

DEBRECENI EGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
KÖZIGAZGATÁSI JOGI TANSZÉK



ÁRVA ZSUZSANNA – BALÁZS ISTVÁN – BARTA ATTILA –
ZÁKÁNY JUDIT

HELYI ÖNKORMÁNYZATI KÖZIGAZGATÁS

DEBRECEN
2024

**A DEBRECENI EGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KARÁNAK KIADVÁNYA**

FELELŐS KIADÓ

SZIKORA VERONIKA, DÉKÁN

DEBRECENI EGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR

Szerkesztette

BALÁZS ISTVÁN

Szakmai lektor

NAGY MARIANNA

Technikai szerkesztő

ZÁKÁNY JUDIT

Nyelvi lektor

HEGEDŰS ESZTER

OLÁH ANTÓNIA

Kézirat lezárva:

2024. január 15.

ISBN 978-963-490-562-2

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

© A szerzők, 2024.

A KÖNYV SZERZŐI

ÁRVA ZSUZSANNA	II. fejezet, IV., VII., X. és XIII. fejezetek
BALÁZS ISTVÁN	Bevezetés, III., XI-XII. és XIV. fejezetek
BARTA ATTILA	I. fejezet, VIII. és IX. fejezetek
ZÁKÁNY JUDIT	V-VI. fejezetek

Tartalomjegyzék

I. FEJEZET	11
A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS ALAPKÉRDÉSEI A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK EURÓPAI CHARTÁJÁBAN	11
1. BEVEZETÉS. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK EURÓPAI CHARTÁJÁRÓL ÉS AZ EURÓPA TANÁCSRÓL ÁLTALÁNOSÁGBAN	11
2. A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS FOGALMA ÉS TERJEDELME, A HELYI ÖNKORMÁNYZAT HATÁRAINAK VÉDELME	13
2.1. <i>A helyi önkormányzás fogalma</i>	13
2.2. <i>A helyi önkormányzás terjedelme</i>	14
2.3. <i>Az önkormányzati határok védelme</i>	15
3. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK IGAZGATÁSI SZERVEZETE, VALAMINT A HELYI FELADATOK GYAKORLÁSÁNAK FELTÉTELEI A CHARTA SZERINT.....	15
3.1. <i>Az igazgatási szervezet</i>	15
3.2. <i>A helyi feladatok gyakorlásának feltételei</i>	16
4. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TEVÉKENYSÉGÉNEK ÁLLAMIGAZGATÁSI FELÜGYELETE.	17
5. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK PÉNZÜGYI FORRÁSAI	18
6. AZ EGYESÜLÉSI JOG ÉS A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS JOGI VÉDELME	20
6.1. <i>Az egyesülési jog szabályai a Chartában</i>	20
6.2. <i>A jogi védelem (jogorvoslat) szabályai</i>	21
7. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK EURÓPAI CHARTÁJÁNAK KIEGÉSZÍTŐ JEGYZŐKÖNYVE.	22
II. FEJEZET	24
A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS ALKOTMÁNYOS KERETEI, SZERVEZETI RENDSZERE, AZ ÖNKORMÁNYZATOK TÍPUSAI MAGYARORSZÁGON	24
1. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK HELYE AZ ALAPTÖRVÉNYBEN.....	24
2. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK HATALOMMEGOSZTÁSBAN ELFOGLALT HELYZETE	25
3. A HELYI ÖNKORMÁNYZÁSHOZ VALÓ JOG	26
4. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FOGALMA.....	30
5. AZ ALAPTÖRVÉNYBEN FOGLALT FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK.....	32
5.1. <i>Rendeletet alkot</i>	32
5.2. <i>Határozatot hoz</i>	33
5.3. <i>Önállóan igazgat</i>	34
5.4. <i>Meghatározza szervezeti és működési rendjét</i>	34
5.5. <i>Gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat</i>	34
5.6. <i>Meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik</i>	35
5.7. <i>E célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat</i>	35
5.8. <i>Dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről</i>	36

5.9. Önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetéseket és elismerő címeket alapíthat	37
5.10. A feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat.....	37
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	37
5.12. Törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol	38
6. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TÍPUSAI	38
7. TERÜLETSZERVEZÉSI JOGKÖRÖK.....	39
7.1. A jogi szabályozás alapjai	39
7.2. Új község alakítása, településegysítés megszüntetése.....	42
7.3. Településegysítés	44
7.4. Területrész átadása, átvétele, cseréje települési önkormányzatok között	45
7.5. Városrá nyilváníttás	46
7.6. Település vármegyék közötti átsatolása.....	48
7.7. A fővárost érintő területsszervezési ügyek: Fővárosi kerület létrehozása, a kerületi határok megváltoztatása.....	49
III. FEJEZET	50
A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÁLTAL ELLÁTOTT FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK, VALAMINT GAZDÁLKODÁSÁNAK ALAPVETŐ JELLEMZŐI.....	50
1. A HELYI KÖZÜGYEK FOGALMA.....	50
2. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FELADAT- ÉS HATÁSKÖRI RENDSZERE.....	54
3. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK SAJÁT FELADAT- ÉS HATÁSKÖREI.....	56
4. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÁLTAL ELLÁTOTT ÁLLAMIGAZGATÁSI FELADATOK.....	64
5. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK VAGYONA ÉS GAZDÁLKODÁSÁNAK ALAPVETŐ JELLEMZŐI.....	69
6. ÖSSZEFOGLALÓ.....	74
IV. FEJEZET	76
A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK LÉTREJÖTTE.....	76
A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS KÖZVETLEN MÓDJA.....	76
1. A HELYI NÉPSZAVAZÁS ÉS VÁLASZTÁS JOGI SZABÁLYOZÁSÁNAK ALAPJAI	76
2. A VÁLASZTÁSOKRA VONATKOZÓ SZABÁLYOK	78
2.1. Alapfogalmak.....	79
2.2. A választójog	80
3. A HELYI ÖNKORMÁNYZATI KÉPVISELŐK ÉS POLGÁRMESTEREK VÁLASZTÁSA.....	84
3.1. A választókerületek.....	84
3.1.1. Települések	84
3.1.2. Vármegyei közgyűlés	86
3.1.3. Az ajánlás	86
3.1.4. Listaállítás:	88
3.2. Az eredmény megállapítása.....	89
3.2.1. Egyéni listás rendszer.....	89
3.2.2. A vegyes rendszer	90

3.2.3. Fővárosi közgyűlés.....	92
3.2.4. A vármegyei önkormányzatok	92
4. A VÁLASZTÁSI ELJÁRÁS SZABÁLYAI	92
4.1. A választási eljárás alapelvei	93
4.2. Az választási szervek.....	93
4.3. A választási kampány	96
4.4. A jogorvoslatok.....	96
4.4.1. A kifogás	96
4.4.2. A fellebbezés.....	98
4.4.3. A bírósági felülvizsgálat.....	99
5. A HELYI NÉPSZAVAZÁS	100
5.1. A népszavazás alapvető fajtái.....	100
5.2. Ki vehet részt a helyi népszavazásban, illetve a népi kezdeményezésben?	101
5.3. Érvényesség és eredményesség.....	101
5.4. A helyi népszavazás tárgykörei.....	102
5.5. A helyi népszavazás eljárása	104
5.5.1. A népszavazás kezdeményezése.....	104
5.5.2. A népszavazás elrendelése és kitézése	109
5.5.3. A népszavazás lebonyolítása	110
5.6. A helyi népszavazással kapcsolatos helyi jogalkotás	111
6. A KÉPVISELŐ-TESTÜLET ÜLÉSÉNEK NYILVÁNOSSÁGA.....	111
6.1. A főszabály: a nyilvánosság	111
6.2. A kivétel: a zárt ülés tartásának esetei.....	113
7. KÖZMEGHALLGATÁS.....	115
V. FEJEZET	117
A HELYI ÖNKORMÁNYZATI KÉPVISELŐ JOGÁLLÁSA ÉS A KÉPVISELŐ-TESTÜLET MŰKÖDÉSE	117
1. A KÉPVISELŐ-TESTÜLET ÉS SZERVEI.....	117
2. A HELYI ÖNKORMÁNYZATI KÉPVISELŐ JOGÁLLÁSA	120
2.1. A képviselő jogai és kötelezettségei	122
2.1.1. A képviselőket megillető jogok.....	122
2.1.2. Az önkormányzati képviselők kötelezettségei.....	125
2.2. Az összeférhetlenséggel kapcsolatos szabályok.....	127
2.2.1. Az összeférhetlenségi okok	128
2.2.2. Az összeférhetlenséggel kapcsolatos eljárásjogi szabályok.....	130
2.3. A képviselő méltatlanságával kapcsolatos szabályok.....	131
2.4. A képviselő vagyonyilatkozat-tételi kötelezettsége	132
2.5. A képviselő megbízatásának megszűnése	133
3. A KÉPVISELŐ-TESTÜLET MŰKÖDÉSE	136
3.1. A képviselő-testület működése	136
3.2.1. Az alakuló ülés	137
3.2.2. A képviselő-testület ülésének előkészítése.....	138
3.2.3. A képviselő-testületi ülés nyilvánossága	139
3.2.4. A képviselő-testületi ülés vezetése	141
3.2.5. A képviselő-testület ülését követő feladatok	145
VI. FEJEZET	147

A KÉPVISELŐ-TESTÜLET SZERVEI: A BIZOTTSÁG ÉS A RÉSZÖNKORMÁNYZAT TESTÜLETE.....	147
1. A BIZOTTSÁGI SZERVEZET KIALAKÍTÁSA, A BIZOTTSÁG TAGJAI	148
2. A BIZOTTSÁG FAJTÁI	149
3. A BIZOTTSÁG FELADAT- ÉS HATÁSKÖREI	151
4. A BIZOTTSÁG JOGÁLLÁSA	152
5. A BIZOTTSÁG MŰKÖDÉSÉRE VONATKOZÓ SZABÁLYOK	153
6. A TELEPÜLÉSRESZI ÖNKORMÁNYZAT	154
VII. FEJEZET	156
A KÉPVISELŐ-TESTÜLET SZERVEI: A POLGÁRMESTER.....	156
1. A POLGÁRMESTER JOGÁLLÁSA, A MEGBÍZATÁS KELETKEZÉSE ÉS MEGSZŰNÉSÉNEK ESETEI, A JOGVISZONY TARTALMA	156
1.1. <i>A polgármester jogállása</i>	156
1.2. <i>A megbízatás keletkezése</i>	156
1.3. <i>A jogviszony tartalma</i>	157
1.4. <i>A megbízatás megszűnésének esetei</i>	158
2. ALPOLGÁRMESTER, FŐPOLGÁRMESTER.....	163
2.1. <i>Alpolgármester</i>	163
2.2. <i>Főpolgármester</i>	164
2.3. <i>A vármegyei közgyűlés elnöke</i>	165
3. A POLGÁRMESTERI ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG	165
4. A POLGÁRMESTER FELADATA- ÉS HATÁSKÖRE	168
5. A POLGÁRMESTERT MEGILLETŐ DÍJAZÁSA	171
VIII. FEJEZET	173
A KÉPVISELŐ-TESTÜLET SZERVEI: A JEGYZŐ	173
1. A JEGYZŐI INTÉZMÉNY LEGFONTOSABB JELLEMZŐI	173
2. A JEGYZŐ JOGVISZONYÁNAK KELETKEZÉSE, LEGFONTOSABB TARTALMI ELEMEI ÉS MEGSZŰNÉSÉNEK ESETEI.....	174
2.1. <i>A megbízatás keletkezése</i>	174
2.2. <i>A jegyzői jogviszony néhány kiemelkedő tartalmi eleme (díjazás, teljesítményértékelés, felelősség)</i>	176
2.3. <i>A jegyző közszolgálati jogviszonyának megszűnése, illetve megszüntetése</i>	179
3. AZ ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG NÉHÁNY ALAPVETŐ SZABÁLYA	182
4. AZ ALJEGYZŐRE, FŐJEGYZŐRE, VALAMINT KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATAL JEGYZŐJÉRE VONATKOZÓ ELTÉRŐ SZABÁLYOK.....	185
4.1. <i>Aljegyző</i>	185
4.2. <i>Főjegyző</i>	186
4.3. <i>A közös önkormányzati hivatal jegyzője</i>	187
5. A JEGYZŐ ÖNKORMÁNYZATON BELÜLI LEGFONTOSABB JOGAI ÉS KÖTELEZETTSÉGEI, VALAMINT FELADATAI ÉS HATÁSKÖRE	188
IX. FEJEZET	192
A KÉPVISELŐ-TESTÜLET SZERVEI: A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TÁRSULÁSAI.....	192

