeményezési jogosultság megilleti a Kormányt is. Ilyen esetben a helyi népszavazást a tervezett területi változással közvetlenül érintett települési önkormányzat köteles elrendelni. A népszavazás költségét a központi költségvetés viseli.

4. A megyei önkormányzatok szabályozása, általános jellemzői

A megyei önkormányzatok a kétszintű helyi önkormányzati rendszerünkben (települési és területi) a területi önkormányzatok szerepét töltik be. Az ország területi tagozódásának megfelelően megyei önkormányzat a 19 megyében működik és a középszintű közigazgatás egyik fontos szereplője a területi államigazgatási szervekkel és a speciális jogállású megyei jogú város önkormányzatával együtt.

Ezen a helyzeten az új Alaptörvényünk sem változtat és a következők szerint határozza meg az ország területi tagozódását és a megyei önkormányzat legfontosabb jellemzőit.

Az Alaptörvény F) cikk (2) pontja rögzíti, hogy „Magyarország területe megyékre, városokra és községekre tagozódik. A városokban kerületek alakíthatók.” A 33. cikk (2) szerint pedig „A megyei képviselő-testület elnökét a megyei képviselő-testület saját tagjai közül választja megbízatásának időtartamára” Az Möt. a korábbi szabályozással ellentétben csak igen röviden szól¹⁷² a megyei önkormányzatról.

A helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg. A megyei önkormányzat területi önkormányzat, amely törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el. A megyei önkormányzat képviselő-testülete a közgyűlés. (A megyei közgyűlés elnökét a közgyűlés az Alaptörvény 33. cikk (2) bekezdése alapján titkos szavazással választja megbízatásának időtartamára.

A megyei közgyűlés elnöke – pályázat alapján határozatlan időre – nevezi ki a jegyzőt, a jegyző javaslatára az aljegyzőt. A megyei önkormányzatra a helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseket a fentiekben jelzett eltérésekkel kell alkalmazni.

Ezen jogszabályok alapján a megyei önkormányzat jogállásának jellemzői a következők szerint foglalhatók össze:

- közvetlen választás útján létrejövő területi önkormányzat,¹⁷³
- az önkormányzás joga a megye választópolgárainak közösségét illeti meg,

¹⁷² Möt. 27. §.

¹⁷³ 2010 évi L. törvény a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásáról.

- a megyei és a települési önkormányzatok között nincs függőségi (alá- fölérendeltségi) viszony, kölcsönös érdekek alapján együttműködnek,
- jogállását tekintve egyenjogú a települési önkormányzatokkal, alapjogaik egyenlők, kötelezettségeik eltérők,
- a megyei és a települési önkormányzatok egyaránt helyi önkormányzatok, de egymástól eltérő, a törvényekben differenciáltan meghatározott feladat- és hatásköröket látnak el,
- a megyei önkormányzat alapvető rendeltetése, hogy – a korábbi körzeti jellegű közszolgáltatások helyett, az új szabályozásban - sajátos területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el.

5. A megyei önkormányzatok feladata és hatásköre

A megyei önkormányzatok, mint területi önkormányzatok a rendszerváltást követő időszak leginkább vitatott intézményei. Ennek vélhetően történelmi okai vannak, ugyanis a megyék az ezt megelőző történelmi korokban mindig kiemelkedő politikai és gazdasági súllyal rendelkeztek, amihez járult a középszintű közigazgatás dominanciája. A megyék ezen meghatározó súlya hol a progresszió, hol az ezzel ellentétes törekvések szolgálatában állt.

Tény azonban az, hogy a rendszerváltás sajátos viszonyai szülte liberális önkormányzati szabályozásban a települési önkormányzatok autonómiájának akadályát látták a megyékben az akkor meghatározó politikai erők és nem sok hiányzott hozzá, hogy az „ezer éves megyék” mint helyi önkormányzatok eltűnjenek az új rendszerből.¹⁷⁴

Szerencsére ez nem következett be, de a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköre a települési önkormányzatokhoz képest erősen szubszidiárusra sikerült, az általuk ellátott körzi jellegű közszolgáltatásokat is átvehették bizonyos feltételek mentén a települési önkormányzatok.

A megyék működésének további akadályát képezte az, hogy saját adóztatási joggal nem rendelkeztek, így csak idő kérdése volt gazdasági helyzetük végzetes megromlása. A 2002-2010 közti szociálliberális kormányciklusaiban kormányprogramban szerepelt a megyék felváltása regionális önkormányzatokkal a decentralizáció jegyében, de az ehhez szükséges alkotmányos többség miatt ez nem sikerült, miközben a megyék helyzete tovább romlott.

¹⁷⁴ PÁLNÉ Kovács Ilona, *A megyei érdek, Gondolatok Gergely A. András, A pártállam varázstalanítása c. könyvéről*, Magyar Közigazgatás, 1992/42, 190-191.

A jelenlegi kormányerők választási programjukban tettek hitet a megyék megtartására, sőt megerősítésére, sőt a választásokat megelőző másfél évben a megyekérdés a közigazgatás-politika meghatározó vitapontjává vált

A várakozások ezért a kormányváltást követően nagyok voltak a megyék irányában és ezeket részben igazolta az, hogy a Kormány rendezte a megyei önkormányzatok adósságait.

Ugyanakkor azért, hogy ne termelődjön újra a probléma még a helyi önkormányzati rendszer átalakítása előtt döntés született a megyei önkormányzati feladatok és vele a vagyon nagy részének központi állami átvételét illetően és az időközben felállt Megyei Intézményfenntartó Központok már át is vették a közszolgáltatásokat ellátó megyei intézményeket.

A Mőtv. hatálybalépésével pedig a megyei önkormányzat területi önkormányzat, amely törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el.

Ezeknek a feladatoknak a hatásköri szabályait pedig külön törvények folyamatosan töltik ki. Ezek közül a meghatározó területfejlesztési feladatkörök¹⁷⁵ a következők:

- a területfejlesztési tervezéssel összefüggő feladatok ellátása keretében:
- az országos fejlesztési és területfejlesztési koncepcióval összhangban – a megyei jogú városok önkormányzatának egyetértésével, valamint a fővárosi kerületi önkormányzatok többségének egyetértésével – kidolgozza és határozattal elfogadja a megyei és a fővárosi területfejlesztési koncepciót, illetve – a megyei és a fővárositerületfejlesztési koncepció és a megyei területrendezési terv figyelembevételével – a megyei és a fővárosi területfejlesztési programot, a területfejlesztés stratégiai tervezéséért felelős miniszter állásfoglalásának beszerzését követően,
- részt vesz az országos fejlesztési és területfejlesztési koncepció, valamint az operatív programnak kidolgozásában, a megyei jogú városok önkormányzata és a fővárosi kerületi önkormányzatok kötelező bevonásával észrevételeik figyelembevétel, ac) előzetesen véleményezi az országos, valamint a megyét vagy a fővárost érintő ágazati fejlesztési koncepciókat és programokat a megyei jogú városok önkormányzata és fővárosi kerületi önkormányzatok kötelező bevonásával, észrevételeik figyelembevételével,
- előzetesen véleményezi a térségi területfejlesztési koncepciókat és programokat,
- a tervezés és a végrehajtás során gondoskodik a partnerség elvének érvényesítéséről,

¹⁷⁵ 2013. évi CCXVI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 7.-11§

- részt vesz a határ menti megyék határon átnyúló nemzetközi fejlesztési programjainak tervezésében, kidolgozásában;
 - a területfejlesztési tervek végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátása keretében:
- nyomon követi és értékeli a megyei vagy fővárosi területfejlesztési koncepció és a megyei vagy fővárosi területfejlesztési programok végrehajtását,
- dönt a hatáskörébe utalt fejlesztési források felhasználásáról,
- monitoring bizottság vagy más döntéshozó szerv útján közreműködik a területi operatív programok irányításában, megvalósításuk végrehajtásában,
- figyelemmel kíséri az operatív programok megyében vagy a fővárosban jelentkező feladatainak megvalósítását, beleértve a megyehatáron átnyúló és más nemzetközi programok végrehajtását a megyei jogú városok önkormányzata és a fővárosi kerületi önkormányzatok kötelező bevonásával, észrevételeik figyelembevételével,
- más megyei önkormányzatokkal és az államigazgatási szervekkel közösen, monitoring bizottság vagy más döntéshozó szerv útján közreműködik a határon átnyúló nemzetközi fejlesztési programok irányításában, részt vesz azok lebonyolításában, végrehajtásában,
- dönt a Kutatási és Innovációs Alapnak a miniszter által a megyei önkormányzat hatáskörébe utalt pénzeszközeinek pályázati kiírásairól, illetve felhasználásáról,
- a megye gazdaságának és foglalkoztatásának fellendítése érdekében gazdaságfejlesztési, befektetés ösztönző tevékenységet lát el, aminek elősegítése érdekében külön szervezetet hozhat létre vagy megállapodás alapján más-szervezettel működhet együtt;
 - a területfejlesztési koordinációval kapcsolatos feladatok ellátása érdekében:
- összehangolja illetékességi területén az államigazgatási szervek, a települési vagy kerületi önkormányzatok, a megyei jogú város önkormányzata, a gazdasági és civil szervezetek fejlesztési elképzeléseit,
- területileg összehangolja a politikai és a területi szerepből, továbbá a nemzetközi és határon átnyúló együttműködésből adódó feladatait, biztosítja azok összhangját,
- a települési önkormányzatok felkérése alapján elősegíti a helyi önkormányzatok területfejlesztési társulásainak szerveződését,
- szakmai kapacitásával segíti a területfejlesztési önkormányzati társulások és a térségi fejlesztési tanácsok tervező, döntés-előkészítő, fejlesztési célokat feltáró, pályázatokat megalapozó tevékenységét,
- a térségi gazdaságfejlesztő szervezet útján koordinálja a megye területén az ipari parkok és a szabad vállalkozási zónák tevékenységét, az önkormányzatok és a gazdasági szervezetek fejlesztési elképzeléseit a megye gazdasági szereplőivel együttműködve,
- vizsgálja és értékeli a megye vagy a főváros társadalmi és gazdasági helyzetét, környezeti állapotát, adottságait, a vizsgálatok során felhasznált infor-

- mációkat és a vizsgálatok eredményeit a területi információs rendszer rendelkezésére bocsátja,
- kölcsönös információcserével segíti a területfejlesztési és területrendezési információs rendszer működését, információkat biztosít a területi tervek készítéséhez, valamint fogadja a törvényben szereplő megyei szintre delegált feladatok elvégzése érdekében a központi adatbázisok adatait,
 - a területfejlesztési koordinációval kapcsolatos feladatok ellátása érdekében önkormányzati rendeletet alkot a települési önkormányzatok, a megye területén székhellyel vagy telephellyel rendelkező gazdálkodó szervezetek által a megye vagy a főváros területén uniós, központi vagy helyi önkormányzati költségvetési forrásból megvalósítandó fejlesztéseinek koordinációjáról.
 - A megyei, illetve fővárosi területfejlesztési koncepció és programja területfejlesztés stratégiai tervezéséért felelős miniszter állásfoglalásának beszerzését követően fogadható el. Az állásfoglalást a területfejlesztés stratégiai tervezéséért felelős miniszter az állásfoglalást kérő irat beérkezését követő 30 napon belül adja ki.
 - A megyei önkormányzat területrendezési feladatkörében:
 - az érintett települési önkormányzatok véleményeinek kikérésével elfogadja a megye területrendezési tervét, előzetesen véleményezi az országos, valamint a területét érintő területrendezési terveket,
 - megye területére vagy térségére – a megyei jogú városok önkormányzata kötelező bevonásával, észrevételeik figyelembevételével területrendezési tervet készít a tervezés és a végrehajtás során gondoskodik a partnerség elvének érvényesítéséről,
 - együttműködik a többi érintett megyei önkormányzattal a kiemelt térségek összehangolt tervezése érdekében,
 - megküldi az elfogadott területrendezési terv kihirdetésétől számított 15 napon belül a terv elfogadásáról szóló rendeletet a rajzi munkarészek vektoros állományaival együtt a dokumentációk gyűjtésére jogszabályban kijelölt szervnek.
 - A fővárosi önkormányzat saját területén gyakorolja a területi önkormányzati feladat és hatásköröket, *így a megyékhez hasonlóan területrendezési feladatkörében:*
 - közreműködik a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervének kidolgozásában és egyeztetésében,
 - előzetesen véleményezi az Országos Területrendezési Tervet és Pest Megye Területrendezési Tervét,
 - véleményezi az operatív programokat a területrendezési tervekkel való összhang tekintetében, valamint
 - a tervezés és a végrehajtás során gondoskodik a partnerség elvének érvényesítéséről.

- előzetesen véleményezi az Országos Területrendezési Tervet és Pest Megye Területrendezési Tervét.”

○ A megyei önkormányzat vidékfejlesztési feladatkörében:

- dönt a hatáskörébe utalt vidékfejlesztési források felhasználásáról,
- összehangolja a vidékfejlesztési stratégiákat és akciókat a megyei, térségi, határmenti és határon átnyúló fejlesztési és területfejlesztési koncepciókkal és programokkal, valamint a megyét érintő területrendezési tervekkel,
- egyetértési jogkört gyakorol a vidékfejlesztési stratégiák, akciók jóváhagyását megelőzően,
- a vidékfejlesztési források felhasználásával kapcsolatban közreműködői szervezeti feladatokat lát el a regionálisfejlesztési ügynökség útján,
- elláthatja a helyi akciócsoportok, a közösségvezérelt helyi fejlesztésben érintett szervezetek munkaszervezeti feladatait,
- a helyi akciócsoportok és közösségvezérelt helyi fejlesztésben érintett szervezetek tevékenységében való részvétellel közreműködik azok tevékenységében,
- összehangolja a helyi akciócsoportok tevékenységét a fejlesztéspolitikához és a területfejlesztéshez kapcsolódóan,
- külön megállapodás szerint a vidékfejlesztési akciók végrehajtása során koordinációs és döntéshozatali feladatokat lát el,
- nyomon követi és értékeli a vidékfejlesztési akciók lebonyolítását és monitoring bizottsági feladatokat lát el a programok végrehajtásához kapcsolódóan,
- ösztönzi a települési önkormányzatok összefogását vidékfejlesztési programok kidolgozására és megvalósítására,
- a vidékfejlesztési koordinációval kapcsolatos feladatok ellátásáról önkormányzati rendeletet alkot.

A megyei önkormányzat koordinációs feladatkörében együttműködik a települési önkormányzatokkal, a megye fejlesztésében közvetlenül és közvetve közreműködő területi államigazgatási szervekkel, az érdekelt civil és szakmai szervezetekkel.

A megyei önkormányzat feladata végrehajtása érdekében önkormányzati rendeletet alkot. A megyei önkormányzat koncepcionálisan összehangolja települései településfejlesztési koncepciója és integrált településfejlesztési stratégiája, valamint településrendezési eszközei kidolgozását a megyei területrendezési tervhez való illeszkedésük érdekében. A megyei önkormányzat előzetesen véleményezi a megye települései településfejlesztési koncepcióját és integrált településfejlesztési stratégiáját, valamint településrendezési eszközeit a megyei területfejlesztési koncepcióhoz és programhoz való illeszkedésük érdekében. A megyei önkormányzat véleményezi települései településrendezési eszközeit, a megyei területrendezési tervvel való összhang megteremtése érdekében.

A megyei önkormányzatok vázlatosan ismertett sajátos, a területfejlesztéshez és tervezéshez kötődő feladatainak megvalósíthatósága nagyban függ azoktól a pénzalapoktól, melyek felett majd a valóságban diszponálnak. Területfejlesztési feladat-

körei a megyei önkormányzatoknak ugyanis a korábbi rendszerben is voltak, csak hatáskörök és pénzügyi eszközök nem járultak hozzájuk. Ebből a szempontból is érdekes új kísérletről beszélhetünk, amikor a megyei önkormányzatok korábbi körzeti jellegű közszolgáltatás-szervezői feladat és hatáskörei helyébe ilyen sajátos fejlesztési feladatok lépnek úgy, hogy a strukturális alapok felhasználása szempontjából az Európai Unióba alkalmazott NUTS-II statisztikai számbavételi területi egységek¹⁷⁶ nagyobb földrajzi egységeket fednek le Magyarországon is.

6. A megyei önkormányzat működésének alapvető szabályai

A megyei önkormányzat szervezetére és működésére az Möt.v.-ben külön nem szabályozott kérdésekben a települési önkormányzatokra vonatkozó szabályokat megfelelően alkalmazni kell. Ez azt jelenti, hogy az alapvető működési szabályok (pl. ülések száma, a szavazás módja, az ülések nyilvánossága, zárt ülés tartása) a települési és a megyei önkormányzatok esetében azonosak.

A közgyűlés kizárólag saját feladatkörében alkothat rendeletet, melynek hatálya a megye egészére vagy egy részére terjedhet ki. Megyei népszavazás is csak a közgyűlés döntési hatáskörébe tartozó kérdésben rendelhető el. A megyei önkormányzat saját bevétele és költségvetése alapján bevételeivel szabadon gazdálkodik, önállóan rendelkezik a megyei önkormányzat tulajdonával, és vállalkozási tevékenységet folytathat. Feladatai eredményesebb ellátása érdekében szabadon társulhat más megye és bármely település önkormányzatával.

7. A megyei önkormányzat szervezete

7.1. Önkormányzat, közgyűlés

A megyei önkormányzat képviselő-testülete a közgyűlés,¹⁷⁷ mely jogi személy. A megyei önkormányzat feladat- és hatáskörét a megyei közgyűlés látja el. A közgyűlések választásának alapvető szabályait és létszámát a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény határozza meg.

A közgyűlések létszáma **2014. október 12-től** a következők szerint alakul:

- Baranya megye 19

¹⁷⁶ Lásd; http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction

¹⁷⁷ Möt.v. 27. § (2) bek.

• Bács-Kiskun megye	24
• Békés megye	18
• Borsod-Abaúj-Zemplén megye	30
• Csongrád megye	20
• Fejér megye	21
• Győr-Moson-Sopron megye	21
• Hajdú-Bihar megye	25
• Heves megye	15
• Jász-Nagykun-Szolnok megye	20
• Nógrád megye	15
• Komárom-Esztergom megye	15
• Pest megye	43
• Somogy megye	16
• Szabolcs-Szatmár-Bereg megye	26
• Tolna megye	15
• Vas megye	15
• Veszprém megye	18
• Zala megye	15

A megyei önkormányzatot és a közgyűlést a közgyűlés elnöke képviseli, de a képviselettel más tisztségviselő, képviselő vagy a hivatal dolgozója és jogi képviselő is megbízható.

7.2. Elnök, alelnök:

A megyei közgyűlés tisztségviselői az elnök és az alelnök/alelnökök. A közgyűlés elnökét és alelnökét a közgyűlés saját tagjai sorából – így közvetett módon - a közgyűlés megbízatásának időtartamára titkos szavazással választja meg. Az elnök megválasztása az alakuló ülésen történik.

A közgyűlés elnökét törvény vagy felhatalmazása alapján kormányrendelet államigazgatási feladattal ruházhatja fel. (A megyei közgyűlés elnöke honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófa elhárítási ügyekben vesz részt az államigazgatási feladatok irányításában és végrehajtásában.) Az alelnök személyére a közgyűlés elnöke

tehet javaslatot. Az alelnök helyettesíti az elnököt és segíti munkáját önálló feladat- és hatásköre nincs.

Az Möt. lehetővé teszi, hogy a megyei közgyűlés is választhat ún. külsős alelnököt, aki nem tagja a közgyűlésnek és ebből adódóan a megyei közgyűlés elnökét a közgyűlés, mint testület elnökeként nem helyettesítheti.

7.3. Bizottságok

A megyei közgyűlés szabadon alakítja bizottsági szerkezetét. Kötelező megválasztani:

- pénzügyi,
- oktatási,
- és a kisebbségi bizottságot, ha a megyében területi kisebbségi önkormányzat alakul. A bizottság elnöke megyei tanácsnok.

7.4. A megyei önkormányzat hivatala

A megyei közgyűlés és szervei munkáját az önkormányzat hivatala segíti. A hivatal feladata a döntések szakmai előkészítése, majd a meghozott döntések végrehajtásának szervezése és ellenőrzése. A hivatalt a közgyűlés elnöke irányítja vezetője a megyei főjegyző. A főjegyzőt a közgyűlés elnöke határozatlan időre pályázat alapján nevezi ki. Főjegyzővé az a pályázó nevezhető ki, aki állam- és jogtudományi doktori vagy okleveles közgazdász képesítéssel vagy okleveles közigazgatási menedzser szakképesítéssel, továbbá jogi vagy közigazgatási szakvizsgával, valamint közigazgatási szervnél legalább kétévi közigazgatási gyakorlattal rendelkezik.

A főjegyző helyettese az aljegyző, aki a főjegyzőre vonatkozó képesítési előírások és szabályok szerint nevezhető ki, személyére a főjegyző tesz javaslatot a közgyűlés elnökének. A hivatal köztisztviselői tekintetében a munkáltatói jogokat a főjegyző gyakorolja. A megyei testületek és tisztségviselők munkáját megyei önkormányzati hivatal segíti, melynek feladata a döntések szakmai előkészítése, végrehajtásának szervezése és ellenőrzése. A közgyűlés határozza meg a hivatal belső szervezetét és működésének szabályait, biztosítja a működés dologi feltételeit.

AJÁNLOTT IRODALOM

BALÁZS István – BARABÁS Zoltán, *A főváros közigazgatásának továbbfejlesztéséről*. Magyar Közigazgatás, 1993/11.

VEREBÉLYI Imre; *Válságban a magyar középszintű közigazgatás-hogyan tovább?*
In: *Jobb közigazgatás. Századvég, Budapest, 2009, 96-122.*

BALÁZS István; *A közigazgatás változásai Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig.* Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2011, 203.

Balázs István; *A főváros és a kerületei szabályozásának változásai és hatályos rendszere.* Új Magyar Közigazgatás 2013/7-8 szám, 1-9 old.

PÁLNÉ Kovács Iлона; *Decentralizáció törölve?* In: KÁKAI László-GLIED Viktor (szerk.), *Mesterek és tanítványok: 10 éves a PTE BTK Politikatudományi Doktori Program,* Pécs, Publikon, 2012. 53-61.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. Szerk.; Nagy Marianna-Hoffman István,

Második, hatályosított kiadás, HVGORAC, Budapest, 2014, 119-139. oldal.

XV. FEJEZET

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A KÖZPONTI ÁLLAMI SZERVEK KAPCSOLATA

1. A helyi önkormányzatok helye az állami szervek és a közigazgatás rendszerében

1.1. A helyi önkormányzatok helye az állami szervek és funkciók rendszerében

A helyi önkormányzatok és a központi állami szervek kapcsolatrendszerének tárgyalásához elengedhetetlenül szükséges, hogy elhelyezzük a helyi önkormányzatokat az állami szervek és funkciók rendszerében.¹⁷⁸ Az ezzel kapcsolatos alkotmányos felfogás és szabályozás adja ugyanis meg a kapcsolatrendszer keretét. Hagyományosan két nagy nézetrendszer ütközik a helyi önkormányzatok államhatalmi ágak közti helyét és funkcióját illetően.

Az első, konzervatívnak minősíthető álláspont szerint a többi közigazgatási alrendszerhez hasonlóan a helyi önkormányzatok is a végrehajtó hatalmi ágba tartoznak és végrehajtó hatalmi ági funkciókat gyakorolnak, de főként a XX. század során kiteljesedett széleskörű autonómiájuk miatt, önálló hatalmi ági jellegük van.

A másik álláspont szerint a helyi önkormányzatok nem csupán a végrehajtó hatalmi ági funkciók gyakorlásában vesznek részt, hanem az államhatalom területi megosztását is megvalósítják, ezért a modern polgári államban önálló államhatalmi ágként működnek.

A két felfogás közti különbség nyilvánul meg a helyi önkormányzatok és a többi állami szerv kapcsolatát illetően, de főként a Kormány, az államigazgatás és a helyi önkormányzatok viszonyában. Az önálló államhatalmi ági felfogást tükröző szabályozás lazább központi kötődést jelent és gyengébb felügyeleti és ellenőrzési kapcsolatokban nyilvánul meg. A különböző felfogások közti különbség ettől függetlenül inkább teoretikus maradt azokban az országokban, tradicionális demokráciákban, ahol a helyi önkormányzati rendszer évszázados, folyamatos és szerves fejlődés eredményeként, történetileg alakult ki.

Ezzel szemben az államhatalom megosztásának elvét elutasító szocialista államokból alakult új demokráciák felfogása és jogi szabályozása egyaránt - mintegy ellenhatásaként a korábbi rendszernek - a radikálisabb önálló hatalmi ági jelleget hangsúlyozza. A magyar helyi önkormányzati rendszer is ebbe a kategóriába tartozik.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Lásd erre LŐRINCZ Lajos, *A közigazgatás alapintézményei*, Hvg-Orac, Budapest 2010.

¹⁷⁹ Ennek elemző magyarázatát adja VEREBÉLYI Imre, *Az önkormányzati rendszer magyarázata* c. könyvben. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1999, Budapest, 13-27. Bár az új Alaptörvény és az Möt. lényegesen korlátozta a korábbi liberális rendszert, de a szabályozás az önálló hatalmi ági jelleget még megtartotta.

1.2. A helyi önkormányzatok helye a közigazgatási rendszerben

Amint az már korábban rögzítésre került a közigazgatás rendszere az államigazgatási szervek, az autonóm államigazgatási szervek, a rendvédelmi szervek és a helyi önkormányzatok alrendszeire osztható. Az önkormányzati típusú közigazgatási szervek helyi szinten működnek, a helyi választópolgárok közösségét megillető alkotmányos alapjogot valósítanak meg akkor, amikor a helyi közügyeket önállóan intézik.

A polgári államokra jellemző az államigazgatásra és az önkormányzati közigazgatásra osztott közigazgatás történelmi folyamat eredményeképpen jött létre, a polgári nemzetállamot felépítő és biztosító centralizált államigazgatás mellett a helyi közösségek ügyeit önállóan intéző önkormányzati közigazgatási szervek időben később jellemzően a XIX. század második felében alakultak ki. A középkori feudális világban már kialakult községi közbirtok-igazgatásra valamint a városi polgárok, mint közös tulajdonosoknak a városi igazgatási autonómiára a polgári állam fokozatosan telepített közigazgatási közhatalmi funkciókat. A felülről lefele szervezett hierarchizált a helyi befolyástól mentesen működő államigazgatás ugyan jó az egységes nemzeti jog egységes alkalmazására, de kevésbé alkalmas a helyi lakosság közszolgáltatásokkal való ellátására, ahol éppen a helyi viszonyok érvényesülése a célszerűség és hatékonyság biztosítója. Emellett pedig az sem lehetséges, hogy a fentről lefelé szervezett államigazgatás minden településen és minden ágazatban külön szervezettel legyen jelen, így kelő garanciák mellett egyes államigazgatási feladatokat is a helyi lakosság által választott önkormányzati közigazgatási szervek látnak el. A helyi önkormányzati közigazgatási szervek tehát a polgári államfejlődés eredményeképpen, egy szerves fejlődési folyamat részeként a közszolgáltatások bővülésével együtt fokozatosan érték el mai széleskörű feladat- és hatásköri, szervezeti és gazdasági autonómiájukat. A helyi választópolgárok közösségét megillető önkormányzati jog alapján az önkormányzati közigazgatási szervek saját ügyeikben önállóan szabályoznak és igazgatnak.

A helyi közügyek konkrét körét az alkotmány alapján törvények konkretizálják. A helyi önkormányzati autonómia tehát jogállami keretek közt jogszabályok határában belül gyakorolható. Az államigazgatás és a helyi önkormányzatok közti kapcsolat a jogalkotásban és a jogalkalmazásban, az állami költségvetési kapcsolatokon (finanszírozás) és az önkormányzatok felett a kormány által gyakorolt törvényességi felügyeletben nyilvánul meg. Ettől függetlenül az államigazgatás és az önkormányzati közigazgatás közt nincs alá-fölé rendeltség és eltér a feladatokon túl a működés területi dimenziója is. Az államigazgatás központi és területi szinten van jelen, települési szinten csak kivételesen működik önálló szervezettel. A helyi önkormányzatok fő működési területe a települési szint (község, város) illetve a területi önkormányzatok területi (nálunk megyei) szinten működnek. A kormány által irányított államigazgatás az országgyűlés ellenőrzése alatt működik, míg a helyi önkormányzatok működését a helyi választópolgárok által választott képviselőtestület (közgyűlés) döntései alapján működik.

A helyi önkormányzatok által ellátott feladatok egy része törvény alapján ellátott kötelező jellegű, e helyi közszolgáltatási feladatok jelentik az önkormányzati közigazgatás létének értelmét, míg más – a helyi közügyek körébe tartozó – feladatok ellátásáról az önkormányzatok teljesítőképességük alapján maguk döntenek. Az önkormányzati autonómia ezekre a saját kötelezően vagy szabadon felvállalható feladatok ellátására terjed ki és ehhez járul a szervezeti, működési, személyzeti és gazdálkodási önállóság. Célszerűségi okokból – mert az államigazgatás nem lehet jelen külön szakosított szervezettel minden településen – törvény alapján a helyi önkormányzati szervek látnak el egyes helyben jelentkező államigazgatási feladatokat is.

A helyi államigazgatási feladatok címzettje a különböző országok egy részében a helyi önkormányzat első embere, többnyire a polgármester (monista rendszer) míg másutt így nálunk is az önkormányzat nem választott, hanem a szakmai kritériumok alapján kinevezett, a szakszerűségért és a jogszerűségért felelős köztisztviselője a jegyző vagy hasonló funkciót betöltő köztisztviselő (dualista rendszer). Akár melyik megoldás is érvényesül, helyi szinten az államigazgatás és az önkormányzati közigazgatás különböző mértékben bár, de egy szervezeten belül együtt van jelen és valósítja meg a nemzeti közigazgatást. A helyi szinten ellátott államigazgatási feladatok ellátását azonban a kormány irányítja, e feladatok nem állnak az önkormányzati autonómia védelme alatt.

A civil közigazgatás tehát a polgári államokban államigazgatásból és önkormányzati közigazgatásból áll. Ezt egészítik ki a XX. század végére intézményesülő kormányoktól független autonóm államigazgatási szervek és a fegyveres vagy fizikai kényszerrel is alkalmazni képes rendészeti szervek, melyek zömében a kormány irányítása alatt állnak (pl. rendőrség, határőrség, vám és pénzügyőrség stb.) de egyesek az önkormányzatok irányítása alatt is állhatnak (pl. helyi tűzoltóság). Közigazgatási feladatokat azonban az említett civil és rendészeti közigazgatási szerveken túl nem közigazgatási szervek is (pl. közintézmények, közhasznú társaságok, közalapítványok stb.) ellátnak. Ezek érvényesülési köre azonban országonként más és más.

A közigazgatási feladatok zömét, meghatározó részét Magyarországon is az államigazgatásból¹⁸⁰ és a helyi önkormányzati igazgatásból álló közigazgatási szervek látják el. A helyi önkormányzatok tehát a közigazgatás egyik alrendszerét alkotják. A helyi önkormányzatok nálunk is települési és területi önkormányzatokból állnak. (összesen 3194).¹⁸¹ Ma Magyarországon a települési önkormányzatok köré tartoznak a községek (2824), városok (304), a fővárosi kerületek (23) és maga a főváros. Területi önkormányzatok pedig a megyék (19).

¹⁸⁰ Lásd részletesen: BALÁZS István (szerk.), *Államigazgatás. Közigazgatási szakvizsga jegyzet*, MKI, Budapest, 2002.

¹⁸¹ 2010-es adatokat alapul véve.

2. A központi állami szerveknek a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos hatáskörei

A központi állami szerveknek a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos hatásköreit az Alaptörvény és az Mtv. szabályozza.¹⁸² Ez a szabályozás azonban csak keretjellegű a részleteket és pl. a bíróságok és az Alkotmánybíróság önkormányzati döntéseket felülvizsgáló hatáskörei más törvényekben kerülnek részletesen szabályozásra.

2.1. Az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok kapcsolata

Az Országgyűlésnek a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos hatásköreit a következő három csoportra lehet osztani:

- szabályozási jogkör,
- az alkotmányellenesen működő helyi önkormányzatok felosztatása és
- a területszervezési ügyekben hozott egyedi döntések.

A szabályozási jogkör tekintetében Magyarország, mint a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának¹⁸³ részes országa azt a Chartában foglalt megoldást alkalmazza, hogy a helyi önkormányzatok alapvető jogait és kötelességeit csak törvénnyel lehet szabályozni. Ennek a helyi önkormányzati autonómia miatt van jelentősége, hiszen nem ad lehetőséget arra, hogy alacsonyabb, a kormány és szervei által alkotott jogszabályokkal be lehessen avatkozni a helyi önkormányzatok alapvető viszonyaiba.

Ennek megfelelően az Országgyűlés törvényben szabályozza:

- a helyi önkormányzatok jogállását, kizárólagos feladat-és hatáskörét, a kötelezően ellátandó feladatait, kötelező szervtípusait, működésének garanciáit, anyagi eszközeit és gazdálkodásának alapvető szabályait,
- a helyi önkormányzati képviselők jogállását, választásuk rendjét, valamint jogait és kötelességeit.