1. AZ ÖNKORMÁNYZATOK EGYÜTTMŰKÖDÉSI FORMÁIRÓL ÁLTALÁBAN	192
2. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÁLTAL LÉTESÍTHETŐ TÁRSULÁSOK	195
2.1. A társulásokra vonatkozó hatályos joganyag felépítése	195
2.2. Az Möt. társulási szabályainak részletezése	197
2.2.1. Általános szabályok	197
2.2.2. A társulási megállapodás jellemzői	198
2.2.3. Szervezetre és működésre vonatkozó rendelkezések	201
2.2.4. A közös önkormányzati hivatal intézménye	204
2.2.4. A társult képviselő-testület intézménye	206
X. FEJEZET	209
A HELYI ÖNKORMÁNYZATI DÖNTÉSHOZATAL	209
1. AZ ÖNKORMÁNYZATI DÖNTÉSHOZATAL (RENDELET- ÉS HATÁROZAT-ALKOTÁS) FOLYAMATA, ANYAGI ÉS ELJÁRÁSJOGI SZABÁLYAI	209
1.1. A rendelet tárgyköre	209
1.2. A rendeletalkotás folyamata	210
1.3. A rendeletalkotás elmulasztásának következményei	213
2. A SZERVEZETI ÉS MŰKÖDÉSI SZABÁLYZAT JOGFORRÁSI JELLEGE, JELENTŐSÉGE, TARTALMA, MEGALKOTÁSÁNAK SAJÁTOS SZABÁLYAI	213
2.1. Jogforrási jellege és jelentősége	214
2.2. Az SMSz megalkotásának sajátos szabályai	215
2.3. Az SzMSz tartalma	216
3. A HATÁROZATALKOTÁS	219
4. AZ ÖNKORMÁNYZATI DÖNTÉSEK ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI, ILLETVE BÍRÓSÁGI FELÜLVIZSGÁLATA	220
4.1. Az Alkotmánybíróság eljárása	220
4.2. A bíróságok (Kúria) eljárása	222
XI. FEJEZET	223
A FŐVÁROSI ÉS VÁRMEGYEI ÖNKORMÁNYZAT	223
1. A FŐVÁROSI ÖNKORMÁNYZAT SAJÁTOS VONÁSAI	223
2. A HELYI ÖNKORMÁNYZATI FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖKNEK A FŐVÁROSI ÉS A KERÜLETI ÖNKORMÁNYZATOK KÖZTI MEGOSZTÁSA	225
3. A FŐVÁROS ÉS A KERÜLETEK GAZDÁLKODÁSÁNAK ÉS MŰKÖDÉSÉNEK EGYES KÉRDÉSEI	229
3.1. A gazdálkodási rendszer	230
3.2. A rendeletalkotás	230
3.3. Fővárosi kerület létrehozása, a kerületi határok megváltoztatása	231
4. A VÁRMEGYEI ÖNKORMÁNYZATOK SZABÁLYOZÁSA, ÁLTALÁNOS JELLEMZŐI	232
5. A VÁRMEGYEI ÖNKORMÁNYZATOK FELADATA ÉS HATÁSKÖRE	233
6. A VÁRMEGYEI ÖNKORMÁNYZAT MŰKÖDÉSÉNEK ALAPVETŐ SZABÁLYAI	237
7. A VÁRMEGYEI ÖNKORMÁNYZAT SZERVEZETE	237
7.1. A vármegyei közgyűlés	238
7.2. Elnök, alelnök	239
7.3. Bizottságok	239
7.4. A vármegyei önkormányzat hivatala	239

XII. FEJEZET	241
A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A KÖZPONTI ÁLLAMI SZERVEK KAPCSOLATA	241
1. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK HELYE AZ ÁLLAMI SZERVEK ÉS A KÖZIGAZGATÁS RENDSZERÉBEN.....	241
1.1. <i>A helyi önkormányzatok helye az állami szervek és funkciók rendszerében.</i>	241
1.2. <i>A helyi önkormányzatok helye a közigazgatási rendszerben</i>	242
2. A KÖZPONTI ÁLLAMI SZERVEKNEK A HELYI ÖNKORMÁNYZATOKKAL KAPCSOLATOS HATÁSKÖREI.....	245
2.1. <i>Az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok kapcsolata</i>	245
2.2. <i>A köztársasági elnök és a helyi önkormányzatok</i>	247
2.3. <i>A Kormány, a miniszterek és a helyi önkormányzatok</i>	249
2.3.1. <i>A helyi önkormányzatokért felelős miniszter:</i>	250
2.3.2. <i>A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter:</i>	251
2.3.3. <i>A többi kormánynak az ágazati felelősségkörében a következő jogosítványai vannak:</i>	251
3. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELETE.....	252
3.1. <i>Alapvetés</i>	252
4. A „FELTERJESZTÉSI JOG” ÉS A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÉRDEKVÉDELME.....	254
4.1. <i>A „felterjesztési jog”</i>	254
4.2. <i>A helyi önkormányzatok érdekképviselete</i>	255
XIII. FEJEZET	258
A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELETE	258
1. ALAPVETÉS.....	258
2. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FELETTI TÖRVÉNYESSÉGI KONTROLL TÖRTÉNETE.....	260
2.1. <i>A törvényességi kontroll keretei</i>	260
2.2. <i>A felügyelet eszköztára</i>	261
2.3. <i>Az ellenőrzés eszköztára</i>	263
3. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELETÉNEK JOGI SZABÁLYOZÁSA.....	264
3.1. <i>A törvényességi felügyelet főbb eszközei</i>	265
3.2. <i>A törvényességi felügyeleti eljárás</i>	266
3.3. <i>A törvényességi felügyelet tapasztalatai</i>	272
XIV. FEJEZET	277
A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK SZABÁLYOZÁSÁNAK JELLEMZŐ TENDENCIÁI MAGYARORSZÁGON ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ TAGORSZÁGAIBAN.	277
1. A MAGYAR HELYI ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER ÁTALAKÍTÁSA.....	278
2. A 2011. ÉVI CLXXXIX. TÖRVÉNY MAGYARORSZÁG HELYI ÖNKORMÁNYZATAIRÓL.....	281
3. ÚJ TENDENCIÁK AZ EURÓPAI UNIÓ TAGORSZÁGAI HELYI ÖNKORMÁNYZATI RENDSZEREIBEN.....	285
3.1. <i>A helyi önkormányzatok területi kereteinek változásainak vizsgálata</i>	286
3.2. <i>A helyi önkormányzatok és a központi állami szervek közti kapcsolatok</i>	288

<i>3.3. A helyi intézményrendszer változásai a helyi demokrácia és a menedzsment összefüggései mentén.....</i>	<i>290</i>
FELHASZNÁLT FORRÁSOK	297

I. FEJEZET

A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS ALAPKÉRDÉSEI A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK EURÓPAI CHARTÁJÁBAN

1. Bevezetés. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról és az Európa Tanácsról általánosságban

A helyi önkormányzatokkal, a helyi önkormányzatiság értékeinek megőrzésével, valamint azok továbbfejlesztésével több nemzetközi szervezet is foglalkozik. Az érintett szervezetek közül azonban kiemelkedik az 1949. május 5-én létrehozott *Európa Tanács* (*Council of Europe, Conseil de L'Europe*), továbbiakban ET.¹ Az ET önálló nemzetközi szervezet, nem az Európai Unióhoz kötődik, nem tévesztendő össze sem az Európai Unió Tanácsával, sem pedig az ún. Európai Tanáccsal. Az ET egy olyan kormányközi szervezet, amelynek legfontosabb célkitűzései közé az emberi jogok, a demokratikus értékek és a jogállamiság megőrzése, fejlesztése, valamint terjesztése tartozik.² A szervezetnek 2024-ben 46 tagja van. Valamennyi országból képviselteti magát az adott állam kormánya, parlamentje és helyi önkormányzatai.³

A helyi önkormányzatok azért fontosak az ET munkájában, mert a helyi kormányzáshoz való jog kollektív alapjog, amit a szervezet kiemelt védelemben részesít. Az ET által kidolgozott önkormányzatokat érintő dokumentum a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (*European Charter of Local Self-Government*) továbbiakban Charta.⁴ A Charta 1985. október 15-én kelt Strasbourgban, és kétségtelenül az egyik legnagyobb hatású nemzetközi dokumentum, 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*

¹ <https://www.coe.int/en/web/portal/home> (2023. augusztus 4.)

² 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. Magyarország 1990-ben csatlakozott a szervezethez.

³ <https://www.coe.int/en/web/about-us/structure> (2023. augusztus 7.)

⁴ <https://www.coe.int/en/web/congress/european-charter-of-local-self-government> (2023. július 31.)

a szabad és demokratikus, plurális alapon működő önkormányzati rendszer követelményeinek.⁵

A Charta a helyi önkormányzatok autonómiájának különböző elemeit emeli ki és 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 önkormányzatainak képviselőiből álló Európai Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa tart⁶ és ez a szerv készít belőle jelentést a tagállami kormányok képviselőiből álló Miniszterek Bizottság számára.⁷

A Charta preambuluma kiemelkedő jelentőségűnek tekinti a helyi önkormányzatok államszervezetben betöltött szerepét. Többek között utal arra, hogy a helyi önkormányzatok minden demokratikus rendszer egyik alaptézményét képezik, mivel az állampolgárok közügyekben való részvételének joga legközvetlenebbül helyi szinten gyakorolható. Mindezek miatt a helyi önkormányzás védelme és megerősítése a különböző országokban fontos hozzájárulás a demokráciához és a hatalom decentralizálásához.

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.

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 (röviden Ötv.) rendelkezései közé. Az egyezményt az Országgyűlés az 1997. évi XV. törvénnyel emelte

⁵ Az ET az európai egyezmények kidolgozása mellett számos más tevékenységet is ellát, így például 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).

⁶ Lásd például a Kongresszus 2013-as jelentését a magyarországi helyi demokráciáról. Recommendation 341 (2013).

⁷ RINALDO, Locatelli, *A helyi önkormányzatok 10 éve Magyarországon*. Magyar Közigazgatás, 2000/9, 513-516.

jogszabályaink sorába, de rendelkezéseit már 1994. július 1. napjától kezdődően alkalmazni kellett. A továbbiakban a Charta különböző rendelkezéseit fogjuk ismertetni. A felesleges ismétlés elkerülése érdekében, ahol az indokolt, a részletes szabályok kifejtését más fejezetekben végezzük el (lásd pl. az alkotmányos rendelkezésekre vonatkozó előírásokat).

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

2.1. A helyi önkormányzás fogalma

A többszintű jogi szabályozásra tekintettel, a helyi önkormányzás (figyelem, nem helyi önkormányzat!) 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.⁸

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 2012 óta hatályos Alaptörvény 31. cikkének (1) bekezdése szakít a korábbi megoldással, csupán annyit tartalmaz, hogy *„Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.”* Tekintettel azonban arra, hogy a 31. cikk (3) bekezdése szerint *„A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg”*, ez megfe-

⁸ A 19 db vármegyei önkormányzat mellett működő települési önkormányzatok részletes adatai kapcsán lásd: https://www.ksh.hu/stadat_files/fo1/hu/fo10007.html valamint https://www.ksh.hu/stadat_files/fo1/hu/fo10010.html (2023. 09. 10.).

leltethető a Charta fentebb már taglalt 2. Cikkének, mivel a kérdést az Mötv. rendezi.

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 Mötv. 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 vármegye 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.**”⁹

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

2.2. 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 részletekben 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 hatáskörét (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 hatáskörébe sincs utalva. ***Az ún. szubszidiaritás elvét mondja ki az a szabály, amely szerint a közfeladatokat elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek***

⁹ Mötv. preambulum, 2. § (1) és (2) bek.

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.

2.3. Az önkormányzati határok védelme

Az előző Cikkhez szorosan kötődik az 5. Cikk, aminek értelmében nem lehet megváltoztatni a helyi önkormányzatok határait (lásd a területszervezés kérdéseit) az érintett közösségekkel való előzetes konzultáció, vagy ahol ezt törvény lehetővé teszi, esetleges helyi népszavazás nélkül.¹⁰ 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.

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

3.1. 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 az Alaptörvény is rögzíti, hogy a helyi önkormányzat a törvény keretei között meghatározza szervezeti és működési rendjét.¹¹ A vonatkozó rendelkezés több szempontból is fontos:

¹⁰ Ezzel kapcsolatban lásd például: HALASSY Krisztina: *A községalkítás kérdőjelei Magyarországon. Jogi Tanulmányok.* 2. kötet, 2010. http://epa.oszk.hu/02600/02687/00002/pdf/EPA02687_jogi_tanulmanyok_2010_02_251-262.pdf 255. (2023. 09. 10.).

¹¹ Alaptörvény 32. cikk (1) bek. d) pont.

- egyrészt tekintettel van arra, hogy a különböző önkormányzatoknak egészen eltérő kihívásokkal kell szembenézniük, emiatt pedig szervezetükben eltérések szükségesek. Gondoljunk csak bele, hogy mi csoda különbségek adódhatnak idehaza is egy 300 fős község, egy megyei jogú város, és egy vármegye feladatai között. Nyilvánvaló, hogy nem lehet mindegyik esetében ugyanazt a szervezeti sémát és munkastílust alkalmazni,
- másfelől a változó igények, helyi szükségletek, hatékonysági megfontolások miatt a szervezet időközben is módosulhat, amit eleve megnehezítene az, hogyha a jogi szabályozás nem biztosítana ilyen-fajta mozgásteret. Utóbbira szolgálhat jó példaként Magyarországon a városi rang megszerzése, esetleg közös önkormányzati hivatal létrehozása/megszüntetése.

A fentiekre tekintettel választotta tehát a jogalkotó azt a megoldást, hogy az Möt. (és lényegében a korábbi önkormányzati törvényünk, az Ötv.) szabályainak kimunkálása során elsősorban keretszabályokat alkot, amiket a helyi önkormányzatok saját viszonyaik függvényében tölthetnek meg tartalommal, figyelemmel néhány, a szervezetalakítást korlátozó rendelkezésre is (pl. közös önkormányzati hivatal 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.), annak is a köztisztviselőkről szóló rendelkezései között. A 6. Cikk tehát a helyi önkormányzatok adminisztratív kapacitásának kialakítására és fenntartására irányul.

3.2. 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 vonat-

kozót, 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 meghatároznia. A Charta ezzel az utolsó szakasszal a képviselői összeférhetlenség szabályainak alapozását végezte el.

4. A helyi önkormányzatok tevékenységének államigazgatási felügyelete

*A Charta 8. Cikke alatt szabályozott államigazgatási felügyelet (administrative supervision) az államoknak abból az esszenciális igényéből fakad, hogy szerveik, így a helyi önkormányzatok is a jogszabályok megtartásával, azaz törvényesen működjenek.*¹² 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 itt a helyi önkormányzat a rendelkezé-

¹² 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.

seknek csak passzív szereplője. 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 (Alaptörvényben) 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 felügyelet a helyi önkormányzati autonómia és a törvényes működés közötti egyensúly fenntartására irányul. Ugyanakkor az intézmény gyökeresen eltérő megoldásokat is magában foglalhat. 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 ponthoz illeszkedő hazai intézményt (törvényességi felügyeletet) az Alaptörvény 34. cikkének (4) bekezdése rendezi, amikor rögzíti, hogy: „A Kormány a fővárosi és vármegyei 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.