Az alkotmányellenesen működő helyi önkormányzat felosztatása egy olyan több állami szervet érintő eljárás utolsó eleme, mely következtében a nemzet parlamentje, a legfelsőbb népképviselői szerv, végső eszközként megszünteti az érintett helyi önkormányzatot. Az Országgyűlés az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület felosztatásáról a Kormány javaslatának benyújtását követő soron következő

¹⁸² Möt. VII. fejezet 125-142. §.

¹⁸³ A helyi Önkormányzatok Európai Chartája (Az 1985. október 15-én Strasbourgban kelt egyezmény, melyet az 1997. évi XV. törvény hirdetett ki).

ülésén dönt. A feloszlatast követően pedig a polgármester hatáskörébe, valamint a testület átruházható hatáskörébe tartozó ügyek vitelére a Köztársasági Elnök megbízza az illetékes kormányhivatal vezetőjét az új választások alapján létrejövő önkormányzat megalakulásáig.

Az új képviselő-testület megválasztására vonatkozó időközi választást a feloszlatast időpontjától számított három hónapon belül kell kitűzni.

Helyi önkormányzat feloszlataására azonban csak kétszer került sor az önkormányzati rendszer több mint húsz éves működése során, tehát kivételes intézményről van szó.

Területszervezési jogkörében az Országgyűlés dönt:

- az állam területi tagozódásáról,
- a megyék összevonásáról, szétválasztásáról, határainak megváltoztatásáról, elnevezéséről és székhelyéről,
- a fővárosi kerületek kialakításáról.

A területsszervezési döntések előtt az érintett önkormányzatok véleményét ki kell kérni. Ennek részletes eljárását az Mőtv. határozza meg.¹⁸⁴ Az Országgyűlés helyi önkormányzatokkal kapcsolatos hatásköreinek felsorolásából és csoportosításából csak a terjedelmet nézve az a látszat keletkezhet, hogy ezek mértéke csekély és ennek következtében a helyi önkormányzati autonómia szintje magas. Ez azonban csak látszólagos, az Országgyűlés szerepköre a helyi önkormányzati rendszerünk tekintetében rendkívül fontos és meghatározó, hiszen szinte minden lényeges kérdés törvényhozási tárgykört jelent. Ezen belül az Alaptörvény 31-35. cikkei határozzák meg a rendszer alkotmányos kereteit.

Ehhez járul még az az alkotmányos szabályozás, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. A helyi önkormányzatok Országgyűlés általi feloszlathatósága ennek a kiemelt szerepkörnek a folyamánya, mely ugyancsak nem általánosan alkalmazott megoldás más önkormányzati rendszerekben. Ugyanakkor a területsszervezési jogkörök nem kizárólagosak, hanem megoszlanak a Köztársasági Elnök és az Országgyűlés közt elsősorban az operatív érdekekben, de nem elvi alapokon.

Mindezek alapján nagy biztonsággal állítható, hogy az összes állami szerv közül az Országgyűlésnek vannak a legfontosabb hatáskörei a helyi önkormányzatok felé. Ezt az állítást csak erősíti az, hogy az Országgyűlésnek van egy olyan ellenőrző szerve az Állami Számvevőszék, mely fontos szerepet játszik a helyi önkormányzatok működésében.

¹⁸⁴ V. fejezet 96. §-105. §.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzi ugyanis a helyi önkormányzatok gazdálkodását. Ez az ellenőrzés széleskörű, mert a gazdálkodás jogszerűségén túl a célszerűségre és a hatékonyságra is kiterjed.

Összességében tehát rögzíthető, hogy az Országgyűlés helyi önkormányzatokkal kapcsolatos hatáskörei a törvényekkel történő szabályozásban, a felosztatásban és a területszervezési döntésekben nyilvánul meg, melyeket kiegészít az Állami Számvevőszék, mint az Országgyűlés pénzügyi ellenőrzési szervének a gazdálkodást ellenőrzési jogköre. Ezzel a megoldással országunk megfelel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglaltaknak, biztosítva ezzel a helyi önkormányzatoknak a nemzet törvényei közt érvényesülő autonómiáját.

2.2. A köztársasági elnök és a helyi önkormányzatok¹⁸⁵

A köztársasági elnöknek a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos hatáskörei három csoportba sorolhatók, így;

- a területszervezéssel kapcsolatos hatáskörök,
- a helyi önkormányzati választásokkal kapcsolatos hatáskörök, valamint
- a helyi önkormányzat felosztatását követően az új választás alapján létrejövő önkormányzat megalakulása közti időre megbízza az illetékes kormányhivatal vezetőjét, hogy gyakorolja azokat a feladat-és hatásköröket, melyeket a jogszabály a polgármesternek állapít meg, halaszthatatlan esetben döntsön olyan ügyekben, melyek a képviselő-testület átruházható hatáskörei.

A köztársasági elnök területszervezési jogköre:

- a városi cím adományozására, továbbá
- a község alakításra,
- község egyesítésére, annak megszüntetésére,
- város és község elnevezésére terjed ki.

A köztársasági elnök helyi önkormányzati választásokkal kapcsolatos jogkörében kitzúzi a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását. Összefoglalva tehát az Alaptörvény és az Möt. alapján a köztársasági elnök önkormányzatokat érintő hatáskörei a területszervezési hatáskörökben a községalakításhoz és a várossá nyilvánításhoz kapcsolódnak. Másik fontos hatásköre a felosztatott helyi önkormányzatok esetében az új képviselő-testület alakuló üléséig a folyamatos működést biztosító kormányhivatal vezető megbízása.

¹⁸⁵ Alaptörvény 9. cikk, valamint Möt. 126. §.

Ezen felül az Alaptörvény alapján és törvényi keretek közt kitűzi a helyi önkormányzatok képviselőinek és a polgármesterek általános választásának időpontját. A köztársasági elnök helyi önkormányzatokkal kapcsolatos hatásköreinek gyakorlása nincsen miniszteri ellenjegyzéshez kötve. Mindez nem jelenti azt, hogy a köztársasági elnök más módon ne kapcsolódna a helyi önkormányzatok működéséhez.

Így például az államszervezet demokratikus működése feletti őrködése körében az önkormányzatok érdekeit, vagy jogait sértő törvényeket megfontolásra visszaküldheti aláírás előtt az Országgyűlésnek, vagy az Alkotmánybíróságtól – ha azt alaptörvény-ellenesnek tartja- előzetes normakontrollt kérhet.

2.3. A Kormány, a miniszterek és a helyi önkormányzatok

A Kormány és a helyi önkormányzatok közti kapcsolat, a hatáskörök jellege az 1. pontban foglalt azon viszony függvénye, hogy a helyi önkormányzatokat hol helyezi el az alkotmányos szabályozás a hatalmi ágak rendszerében. A Kormánynak, mint a végrehajtó hatalmi ág csúcsszervének nyilván más eszközei vannak akkor, ha a helyi önkormányzatok a végrehajtó hatalmi ág részei relatív autonómiával és más a helyzet, ha önálló hatalmi ágat képeznek. Ez utóbbi felfogás és szabályozás esetén is biztosítani szükséges az egész közigazgatás törvényes és szakszerű, összehangolt működését. Ennek eszközeit, formáit és eljárását az Alkotmányban és törvényekben kell meghatározni.

A hatályos magyar jogi szabályozás meglehetősen szűkszavúan szól a Kormány és a helyi önkormányzatok viszonyáról, így az Alaptörvény rögzíti, hogy a Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét. [34. cikk (4) bek.] Az Möt. pedig lényegében ezt ismétli meg, amikor kimondja, hogy ezt a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter irányításával a kormányhivatal útján biztosítja.

Ehhez képest a korábbi Ötv-ben a Kormánynak több hatásköre is meghatározásra került, így többek között az, hogy:

- rendeletben határozza meg a helyi közszolgálat képesítési előírásait,
- irányítja az államigazgatási feladatok ellátását, gondoskodik végrehajtásuk feltételeiről,
- dönt az államigazgatási szerv és a helyi önkormányzatok közt keletkező-más jogilag szabályozott eljárásba nem tartozó-vitában.

A jelenlegi szabályozás az Möt.-ben ezeket nem tartalmazza, de más törvények hasonló rendelkezéseket tartalmaznak.¹⁸⁶ Másrészt korábbi fejezetekben tárgyalásra

¹⁸⁶ Pl. a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény.

került már az, hogy a helyi önkormányzatok milyen nagy arányban intéznek az államigazgatástól átruházott hatásköröket.

A helyi önkormányzatok által intézett államigazgatási feladat- és hatáskörök nem az önkormányzatok saját, hanem átruházott hatásköre. Ebből következik az, hogy e tevékenység irányítása és összehangolása az államigazgatás csúciszervének, a Kormánynak a feladata. A Kormány ezt a tevékenységét közvetlenül, pl. jogi szabályozással és közvetetten, a neki alárendelt államigazgatási szervek által végzett felügyeleti és ellenőrzési tevékenységen keresztül végzi. Mivel átruházott feladatról van szó, így a Kormánynak kell biztosítani a feladatellátás feltételeit

A Kormány és a helyi önkormányzatok vonatkozásában is igaz az a megállapítás, hogy a viszony, sőt a hatáskörök sem merülnek ki csak az Möt. béli szabályozásban. Így pl. meghatározóak a finanszírozási kapcsolatok, hiszen a Kormány készíti elő a költségvetési törvényt, melyben a helyi önkormányzatok támogatása külön fejezetet képez. Bár az Országgyűlés törvényben szabályozza a helyi önkormányzatok alapvető jogait és kötelességeit, de a törvények előkészítése és betérjesztése is a Kormány feladata, egy adott kormánypolitika mentén. Ezen felül számos napi operatív feladat jelentkezik pl. az érdekegyeztetés folyamatában, a támogatási rendszernek a Kormány hatáskörébe tartozó működtetésében egyaránt.

Ezeket az operatív feladatokat szolgálják a kormány tagjainak, **a minisztereknek a helyi önkormányzatokhoz kapcsolódó hatáskörei** is. A szabályozás különbséget tesz a helyi önkormányzatokért felelős miniszter és a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter és többi miniszter jogkörei között.

2.3.1. A helyi önkormányzatokért felelős miniszter¹⁸⁷:

- közreműködik a helyi önkormányzatok feladatát és hatáskörét, a polgármester, a főpolgármester, a kormányhivatal tevékenységét érintő jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök és egyedi állami döntések tervezeteinek előkészítésében,
- közreműködik a helyi önkormányzat meghatározott kölcsönfelvételére vagy más kötelezettségvállalására vonatkozó kormányzati hozzájárulás megadásánál,
- összehangolja a helyi önkormányzatok működésével összefüggő településfejlesztés, gazdálkodás, valamint az egyes adatbázisokkal kapcsolatos kormányzati feladatok ellátását,
- koordinálja a helyi önkormányzatok rendelkezésére bocsátott fejlesztési források felhasználására kiírt pályázatokat, továbbá a helyi önkormányzatok gazdálkodását érintő jogszabályi feltételek kialakítását,

¹⁸⁷ A belügyminiszter, lásd; 152/2014.(VI.6.) Korm.rendelet 21.§ (8),

- közreműködik az önkormányzatok feladatfinanszírozási rendszeréhez szükséges, továbbá kormányzati döntéseket megalapozó önkormányzati adatok gyűjtésében, rendszerezésében,
- jogosult az államháztartásért felelős miniszter útján a Magyar Államkincstár önkormányzatok gazdálkodását érintő helyszíni vizsgálata elrendelésére,
- jogosult az államháztartás információs rendszerének valamennyi, az államháztartás önkormányzati alrendszerére vonatkozó adatának megismerésére, rendszerezésére.

2.3.2. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős **miniszter**¹⁸⁸:

- irányítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét,
- kezdeményezi a Kormánytól az Alaptörvénnyel ellentétesen működő helyi képviselő-testület feloszlására,
- vonatkozó országgyűlési előterjesztés benyújtását,
- előkészíti az Országgyűlés és a köztársasági elnök hatáskörébe tartozó terület szervezési döntéseket.

2.3.3. A többi kormánytagnak az ágazati felelősségkörében a következő jogosítványai vannak:

- meghatározza a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző, a kormányhivatal államigazgatási feladatai ellátásának szakmai szabályait és ellenőrzi azok érvényesülését,
- a rendelkezésre álló forrásokra figyelemmel szabályozza a helyi önkormányzatok által fenntartott intézmények működésének szakmai követelményeit, az intézmények dolgozóinak képesítési előírásait, ellenőrzi az előírások,
- érvényesülését,
- az ellenőrzés eredményéről tájékoztatja a helyi önkormányzatot, javaslatot tesz a hiányosságok megszüntetésére, kezdeményezheti, hogy a képviselő-testület tárgyalja meg az ellenőrzés tapasztalatait, törvénysértés esetén tájékoztatja a helyi önkormányzatokért felelős minisztert és a kormányhivatalt,

¹⁸⁸ A Miniszterelnökség, lásd;152/2014.(VI.6.)Korm.rendelet 11.§,

- tájékoztatja a helyi önkormányzatot a központi ágazatpolitikai célokról, a szabályozási eszközökről, és biztosítja számukra az ágazati feladatok ellátásához szükséges információt,
- a helyi önkormányzatoktól – ágazati feladatai körében – adatokat és tájékoztatást kérhet, amelyet az önkormányzat köteles teljesíteni,
- a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott címen és feltételekkel a helyi önkormányzat részére a helyi önkormányzatokért felelős miniszter koordinálásával pénzügyi támogatást nyújthat.

Összefoglalva tehát; a miniszterek a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos jogosítványai a jogszabály-előkészítésen és jogalkotáson, az államigazgatási feladatelátás szabályozásán és ellenőrzésén, a közszolgáltatások biztosításának szakmai szabályozásán és ellenőrzésén, az információs és tájékoztatási tevékenységen és a támogatáson keresztül valósulnak meg.

3. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete

3.1. Alapvetés

Az új helyi önkormányzati rendszerünk kialakításánál legnagyobb vitát az államigazgatás és az önkormányzati közigazgatás kapcsolatrendszere ezen belül a kormány és az önkormányzatok viszonya váltotta ki. Politikai okokból a törvényalkotás egész folyamatában kitapintható volt a helyi önkormányzatok önálló államhatalmi ág jellegének hangsúlyozására való törekvés és a végrehajtó hatalmi ág csúcsszerveként működő kormánytól való függetlenítés. Hosszú időn át tartotta magát például az az elképzelés, hogy a közigazgatás egységes működését biztosítani hivatott törvényességi ellenőrzést ne a kormány, hanem a független ügyészségi szervezet végezze, a bírói hatalmi ág pedig intézkedjen, ha szükséges.

Végül ugyan nem ez a koncepció valósult meg, de a korábbi centralizált közigazgatási működésre ellenhatásként a kormány végül is egy – a klasszikus polgári demokráciákhoz képest is – gyenge és eszköztelen törvényességi ellenőrzési jogkört kapott. Ez az előbb a kormány képviseletében eljáró regionális szinten működő köztársasági megbízottak majd később a megyei-fővárosi, 2007 és 2009 közt pedig a regionális közigazgatási hivatalok által végzett törvényességi ellenőrzés.

Ez az utólagos törvényességi ellenőrzés, a Kormány oldaláról eszköztelen volt, mert vélt vagy valós törvénytértés esetén a hivatalvezető keresetére egy másik hatalmi ág a bíróság vagy – jogszabály esetében – indítványára az alkotmánybíróság döntött. A rendszer egyáltalában nem kezelte a mulasztásban megnyilvánuló törvénytértést és annak a mulasztás pótlásában megnyilvánuló azonnali elhárításának lehetőségeit sem.

Ráadásul a törvényességi ellenőrzés „lyukas” is volt, mert a gazdálkodás jogszerűségét, célszerűségét és eredményességét az országgyűlés szerve az Állami Számvevőszék végezte. Az önkormányzati törvény igen nagy teret szentelt a törvényességi ellenőrzést végző – eredetileg regionális köztársasági megbízotti intézmény – megyei és fővárosi közigazgatási hivatalok jogállása, felépítése és működése szabályozására. (Ötv. 98. §. – 100. §.) Ennek oka a törvényességi ellenőrzési eljárás garanciális elemeinek minősített, kétharmados többséget igénylő eljárásban született törvényi szintű szabályozása volt.

A törvényességi ellenőrzés folyamatában a végső eszköz a kormánynak az alkotmányellenesen működő önkormányzat felosztatására irányuló kezdeményezési jogának érvényesítése az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően az Országgyűlés felé. Ez a túlszabályozott eljárás megfelelő példa arra, hogy mennyire féltették az 1990-ben megszületett önkormányzati közigazgatási rendszerünket a Kormány jogkörében eljáró közigazgatási hivatali ellenőrzési mechanizmusától.

A rendszerváltás követő szinte minden kormányzati ciklusban célul fogalmazták meg a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének felügyeleti eszközökkel történő megerősítését, de soha nem sikerült biztosítani az ehhez szükséges alkotmánymódosító parlamenti többséget.

Az új Alaptörvény és az Möt. gyökeresen szakított ezzel a rendszerrel és a helyi önkormányzati autonómiát korlátozó intézményei közt egy sajátos, nemzetközi összehasonlításban is szokatlan intézményeket tartalmazó törvényességi felügyeleti rendszert vezetett be. Ennek szélesebb összefüggéseiről a XVII. fejezet szól.

3.2. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének jogi szabályozása¹⁸⁹

A törvényességi felügyelet eszközeit és terjedelmét az új jogi szabályozás a következők szerint határozza meg

3.2.1. A törvényességi felügyelet főbb eszközei

- a kormányhivatal információkérési joga,
- a törvényességi felhívás,
- a képviselő-testület ülésének összehívása,
- önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése esetére alkotmánybírósági felülvizsgálat kezdeményezése,

¹⁸⁹ Alaptörvény 34. cikk (4) bek., valamint az Möt. 132. §-142. §, továbbá a 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet és a 23/2012. (IV. 25.) KIM rendelet.

- önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja bírósági felülvizsgálatának kezdeményezése,
- a helyi önkormányzati jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítása,
- a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége pótlása,
- az önkormányzati határozat elleni bírósági eljárás kezdeményezési joga,
- önkormányzati határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettség elmulasztása,
- törvényességi felügyeleti bírság megállapítása.

A kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében az Alaptörvényben meghatározott feladat- és hatáskörökön túl:

- törvényességi felhívással élhet,
- kezdeményezheti a képviselő-testület összehívását, valamint e törvényben meghatározott esetben összehívja a képviselő-testület ülését,
- kezdeményezheti a Kormánytól, hogy indítványozza az Alkotmánybíróságnál az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát,
- kezdeményezheti a törvényszéknél az önkormányzat határozatának felülvizsgálatát
- kezdeményezheti a határozathozatali, feladat ellátási kötelezettségét nem teljesítő helyi önkormányzattal szemben bírósági eljárás megindítását, a határozathozatal pótlásának elrendelését,
- javasolhatja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánytól az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület felosztatását,
- kezdeményezheti a Magyar Államkincstárnál a központi költségvetésből járó támogatás jogszabályban meghatározott részének visszatartását vagy megvonását,
- pert indíthat a sorozatos törvénysértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránt,
- fegyelmi eljárást kezdeményezhet a helyi önkormányzat polgármestere ellen és a polgármesternél a jegyző ellen,
- kezdeményezheti a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását az Állami Számvevőszéknél,

- szakmai segítséget nyújt a helyi önkormányzatnak a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben,
- törvényességi felügyeleti bírságot szabhat ki a helyi önkormányzatra az e törvényben meghatározott esetekben.

3.2.2. A törvényességi felügyeleti eljárás

A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának célja a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője működése jogszerűségének biztosítása. A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában vizsgálja a helyi önkormányzat:

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

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

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

A törvényességi felügyeleti eszközök szabályai közelebbről:

- a kormányhivatal információkérési joga. A kormányhivatal a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozóan az érintettől információt, adatot kérhet, konzultációt kezdeményezhet, amelyeknek az érintett a megadott határidőn belül köteles eleget tenni. A kormányhivatal javaslattal élhet a helyi önkormányzat működésére, szervezetére, döntéshozatali eljárására vonatkozóan. A javaslatot a helyi önkormányzat képviselő-testülete köteles megtárgyalni és arról döntést hozni. A javaslat elutasításának indokát a helyi önkormányzat köteles a kormányhivatallal ismertetni,
- a törvényességi felhívás. Ha a kormányhivatal jogszabálysértést észlel, a törvényességi felügyelet körében legalább harminc napos határidő tűzésével felhívja az érintettet annak megszüntetésére. Az érintett a felhívásban

foglaltakat köteles megvizsgálni és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedéséről vagy egyet nem értéséről a kormányhivatalt írásban tájékoztatni. A megadott határidő eredménytelen leteltét követően a kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközeinek alkalmazásáról mérlegelési jogkörben dönt,

- a képviselő-testület ülésének összehívása. A kormányhivatal kezdeményezi a polgármesternél a képviselő-testület ülésének összehívását, ha törvényességi kérdések képviselő-testület által történő megtárgyalása a helyi önkormányzat törvényes működésének biztosítása érdekében indokolt. Ha a polgármester a kormányhivatal képviselő-testületi ülésének összehívására tett javaslatának és indítványnak tizenöt napon belül nem tesz eleget, a képviselő-testület ülését a kormányhivatal hívja össze. Az ülés összehívása során a kormányhivatal eltérhet a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában meghatározott szabályoktól,
- önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése esetére alkotmánybírószági felülvizsgálat kezdeményezése. Az önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése esetén a kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter útján, az Alkotmánybírószágról szóló törvényben meghatározott formai és tartalmi követelményeknek megfelelő indítvány tervezetének megküldésével egyidejűleg kezdeményezi a Kormányánál az önkormányzati rendelet alkotmánybírószági felülvizsgálatának indítványozását. A kormányhivatal az indítványt a Kormánynak megküldött kezdeményezéssel egyidejűleg megküldi az érintett helyi önkormányzatnak,
- önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja bírósági felülvizsgálatának kezdeményezése. A kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított tizenöt napon belül kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát. A bírósági eljárás megindításával egyidejűleg az indítványt a kormányhivatal megküldi az érintett helyi önkormányzatnak. Az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló bírósági indítvány tartalmazza:
 - a Kúria által vizsgálandó önkormányzati rendeletet,
 - az önkormányzati rendelet jogszabálysértőnek talált rendelkezésének megjelölését,
 - azon jogszabályi rendelkezés megjelölését, amelyet az önkormányzati rendelet sért,
 - annak okát, hogy a kormányhivatal az adott rendelkezést miért tartja jogszabálysértőnek.

Az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára vonatkozó bírósági eljárás szabályait és a bírósági döntés jogkövetkezményeit a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény tartalmazza,

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

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

A helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági eljárás szabályait és a bírósági döntés jogkövetkezményeit a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény tartalmazza.

- a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége pótlása. A kormányhivatal vezetője a rendeletet a helyi önkormányzat nevében, az önkormányzati rendeletre irányadó szabályok szerint alkotja meg azzal, hogy a rendeletet a kormányhivatal vezetője írja alá és a Magyar Közlönyben kell kihirdetni. A kihirdetett rendeletet a kormányhivatal megküldi a helyi önkormányzatnak. A jegyző gondoskodik a kihirdetett rendeletnek a szervezeti és működési szabályzatban az önkormányzati rendeletek kihirdetésére meghatározott szabályokkal azonos módon történő közzétételéről. A kormányhivatal vezetője által a helyi önkormányzat nevében megalkotott rendelet helyi önkormányzati rendeletnek minősül azzal, hogy annak módosítására és hatályon kívül helyezésére a helyi önkormányzat kizárólag a következő önkormányzati választást követően jogosult, ez idő alatt a módosításra a kormányhivatal vezetője jogosult,
- az önkormányzati határozat elleni bírósági eljárás kezdeményezési joga. A kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől

vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított tizenöt napon belül kezdeményezheti a törvényszéknél az önkormányzati határozat felülvizsgálatát. Ha a jogszabálysértő önkormányzati határozat végrehajtása a közérdek súlyos sérelmével vagy elháríthatatlan kárral járna, a törvényszék a határozat végrehajtását felfüggeszti,

- önkormányzati határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettség elmulasztása. A kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen leteltétől számított tizenöt napon belül kezdeményezheti a törvényszéknél a helyi önkormányzat törvényen alapuló:
 - határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását és a határozat meghozatalára való kötelezést, vagy
 - feladat-ellátási (közszolgáltatási) kötelezettsége elmulasztásának megállapítását és a feladat elvégzésére való kötelezést.

A határozathozatali, feladat-ellátási kötelezettség elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági indítvány tartalmazza:

- azon törvényi rendelkezés megjelölését, amely alapján a helyi önkormányzat határozathozatali, feladat-ellátási kötelezettsége fennáll, és
- annak okát, hogy a kormányhivatal miért tartja a határozathozatali, feladat-ellátási kötelezettség elmulasztását megállapíthatónak.

A kormányhivatal kezdeményezésére a törvényszék megállapítja a határozathozatali kötelezettség elmulasztását, és határidő tűzésével kötelezi az önkormányzatot a határozat meghozatalára. A kormányhivatal kezdeményezésére a törvényszék megállapítja a mulasztást, és határidő tűzésével kötelezi a helyi önkormányzatot, hogy biztosítsa a feladat-ellátást (közszolgáltatást).

Ha a helyi önkormányzat a törvényszék által megadott határidőn belül nem tesz eleget határozathozatali kötelezettségének, a kormányhivatal a határidő leteltét követő harminc napon belül kezdeményezheti a törvényszéknél a mulasztás kormányhivatal által történő pótlásának az elrendelését az önkormányzat költségére,

- törvényességi felügyeleti bírság megállapítása. A kormányhivatal a helyi önkormányzattal szemben törvényességi felügyeleti bírságot állapíthat meg:
 - ha a jegyző a kormányhivatal felhívása ellenére a megadott határidőn belül nem tesz eleget a jegyzőkönyv megküldési kötelezettségének,

- ha a polgármester, a jegyző határidőben nem tesz eleget a kormányhivatal információkérésre irányuló megkeresésének,
- ha a törvényszék megállapítja, hogy a helyi önkormányzat jogalkotási, határozathozatali, feladat-ellátási (közszolgáltatási) kötelezettségének nem tett eleget és a bíróság által tűzött határidő eredménytelenül eltelt,
- ha a kormányhivatal kezdeményezése alapján a képviselő-testület nem folytatja le határidőben a polgármester, valamint a polgármester a jegyző ellen a fegyelmi eljárást.

A törvényességi felügyeleti bírság legkisebb összege esetenként a köztisztviselői illetményalap, legmagasabb összege esetenként a köztisztviselői illetményalap tízszerese. A törvényességi felügyeleti bírság ugyanazon kötelezettség ismételt megszegése vagy más kötelezettségszegés esetén ismételten is kiszabható.

A törvényességi felügyeleti bírság kiszabásánál a kormányhivatal figyelembe veszi:

- a jogellenes kötelezettségszegés súlyát,
- a helyi önkormányzat költségvetési helyzetét, és
- az előző bírságok számát és mértékét.

A kormányhivatal bírságot megállapító döntésének bírósági felülvizsgálatát kérheti a helyi önkormányzat a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül. A kormányhivatal bírságot megállapító döntésére a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény előírásait megfelelően kell alkalmazni. A törvényszék a kormányhivatal döntését megváltoztathatja, a kormányhivatal új eljárás lefolytatására nem kötelezhető.

3.2.3. A bírósági eljárás kezdeményezésének közös szabályai

A jogszabálysértések megszüntetésére irányuló pert a helyi önkormányzat vagy a polgármester ellen lehet megindítani. A kormányhivatalnak a helyi önkormányzattal szemben törvényességi felügyeleti bírságot megállapító döntése ellen a pert a kormányhivatal ellen kell megindítani.

Az önkormányzati határozat bírósági felülvizsgálata, az önkormányzat határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettsége elmulasztásának megállapítása iránt, valamint a kormányhivatal törvényességi felügyeleti bírságot megállapító határozatának bírósági felülvizsgálata iránt indított perekben a polgári perrendtartásról szóló törvény közigazgatási perekre vonatkozó fejezetének rendelkezéseit az e törvény-

ben foglalt eltéréseknek megfelelően kell alkalmazni, e perekben a törvényszék jár el.

4. A „felterjesztési jog” és a helyi önkormányzatok érdekvédelme

4.1. A „felterjesztési jog”

A felterjesztési jog nagy hagyományokra épülő régi magyar önkormányzati jog volt és korábban az Alkotmányban foglalt petíciós jog egy sajátos változataként működött. Az új Alaptörvényi szabályozás más fogalmat használ,¹⁹⁰ de az alapvető rendeltetése az önkormányzati szempontok érvényesítése a más szervek hatáskörébe tartozó döntéseknél megmaradt. Ezt részletezi az Möt. szabályozása.

A közigazgatás-történeti fogalomként vált felterjesztési jog arra ad lehetőséget a helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek, hogy közvetlenül, vagy érdekképviselői szerveik útján az önkormányzati jogokat vagy feladat-és hatásköröket érintő kérdésekben a hatáskörrel rendelkező állami szerv vezetőjéhez fordulhassanak. Ennek keretében tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat. A megkeresett szerv a megkeresésre 30 napon belül köteles érdemben válaszolni. Ha az intézkedés, válaszadás, tájékoztatás más szerv hatáskörébe tartozik, akkor a megkeresett szerv köteles azt annak a szervnek nyolc napon belül átadni, mely hatáskörébe tartozik, és erről értesíteni kell a felterjesztéssel élő.

Fontos annak hangsúlyozása, hogy az érdemi válaszadás nem jelenti azt, hogy a megkeresett szervnek el kell fogadni a felterjesztésben foglalt javaslatokat, véleményeket, hanem – a petíciós jog általános szabályozásához hasonlóan – csak érdemi, tartalmi választ kell arra adni. Ily módon ez az eszköz az érdekvédelem, a nyomásgyakorlás legális eszköze a nyilvánosság igénybevétele mellett. Nem véletlen, hogy a szabályozás együtt található az érdekképviselő szabályozásával.

4.2. A helyi önkormányzatok érdekképviselése

A helyi önkormányzatok érdekképviselését szintén az Alaptörvény alapozza meg.¹⁹¹ Ez lehetővé teszi, hogy érdekeinek képviselőjére önkormányzati szövetséget hozzon létre, tagja lehessen nemzetközi önkormányzati szervezetnek. Az Möt. ezt az alkotmányi szabályozást részletezi, mikor rögzíti, hogy az országos önkormányzati érdekszövetségek jogalkotási feladatokra, intézkedések megtételére vonatkozó javaslatot tehetnek, konzultációt folytathatnak a Kormánnyal a helyi önkormányzati rendszert, valamint a helyi önkormányzatok által ellátott közszolgáltatásokat érintő stratégiai kérdésekről és a központi költségvetés önkormányzatokat érintő kérdéseiről.

¹⁹⁰ Alaptörvény XXV. cikk, továbbá 32. cikk (1) bek. j) pont és az Möt. 7. §.

¹⁹¹ 32. cikk (1) bek. k) pont.

Azokat a szervezeteket kell országos önkormányzati érdekképviseleti szervezeteknek tekinteni, amelyek közül:

- a megyei önkormányzatok érdekképviseletét ellátó szövetségnek legalább tizenhárom tagja megyei önkormányzat,
- a megyei jogú városok érdekképviseletét ellátó szövetségnek legalább tizenöt tagja megyei jogú város önkormányzata,
- a fővárosi önkormányzat érdekképviseletét ellátó szövetségnek legalább tizenöt tagja fővárosi kerületi önkormányzat,
- 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
- minden más olyan önkormányzati érdekképviseleti szervezet (szövetség), amelynek tagja legalább négyszáz helyi önkormányzat, és legalább tizenegy területi (megyei) szervezetük működik.

Az arányszámok számításánál egy helyi önkormányzatot csak egy érdekszövetség tagjaként lehet figyelembe venni.

A jelenleg működő 7 országos önkormányzati szövetség a következő:

- Kisvárosi Önkormányzatok Országos Érdekszövetsége (KÖÖÉSZ),
- Községek, Kistelepülések és Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetsége,
- Magyar Faluszövetség,
- Megyei Jogú Városok Szövetsége (MJVSZ),
- Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége (MÖOSZ),
- Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ),
- Magyar Önkormányzatok Szövetsége (MÖSZ).

A Kormány és a helyi önkormányzatok intézményesített egyeztető *fóruma az Önkormányzatok Nemzeti Együtműködési Tanácsa*.¹⁹² A Tanács a 2010. évi XLIII. törvény alapján Kormány mellett működő javaslattevő, tanácsadó, konzultatív testület. A Tanács feladat- és hatáskörei konzultáció a helyi önkormányzati rendszert, valamint a helyi önkormányzatok által ellátott közszolgáltatásokat érintő stratégiai kérdésekről, különös figyelemmel az önkormányzati rendszer megújítására, kon-

¹⁹² Lásd az 1128/2012. (IV. 26.) Korm. határozatot az Önkormányzatok Nemzeti Együtműködési Tanácsáról.

zultáció az éves költségvetés önkormányzatokat érintő kérdéseiről, javaslattétel a kormány számára, különös tekintettel a jogalkotási feladatokra.

A Tanács tagjai a belügyminiszter, a Belügyminisztérium önkormányzatokért felelős államtitkára, a **Miniszterelnökség** területi közigazgatásért és választásokért felelős államtitkára, az országos önkormányzati érdekszövetségek elnökei, továbbá – a megyei intézmény fenntartó központok által jelenleg ellátott intézményfenntartói feladatok átadás-átvételével kapcsolatos eljárásainak végleges lezárásáig tagként, ezt követően pedig tanácskozási joggal – a nemzeti erőforrás miniszter. A Tanács tagjai helyettesítésükre eseti megbízást adhatnak. A Tanács elnöke a Tanács ülésének egyes napirendi pontjaihoz tanácskozási joggal hívja meg a napirendi ponttal érintett szakterületért felelős állami vezetőt. A Tanács bármely tagja kezdeményezheti eseti meghívott részvételét. A tagok díjazásban nem részesülnek. A Tanács elnöke a belügyminiszter, alelnöke a Belügyminisztérium önkormányzatokért felelős államtitkára. A Tanács évente legalább két alkalommal ülésezik, üléseit az elnök hívja össze és vezeti. A Tanács bármely tagja kezdeményezheti rendkívüli ülés összehívását, a kezdeményezésről az elnök dönt. Tanács működésének rendjét maga határozza meg. A Tanács működési költségeit a központi költségvetés Belügyminisztérium fejezetében kell tervezni.

A magyar helyi önkormányzatok ezen felül részt vesznek nemzetközi kormányközi szervezetek munkájába, így mindenképp az Európa Tanács és az Európai Unió Régiók Bizottságában, valamint nemzetközi önkormányzati szövetségek munkájában is. A nemzetközi tevékenység előmozdítja az Európai önkormányzati értékek hazai közvetítését, elterjesztését és ezzel gazdagodik helyi önkormányzati rendszerünk, miközben hazai tapasztalataink átadásával magunk is hozzájárulunk azok gyarapításához. A „felterjesztési jog” és az érdekképviselési rendszer együtt képes a helyi önkormányzati szempontok érvényesítésének előmozdítására.

XVI. FEJEZET

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK VAGYONA ÉS GAZDÁLKODÁSA

1. A helyi önkormányzatok vagyona, vagyonának jellemzői

A helyi önkormányzatok alapjogainak egyik meghatározó eleme az önkormányzat tulajdonhoz való joga, a vagyonnal való önálló gazdálkodás biztosítása [Alaptörvény 32. cikk (1) bek. e) pontja]. Az önkormányzatok vagyonhoz juttatásának a rendszerváltáskor az volt a célja, hogy az a vagyon, amely a kötelező közszolgáltatások ellátásának feltételül szolgál, az önkormányzatok tulajdonába kerüljön.

A helyi önkormányzatot - törvényben meghatározott eltéréssel¹⁹³ - megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek bármely más tulajdonost megilletnek, illetőleg terhelnek. A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselő-testület rendelkezik (Mötv. 107. §).

Magyarország Alaptörvénye rögzíti, hogy az állam és a helyi önkormányzat tulajdona nemzeti vagyon. Ezért a korábbiaktól eltérően nem az Mötv. hanem a nemzeti vagyonról szóló törvény szabályozza az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló vagyon (a továbbiakban: nemzeti vagyon) megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit, az állam és a helyi önkormányzatok kizárólagos tulajdonának körét, a nemzeti vagyon feletti rendelkezési jog alapvető korlátait és feltételeit, valamint az állam és a helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenységeit.

A nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása. A nemzeti vagyonnal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni. A nemzeti vagyongazdálkodás feladata a nemzeti vagyon rendeltetésének megfelelő, az állam, az önkormányzat mindenkori teherbíró képességéhez igazodó, elsődlegesen a közfeladatok ellátásához és a mindenkori társadalmi szükségletek kielégítéséhez szükséges, egységes elveken alapuló, átlátható, hatékony és költségtakarékos működtetése, értékének megőrzése, állagának védelme, értéknövelő használata, hasznosítása, gyarapítása, továbbá az állam vagy a helyi önkormányzat feladatának ellátása szempontjából feleslegessé váló vagyontárgyak elidegenítése.

Az állam és a helyi önkormányzat nem alapíthat olyan gazdasági társaságot, és öröklés vagy törvény rendelkezése alapján, valamint a követelés fejében szerzett részesedés kivételével nem szerezhet részesedést olyan gazdasági társaságban amely, vagy amelynek valamely – nem természetes személy – tagja nem átlátható. Nem átlátható szervezetben öröklés címén, törvényi rendelkezés alapján vagy követelés fejében szerzett részesedés esetén az állam vagy a helyi önkormányzat köteles haladéktalanul intézkedni részesedése megszüntetése érdekében.

¹⁹³ Leginkább a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény.

A nemzeti vagyona tartozik:

- az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló dolgok,
- az első pont hatálya alá nem tartozó, az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő dolog,
- az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő pénzügyi eszközök, továbbá az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető társasági részesedések,
- az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető bármely vagyoni értékkel rendelkező jogosultság, amelyet jogszabály vagyoni értékű jogként nevesít,
- Magyarország határa által körbezárt terület feletti légtér,
- az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló törvény szerinti kibocsátási egység és légiközlekedési kibocsátási egység, valamint az ENSZ Éghajlat változási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló törvény szerinti kiotói egység,
- az állami fenntartású közgyűjtemények (muzeális intézmények, levéltárak, közgyűjteményként működő kép- és hangarchívumok, valamint könyvtárak) saját gyűjteményeiben nyilvántartott kulturális javak,
- a régészeti lelet,
- a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló törvény szerinti nemzeti adatvagyon.

Közfeladat a jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat, amit az arra kötelezett közérdekből, jogszabályban meghatározott követelményeknek és feltételeknek megfelelően végez, ideértve a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását, továbbá az állam nemzetközi szerződésekből vállalt kötelezettségeiből adódó közérdekből feladatokat, valamint e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítását is.

A helyi önkormányzat vagyona törzsvagyon vagy üzleti vagyon lehet. A helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon külön része a törzsvagyon, amely közvetlenül a kötelező önkormányzati feladatkör ellátását vagy hatáskör gyakorlását szolgálja, és amelyet e törvény kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyonnak minősít és törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősít (forgalomképtelen törzsvagyon), vagy törvény, helyi önkormányzat rendelete korlátozottan forgalomképes vagyonelemként állapítja meg.

A helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonát képező nemzeti vagyona tartozik:

- a helyi közutak és műtárgyaik,
- a helyi önkormányzat tulajdonában álló terek, parkok,
- a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzetközi kereskedelmi repülőtér, a hozzá tartozó légiforgalmi távközlő, rádió navigációs és fénytechnikai berendezésekkel és eszközökkel, továbbá a légiforgalmi irányító szolgálat elhelyezését szolgáló létesítményekkel együtt, valamint
- a helyi önkormányzat tulajdonában álló – külön törvény rendelkezése alapján részére átadott –vizek, közcélú vízi létesítmények, ide nem értve a vízi közműveket.

Nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősül a nemzeti vagyronról szóló törvény mellékletben meghatározott, valamint törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében ekként meghatározott a helyi önkormányzat tulajdonában álló vagyonelem.

Az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyon törvényben megállapított kivétellel nem idegeníthető el, vagyonkezelői jog, jogszabályon alapuló használati jog vagy szolgálat kivételével nem terhelhető meg, 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 természetes előfordulási helyükről kitermelt, kinyert vagyon feletti tulajdonjog ágazati törvényben meghatározott módon szerezhető meg. A földalatti gáztárolóban, mint természetes előfordulási helyén lévő szénhidrogén tulajdonjoga – ágazati törvényben meghatározottak szerint – a kitermelést megelőzően is megszerezhető.

Az Möt. szerint¹⁹⁴ a helyi önkormányzat vagyona:

- az önkormányzat tulajdonából,
- a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll, melyek az önkormányzati feladatok és célok megvalósítását szolgálják.

A helyi önkormányzatok vagyonának legfőbb forrása a saját bevételek köre, mely a következőkből áll:

- a helyi adók,
- saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hasznosításából származó bevétel, nyereség, osztalék, kamat és bérleti díj,
- átvett pénzeszközök,
- külön törvény szerint az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj,

¹⁹⁴ Möt. VI. fejezet 106. §-110. §.

- az önkormányzat és intézményei egyéb sajátos bevételei.

Ahogy erről már korábban szó volt, a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyon birtoklása, használata, hasznai szedésének joga, fenntartása, üzemeltetése, létesítése, fejlesztése, valamint felújítása a nemzeti vagyonról szóló törvényben szabályozott módon engedhető át másnak.

A képviselő-testület a helyi önkormányzat tulajdonában lévő nemzeti vagyonra a nemzeti vagyonról szóló törvény rendelkezései szerint az önkormányzati közfeladat átadásához kapcsolódva vagyonkezelői jogot létesíthet.

A képviselő-testület azonban kizárólag a nemzeti vagyonról szóló törvényben meghatározott személyekkel köthet vagyonkezelési szerződést. A vagyonkezelési szerződésversenyeztetés nélkül köthető.

A 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 képviselő-testület rendeletében határozza meg a vagyonkezelői jog ellenértékét, az ingyenes átengedés, a vagyonkezelői jog gyakorlásának, valamint a vagyonkezelés ellenőrzésének részletes szabályait.

A helyi önkormányzat tulajdonába tartozó vagyonelemekről kormányrendeletben meghatározott módon nyilvántartást kell vezetni. Az önkormányzati vagyonyilvántartás (vagyonkataszter) 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.

Amennyiben törvény másképp nem rendelkezik, a helyi önkormányzat társulásba bevitt vagyonát a társuló helyi önkormányzat vagyonaként kell nyilvántartani, a vagyonnövekmény a társult helyi önkormányzatok közös vagyona, és arra a Polgári Törvénykönyv közös tulajdonra vonatkozó szabályait kell alkalmazni.

2. A helyi önkormányzatok gazdálkodása

A helyi önkormányzatok gazdálkodása című fejezetnek a célja, hogy bemutatásra kerüljön a helyi önkormányzati rendszer, mint államháztartási alrendszer. Jelen jogi környezetben¹⁹⁵ két államháztartási alrendszerrel beszélhetünk, az egyik a központi alrendszer, ami a következő részekből épül fel: az állam, a központi költségvetési szerv, a törvény által az államháztartás központi alrendszerébe sorolt köztestület, és ezen köztestület által irányított köztestületi költségvetési szerv. A másik pedig maga az önkormányzati alrendszer, amibe a következők tartoznak:

¹⁹⁵ 2011. CXCV. törvény az államháztartásról (továbbiakban Áht).

- a helyi önkormányzat,
- a helyi nemzetiségi önkormányzat és az országos nemzetiségi önkormányzat (a továbbiakban együtt: nemzetiségi önkormányzat),
- a jogi személyiségű társulás, a többcélú kistérségi társulás,
- a térségi fejlesztési tanács, és
- a fenti pontokban foglaltak által irányított helyi önkormányzati, helyi nemzetiségi önkormányzati, országos nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv.

A fejezet a következő részekből épül fel. Először a helyi önkormányzatok gazdálkodásának jogi környezete kerül bemutatásra, majd a helyi önkormányzatok gazdálkodási rendszere, azaz milyen bevételei lehetségesek és milyen kiadásai vannak az önkormányzatoknak. A helyi önkormányzatok költségvetésének megalkotása és ciklusa rész után, az adósságrendezési eljárás sajátosságairól lesz szó.

2.1. A helyi önkormányzatok gazdálkodásának jogi környezete

A helyi önkormányzatok gazdálkodásukat tekintve viszonylagos önállósággal rendelkeznek. Annak érdekében, hogy ez mit is jelent pontosan, szükséges megismerni azon jogszabályok idevágó passzusait, amik egyáltalán lehetővé teszik, hogy a helyi önkormányzatok gazdálkodhassanak. Az önkormányzatok önálló államháztartási alrendszerként képeznek, melynek keretében önállóan gazdálkodhatnak, bevételekre jogosultak és költségvetésüket maguk határozhatják meg.

A helyi önkormányzatok létéről a tanácsrendszer megszűnésétől beszélhetünk, amikor is a tanácsrendszert helyi önkormányzatok váltották fel. A helyi önkormányzatok gazdálkodását a hatáskörükbe tartozó közfeladatok és közszolgáltatások határozzák meg. Ezen közügyek legnagyobb részét a Helyi önkormányzatokról szóló 1990. LXV. törvény, továbbiakban Ötv. határozta meg 2011-ig. Az Országgyűlés megalkotta a 2011. CLXXXIX. törvényt Magyarország helyi önkormányzatairól, továbbiakban Möt¹⁹⁶. A gazdálkodás jogforrásainál szót kell még ejtenünk az Alaptörvényről, az Államháztartásról szóló 2011. CXCV. törvényről, továbbiakban Áht-ról, illetve a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról. Az Alaptörvény 31-35. cikke szól a helyi önkormányzatokról. A gazdálkodásukra vonatkozó legalapvetőbb szabályok a következők:

A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között:

- rendeletet alkot, másjogszabállyal ellentétes nem lehet;

¹⁹⁶ A Möt¹⁹⁶ fokozatos hatálybaléptetésétől eltekintve a fejezetben a teljes jogszabály került feldolgozásra.

- határozatot hoz;
- önállóan igazgat;
- meghatározza szervezeti és működési rendjét;
- gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat; a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja;
- meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik;
- e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat;
- dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről;
- önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetések és elismerő címeket alapíthat;
- a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat;
- szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdek-képviselői szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek;
- törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény VI. fejezete tárgyalja az önkormányzatok gazdasági alapjait. E fejezetben kimondja, hogy:

- a helyi önkormányzat vagyona a tulajdonából és a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll, amelyek az önkormányzati feladatok és célok elérését szolgálják,
- 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 költségvetése az államháztartás része. Az önkormányzati alrendszer költségvetése a központi költségvetéstől elkülönül, ahhoz központi költségvetési támogatásokkal kapcsolódik,
- a helyi önkormányzat gazdálkodásának alapja az éves költségvetése. Ebből finanszírozza és látja el törvényben meghatározott kötelező, valamint a kötelező feladatai ellátását nem veszélyeztető önként vállalt feladatait,
- a költségvetési rendeletben működési hiány nem tervezhető,

- a helyi önkormányzatok által kötelezően ellátandó, törvényben meghatározott feladatok ellátása működési kiadásainak fedezetét az Országgyűlés a feladatfinanszírozás rendszerén keresztül, feladatalapú támogatással biztosítja. A feladatfinanszírozási rendszerben az Országgyűlés a helyi önkormányzat kötelezően ellátandó feladataihoz jogszabályokban meghatározott közszolgáltatási szintnek megfelelő támogatást biztosít.

Ezen túlmenően rögzíti:

- az önkormányzat vagyonát,
- az önkormányzat saját bevételeit,
- az önkormányzat gazdálkodását,
- a helyi önkormányzatok feladatfinanszírozási rendszerét,
- a helyi önkormányzatok belső kontrollrendszerét,
- adósságrendezést.

Fontos megemlíteni azt is, hogy a helyi képviselő-testület át nem ruházható hatáskörében megállapítja a gazdasági programot, a költségvetést és dönt a végrehajtásról szóló beszámoló elfogadásáról.

Az Államháztartásról szóló törvény szintén fontos az önkormányzatok gazdálkodását illetően. Az önkormányzati költségvetés legfontosabb szabályai ebben a jogszabályban találhatóak. Így például a következők:

- a helyi önkormányzatok költségvetésének előkészítésének, elfogadásának és módosításának rendjét (a helyi önkormányzat költségvetési rendeletet alkot),
- a helyi önkormányzat esetleges átmeneti gazdálkodását,
- a helyi önkormányzat költségvetési rendeletének kötelező előírásait (pl. a helyi önkormányzat költségvetési bevételei és kiadásai előirányzatcsoportok, kiemelt előirányzatok szerinti bontásban, a működési és felhalmozási célú bevételek és kiadások előirányzatai, költségvetési egyenleg összegét, a költségvetési hiány belső és külső finanszírozására vonatkozó pénzügyi műveletek, általános tartalék, céltartalék),
- az önkormányzati alrendszer központi támogatásának szabályai,
- a helyi önkormányzatok beszámolási rendjét, zárszámadását és az önkormányzati biztos feladatát.

Az 1985-ben elfogadott Helyi Önkormányzatok Európai Chartája Magyarországon törvényben került kihirdetésre 1997-ben.¹⁹⁷ Az Egyezmény 9. cikke szól a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásairól. A legfontosabb elemek a következők:

- a helyi önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül megfelelő saját pénzügyi forrásokra jogosultak, amelyekkel hatáskörük keretein belül szabadon rendelkeznek,
- a helyi önkormányzat pénzügyi forrásainak az Alkotmányban és jogszabályokban meghatározott feladataikkal arányban kell állnia,
- a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak legalább egy részét olyan helyi adók és díjbevételek teszik ki, amelyek mértékének meghatározására - jogszabályi keretek között - e szerveknek van hatáskörük,
- azon pénzügyi rendszerek, amelyeken a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásai alapulnak, legyenek eléggé sokrétűek és rugalmasak ahhoz, hogy lehetővé tegyék - amennyiben ez a gyakorlatban lehetséges - a feladatok megvalósításához szükséges költségek tényleges alakulásával való lépéstartást,
- a pénzügyileg gyengébb helyi önkormányzatok védelme szükségessé teszi olyan pénzügyi kiegyenlítési eljárások, illetőleg ezekkel egyenértékű intézkedések intézményesítését, amelyek célja a számításba jövő pénzügyi források egyenlőtlen elosztása, valamint a teljesítendő pénzügyi terhek által okozott hatások korrekciója. Az ilyen eljárások, intézkedések nem csökkenthetik a helyi önkormányzatoknak a saját feladatkörüket illető döntési szabadságát,
- alehetőségekhez mérten a helyi önkormányzatoknak juttatott támogatás nem köthető meghatározott feladatok finanszírozásához. A támogatások juttatása nem korlátozhatja a helyi önkormányzatoknak a hatáskörükön belüli önálló döntéshozatali jogát,
- a beruházási célú hitelfelvétel érdekében a helyi önkormányzatok a jogszabályi kereteken belül jogosultak a nemzeti tőkepiacon megjelenni.

2.2. A helyi önkormányzatok gazdálkodási rendszere

A helyi önkormányzatok gazdálkodási alapjait tehát a Mötv. VI. fejezete adja. A helyi önkormányzatok gazdálkodási rendszere két részből épül fel. Egyrészt megvizsgáljuk az önkormányzati bevételek típusait, majd a kiadási típusait. A fejezet célja, hogy a bevételi oldal kerüljön részletes bemutatásra.

¹⁹⁷ 1997. XV. törvény.

1990-ben az önkormányzati rendszer kialakításakor a legfontosabb a demokratikus működés, az önkormányzati autonómia, illetve a kormányzati túlhatalmat megakadályozó garanciák kiépítése volt. A gazdaságossági, hatékonysági szempontokat kevésbé vették figyelembe. A lehető legszélesebb körben érvényesült a helyi önkormányzás joga, érvényesült egy település egy önkormányzat elve, azaz akármi-lyen kis lélekszámú is egy település, önálló önkormányzatisággal rendelkezik. Jellemző volt továbbá a nagyfokú autonómia mellett egy igen széles feladatkör, amely a kisebb települések számára is működési zavarokhoz vezetett.

A helyi közszolgáltatások biztosítása egyre nagyobb erőfeszítéseket igényelt, a finanszírozás elnehezült, így most egy új, gazdaságosabb, hatékonyabb rendszer kerül-került felállításra.

Ennek a folyamatnak több lépése van, először az alkotmányos alapok változtak, az önkormányzati alapjogok, garanciák kérdése. A működésük megváltoztatása, az erőforrások hatékony felhasználása, a nagy ellátó rendszerek átalakítása is része az önkormányzati közfeladatok átszervezésének. Fontos változtatás a feladatfinanszírozás alapjainak a megteremtése, amivel csökken az önkormányzatok önállósága, viszont a feladat-ellátás hatékonysága minden bizonnyal növelhető.

A helyi önkormányzat ellátja a törvényben meghatározott kötelező és az általa önként vállalt feladat- és hatásköröket. A helyi önkormányzat - a helyi képviselő-testület vagy a helyi népszavazás döntésével - önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabállyal nem ellentétes. Az önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását, finanszírozása a saját bevételek, vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges. A helyi önkormányzat - törvényben meghatározott esetekben - az állammal kötött külön megállapodás alapján elláthat állami feladatokat. A megállapodásban rendelkezni kell a feladat-ellátás finanszírozásáról.¹⁹⁸

A kötelező önkormányzati feladatok a társadalom által általánosan elismert lakossági szükségleteknek helyben történő kielégítését jelentik. Ez a decentralizáció, vagyis állami feladatnak az önkormányzathoz való telepítése. A törvényileg meghatározott, kötelező önkormányzati feladatok ellátásához az Országgyűlés gondoskodik - az éves költségvetési törvényben - az önkormányzatok számára a szükséges pénzeszközökről.

A kötelező feladatokon túl az önkormányzatok vállalkozhatnak további, a helyi lakosság által meghatározott és a helyi érdekeket kifejező feladatok elvégzésére is. Az önként vállalt feladatok körét és ellátásuk módját, a helyi igények ismeretében az önkormányzat a pénzügyi lehetőségeinek határai között saját maga jelölheti

¹⁹⁸ Möt. 10. §.

meg. Ez azt is jelenti, hogy az önként vállalt feladatok köre és a teljesítés módja önkormányzatonként is változhat annak függvényében, hogy a helyi lakosság igényei és az önkormányzat pénzügyi lehetőségei miként alakulnak. Az önkormányzatok a további lakossági szolgáltatások teljesítésére többnyire a többletbevételeikből vállalkozhatnak.

Az önkormányzatok bevételeikhez több forrásból juthatnak. Fő bevételi forrásaik: a helyben keletkező bevételek, az átengedett központi adók, a normatív központi hozzájárulások és az állami támogatások. E bevételek az önkormányzatok egységes költségvetésének a bevételi oldalát alkotják.

Az önkormányzati törvény a pénzügyi szabályozás rendszerét határozza meg. A mindenkor évi költségvetési törvények foglalják magukba a központi támogatás, hozzájárulás jogcímeit, mértékeit, a feltételeket. Az önkormányzatok ugyanakkor az államháztartás részei, és támogatásokon keresztül kapcsolódnak az állami költségvetéshez. Ezért az önkormányzati költségvetés összeállításánál az államháztartás szabályai a meghatározóak.

Alapvető elvet rögzít az Alkotmánybíróság a jogbiztonságot illetően: A költségvetési gazdálkodásnak az a jogbiztonsági minimumkövetelménye, hogy az állam a költségvetési év tartalma alatt ellentételezés nélkül, az önkormányzatokra nézve hátrányos módon ne változtassa meg az önkormányzati költségvetések forrásszerkezetét, így egyebek között a szabadon felhasználható bevételeket ne minősítse át célhoz kötött bevételekké, illetőleg a korábban is célhoz kötött bevételek felhasználási céljait ne szűkítse.

E jogbiztonsági minimum hiányában - ha tehát a költségvetési év tartama alatt az állam korlátozás nélkül és a forrásszerkezetre is kiható módon avatkozhat be az önkormányzatok költségvetésében - az önkormányzatok gazdasági önállósága gyakorlatilag megszűnne, emellett az állami beavatkozás korlátlanúsága összeegyeztethetetlen lenne az önkormányzatoknak az Alkotmány IX. fejezetében¹⁹⁹ meghatározott alkotmányjogi helyzetével. [57/1994. (XI. 17.) AB határozat]

Az önkormányzati gazdálkodás célja és értelme a helyi közfeladatok pénzügyi megalapozása, a bevételek és a kiadások összehangolása, az önkormányzati költségvetés egyensúlyban tartása. Az önkormányzati költségvetés nem választható el legfőbb meghatározó tényezőjétől a nemzetgazdaság teljesítőképességétől. Általában az állami közszolgáltatásokra, ezen belül pedig a helyi közszolgáltatásokra fordítható finanszírozási források nagysága a nemzetgazdaság erejétől függ. Az önkormányzati pénzügyi szabályozás legfontosabb elvei a következőkben foglalhatók össze:

- garantálja az önkormányzatok gazdasági önállóságát, lehetőség szerint önfinanszírozó képességét,

¹⁹⁹ 1949. XX. törvényre hivatkozik az Alkotmánybíróság.

- tegye érdekeltté az önkormányzatokat a feladat rendszerük és intézményhálózatuk teljesítőképességének a felülvizsgálatában, a költségtakarékos megoldásokban, a teljesítményt növelő korszerűsítésben,
- ösztönözzön a helyi erőforrások feltárására,
- legyen kiszámítható és a helyi bevételek alakulásától független az állami költségvetésből nyújtott normatív hozzájárulás,
- az önkormányzatok anyagi-pénzügyi lehetőségeit elsősorban a következő tényezők határozzák meg:
 - a nemzetgazdaság által megtermelt összes jövedelem, ebből, pontosabban a bruttó hazai termékéből (GDP) az önkormányzatok részesedése. Ez utóbbi csökkenő tendenciát mutat (15%-ról 10%-ra mérséklődött),
 - a jövedelem tulajdonosokat terhelő jövedelem elvonás mértéke. Az adóerő képesség alapján állapítható meg, hogy a helyi lakosság milyen mértékben terhelhető helyi adókkal,
 - a központosított jövedelem elosztásának aránya az állami és az önkormányzati költségvetés között.
- a jogi feltételek a jelzett lehetőségek határai között garanciát nyújtanak az önkormányzatok autonóm gazdálkodására. Ezek a biztosítékok főként a következők:
 - a kötelezően ellátandó önkormányzati feladat- és hatáskörök meghatározásával (amit csak törvény tehet meg) az Országgyűlés egyidejűleg gondoskodik az önkormányzati feladatok ellátáshoz szükséges anyagi feltételekről (ez azonban nem azt jelenti, hogy fillérre pontosan ugyanazt a támogatást nyújtja, amennyibe az a helyi közszolgáltatás az önkormányzatoknak kerül, hiszen ebben az esetben nem önkormányzati feladat ellátás valósulna meg, hanem lényegileg állami. Az önkormányzatoknak tehát saját erőt is hozzá kell tenniük a helyi közszolgáltatások teljesítéséhez. Az állam számára az Alkotmányban is előírt gondoskodás a szükséges anyagi feltételekről fordulat nem kizárólag pénzügyi támogatást jelent, hanem a jogi környezet alakítását is (pl.: törvényi felhatalmazást a helyi adók önkormányzati szabályozására),
 - az önkormányzatok maguk állapítják meg az Áht. szerinti szerkezetben a költségvetésük tartalmát, természetesen a bevételeik mértékét is figyelembe véve rangsorolniuk kell a feladataikat,
 - az önkormányzatokat alanyi jogon normatív állami hozzájárulás illeti meg, amely - a személyi jellegű juttatások és egyéb kifizetése-

ket terhelő levonások, járulékok teljesítését követően - kötöttség nélkül használható fel és nem mérsékelhető a költségvetési év során,

- az önkormányzatok a Parlament által megállapított különböző támogatásokban részesülhetnek (címezett-, cél-, ÖNHIKI-, a működőképesség megőrzését szolgáló további kiegészítő támogatások).²⁰⁰

2.3. Az önkormányzatok bevételi típusai

Önkormányzati bevételek típusai öt nagyobb csoportba sorolhatóak be. Ezek a következők:

- saját bevételek,
- átengedett központi adók,
- állami támogatások,
- egészségbiztosítási transzferek,
- egyéb bevételek.

2.3.1. Saját bevételek

A helyi önkormányzatok saját bevételei hét nagyobb csoportba oszthatóak:

- a helyi önkormányzat által megállapítható és kivethető, beszedhető helyi adók. A helyi adókról szóló 1990. C. törvény adja meg az önkormányzatok számára, hogy milyen helyi adókat vethetnek ki. Így az önkormányzatok kivethetik a következő adókat: építményadó, telekadó, a magánszemélyek kommunális adója, idegenforgalmi adó és helyi iparüzési adó. A felsorolt helyi adók csoportosíthatóak típusuk szerint, három csoportot különíthetünk el. Az első csoport a vagyoni típusú helyi adók, amibe az építményadó és a telekadó tartozik. A második csoport a kommunális típusú helyi adókat fogja össze, amibe a magánszemélyek kommunális adója és az idegenforgalmi adó tartozik. A harmadik csoportot a helyi iparüzési adó alkotja.

Az önkormányzatok a törvény felhatalmazása alapján helyi önkormányzati rendeletben vethetik ki az adókat. A helyi önkormányzatok saját maguk dönthetik el, hogy területükön milyen adókat vezetnek be, vezetnek-e be helyi adókat, azokat hatályon kívül helyezhetik, módosíthatják. Maguk ha-

²⁰⁰ BH2003. 406.

tározzák meg a helyi adó bevezetésének időpontját, illetve időtartamát. A Helyi adókról szóló törvényben meghatározott maximumhoz képest maguk állapíthatják meg a helyi adók mértékét. A törvényben rögzített kedvezmények, mentességek körét tovább bővíthetik, továbbá a részletszabályokról is maguk határoznak (pl. részletfizetés engedélyezése vagy más méltányossági elemet). Annak az eldöntése, hogy a helyi önkormányzat vet-e ki helyi adókat, illetve melyeket és milyen mértékben, mindig helyi politikai mérlegelés tárgyát képezi. Azonban már itt fontos megemlíteni, hogy egy helyi önkormányzat, amely önhibáján kívül forráshiányos állapotba kerül és kéri az állami támogatást, nem hivatkozhat arra, hogy azért került forráshiányos állapotba, mert nem vetett ki helyi adókat.

Garanciális szabály a kétszeres adóztatás elkerülésére vonatkozó tilalom, ami értelmében adóalany és adótárgy azonossága esetében csak egyféle adó fizetésére kötelezhető. Fontos feltétel továbbá, hogy vagyoni típusú adót az önkormányzat területén csak egységesen lehet megállapítani, azaz vagy tételesen vagy a korrigált forgalmi érték alapul vételével,

- a saját tevékenységből, vállalkozásból, az önkormányzati vagyonból vagy hozadékból származó nyereség, osztalék, kamat vagy bérleti díj. A helyi önkormányzatok vállalkozási irányú tevékenységükkel nem veszélyeztetik a kötelező feladatok ellátását. Az adott gazdasági környezet miatt az önkormányzatok rákényszerülnek arra, hogy intézményeiket többcélúan hasznosítsák, illetve vállalkozzanak. Törvényi garancia van arra, hogy ez az ár- és díjbevétel az intézménytől nem vonható el, és a támogatásba sem számítható be,
- törvény alapján az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj. Külön törvényben meghatározottak szerint a helyi önkormányzatokat megilleti a területükről beszedett illeték egy része.²⁰¹ A helyi önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben meghatározhat tiltott, közösségellenes magatartásokat. A helyi önkormányzat képviselő-testülete e magatartás elkövetőjével szemben önkormányzati rendeletben ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírság, illetve százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírság kiszabását rendelheti el, amely az önkormányzat saját bevételét képezi,²⁰²
- a gazdálkodó szervezetektől, illetve magánszemélyektől, alapítványoktól átvett pénzeszközök. A működési és fejlesztési célra átvett pénzeszközök

²⁰¹ A Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény 35. § (1) alapján a NAV által 2012. január 1-jétől 2012. november 30-ig beszedett illetékbevételekből a megyei jogú városi önkormányzatokat az illetékességi szabályok szerint a megyei jogú városok illetékességi területén képződő illetékbevételek 47%-a illeti meg, csökkentve az illetékbeszedéssel kapcsolatos kiadásokra visszatartott 8,5%-ot kitevő költséggel.

²⁰² 2012. XXXI. törvény 23. § (2) bek.

nagysága folyamatosan növekszik, az önkormányzatok egyre inkább igazodnak a piacosodó gazdasághoz, így például egyre gyakrabban működnek együtt egy vállalkozással, ami például egy műhelyet vagy laboratóriumot biztosít egy iskolai képzéshez. Ahogyan a példa is mutatja, az átvett pénzeszköz általában nem pénzt jelent, hanem azon vásárolt értéket. Ezek az átvett pénzeszközök lehetnek egyszeri jelegűek vagy évente ismétlődőek. Az is előfordulhat, hogy az átvétel kiadással járó kötelezettséget is terhel az önkormányzatra.

- az önkormányzat területén kiszabott és onnan befolyt környezetvédelmi és műemléki bírság bizonyos hányada, szabálysértési bírságból befolyt összeg. Az önkormányzat területén kiszabott és onnan befolyt környezetvédelmi bírság teljes összege, ha azt a települési önkormányzat szabta ki, egyébként pedig annak 30%-a. Az önkormányzati költségvetési elszámolási számlára vagy annak alszámlájára érkezett szabálysértési pénz- és helyszíni bírságból származó bevétel 100%-a, valamint a 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet alapján a közlekedési szabályszegések után kiszabott közigazgatási bírságból származó bevétel 30%-a - függetlenül a jogerős kiszabást végző szervtől - az adott önkormányzatot illeti meg.²⁰³
- az önkormányzatot megillető vadászati jog haszonbérbeadásából származó bevétel. Az önkormányzatok a vadászati jogot maguk nem gyakorolhatják. A jogszabályok a vadásztársaságokat, illetve egyes állami szerveket jogosítanak fel a vadászati jog gyakorlására, amelyet saját jogon haszonbérleti szerződés alapján gyakorolnak.²⁰⁴ Erre a haszonbérleti díjra is csak azon önkormányzatok jogosultak, amelyek területét az állam jogszabály szerint bérbeadásra jelölt ki.
- az önkormányzat és intézményei egyéb sajátos bevételei. A helyi önkormányzatoknak ezeken felül lehetnek egyéb bevételei. Így például lehetnek privatizációból származó bevételei. Nyilvánvalóan ilyen bevételi lehetőség mára már csak kevés önkormányzatnak maradt. A Mőtv az intézményi egyéb sajátos bevételeket is ebbe a kategóriába sorolja be.