5. A helyi önkormányzatok pénzügyi forrásai

A Charta 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 meghatá-

rozni, míg az utolsó szakasz az önkormányzatok nemzeti tőkepiacon való részvételének lehetőségét teremti meg. Terjedelmi okokból kifolyólag ezen a helyen csak a Charta alapvető rendelkezéseinek ismertetésére szorítko-zunk.

A 9. Cikk első szakasza kimondja, hogy a helyi önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül jogosultak megfelelő saját pénzügyi forrá-sokra. A pénzügyi forrásokhoz való hozzájutás azonban önmagában kevés, ezért a források fölötti rendelkezés jogát is megadja a Charta és rögzíti, hogy az önkormányzatok a forrásaikkal a hatáskörük keretein belül szaba-don 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 eladósodnának, esetleg ös--szeroppannának a kötelezettségeik terhe alatt. Ehhez kapcsolódik a hatodik szakasz szabálya, ami kiemeli, hogy a források rájuk eső részének meghatá-rozása során megfelelő formában ki kell kérni a helyi önkormányzatok vé-leményét.

A 9. Cikk harmadik szakasza a pénzügyi források pontosítása érdekében rögzíti, hogy a források legalább egy részét olyan helyi adóknak és díjbevé-teleknek kell kitenniük, amelyek mértékének meghatározására - jogszabályi keretek között - e szervezeteknek van hatáskörük. Mindehhez a negyedik sza-kasz még azt teszi hozzá, hogy azon pénzügyi rendszerek, amelyek a he-lyi 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 eltérő forrástermelő, illetve forrásszerző képességekkel rendelkeznek, valamint gazdasági helyze-tükben 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 nem jelentheti azt, hogy a helyi önkormányzatoknak juttatott támogatást valami-lyen meghatározott feladat finanszírozásához kötik, valamint támogatással

kapcsolatos eljárások, intézkedések nem csökkenthetik a helyi önkormányzatoknak a saját feladatkörüket illető döntési szabadságát.

Az utolsó szakaszban a Charta kiemeli, hogy a helyi 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. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy ezek nem korlátok nélküliek, hiszen ahogy azt Magyarországon is láthatjuk, az Alaptörvény nyomán korlátozás alá esik az önkormányzatok hitelfelvétele (lásd pl. a maximális mérték kijelölése miatt).

6. Az egyesülési jog és a helyi önkormányzás jogi védelme

6.1. 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, érdek-képviselői szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek.”*¹³ Ez a szabályozás majdnem szó szerint megegyezik a korábbi önkormányzati törvény (az Ötv.) idevágó rendelkezésével. 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.

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 érdekeltségű feladatok megoldása érdekében együttműködjenek, és törvényi keretek között más helyi önkormányzatokkal társulást hozzanak létre.

Az önkormányzatok közötti együttműködésnek azonban nem csak ez a formája ismeretes. A feladatok és szolgáltatások, a lakosság irányába biztosít-

¹³ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés k) pont.

tott 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),¹⁴ a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ),¹⁵ illetve nemzetközi téren többek között a Régiók Európai Bizottsága,¹⁶ vagy az Európai Települések és Régiók Tanácsa.¹⁷

Tulajdonképpen az első két kategóriába 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 testvérvárosi kapcsolat.

6.2. A jogi védelem (jogorvoslat) szabályai

A Charta első fejezetének 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. Miként azt a Kúria közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata tárgyában hozott Kfv.37604/2015/2. számú precedensképes határozata is mutatja, a Charta rendelkezéseire való utalások bírósági döntésekben is helyet kapnak.¹⁸ A Charta hangsúlyozza, 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 önkormány-

¹⁴ <https://moosz.com/> (2023. 07. 31.)

¹⁵ <http://www.toosz.hu/> (2023. 07. 31.)

¹⁶ <https://cor.europa.eu/hu> (2023. 07. 31.)

¹⁷ <https://ccre.org/> (2023. 07. 31.)

¹⁸ Lásd még ÁRVA Zsuzsanna: „Közigazgatási normakontroll” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-normakontroll> (2020)

zati autonómia elemeinek sérülése esetén tehát a helyi önkormányzatok egy másik hatalmi ágba tartozó szervhez, a bírósághoz fordulhatnak jogaik védelme érdekében.

7. 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 közügyekben való részvétel (*individuális*) jogát erősítendő. A 2010. évi XXVI. törvény ennek megfelelően a helyi közéletben való részvétel kapcsán fogalmaz meg új elemeket.

A kiegészítő jegyzőkönyv szükségességét két körülmény támasztotta alá:

- egyfelől az a tény, hogy a helyi közügyekben való részvétel joga egyike azon alapelveknek, amelyeket az Európa Tanács valamennyi tagállama elfogad,
- másrésről 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 1. Cikke a jog gyakorlóit 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 közügyekben 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 hatáskörének etikus gyakorlása és átlát-

hatósága 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 irányulhat. 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 – figyelemmel az eltérő országok eltérő megoldásaira – 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.

II. 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 [1949. évi XX. tv.] szövegébe. Ez a fejezet az Alapörvény elfogadásáig csak igen kevés számú módosításon esett át. A helyi önkormányzatok alkotmányos megalapozását az alkotmány módosításán kívül több más törvény végezte el a rendszerváltás időszakában. 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 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 utáni 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 önkormányzatokkal kapcsolatos szabályt az új Magyarország helyi önkormányzatairól szóló sarkalatos törvénybe [2011. évi CLXXXIX. tv., a továbbiakban: Möt.] foglalta. Emellett a korábbi alkotmányhoz képest az Alaptörvény helyi önkormányzatokról szóló fejezete már nem tartalmazza az ország területi beosztását sem. Ezen

szabályokat részben az Alaptörvény F) cikkében, részben a Mötv-ben találhatjuk meg. E körben az egyik jelentősebb változás az Alaptörvény negyedik módosításával ment végbe, amely lehetővé tette, hogy a fővároson kívül a városokban is létrehozzanak kerületeket, míg az Alaptörvény tizenegyedik módosítása nyomán a megye elnevezés vármegyére változott 2023. január 1-i hatállyal.

2. A helyi önkormányzatok hatalommegosztásban elfoglalt helyzete

A helyi önkormányzatoknak az Alaptörvény, csak úgy, mint a korábbi alkotmány egy külön fejezetet szentel, amely azért lényeges, mivel ezáltal is megerősíti az államigazgatási szervektől való különállásukat és önállósult tényezővé emeli azokat ezzel is megerősítve a közigazgatási intézményrendszeren belüli helyzetüket. Különösen élesen jelentkezik mindez a Kormánnyal kapcsolatban, amelyet az Alaptörvény szintén külön fejezetben szabályoz. 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. A klasszikus Montesquieu-i hatalommegosztási koncepció csak három hatalmi ágat ismer el (törvényhozás, végrehajtás és igazságszolgáltatás) és a közigazgatásban általánosan elfogadott nézőpont szerint minden újonnan létrejövő szerv beilleszthető a klasszikus triászba, így a helyi önkormányzatok a közigazgatás részeként a végrehajtó hatalom részét képezik.

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

Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatos álláspontját néhány önkormányzati vonatkozású határozatából ismerhetjük meg. Ilyen például a polgármesteri és az országgyűlési képviselői tisztség összeférhetetlenségével 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 állam-

szervezeti alapelv, ennek tételes jogi kimondása a korábbi magyar alkotmányban még nem történt meg, így a testület az ekkor még az összeférhetlenség eseteit sem tudta ebből közvetlenül levezetni. Azt azonban már ekkor leszögezte az Alkotmánybíróság, 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.”¹⁹

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, ugyanakkor az önkormányzati autonómia szintje a korábbiakhoz képest eltolódott. Részben ezen változások miatt is rendelkezett úgy az Alaptörvény a Záró és egyes rendelkezések 5. pontjában, hogy az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. Ez a rendelkezés azonban nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.

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 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 vármegyék (azaz a területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg.

¹⁹ 55/1994. (XI. 10.) AB határozat.

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 Mötv. határozza meg annak kimondásával, hogy a feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírói 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 (vár)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 vonatkozó 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. Tényleges eljárási lehetősége ugyanis akkor keletkezik az Alkotmánybíróságnak, ha a jogalkotó konkrét hatáskört is megállapít, ezért a helyi önkormányzatok ezen szabályra alapítottan nem fordulhatnak közvetlenül az alkotmányos testülethez.

A helyi önkormányzathoz 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 önkormányzathoz 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 település-egyesítést 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.²⁰

Szintén területszervezési ügyben tartott helyi népszavazást Inárcs község, ahol a választópolgároknak 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.²¹

A helyi önkormányzathoz való jog súlyos sérelme jelentkezhet a képviselő-testület működési körében is. Így ilyenek tekinthető volt az is, amikor az egyik önkormányzat mintegy felújította SzMSz-ében a széksértés intézményét²² vagy például az is, ha a képviselő-testület nem működik, illetve, ha

²⁰ 61/1991. (XI. 19.) AB határozat.

²¹ 41/1992. (VII. 16.) AB határozat.

²² 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,

azt tartósan mellőzik vagy a működőképességének a helyreállítására nincsen esély. Ebben az esetben ugyanis nem tud érvényesülni a választópolgároknak 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.

Bár a korábbi alkotmány által meghatározott helyi önkormányzati alapjogok esetében sem alkalmazta a testület eddig a szükségességi-arányossági tesztet, arra hivatkozással, hogy az állam alkotó tagját nem illetheti meg teljes védelem az állam egészével szemben, azt kimondta, hogy a helyi önkormányzathoz való jog az alapvető jogokhoz hasonló védelemben részesül. Azaz a jog lényeges tartalma nem korlátozható²³, valamint megilleti a helyi önkormányzatokat a bírói jogvédelem is.²⁴ Az Alaptörvény már az önkormányzati alapjogok kifejezést sem tartalmazza, helyette tehát a helyi közügyek összetevőiről, a képviselő-testület hatásköreiről beszél, amelyek egyben a képviselő-testület kötelezettségeiként értelmezhetőek.²⁵ Tartalmát tekintve szinte közel ugyanazokat az elemeket találhatjuk meg, mint a korábbi alkotmányban. A Mötv. ezzel kapcsolatban azt rögzíti, hogy ezen feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírói és bírósági védelemben részesül, azonban már nem alapjogként.

A változást több alkotmánybírói döntés is értelmezte. Így a 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat szerint az Alkotmánybíróság nem szakított teljesen az önkormányzati jogok védelmének a koncepciójával. A döntés szerint az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése olyan hatásköröket tartalmaz, amelyeket a helyi önkormányzatok kapcsán az alkotmányjogi panaszok szempontjából Alaptörvényben biztosított jogként értelmezhető. Megsértésük esetén viszont éppen az Alaptörvény által biztosítani hivatott autonómia szenved csorbát. Ezen hatáskörök sérelme esetén, ha a további feltételek is teljesülnek, a helyi önkormányzatok alkotmányjogi panaszt alapíthatnak. Ezek a

amíg a bírságot nem fizeti meg, a képviselő 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. 43/1992. (VII. 16.) AB határozat.

²³ 18/1993. (III. 19.) AB határozat; 34/1993. (V. 28.) AB határozat

²⁴ 42/2008. (IV. 17.) AB határozat

²⁵ PATYI András: *Local Government*. In CSINK Lóránt - SCHANDA Balázs - VARGA ZS. András (szerk.): *The Basic Law of Hungary. A First Commentary*. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012, 219. o.; NAGY Marianna - HOFFMAN István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. HVG-ORAC, Budapest, 2023, 25. o. és SZABÓ Lajos: *A helyi önkormányzati rendszer útirányai. Új Magyar Közigazgatás*, 2018/4. sz. 69-74. o.

hatáskörök ugyanakkor nem jelentenek kizárólagosságot, így a helyi önkormányzatok más hatáskörsoportok sérelmére is hivatkozhatnak. Ezen hatáskörsoportok sérelmére azonban kizárólag a helyi önkormányzatok alapíthatnak eljárást, de eközben más, az Alaptörvényben biztosított jogok is megilletik őket.²⁶ A döntés tehát nem tartotta fenn a korábbi önkormányzati alapjogi koncepciót, azonban annyit megállapított, hogy a hatáskörök egyben jogokat is jelentenek, amelyek közül egyesek alapjogi kötődésűek. Az alapjogi jelleg hiánya az eddigi döntésekből leginkább értelmezés útján következhetett, főként az alkotmányjogi panaszok visszautasítása kapcsán.²⁷

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 Mötv. alapján a helyi önkormányzás a település, valamint a vármegye választópolgárai közösségének joga, amelyből az következik, hogy a Mötv. 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 előbbiek, tehát a választópolgárok választották. A magyar rendszerben az önkormányzati törvény alapján a helyi önkormányzásnak három meghatározó elemét különböztethetjük meg, amelyek egyben fogalmi elemeknek is tekinthetők, némiképpen pótolva a jogszabályi definíció hiányát.

Az első fogalmi elem a helyi demokrácia, amely átfogja mind a képviseleti, mind a közvetlen demokrácia egyes megnyilvánulási formáit, amelyek voltaképpen a helyi önkormányzáshoz való jog gyakorlásának két alaptípusa. A közvetlen demokrácia megnyilvánul egyrészt a választások során, hiszen a

²⁶ 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [35]

²⁷ Lásd még ÁRVA Zsuzsanna: *Nagykommentár Magyarország Alaptörvényéhez*, 2023. Budapest, online

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 képviselői 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 Mötv. adja meg. Ez alapján a helyi közügy alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak. A fogalom bővebb kifejtésével és értelmezésével a tankönyv későbbi 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 felelőséggel. E körben kiemelendő, hogy az Mötv. 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. Ugyancsak 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. Érdeemes ismét megemlíteni, hogy a korábbi alkotmány közel ugyanazokat a feladat- és hatásköröket nevesített a helyi önkormányzatok alapjogaiként, 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 Mőtv. pedig azt rögzíti, hogy ezen feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybíróági 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 jogalkotási 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 megállá-

pítja, 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 kitéletet, 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 későbbi 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 hozhatja. 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 alkotják, mint a helyi önkormányzat képviselő-testülete, amely saját, illetve általa irányított szervek tevékenységét, működését, szervezetét, valamint cselekvési programját 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 későbbi 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 törvényi 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 vármegyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a vármegyei 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 későbbi 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.²⁸ 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 önkormány-

²⁸ Lásd még 37/1994. (VI. 24.) ABH és az ez által hivatkozott 4/1993 (II. 12.) AB határozat.

zati 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 kötelessége is. Az önálló gazdálkodás elve alapján a helyi önkormányzat a döntési jogosítványok összességét gyakorolja a gazdasági hatáskörök gyakorlása tekintetében. Az ennek jogi keretét 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 felelőssége 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 népszavazás 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 feltételeit 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 adókiadás 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 későbbi 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 későbbi fejezete foglalkozik.

5.9. Önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetéseket 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 érdekszövetségeket hozzanak létre az önkormányzatok. A Möt. ezt az elemet tovább konkretizálja, amellyel 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 egyszerre 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 tör-

vény 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 részelemeit 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 kénysértársulás 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 önkormányzat-

nak minősülnek a vármegyei 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 Mötv. 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 vármegyékre, városokra és községekre tagozódik. Ebből következően az állam területi beosztását ezek a kategóriák jelentik, míg az Mötv-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 Mötv-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.

7. Területszervezési jogkörök

7.1. A jogi szabályozás alapjai

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 terület-

rész átadása, átvétele, cseréje említhető, ahol az Ötv. előírása esetén megkerülhetetlen feltétel az ott lakók többségi támogatása.

A területszervezési eljárásra vonatkozó jogszabályokat korábban az Ötv. mellett egy külön törvény, a területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvény rendezte, mely utóbbi egy alkotmánybírósági döntés következtében született, amely az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességét állapított meg egyes eljárások hiányos szabályozása kapcsán.²⁹ 2013. január 1-től ezt a szabályozást váltotta fel a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény V. fejezetében található normarendszer, amelynek részletszabályait a területszervezési eljárásról szóló 321/2012. (XI. 16.) Korm. r. tartalmazza.

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

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

Megváltozott azonban a megyei jogú várossá nyilvánítás esete, hiszen a megyei jogú város a Mötv. 21. § (3) bekezdése alapján kizárólag a vármegyeszékhely város minősül, valamint az a város, amelyet az Országgyűlés által még az új Mötv. hatályba lépése előtt megyei jogúvá nyilvánított, valamint 2022-től az a város, amelyet az Mötv. ilyennek minősít³⁰

²⁹ 15/1998. (V. 8.) AB határozat.

³⁰ A törvény által megyei jogú városnak nyilvánított települések közé tartozik Baja és Esztergom. Mötv. 3. sz. melléklet.

A szabályozás anyagi és eljárási rendelkezéseket egyaránt tartalmaz, amely különösen fontos figyelemmel arra, hogy a hatósági eljárást szabályozó törvény 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, valamint az egyéni választókerület határának módosítását érintő területszervezési kezdeményezés esetén az országgyűlési képviselői általános választás évét megelőző év, 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 található 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 területváltás költségeit az a község, város viseli, amelynek javára történt a területátcsatolás.

7.2. 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.v. 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, még hozzá 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-ban az azt megelőző 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. Ez elsősorban a települési képviselőkől vagy ennek hiányában a település más választópolgáraiból áll. 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 korábban ismertettek alapján 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 15 napon belül közigazgatási perben kérhető, amely keresetlevelet a miniszterhez kell benyújtani. A bíróság 30 napon belül dönt A határozat ellen 8 napon belül fellebbezésnek van helye, azonban perújítási kérelem az eljárásban nem nyújtható be. A megsemmisítő döntés a miniszterre is kötelező, ilyen esetben ugyanis a kezdeményezést haladéktalanul 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 kérésére alapján a törvényszék dönt, amely ítéletével pótolja a megállapodást. Kiegészítő szabályként a Mötv. 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 létrehozni, 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 lakosságszám-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.

7.3. 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 Mötv. 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 15 napon kérhetik a határozat felülvizsgálatát közigazgatási perben, amely ugyancsak fellebbezhető határozatban dönt a keresetről.

7.4. 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 határozta 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 szempontjából bemutatja a lakott területrész 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 területrész 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 hozza létre az előzetes megállapodásnak megfelelően. Maga a döntés azonban az önkormányzati általános választás napjával történhet.

7.5. Várossá nyilvánítás

Némiképpen eltérő eljárási szabályokat kell alkalmazni a várossá nyilvánításra, amely esetben az előterjesztésre is eltérő határidők vonatkoznak. Előjáróban 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 teljesítőképességéhez 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. Ebben értékelni kell a község fejlettségét az alábbi szempontok szerint:

- a község helye a térség településhálózatában, fejlődésének fő jellemzői, történeti, társadalmi értékei, hagyományai;
- a község népességének alakulása, demográfiai, társadalmi szerkezetének jellemzői;
- a község gazdasági fejlettsége, szerkezete jelentősebb gazdasági társaságok, kereskedelmi, szolgáltató funkciók, ezek térségi kihatása, az üdülés, az idegenforgalom és a vendéglátás jellemzői;
- a gazdasági aktivitás, foglalkoztatottság a községben, a térségi ingázás, a képzettség jellemzői;
- a község infrastrukturális fejlettsége, közművesítettsége: az ivóvízellátottság, a szennyvízelvezetés (-tisztítás, -kezelés és -

elhelyezés), a rendszeres hulladékgyűjtés (-elhelyezés), a fűtés módja, a hírközlés;

- a közlekedés jellemzői: a község kapcsolódása az országos közlekedési hálózatokhoz (közúti, vasúti), a község elérhetőségi viszonyai, a településen belüli (közösségi) közlekedés, az úthálózat kiépítettsége, a szilárdburkolatú utak aránya, a kerékpárutak kiépítettsége;
- a község településszerkezete, épített környezete (településközpont, lakásállomány jellemzői), az általa elfogadott és a vármegyei fejlesztési és rendezési tervek alapján betöltött helye, szerepe;
- a község intézményei, főként a térséget is ellátók jellemzői, elsősorban az oktatás, a kultúra, a tudomány, a kutatás, az innováció, az egészségügyi és szociális ellátás, egyéb intézmények, valamint az igazgatási és rendészeti szervek területén;
- a község szellemi, kulturális, sportélete, társadalmi szervezettsége, a civil szerveződések tevékenysége, mindezek kihatása a térségre és
- az önkormányzati vagyon és a gazdálkodás bemutatása, az önkormányzat társulások kapcsolatai, térségi szervező munkája.

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.

Az Möt. 2015-ben és 2016-ban beiktatott szabályai néhány szempontot az eddigiekhez képest konkretizáltak. Így egyrészt megállapították a térségi szerep betöltésének a kritériumát, amely szerint a községben dolgozók legalább 20%-ának kell más településről bejárni dolgozni.

A kezdeményezések értékelése során pedig az átlagos városi fejlettségi szintet elérőnek azt a községet kell tekinteni, amely különösen az alábbi szempontokat eléri:

- lakosság száma a KSH által a kezdeményezés elbírálásának évében nyilvántartott legfrissebb hivatalos adat szerint meghaladja a 10 000 főt és az azt megelőző öt évben folyamatosan növekedett,

- esetében a csatornázottsági arány minimum 60%-os,
- esetében a KSH által az 1. mellékletben meghatározott mutatók alapján számított várossá nyilvánítási komplex mutatószám eléri a tárgy-évre vonatkozó városi átlagot,
- esetén a belterületi szilárdburkolatú utak aránya legalább 90%-os,
- rendelkezik alapfokú és középfokú nevelési-oktatási intézménnyel,
- rendelkezik rendőrkapitánysággal vagy helyi rendőrőrsrel,
- rendelkezik hivatásos tűzoltósággal, katasztrófavédelmi őrsrel vagy önkormányzati tűzoltósággal,
- rendelkezik egészségügyi alapellátással,
- rendelkezik közfinanszírozott egészségügyi szakellátást nyújtó egészségügyi szolgáltató által fenntartott, illetve működtetett egészségügyi intézménnyel,
- rendelkezik tanuszodával vagy többcélú sportcsarnokkal,
- ha a helyi önkormányzat bevezetett ilyen adónemet, az elbírálást megelőző évben a helyi önkormányzat bevételeinek legalább 20%-a helyi iparüzési adóból folyt be.

7.6. Település vármegyék közötti átsatolása

2002-től az Országgyűlés hatáskörébe tartozó területszervezési kérdéssé vált a település másik vármegyéhez történő csatolása, amelyre akkor van jogi lehetőség, ha a település egy másik vármegyével 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 vármegyéhez a teljes közigazgatási területével csatlakozhat 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 vármegye 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 vármegye közgyűlésének, tehát annak, ahonnan a település kiválik, és annak, ahova csatlakozik.

7.7. 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 módozatokra 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 kérdéstről 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 közvetlenül 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 vármegyei önkormányzat közgyűlésének véleményét.

III. FEJEZET

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÁLTAL ELLÁTOTT FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK, VALAMINT GAZDÁLKODÁSÁNAK ALAPVETŐ JELLEMZŐI.

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 rendelkezése 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”³¹ 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 Möt.v.³² 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 észszerűen és célszerűen a helyi viszonyok mentén történhet meg. Alapvetően ezekre a feladatokra jönnek létre a helyi önkormányzati közigazgatási szervek.

³¹ Alaptörvény 31. cikk.

³² 2011. évi CLXXXIX. törvény 4. §.

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 alakultak ki, ezért országonként eltérő 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. megalakulásáig 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 hatott 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 Alaptörvény és ez alapján a helyi önkormányzatok új törvényi szabályozása változtatott ezen a helyzeten formailag és tartalmilag egyaránt.³³

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 úgy, mint [a korábbi Ötv³⁴. 8. § (4) bekezdése, mely 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

³³ Lásd részletesebben; BALÁZS István, *Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása*. Új Magyar Közigazgatás, 2014/1, 35-40.

³⁴ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény,

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.”³⁵

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

A helyi közhatalom gyakorlása ugyanis ebben az 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 szervezetszabályozó eszközök, mint normatív döntések, illetve az ezek alapján egyedi ügyekben hozott jogalkalmazói döntések.³⁶ Mindkét esetben mód van arra, hogy teljesítésükhöz legitim állami kényszerrel is igénybe vehessenek.

Ugyanakkor azt is nyomatékosítani szükséges, hogy a helyi önkormányzatok az Alaptörvény szerint részt vesznek a központi államigazgatási feladatok ellátásában, mivel „Törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet a polgármester, a vármegyei képviselő-testület elnöke, valamint a képviselő-testület hivatalának vezetője vagy ügyintézője számára kivételesen államigazgatási feladat- és hatáskört is megállapíthat.”³⁷ Ezek az államigazgatási ügyek alapvetően a közhatalmi ügyek körébe tartozó jogalkalmazói jellegűek, melyekhez viszont nem járul helyi önállóság.

A helyi önkormányzatok a közhatalmi feladatok ellátásában vagy saját önálló hatáskörükben járnak el széleskörű önállósággal, vagy központi állam-

³⁵ Ötv. 1. § (3) bek.

³⁶ ÁRVA Zsuzsanna: „Közigazgatási jogalkotás” in „Közigazgatási jog” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovat szerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-jogalkotas> (2019)

³⁷ Alaptörvény 34.cikk (3)

igazgatástól átruházott ügyekben, melyek viszont a felettes szer irányítása és felügyelete alatt áll.

Ez utóbbi azért nem tartozik az önkormányzati típusú közhatalom gyakorlásába, mert annak 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 Möt. szabályozása 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.³⁸ Ugyanakkor lehetővé teszi az Möt., 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 Möt. példalózó és nem taxatív felsorolást ad a „helyi közügyek, valamint helyben biztosítható közfeladatok

³⁸ Alaptörvény 32. cikk (1) bek, valamint 34. cikk (1) bek.

körében ellátandó helyi önkormányzati feladatokról,³⁹ de ezekből hatásköri szabályt külön törvények képeznek.

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 feladat- és hatáskör telepítésnek azonban vannak általános irányai és garanciális keretei. Ezeket összességében az önkormányzatok feladat- és hatásköri rendszerének nevezzük.

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, az Országgyűlés törvénnyel rendezi annak a közpolitikának 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

³⁹ Möt. 13. §

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 democráciákban egy szerves történeti fejlődés eredményeként érték el jelenlegi autonómiaszintjüket. Ebben a fejlődésben előbb az államtól végrehajtásra kapott feladatok domináltak és csak később vált e feladatok egy része saját önálló feladattá.