2.3.2. Átengedett központi adók

Az adó-megállapítás joga meg van osztva az országgyűlés és a helyi önkormányzatok között. Így beszélhetünk központi adókról és helyi adókról. A helyi önkormányzatok bevételi struktúrájának tárgyalásánál találkozunk az átengedett központi

²⁰³ 2011. CLXXXVIII. törvény a Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről 37. § (1), (2) bek.

²⁰⁴ 1996. LV. törvény.

adók fogalmával, ami azt jelenti, hogy központi adókból befolyt bevétel egy részét vagy teljes egészét a helyi szint kapja meg:

- 2007. óta a gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény alapján a bel-földi gépjárművek után helyi önkormányzat által beszedett gépjárműadó 100 %-ban az azt beszedő önkormányzatot illeti meg. Tehát központi adóról van szó, de helyben marad. Nincs benne helyi politikai mérlegelés,
- a magánszemélyek jövedelemadójának meghatározott része. A helyi önkormányzatokat az állandó lakóhely szerint az adózók által bevallott személyi jövedelemadó 40%-a illeti meg. A települési önkormányzatokat a közigazgatási területükre kimutatott személyi jövedelemadó 8%-a illeti meg, ezt az önkormányzat szabadon felhasználhatja. Ezt a pénzeszeget az önkormányzat a gyakorlatban egy kétéves csúszással kapja meg. A többi 32 % az összes önkormányzat között kerül szétosztásra. A nem helyben maradó részből kerül finanszírozásra például a normatív támogatások egy része,²⁰⁵
- a termőföld bérbeadásából származó jövedelem utáni - a települési önkormányzatok által beszedett - személyi jövedelemadó 100%-a a földterület fekvése szerinti települési önkormányzatot illeti meg,
- lehetnek egyéb megosztott adók is. Ilyen lehetne a luxusadóból származó bevétel, ami megosztásra kerülne a központ és a helyi szint között, azonban jelenleg hatályban nincs luxusadó Magyarországon.

2.3.3. Állami támogatások

Az állami támogatások a helyi önkormányzatok egyik, ha nem a legfontosabb bevételi forrása. Az állami támogatások és a saját bevételek viszonyára a fordított arányosság jellemző, azaz ha kevesebb a saját bevétel, akkor nagyobb állami támogatásra szorulna a feladati ellátásához az adott önkormányzat. A helyi jövedelemteremtés képesség szerepe nőtt, de a kiegyenlítés szerepének is nőnie kellett volna. Az állami támogatások jellemzője a normativitás, a feladatarányosság és a szolida-

²⁰⁵ 1990-ben a személyi jövedelemadó 100%-a maradt az önkormányzatoknál. 1991-ben és 1992-ben ez a mérték 50%, 1998-ban különböző kiegészítésekkel 20% volt, míg a 2000. évre 5%-ra csökkent a helyben maradó összeg számos kiegyenlítő tényező beiktatásával. E tendenciát megtörve a Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről szóló 2002. évi LXII. törvény szerint a helyi önkormányzatokat együttesen az állandó lakóhely szerint az adózók által bevallott - az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal által településenként kimutatott - személyi jövedelemadó 40%-a illeti meg. A települési önkormányzatot a közigazgatási területére kimutatott személyi jövedelemadó 10%-a illeti meg. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy változatlan maradt ugyan a személyi jövedelemadó-átengedés 40%-os mértéke, de a lakhelyen maradó rész 5 %-ról 10 %-ra nőtt.

ritás a pénzügyileg gyengébb önkormányzatokkal szemben. Jellemző a területi kiegyenlítés funkciója, illetve a különböző alternatív feladat-ellátási modellek támogatása, mint például pénzügyi ösztönzés a társulásos feladat-ellátás érdekében. Az Alaptörvény 34. cikk (2) pontja kimondja, hogy törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását.

A helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.²⁰⁶

A Mőtv. egyik fontos rendelkezése a feladatfinanszírozás rendszerének bevezetése, ami a következőket jelenti. A 117. §-a értelmében a helyi önkormányzatok által kötelezően ellátandó, törvényben meghatározott feladatok ellátása működési kiadásainak fedezetét az Országgyűlés a feladatfinanszírozás rendszerén keresztül, feladatalapú támogatással biztosítja.

A feladatfinanszírozási rendszerben az Országgyűlés a helyi önkormányzat kötelezően ellátandó feladataihoz jogszabályokban meghatározott közszolgáltatási szintnek megfelelő támogatást biztosít.

A támogatás biztosítása az alábbi szempontok figyelembe vételével történik:²⁰⁷

- takarékos gazdálkodás;
- a helyi önkormányzat jogszabályon alapuló, elvárható saját bevétele;
- a helyi önkormányzat tényleges saját bevétele.

A figyelembe veendő bevételek körét és mértékét törvény határozza meg. A feladatfinanszírozási rendszernek biztosítania kell az önkormányzatok bevételi érdekeltiségének fenntartását. A feladatalapú támogatás - következő költségvetési évre történő - meghatározásához a helyi önkormányzat törvényben meghatározott módon és határidőig adatot szolgáltat. Az adatszolgáltatást az államháztartásért felelős miniszter és a helyi önkormányzatokért felelős miniszter ágazati miniszterek javaslata alapján kiadott útmutatójának megfelelően kell elkészíteni.²⁰⁸

A feladatalapú támogatás összegét a központi költségvetésről szóló törvény határozza meg. A kötelező feladatok kiadási szintjének változása esetén - szükség szerint a helyi önkormányzat újabb adatszolgáltatása alapján - módosítani kell a feladatalapú támogatás összegét. A feladatalapú támogatást a helyi önkormányzat éves szinten kizárólag a kötelezően ellátandó feladatainak kiadásaira fordíthatja. Az ettől eltérő felhasználás esetén a helyi önkormányzat köteles a támogatás összegét kamatokkal terhelve a központi költségvetés részére visszafizetni. Az önként vállalt, az állam által prioritásként kezelt feladatok finanszírozására az állam támogatást biztosíthat az önkormányzatoknak. Kivételes esetben jogszabályban

²⁰⁶ Alaptörvény 34. cikk (1) bek.

²⁰⁷ Mőtv. 117. § (3) bek.

²⁰⁸ Mőtv. 118. § (1) bek.

meghatározott módon a helyi önkormányzat működőképessége megőrzése érdekében kiegészítő támogatás adható.²⁰⁹

Az állami támogatások típusai hat csoportba oszthatóak:

2.3.3.1. Normatív hozzájárulás

Az országgyűlés dönt róla minden évben az éves költségvetési törvényben. A normatív támogatások összegű támogatások és felhasználási kötöttség nélküliek. Az országgyűlés normatív költségvetési hozzájárulást állapít meg a települések lakosságszámával, egyes korcsoportokkal, intézményi ellátottakkal arányosan és egyéb mutatók alapján. A központi költségvetésben meghatározott összeg felhasználásra vonatkozó kötöttség nélkül - az önkormányzatnál felmerülő személyi jellegetű juttatásokat és egyéb kifizetéseket terhelő levonások, járulékok teljesítését és elszámolását követően -, közvetlenül megilleti a helyi önkormányzatokat, illetőleg a törvény által meghatározott körben a feladatot ellátó önkormányzatot.

A pénzügyi szabályozás alapvető jellemzője, hogy az állami támogatás döntő hányada csaknem kétharmada alanyi jogon normatív módon illeti meg az önkormányzatokat. Ez egyelőre az önkormányzatok esélyegyenlőségének egyik fő biztosítója. Az önkormányzatok ezt a bevételi forrást előre kiszámíthatják, azzal évről-évre kalkulálhatnak.

A normatív központi hozzájárulás két módon illeti meg az önkormányzatokat. Az egyik a településre jellemző mutatók alapján (pl. népességszám) jár. Ezzel a normatív központi hozzájárulási csoporttal az állam az igazgatási feladatainak a helyi végrehajtási költségeihez kíván hozzájárulni. A normatív központi hozzájárulások másik csoportjába tartozó mutatók valamely feladat ellátásához kapcsolódnak és alapvetően egy fő ellátott létszámhoz kötöttek (pl. intézményi ellátottak).

2.3.3.2. Normatív, de kötött felhasználású támogatás

Kötött felhasználással járó normatív állami támogatást kapnak a helyi önkormányzatok és a többcélú kistérségi társulások az éves költségvetési törvényben meghatározott feltételekkel. Ilyen „pántlikázott” támogatást lehet kapni egyes közoktatási és szociális feladatok ellátására, például pedagógiai szakszolgálat működéséhez, közcélú foglalkoztatáshoz, de ilyen a helyi önkormányzati hivatásos tűzoltóság támogatása is. Ezen pénzeszközöket kötötten arra kell felhasználni, amire kapja az önkormányzat vagy a többcélú kistérségi társulás. Jellemzően ezek pénzügyi ösztönzőként funkcionálnak.

²⁰⁹ Mőtv. 118. § (2)-(6) bek.

2.3.3.3. Céltámogatás

Az országgyűlés dönt arról, hogy mik a társadalmilag kiemelt fejlesztési célok, és ezekhez cél- vagy a következő pontban tárgyalt címzett támogatás formájában központi pénzforrást nyújt. A céltámogatás esetén az országgyűlés meghatározza a célokat és dönt a pályázat feltételeiről (pl. önrész összege), és a feltételeknek megfelelő önkormányzat jogosult a céltámogatásra. Azaz, ha a pályázó teljesíti a feltételeket, akkor jár számára a támogatás, tehát alanyi jogon jár, nem egyedi döntésről van szó.

A helyi önkormányzatok egyedileg és közösen is igényelhetnek céltámogatást. A céltámogatás kizárólag az adott célra használható fel. Az önkormányzatok ezzel a támogatással érdekeltté válnak, olyan beruházások megvalósítására használják saját eszközeiket, amelyekhez központi támogatást is kaphatnak. A céltámogatás keretében támogatható ügyek körét és rangsorát a költségvetési törvény állapítja meg. A helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről részleteiben azonban a 1992. évi LXXXIX. törvény rendelkezik.

Céltámogatás a törvény mellékletében meghatározott céloknak és feltételeknek megfelelő, 50 milliárd forint, illetve az alatti beruházási összköltségű önkormányzati beruházások megvalósításához igényelhető. A beruházás befejezéséig a támogatás arányát nem lehet megváltoztatni. Ha az önkormányzat a központi támogatást jogtalanul használta, akkor azt évközben haladéktalanul, de legkésőbb a külön jogszabályban megjelölt határidőre köteles a jogtalanul felhasznált támogatást visszafizetni és az Áht. szerinti kamatot fizetni a központi költségvetés javára.

2.3.3.4. Címzett támogatás

Az országgyűlés egyes nagy költségigényű beruházási feladatok megvalósítására meghatározott helyi önkormányzatoknak címzett támogatást nyújthat. A címzett támogatás kizárólag a meghatározott célra fordítható.

Címzett támogatás az alapfunkció ellátását szolgáló, műszaki- pénzügyi- gazdasági szempontból előkészített, önkormányzati feladat hatékony ellátásához szükséges beruházáshoz igényelhető. Az önkormányzatok címzett támogatást igényelhetnek a 1992. évi LXXXIX. törvény szerint:

- a céltámogatási körben nem támogatható vízgazdálkodási, egészségügyi fekvő- és járóbeteg-szakellátási célú, szociális, közoktatási és kulturális önkormányzati térségi, vagy jogszabály által elfogadott országos, illetve törvényben meghatározott fővárosi, megyei szakmai fejlesztési programba foglalt önkormányzati feladatok ellátását szolgáló, kiemelt fontosságú, 250 millió forint feletti beruházási összköltségű önkormányzati beruházások megvalósítására, továbbá

- a szennyvízelvezetést és -tisztítást szolgáló 1 milliárd forint feletti összköltségű beruházások megvalósítására.

Ez a támogatás a céltámogatással ellentétben nem jár alanyi jogon, az országgyűlésnek mérlegelési jogköre van az odaítélésben. Ezek mindig egyedi döntés alapján születnek, mindig egyedi támogatások. Az országgyűlés előnyben részesíti azokat a beruházásokat, amelyekre Európai Unió támogatás is elnyerhető.

Mindkét támogatás esetében meg kell említeni az addicionalitás fogalmát, azaz a hozzáadott saját forrás kérdését. Ezen támogatások elnyeréséhez az önkormányzatoknak saját forrásra is szükségük van. A beruházás összköltségének legalább 15%-át az önkormányzat(ok)nak a saját költségvetése terhére, illetőleg lakossági hozzájárulásból kell biztosítani. A társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott vagy az országos átlagot is jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott településeken a helyi önkormányzatoknak a beruházási összköltség 10%-át, a mindkét szempontból egyidejűleg hátrányosan érintett önkormányzatoknak pedig a beruházási összköltség 5%-át kell biztosítaniuk saját forrásként.

A cél és címzett támogatások pontos mértékéről és felhasználási feltételeiről mindig az éves költségvetési törvény rendelkezik.

2.3.3.5. Központosított előirányzatok

A központosított irányzatok egy fontos kiegészítő támogatási rendszer az önkormányzatok számára. A központosított előirányzatok rendszere egyes fontos önkormányzati feladatteljesítéshez kötődik, azért központosított, mert a tervezés időszakában az igénybevétel feltételei és a felhasználók még nem ismertek. Központosított előirányzatokból főleg településüzemeltetési feladatokra (pl. lakossági köz-műfejlesztési támogatás, lakossági víz- és csatornaszolgáltatás támogatás), és kulturális feladatokra (pl. könyvtári és közművelődési érdekeltség-növelő támogatás, múzeumok szakmai támogatás) kérhető támogatás.

2.3.3.6. Működésképtelenné váló önkormányzatok támogatása

Az önhibájukon kívül hátrányos pénzügyi helyzetben levő települések működőképességének védelmét szolgáló támogatási rendszer az önkormányzati alapfunkciók működtetésének pénzügyi feltételeit hivatott biztosítani azokon a településeken, amelyek erre önerőből nem képesek. Ez adódhat vis maior esetből, azaz előre nem látható, elkerülhetetlen, többnyire természeti csapásból eredően, de adódhat önhibán kívül forráshiányos helyzetbe kerülésből is. Az ilyen helyzetbe jutott önkormányzatokat önállóságuk és működőképességük védelme érdekében kiegészítő állami támogatás illeti meg, a támogatás közismert elnevezése az ÖNHIKI. A támogatás feltételéről és mértékéről az országgyűlés az éves költségvetési törvényben dönt.

Az önhibáján kívül hátrányos helyzetben levő, azaz forráshiányos önkormányzat, valamint a tartósan fizetéseképtelen helyi önkormányzat kiegészítő támogatást csak akkor igényelheti, ha a normatívan képződő forrásokon túl a saját források maximális feltárására (helyi adóztatás - különösen az iparűzési adó alapjának csökkenése miatti adómérték emelése -, vagyonhasznosításból származó jövedelmek, pénzeszköz - átvétel stb.) és a kiadások lehetséges csökkentésére tett intézkedések (pl. intézmények társulása és működése, körjegyzőség, hatósági feladatok társulás útján való ellátása) mellett sem képes a kötelező önkormányzati feladatok ellátására, valamint a hitel-, kötvénykötelezettség és azok esedékes kamatai teljesítésére. Mint fentebb megemlítettem, egy helyi önkormányzat nem kérhet ilyen támogatást arra hivatkozással, hogy azért került forráshiányos állapotba, mert nem vetett ki helyi adót. Megyei önkormányzatok nem igényelhetnek ÖNHIKI-t. Ezen támogatás mellett is bekövetkezhet a teljes fizetéseképtelenség, a csőd közeli állapot. Azonban a polgári jogban ismert csőd-, felszámolási és végrehajtási eljárás helyett egy ún. adósságrendezési eljárást indítanak. Mivel a helyi önkormányzatok nem számolhatóak úgy fel, mint a gazdálkodó szervezet, ezért esik egy speciális eljárás alá. Egy kirendelt pénzügyi gondnok feladata, hogy racionalizálja a helyzetet, illetve megszüntesse a csődhelyzetet. Erről az eljárásról részletesen az utolsó fejezet szól.

A MötV a forráshiányos önkormányzati támogatásra vonatkozóan nem tartalmaz rendelkezéseket. 2013. január 1-jétől az önkormányzatok számára ebben is változás történik, a gyakorlatban majd kiderül, hogy az önkormányzatok milyen állami segítségre számíthatnak, ha forráshiányos állapotba kerülnek. Fontos azonban kiemelni, hogy az önkormányzati költségvetési tervezésnél hiány már nem lesz tervezhető.

2.3.3.7. Egészségbiztosítási transzferek

Az egészségbiztosítási átutalások vagy transzferek a társadalombiztosítási rendszerből kerülnek a helyi önkormányzati alrendszerbe. Célhoz kötötten, egészségügyi feladatok ellátására fordítandó összeg. Ezek a pénzüsszegek csak átfolyanak a helyi önkormányzat költségvetésén, a helyi önkormányzatoknak nincs mérlegelési jogkörük a felhasználást illetően. A helyi önkormányzat nem vonhatja el, illetve nem csoportosíthatja át ezen pénzüsszeget.

2.3.3.8. Egyéb bevételek

A fentebb említetteken kívül egyéb bevételei is lehetnek a helyi önkormányzatoknak. Ilyen, ha hitelt vesz fel, vagy értékpapírok értékesítéséből származik bevétele. Ennek fedezeteként azonban az állami hozzájárulás és az önkormányzatok törzsvagyona nem használható fel.

A hitelfelvétel egyik formája a kötvénykibocsátás. A kötvény olyan értékpapír, amellyel a kibocsátója (itt tehát az önkormányzat) kötelezi magát, hogy a kötvény birtokosának megfizeti a kölcsön összegét, illetve meghatározott kamatát. A kötvény lejárat után a követelés nem évül el. A bemutatóra és a névre szóló kötvény is szabadon átruházható megfelelő szerződés, illetve átruházó nyilatkozat esetén.

A banki kölcsönfelvétellel szemben az önkormányzati kötvénykibocsátás előnye, hogy megkötöttségek nélkül, előre egy összegben megkapja az önkormányzat a hitelt, aminek rendszerint kedvezőbb a futamideje, mint a bankhitelnek. Hátránya viszont, hogy a kibocsátáshoz kapcsolódó lebonyolítási költségek megdrágítják ezt a hitelformát és a kötvények elhelyezése is nehéz. Az állampapírok keresettebb megoldási forma.

A kötvények esetében vizsgálandó kérdések a futamidő és a kamatfeltételek. A kötvények lejáratának meghatározásakor a kibocsátó önkormányzatnak alkalmazkodnia kell a befektetési piac általános jellemzőihez. A kamat lehet fix, ami a futamidő alatt évenként változhat. A lebegő kamat esetében a jegybanki alapkamathoz, vagy az állami kibocsátású értékpapír kamatához igazítják a kötvényét. A tőke törlesztése általában a lejárat végén egy összegben történik.

Az önkormányzati kötvénykibocsátásra vonatkozó szabályokat a Polgári Törvénykönyv, 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról és a kötvényekről és az értékpapír forgalmazásáról szóló törvények tartalmazzák. Az államadósság keletkezését és növekedését korlátozó részletes szabályok az adósságrendezésről szóló részben bővebben kerülnek tárgyalásra.

A hitelek döntő többsége az önkormányzatoknál a likviditási gondok enyhítésére szolgál. A hitelek felvételével kapcsolatos döntések körültekintő gazdasági mérlegelést igényelnek. A helyi önkormányzatoknak Európai Unió támogatás igénybevételekor szükséges, hogy bizonyos összegű önerővel rendelkezzenek (addicionalitás, lásd fentebb), gyakran ennek az önerőnek az összegét hitelből fedezik az önkormányzatok. A helyi önkormányzatok adósságot keletkeztető éves kötelezettségvállalásának felső határa az évi saját bevételeinek 50 %-a lehet.²¹⁰ Az önkormányzat működési célra csak likvid hitelt vehet fel.

Az önkormányzatok rövid vagy hosszabb időszakra szabad pénzeszközeiket betétként pénzügyintézetnél elhelyezhetik. Ez alól az állami támogatás, a normatív hozzájárulás, a személyi jövedelemadó, a valamint az államháztartáson belülről működési célra átvett bevételek kivételt jelentenek.

Az egyéb bevételek főleg a vagyongazdálkodás szempontjából fontosak. Célszerű ezeket a bevételeket nem működésre, hanem fejlesztésre fordítani. Így például célszerű hitelt felvenni egy közösségi ház felújítására, amit később többcélnál fel lehet használni, bérbe lehet adni rendezvényekre, táncpróbákra stb. A helyi önkor-

²¹⁰ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 10. § (3) bek.

mányzatok bevételi szerkezetének részletes bemutatása után megnézzük a kiadási oldalt is, de ezt csak érintőlegesen.

A helyi önkormányzatok kiadásai túlnyomó részben működési célú kiadások. Ezek a kiadások a helyi önkormányzatok által ellátandó feladatokkal függnek össze. Legjelentősebb kiadásai az oktatással, egészségüggyel és szociális ellátásokkal kapcsolatos. Ezen kívül jelentős összeget költ adminisztratív igazgatásra (pl. a hivatal fenntartása) és természetesen lehetnek egyéb kiadásai is.

A működési célú kiadások - amik a bevételek jelentős többségét elviszik (ha nem mindet) - mellett szerencsés az a helyi önkormányzat, amelyiknek jut fejlesztési célra is. A fejlesztési célú kiadások általában nem érik el a teljes kiadások 10-15%-át sem.

2.4. A helyi önkormányzatok költségvetése

A helyi önkormányzatok költségvetésének a bemutatásakor ismét a jogszabályi háttérrel kell kezdeni. A helyi önkormányzatok költségvetésére vonatkozó szabályozást ugyanis több jogszabályban is találunk. Az Mőtv. rögzíti, hogy az önkormányzatok maghatározzák gazdasági programjukat és költségvetésüket. A költségvetés összeállításának részletes szabályait az Áht., illetve Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet adja. A finanszírozás rendjét és az állami hozzájárulás mértékét pedig az éves költségvetési törvény határozza meg.

Az önkormányzatok költségvetése alatt értjük a helyi önkormányzatok, a nemzetiségi önkormányzatok, a többcélú kistérségi társulások és a térségi fejlesztési tanácsok költségvetését is. A helyi önkormányzat költségvetéséből finanszírozza és látja el a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló, és más törvényben meghatározott feladatait. A nemzetiségi önkormányzat a költségvetésből finanszírozza és látja el a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló, és más törvényben meghatározott feladatait. A többcélú kistérségi társulás költségvetéséből finanszírozza és látja el feladatait.

A helyi önkormányzat költségvetésének összeállítása, azaz a költségvetési ciklus bemutatása ezen fejezet célja. A költségvetési ciklus négy részből áll:

- előkészítés
- döntés
- végrehajtás
- ellenőrzés.

2.4.1. A helyi önkormányzatok költségvetésének előkészítése

A költségvetési törvény elfogadását követően - annak előírásait, követelményeit, a központi hozzájárulásnak az önkormányzatot megillető normatíváit, valamint az átengedett adók mértékét figyelembe véve - minden önkormányzat a saját költségvetését maga állapítja meg. A költségvetésről a képviselő-testület rendeletet alkot, mely tartalmazza a bevételeket jogcímenként, a kiadásokat önállóan gazdálkodó intézményenként, ezen belül elkülönítetten a bér, a társadalombiztosítási járulék, a dologi kiadások, a célfeladatok, a beruházások, a felújítások előirányzatait.

Minden önkormányzatnak *gazdasági programot* kell alkotni. A gazdasági program a képviselő-testület megbízatásának időtartamára, vagy azt meghaladó időszakra szól. A gazdasági program az önkormányzat(ok) részére helyi szinten meghatározza mindazon célkitűzéseket, feladatokat, amelyek a költségvetési lehetőségekkel összhangban, a helyi társadalmi, környezeti, gazdasági adottságok átfogó figyelembevételével - a kistérségi területfejlesztési koncepcióhoz illeszkedve - az önkormányzat(ok) által nyújtandó kötelező és önként vállalt feladatok biztosítását, fejlesztését szolgálják. A gazdasági program tartalmazza különösen: a fejlesztési elképzeléseket, a munkahelyteremtés feltételeinek elősegítését, a településfejlesztési politika, az adó politika célkitűzéseit, az egyes közszolgáltatások biztosítására, színvonalának javítására vonatkozó megoldásokat, továbbá városok esetében a befektetéstámogatási politika, városüzemeltetési politika célkitűzéseit. Az önkormányzatoknak már 1990-óta kötelező gazdasági programot alkotni, de sok önkormányzat nem tett eleget ezen előírásnak, mert nem volt számukra egyértelmű, hogy mit is kell tartalmaznia. A helyi önkormányzati működés egyik meghatározó dokumentuma a gazdasági program, mely több évre, de legalább egy választási ciklusra nézve tartalmazza az önkormányzat gazdálkodást érintő főbb fejlesztési elképzeléseit, célkitűzéseit. A helyi önkormányzatoknak a megalakulásuktól számított fél éven belül kell megalkotniuk, vagy ez időn belül felül kell vizsgálniuk gazdasági programjukat.

A gazdasági program tartalmára nincs kötelező előírás, önkormányzati típusonként eltérő lehet. Jellemző, hogy a kisebb települések a gazdasági programokban a működőképesség fenntartását, a pénzügyi egyensúly biztosítását helyezik a középpontba, s csak visszafogott fejlesztési elképzeléseket fogalmazznak meg. Átfogó, minden részletre kiterjedő programot általában csak a városok és néhány községi önkormányzat alkotnak. A gazdasági program szorosan kapcsolódik a költségvetéshez.

Az önkormányzatok költségvetése bevétel-orientált költségvetési tervezés. A *költségvetési koncepció* elkészítése a jegyző feladata, jegyző alatt értsük a jegyzőt, főjegyzőt, körjegyzőt, megyei főjegyzőt. A koncepció elkészítésénél figyelembe kell venni a helyben képződő bevételeket és az ismert kiadási kötelezettséget. A költségvetési koncepciót a polgármester (polgármester, főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke) november 30-ig - a helyi önkormányzati képviselő-testület tagjai általános választásának évében legkésőbb december 15-ig - benyújtja a képviselő-testületnek, megyei közgyűlésnek (a továbbiakban együtt: képviselő-testület). A

koncepcióhoz csatolni kell a helyi önkormányzatoknál működő bizottságok véleményét is. A költségvetési koncepció elfogadása határozatban történik és dönt a költségvetés-készítés további munkálatairól.

A jegyző által elkészített költségvetési *rendelettervezet*et a polgármester február 15-ig nyújtja be a képviselő-testületnek. A rendelettervezetet a bizottságok megtárgyalták, pénzügyi bizottság által véleményezett és a könyvvizsgáló írásos jelentését is tartalmazza. Ezen túlmenően a további kötelező véleményezési, egyeztetési eljárásokat kell lefolytatni:

- a jegyző a költségvetési rendelet tervezetét a költségvetési szervek vezetőivel egyezteti,
- a helyi önkormányzat és a települési nemzetiségi önkormányzat költségvetésére - a költségvetési törvényből adódó részletes információk megismerése után - a helyi önkormányzat költségvetési rendelettervezetének előkészítése során a helyi önkormányzat által megbízott személy folytatja az egyeztetést a települési nemzetiségi önkormányzat elnökével,
- az önkormányzat döntése előtt az érintett szakszervezetekkel véleményeztetni kell a közalkalmazotti illetmény-előmeneteli rendszer pénzügyi fedezetül szolgáló költségvetés tervezetét,
- a fenntartó az intézmény költségvetésének meghatározásával, módosításával összefüggő döntés előtt beszerzi az intézmény alkalmazotti közösségének, az iskolaszéknek, a szülői szervezetnek, a diákönkormányzatnak a véleményét; a nemzeti vagy etnikai kisebbség nyelvén, illetve a nemzeti vagy etnikai kisebbség nyelvén és magyarul nevelő és oktató nevelési-oktatási intézmény esetén a települési (területi) kisebbségi önkormányzat véleményét.

Ha a költségvetési törvény kihirdetésére a költségvetési évben kerül sor a benyújtási határidő a költségvetési törvény kihirdetését követő 45. nap. A polgármester a költségvetési rendelettervezet benyújtásakor előterjeszti azokat a rendelettervezeteket is, amelyek a javasolt előirányzatokat megalapozzák, bemutatja a többéves elkötelezettséggel járó kiadási tételek későbbi évekre vonatkozó kihatásait.

A helyi önkormányzatok költségvetésének előterjesztésekor a képviselő-testület részére tájékoztatásul a következő mérlegeket és kimutatásokat kell - szöveges indokolással együtt - bemutatni:

- az adott helyi önkormányzat költségvetési mérlegét közgazdasági tagolásban, előirányzat felhasználási tervét,
- a többéves kihatással járó döntések számszerűsítését évenkénti bontásban és összesítve,

- a közvetett támogatásokat (pl. adóelengedéseket, adókedvezményeket) tartalmazó kimutatást.

A helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, a többcélú kistérségi társulás, és a jogi személyiségű társulás évente, legkésőbb a költségvetési rendelet, határozat elfogadásáig határozatban állapítja meg a Stabilitási tv. alapján kiadott jogszabályban meghatározottak szerinti saját bevételeinek, valamint az adósságot keletkeztető ügyleteiből eredő fizetési kötelezettségeinek a költségvetési évet követő három évre várható összegét.

2.4.2. A helyi önkormányzatok költségvetési döntése

A helyi önkormányzat a költségvetését önállóan, rendeletben (a továbbiakban: költségvetési rendelet) állapítja meg. A helyi nemzetiségi önkormányzat költségvetését önállóan, költségvetési határozatban állapítja meg. A helyi önkormányzat költségvetési rendeletébe a helyi nemzetiségi önkormányzat költségvetése a helyi nemzetiségi önkormányzat költségvetési határozata alapján elkülönítetten épül be. A helyi önkormányzat képviselőtestülete a helyi nemzeti önkormányzat költségvetésére vonatkozóan nem rendelkezik döntési jogosultsággal. A helyi önkormányzat a helyi nemzetiségi önkormányzat költségvetési határozata törvényességéért, bevételi és kiadási előirányzatainak megállapításáért és teljesítéséért, illetve egymás kötelezettségvállalásaiért és tartozásaiért felelősséggel nem tartoznak.

A többcélú kistérségi társulás költségvetését a társulási tanács önállóan, költségvetési határozatban állapítja meg. A költségvetés végrehajtásáról a társulási tanács munkaszervezete útján gondoskodik. A többcélú kistérségi társulás költségvetése magába foglalja a társulás által létrehozott és fenntartott költségvetési szerv költségvetését is.

A térségi fejlesztési tanács bevételeivel és kiadásaival kapcsolatban a tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolási feladatok ellátásáról a térségi fejlesztési tanács munkaszerve gondoskodik.

A helyi képviselő-testület tehát költségvetési rendeletet alkot, amelyről tájékoztatja a kormányt. A költségvetési rendelet tartalmára vonatkozóan az Áht. és a végrehajtási rendeletei tartalmazzak előírásokat. A helyi önkormányzat költségvetési bevételei és költségvetési kiadásai között kell megtervezni.²¹¹

- a helyi önkormányzat bevételeit – így különösen a helyi adó bevételeket, a normatív hozzájárulásokat, támogatásokat, a központi költségvetésből származó egyéb költségvetési támogatásokat –, elkülönítetten az európai uniós forrásból finanszírozott támogatással megvalósuló programok, projektek bevételeit,

²¹¹ Az Áht. végrehajtásáról szóló rendelet 24. § (1) bek.

- a helyi önkormányzat kiadásait, 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.

A költségvetési rendeletnek a következőket kell tartalmaznia:²¹²

- a helyi önkormányzat költségvetési bevételeit és költségvetési kiadásait előirányzat-csoportok, kiemelt előirányzatok szerinti bontásban,
- a helyi önkormányzat által irányított költségvetési szervek engedélyezett létszámát, valamint költségvetési bevételeit és költségvetési kiadásait előirányzat-csoportok, kiemelt előirányzatok szerinti bontásban,
- a költségvetési egyenleg összegét,
- a költségvetési hiány belső finanszírozására szolgáló előző évek pénzmaradványának, vállalkozási maradványának igénybevételét,
- a költségvetési hiány külső finanszírozására vagy a költségvetési többlet felhasználására szolgáló finanszírozási célú pénzügyi műveletek bevételeit, kiadásait működési és felhalmozási cél szerinti tagolásban,
- a költségvetési év azon fejlesztési céljait, amelyek megvalósításához a Stabilitási tv. 3. § (1) bekezdése szerinti adósságot keletkeztető ügylet megkötése válik vagy válhat szükségessé, az adósságot keletkeztető ügyletek várható együttes összegével együtt,
- a Stabilitási tv. szerinti adósságot keletkeztető ügyletekből és kezességvállalásokból fennálló kötelezettségeit az adósságot keletkeztető ügyletek futamidejének végéig, illetve a kezesség érvényesíthetőségéig, és a Stabilitási tv. alapján kiadott jogszabályban meghatározottak szerinti saját bevételeit,
- a finanszírozási célú pénzügyi műveletekkel kapcsolatos hatásköröket.

A helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, a többcélú kistérségi társulás, a jogi személyiségű társulás, a térségi fejlesztési tanács, valamint az általuk irányított költségvetési szerv elemi költségvetését a polgármester, nemzetiségi önkor-

²¹² Áht. 23. § (2) bek.

mányzat elnöke, társulási tanács elnöke, térségi fejlesztési tanács elnöke hagyja jóvá.

A helyi önkormányzat költségvetése az államháztartás része. Az éves költségvetési rendelet elkülönítetten tartalmazza a kötelező és az önként vállalt feladatok forrásait, valamint kiadásait. A költségvetés esetében találhatunk változásokat, garanciális szabályokat. Lényeges változás, hogy működési hiány nem tervezhető a költségvetésbe.²¹³

Az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletet érvényesen csak a Kormány előzetes hozzájárulásával köthet. A Kormány hozzájárulás nélkül lehetséges:²¹⁴

- a magyar költségvetést érintő, az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezettől megnyert pályázat önrészenek és a támogatás előfinanszírozásának biztosítására szolgáló adósságot keletkeztető kötelezettségvállalásra,
- az adósságrendezési eljárás során a hitelezői egyezség megkötéséhez igénybe vett reorganizációs hitelre,
- a likvid hitelre,
- a Fővárosi Önkormányzat és a megyei jogú város esetében a 100 millió forintot, országos nemzetiségi önkormányzat esetében a 20 millió forintot, egyéb önkormányzat esetében pedig a 10 millió forintot meg nem haladó fejlesztési célú adósságot keletkeztető ügylet megkötésére.

2.4.3. A helyi önkormányzatok költségvetésének végrehajtása

Az önkormányzati költségvetés végrehajtását két dimenzióban vizsgáljuk, egyrészt a költségvetési folyamat részeként (*flow* dimenzió), másrészt a pénzgazdálkodás keretei között (*stock* dimenzió).

A ciklus részeként a helyi önkormányzat gazdálkodásának végrehajtó szerve az önkormányzati hivatal (polgármesteri hivatal, megyei önkormányzati hivatal). A végrehajtásért a polgármester felel, a törvényességért pedig a jegyző.

Az előirányzatokkal való rendelkezés joga alatt értjük azt, hogy a képviselő-testület rendelkezhet a bevételekkel, kiadásokkal és a tartalékokkal. A képviselő-testület meghatározott keretek között átruházhatja valamelyik bizottságára vagy a polgármesterre ezen jogok gyakorlását. Az ellenjegyzés joga a jegyzőt illeti meg. Az előirányzatok felhasználásának a következő a menete. Először is a kötelezettségvállalás történik meg, amire a költségvetési szerv vezetője vagy az általa írásban megbízott személy jogosult. Ezt a kötelezettségvállalást a jegyző vagy egy általa megbízott személy ellenjegyzzi. Itt fontos összeférhetlenségi szabályok érvénye-

²¹³ Mőtv. 111. § (4) bek.

²¹⁴ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 10. § (2) bek.

sülnek, például a kötelezettségvállalást, utalványozást, ellenjegyzést ugyanaz a személy nem végezheti, illetve nem lehet megbízni azt, aki a fentebb felsoroltakkal közeli hozzátartozói viszonyban van. Ezután történik a teljesítés (például az árut leszállítják vagy a szolgáltatást igénybe veszik), majd a teljesítmény leigazolása (teljesítményigazolás). A költségvetési szerv vezetője vagy egy írásban megbízott pénzügyi-számviteli szakember érvényesíti, egy az okmányra felvezetett érvényesítési záradékkal. Ezt követően történik az utalványozás, majd az utalványozás ellenjegyzése. A szabályok hasonlóak a kötelezettségvállalásához, a költségvetési szerv vezetője vagy általa írásban megbízott személy teheti, és itt is érvényesülnek az összeférhetlenségi szabályok. Az ellenjegyzés után kerülhet sor a pénzügyi teljesítésre.

Képviselő-testület a jóváhagyott *előirányzatokat módosíthatja, átcsoportosíthatja, zárhatja, törölheti, csökkentheti*. Átcsoportosításra a jóváhagyott kiadási, bevételi előirányzatok, illetve a költségvetési létszámkeret között lehet. A képviselő-testület jogkörei ezek, de költségvetési rendeletben átruházhatja a polgármesterre.

Az évközi többletigények, valamint az elmaradt bevételek pótlására szolgál az elkülönítetten jóváhagyott általános és céltartalék. A tartalékkal való rendelkezés jogát a képviselő-testület, az általa meghatározott keretek között, a bizottságaira és a polgármesterre átruházhatja.

Ha a költségvetési rendelet a képviselő-testület a költségvetési év kezdetéig nem alkotta meg, akkor az *átmeneti gazdálkodásról* rendeletet alkothat, amelyben felhatalmazást ad, hogy a helyi önkormányzat és költségvetési szervei a bevételeiket folytatólagosan beszédhessék, kiadásaikat teljesíthessék, illetve meghatározza, hogy milyen intézkedéseket tehet a rendelet keretein belül. Az átmeneti gazdálkodásról szóló rendeletnek meg kell határoznia a felhatalmazás időtartamát is. A felhatalmazás az új költségvetési rendelet hatálybalépésének napján megszűnik. Az e felhatalmazás időtartama alatt beszédett bevételeket és teljesített kiadásokat a költségvetési rendeletbe be kell illeszteni. Ezt hívjuk indemnitásnak.

Ha a képviselő-testület a költségvetési rendeletet a költségvetési év kezdetéig az átmeneti gazdálkodásról sem hozott rendeletet, vagy az átmeneti gazdálkodásról szóló rendelet hatályát veszítette, ekkor a polgármester jogosult a helyi önkormányzat költségvetését megillető bevételeknek a hatályos jogszabályok szerinti beszédésére és az előző évi kiadási előirányzatokon belül a kiadások arányos teljesítésére. Erről a képviselő-testület előtt el kell számolni, a beszédett bevételeket és a teljesített kiadásokat az új költségvetési rendeletbe be kell illeszteni. Ez az *ex lex* állapot.

Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás, illetőleg következményeinek az elhárítása érdekében (*veszélyhelyzetben*) a polgármester a helyi önkormányzat költségvetése körében átmeneti – az Áht. rendelkezéseitől eltérő - intézkedést hozhat, amelyről a képviselő-testület legközelebbi ülésén be kell számolnia. Ezen jogkörben a polgármester az előirányzatok között átcsoportosítást hajthat végre, egyes kiadási előirányzatok teljesítését felfüggesztheti, a költségvetési ren-

deletben nem szereplő kiadásokat is teljesíthet. A központi költségvetésben ilyen helyzetben a kormány jogkörébe esik, hogy az előirányzatokkal rendelkezhet, de van egy fontos eltérés. A kormány veszélyhelyzetben új fizetési kötelezettséget is előírhat, ilyen jogköre a polgármesternek nincs.

A polgármester *pótköltségvetési* rendelettervezetet terjeszt a képviselő-testület elé, ha év közben a körülmények oly módon változnak meg, hogy ezek a helyi önkormányzat költségvetésének teljesítését jelentősen veszélyeztetik.

A pénzgazdálkodás dimenziójában nézve a költségvetés végrehajtását beszélhetünk egyrészt a vagyongazdálkodásról, másrészt pedig a pénzgazdálkodásról. A tárgyévben történő pénzgazdálkodás ugyanúgy része a költségvetés végrehajtásának, ez a stock dimenzió. A vagyongazdálkodás keretében az önkormányzat a vagyonával gazdálkodik, megőrzi azt, gyarapítja vagy éppen eladja. A vagyonról vagyontasztart vezet az önkormányzat. A vagyonból keletkező bevétel megjelenik a költségvetés bevételi oldalán.

A pénzgazdálkodás pedig azt jelenti, hogy a költségvetési rendelet alapján, az abban meghatározott bevételekkel, kiadásokkal hogyan gazdálkodik, hogyan használja fel az önkormányzat. Az Áht. szabályozza, hogy a pénzellátás hogyan történik az önkormányzatok irányába. Ennek két csatornája létezik, egyrésztől a Magyar Államkincstáron (MÁK) keresztül, illetve a szabadon választott bank költségvetési elszámolási számláin keresztül. A MÁK-on keresztül jutnak el az önkormányzatokhoz a központtól érkező bevételek. A központi költségvetésből a helyi önkormányzatokat megillető normatív állami hozzájárulás, átengedett személyi jövedelemadó, a helyi önkormányzatok működésével kapcsolatos egyéb központi költségvetési kapcsolatból származó, a költségvetési törvényben meghatározott támogatás, illetve előirányzat összegét nettó módon, kormányrendeletben meghatározott ütemezés szerint, az adott hónapban esedékes jogcímeke figyelembevételével, a kincstár folyósítja. A nettó módon történő folyósítás azt jelenti, hogy az önkormányzati befizetéseket levonják, és a különbözetet folyósítják ki.

Ha a források a fent említett kiadásokra nem nyújtanak fedezetet, akkor a különbözetet a kincstár a Kincstári Egységes Számla terhére megelőlegezi. Ezen jogcímen keletkező követelések teljesítése érdekében havonta beszédési megbízást nyújt be az önkormányzattal szemben. Amennyiben 60 napon belül nem teljesül a beszédési megbízás, úgy a kincstár adósságrendezési eljárást kezdeményez, melyben az állam képviselőjében teljes jogkörrel eljárhat. A cél- és címzett támogatásokat teljesítményarányosan folyósítják az egyedi finanszírozási szerződés alapján.

A másik csatorna a szabadon választott bank. Minden önkormányzat választhat pénztárat, amely az önkormányzat összes pénzét kezeli. Minden év november 30-ig kell eldöntenie a képviselő-testületnek, hogy hol kezeljék az önkormányzat pénzét, és következő év január 1-jétől az a pénztár látja el ezt a feladatot. Ugyanakkor dönthet úgy is az önkormányzat, hogy a Magyar Államkincstárt bízta meg a folyószámlája vezetésével. Az önkormányzat számláján külön alszámlákat

célszerű létrehozni az egyes eltérő feladatok miatt. Ezt a rendszert „kiskincstári” rendszernek hívják.

2.4.4. A helyi önkormányzatok költségvetésének ellenőrzése

A helyi önkormányzatok költségvetésének ellenőrzése a tárgyévet követő évben történik. Ezen túlmenően az önkormányzat és költségvetési szervei évközi és évi végi költségvetési beszámolót, illetve időközi költségvetési mérlegjelentést kötelesek készíteni.

A költségvetési beszámolóban számot adnak a képviselő-testületnek a költségvetésben jóváhagyott feladatok végrehajtásáról, illetve a gazdálkodás eredményéről. Az éves beszámolót december 31-ei fordulónappal február 28-ig, a féléves beszámolót június 30-ai fordulónappal július 31-ig kell elkészíteni. Az éves beszámoló tartalmazza a könyvviteli mérleget, a havi pénzforgalmi jelentést (az önkormányzatok nem havi pénzforgalmi jelentést készítenek, hanem meghatározott időközi jelentéseket), eredményt, pénzmaradványt. A féléves beszámoló pedig a pénzforgalmi jelentéseket tartalmazza. Mindkét esetben szöveges magyarázat is szükséges. Az éves, féléves beszámolókat a költségvetési szerv vezetője és készítője írja alá, az önkormányzatoknál a polgármester és a jegyző.

A jegyző zárszámadási rendelettervezetet készít, valamint a külön törvény szerinti könyvvizsgálói záradékkal ellátott egyszerűsített tartalmú - a helyi önkormányzat és intézményei adatait összevontan tartalmazó - éves pénzforgalmi jelentést, könyvviteli mérleget, pénzmaradvány-kimutatást, és eredménykimutatást a polgármester a költségvetési évet követően négy hónapon belül (április 30-ig) terjeszti a képviselő-testület elé. A képviselő-testület a zárszámadásról rendeletet alkot, melynek van szöveges és számszaki része. A könyvvizsgálatra kötelezett helyi önkormányzatok polgármesterei a könyvvizsgálatról készített jelentést minden év június 30-áig megküldik az Állami Számvevőszéknek. Az önkormányzatok egy részénél az önkormányzati törvény könyvvizsgálói kötelezettséget ír elő (ld. erről részletesen a következő fejezetben).

Az önkormányzatok február 28-ig elszámolnak a normatív, cél- és címzett támogatásokkal.

2.5. Az önkormányzatok pénzügyi, gazdasági ellenőrzése

Az önkormányzatok pénzügyi, gazdasági ellenőrzése két nagyobb részre különíthető, a külső ellenőrzésre, a belső ellenőrzésre. A teljes államháztartás pénzügyi ellenőrzési rendszerét az Áht. 61-71. §-ai szabályozzák.

2.5.1. Külső ellenőrzés

A helyi önkormányzat gazdálkodását, ideértve az Európai Unió által nyújtott és egyéb nemzetközi támogatások, valamint az ehhez kapcsolódó költségvetési támogatások felhasználását is az Állami Számvevőszék (ÁSZ) ellenőrzi. A helyi önkormányzatnak nyújtott európai uniós és az ahhoz kapcsolódó költségvetési támogatások felhasználását az Európai Számvevőszék és az Európai Bizottság illetékes szervezetei, a kormány által kijelölt szerv, a fejezetek ellenőrzési szervezetei, a kincstár, illetve az európai uniós támogatások irányító hatóságai és a kifizető hatóság képviselői is ellenőrizhetik.

Az ÁSZ ellenőrzi a normatív, cél- és címzett támogatások igénybevételének és felhasználásának szabályszerűségét. Mivel az önkormányzatok önállósága már az Alkotmányban is rögzítet, a számvevőszéki vizsgálat alapvetően törvényességi és nem célszerűségi.

2.5.2. Belső ellenőrzés

A helyi önkormányzat belső pénzügyi ellenőrzését a külön jogszabályok szerinti folyamatba épített, előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés (pénzügyi irányítás és ellenőrzés) és belső ellenőrzés útján biztosítja. Az Európai Unióhoz történő csatlakozás egyik követelménye az államháztartási belső pénzügyi ellenőrzési rendszer közösségi jog szerinti átalakítása.

A helyi önkormányzatnak 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.²¹⁵

A jegyző köteles olyan belső kontrollrendszert működtetni, amely biztosítja a helyi önkormányzat rendelkezésére álló források szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását. A jegyző köteles gondoskodni a belső ellenőrzés működtetéséről az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók és a nemzetközi belső ellenőrzési standardok figyelembevételével. A helyi önkormányzat belső ellenőrzése keretében gondoskodni kell a felügyelt költségvetési szervek ellenőrzéséről is. A helyi önkormányzatra vonatkozó éves ellenőrzési tervet a képviselő-testület az előző év december 31-ig hagyja jóvá.

A belső ellenőrzés célja, hogy segítse és biztosítsa a költségvetésben tervezett feladatok végrehajtását, pénzügyi és számviteli szabályok betartását, az önkormányzati tulajdon, vagyon védelmét, megfelelő hasznosítását.

²¹⁵ Mőtv. 119. § (1) bek.

A folyamatba épített, előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés (FEUVE) alapján a költségvetési szerv vezetője köteles olyan szabályzatokat kiadni, folyamatokat kialakítani és működtetni a szervezeten belül, amelyek biztosítják a rendelkezésre álló források szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását.

A belső ellenőrzés független, tárgyilagos bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység, amelynek célja, hogy az ellenőrzött szervezet működését fejlessze és eredményességét növelje. A belső ellenőrzés az ellenőrzött szervezet céljai elérése érdekében rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen értékeli, illetve fejleszti az ellenőrzött szervezet kockázatkezelési, ellenőrzési és irányítási eljárásainak hatékonyságát. A belső ellenőrzést végző személy vagy szervezet a jogszabályoknak és belső szabályzatoknak való megfelelést, valamint gazdaságosságot, hatékonyságot és eredményességet vizsgálva megállapításokat és ajánlásokat fogalmaz meg a jegyző és a polgármester részére, melyeket a polgármester indokolt esetben a képviselő-testület soron következő ülésére terjeszt elő. A polgármester a tárgyévre vonatkozó éves ellenőrzési jelentést, valamint az önkormányzat felügyelete alá tartozó költségvetési szervek éves ellenőrzési jelentései alapján készített éves összefoglaló ellenőrzési jelentést - a tárgyévet követően, a zárszámadási rendelettervezettel egyidejűleg - a képviselő-testület elé terjeszti.

Belső ellenőrzéshez tartozik a pénzügyi bizottság is. A pénzügyi bizottság az önkormányzatnál és intézményeinél:

- véleményezi az éves költségvetési javaslatot és a végrehajtásáról szóló fél-éves, éves beszámoló tervezeteit;
- figyelemmel kíséri a költségvetési bevételek alakulását, különös tekintettel a saját bevételekre, a vagyonná válás (vagyonnövekedés, -csökkenés) alakulását, értékeli az azt előidéző okokat;
- vizsgálja a hitelfelvétel indokait és gazdasági megalapozottságát, ellenőrizheti a pénzkezelési szabályzat megtartását, a bizonylati rend és a bizonylati fegyelem érvényesítését,
- ellátja a képviselő-testület rendeletében meghatározott további feladatokat.

A pénzügyi bizottság vizsgálati megállapításait a képviselő-testülettel haladéktalanul közli. Ha a képviselő-testület a vizsgálati megállapításokkal nem ért egyet, a vizsgálati jegyzőkönyvet az észrevételeivel együtt megküldi az Állami Számvevőszéknek. Ha előfordul olyan helyzet, hogy feloldhatatlan véleménykülönbség alakul ki a képviselő-testület és a bizottság között, akkor végül az Állami Számvevőszék dönt az ügyben.

2.5.3. Az önkormányzati biztos

Ha a helyi önkormányzat vagy a többcélú kistérségi társulás által irányított költségvetési szerv harminc napon túli elismert tartozásállományának mértéke eléri az éves eredeti kiadási előirányzatának 10%-át vagy a százötven millió forintot, és e tartozását egy hónapon belül nem tudja harminc nap alá szorítani, az irányító szerv a költségvetési szervhez – az egészségbiztosítási szerv által finanszírozott költségvetési szervhez az egészségbiztosítási szerv kérésére, vagy ha azt nem kérte, véleményének előzetes kikérésével - önkormányzati biztost jelöl ki. Önkormányzati rendelet önkormányzati biztos kirendelését az előzőekben meghatározottaknál kisebb mérték, rövidebb időtartam, lejárat esetén is kötelezővé teheti.²¹⁶

2.5.4. Könyvvizsgáló

A Mőtv. már nem tartalmaz előírást a könyvvizsgáló kötelező alkalmazására. A törvény 92. § (3) bekezdése értelmében „A helyi önkormányzat belső pénzügyi ellenőrzését 2013. január 1-től, a külön jogszabályok szerinti folyamatba épített, előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés (pénzügyi irányítás és ellenőrzés) és belső ellenőrzés útján biztosítja.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 92/A. §-a a kötelező könyvvizsgálatról rendelkezik amely még 2012. évben hatályos. E szerint:

- a megyei, a megyei jogú városi, a fővárosi kerületi önkormányzat képviselő-testülete köteles könyvvizsgálót megbízni az önkormányzat és intézményei adatait összevontan tartalmazó beszámoló felülvizsgálatára, valamint a gazdasági, pénzügyi tevékenység folyamatos figyelemmel kísérésére (állandó könyvvizsgálati feladat);
- azok a helyi önkormányzatok, amelyeknél az előző évben teljesített kiadások összege meghaladja a 300 millió forintot és hitelállománnyal rendelkeznek, vagy hitelt vesznek fel, kötelesek az önkormányzat és intézményei adatait összevontan tartalmazó beszámolót évente felülvizsgáltatni, mégpedig a hitelfelvétel évétől a hiteltörlesztés utolsó évéig bezárólag (eseti könyvvizsgálat).

A könyvvizsgálat célja az önkormányzati rendszerben az önkormányzat szervei által összeállított beszámolónak az Áht. és a számviteli törvény előírásai szerinti kontrollálása, valamint annak megállapítása, hogy ezek a pénzügyi dokumentumok megbízható és valós képet adnak-e a vagyoni és a pénzügyi helyzetről, az önkormányzati működés eredményeiről.

2.6. Adósságrendezési eljárás

²¹⁶ Áht. 71. § (4) bek.

Az adósságrendezői eljárásról is esett már fentebb szó, a forráshiányos önkormányzatok támogatásánál. Mint ott megállapítottuk, hogy állami támogatás mellett is bekövetkezhet a fizetéseképtelenség állapota, és így egy speciális eljárás indítható, ami csak részben mutat hasonlóságot egy gazdálkodó szervezet felszámolásával.

A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásról szóló 2011. évi XC. törvény rendezi ezen eljárás részletszabályait. A törvény célja, a pénzügyi stabilitás és a gazdasági növekedés feltételeinek megteremtése, a gazdaság versenyképességének helyreállítása és az adminisztrációs terhek csökkentése.

Mindenkori államadósság mutatója, olyan százalékban kifejezett, egy tizedesig kerekített hányados, amely az államháztartás önkormányzati alrendszerének adóssága a helyi önkormányzatok, a nemzetiségi önkormányzatok, a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény szerinti térségi fejlesztési tanácsok, a többcélú kistérségi társulások és az egyéb, jogi személyiséggel rendelkező társulások által vállalt adósságot keletkeztető ügyletek konszolidált értéke a számbavétel fordulónapján.²¹⁷ Az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletet érvényesen csak a Kormány előzetes hozzájárulásával köthet.

Ez alól kivételt képez:

- magyar költségvetést érintő, az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezettől megnyert pályázat önrészének és a támogatás előfinanszírozásának biztosítására szolgáló adósságot keletkeztető kötelezettségvállalásra kötött ügylet;
- az adósságrendezési eljárás során a hitelezői egyezség megkötéséhez igénybe vett reorganizációs hitelre,
- a likvid hitelre vonatkozó, valamint
- a Fővárosi Önkormányzat és a megyei jogú város esetében a 100 millió forintot, országos nemzetiségi önkormányzat esetében a 20 millió forintot, egyéb önkormányzat esetében pedig a 10 millió forintot meg nem haladó fejlesztési célú adósságot keletkeztető ügylet megkötése. Az adósságot keletkeztető ügyletből származó tárgyévi összes fizetési kötelezettsége az adósságot keletkeztető ügylet futamidejének végéig egyik évben sem haladja meg az önkormányzat adott évi saját bevételeinek 50%-át. Az önkormányzat a tárgyévre vonatkozó költségvetési rendeletében, határozatában szerepeltetett adósságkeletkeztetési szándékáról, az adósságot keletkeztető ügyletéhez kapcsolódó fejlesztési céljáról és az ügylet várható értékéről a Kormányt előzetesen tájékoztatja a kormányzati hozzájáruláshoz kötött ügyletek esetében.

²¹⁷ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 2. §.

Az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletéhez a Kormány a következő feltételek együttes fennállása esetén járul hozzá:

- az adósságot keletkeztető ügylet az államháztartás önkormányzati alrendszere adósságának a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott mértéke teljesítését nem veszélyezteti,
- az adósságot keletkeztető ügylet az önkormányzat törvényben meghatározott feladatának ellátásához szükséges kapacitás létrehozását eredményezi azzal, hogy a működési kiadások folyamatos teljesítése biztosított.

A megkötött adósságot keletkeztető ügyletekre vonatkozó szerződésmódosításokhoz a Kormány engedélyét kell kérni, ha

- a szerződésmódosítást követően előálló szerződési feltételek mellett kötött ügylet a szerződésmódosítás időpontjában engedélykötelesnek minősül, és
- a módosított szerződés az eredetihez képest hosszabb futamidejű, vagy nagyobb ügyletértékű, vagy az önkormányzatot terhelő fizetési kötelezettség az új futamidő lejártáig valamely évben meghaladja az eredeti szerződés szerinti értéket.

2.6.1. Az eljárás megindítása

Az adósságrendezési eljárást a helyi önkormányzat, továbbá annak hitelezője kezdeményezheti. Az eljárás kezdő időpontja az a nap, amelyen a kérelem a bírósághoz érkezik. Az adósságrendezési eljárás akkor kezdeményezhető, ha a helyi önkormányzat vagy az önkormányzati költségvetési szerv:

- a hitelező által megküldött számlát vagy számlaadásra nem kötelezett hitelező esetében az általa küldött fizetési felszólítást, ezek átvételét, illetve - a később esedékessé váló követelés tekintetében - az esedékességet követő 60 napon belül nem vitatta és nem fizette ki;
- elismert tartozását 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;
- az államháztartás más alrendszereivel szemben fennálló köztartozását az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 83. § (4) bekezdése szerinti felhatalmazáson alapuló beszédési megbízás benyújtását követő 60 napon belül nem teljesíti;

- más helyi önkormányzattal szemben fennálló köztartozását az önkormányzattal kötött vagy társulási megállapodáson alapuló beszédési megbízás benyújtását követő 60 napon belül nem teljesíti.

A polgármester (a főpolgármester), megyei közgyűlés elnöke a pénzügyi bizottságot haladéktalanul tájékoztatja, és a képviselő-testületet, illetve a közgyűlést (a továbbiakban együtt: képviselő-testület) 8 napon belül összehívja. A képviselő-testület a fizetési kötelezettségek rendezésére határozatot hoz, vagy felhatalmazza a polgármestert az adósságrendezési eljárás azonnali kezdeményezésére. Ha az adott helyzet a bekövetkezését követő 30. napon is fennáll, a polgármester - a képviselő-testület döntésétől függetlenül - 8 napon belül köteles az adósságrendezési eljárást kezdeményezni. Erről egyidejűleg a lakosságot a helyben szokásos módon tájékoztatja.

Ha az adósságrendezési eljárás megindítását a hitelező kezdeményezi, kérelmében meg kell jelölnie a helyi önkormányzat tartozásának jogcímét és a lejárat, azaz esedékesség időpontját és a bizonyításhoz szükséges iratokat csatolni kell.

Ha az adósságrendezési eljárás lefolytatását a hitelező kérte a bíróság értesíti a helyi önkormányzatot. A polgármester az értesítés kézhezvételétől számított 15 napon belül köteles a bíróságnak nyilatkozni arról, hogy a kérelemben foglaltak fennállását a helyi önkormányzat elismeri-e.

Ha a bíróság megállapítja, hogy az adósságrendezési eljárás megindításának bármelyik feltétele fennáll, akkor végzésben elrendeli az adósságrendezés megindítását, ellenkező esetben az adósságrendezési eljárást megszünteti. A bíróság az adósságrendezés megindítását elrendelő végzésében kijelöli a pénzügyi gondnokot. Nem jelölhető ki pénzügyi gondnoknak:

- aki az önkormányzat polgármestere, képviselő-testületének tagja, költségvetési intézményének vezetője és dolgozója, illetve ezek, e minősége fennállása alatt, illetve annak megszűnésétől számított 3 évig;
- aki az önkormányzat hitelezője, vagy akinek az önkormányzat a hitelezője, illetve akinél az önkormányzat tulajdonosi jogosultsággal rendelkezik. E szabályok irányadóak a kijelölt pénzügyi gondnok munkavállalóira is;
- aki az önkormányzat által megbízott könyvvizsgáló, belső ellenőr;
- aki a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja;
- a jegyző, a polgármesteri hivatal dolgozója.

2.6.2. Az adósságrendezés megindítása

A bíróság az adósságrendezés megindításáról szóló jogerős végzését a Céglőnyben soron kívül közzéteszi. Az adósságrendezés megindításának időpontja a végzés Céglőnyben való közzétételének napja. A közzétételnek tartalmaznia kell például a bíróság nevét és az ügy számát, a helyi önkormányzat nevét, székhelyét, az adósságrendezési eljárás kezdő időpontját, a hitelezőknek szóló felhívást, a pénzügyi gondnok nevét, címét vagy székhelyét, illet egyéb lényeges körülményeket. A polgármester gondoskodnia kell arról, hogy a hitelezőknek szóló felhívás a végzés Céglőnyben való közzétételét követő 15 napon belül legalább két országos napilapban is megjelenjen. Az adósságrendezés megindításáról a polgármesternek 8 napon belül tájékoztatnia kell:

- a fővárosi és megyei kormányhivatalt;
- a kincstárt;
- a helyi önkormányzat polgármesteri hivatalának költségvetési elszámolási számláját vezető pénzforgalmi szolgáltatót, valamint a helyi önkormányzat költségvetési szerveinek pénzforgalmi számláit, költségvetési elszámolási számláit vezető pénzforgalmi szolgáltatókat;
- az illetékes adó- és vámhatóságot, valamint a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervet és az egészségbiztosítási szervet;
- az egészségbiztosítási szerv és az egészségügyi intézmény, ha az adósságrendezési eljárás a helyi önkormányzat egészségügyi intézményének fizetéseképtelensége miatt indult.

A számlavezető pénzforgalmi szolgáltató az adósságrendezés megindításának időpontjától kezdődően a pénzforgalmi tevékenységből eredő esedékes követeléseivel a helyi önkormányzat vagy költségvetési szervének számláját csak a pénzügyi gondnok által ellenjegyzett rendelkezésére terhelheti meg, kifizetéseket, átutalásokat csak a pénzügyi gondnok ellenjegyzésével érkezett megbízások alapján teljesíthet.

2.6.2.1. Az adósságrendezés megindításának jogkövetkezményei

Az adósságrendezés megindításának időpontjától kezdődően a helyi önkormányzattal szemben követeléseket csak az adósságrendezési eljárásban lehet érvényesíteni a törvényben meghatározott módon.

A helyi önkormányzat és költségvetési szerve ellen az adósságrendezés megindításának időpontjában folyamatban lévő, a pénzkövetelések behajtására irányuló végrehajtási eljárásokat a végrehajtást foganatosító bíróság megszünteti, a lefoglalt vagyontárgyakat és a befolyt, de még ki nem fizetett pénzüsségeket - a pénzügyi gondnok egyidejű értesítése mellett - a helyi önkormányzatnak átadja. A helyi önkormányzat ingatlanán fennálló végrehajtási jog az adósságrendezés megindításá-

nak időpontjában megszűnik. Az adósságrendezés megindításának időpontjában a helyi önkormányzat ingatlanán és egyéb vagyontárgyain fennálló zálogjog, valamint szerződésen alapuló elidegenítési és terhelési tilalom, visszavásárlási és vételi jog megszűnik. A szükséges ingatlan-nyilvántartási eljárást a polgármester kezdeményezi.

Az adósságrendezés megindításának időpontja előtt a helyi önkormányzattal szemben indult peres és nemperes eljárások a korábban eljáró bíróságok előtt folytatódnak.

Az adósságrendezés megindításának időpontjától a helyi önkormányzat:

- vagyoni kötelezettségvállalással járó döntést kizárólag külön törvényi felhatalmazás alapján hozhat;
- vállalkozást nem alapíthat,
- vállalkozásban visszterhesen tulajdont nem szerezhetsz,
- a korábban vállalt fizetési kötelezettségeit nem teljesítheti, kivéve például azt, amit a válságköltségvetésben és a válságtervben jelölnek meg kötelezettségként.

A polgármester az adósságrendezés megindításának időpontját követő 30 napon belül a pénzügyi gondnoknak átadja:

- a helyi önkormányzat önként vállalt és jogszabályban kötelezően előírt feladatainak és hatáskörének helyi ellátási formáiról, valamint ezek pénzügyi finanszírozásáról szóló jelentését;
- a helyi önkormányzat vagyonáról az adósságrendezés megindításának időpontját megelőző nappal készített vagyonleltárt és éves beszámolót, amelyben - megfelelő indokolással alátámasztva - elkülönítve szerepel a törzsvagyon, a jogszabályokban kötelezően előírt feladat- és hatáskör teljesítéséhez szükséges vagyon, illetve a hitelezők kielégítéséhez felhasználható vagyon;
- a válságköltségvetési rendlettervezetet;
- a folyamatban lévő bírósági, más hatósági eljárásokról, végrehajtási eljárásokról készített részletes összefoglalót;
- a helyi önkormányzat vagyonára vonatkozó, az adósságrendezési eljárás kezdő időpontját megelőző 1 éven belül és azóta kötött szerződéseket, illetve a vagyont érintő, bármely időpontban tett kötelezettségvállaló nyilatkozatokat;
- a helyi önkormányzat részvételével működő gazdasági társaságokról szóló részletes tájékoztatást;

- a helyi önkormányzat intézményeiről, azok gazdasági helyzetéről, tartozásairól, követeléseikről szóló részletes tájékoztatást;
- azokat az egyéb iratokat, amelyek a pénzügyi gondnok feladatának ellátásához szükségesek.

2.6.3. A pénzügyi gondnok feladatai, hatásköre

A pénzügyi gondnok az adósságrendezés megindításának időpontjától kezdődően figyelemmel kíséri a helyi önkormányzat gazdálkodását, a jogszabályokban kötelezően előírt feladatainak és hatáskörének ellátását. A képviselő-testületi ülésre készült költségvetést érintő előterjesztésekhez a pénzügyi gondnok véleményét csatolni kell. Kötelezettségvállalások és kifizetések csak az ő ellenjegyzésével teljesíthetők.