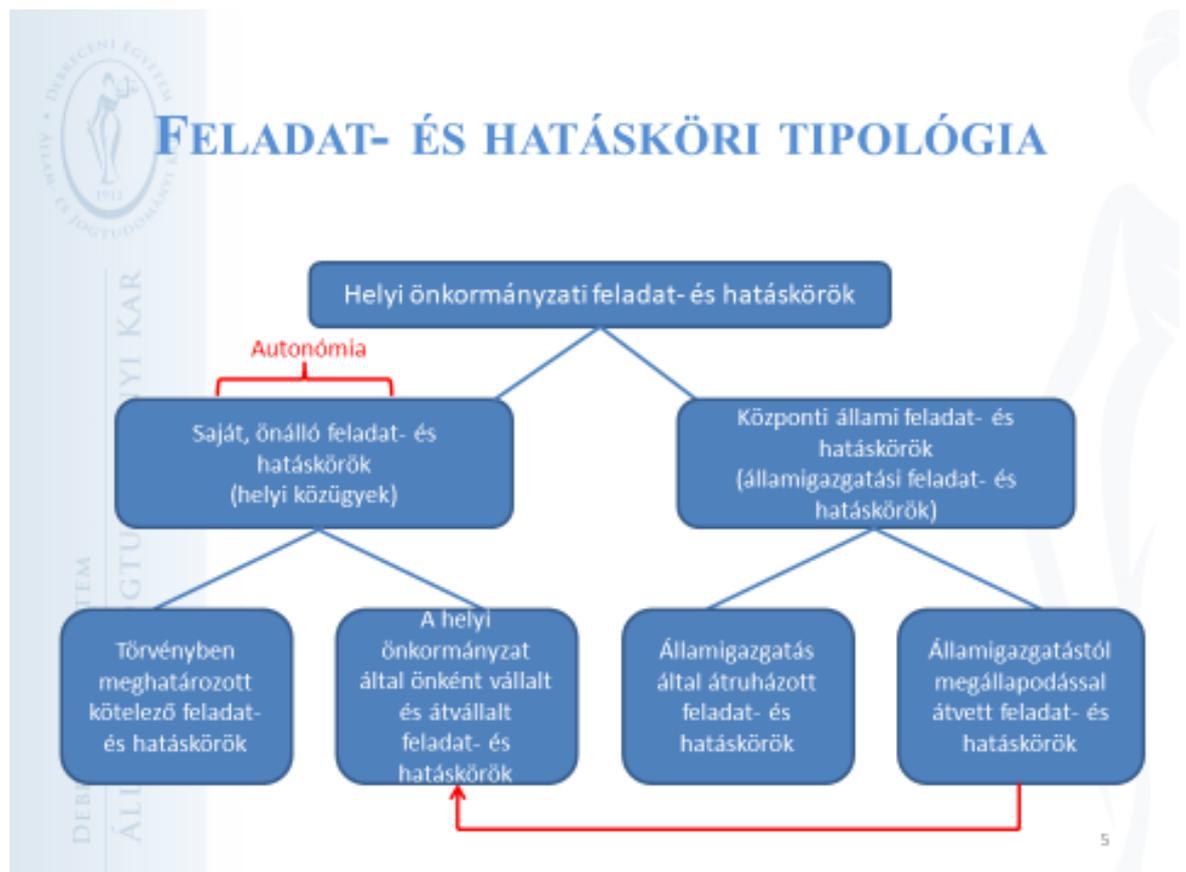
Az államtól átruházott, illetve helyesebben a helyi önkormányzatok által ellátott államigazgatási feladat- és hatáskörök - bár országonként eltérő mértékben - de tartósan megmaradtak a rendszerben és a helyi önkormányzatok által ellátott közigazgatási feladatok másik nagy alrendszerét képezik. A közigazgatási szervezeti rendszer egyes alrendszerei (államigazgatási szervek, helyi önkormányzatok, autonóm államigazgatási szervek, rendvédelmi szervek) között 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 jogalkalmazói, ezen belül hatósági feladat- és hatásköröket látnak el, míg a helyi (települési és területi) szinten működő önkormányzatok a lakossági közszolgáltatásokra koncentrálnak.

Az államigazgatás a központi szintről lefelé szerveződő dekoncentrált szervezetekkel van jelen a helyi igazgatásban jellemzően területi (járási, vármegyei, vagy regionális) szinten, de önálló szakosított szervezettel minden településen nincsen jelen és erre – a felmerülő ügyek száma miatt - nem is lenne szükség.⁴⁰ 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 hatáskör gyakorlásában vesz részt.⁴¹

⁴⁰ Vö.: LOPIŽIĆ, Iva – BARTA Attila: *Same aims, different pathways - deconcentrated state administration in Croatia and Hungary*. JURIDICAL TRIBUNE 2022/2. 246-262.

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

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 nevezük a helyi önkormányzatok feladat- és hatásköri tipológiájának.



3. A helyi önkormányzatok saját feladat- és hatáskörei

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 szerzőétől távol áll, de a hatályos jogi szabályozástól is.

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 kiemelni azt, hogy az Alaptörvény és az Möt. alapján csak és kizárólagosan törvénnyel lehet a helyi önkormányzatok jogait és kötelesegeit, 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, mert csak a parlament által megalkotott törvényekkel lehet szabályozni 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 nem csak lehetővé teszi a differenciálást, hanem kötelezővé is 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 lakosságszámot; a közigazgatási terület nagyságát.”⁴⁵

Az egy más kérdés és nem elhanyagolható körülmény, hogy törvéynél alacsonyabb szintű jogszabály is meghatározhatja a kötelező feladat- és hatás-

⁴³ Alaptörvény 34. § (1) bek.

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

⁴⁵ Möt. 11. § (1) bek.

kör ellátásának minimális szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételeit, ami nagymértékben 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 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 felügyeleti eljárásban kerül vizsgálatra. Az egyes helyi önkormányzatok közt tehát feladat- és hatásköri különbségek vannak a kötelezettségek oldaláról. Ez azonban nem jelent alá-fölérendeltségi viszonyt, jogaikat 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 viszont a feladatellátás során nem kerülnek irányítási viszonyba a többi érintett önkormányzattal. Az viszont tény, hogy ezzel a megoldással, a körzeti szintű közszolgáltatásokkal érintettek sem tudnak mindig beleszólni a számukra is biztosított közszolgáltatások ellátásába.

Ami helyi önkormányzatok feladat- és hatásköri szabályozásának mechanizmusát illeti, az Mötv. 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 Budapest főváros hatásköri szabályait.

Az Mötv.⁴⁶ tehát csak az alapokat adja meg, de a részleteket külön, ún. ágazati törvényekben szabályozza az Országgyűlés. Amint az már említésre került, az Mötv. 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 kör-

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

nyezet- 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 hulladékgyűjtést 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 oktatásról és nevelésről, az egészségügyi és szociális alapellátásról, a közvilágításról, a helyi közutak és köztemetők fenntartásáról, és köteles biztosítani a nemzetiségi 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 szükséges, 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 képviselete, védelme, kezdeményezőkézségének a helyi közösségi célok érdekében történő felhasználása igen differenciált eszközrendszert igényel. Az önszerveződő közösségek a helyi demokrácia alapelemei, 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.

A jelenleg hatályos szabályozás sem a hatásköri minimumot nem tartalmazza, sem az önszervező közösség támogatását igaz, hogy ez utóbbi beleérthető a helyi közügy értelmezésébe is. A saját helyi önkormányzati ügyek másik csoportját az önként vállalt feladat-és hatásköröket 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 felvállalandó feladat-és hatáskörnek 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 képviselő-testület, 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.v.-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 ellátórendszerek államosítása miatt lett szükség, mint az egészségügy és a közoktatás. Az azonban még egy évtized elteltével sem látható, hogy a gyakorlatban mire használható.

Minden esetre az EU által favorizált úgynevezett többszintű kormányzás⁴⁸ különböző közigazgatási szervtípusok együttműködésére épülő kooperatív mechanizmusának egyik jogi eszköze is lehet.

Az önként vállalt feladatok egy sajátos területét képezi az Möt.v. 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 alkalmazhatnak,

⁴⁷ Möt.v. 10. §.

⁴⁸ Lásd: PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: „*Helyi önkormányzatok*” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovat szerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/helyi-onkormanyzatok> (2017).{16}

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 megszatható 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 Möt. 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 összeférhetlenségi ügyében, vagy nyilatkozási 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 az Ákr. rendelkezéseit).⁴⁹ 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 befolyásolástól 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 ügyekben 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 al-

⁴⁹ Az Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016.évi CL. törvény 116.§ (2) a. bek.

kothat jogszabályt, helyi rendeletet. Ezen rendeletek egyedi alkalmazása során hozott egyedi hatósági döntések az ún. önkormányzati 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 ügyeikben 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 maguk 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 és 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, a jegyzőre átruházni.

Az e szervek által meghozott önkormányzati hatósági döntések ellen azonban fellebbezéssel lehet fordulni a képviselő-testülethez. A fellebbezést mind jogsérellem, 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. Fontos rögzíteni viszont, hogy az önkormányzati hatósági ügyekre is az Ákr. rendelkezéseit kell alkalmazni.

A helyi önkormányzatok e közhatalmi szerepe akkor is számottevő, ha a helyi önkormányzatok által intézett hatósági ügyeknek csak kisebb része az önkormányzati hatósági ügy. A helyi önkormányzatok ugyanis 2022-ben mintegy 2546484 államigazgatási hatósági ügyet intéznek és emellett 1413295 önkormányzati hatósági ügyet.⁵⁰

A helyi önkormányzatok által intézett államigazgatási hatósági ügyek intézésének megoldásnak a célja és mechanizmusa, jogi környezete azonban jelentős mértékben eltér az önkormányzati hatósági ügyekétől. Ugyanakkor fontosságuk az ügyfelek oldaláról is kiemelkedő, de nem közömbös a helyi önkormányzatok számára sem. Ezek intézése ugyanis rendkívüli megterhe-

⁵⁰ Forrás OSAP 2022. évi hatósági statisztika:

<https://kormany.hu/miniszterelnokseg/orszagos-statisztikai-adatfelveteli-program>

lést jelent a helyi önkormányzatok hivatali szervezete részére, ahol a közigazgatást szakmai tudás birtokában, élethivatásszerűen végző közszolgálati 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 Mötv. 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 a 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 tud 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 rendszerében, a végrehajtó hatalmi ágba, vagy önálló hatalmi ágot 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, melyre 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 államhatalom 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 vagyoniával 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, azaz 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 kormány-

rendelet 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 köztisztviselőknak 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 irányításával 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, 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 mennyiségű és jellegű ügyekre terjed ki konkrétan.

Ebből a szempontból érdemes rövid áttekintést adni arról, hogy hány jegyzői államigazgatási feladat- és hatáskör van a járások 2013. január elsején történő bevezetéséig?

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,

⁵¹ Ötv. 7. §.

saját – az önkormányzattól független – államigazgatási hatáskörükben. Azal, 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 voltak. Az összes ügy kétharmada helyi adó, szociális és gyám, építésügyi és okmányirodai ügy volt. A magyar településszerkezet jellemzője a kistelepülésszerű szerkezet (1704 település ezer vagy annál kevesebb lakosú a 3175-ből), melyben nyilvánvaló az, hogy a kevesebb lakosságú és teljesítőképességű települési önkormányzatok igazgatási kapacitása szerény, melyet a hivatali kapacitás koncentrációját célzó igazgatástechnikai 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 még napjainkig sem vették át az addigi összes jegyzői államigazgatási feladat-és hatáskört.

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 pedig a gyakorlatban vegyes maradt.

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

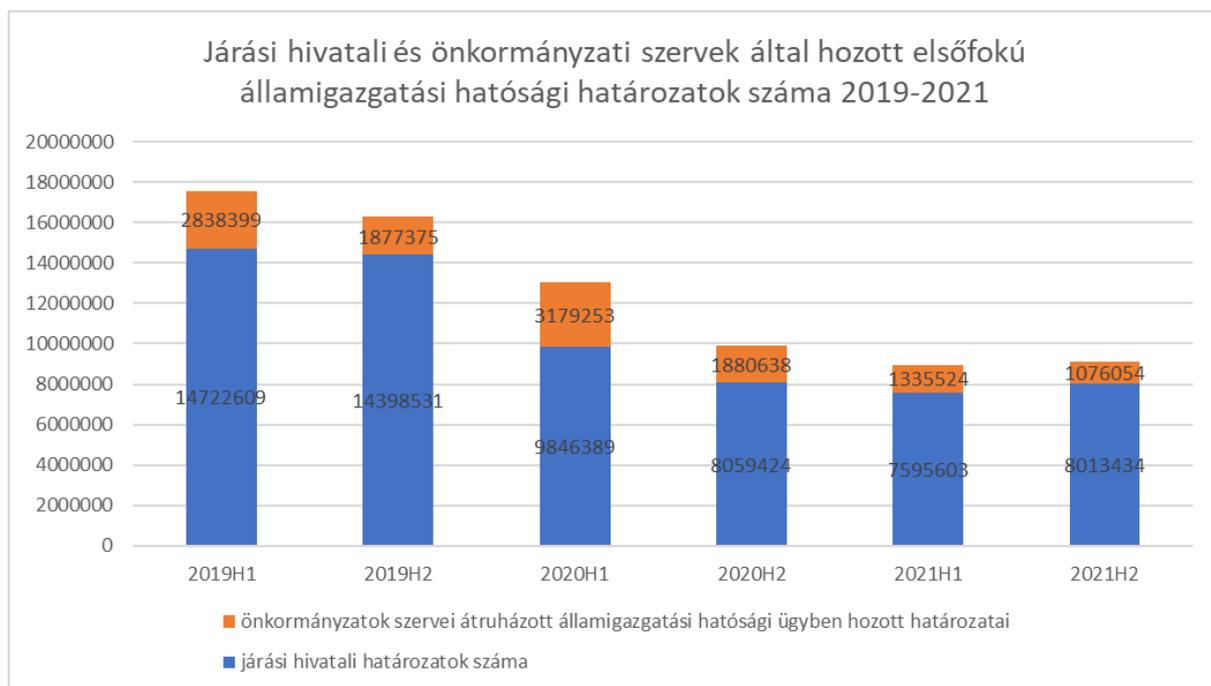
A jegyzőktől elkerülő ügyek egyik leglényegesebb csoportját képezik, a korábbi un. okmányirodai ügyek, melyek főszabályként a járási hivatalok (kerületi hivatalok) keretében működő új egyablakos integrált ügyfélszolgálatokhoz, a kormányablakokhoz kerültek.

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.



Forrás: BALÁZS István és HOFFMAN István (2022) *A közigazgatási hatóság eljárás aktuális kérdései veszélyhelyzet idején*. Közigazgatástudomány, 2 (1). 18.o.

5. A helyi önkormányzatok vagyona és gazdálkodásának alapvető jellemzői.

Ez a témakör úgy kapcsolódik a helyi önkormányzatok hatásköri rendszeréhez, hogy benne foglaltatik a helyi közügyek fogalmában, miszerint az Möt⁵⁶ alapján „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.”