A pénzügyi gondnoknak széles jogköre van, így:

- áttekinti a helyi önkormányzat gazdálkodását, és feltárja, hogy milyen okok vezették az adósságrendezési eljárás megindításához;
- a helyi önkormányzat vagyonával kapcsolatos valamennyi iratba betekinhet;
- tanácskozási joggal részt vesz a képviselő-testület és a bizottságok - a helyi önkormányzat vagyonával kapcsolatos - nyilvános és zárt ülésén;
- az adósságrendezéssel kapcsolatban előterjesztést tehet, amelyet a képviselő-testület vagy a bizottság köteles soron kívül tárgyalni;
- kezdeményezi a helyi önkormányzat esedékessé vált követeléseinek behajtását;
- a hitelezőket - kérésükre - tájékoztatja a helyi önkormányzat vagyonával, továbbá az adósságrendezési eljárással kapcsolatban;
- tájékoztatja a fővárosi és megyei kormányhivatalt, ha a képviselő-testület vagy az adósságrendezési bizottság bármely tagja az e törvényben meghatározott kötelezettségét nem teljesíti;
- az adósságrendezés megindításának időpontjától számított 90 napon belül az általános hatáskörű bíróság előtt a helyi önkormányzat nevében keresettel megtámadhatja a helyi önkormányzatnak és költségvetési szervének az adósságrendezési eljárás kezdő időpontját megelőző 1 éven belül és azt követően megkötött szerződését, vagy más jognyilatkozatát, ha annak tárgya a helyi önkormányzat vagyonából történő ingyenes elidegenítés, illetve a vagyont terhelő ingyenes kötelezettségvállalás, vagy harmadik személy

javára feltűnően aránytalan értékkülönbözettel megkötött visszterhes jogügylet.

A pénzügyi gondnok a határidőben jelentkező hitelezőket nyilvántartásba veszi, követeléseiket megvizsgálja, majd a bejelentkezésre nyitva álló határidő lejártát követő 15 napon belül tájékoztatja a hitelezőket arról, hogy követeléseiket, illetve ezek biztosítékait elfogadja-e.

Az adósságrendezés megindításának időpontját követő 8 napon belül megalakul az *adósságrendezési bizottság*, amelynek tagjai a polgármester, a jegyző, a pénzügyi bizottság elnöke (pénzügyi bizottság hiányában egy önkormányzati képviselő) és egy önkormányzati képviselő, elnöke a pénzügyi gondnok. Az adósságrendezési bizottság képviselő tagját (tagjait) a képviselő-testület egyszerű szótöbbséggel választja meg.

Ha az adósságrendezési eljárás a helyi önkormányzat egészségügyi intézményének fizetéseképtelensége miatt indult, az egészségbiztosítási szerv és az egészségügyi intézmény képviselője is tagja az adósságrendezési bizottságnak.

A bizottság akkor határozatképes, ha a pénzügyi gondnok és a tagok fele jelen van. Döntését többségi szavazataránnyal hozza meg, szavazategyenlőség esetén a pénzügyi gondnok szavazata dönt. A képviselő-testület kizárólagos hatáskörébe tartozó ügyek kivételével a helyi önkormányzat kötelezően ellátandó feladatainak és hatáskörének teljesítésével kapcsolatos valamennyi gazdasági kérdésben az adósságrendezési bizottság dönt.

A jegyző, a főjegyző (a továbbiakban együtt: jegyző) az adósságrendezés megindításának időpontját követő 30 napon belül elkészíti a *válságköltségvetési rendelettervezetet*. A helyi önkormányzat a válságköltségvetéséből kizárólag a törvény mellékletében felsorolt, és számára külön jogszabályban kötelezően előírt feladatok működési kiadásait finanszírozhatja, például köztemető, közvilágítás, tűzoltás. De például a helyi önkormányzat a válságköltségvetéssel nem finanszírozhat olyan egészségügyi, szociális, oktatási intézményt, amelynek kihasználtsága az 50%-ot nem éri el.

A válságköltségvetési rendelettervezetet az adósságrendezési bizottság megtárgyalja. Annak elfogadása után a polgármester a válságköltségvetési rendelettervezetet megküldi a képviselők részére, és képviselő-testületi ülést hív össze 8 napon belül. Ha a képviselő-testület a válságköltségvetést elfogadja, a hitelezőkkel történő egyezség megkötéséig, illetve a vagyon bíróság által történő felosztásáig a helyi önkormányzat e költségvetés alapján gazdálkodik. Ha az adósságrendezési eljárás a válságköltségvetés szerinti költségvetési évben nem fejeződik be, a következő költségvetési évre új válságköltségvetést kell készíteni.

Ha a képviselő-testület a válságköltségvetési rendeletet az adósságrendezés megindításának időpontját követő 60 napon belül nem fogadja el, a pénzügyi gond-

nok köteles ezt a tényt a bíróságnak bejelenteni, amely elrendeli a vagyon bíróság általi felosztását.

2.6.4. Egyezségi tárgyalás

Ha a képviselő-testület a válságkölségvetési rendeletet elfogadta, az adósságrendezési bizottság reorganizációs programot, valamint egyezségi javaslatot készít.

A *reorganizációs program* a helyi önkormányzat gazdasági helyzetének részletes leírása mellett tartalmazza az adósságrendezésbe vonható vagyon hasznosítására, illetve az adósságrendezéssel kapcsolatos egyéb tervezett intézkedésekre (pl. hitelfelvétel) vonatkozó javaslatot annak megjelölésével, hogy ilyen módon a helyi önkormányzat milyen bevételekhez juthat.

Az *egyezségi javaslatban* az adósságrendezési bizottság a hitelezői követelések összege, a követelések eredeti lejárat, vagy más rendező elv alapján a helyi önkormányzat hitelezőit csoportokba sorolja, és a különböző csoportok tekintetében - megfelelő indokolás mellett - eltérő egyezségi javaslatot terjeszthet elő.

A reorganizációs program és egyezségi javaslat elkészítését követően a pénzügyi gondnok azokat képviselő-testületi ülés elé terjeszti elfogadásra. A képviselő-testület döntését zárt ülésen, minősített többséggel, név szerinti szavazással hozza meg. Ha a képviselő-testület a reorganizációs programot és az egyezségi javaslatot nem fogadja el, az adósságrendezési bizottság átdolgozza azokat.

Amennyiben a reorganizációs programot és egyezségi javaslatot az adósságrendezési bizottság nem készíti el, vagy azt az adósságrendezés megindításának időpontjától számított 180 napon belül a képviselő-testület nem fogadja el, a pénzügyi gondnok erről a hitelezőket értesíti. Ilyenkor a hitelezők a helyi önkormányzat tartozásainak rendezésére vonatkozóan hitelezői egyezségi tervet (terveket) készíthetnek.

A képviselő-testület által elfogadott reorganizációs programot és az egyezségi javaslatot a pénzügyi gondnok valamennyi hitelező részére megküldi, egyidejűleg meghívja őket az egyezségi tárgyalásra. A hitelezők számától függően a hitelezőkkel csoportonként is lehet egyezségi tárgyalást tartani. Az egyezségi tárgyalásról jegyzőkönyvet kell készíteni. Az egyezségi tárgyaláson a hitelezők személyesen vagy képviselőjük útján vehetnek részt.

Egyezség akkor köthető, ha ahhoz az adósságrendezés megindításának időpontjában fennálló követeléssel rendelkező hitelezőknek több mint fele hozzájárul, feltéve, ha ezeknek a hitelezőknek az összes követelése eléri az összes bejelentett és nem vitatott hitelezői követelés kétharmadát. Ha az egyezségi javaslatban a hitelezőket csoportosították, úgy csoportonként legalább a hitelezők felének hozzá kell járulnia az egyezséghez. A megkötött egyezség azokra az egyezségkötésre jogosult hitelezőkre is kiterjed, akik az egyezséghez nem járultak hozzá, vagy az

egyezség megkötésében nem vettek részt. Az egyezséget írásba kell foglalni, pénzügyi gondnok ellenjegyzzi, és 3 napon belül benyújtja a bírósághoz. Ha az egyezség megfelel a törvényben foglalt követelményeknek, a bíróság az adósságrendezési eljárást befejezi, és elrendeli e végzésnek a Céglőnyben való közzétételét. Ellenkező esetben elrendeli az eljárás folytatását, azaz a vagyon bírósági felosztását. Az eljárást befejező végzés ellen fellebbezésnek helye nincs.

2.6.5. A vagyon bírósági felosztása

A vagyon bíróság által történő felosztásáig a helyi önkormányzat kötelezettségeit a válság-költségvetési rendelet alapján kell teljesíteni. Ha nincs válság-költségvetési rendelet, a pénzügyi gondnok az adósságrendezési bizottság véleményének meghallgatása után *működési válságtervet* dolgoz ki.

A pénzügyi gondnok:

- meghatározza a helyi önkormányzat jogszabályokban kötelezően előírt feladatainak és hatáskörének helyi ellátási formáit;
- megállapítja, hogy a kötelezettségek teljesítéséhez a helyi önkormányzat mely vagyontárgyai, illetve milyen központi költségvetéstől kapott támogatások szükségesek;
- meghatározza az adósságrendezésbe vonható vagyon körét és ezekről jelentést készít.

A pénzügyi gondnok jelentésére a helyi önkormányzat, valamint a hitelezők a bíróságon a jelentés kézhezvételét követő 15 napon belül észrevételek tehetnek. A bíróság a beérkezett észrevételeket megküldi a pénzügyi gondnoknak azzal a felhívással, hogy arról 8 napon belül nyilatkozzon. A pénzügyi gondnok a beérkezett észrevételek alapján jelentését módosíthatja.

Az adósságrendezésbe vonható vagyont a következő sorrendben kell a hitelezők között felosztani (*kielégítési rangsor*):

- rendszeres személyi jellegű juttatások, ideértve a közszolgálati, továbbá közalkalmazotti jogviszony megszűnéskor járó végkielégítést is;
- zálogjoggal, óvadékkal biztosított követelések a zálogtárgy (óvadék) értékének erejéig, feltéve, hogy a biztosítékot az adósságrendezési eljárás kezdő időpontja előtt legalább 6 hónappal kikötötték. Ez a korlátozás nem vonatkozik a korábbi adósságrendezési eljárás során kötött egyezséggel kapcsolatban nyújtott hitel biztosítékára;
- az államot illető, a korábbi adósságrendezési eljárás során kötött egyezséghez nyújtott visszerthes kamattámogatásból eredő követelések, a

visszafizetendő cél- és címzett támogatás, tovább egyéb - visszatérítendő - költségvetési támogatás összege;

- a társadalombiztosítási tartozások, az adók és az adók módjára behajtható köztartozások;
- egyéb követelések;
- kamatkövetelések, az adósságrendezés időtartama alatt felszámított késedelmi pótlékok, járulékok és bírságok.

A kielégítési rangsorban előbb álló hitelezői csoport követelésének teljes kiegyenlítését követően kerülhet sor a következő pontba sorolt hitelezők igényének kielégítésére.

A pénzügyi gondnok az adósságrendezésbe vonható vagyon alakulásáról készített jelentést és a vagyonfelosztási javaslatot benyújtja a bíróságnak, továbbá megküldi valamennyi hitelezőnek és a polgármesternek, aki ezt a képviselő-testület előtt ismerteti.

Ha a bíróság a vagyonfelosztási javaslatot jóváhagyja, kötelezi a pénzügyi gondnokot a vagyonfelosztás végrehajtására. A vagyonfelosztás megtörténtét a pénzügyi gondnok haladéktalanul köteles bejelenteni a bíróságnak.

A bíróság az eljárást befejező végzéssel egyidejűleg a pénzügyi gondnokot a tisztsége alól felmenti, és megállapítja díját. A végzés díjmegállapító rendelkezése ellen a pénzügyi gondnoknak és a helyi önkormányzatokért felelős miniszternek van fellebbezési joga. Az adósságrendezési eljárás befejezését a bíróság a Céglépcsőben közzéteszi.

AJÁNLOTT IRODALOM

KUSZTOSNÉ Nyitrai Edit (szerk.), *A helyi önkormányzatok és pénzügyek*, Consulting, 2003.

NEMEC, Juraj – WRIGHT, GLEN (szerk.), *Közösségi pénzügyek*, Aula, 2007.

PITTI Zoltán: *Az önkormányzatok pénzügyi finanszírozásának modernizációja*, Magyar Közigazgatás, 2005/11, 665-677.

SIMON István (szerk.), *Pénzügyi jog I.*, Osiris, 2007.

VIGVÁRI András, A családi ezüst. Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből, *Pénzügyi Szemle* 2009/1, 210-213.

VIGVÁRI András: Atipikus önkormányzati eladósodás Magyarországon, *Közgazdasági Szemle* 2009/7-8, 709-730.

ZSUGYEL János, *Közpénzügyek nagy kézikönyve*, Complex, 2009.

XVII. FEJEZET

ÚJ TENDENCIÁK A HELYI ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER SZABÁLYOZÁSÁBAN MAGYARORSZÁGON ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ TAGORSZÁGAIBAN

1. A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása

Magyarországnak új Alaptörvénye van, mely a korábbi alkotmányos szabályozástól formailag és tartalmilag is eltérően szabályozza a helyi önkormányzati rendszert. Alaptörvényünk formailag szakít a korábbi Alkotmány autonómia-elemeket részletező szabályozásával, és főként keretszabályokat állapít meg sarkalatos törvényre bízva a részletes szabályozást.

Tartalmilag az Alaptörvény a helyi önkormányzás meghatározására is eltérő fogalmat használ, amikor rögzíti, hogy „a helyi közügyek intézése és közhatalom gyakorlása érdekében működnek önkormányzatok.”²¹⁸

Ehhez képest a hatályon kívül helyezett régi alkotmányos szabályozás szövege úgy szólt,²¹⁹ hogy „A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét **megilleti a helyi önkormányzás joga**. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.”

A korábbi szabályozás tehát a helyi önkormányzáshoz való jogot kollektív alapjogként szabályozta, amit nem vett át az Alaptörvényben szereplő új normaszöveg. Kérdés az, hogy ez a változtatás mennyire határozza meg a helyi önkormányzati önállóságot szabályozó többi rendelkezést?

Ezek közül elsőként emelhető ki az a tény, hogy az új alaptörvényi szabályozásban Intézményesítésre került **a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete** a korábbi törvényességi ellenőrzés helyett.

Bár az Alaptörvény nem határozza meg a törvényességi felügyelet részletes tartalmát és nem sorolja fel a klasszikus felügyeleti eszközöket (pl. felfüggesztés, kötelező feladatellátás elmulasztásának pótlása stb.) sem, de bevezet viszont egy olyan – ebben a formában máshol nem ismert- új eszközt. Ez az új jogintézmény lehetővé teszi a rendeletalkotás elmulasztásában megnyilvánuló helyi önkormányzati mulasztás esetén - az ezt megállapító bírósági döntés alapján - **a rendeletnek a törvényességi felügyeletet ellátó kormányhivatalt vezető kormány megbízott általi pótlása lehetőségét**.

Ez nemzetközi összehasonlításban is igen erős beavatkozási eszköznek minősíthető különösen arra tekintettel, hogy az **utólagos törvényességi felügyelet intézménye nálunk csak most került bevezetésre**. A korábbi régió-megye politikai vitát lezáró

²¹⁸ Alaptörvény 31. cikk.

²¹⁹ 1949. évi XX. törvény 42. §.

ténynek tekinthető az, hogy a Kormány törvényességi felügyelete hatásköri szabályát a fővárosi és megyei kormányhivatalok útján szabályozó rendelkezés magában az Alaptörvénybe került.

Ugyancsak *az Alaptörvény szabályozza azt a quasi felügyeleti elemet, miszerint a helyi önkormányzatok kölcsönfelvétele, vagy kötelezettségvállalása a fővárosi, megyei kormányhivatali jóváhagyásához köthető.*

Bár *az autonómiát korlátozó*, de régi szakmai törekvések valósulnak meg akkor is, amikor a helyi önkormányzatok feladatellátásában megjelenik *a kötelező társulás előírhatósága*, de ennek részleteiről az Möt. nem szól. Az autonómiát védő garanciális elemként rögzíti viszont az Alaptörvény, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó alapvető szabályokat sarkalatos törvény szabályozza.

Az Alaptörvény keret jellegű szabályozására való tekintettel nagy várakozások előzték meg a helyi önkormányzatokról szóló sarkalatos törvény előkészítését és elfogadását. A 2011. júniusban megjelent első szabályozási koncepció abból indult ki, hogy a jelenleg hatályos szabályozás igen komoly vitákat záró politikai kompromisszum eredményeként született az „önkormányzati rendszer kialakításakor a legnagyobb hangsúlyt a demokratikus működés, az önkormányzati autonómia, illetve a kormányzati túl hatalmat megakadályozó garanciák kiépítése kapta. Abban a történelmi korszakban ez teljesen természetes volt, de ennek köszönhetően a gazdaságossági, hatékonysági, valamint szakmai szempontokat a szükségesnél kisebb mértékben vették figyelembe.”

Ezt az értékelést elfogadva meg kell azonban jegyezni azt is, hogy a jogi szabályozás szintjén valóban „sikerült Európa egyik legliberálisabb és legszélesebb felelősséggel rendelkező önkormányzati rendszerét megalkotni, ami nem problémamentesen, de alapvetően jól működött.”

A több mint két évtizedes működés ugyanakkor számos megalapozott hiányosságot is feltárt, amelyekre a kidolgozott szakmai alternatívák már hosszabb ideje rendelkezésre álltak, de azok nagy része a hiányzó kétharmados parlamenti többség miatt nem tudott realizálódni.

Az új törvényhozást megelőző szabályozási koncepcióban főként ezek a korábbi felvetések jelentek meg. Így az előzőekben már említett törvényességi ellenőrzés felügyeleti típusú eszközökkel való megerősítése, az ellenőrzési rendszer kiteljesítése, a kötelező társulási rendszer kivételes eszközként történő bevezetése témakörön túl, a feladat és hatáskörök tisztább rendszerének kialakítása, a finanszírozási rendszer reformja, a feladattal együtt mozgó önkormányzati tulajdon, vagy használat, a megyék jogállásának a rendezése, vagy éppen a fővárosi közigazgatási rendszer felülvizsgálata stb. az elmúlt húsz év önkormányzati reformprogramjainak állandó elemei voltak.

A koncepciótól várt igazi megoldás az lett volna, hogy ezekből az elemekből miképpen lehet olyan koherens rendszert építeni, ami nem jelent visszalépést a helyi

demokrácia adott állapotából? A koncepcióban tézisszerűen vázolt elképzelésekből viszont már érzékeltetni lehetett azt, hogy a tervezett változtatások a korábbi liberális kereteket szigorúbb korlátok közé helyeznék.

A 2011. november elején a Kormány által az Országgyűléshez benyújtott T/4864 számú törvényjavaslat általános indokolása ezeket a várakozásokat igazolta, amikor elismerve azt, hogy „az elmúlt 21 év során a demokratikus önkormányzati rendszer betöltötte hivatását” rögzítette azt, hogy „napjainkra szakmai és politikai síkon is egyértelművé vált, hogy hazánk önkormányzati rendszere átfogó megújításra szorul.”

Az okok is világosnak tűntek az indokolásból, miszerint” *az átalakítás során figyelembe kell venni a folyamatban lévő államszervezeti reform hatásait is, különös tekintettel az állam szerepének átértékelésére, bizonyos területeken az állam feladatvállalásának növekedésére és az ehhez kapcsolódó szervezeti változásokra. A megújulást sürgeti a sok elemében radikálisan megváltozott társadalmi, gazdasági, közjogi környezet, az Európai Unió tagságból fakadó követelmények és lehetőségek közti összhang megteremtése.*²²⁰

A szándékokból világossá vált, hogy a neoliberais állam *és az üzleti módszerek közigazgatási alkalmazását preferáló közmenedzsmentre épülő közigazgatása helyett az állam szerepét jobban betöltő és a közhatalmi eszközöket ismét a rangján kezelő új típusú közigazgatás kell, melynek része a helyi önkormányzati rendszer.*

A törvényjavaslat preambuluma ezt egyértelművé is tette, amikor deklarálta azt, hogy „*a helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként* hozzájárulnak az Alaptörvényben foglalt államcéllok megvalósításához, elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését.”

2. A 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló új törvényi szabályozásban (továbbiakban Möt.v.) a koncepció és a törvényjavaslat előző pontban vázolt irányultsága nem változott. Az Möt.v. szó szerint megismétli a helyi önkormányzathoz való alapjognak a korábban hatályos Alkotmányi szabályozását. „A helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg.”²²¹ Ettől azonban - mivel nem maga az Alaptörvény deklarálja - az *nem válik alkotmányos alapjoggá. A helyi önkormányzathoz való jog értelmezésének tartalmi változását jelenti viszont az,* hogy a törvény a helyi választópolgároknak, mint a helyi önkormányzás alanyainak kötelezettségeket is megállapít.

²²⁰ T/4864 számú törvényjavaslat.

²²¹ 2011. évi CLXXXIX. törvény 3. § (1) bek.

„A helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, melynek során *érvényre jut az állampolgári felelősségérzet*, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül. A helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.”²²²

Lényeges változás még, hogy nyomatékossítja a törvény azt, hogy *”a helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként” működnek*, lezárva ezzel minden olyan, az elmúlt évtizedekben fel-fel bukkanó vitát, mely a helyi önkormányzatok állami szerv jellegét megkérdőjelezte. Következetlenné tűnik ugyanakkor az új szabályozás akkor, amikor a helyi közügyek fogalmát szűkíti azzal, hogy az Alaptörvénytől eltérően kihagyja a közhatalom helyi önkormányzati típusú gyakorlását. Ez azért furcsa, mert – túl azon, hogy az Alaptörvény tartalmazza - a helyi önkormányzatok rendeletalkotási joga, csakúgy, mint az önkormányzati hatósági ügyek intézése tartalmilag megmaradó alapvető jogintézmények.

A helyi önkormányzatok feladatellátásának rendszere a feladattípusokat illetően - alapvetően és a jogi szabályozás ezen szintjén - nem változik, de részletesebben szabályozza a saját és az önként felvállalható feladatok ellátásának feltételeit és a korábbiakhoz képest lényegesen szűkíti a helyi közügyek keretében ellátott és a sarkalatos törvényben szabályozott helyi önkormányzati feladatok körét és ezzel nagyfokú szabadságot ad a jogalkotónak arra, hogy *egyszerű többséggel elfogadott törvényekkel kiüresítse a helyi önkormányzás tartalmát*.

Az önként felvállalható feladatellátást nehezíti az is, hogy annak feltételeit szigorúbban állapítja meg az új szabályozás, mely feltételeinek megléte a törvényességi felügyeleti eljárásban kerül vizsgálatra. Ugyanakkor pozitívan értékelhető az az új szabályozás, hogy a kötelező feladat és hatáskör-telepítése esetén a gazdasági teljesítőképesség, a településnagyság és teljesítőképesség mentén kötelezően differenciálni kell azokat.

A kötelező feladatok körében került szabályozásra az a sajátos és az önkormányzati autonómiát korlátozó új jogintézmény, hogy az Európai Unió, vagy más nemzetközi szervezet felé fennálló kötelezettség nem teljesítése esetén az azzal összefüggő *beruházásról a Kormány is gondoskodhat az érintett helyi önkormányzat tulajdonát illetően is*.

Az államigazgatási feladatellátásra kiterjedő leglényegesebb tervezett változás az lett volna, hogy megszűnik az eddig általánosnak mondható jegyzői államigazgatási feladatellátás és a helyi önkormányzatok részvétele az államigazgatási feladatellátásban kivételessé válik, az a polgármesterre, illetve közgyűlési elnökre korlátozódik. Ez megnyitotta volna az utat a jegyzői jogállás változásához és a szabályozási tárgykörön kívül eső helyi államigazgatási szervezeti rendszer átalakításához, *az államigazgatási feladatokat települési szinten generálisan ellátó járási hivatali*

²²² 2011. évi CLXXXIX. törvény 2. § (1) bek.

rendszer létrehozása előtt is, ez által valósult volna meg az a koncepcióban szerepelt cél, miszerint az államigazgatás „visszaveszi” a helyi önkormányzatoktól az általuk eddig nagy számban intézett államigazgatási ügyeket.

A konkrét jogi szabályozás azonban más lett és a polgármesternek, főpolgármesternek és jegyzőnek egyaránt lehetővé teszi az államigazgatási feladat- és hatáskör telepítést, igaz csak törvényben, vagy az alapján kormányrendeletben. Ezzel azonban a helyi önkormányzati autonómia nem sérül, sőt megtartja informális befolyásolási lehetőségét a települési szinten intézett államigazgatási ügyekre. A járási hivatali rendszer létrejöttével viszont csökkent a helyi önkormányzatok által intézett államigazgatási ügyek száma és aránya egyaránt, ami viszont a **több kapacitást jelent a saját helyi közügyek intézésére, ami jó hatással lehet a helyi önállóságra is. Igaz, hogy a megvalósításában még csak az elején járó reform ezt a pozitívumát nagyban ellensúlyozza a közös önkormányzati hivatalok kötelező létrehozása.**

A járási rendszerrel együtt a közös önkormányzati hivatalok messzebb vitték az ügyintéztést az ügyfelektől, amit a kormányablak rendszer eddig nem tudott ellensúlyozni.

Ez annál is inkább figyelembeveendő körülmény, mert a járási közigazgatási térszerkezetben való gondolkodás egyébként az új törvényi szabályozásban is megjelenik a „járasszékhely város” új települési önkormányzati kategóriájában és az általuk ellátott körzeti jellegű közszolgáltatások szabályozásában. A fővárosi helyi önkormányzati rendszer azon megoldása, hogy egy területen kéttípusú települési önkormányzat működik, ***nem változik***, csak az eddigieknél egyértelműben történik a köztük lévő feladatmegosztás irányainak kijelölése, de a részletszabályozást külön jogszabályra bízva.

A megyei önkormányzatok, mint területi önkormányzatok feladata radikálisan átalakul és csupán a területfejlesztésre és rendezésre, vidékfejlesztésre, valamint közelebbről meg nem határozott koordinációs feladatokra korlátozódik az eddigi közszolgáltató-intézményfenntartás helyett, ami alapvető felfogásbeli különbség a korábbiakhoz képest.

A helyi önkormányzatok működésére vonatkozó új szabályozás részletesebb és korlátozóbb jellegű a korábbiaknál és új elemeket pl. méltatlansági eljárás stb. is tartalmaz. ***A polgármester pozíciója általában is erősödött***, de azzal hogy ő nevezi ki a jegyzőt, egyértelmű vezetési viszonyok jönnek létre a hivatali szervezet működésében.

Ez utóbbi tekintetében viszont ***lényegesen korlátozódik a helyi önkormányzatok szabad szervezetalakítási joga, amikor a tervezet a 2000 fő lakosság szám alatti települések számára kötelezően elrendeli az „önkormányzati közös hivatal” létrehozását.***

Azt csak valószínűsíteni lehet, hogy ezt a fontos autonómia-elemet az Alaptörvény társulásokra vonatkozó szabályai alapján korlátozza. A helyi önkormányzatok társulásait az Möt. a korábbiakhoz képest részletesebben, de egyszerűbben szabályozza, de az Alaptörvényben megjelenő kötelező társulásról e törvény semmit sem mond. Ezzel a kötelező társulást esetleg előíró külön törvény nagyfokú szabadságot élvez.

A területszervezés esetében az önálló községalakítás feltételeinél megszűnik a lakosság szám alapulvétele, igaz a többi feltétel szigorúsága miatt **gyakorlatilag igen nehéz lesz új község létrehozása.**

A helyi önkormányzatok gazdasági alapjai szabályozása alapvetően változott a központi állami beavatkozás lehetőségeinek alapos kiterjesztése és a fejlett országokban már a XX. század utolsó harmadában meghaladott feladatfinanszírozás bevezetése mentén. Erősödik viszont a helyi önkormányzatok gazdálkodásának tervszerűsége, a gazdálkodás belső kontrollrendszere, a pénzügyi ellenőrzés tervszerűsége.

Ugyanakkor jelentős **korlátozás alá esik az önkormányzatok hitelfelvétele,** melynek nem csupán a maximális mértéke kerül meghatározásra, de – a nemzetközileg ismert megoldásokhoz képest érdekes új elemként - szükséges ahhoz a Kormány hozzájárulása.

A helyi önkormányzatok és a központi állami szervek közti kapcsolatban a legnagyobb változás a Kormány jogkörébe tartozó törvényességi ellenőrzés helyett **a már jelzett felügyelet bevezetésében mutatkozik.** A változások egyik része az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatában van, melyek egy része az Alkotmánybíróságtól a Kúriához került. Ennél jelentősebb azonban azon felügyeleti eszközök új elemként történő megjelenése, melyek eddig teljesen hiányoztak a rendszerből.

Ezek közül kiemelkedik az a nemzetközi összehasonlításban is új megoldás, miszerint a helyi önkormányzatok rendeletalkotási kötelezettsége elmulasztása esetén igaz a bíróság döntése nyomán - a rendeletalkotás pótlására a fővárosi, megyei kormányhivatal vezetője jogosult.

A törvényességi felügyeleti eljárás szabályozása részletező jellegűvé vált, ami érthető az új felügyeleti eszközök bevezetéséhez kapcsolódó garanciális követelmények miatt. Ezek lényege a korábbi széles feladatkörre alapozott liberális szabályozás feladása és egy, az állami szervezeti rendszerbe mélyrehatóbban integrált olyan rendszer létrehozása, melyben **a központi állami szervek helyi önkormányzatokat befolyásoló eszközrendszere erős és operatív jellegű.**

Ezt a megváltozott autonómia-felfogást áthatja a hatékonyabb és ésszerűbb működtetés szándéka, valamint a fenntartható finanszírozás központi biztosíthatóságának célja. A korlátozó rendelkezéseket kiegyensúlyozandó, érdekes és újszerű kísérletek találhatók a jogállami értékrend és intézményi rendszer védelmére, amikor **a bíróság döntése szükséges egyes felügyeleti eszközök alkalmazhatóságához.**

Az összkép tehát vegyes, az új intézmények összességében a korábbi helyi önkormányzati autonómiának egy új államfelfogás mentén történő érvényesítését sejtetik. Kérdés az, hogy az alapkérdésként felmerült helyi önkormányzathoz való kollektív jog alkotmányos alapjogként való rögzítésének hiánya az Alaptörvényben hogyan hat a helyi önkormányzati autonómia érvényesülésére és van -e ennek egyáltalán gyakorlati jelentősége?

3. A helyi önkormányzathoz való kollektív alapjog kialakulása és annak hatása a helyi önkormányzatok államszervezetben elfoglalt helyére

3.1. Az alapjog eredete

A helyi önkormányzathoz való alapjog eredetét jogilag a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára vezethetjük vissza. Eszerint Minden állampolgárnak a 2. cikkben említett megkülönböztetések, illetőleg ésszerűtlen korlátozások nélkül joga és lehetősége van arra, hogy:

- a közügyek vitelében közvetlenül vagy szabadon választott képviselők útján részt vegyen,
- szavazzon és megválaszthassák az általános és egyenlő választójog alapján, titkos szavazással tartott olyan valódi és rendszeres választásokon, amelyek biztosítják a választók akaratának szabad kifejezését,
- az egyenlőség általános feltételei alapján hazájában közhivatali tisztséget viselhessen.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája²²³ szerint „a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek közt – **a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.** E jogot pedig olyan tanácsok, vagy testületek gyakorolják, amelyeknek tagjait egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos szavazással választják, és melyek nekik felelős végrehajtó szervekkel is rendelkezhetnek. E rendelkezés semmilyen módon nem érinti az állampolgári gyűléseknek, a népszavazásnak vagy közvetlen állampolgári részvétel egyéb formájának igénybevételét ott, ahol azt jogszabály megengedi.”

A 2011 végéig hatályos magyar Alkotmány a Charta idézett rendelkezéseit úgy adaptálta, hogy „A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása. A választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselőtestület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják.”

²²³ „European Charter of Local Self-Government” Strasbourg, 1985. október 15. Beiktatta az 1997. évi XV. törvény.

A magyar megoldás tehát a helyi önkormányzashoz való jogot kollektív alapjogként határozta meg. A 2012. évtől hatályos Alaptörvényünk szakított ezzel a hagyománnyal és az új szabályozás csupán azt deklarálja, hogy „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a közhatalom gyakorlása érdekében önkormányzatok működnek. A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

Bár kevésbé garanciális jellegű, de ez a megoldás is megfelel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának, mivel az csak azt mondja ki, hogy ”a helyi önkormányzatok alapvető hatásköreit és feladatait Alkotmány, vagy törvény rendezi.” Ezt a feltételt az Alaptörvény teljesíti, mert kimondja, hogy „A helyi önkormányzatokra vonatkozó alapvető szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

A helyi önkormányzashoz való jog kollektív alapjogként történő meghatározása Európában alapvetően a választójoghoz kapcsolódik és főleg a közép-kelet-európai volt szocialista országok (Cseh 99. §, Ukrán 38. §, Lengyel 16-165-169. §, Szlovák 64-71. §, Bolgár 135. § stb.) alkotmányos szabályozására jellemző. Ennek oka alapvetően a rendszerváltást követő fokozott garanciák keresésében és biztosításában határozható meg.