Az anyagi feltételek megteremtése tehát a vagyon és a gazdálkodás kapcsolódási pontja.

A helyi önkormányzatok alapjogainak egyik meghatározó eleme az önkormányzat tulajdonhoz való joga, a vagyonnal való önálló gazdálkodás bizto-

⁵⁶ 2011. évi CLXXXIX. törvény 4. §.

sítása [Alaptörvény 32. cikk (1) bek. e) pontja]. Az önkormányzatok vagyongazdálkodásának 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 eltéréssel⁵⁷ - 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 a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja.⁵⁸

A helyi önkormányzatok gazdasági alapjait, benne a gazdálkodás szabályaival az Mötv., valamint a nemzeti vagyongazdálkodásról szóló törvény, továbbá az államháztartási törvény szabályozzák.⁵⁹

A helyi önkormányzat vagyona a tulajdonából és a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll, amelyek az önkormányzati feladatok és célok ellátását szolgálják.

A helyi önkormányzat tulajdonának köztulajdoni minőségéből adódik, hogy kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyon birtoklása, használata, használatának joga, fenntartása, üzemeltetése, létesítése, fejlesztése, valamint felújítása csak az Mötv.-ben és a nemzeti vagyongazdálkodásról szóló törvényben szabályozott módon engedhető át másnak.

E törvény részletezi a helyi önkormányzatok tulajdonában álló nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyongazdálkodással 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 vagyongazdálkodásról szóló törvényben meghatározott 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

⁵⁷ Leginkább a nemzeti vagyongazdálkodásról szóló 2011. évi CXCVI. törvény.

⁵⁸ Alaptörvény 32.cikk (6)

⁵⁹ 2011. évi CLXXXIX. törvény VI. fejezet 106-124.§, a nemzeti vagyongazdálkodásról szóló 2011. évi CXCVI. törvény, az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény,

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.

A nemzeti vagyonba 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 szerződések-

ben vállalt kötelezettségeiből adódó közérdekű 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 állapít meg.

A helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonát képező nemzeti vagyonba tartoznak:

- 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 vagyonról 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 szerzhető meg. A föld-

alatti gáztárolóban, mint természetes előfordulási helyén lévő szénhidrogén tulajdonjoga – ágazati törvényben meghatározottak szerint – a kitermelést megelőzően is megszerezhető.

Az Mőtv. szerint⁶⁰ 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,
- 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 vagyona 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 szerződés versenyeztetés 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.

⁶⁰ Mőtv. VI. fejezet 106. §-110. §.

A képviselő-testület rendeletében határozza meg a vagyonekezelői jog ellenértékét, az ingyenes átengedés, a vagyonekezelői jog gyakorlásának, valamint a vagyonekezelés ellenőrzésének részletes szabályait.

A helyi önkormányzat tulajdonába tartozó vagyonelemekről kormányrendeletben meghatározott módon nyilvántartást kell vezetni. Az önkormányzati vagyonyilvántartás (vagyonekataszter) folyamatos vezetéséért, az adatok hitelességéért a jegyző felelős. Az önkormányzati törzsvagyont a többi vagyontárgytól elkülönítve kell nyilvántartani. Az éves zárszámadáshoz a vagyoneállapotról vagyonekimutatást kell készíteni.

Amennyiben törvény másképp nem rendelkezik, a helyi önkormányzat társulásba bevitt vagyoneát a társuló helyi önkormányzat vagyoneként kell nyilvántartani, a vagyonenövekmény a társult helyi önkormányzatok közös vagyonea, és arra a Polgári Törvénykönyv közös tulajdonra vonatkozó szabályait kell alkalmazni.

6. Összefoglaló

A helyi önkormányzatok által ellátott feladat- és hatáskörök tehát két nagy csoportra oszthatók. Az első és az önkormányzatiság lényegét adó hatáskör-csoport 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 járul önkormányzati autonómia. A felettes államigazgatási szerv felügyeli ellátásukat 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 törvényi kötelessége a helyi önkormányzatoknak.⁶¹

A helyi önkormányzatok feladatellátásának fontos feltétele a saját tulajdonhoz való jog, mely azonban köztulajdon és így a nemzeti vagyon részét képezi.

Erre való tekintettel számos olyan kötelezettség terheli, melyek célja a köz érdekében végzett felelős gazdálkodás.

⁶¹ A leírtak hangsúlyozása azért fontos, mert egy 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 önkormányzathoz 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 alaptörvényellenesen működik, és az Országgyűlés feloszlathatja. Szó sincs tehát semmilyen állam részéről való szolgáltatás-vásárlásról.

IV. FEJEZET

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK LÉTREJÖTTE

A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS KÖZVETLEN MÓDJA

1. A helyi népszavazás és választás jogi szabályozásának alapjai

Ahogy az már több ízben is bemutattuk, a Mötv. alapján a helyi önkormányzás joga a települések (mint települési önkormányzatok) és a vármegyék (mint 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 Mötv., valamint a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. tv. azonban emellett a közvetlen demokrácia többféle megnyilvánulási formáját is ismeri. Ezek közé tartozik a helyi népszavazás, valamint a közmeghallgatás intézménye és itt kell ismételt szót ejtenünk a képviselő-testületi ülések nyilvánosságának a kérdéséről is, amely szorosan összefügg az adatvédelem szerteágazó 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 – elsősorban 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 népszuverenitást 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 gyakorlata némi változáson ment keresztül az utóbbi időszakban, amely szorosan összefügg az időközbeni jogszabályváltozásokkal. Elsőként a 2/1993. (I. 22.) alkotmánybírósági határozat értelmezte átfogóan a kérdést, amelyben a testület végül is amellet tette

le a voksát, hogy a népszuverenitás elsődleges formája a képviselői demokrácia.

Az indítványozó ez esetben az egyik országgyűlési bizottság volt, amely azt kérte az alkotmányos testülettől, hogy vizsgálja meg, hogy kikényszeríthető-e népszavazás útján az Országgyűlés feloszlatása, 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 utóbbi az Alkotmány szövegéből vezette le, amelyből azt a következtetést vonta le, hogy a népszavazás a közvetett hatalomgyakorláshoz képest komplementer jellegű intézmény, amely a parlamenti 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 az 52/1997. (X. 14.) szám alatt hozott határozatában immáron a népszavazás kivételességét hangsúlyozta, amely kivételességében 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 kivételességében 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 kép-

viseleti 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 képviseleti 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 nem 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 a 2014. évi országgyűlési választások idejéig még a korábbi 1990. évi LXV. tv. (a továbbiakban: Ötv.) rendelkezéseit kellett alkalmazni 2013. január 1 után is mindaddig, amíg az Országgyűlés nem fogadta el a népszavazás kezdeményezéséről szóló sarkalatos törvényt. Ez utóbbi a már említett 2013. évi CCXXXVIII. tv. (a továbbiakban: Nsztv.), amely rendezte az országos és a helyi népszavazással kapcsolatos szabályokat. Az anyagi szabályokat tehát immáron részben az Mötvt-ben és az Nsztv-ben találhatjuk meg, míg az eljárási szabályokat ez esetben is a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) tartalmazza, amelyet e helyütt is ki kell egészítenünk az Alkotmánybíróság, valamint a bíróságok gyakorlatával.

Figyelemmel arra, hogy a helyi népszavazási szabályok jelentős mértékben támaszkodnak a helyi választási szabályokra, így célszerű elsőként a helyi választásra vonatkozó rendelkezéseket ismertetni.

2. A választásokra vonatkozó szabályok

A választópolgárok tehát választott képviselőik útján és a helyi népszavazáson történő részvételükkel gyakorolják az önkormányzathoz 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 Mötvt-től elkülönült jogszabályok rendezik, főszabály szerint törvényi szinten. Ide tartozik elsősorban az Alaptörvény, ugyanis az EU-csatlakozás óta a választójogra vonatkozó alapvető szabályokat alkotmányi szinten rendezi a jogalkotó. Szintén az Alaptörvény alapján a választás-

tás anyagi és eljárási szabályait törvényben találhatjuk. Ezek közül az anyagi szabályokat legújabbban 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 a 2013. évi XXXVI. 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, majd 2014-ben a fővárosi közgyűlésre vonatkozó szabályok alakultak át jelentősebben.

2.1. Alapfogalmak

A képviselő-választás szabályainak könnyebb megértéséhez szükséges néhány alapfogalom tisztázása, amelyek hozzájárulnak a választási rendszerek működésének könnyebb megértéséhez. A fogalmak részletes kibontása természetesen elsősorban 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 egy vagy többmandátumos-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 fő típusra 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 le-adott 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 megszerezhető összes mandátummal és ennek segítségével történik a mandátumok kiosztása.
- Vegyes rendszer, amelyben – az elnevezéséből is fakadóan - a többégi és arányos rendszerek egyaránt előfordulnak.

2.2. 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 rendelkeznek

- 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 letelepedtként elismert nagykorú személy.

Az aktív választójog gyakorlásának közös feltétele, hogy a választópolgár a magyarországi lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén tartózkodjon, ugyanis a 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 censzust 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 kényszergyógykezelését 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 az Alaptörvény 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 lakosságszám 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 ajánlószelvényen megkövetelt adatok feltüntetése.

3. 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 amellelt, 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 léptek.

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

3.1. 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 emellett 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.

3.1.1. 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.⁶²

⁶² Övj. 4. §.

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.

- 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 lakosság szám-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 lakosság szám felett pedig 10000 lakosonként egyel nő az egyéni választókerületi képviselők és 25000 lakosonként a kompenzációs listán megválasztott képviselők száma.

- Budapest főváros közgyűlése: Az egész főváros egyetlen választókerület a lista tekintetében. A 2010-ben hatályba lépett szabályozás itt is korszerűbb és rugalmasabb rendelkezéseket alkotott, majd 2014.

áprilistól azonban ismét változott a fővárosi közgyűlés választási rendszere, amely szabályokat már a 2014-es választások során is alkalmazni kellett. Ennek alapján a fővárosi közgyűlés összetétele 2014 és 2024 között részben közvetetten, részben pedig közvetlenül került megválasztásra. A közgyűlés 1 tagja ugyanis a főpolgármester-választás eredményeképpen, 23 tagja a fővárosi kerületi polgármester-választás eredményeképpen és 9 tagja a fővárosi kompenzációs listáról vált a közgyűlés tagjává. 2023 végén ismét változtak a szabályok, amelyeket már a 2024-es választások során is alkalmazni kell. Ennek alapján a főváros egésze egy lista maradt, azonban immár valamennyi képviselő (összesen 32) a fővárosi listán szerezhethet mandátumot⁶³.

3.1.2. Vármegyei közgyűlés

Az új szabályok átláthatóbbá tették a választási rendszert. E szerint ugyanis az egész vármegye egy választókerületet képez, amelybe nem tartozik bele a megyei jogú város, valamint a főváros. Ezzel szemben a korábbi szabályok szerint minden vármegye 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 lakosság-szám-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.

3.1.3. 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.

⁶³ 2023. évi XCV. tv. 1. §

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, de több 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 vármegyei listás jelöltséget,
 - a fővárosban egy egyéni választókerületi, egy kompenzációs listás és egy fővárosi listás jelöltséget fogadhat el,
- A vegyes választási rendszerben a polgármesterjelölt egyidejűleg:
 - a fővároson kívül egy egyéni választókerületi, egy kompenzációs és egy vármegyei 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 vármegyei listán és megyei jogú városban egyidejűleg nem lehet jelölt. A választópolgár egyidejűleg nem lehet vármegyei 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 település esetén 300 választópolgár ajánlott,
- 100000 lakost meghaladó településen, akit legalább 500 választópolgár ajánlott,
- Budapesten főpolgármester-jelölt az lehet, akit legalább 5000 választópolgár ajánlott.

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

3.1.4. Listaállítás:

Vármegyei választókerületben az a jelölő szervezet állíthat listát, amely a választópolgárok 0,5 %-ának ajánlását összegyűjtötte. A 10000 fő feletti településen és a fővárosi kerületekben kompenzációs listát az a szervezet állíthat, amely az egyéni választókerületek legalább kétharmadában ajánlott jelöltet. (Övjt. 9. §)

A Fővárosban listát az a jelölő szervezet állíthat, amely főpolgármesterjelöltet vagy a fővárosi kerületek közül legalább háromban polgármesterjelöltet állított. 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 nemzetiségi jelöltnek az tekinthető, aki megfelel az alábbi kritériumoknak:

- a nemzetiségi névjegyzékben szerepel,
- a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, továbbá a nemzetiségi önkormányzati képviselők megelőző két általános választásán, valamint az azokat követő időközi választásokon nem volt más nemzetiség nemzetiségi jelöltje, továbbá
- nyilatkozatot tesz arról, hogy a nemzetiség képviselőjét vállalja, illetve a nemzetiségi közösség nyelvét beszéli, kultúráját és hagyományait ismeri.

A szabályok értelmében a nemzetiségi jelöltek 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, ugyan akkor olyan összetartozás-tudatról 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.

3.2. 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. A polgármester és a főpolgármester választásának szavazólapján a választópolgár egy jelöltre szavazhat. Abban az esetben, ha két jelölt egyenlő számú szavazatot kap, időközi választást kell tartani.

A képviselőválasztás eredményének megállapítása összetett módon történik.

3.2.1. 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 szerezhethet 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 jelölthez leadott érvényes szavazatok alapján kell számítani, és az a nemzetiségi jelölt kap mandátumot, aki az így megállapított szavazatszámánál 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.

3.2.2. 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.

3.2.3. 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.

A fővárosi listára a választópolgárok közvetlenül szavaznak és

ennél a rendszernél szintén táblázatot kell létrehozni, ám a szavazatokat egygel, kettővel, hárommal majd rendre az egymást követő egész számokkal kell elosztani (d'Hondt-módszer). 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.

A fővárosi listáról a jelöltek a bejelentés sorrendjében kapnak mandátumot. Ha a fővárosi lista jelöltjét főpolgármesternek választották, a fővárosi listáról törölni kell, és a helyébe a sorrendben utána következő jelölt lép. Ha a jelölt fővárosi kerületi kompenzációs listáról és a fővárosi listáról egyaránt mandátumot szerez, nyilatkoznia kell, hogy melyik mandátumáról mond le, és törölni kell arról a listáról, amelyen szerzett mandátumáról lemondott. Nem kap mandátumot az a lista, amely a fővárosi listákra leadott érvényes szavazatok öt százalékát nem érte el (5%-os küszöb).

3.2.4. A vármegyei önkormányzatok

Minden választópolgár csak egy listára szavazhat. A mandátumok kiosztása itt is az osztós jellegű ún. d'Hondt módszer érvényesül, szintén 5 %-os küszöbvel.

A vármegyei közgyűlés (Alaptörvény szerint képviselő-testület) elnökét viszont nem a választópolgárok választják, hanem az Alaptörvény 33. cikk (2) bekezdése és az Möt. alapján titkos szavazással a közgyűlés tagjai saját soraikból választják meg.

4. A választási eljárás szabályai

4.1. A választási eljárás alapelvei

Jelenleg a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választására vonatkozó szabályokat a 2013. évi XXXVI. tv. tartalmazza, amely egyaránt alkalmazandó valamennyi típusú képviselő (országgyűlési, önkormányzati, európai parlamenti, kisebbségi önkormányzati) választás mellett a polgármesterek választására. 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. 208. §]. 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,
- önkéntes részvétel a választási eljárásban,
- esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között,
- a fogyatékossgal élő választópolgárok joggyakorlásának elősegítése,
- jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás,
- a választási eljárás nyilvánossága.
- A választási szervek rendelkezésére álló adatok - törvényben megállapított kivétellel - nyilvánosak.

Nem az alapelvek, hanem az általános szabályok között találhatjuk azt 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 órakor jár le. A választási bizottság döntésére rendelkezésre álló határidő 24 órakor jár le. Mindez azt jelenti, hogy a határidő elmulasztása miatt kimentésnek, igazolási kérelem benyújtásának nincsen helye.

4.2. 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 a választópolgárok független, kizárólag a törvénynek alárendelt szervei, amelyeknek elsődleges feladata a választási eredmény megállapítása, a választások tisztaságának, törvényességének biztosítása, a pártatlanság érvényesítése és szükség esetén a választás törvényes rendjének helyreállítása.

A választási bizottság választott és megbízott tagokból áll. Egyes törvényben meghatározott kivételekkel a szavazatszámoló bizottságnak és a helyi választási bizottságnak csak a településen, az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottságnak csak az országgyűlési egyéni választókerületben, a területi választási bizottságnak csak a vármegyében, illetve fővárosban, a Nemzeti Választási Bizottságnak csak magyarországi lakcímmel rendelkező, a központi névjegyzékben szereplő választópolgár lehet tagja. A választási bizottság választott tagja és a Nemzeti Választási Bizottság megbízott tagja az lehet, aki az országgyűlési képviselők választásán jelöltként indulhat. A Nemzeti Választási Bizottság választott tagja az lehet, aki ezen feltételeken kívül jogi egyetemi diplomával is rendelkezik. A választási bizottság megbízott tagja az lehet, aki az adott választáson jelöltként indulhat. A választási bizottság tagsági köréből kizárt a köztársasági elnök, a háznagy, a képviselő, az alpolgármester, a jegyző, a másik választási bizottság tagja, választási iroda tagja, a Magyar Honvédséggel szolgálati jogviszonyban álló személy, valamint jelölt. Nem lehet a választási bizottság választott tagja az előbbieken túl párt tagja, a választókerületben jelöltet állító jelölő szervezet tagja, a választókerületben induló jelölt hozzátartozója, a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény szerinti központi államigazgatási szervvel vagy a választási bizottság illetékességi területén hatáskörrel rendelkező egyéb közigazgatási szervvel kormányzati szolgálati jogviszonyban, szolgálati vagy más, munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló személy a közalkalmazott kivételével, állami vezető.

A választási bizottságok típusai:

- Nemzeti Választási Bizottság,
- területi választási bizottság,
- országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság,
- helyi választási bizottság,
- szavazatszámoló bizottság.

Nemzeti Választási Bizottság legalább hét, a szavazatszámoló bizottság, valamint az egy szavazókörral rendelkező településen a helyi választási bizottság legalább öt, a területi választási bizottság, az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság és a több szavazókörral rendelkező településen a helyi választási bizottság legalább három tagból áll. Az NVB tagjait az Országgyűlés választja meg, a területi választási bizottság tagjait a fővárosi, illetve vármegyei közgyűlés, az országgyűlési egyéni választókerület, a helyi választási bizottság és a szavazatszámoló bizottság tagjait a település képviselő-testülete. Valamennyi típusú választási bizottságban 1-1 tagot megbízhat valamennyi jelölő szervezet, illetve független jelölt.

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.

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 a Nemzeti Választási Iroda elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki a felsőfokú végzettségű, az országgyűlési képviselők választásán választható, magyar állampolgárok közül. A helyi választási irodákat a jegyzők vezetik, míg a területi választási irodák vezetője a vármegyei önkormányzat jegyzője, tagjaikat pedig a vezetőjük bízhatja meg. A megbízatás 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.

4.3. A választási kampány

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

A törvény meghatározza a választási kampány fogalmát is. E szerint a választási kampányidőszak a szavazás napját megelőző 50. naptól a szavazás napján a szavazás befejezéséig tart. Kampányeszköznek minősül minden olyan eszköz, amely alkalmas a választói akarat befolyásolására vagy annak megkísérlésére, így különösen a plakát, a jelölő szervezet vagy jelölt által történő közvetlen megkeresés, a politikai reklám és politikai hirdetés és a választási gyűlés. Kampánytevékenység a kampányeszközök kampányidőszakban történő felhasználása és minden egyéb kampányidőszakban folytatott tevékenység a választói akarat befolyásolása vagy ennek megkísérlése céljából. Nem minősül választási kampánynak a választási szervek tevékenysége, az állampolgárok - mint magánszemélyek - közötti személyes kommunikáció, függetlenül annak tartalmától és formájától.

4.4. 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 hatósági eljárási törvény kifejezetten is rögzíti, hogy a választási eljárás a kivett eljárások közé tartozik.

4.4.1. A kifogás

A kifogás benyújtása: kifogást bárki benyújthat akár konkrét jogszabálysértés, akár a választás vagy választási eljárás alapelvei megsértése esetén. A kifogást úgy kell benyújtani, hogy az legkésőbb a sérelmezett jogszabálysértés elkövetésétől számított harmadik napon megérkezzen a kifogás elbírálására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező választási bizottsághoz. Folyamatosan fennálló tevékenység esetében a kifogást a sérelmezett tevékenység fennállásának teljes időtartama alatt be lehet nyújtani. A jogorvoslati határidő kezdete nem a sérelmezett tevékenység kezdő időpontja, hanem az az utolsó időpont, amikor a sérelmezett állapot még fennáll. A kifogásnak tartalmaznia kell a jogszabálysértés megjelölését, a jogszabálysértés bizonyítékait, a kifogás benyújtójának nevét, lakcímét

(székhelyét), a kifogás benyújtójának személyi azonosítóját. A kifogás tartalmazhatja benyújtójának telefonszámát vagy elektronikus levélcímét, illetve postai értesítési címét.

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 főszabály szerint három nap alatt döntenie kell. A Nemzeti Választási Bizottságra azonban öt napos határidő vonatkozik a választási kampány szabályainak az általános választás napján történt megsértésével kapcsolatos kifogás ügyében, míg a választási bizottság a kifogás benyújtásától számított tizenöt napon belül dönt, ha a kérelem nem olyan választáshoz kapcsolódik, amelynek kitűzése már megtörtént, de a választás eredménye még nem emelkedett jogerőre.

A kifogást érdemi vizsgálat nélkül elutasítják, 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 megismételtesheti. Új rendelkezés, hogy a választási kampány szabályainak megsértése esetén a választási bizottság bírságot is kiszabhat, amelynek legmagasabb összege természetes személy esetén a kötelező legkisebb munkabér havi összegének ötszöröse, egyébként a kötelező legkisebb munkabér havi összegének tizenötszöröse.

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 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 keltezés 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 elektronikus 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 ugyanezekon módokon, de kézbesítési meghatalmazott útján. A határozatokat az eljárás jellegéből fakadóan nyilvánosságra kell hozni oly módon azonban, hogy azok nem tartalmazhatják a személyes adatokat.

4.4.2. A fellebbezés

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

A fellebbezés benyújtása szintúgy három 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. 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 napját követő napon 9 óráig kell felterjeszteni az elbírálásra jogosult szervhez, amelynek a fellebbezést három nap alatt kell elbírálni. A választási bizottság azonban a fellebbezés benyújtásától számított tizenöt napon belül dönt csak, ha a kérelem nem olyan választáshoz kapcsolódik, amelynek kitűzése már megtörtént, de a választás eredménye még nem emelkedett jogerőre. 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.

4.4.3. A bírósági felülvizsgálat

A bíróság előtt megtámadható határozatnak a másodfokú határozattal elbírált döntése, illetve az NVB döntése minősül. A bírósági felülvizsgálat feltétele, hogy a fellebbezést kimerítették vagy az a törvény alapján kizárt. A jogosultak köre megegyezik a fellebbezésre jogosultak körével. A felülvizsgálat alapja szintén jogszabálysértés vagy mérlegelési jogkörben hozott döntés lehet és a benyújtás határideje szintén a jogsértéstől számított három nap, amely ugyancsak jogvesztő jellegű és az utolsó nap 16. órakor jár le. A felülvizsgálati kérelmet a közigazgatási határozatokhoz hasonlóan a választási bizottságnál kell előterjeszteni, bár erre az eljárásra nem a hatósági eljárás szabályai irányadóak.

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

Az eljáró bíróság minden esetben a Kúria. A bíróság három 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. Am 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, azonban a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz a sérelmezett döntés közzétételétől számított három napon belül nyújtható be az Alkotmánybírósághoz.

5. A helyi népszavazás

5.1. 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. E körben érdeme megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság a 76/2007. (X. 19.) AB határozatában kifejezetten is foglalkozott azzal a kérdéssel is, hogy a helyi népszavazás is lehet ügydöntő és véleménynyilvánító. Bár a hatályos szabályozás nem szabályozza *expressis verbis* a kérdéskört, az Nsztv. 60. § (1) bekezdése mégis meghatározza az érvényes helyi népszavazás kötőerejét.

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

A jelenlegi szabályozás a helyi népszavazásban résztvevők körét lényegében azonosítja a helyi önkormányzati képviselők választásán gyakorolható aktív választójoggal⁶⁴, 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 az, akit bűncselekmény elkövetése miatt a bíróság a választójogból kizárt, akit korlátozott belátási képessége következtében bírói döntés szintén kizárt, és 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.

5.3. 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.

⁶⁴ Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdés.

5.4. A helyi népszavazás tárgykörei

A helyi népszavazás tárgykörét az Nsztv. utaló szabálya alapján az Mötv. határolja körbe többretűen. 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 Mötv. 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 szavazhattak, ami az üdülőterületek esetében jelentősen torzította az eredményeket.⁶⁵

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

⁶⁵ Az Alkotmánybíróság 18/1993. (III. 19.) határozatában foglalkozott a helyi népszavazás kérdésével, amelynek következtében a jogalkotó már utána pontosította a szabályokat.

Zamárdi településével kapcsolatban merült fel, ahol egy településrész kezdeményezte új község alakítását. A vita a körül 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 háttérében 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 kitézése 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 ilyen 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.⁶⁶

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

⁶⁶ 26/1996. (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.⁶⁷

A lehetséges tárgykörök azok, amelyekben a törvényben foglaltak alapján önálló elhatározására kezdeményezhető népszavazás. Ennek alapvetően két esetköre 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 Nsztv. felsorolja a kizárt tárgyköröket is, amelyek kevéssé számosak az országos népszavazáshoz képest. Ide tartozik a költségvetésről és a zárszámadról való döntés, a helyi adónemeket, illetőleg mértéküket megállapító rendelet tárgyköre, valamint a képviselő-testület hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdések, végezetül a képviselő-testület feloszlásának a kimondása.

5.5. A helyi népszavazás eljárása

5.5.1. A népszavazás kezdeményezése

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

Ez azt jelenti, hogy a népszavazás kezdeményezésére elég tág lehetőséget adott a jogalkotó. Egyaránt találhatunk a képviselői demokráciába tartozó elemeket is, mint a képviselők egynegyede vagy a bizottság, de a választópolgárok közvetlen beleszólásának a lehetőségét is megteremti.

⁶⁷ 27/1997. (VII. 3.) AB határozat.

Ugyanakkor a jogalkotó rögzíti, hogy a helyi népszavazás kitűzésére irányuló választópolgári kezdeményezést benyújthatja olyan magánszemély, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó lehet, párt, illetve egyéb egyesület a létesítő okiratában meghatározott céllal összefüggő kérdésben, amely által az Nsztv. továbbviszi a korábbi szabályozásban létező azon szabályt, amely a helyi társadalmi szervezetek vezető testületét is a kezdeményezők közé emelte. Egy kezdeményezésnek több szervezője is lehet. Ebben az esetben a szervezők egy személyt jelölnek ki a választási szervekkel való kapcsolattartásra.

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 százalékához 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.

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.

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 (vármegyei, fővárosi ügyben a területi) választási iroda vezetőjéhez kell benyújtani.

A hitelesítés egy összetett folyamat, amelynek során a kérdésnek egy több-rétű szűrőn 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. Ha a kezdeményezés a helyi népszavazás jogintézményének alkotmányos céljával és rendeltetésével nyilvánvalóan ellentétes, vagy nem felel meg a feltételeknek, továbbá ha az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a jogszabályi feltételeknek, a helyi választási iroda vezetője a kérdést a benyújtásától számított öt

napon belül határozattal elutasítja, és a kérdést nem terjeszti a helyi választási bizottság elé. A helyi választási iroda vezetőjének határozata ellen jogorvoslatnak helye nincs, de a szervező a kérdést ismételten benyújthatja. Az ismételten benyújtott kérdés hitelesítését a helyi választási bizottság napi-rendjére kell tűzni.