A tradicionális demokráciák közül sajátos a francia szabályozás ahol a „területi közösségeknek” van joguk a szabad szabályozásra és igazgatásra az Alkotmány (72. §) szerint. Ehhez hasonló a spanyol és portugál szabályozás. A német (38. §) és a svéd (1. §) Alkotmányok a szabad helyi választásokhoz kapcsolják a helyi önkormányzati autonómia gyakorlását, míg vannak olyan országok (pl. az Egyesült Királyság, vagy Norvégia), ahol ilyen alapjogi jellegű szabályozással nem találkozhatunk.

A megoldások tehát egymástól igen eltérőek lehetnek, de a helyi önkormányzashoz való ***kollektív alapjog alkotmánybeli rögzítésének hiánya önmagában nem lehet akadálya a helyi önkormányzati autonómia érvényesülésének.*** Ugyanakkor a szabályozás mikéntje fontos lehet a helyi önkormányzatok helyének meghatározása szempontjából az állami szervezetrendszerben.

3.2. A helyi önkormányzatok helye az állami szervek és funkciók rendszerében

A helyi, vagy más néven municipiális hatalom, mint a hatalommegosztás területi dimenziójának elmélete ***Benjamin Constant***²²⁴ nevéhez kötődik, aki továbbfejlesztette Montesquieu hatalommegosztásra vonatkozó nézeteit. Álláspontja szerint a helyi közösségek (municipalitás) sajátos érdekrendszerrel bírnak, melynek a helyi képviseleti demokrácia intézményrendszerén keresztül kell kifejezésre jutnia és

²²⁴ CONSTANT, Benjamin, *De la force du gouvernement actuel de la France et de la necessite de s'y rallier*, 1796.

érvényesülnie. Ez a helyi hatalom korlátozza a központi hatalmat és így **a municipális hatalom a hatalommegosztás területi dimenziója.**

A polgári államfejlődés sokáig nem tud mit kezdeni ezzel a felfogással és a helyi hatalmat a központi államhatalom részének tekinti. Csak a polgári állam megszállásának követően a közigazgatás feladatainak differenciálódása következtében gyorsan kiteljesedő helyi önkormányzati közigazgatás autonómiája veti fel ismét e kérdést jellemzően a XX. század második felében.

A neoliberais államfejlődés visszanyúl a Constant féle elvekhez és **a helyi önkormányzatok természetjogias eredetéhez. Ennek következtében jelennek meg ismét azon nézetek, melyek szerint a municipális hatalom független az államhatalomtól** és a helyi önkormányzatok önálló államhatalmi ágat képeznek.

A helyi önkormányzatok demokratikus jellegét és autonómiáját abszolutizáló elképzelések főként a XX. század 80-as éveiben Európában jellemző decentralizációs államreformokban manifesztálódnak és a regionalizációban érik el csúcukat. Ez tükröződik a nemzeti jogalkotásokban is, melyek számára az Európai közös demokratikus értékeket őrző Európa Tanács segítségként és iránymutatásként- a már korábban hivatkozott- nemzetközi konvenciót dolgozta ki.

A Charta mintájára ún. „Regionális Autonómia Európai Chartájának” előkészítése is folyt, mintegy másfél évtizeden keresztül, de a közben megváltozó államfelfogás ezt meghiúsította.²²⁵ Abban a helyi önkormányzatok államhatalmi ágak rendszerére vonatkozó különböző nézetek is egyetértenek, hogy a helyi önkormányzathoz való kollektív alapjog történelmi fejlődés eredményeként alakult ki és tartalmát alapvetően az határozza meg, hogy hol van a helyi önkormányzatok helye az állami szervek és funkciók rendszerében

Az ezzel kapcsolatos alkotmányos felfogás és szabályozást illetően hagyományosan végül is **két nagy nézetrendszer ütközik** a helyi önkormányzatok államhatalmi ágak közti helyét és funkcióját illetően.

Az első, konzervatívnak minősíthető álláspont szerint a többi közigazgatási alrendszerhez hasonlóan a helyi önkormányzatok is a végrehajtó hatalmi ágba tartoznak és végrehajtó hatalmi ági funkciókat gyakorolnak. Ugyanakkor főként a XX. század során fokozatosan kiteljesedett széleskörű autonómiájuk miatt, önálló hatalmi ági jellegük van.

A másik már érintett álláspont szerint a helyi önkormányzatok nem csupán a végrehajtó hatalmi ági funkciók gyakorlásában vesznek részt, hanem az államhatalom területi megosztását is megvalósítják, ezért a modern polgári államban **önálló államhatalmi ágként működnek.**

²²⁵ Lásd bővebben BALÁZS István, *Középszintű önkormányzatok Európában*, Új Magyar Közigazgatás, 2009/ 10.

A két felfogás közti különbség a helyi önkormányzatok és a többi állami szerv kapcsolatában, de különösen a Kormány és a helyi önkormányzatok viszonyát szabályozó jogi normákban konkretizálódik. ***Az önálló államhatalmi ági felfogást tükröző szabályozás a központi állami szervekhez való lazább kötődésben nyilvánul meg és a Kormány által gyakorolt gyengébb felügyeleti és ellenőrzési kapcsolatokban nyilvánul meg.***

A különböző felfogások közti különbség inkább teoretikus azokban az országokban, főként a tradicionális demokráciákban, ahol a helyi önkormányzati rendszer évszázados, folyamatos és szerves fejlődés eredményeként, történetileg alakult ki. Ugyanakkor az államhatalom megosztásának elvét elutasító diktatúrákból és így a volt szocialista államokból alakult új demokráciákban e kérdésnek elvi és fokozott gyakorlati jelentősége egyaránt volt. Mintegy ellenhatásaként a korábbi rendszereknek, ***ezekben az országokban az elmélet és az alkotmányos szabályozás is a radikálisabb önálló hatalmi ági jelleget hangsúlyozta a rendszerváltás folyamatában.***

Ez a felfogás látszik viszont változni a gazdasági világválság által keltett új körülmények között, ahol az állami szerepkörök változni kényszerülnek, bennük az állam cselekvését megvalósító közigazgatással. Ennek keretében elkerülhetetlen a helyi önkormányzatok szerepének újraértékelése is a közigazgatáson belül.

3.3. A helyi önkormányzatok helye a közigazgatási rendszerben

A modern polgári államfejlődés során a közigazgatás rendszere differenciálódott és mára a demokratikus jogállamokban általánosítható módon államigazgatási szervekre, az autonóm államigazgatási szervekre, a rendvédelmi szervekre és a helyi önkormányzatok alrendszeire osztható.

Ezek közül a helyi önkormányzatokra az a jellemző, hogy kizárólag helyi szinten működnek és a helyi választópolgárok közösségét megillető alkotmányos alapjogot, vagy törvényben meghatározott jogot gyakorolnak azzal, hogy a helyi közügyeket önállóan intézik. A polgári államokra jellemző, a civil közigazgatást alapvetően az államigazgatásra és az önkormányzati közigazgatásra osztott közigazgatás ***történelmi folyamat eredményeképpen jött létre.*** A polgári nemzetállamot felépítő és elsősorban közhatalmi eszközökkel biztosító centralizált államigazgatás mellett a helyi közösségek ügyeit önállóan intéző önkormányzati közigazgatási szervek időben később, jellemzően a XIX. század második felében alakultak ki.

A középkori feudalizmusban már létrejött községi közbirtok-igazgatásra valamint a városi polgárok, mint közös tulajdonosoknak a városi igazgatási autonómiájára a polgári állam fokozatosan telepített közigazgatási, főként közszolgáltatási funkciókat. A felülről lefele szervezett hierarchizált, a helyi befolyástól mentesen működő államigazgatás ugyan jónak bizonyult az nemzeti jog egységes alkalmazására, de kevésbé volt alkalmas a helyi lakosság közszolgáltatásokkal való ellátására, mely-

ben a helyi viszonyok számbavétele éppen a célszerű és hatékony feladatellátás biztosítója. Emellett pedig fontos tényezője a helyi önkormányzatok létének az is, hogy se nem lehetséges, se nem célszerű, hogy a fentről lefelé szervezett államigazgatás minden településen és minden ágazatban külön szervezettel legyen jelen minden településen. Ennek megfelelően és kelő garanciák mellett általánossá vált, hogy egyes államigazgatási feladatokat is a helyi lakosság által választott önkormányzati közigazgatási szervek látják el, mintegy államtól átadott/átvett jogkörben, melyhez azonban nem járul autonómia.

A helyi önkormányzati közigazgatási szervek tehát a polgári államfejlődés eredményeképpen, egy szerves fejlődési folyamat részeként a közszolgáltatások bővülésével együtt fokozatosan érték el mai széleskörű feladat és hatásköri, szervezeti és gazdasági autonómiájukat. A helyi választópolgárok közösségét megillető önkormányzati jog alapján az önkormányzati közigazgatási szervek saját ügyeikben önállóan szabályoznak és igazgatnak.

A helyi közügyek konkrét körét az alkotmány alapján törvények konkretizálják. A helyi önkormányzati autonómia tehát jogállami keretek közt jogszabályok határára belül gyakorolható. ***Ennek mértéke is nagymértékben függ az adott állam, illetve közigazgatási rendszer önkormányzat felfogásától.***

Az angolszász rendszerek ugyanis az „ultra vires” elvét alkalmazva a helyi önkormányzatoknak a nemzet parlamentje által törvényben meghatározott feladatokat adnak, melyeken ellátásuk során nem terjeszkedhetnek túl, saját önként vállalt feladatokkal nem rendelkezhetnek.

A kontinentális rendszerekben viszont a széles felelősségkör azt is jelenti, hogy bár a helyi önkormányzatoknak kötelező feladat-és hatáskört csak törvény határozhat meg, de emellett – bizonyos garanciális feltételek mellett - a helyi önkormányzatok felvállalhatnak minden olyan helyi közügyet, melyek nem tartoznak más állami szerv hatáskörébe.

A közigazgatás két nagy alrendszere közt természetes és intézményesített kapcsolat van, mely a jogalkalmazásban, az állami költségvetési kapcsolatokban (finanszírozás) és az önkormányzatok felett a kormány által gyakorolt törvényességi felügyeletben, vagy ellenőrzésben nyilvánul meg. Ettől még az államigazgatás és a helyi önkormányzati közigazgatás közt nincs alá fölé rendeltség és eltér továbbá a feladatokon túl a működés területi dimenziója is. Az államigazgatás központi és területi szinten van jelen, települési szinten csak kivételesen működik önálló szervezettel. A helyi önkormányzatok fő működési területe a települési szint (község, város) illetve a területi önkormányzatok területi szinten működnek.

A kormány által irányított államigazgatás az országgyűlés ellenőrzése alatt működik, míg a helyi önkormányzatok működését a helyi választópolgárok által választott képviselőtestület (közgyűlés) döntései alapján működik. A helyi önkormányzatok által ellátott feladatok egy része törvény alapján ellátott kötelező jellegű, e

helyi közszolgáltatási feladatok jelentik az önkormányzati közigazgatás létének értelmét, míg más – a helyi közügyek körébe tartozó – feladatok ellátásáról az önkormányzatok teljesítőképességük alapján maguk döntenek. Az önkormányzati autonómia ezekre a saját kötelezően vagy szabadon felvállalható feladatok ellátására terjed ki, és ehhez járul a szervezeti, működési, személyzeti és gazdálkodási önállóság. Célszerűségi okokból – mert az államigazgatás nem lehet jelen külön szakosított szervezettel minden településen – törvény alapján a helyi önkormányzati szervek látnak el egyes helyben jelentkező államigazgatási feladatokat is.

A helyi államigazgatási feladatok címzettje a különböző országok egy részében a helyi önkormányzat első embere, többnyire a polgármester (monista rendszer) míg másutt így nálunk is az önkormányzat nem választott, hanem a szakmai kritériumok alapján kinevezett, a szakszerűségért és a jogszerűségért felelős köztisztviselője a jegyző vagy hasonló funkciót betöltő köztisztviselő (dualista rendszer). Akár melyik megoldás is érvényesül, helyi szinten az államigazgatás és az önkormányzati közigazgatás különböző mértékben bár, de egy szervezeten belül együtt van jelen és valósítja meg a nemzeti közigazgatást. A helyi szinten ellátott államigazgatási feladatok ellátását azonban a kormány irányítja, e feladatok nem állnak az önkormányzati autonómia védelme alatt.

A civil közigazgatás tehát a polgári államokban államigazgatásból és önkormányzati közigazgatásból áll. Ezt egészítik ki a XX. század végére intézményesülő kormányoktól független autonóm államigazgatási szervek és a fegyveres vagy fizikai kényszerrel is alkalmazni képes rendészeti szervek, melyek zömében a kormány irányítása alatt állnak (pl. rendőrség, határőrség, vám és pénzügyőrség stb.) de egyesek az önkormányzatok irányítása alatt is állhatnak (pl. helyi tűzoltóság). Közigazgatási feladatokat azonban az említett civil és rendészeti közigazgatási szerveken túl nem közigazgatási szervek is (pl. közintézmények, közhasznú társaságok, közalapítványok stb.) ellátnak. Ezek érvényesülési köre azonban országonként más és más és folyamatosan változik. ***A központban azonban a helyi közügyek tárgya és intézésüknek a módja áll.***

4. A helyi közügyekről

4.1. A helyi közügyek fogalma és tartalma

Amint azt a korábbiakban láttuk, az állami szervek és így a helyi önkormányzatok által ellátott feladat és hatásköröket is az határozza meg, hogy mi az adott szerv helye és rendeltetése az állami szervek és funkciók rendszerében.

Az ET Helyi Önkormányzatok Európai Chartája alapján a korábbi magyar Alkotmány és egyes polgári alkotmányok is úgy határozzák meg a helyi önkormányzathoz való kollektív alapjogot, hogy a helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása”. Ebből egyértelmű az, hogy a helyi önkor-

mányzatok rendeltetése a helyi közügyek intézése az ehhez biztosított önállósággal. További kérdés az, hogy mit értünk helyi közügyek alatt és ki minősíthet egy ügyet helyi közügynek? A helyi közügyek fogalmát szintén a Charta alapján törvény, nálunk a helyi önkormányzatokról szóló törvény az Ötv. határozza meg. Eszerint „a helyi közügyek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódnak.”

A fogalmi meghatározásnak nem véletlenül az első eleme a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása. A modern polgári közigazgatás kialakulásának menetében előbb a polgári nemzetállamot közhatalmi eszközökkel (nemzeti jogalkotás és a nemzeti jog egységes alkalmazása) megvalósító és működtető kormánytól függő államigazgatás alakul ki. Időben csak később, a közszolgáltatások körének radikális bővülésével merül fel az igény arra, hogy ezeket a közigazgatási feladatokat a helyi viszonyokat ismerő és képviselő helyi közigazgatási szervek lássák el. A nemzetállam központi törvényei az ország egészére nézve egységesen írják elő az állam által biztosított, esetenként kötelezően igénybeveendő közszolgáltatásokat. Ezek konkrét megvalósítása azonban ésszerűen és célszerűen a helyi viszonyok mentén valósítható meg. Alapvetően ezekre a feladatokra jönnek létre a helyi önkormányzati közigazgatási szervek.

A lakossági közszolgáltatások kialakítása és bővítése a társadalom és benne az egyén létének, biztonságának és fejlődésének alapvető feltétele. Az egészségügy, az oktatás, a hátrányos helyzetűek segítése, a lakosság mindennapi életéhez szükséges infrastruktúra (pl. ivóvíz, közlekedés stb.) olyan szolgáltatások melyek korábban kívül estek az állam hatókörén. ***Bővülésük az állam és benne a helyi önkormányzatok feladatainak dinamikus változásának eredménye. A közszolgáltatások ellátásának különböző módjai és formái lehetnek és ezekben országoként eltérő lehet az egyes közigazgatási szervtípusok közötti, illetve az állam és a civil szféra közötti munkamegosztás.***

A magyar helyi önkormányzati rendszer a 2011. évi újraszabályozásáig egyértelműen az ún. széles felelősségkörű kontinentális rendszerek közé tartozott, melyben törvények igen sok és részletes kötelező önkormányzati feladat és hatáskört állapítottak meg. Ennek oka főként abban ragadható meg, hogy önkormányzati rendszerünk és így a feladatrendszer is, nem egy szerves történelmi fejlődés eredményeként alakult ki, hanem a rendszerváltással, változtatással, a volt tanácsai helyi igazgatási hatáskörök szétbontásával önkormányzati és államigazgatási hatáskörökre. Ettől függetlenül az azonban minden országban egyformán jellemző, hogy a lakosság széles körét érintő és a mindennapokban jelentkező közszolgáltatások megszervezése, biztosítása a helyi önkormányzatok feladata.

Egy kicsit bonyolultabb a kérdés a helyi közügyek fogalmának másik eleme, a „közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlása”. Az 1990-es Ötv. erre is eligazítást adott, amikor rögzítette, hogy „a helyi önkormányzat-törvény keretei közt-

önállóan szabályozhatja, illetőleg egyedi ügyekben szabadon igazgathatja feladat és hatáskörébe tartozó helyi közügyeket” Ez azt jelenti, hogy a helyi önkormányzatok mindenkire nézve kötelező döntéseket hozhatnak, ezek a döntések lehetnek általánosan kötelező magatartási szabályokat tartalmazó helyi jogszabályok, illetve az ezek alapján egyedi ügyekben hozott jogalkalmazói döntések. Mindkét esetben mód van arra, hogy teljesítésükhöz állami kényszert is igénybe vehessenek.

Az önkormányzati típusú közhatalom gyakorlás specifikuma az, hogy a döntéseket a helyi önkormányzati szervek önállóan hozzák. Ehhez az önállósághoz kapcsolódik a helyi közügy fogalmának harmadik eleme, nevezetesen a helyi közügyek ellátásához szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételek biztosítása. A helyi önkormányzatok a helyi közügyekkel kapcsolatos feladataik ellátásához saját önálló szervezettel, személyzettel és anyagi önállósággal rendelkeznek. Ez az önállóság, autonómia a garancia és egyben feltétele is annak, hogy valóban a helyi viszonyoknak megfelelően kerüljön sor a helyi közügyek gyakorlására. A törvény pl. előírja azt, hogy a települési önkormányzat köteles gondoskodni az általános iskolai oktatás és nevelésről, de hogy az iskolát hol és mekkora létszámmal kell üzemeltetni, azt már az adott települési önkormányzat döntheti el. Ugyancsak a települési önkormányzat nevezi ki a vezetőt, szabja meg a költségvetést stb.

Végül nagyon fontos kérdés az, hogy ki és hogyan határozza meg azt, hogy melyek a helyi közügyek és azokat mely szervek látják el?

4.2. A helyi közügyek ellátásának rendszere

Az előbbiekből következő kérdés, hogy a helyi közügyek ellátásában kizárólagos-e a helyi önkormányzatok szerepe? A válasz itt is attól függ, hogy a helyi önkormányzatoknak mi az állami szervek és funkciók közt elismert helye és milyen államfelfogásról van szó. Az angol-szász rendszerekben érvényesülő „ultra vires” elve nemleges választ ad, mert a Parlament szuverén döntése határozza meg a helyi önkormányzati feladatokat.

Az ET. Helyi Önkormányzatok Európai Chartája azonban ennél liberálisabb állásponton van, és a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy - jogszabályi keretek között - a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében” és a „szubszidiaritás” eredetileg kánonjogi elvét rendeli alkalmazni. Eszerint „a közfeladatokat elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. Az ettől való eltérést legfeljebb a feladat természete, nagysága, hatékonysági és gazdaságossági követelmények indokolhatják. A helyi önkormányzatok hatásköre általában teljes és kizárólagos, azaz ennek elvonását vagy korlátozását csak törvény teheti lehetővé”.

A magyar szabályozás alapvetően az Országgyűlés hatáskörébe utalja a helyi közügyek meghatározását, törvény formájában. Ugyanakkor lehetővé teszi az új és a

korábbi Ötv. is, hogy a helyi önkormányzatok maguk is vállalhatnak olyan közügyek ellátását, melyet jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe. Ebből viszont az is következik, hogy a helyi önkormányzatoknak nem kizárólagos feladat és hatáskörük a helyi közügyek ellátása.

Igaz, hogy csak törvény és csak kivételesen utalhat helyi közügy ellátását más szerv hatáskörébe, hiszen a helyi önkormányzatok a helyi közügyek ellátására jöttek létre. A helyi közügyek fogalma a helyi önkormányzatok által ellátott feladat és hatáskörök központi elemét adja, melyet azonban konkrétan külön törvények és helyi rendeletek tesznek.

A kontinentális rendszerekben tehát-és mindenekelőtt ott, ahol az ország részese a Chartának-a konkrét feladat és hatáskör telepítések során az elsődlegesen eldöntendő kérdés az, hogy az újonnan jelentkező állami feladat helyi közügynek minősül vagy sem. Pozitív válasz esetében szükséges arról dönteni, hogy azt az arra rendelt helyi önkormányzatok, vagy kivételesen más szervek lássák-e el? Ha pedig önkormányzati szervek, akkor melyik típusuk? *Mindezt alapvetően a nemzet parlamentje, az Országgyűlés törvénnyel rendezi annak a politikának a mentén, mely a parlamenti többséget adja. Ez egyben azt is jelenti, hogy az állami szerepköröket érintő politikai felfogások változásai a feladat és hatáskörök dinamikus változásait is eredményezhet, így nincs feladat ellátási monopóliuma a helyi közügyek esetében sem a helyi önkormányzatoknak.*

5. A helyi önkormányzathoz való jog dinamikus változásai

5.1. Nemzetközi keretek

Amint láttuk a korábbi pontokban, a helyi önkormányzatok történelmi képződmények és jelenlegi formájukban a polgári állam-és közigazgatás fejlődése eredményeként jöttek létre. Az alapjogok „vívmány” jellege kevésbé domborodik ki a tradicionális polgári demokráciákban és lényegében a közügyek vitelében való részvételre irányuló joghoz és a választójog kiteljesedéséhez kötődik, mivel ezen keresztül, szerves fejlődés eredményeként alakultak ki a helyi önkormányzati rendszer elemei.

Az ún. új demokráciákban, de különösen a volt szocialista országokban viszont a helyi önkormányzati rendszer a korábbi diktatúrák helyi igazgatási rendszerét, illetve a szocialista állam tanácsrendszerét váltotta. A tanácsrendszer pedig még késői, legoldottabb állapotában sem a hatalommegosztás alapjaira épült, hanem a demokratikus centralizációt valósította meg a helyi igazgatásban. A rendszerváltó országokra erre ellenhatásként vált jellemzővé az önkormányzatiság túlhangsúlyozása és egyebekben az ehhez való jog alapjogi jellegű megfogalmazása az Alkotmányokban.

Az ilyen típusú felfogást és szabályozást csak erősítették az 1980-as évekre jellemző decentralizációs reformok, melyek eredményeként jött létre a többször hivatkozott Helyi Önkormányzatok Európai Chartája is. Az időközben felerősödő regionalizáció központi állami hatalmat gyengítő törekvései pedig jól illeszkedtek az államtalanítás „Új közmenedzsment” irányvonalában megnyilvánuló neoliberais célkitűzéseikhez.

A helyi önkormányzathoz való kollektív alapjogi felfogások így mindenképpen köthetők voltak a központi államhatalom korlátozásához. *A helyi önkormányzati jogi szabályozásának módja mint láttuk szorosan kötődik az állami szerepek változásához és a történelmi fejlődés jellemzőihez, a tradíciókhoz az egyes országokban.* Az egyes konkrét szabályozások szintjén persze lehet politikai üzenete annak, ha egy korábbi alapjogi jellegű szabályozás eltűnik a hatályos alkotmányból, mert *az alapjogok vívmány jellege sérül.*

Ugyanakkor ettől még lehet olyan törvényi szabályozás, mely alapján e jog nem, hogy sérülne, de akár ki is teljesezhet. A 2011. év őszén egyeztetésre bocsátott új helyi önkormányzati törvény tervezete²²⁶ Magyarországon például már eredetileg is részletesebb szabályozást szándékozott adni a helyi önkormányzathoz való kollektív alapjogról, mint a megelőző - az Alkotmányban adott - szabályozás volt.

Az alkotmányos védelem eszközrendszere és szintje nagy mértékben függ a jogi szabályozás mikéntjétől is, de ez is inkább annak következménye, hogy az adott konkrét rendszerben milyen az alkotmányvédelem eszközrendszere. Az alkalmazott jogi szabályozási megoldás másként merül fel továbbá az írott chartális, valamint a történelmi alkotmányokkal rendelkező országokban. Az „ultra vires” elvét valló angol-szász rendszerekben például a helyi önkormányzathoz való jog kollektív alapjogi szabályozás hangsúlyozása a parlamentnek a szuverenitását megkérdőjelező, ezért nehezen elfogadható megoldása lenne.

A helyi önkormányzathoz való jog egységes szabályozása azért sem lehetséges nemzetközi dimenziókban, mert maguk a közigazgatási rendszerek és azon belül az egyes konkrét országok megoldásai is eltérnek egymástól. Az eltérő jogrendszerek ugyanis egyben eltérő közigazgatást is jelentenek, ezen belül pedig a helyi önkormányzatok sajátos helyet foglalnak el mindenütt. Nem véletlen tehát, hogy a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája olyan tág keretek közt fogalmazza meg a helyi önkormányzatiság kritériumait rögzítő szakaszokat.

Az aláíró, azaz szerződő feleknek a következő tartalmú cikkeket kell kötelezően elfogadni:

- 2. cikk. A helyi önkormányzat elvét a belső jogalkotásban, és amennyire lehetséges, az Alkotmányban is el kell ismerni,
- 3. cikk:

²²⁶ Lásd Melléklet a BM/6688/2011. számú kormány-előterjesztéshez.

- a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy - jogszabályi keretek között - a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében,
- e jogot olyan tanácsok vagy testületek gyakorolják, amelyeknek tagjait egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos szavazással választják, és amelyek nekik felelős végrehajtó szervekkel is rendelkezhetnek. E rendelkezés semmilyen módon nem érinti az állampolgári gyűléseknek, a népszavazásnak vagy a közvetlen állampolgári részvétel egyéb formájának igénybe vételét ott, ahol azt jogszabály megengedi,
- 4. cikk:
 - a helyi önkormányzatok alapvető hatáskörét és feladatait az Alkotmány vagy törvény rendezi. Azonban ez a rendelkezés nem akadályozhatja azt, hogy - jogszabályi keretek között - a helyi önkormányzatokat speciális célból hatás- és feladatkörrel ruházzák fel,
 - a helyi önkormányzatok - jogszabályi keretek között - teljes döntési jogosultsággal rendelkeznek minden olyan ügyben, amely nincs kivonva hatáskörükből és bármely más közigazgatási szerv hatáskörébe sincs utalva,
 - a helyi önkormányzatok hatásköre általában teljes és kizárólagos. Ezt más központi vagy regionális közigazgatási szerv nem vonhatja el, és nem korlátozhatja, kivéve, ha ezt törvény lehetővé teszi,
- 5. cikk. Nem lehet megváltoztatni a helyi önkormányzatok határait az érintett közösségekkel való előzetes konzultáció, vagy ahol ezt törvény lehetővé teszi, esetleges helyi népszavazás nélkül,
- 7. cikk. A választott helyi képviselők hivatali körülményeinek biztosítania kell feladataik szabad gyakorlását,
- 8. cikk. A helyi önkormányzat tevékenységének államigazgatási felügyelete általában csak e tevékenység törvényességének és az alkotmányos elvekkel való összhangjának vizsgálatára irányulhat. Mindazonáltal magasabb szintű államigazgatási szervek célszerűségi felügyeletet gyakorolhatnak azon feladatok vonatkozásában, amelyeknek végrehajtását a helyi önkormányzatokra ruházták át,
- 9. cikk:

- a helyi önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül megfelelő saját pénzügyi forrásokra jogosultak, amelyekkel hatáskörük keretein belül szabadon rendelkeznek,
 - a helyi önkormányzat pénzügyi forrásainak az Alkotmányban és jogszabályokban meghatározott feladataikkal arányban kell állnia,
 - a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak legalább egy részét olyan helyi adók és díjbevételek teszik ki, amelyek mértékének meghatározására - jogszabályi keretek között - e szervezetnek van hatáskörük,
- 10. cikk. A helyi önkormányzatok jogosultak arra, hogy hatáskörük gyakorlása körében közös érdekeltségű feladatok megoldása érdekében együttműködjenek, és törvényi keretek között más helyi önkormányzatokkal társulást hozzanak létre,
 - 11. cikk. A helyi önkormányzatok jogosultak jogorvoslatot igénybe venni hatáskörük szabad gyakorlása és az önkormányzás olyan elveinek tiszteltetésében tartása érdekében, amelyet az Alkotmány vagy belső törvényhozás szentesít.

Ezek tehát azok a minimális feltételek, melyek megléte az Európai demokratikus értékrendnek megfelelő helyi önkormányzati rendszert jellemzik és melyek központjában a polgárok helyi közéletben való részvételének joga áll.

5.2. A Charta kiegészítése az állampolgárok helyi közéletbe történő bevonásának erősítésére

A XX. század végének legnagyobb demokratikus deficitje azonban éppen abban nyilvánult meg, hogy nagy mértékben esett a polgárok közéletben és ezen belül a helyi közügyek vitelében való részvételi hajlandósága. Ennek elősegítésére, reaktiválására dolgozta ki az Európa Tanács a Charta kiegészítő jegyzőkönyvét, mint nemzetközi konvenciót és nyitotta meg aláírásra 2009-ben.

A Magyar Parlament 2010. február 22-i ülésnapján fogadta el a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, Strasbourgban, 1985. október 15-én kelt egyezménynek a helyi közéletben való részvételtől szóló kiegészítő jegyzőkönyve (továbbiakban: Jegyzőkönyv) kihirdetéséről szóló 2010. évi XXVI. törvényt.

A Kiegészítő Jegyzőkönyv kidolgozásának már említett fő indoka mellett a cél az volt, hogy a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája csupán a Preambulum részében utal arra, hogy „az állampolgárok közügyekben való részvételének joga egyike az Európa Tanács valamennyi tagállama által elfogadott demokratikus elveknek”, de az elv deklarálásán túl nem tartalmaz további érdemi rendelkezéseket e jog tartal-

mának kifejtésére. A Jegyzőkönyv a Charta e hiányosságát pótolja. Jelentősége, hogy nemzetközi viszonylatban egyedülálló módon, egyéni jogként deklarálja az állampolgárok helyi közéletben való részvételi jogát. Kifejezi az állampolgárok jogát arra, hogy meghatározzák, vagy befolyásolják a helyi önkormányzatok feladat- és hatásköreinek gyakorlását.

A Jegyzőkönyv kidolgozásának hosszú előkészítését felgyorsította az európai politikai kultúra napjainkban ismét előtérbe kerülő alaptézise, miszerint a demokratikus intézmények kialakításához, működtetéséhez elengedhetetlen az állampolgári részvétel biztosítása. Nem csak az Európa Tanács, de az Európai Unió működésében is egyre hangsúlyosabb szerepet kap a jó kormányzás elve, új, korszerű kormányzási módszerek bevezetése. Ennek egyik eszköze az állampolgárok demokratikus részvételének erősítése is, amely jól illeszkedik abba a nemzetközi trendbe, amely a partnerségen alapuló, strukturált párbeszéd kialakítását ösztönzi az egyes kormányzati szintek, illetve a kormányzati döntéshozatalban érintett szereplők között.

Magyarország jogi szempontból nézve a törvény megalkotásával a nemzetközi szinten vállalt kötelezettségünknek eleget tett, de olyat vállalt, ami az akkor hatályos Alkotmányban és a helyi önkormányzatokról szóló törvényben már szerepeltek, ugyanis ezek deklarálták és garantálták az állampolgárok helyi közügyekben való részvételi jogának demokratikus alapelvét, meghatározza a jog tartalmát és gyakorlásának törvényes feltételeit.

Az állampolgári részvétel joga széles tartalommal bír, magában foglalja a helyi önkormányzás valamennyi szegmensét egészen a helyi képviselők megválasztásától az állampolgároknak a helyi közügyek intézésébe történő konzultációs jellegű bevonásáig.

Ez előbbi tekintve kiemelés érdemel, hogy a Jegyzőkönyv külön rögzíti a részes államok (Felek) állampolgárainak azt a jogát, hogy – mint szavazók vagy jelöltek – részt vegyenek a lakóhelyük szerinti helyi önkormányzat választott testülete tagjainak megválasztásában. A Jegyzőkönyvben ez a nemzetközi szintű garancia a Felek azon állampolgáira korlátozódik, akik a helyi önkormányzat közigazgatási területén rendelkeznek lakóhellyel. Emellett azonban nem kizárt, hogy a Felek választójogot biztosítsanak más személyeknek is, például azoknak, akik a helyi önkormányzat területén nem rendelkeznek állandó lakóhellyel, vagy nem minősülnek állampolgároknak.

A helyi döntéshozatal befolyásolását, a közösségi véleményformálást segíti továbbá az is, ha az állampolgárok a kellő információ birtokában vannak, az önkormányzatok működése átlátható. A Kiegészítő Jegyzőkönyv más alapvető jogokat is érint, így pl. az adatvédelmi törvényben rendkívül széles körben értelmezett közérdekű és közérdekből nyilvános adatok közzétételére, megismerhetővé tételére vonatkozó előírásokat, vagy az elektronikus információszabadságról szóló jogszabályokban meghatározott közzétételi kötelezettségeket.

A témánk szempontjából tehát megállapíthatjuk azt, hogy *a helyi önkormányzatokra vonatkozó nemzetközi jogi szabályozás fejlődése inkább a helyi önkormányzathoz való jog gyakorlásának előmozdítása irányába megy, és nem mint kollektív alapjognak az alkotmányokban történő elismertetése a cél.*

6. Az autonómia-felfogás változása az Alaptörvényben

Előljáróban szükséges rögzíteni azt, hogy a megelőző pontban foglalt nemzetközi jogi szabályozás alapján a helyi önkormányzathoz való jog kollektív alapjogként való elismerése az Alkotmányban nem kötelező előírás. *Mindezekre tekintettel a helyi önkormányzatok új alkotmányos szabályozása az Alaptörvényben nem jelentheti nemzetközi jogi kötelezettségeink megszegését.*

Ráadásul a Chartában szabályozott tartalmat, miszerint „A helyi önkormányzás elvét a belső jogalkotásban, és amennyire lehetséges, az Alkotmányban is el kell ismerni.”²²⁷ Alaptörvényünk messzemenően teljesíti mikor rögzíti azt, hogy „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.”²²⁸

Hasonló a helyzet az új elemként jelentkező törvényességi felügyelettel is, melyre a Charta eddig is lehetőséget adott volna, de eddig ezzel a magyar törvényalkotás nem élt. A helyi önkormányzatok jogalkotási kötelezettségének elmulasztása esetére biztosított pótlása a kormány megbízott részéről kétség kívül hatáskörelvonást jelent.

Ugyanakkor a Charta e vonatkozásban is igen megengedően szabályoz: „A helyi önkormányzatok hatásköre általában teljes és kizárólagos. Ezt más központi vagy regionális közigazgatási szerv nem vonhatja el, és nem korlátozhatja, kivéve, ha ezt törvény lehetővé teszi.”²²⁹

Központi szerv ugyanis magában az Alaptörvényben, mint törvényben kap felhatalmazást arra, hogy kivételesen a jogalkotói hatáskör elvonásával él, ami ráadásul a hatáskör gyakorlásának elmulasztásához és annak bírói ítéletben történő kimondásához kapcsolódik.

A helyi önkormányzatok hitelfelvételének korlátozása, illetve feltételhez kötése is formálisan beleférhet a Charta azon rendelkezései közé, hogy „A helyi önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül megfelelő saját pénzügyi forrásokra jogosultak, amelyekkel hatáskörük keretein belül szabadon rendelkez-

²²⁷ Charta 2. cikk.

²²⁸ Alaptörvény 31. § (1) bek.

²²⁹ Charta 4. cikk.

nek.”²³⁰ Az egységes nemzetgazdasági politikának ugyanis ez egy lényeges jogi eszköze.

Nemzetközi jogilag tehát aligha bizonyítható be az, hogy az új hazai szabályozásunk nem fér bele a meglévő jogi keretekbe. Ez még akkor is így van, ha esetleg néhány részterületen pl. a kötelező közös hivatali rendszer előírása ütközhet azon szabályozással, hogy „A választott helyi képviselők hivatali körülményeinek biztosítása kell feladataik szabad gyakorlását.”²³¹ ***Ez mégis kétséges lehet.***

Akkor mégis mi lehet a baj az új szabályozást érő kritikai észrevételek szerint? A válaszhoz talán kiinduló alapot szolgál a Charta preambuluma, miszerint „csak tényleges feladatkörrel bíró helyi önkormányzatok biztosíthatnak egyszerre hatékony és az állampolgárokhoz közelálló igazgatást, „a helyi önkormányzás védelme és megerősítése a különböző európai országokban fontos hozzájárulás a demokráciának és a hatalom decentralizálásának elvein alapuló Európa kialakításához.”

A „ténylegesség” és a „helyi önkormányzatiság megerősítése” egy előre ívelő és mutató folyamatot jelent a helyi önkormányzatiság felfogásában, minek központjában az autonómia kiterjesztése áll. A Charta létrejöttének előzményei, az ahhoz való csatlakozásunk története, az Európa Tanács helyi önkormányzati intézményrendszerének működése és ez ideig az abban való aktív részvételünk, mind ezt a felfogást erősíti.

A főként az eredményesség és hatékonyság nevében végrehajtott változtatások egy megelőző szabályozási tartalomban megjelenő autonómia szinthez képest jelentenek visszalépést.

Ha pedig ezt az egészet behelyezzük az államreform szélesebb összefüggései közé, akkor a közigazgatási rendszeren belül érvényesülő negatív hatások még fel is erősödhetnek. A rendszerváltáskor fel-fel villantott azon túlzó felfogáshoz képest, hogy a helyi önkormányzatok nem is képezik részét az állami felépítménynek, hanem önmagukban álló értéket képviselnek, most egy másik véglet felé, a recentralizáció irányában történt elmozdulás.

A két véglet között talán nagyobb és bölcsebb egyensúlyt kellett és lehetett volna teremteni. Sajátos helyzet előzte meg ugyanis a jelenlegi átalakítást. Miközben a helyi önkormányzati rendszerünk átalakításával, sőt annak fő irányjaival tudomány, szakma, politika és a gyakorló közigazgatás képviselői már régóta egyetértettek, a megvalósított reformok ilyen támogatottsággal nem rendelkeznek.

A szűk körű, gyors és emiatt inkább formális előkészítés nem igazán tette lehetővé a konzisztens megoldások alkalmazását. Az ország jelenlegi helyzetében kétség kívül nem is volt várható olyan, vagy ahhoz hasonló munka, mint amilyen a helyi önkormányzati rendszerünk bevezetését előkészítő és a rendszerváltás egészéhez

²³⁰ Charta 9. cikk.

²³¹ Charta 7. cikk.

szervesen illeszkedő, helyenként politikailag és szakmailag egyaránt túlfűtött hangulatú munka volt a maga idejében.²³²

Amikor az egész államszervezet és működés átalakul, akkor - bármilyen fontosak is a helyi önkormányzatok - a hangsúlyok bizony másfelé tolódhatnak. Mégis éppen az elmúlt több mint két évtized helyi önkormányzati rendszert érintő sokszínű vitái és tapasztalásai alapján az elmélettől és gyakorlattól nagyobb aktivitás lett volna elvárható, mint ami a koncepció megjelenésekor, majd a törvényjavaslat benyújtásakor megnyilvánult.

Az elmaradt vitákból pedig akár azt a következtetést is le lehetne vonni, hogy az új jogi szabályozás - benne *a kétség kívül megváltozott autonómia-felfogással* - széleskörű társadalmi támogatottságot élvez. De lehetségesek más okok is, melyek közül a témakör tudományos igényű vizsgálatánál azt célszerű előtérbe helyezni, hogy vajon nem-e arról van szó, hogy a pénzügyi-gazdasági világválság következményeit felszámolni akaró és a jövő fejlődési útjait kereső államoknak általában is át kell értékelniük az állam és annak cselekvését megvalósító közigazgatás minden elemét?

A neoliberais államfelfogást a közigazgatásban érvényesítő „új közmenedzsment” irányvonal legyengítette a közigazgatást és alkalmatlanná, eszköztelenné tette az új kihívásokra adandó adekvát cselekvésre. Ellenreakcióként a világ fejlett országaiban mindenütt keresik az új típusú állam paradigmáit²³³ és az azt megvalósító új közigazgatást.²³⁴

Európai Unió tagországgként nyilván mi is ezt tesszük helyenként tudatosan, más-
kor inkább a helyzet adta körülményekhez rögtönözve a megoldásokat.

Ez utóbbi nagyobb mértékű jelenlétét sejteti az a tény, hogy az egész közigazgatás reformjának irányt szabó közigazgatás-fejlesztési programunk²³⁵ a helyi önkormányzati rendszerrel – ami pedig mégis a közigazgatási intézményrendszer egy meghatározó eleme-szinte nem is foglalkozik. Ebből arra lehet utalni, hogy prioritása a Kormány irányítása alatt álló közigazgatási alrendszereknek van és ezek átalakításának függvénye a helyi önkormányzati rendszer.

A helyi önkormányzati autonómia-felfogás változása mögött álláspontunk szerint ma még inkább ez húzódik meg, mintsem valami általános (köz) politikai támadás a helyi önkormányzatiság eszméje és értékrendszere ellen. Az egymással összefüg-

²³² Lásd erre; VEREBÉLYI Imre, *Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció*. Magyar Közigazgatás, 2000/9-10.

²³³ G. FODOR Gábor - STUMPF István, *Neoweberi állam és jó kormányzás*, Nemzeti Érdek, 2008/3, 18.

²³⁴ BALÁZS István, *Globális problémák és nemzeti szabályozás, a szabályozási stratégiák kihívásai*, Magyar Közigazgatás, Új folyam 2011/2, 59-65.

²³⁵ *Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program* (MP 11.0) Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2011. június 10.

gő dolgok kellő átgondolása nélkül viszont a vélelmezett állapot könnyen átfordulhat ez utóbbiba, ezért erre gondot kellene fordítani az összes érintettnek.

Persze a még csak kisebb részben hatályba lépett új törvényeink gyakorlati végrehajtása változtathatja a fenti víziót, mivel közismerten lehet jó törvényeket rosszul végrehajtani és rosszakat jól, de jogállamban azért a jó törvények, jó végrehajtása a kívánatos. Kérdés továbbá az, hogy a változások mennyiben követnek valamilyen általánosítható nemzetközi tendenciákat, vagy mennyiben jelentenek inkább hazai válaszokat sajátos problémáinkra?

7. Új tendenciák az Európai Unió tagországai helyi önkormányzati rendszereiben

A hazai önkormányzati rendszerfejlődésünk sajátosságaink áttekintését követően célszerű azokat összevetni a nagy Európai tendenciákkal. Persze ehhez mindenképp azt kell tisztázni, hogy a közigazgatás folytonos változása a helyi önkormányzati rendszer vonatkozásában vajon eléri-e azt a minőséget és mennyiséget, ami alapján már általános érvényű tendenciákról beszélhetünk?

A válaszhoz a megelőző pontban vázolt megváltozott állam-és közigazgatás felfogásból kell kiindulnunk, de a neoliberális irányzatot felváltó neo-weberi, vagy más irányzatok még nem igazán kristályosodtak ki.²³⁶

Az egyes államok közigazgatásainak problémái ugyan nagy mértékben hasonlítanak egymásra, de azokra sok esetben - sajátos körülményeik függvényében - eltérő megoldásokkal, differenciált válaszokat adnak.

A közelmúltban készült nemzetközi – ezen belül Európai- összehasonlító önkormányzati tanulmányok az előzőekben felvetett kérdésekre általában tematizált válaszokat próbálnak adni. Ez azt jelenti, hogy a helyi önkormányzatokat érő változásokat nem a nehezen megragadható globális összehasonlításban vetik össze, hanem egy sajátos tipológiát alkalmazva.²³⁷

Ennek megfelelően a tárgykörben megjelent egyik legújabb publikáció²³⁸ **a helyi önkormányzatok területi kereteinek változásait (önazonosság és funkcionalitás),**

²³⁶ KÜHLMANN, Sabine - FEDELE, Paolo, *New Public Management in continental Europe, local government modernization in Germany, France and Italy in a comparative perspective*, 2010, 49. WOLLMANN, Helmut - MARCOU, Gérard, *Service provision in France, Italy, Germany and Great Britain. Between State, local government and market*, Londres, Edward Elgar, 2010.

²³⁷ Igy pl. Wollmann, Helmut, *Comparing local government reforms in England, Sweden, France and Germany, between continuity and change, divergence and convergence*, Wüstenrott-Stiftung, 2008.

²³⁸ Lásd *La réforme des collectivités territoriales*. Revue Française d'Administration Publique 2012 N° 141 Numeo publié sous la responsabilité de Gerard Marcou.

a helyi önkormányzatok és a központi állami szervek közti kapcsolatokat (autonómia és integráció), továbbá a helyi intézményrendszer változásait (helyi demokrácia és a menedzsment összefüggései) veti össze.

7.1. A helyi önkormányzatok területi kereteinek változásainak vizsgálata

Ennek kiinduló pontja az, hogy a közigazgatási szervezetrendszer a lakosság földrajzi elhelyezkedését különböző módon követheti, így a lakosság elhelyezkedésének logikája mentén, egy adott földrajzi terület feletti ellenőrzés logikáját követve, vagy a lakossági közszolgáltatások megszervezésének logikája (funkcionalitás) mentén. Ezek közül a lakosság elhelyezkedése köthető leginkább a helyi önkormányzatisághoz, azaz ez jelenti a helyi önkormányzati önazonosságot. Az országonként eltérő és több kritériumot (pl. származás, nyelv, tradíciók stb.) számba vevő meghatározás eredményeként alakulnak ki azok az alapegységek, melyek kereti közt kerülhet sor a helyi önkormányzathoz való jog gyakorlására politikai értelemben.

A funkcionális érvényesülése ezeket a hagyományos kereteket írja felül és erre láthatunk példákat Európában az elmúlt évtizedekben. A települési szintet érintően ennek megjelenési formája főként a településegysítés, valamint a társulási rendszer kiterjesztése, ami maga után vonta a középszintű önkormányzatok változásait is. A regionalizáció esetenként ennek következményeként megjelenő irány volt, de nem mindenütt! Végül e körben megjelenő sajátos probléma a nagyvárosi agglomerációk igazgatási rendszerének változása.

Mindhárom funkcionális irányába ható jelenség legfőbb kihívása az önkormányzati önazonosságot megvalósító politikai-képviselői intézményrendszerrel való harmonizáció.

Napjaink területi reformjai körében mindegyik megoldással találkozhatunk, de az északi országokra jellemző a települési önkormányzatok összevonása annak érdekében, hogy a lakosság elöregedése következtében támasztott kihívásoknak ésszerűbben meg tudjanak felelni. Így pl. Dániában 2007-ben 99-re csökkent a települési önkormányzatok száma, míg a 14 megye megszüntetésre került és helyettük 5 funkcionális (az egészségügyi ellátásszervezésre specializált) régió jött létre. Finnországban 2009-től csökkent a települési önkormányzatok száma 416-ról 337-re, Lettországon 2008-ban 524-ről 118-ra, de a gazdasági válság hatására 2010-ben Görögországban is 1034-ről 370-re csökkentették az önálló települési önkormányzatok számát és megszüntették a megyéket. Ezzel szemben más országokban (pl. Franciaország, Olaszország, Spanyolország stb.) kevésbé volt sikeres a fúziós politika és inkább a társulási rendszer kiterjesztését választották.

A települési szintet érintő változások kihatnak a középszintre is, így a már említett példákon túl tervben van a tartományok megszüntetése pl. Olaszországban, a regionális és megyei önkormányzatok képviselőinek egységesítése a területi kép-

viselő intézményesítésével, vagy éppen a korábbi területek felváltása újjal pl. Katalóniában a Veguerias.

Bár a régió kifejezés alatt esetenként eltérő fogalmat értenek, de a „regionalizációnak” nevezett és a 90-es évekre jellemző tendencia mára már nem jellemző, vagy több esetben az a területi államigazgatásra korlátozódik. Ezzel szemben erősödő probléma a nagyvárosi agglomerációk igazgatásának megoldása. Az erre irányuló reformtervek (pl. Barcelona, Valencia Spanyolországban, a „communautés urbaines” Belgiumban, a „plusregio” Hollandiában, a „città metropolitane Roma” Olaszországban a „regionalverband” Frankfurtban stb. a példák erre.

Az eltérő megoldások közös jellemzője az, hogy az általános megoldásoktól eltérő olyan intézmények jönnek létre, melyekben a székhely központi település szerepe a meghatározó, ugyanakkor a sajátos felügyeleti és finanszírozási szabályok a központi állami szerveknek erős jogosítványokat biztosítanak.

7.2. A helyi önkormányzatok és a központi állami szervek közti kapcsolatok

Ebben a körben a fő kérdés az önkormányzati autonómia és integrációra való központi törekvés viszonya. Ezt a viszonyrendszert a helyi önkormányzatok által ellátott feladat-és hatáskörök alakulásán, a törvényességi felügyelet eszközrendszerén és a finanszírozási rendszeren keresztül vizsgálhatjuk.

Az integrációra való törekvés pedig a helyi önkormányzatok által ellátott közszolgáltatások ésszerű és hatékony, költségtakarékos ellátási rendszerének kialakítását szolgálja, ami a megelőzőekben már említett funkcionalitást helyezi előtérbe.

A helyi önkormányzatok feladat-és hatáskörének lényegi köre történelmileg alakult ki a tradicionális demokráciákban, de korántsem megváltoztathatatlanok. Ez nem új jelenség és nem véletlen az, hogy az alkotmányos szabályozások - az e tekintetben mértékadó Európában - még az alapvető feladat-és hatásköröket sem sorolják fel, hanem egyszerű törvényi szintre utalják.

Az 1980-as évekre jellemző decentralizáció és devolúció kétség kívül azt jelentette, hogy egyre több korábban központi állami feladat- és hatáskör vált saját helyi közügyé az ellátásukhoz biztosított eszközökkel együtt. Napjaink folyamatai viszont már nem feltétlenül ezt a pozitív kicsengést jelentik, hanem sok esetben a gazdasági válság által kikényszerített állami tehercsökkentés egyik eszköze. A feladat átkerül a helyi önkormányzatokhoz, de az ellátásukhoz szükséges anyagi eszközök nem, vagy csak részben utalva a helyi önkormányzatok saját bevételi lehetőségeire.

A másik ilyen eszköz a korábbi helyi önkormányzati feladatok visszaállamosítása persze a hozzájuk járó eszközökkel, finanszírozással együtt. Ebben az esetben megtakarítási lehetőség abban van, hogy az adott közszolgáltatás megszervezésénél nem jelent kötöttséget a helyi önkormányzatok érdekköre, és intézményrendszere.

A funkcionalitás egyetlen, vagy fő szempontként érvényesülhet, helyi demokratikus kontroll nélkül, persze a helyi lakosság érdekében!

Napjainkban meghatározó tendencia inkább ez utóbbi, ami kiváltja ugyan a helyi önkormányzatok intézményes ellenkezését, de kevésbé a helyi lakosságét. A központi állami és a helyi önkormányzatok közti feladatmozgást sok tényező határozza meg, így különösen a helyi önkormányzati autonómia értelmezése. E tekintetben a skála igen széles, mely egyik végpontján a politikai autonómia a nemzeti szuverenitás gyakorlásának és megosztásának részeként kezeli azt, míg a másik végponton igazgatási technikát jelent inkább a helyi közügyek önálló intézése terén. A kérdést még tovább színesíti az, hogy a helyi önkormányzati rendszer egységes nemzetállamban, vagy szövetségi államban működik.

Ez utóbbi tény a központi-helyi feladatmegosztást alapvetően befolyásoló tényező. Mindez nem változtat azon a már említett tényen, hogy a feladatmegosztás (itt Európában) nem alkotmányos tárgykör, hanem központi, vagy tartományi-regionális törvényhozási tárgykör. ***Az állami szerepkör változásai pedig ezeket viszonylag nagy szabadsággal mozgatja.*** A feladatmegosztáshoz szorosan kapcsolódik a finanszírozás rendszer. A helyi költségvetésnek hagyományosan öt nagy forrása van; saját helyi adójellegű bevételek, különböző jogcímen adott központi költségvetési támogatások, megosztott adók, az önkormányzati vagyon hasznosításából eredő bevételek és a hitel.

A két alapvető finanszírozási rendszer aszerint különíthető el egymástól, hogy a kölcsönön kívüli bevételi források aránya hogyan alakul. Ebből a szempontból a választóvonal ott húzódik, hogy ha a helyi adóbevételek a 40%-on felüliek és az egyéb saját bevételekkel együtt meghaladják a központi költségvetési támogatások és a megosztott adók együttes arányát. Az Európai országok közül, csak a kisebbséget alkotó nyolc ország tartozik ide.

A bevételi forrásokat illető Európai tendenciák közül kiemelhető az, hogy növekvőben van a megosztott bevételek aránya, ami a helyi önkormányzati kiadások központi állami ellenőrzés lehetőségét növeli és általában intézményesített politikai alku tárgya. A központi állami beavatkozás növekedése a helyi önkormányzatok globális kiadását érintően ott is jellemző, ahol a helyi saját bevételek aránya a nagyobb. ***Általános tendenciává vált a saját helyi bevételek csökkenése és a központi költségvetési támogatások mérséklése, amit rendszerint szervezeti és működési (ideértve a feladat-és hatásköri átrendezést) reformok kísérnek.***²³⁹

Az említett tendencia érvényesülését kétség kívül elősegíti az a már említett tény, hogy a központi és helyi önkormányzati feladatmegosztásnak nincsenek alkotmányos garanciái és - az Egyesült Királyság kivételével - a Charta alapján törvényben

²³⁹ Bővebben lásd De Mello, Luiz, *Local government finance, the challenges of the 21st century. Second Global Report on Decentralisation and Democracy*, Edward Elgar, Barcelona, 2010.

rögzített általános klauzulát alkalmaznak. Az Egyesült Királyságban is változott a helyzet a 2011-es Localism Act nyomán, bizonyos elmozdulás történt, ami látszólag sérti azt az elvet, hogy a helyi önkormányzatok csak a törvényben meghatározott feladatkörökben járhatnak el (*ultra vires*).

A szabályozás azonban ennél bonyolultabb, mert egyrészt helyi népszavazás szükséges új feladatok felvállalásához, másrészt annak feltételeit - gazdaságossági, hatékonysági, minőségi sztemderdek alapján - törvény határozza meg és csak olyan területre terjedhet ki, melyet az egyének és szervezeteik a közérdek figyelembevételével nem tudnak ellátni. Ez utóbbiak viszont kezdeményezhetik a helyi önkormányzati feladatok ellátásának átvételét.

Az új szabályozás szándékai itt is egyértelműen a közkiadások csökkentését célozzák, csak más - főként az NPM által inspirált módszerek – módszerek alkalmazásával. *A generális klauzulát alkalmazó országokban tendencia a helyi önkormányzati feladat-és hatáskörök csökkentése, vagy recentralizációja a hozzájuk járó támogatások, bevételek szűkítésével, megszüntetésével együtt. A tendencia fékezése érdekében kísérletek arra vannak, hogy egy bizonyos hatásköri minimum rögzítésre kerüljön. Ezek a jellemzők a települési szintre vonatkoznak és árnyalja őket a lakosság és teljesítőképességnek megfelelő differenciált hatáskör telepítés.*

A középszintű önkormányzatok esetében pedig egy egészen más tendencia érvényesül, nevezetesen az általános klauzula alkalmazása helyett a specializáció (Pl. Dánia, Hollandia, Svédország, a német járások stb.) olyan részterületekre korlátozott hatáskörökkel, mint a területfejlesztés és rendezés, környezetvédelem, energiaellátás, egészségügy stb.

7.3. A helyi intézményrendszer változásai a helyi demokrácia és a menedzsment összefüggései mentén

A helyi önkormányzati intézményrendszert érintő reformok tendenciái *a helyi önkormányzatok politikai vezetésének és felelősségének megerősítése, a lakossági részvétel megerősítése a helyi önkormányzatok működésében és a működés hatékonyságának növelése.*

A helyi önkormányzatok politikai vezetésének megerősítése és a felelősség növelése két dimenziót foglal magában. Egyrészt a polgármesteri tisztség keletkezésének módját (közvetlen választás, testületi választás, vagy kinevezés), másfelől a politikai vezetés és a végrehajtó funkciót ellátó szerv, vagy személy viszonya.

Az első dimenzióban a cél a közvetlen választás által nagyobb politikai legitimitáció biztosítása és ezzel egyértelműbb politikai felelősség érvényesítése. A politikai vezetés és a végrehajtó funkciót ellátó intézmény (pl. Végrehajtó Bizottság, Tanácsnokok Testülete, stb), vagy személy (pl. jegyző, településigazgató, községi

titkár stb.) közti viszony alapvető kérdése a politikai és szakmai, valamint törvényességi követelmények biztosítása a döntéshozatali eljárásban és a működésben. A dezintegrált mechanizmusok felszámolására irányuló reformok célja, egyszerűsíteni és gyorsítani a döntéshozatalt a hatékonyság érdekében egyértelműbb felelősségi viszonyok mentén.

Ezen a téren a tendencia a politikai szempontok és befolyás növekedése, a polgármesteri tisztség erősödése. A lakossági részvétel erősítésének szándéka a helyi önkormányzati munkába abból ered, hogy a hagyományos részvételi formák a gyors technikai fejlődés és az urbanizáció hatására visszaszorultak.

A részvétel növelésére irányuló eszközök közül kiemelhető a közvetlen demokrácia érvényesülését szolgáló helyi népszavazás és kezdeményezés intézményének fokozatos térnyerése. A másik ilyen tendencia a helyi önkormányzatokon belül működő új, döntési jogkörrel rendelkező intézmények, mintegy részönkormányzatok létrehozása. A harmadik ilyen eszköz az egyes speciális döntéshozatali eljárásokhoz jogszabállyal előírt kötelező konzultációk köre (pl. környezetvédelem stb.).

A helyi demokrácia és a menedzsment összefüggései problémakörén belül külön vizsgálendő az ellenőrzés kérdésköre. Az Új Közmenedzsment (NPM) által favorizált üzleti módszerek közigazgatási alkalmazásának egyik következményeként a közszolgáltatások ellátásának jelentős része kiszereződésre került a versenyszférába és ezzel megszűnt a közvetlen ráhatás és ellenőrzés lehetősége, miközben a felelőség a helyi önkormányzatoknál maradt.

Az Unió által is támogatott liberális gazdaságpolitikát megvalósító különböző név alatt futó programok (PPP, compulsory competitive tendering, private finance initiative stb.) azonban nem hozták meg a várt eredményt sem a hatékonyság, sem a költségcsökkentés és még kevésbé a szolgáltatások minősége terén, így - az Egyesült Királyság kivételével - alkalmazásuk erősen visszaesett, sőt ***megfordult a tendencia és a helyi önkormányzatok visszaveszik a szolgáltatások ellátását. Azokon a területeken pedig, ahol marad a versenyszféra részvétele, az ellenőrzési rendszer válik olyanná, mint ha az adott szolgáltatást közszervezet látná el.***

A tendenciák tematizált és vázlatos áttekintését követően térhetünk vissza a fejezet elején felvetett kérdésekre, így arra hogy az Európai országok helyi önkormányzati rendszereinek változásai mennyiségileg és minőségileg elérik – e a reformok szintjét és mutatnak-e általánosítható tendenciákat?

A forrásként felhasznált alapmunka szerzője,²⁴⁰ - az Európai Helyi Önkormányzati Kutatócsoport (GRALE) vezetője - szerint, bár heterogén jelenségeknek lehetünk tanúi az egyes országokban, de a változások reform értékűek és belőlük meghatározó uralkodó tendenciák.

²⁴⁰ MARCOU, Gerard, Analyse comparative des réformes des collectivités territoriales en Europe, In: La réforme des collectivités territoriales. Revue Française d'Administration Publique 2012 N° 141.

Mindenekelőtt a problémák közösek és jól beazonosíthatók így; hogyan racionalizálható a helyi önkormányzatok területi beosztása a megváltozott feladatokhoz, hogyan kezelhető az urbanizáció és ennek ellentéte, az elnéptelenedő területek igazgatása, hogyan oszthatók újra a feladatok a központi állam és a különböző szinten működő helyi önkormányzatok közt, hogyan növelhető az igazgatás hatékonysága anélkül, hogy a tradicionális önkormányzati intézményrendszer demokratikus működése veszélyeztetve lenne és a helyi hatalom gyakorlása eltávolodna a helyi polgároktól?

A megoldásra adható válaszok jóllehet országoként eltérnek, de mindenütt reformokat kényszerítenek ki, melyek alapjai azonosak. A feladat és hatásköri decentralizációnak nem csupán a források szűkülése szab határt, hanem a nagy közszolgáltatások hatékony ellátásának optimális technikai üzemmérete, az ellátási körzetek és az igazgatási struktúra gyakran nem esik egybe. Az ésszerű menedzsmenthez szükséges koordinációs és kooperációs szükségletek lassan fontosabbá válnak a helyi autonómiánál.

Ráadásul a helyi önkormányzati finanszírozásban folyamatosan csökken a saját bevételek aránya, amit a helyi képviselők - mint kivetésükben politikailag veszélyes tevékenységet-sok helyen nem is bánnak, minthogy a helyi polgárok sem mindenütt törekednek részvételük fokozására a helyi önkormányzatok munkájában.

Ezért vetik fel mind többen azt a kérdést, hogy a helyi önkormányzati demokráciát nem váltja-e fel a szolgáltatások demokráciája?²⁴¹ Ugyanakkor látni kell azt is, hogy az ilyen fajta kérdésfeltevések még mindig az NPM késői hatásának tudhatók be és leegyszerűsítik a problémát. Ez annál is inkább így van, mert az 1980-as évek nagy helyi önkormányzati decentralizációs reformjainak visszafogása céljából már történtek hasonló kísérletek a közvetett közigazgatás körébe tartozó ún. szakszolgálati decentralizációval.²⁴²

Az autonóm közigazgatási szervek, illetve a köztisztviselők által ellátott közfeladatok esetében azonban hamar kimutathatóvá vált a demokrácia-deficit, ami napjainkban is a legnagyobb veszélyt jelenti. ***Míndezekre tekintettel inkább követhető út az állami és benne a helyi önkormányzati feladatellátás új módjainak keresése, melynek irányai a közszféra szerepvállalásának visszanyerése a szakszerűség, jogszerűség, hatékonyság és demokratikus részvétel szempontjainak harmonizációjával.***

Ez a folyamat már elkezdődött, bár kétség kívül az elején tartunk. A megelőző pontokban tárgyalt hazai reformjaink is ebbe a sorba tartoznak azokkal a veszélyekkel és kétségekkel együtt, melyek felvetésre kerültek.

²⁴¹ AMNÁ, Erik – MONTIN, Stig, *Towards a new concept of local self-government*, Bergen, Fagbokvorlaget, 2000.

²⁴² Lásd BALÁZS István, Az „autonóm struktúrák” szerepe a közigazgatás továbbfejlesztésében. Állam és Igazgatás, 1989/5.

A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítását nem hátráltatta nagy politikai, vagy érdekképviseleti ellenállás, de adós maradt a helyi önkormányzati autonómia védelmével a tudomány is.²⁴³

A 2014.évi országgyűlési és helyi önkormányzati választások eredményei pedig alátámasztani látszanak azt, hogy a kétség kívül megvalósult centralizáció sem távolította el a választókat a kormánypártoktól.

Mindez még élesebben veti fel azt az alapkérdést, hogy a helyi önkormányzati közigazgatás megújulási kényszer előtt áll, mely folyamatban az autonómia nem lehet önmagában való érték, de annak felszámolása sem fogadható el a hatékonyságra és az ésszerűségre, valamint a költségtakarékosságra való hivatkozással.

Az új tendenciák e két szempont optimális harmonizációjának keresését jelentik.

AJÁNLOTT IRODALOM

- BALÁZS István; Ismertető Gérard Marcou: „Új tendenciák a helyi önkormányzatiság fejlődésében Európában” c.előadásáról. Új Magyar Közigazgatás, 2013 február, 6. évfolyam 2. szám,49-52.szám,
- HORVÁTH M Tamás; Átváltozás (Az önkormány kétharmados törvényi szabályozása 2010-2014) Új Magyar Közigazgatás, 2014. Március,7. évfolyam 1. szám, 30-34. old.
- KILÉNYI Géza (szerk.), *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Complex, Budapest, 2008.
- *Kistérségek kézikönyve*. Magyar Közigazgatási Intézet –IDEA, Budapest, 2004.
- LADIK Gusztáv, *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai*. Attila-nyomda Részvénytársaság, Budapest, 1941.
- LŐRINCZ Lajos, *A közigazgatás alapintézményei*. Hvg-Orac, Budapest, 2005.
- LŐRINCZ Lajos (szerk.), *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatás*. Unio, Budapest, 2006.

²⁴³ E kérdéskörrel foglalkozik az Új Magyar Közigazgatás, „Fókuszban, Helyi önkormányzatok c. tematikus száma, 2014.Március,7. évfolyam 1. száma.

- LŐRINCZ - PÁLNÉ KOVÁCS – IVANCSICS – BORBÉLY – KELEMEN – VIGVÁRI – GYÖRGY, *Az önkormányzati rendszer megújítása*. MTA Jogtudományi Intézete Közlemények; 23. MTA Jogtudományi Intézet, Budapest 2009. 48.
- MAGYARY Zoltán, *Magyar közigazgatás*. Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona, *Helyi kormányzás Magyarországon*. Közigazgatási Szemle, 2008/2.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (szerk.), *Regionális reformok Európában*. IDEA-TÖÖSZ Timp Kft, Budapest, 2005.
- Új Magyar Közigazgatás, „Fókuszban, Helyi önkormányzatok tematikus szám, 2014.Március,7. évfolyam 1.
- VEREBÉLYI Imre (szerk.), *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999.
- VEREBÉLYI Imre,
 - *Összefoglaló a közigazgatási reformfolyamat első szakaszáról és a további tennivalókról*. Magyar Közigazgatás, 1998/6-7.
 - *Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció*. Magyar Közigazgatás, 2000/9-10.
 - *Válságban a magyar középszintű közigazgatás-hogyan tovább?* In. *Jobb közigazgatás*. Századvég, Budapest, 2009, 96-122.
- *Vitaanyag a helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének irányairól*. Közigazgatási Szemle, 2007/1, 99-116.