Amennyiben ezeknek a feltételeknek megfelel, akkor a választási iroda azt is vizsgálja, hogy 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 jellegeből 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 kérdésről van-e szó, amelyet kizárólag igennel vagy nemmel egyértelműen meg lehet válaszolni. 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 kifejezőképességét 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 sértene az egyértelműség követelményét.

A másik ügy, amelyben a grémium ugyancsak lényeges megállapításokat tett a termőföld elővásárlási jogával 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. alapján – 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 megismerhetők.

A Kúria legújabb döntései ugyancsak foglalkoztak az egyértelműség kérdésével. Ennek alapján a KGD2017. 46. sz. eseti döntés nyomán fontos követelmény, hogy a népszavazásra javasolt kérdést úgy fogalmazzák meg, hogy a választópolgár átlássa annak minden következményét. Míg a KGD2017. 15. döntés szerint nem lehet egyértelmű az a népszavazásra feltett kérdés, melynek teljes körű, érdemi következményeit a választópolgár nem láthatja át.⁶⁸

A helyi választási bizottság a kérdés hitelesítéséről vagy annak megtagadásáról a benyújtásától számított harminc napon belül dönt. A helyi választási bizottság a kérdést akkor hitelesíti, ha az az e törvényben a kérdéssel szemben támasztott követelményeknek megfelel. A szervező által benyújtott kérdés csak abban az esetben hitelesíthető, ha az aláírásgyűjtő ív is megfelel a jogszabályban foglalt előírásoknak. A helyi választási bizottság a kérdés hitelesítésével kapcsolatos határozatát nyolc napon belül az önkormányzat hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos módon közzéteszi.

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.

⁶⁸ A KGD2019. 8. döntés szerint „a népszavazási ügyben feltett kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének, ha olyan oktatási szakpolitikai kérdést érint, amelynek megértéséhez a választópolgároknak nemcsak szövegértési képességre, de átfogó oktatási szemléletre, tudásra lenne szükségük. A kérdés alapján ugyanis nemcsak arról kellene dönteni, hogy legyen-e maximalizálva a heti tanórák száma a középfokú iskolákban, hanem arról is, hogy pontosan milyen mértékben. Megfelelő szakismeret hiányában az állampolgárok nem képesek átlátni döntésük következményeit. A kötelező és választható tanítási órák száma rendeleti szinten került szabályozásra, így az erről való döntés nem az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozik.”

Amennyiben a kérdés hitelesítése megtörtént, akkor megkezdődhet az aláírások gyűjtése, amelyre a jogszabály értelemszerűen határidőt szab. Aláírást a választópolgárok zaklatása nélkül kevés kivételtől eltekintve bárhol lehet gyűjteni. A kivételek közé tartozik az aláírást gyűjtő és az aláíró munkahelyén munkaideje vagy munkaviszonyból, illetőleg munkavégzésre irányuló más jogviszonyból fakadó munkavégzési kötelezettsége teljesítése közben történő aláírásgyűjtés, a Magyar Honvédségnél és a központi államigazgatási szerveknél, tömegközlekedési eszközön, állami, helyi és nemzeti-ségi önkormányzati szervek hivatali helyiségében, egészségügyi szolgáltató helyiségében, valamint a felsőoktatási és köznevelési intézményben történő gyűjtés. Az aláírásért az aláíró választópolgár részére előnyt adni vagy ígérni tilos. Az aláíró választópolgár az aláírásért nem kérhet előnyt, illetve nem fogadhat el előnyt vagy annak ígéretét. Az aláírásgyűjtésre 30 nap áll rendelkezésre, amelyen belül csak egyszer lehet benyújtani az aláírásgyűjtő íveket a helyi választási bizottságnak. Az aláírások ellenőrzése azonban ugyanezen szerv 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. Az aláírások ellenőrzését az aláírásgyűjtő ívek benyújtásától számított negyvenöt napon belül kell lefolytatni. Ha az érvényes aláírások száma eléri a helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges számot, az aláírások ellenőrzésének eredményéről - az azt megállapító határozat jogerőre emelkedésétől számított nyolc napon belül - a helyi választási bizottság elnöke tájékoztatja a polgármestert.

A helyi választási bizottságnak a kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése ellen jogorvoslatként felülvizsgálati kérelem nyújtható be a törvényszékhez címezve. A felülvizsgálati kérelmet úgy kell benyújtani, hogy az a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül megérkezzen a helyi választási bizottsághoz. A helyi választási bizottság a felülvizsgálati kérelmet a beérkezését követő öt napon belül megküldi a törvényszéknek. A törvényszék a felülvizsgálati kérelmet harminc napon belül bírálja el. A törvényszék a helyi választási bizottság határozatát helybenhagyja, vagy azt megváltoztatja;

döntése ellen további jogorvoslatnak helye nincs, azonban alkotmányjogi panasz benyújtható.

5.5.2. 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. A képviselő-testület helyi népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő helyi népszavazás elrendelését elutasító határozata ellen ugyancsak jogorvoslat vehető igénybe. A felülvizsgálati kérelmet szintén a törvényszékhez címezve úgy kell benyújtani, hogy az a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül megérkezzen a helyi választási bizottsághoz. A helyi választási bizottság a felülvizsgálati kérelmet a beérkezését követő öt napon belül megküldi a törvényszéknek. A helyi választási bizottság elnöke a felülvizsgálati kérelem benyújtásáról haladéktalanul tájékoztatja a polgármestert. A törvényszék a határozat érdemében csak akkor folytat vizsgálatot, ha az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a helyi népszavazás elrendelése között a körülményekben olyan lényeges változás következett be, amelyet a kérdés hitelesítéséről, vagy az azzal szembeni felülvizsgálati kérelemről hozott döntés során a helyi választási bizottság és a döntést érdemben befolyásolhatja. A törvényszék nem vizsgálja érdemben azt a felülvizsgálati kérelmet, amelyben a kérelmező a kérdés tartalmát illető, valamint a hitelesítéssel összefüggő alkotmányossági aggályokra hivatkozik. A törvényszék a felülvizsgálati kérelmet harminc napon belül bírálja el, amelynek eredményeképpen a törvényszék a képviselő-testület határozatát helyben hagyja, vagy azt megsemmisíti, és a képviselő-testületet új határozat meghozatalára kötelezi.

A szabályozás egyértelművé teszi, hogy a helyi népszavazás eredménye kötelező a képviselő-testületre, ami azt jelenti, hogy ellentétes vagy eltérő döntést nem hozhat. A képviselő-testület ugyanis köteles a helyi népszava-

zás napjától számított száznyolcvan napon belül az érvényes és eredményes helyi népszavazás döntésének megfelelő rendeletet megalkotni vagy határozatot hozni. Az érvényes és eredményes helyi népszavazással hozott döntés a képviselő-testületre a helyi népszavazás napjától - ha a helyi népszavazás rendeletalkotási kötelezettséget keletkeztet, a rendelet kihirdetésétől - számított egy évig kötelező.

5.5.3. A népszavazás lebonyolítása

Az eljárásra, ahogyan már említettük, a népszavazási 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 korábban már említett választási szervek működnek közre a helyi népszavazás lebonyolításában.

A helyi népszavazás során az alábbi választási bizottságok működnek:

- szavazatszámláló bizottság, amelynek feladata, hogy levezze 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 és vármegyei ügyben az–Nemzeti 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 nincs 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, vármegyei ügyben az Nemzeti Választási Iroda is.

A népszavazási eredményt a szavazatszámoló bizottságok jegyzőkönyvei alapján a helyi, illetőleg fővárosi, vagy vármegyei ügy esetén a területi választási bizottság állapítja meg. A helyi népszavazás érvényes, ha a választópolgárok több mint fele érvényesen szavazott, és eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.

5.6. A helyi népszavazással kapcsolatos helyi jogalkotás

Az eljárás részletszabályait, valamint a további feltételeket a helyi önkormányzat képviselő-testülete szabályozza rendeletben. Kiemelendő, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján⁶⁹ a helyi népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló önkormányzati rendelet megalkotásának elmulasztása alkotmányellenes. Tekintettel arra, hogy a választópolgárok az önkormányzathoz való jogukat az előző 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 Nsztv. 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.

6. A képviselő-testület ülésének nyilvánossága

6.1. 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 Mötv. főszabályként ír elő.

⁶⁹ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.

Más képvisleti 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 üléseken. 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] Érdekes azonban előrebocsátani, hogy ez utóbbi az a momentum, amelyből a legtöbb vitás, peres ügy keletkezik.

A nyilvánosság elvének tényleges érvényesülése az a terület, ahol legjobban ütközhet a személyes adatok védelmének elve és a közérdekű adatok nyilvánosságának követelménye. Ahhoz ugyanis, hogy a választópolgárok a fentiekben leírt jogaikat gyakorolni tudják, szükséges bizonyos előfeltételek teljesítése. Ilyen például az, hogy a választópolgárok az ülések időpontjáról, a napirendről és az előterjesztésekről értesüljenek.

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. tv., a továbbiakban: Infotv.) egyértelműen kimondja, hogy a helyi önkormányzati feladatot ellátó szerv - mint közfeladatot ellátó szerv - a feladatkörébe tartozó ügyekben köteles elősegíteni a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. Ilyen ügynek minősül többek között az önkormányzati költségvetés és annak végrehajtása, az állami és önkormányzati vagyron kezelése, a közpénzek felhasználása és az erre kötött szerződések. Ennek elősegítésére a jogszabály azt is előírja, hogy az önkormányzatok kötelesek elektronikusan vagy más módon közzétenni a tevékenységükkel kapcsolatos legfontosabb szabályokat, így a hatáskörükre, illetékességükre, szervezeti felépítésükre, szakmai tevékenységükre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokukban lévő adatfajtákra és a működésükről szóló jogszabályokra, valamint a gazdálkodásukra vonatkozó adatokat. Ezeket a rendelkezéseket a 2005-ben megalkotott elektronikus információszabadság-

ról szóló jogszabály tovább pontosította és bővítette, így előírta az önkormányzati rendeletek elektronikusan való hozzáférhetőségét. Ugyanakkor a nyilvánosságra hozatal nem eredményezheti az olyan adatokhoz – így különösen a védett ismerethez – való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét.

Az önkormányzatoknak is lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű 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 feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret. A minősítés független az adat kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen ilyen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat.

Ugyanakkor – a korábbi szabályok alapján született - bírósági döntés azt is megállapította, hogy „a helyi önkormányzat képviselő-testületének üléséről készült jegyzőkönyv 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.”⁷⁰

6.2. 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 összeférhetlenségi, a méltatlan-

⁷⁰ BH 1996.581.

sági 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 esetkörtől, hogy itt nem automatikus a zárt ülés, hanem az érintett kezdeményezése is szükség van. Ez utóbbi megléte esetén viszont már szintén kötelező. Ezek az ügyek jellegükből fakadóan személyeket érintenek, ilyenek a választás, a kinevezés, a felmentés, a vezetői megbízatás 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 bele 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,⁷¹ és szintén minden esetben nyilvános a napirend megtárgyalása. Az Mötv. rögzíti továbbá, 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 tar-

⁷¹ 17/1997. (II. 28.) AB határozat.

tozik. 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.

7. 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. A közmeghallgatás a helyi lakosság, valamint a helyben érdekelt szervezetek képviselőinek személyes megjelenése nélkül a lehetőség szerint a különböző helyszínen jelen lévők között, egy időben, valós idejű kommunikációt lehetővé tévő, kép és hang egyidejű továbbítására alkalmas elektronikus hírközlő eszköz útján, illetve a honlapon való közzététel útján is megtartható. A közmeghallgatás időpontját megelőzően lehetőséget kell biztosítani arra, hogy az érintettek írásban is észrevételeket tehesenek és kérdéseket tehesenek fel. Az elhangzott, illetve az írásban megfogalmazott javaslatra, kérdésre a közmeghallgatáson vagy legkésőbb tizenöt napon belül választ kell adni. A képviselő-testület a közmeghallgatás eredményessége érdekében minden alkalmas eszközt – így különösen helyi műsorszóró szolgáltatást, hirdetményi vagy közösségi felületeket – is igénybe vehet.

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-

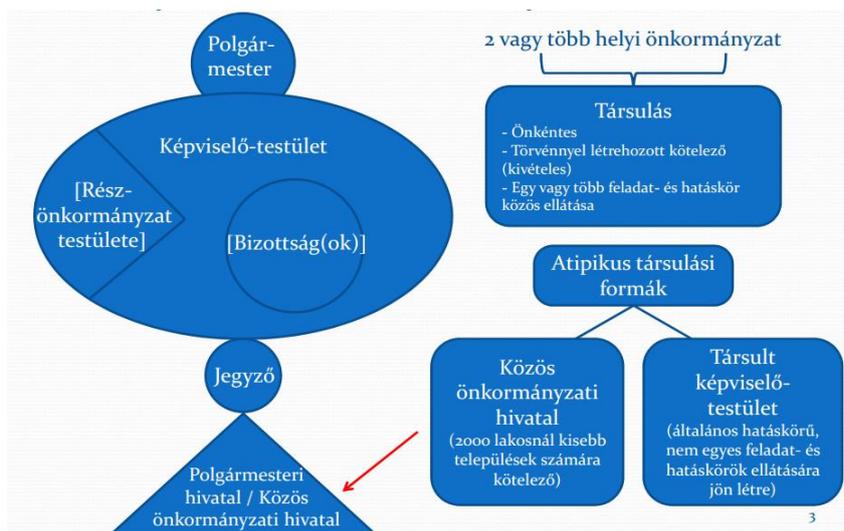
ben, hogy bizonyos kérdéseknél a képviselő-testület bekéri a lakosság véleményét.

Érdemes megjegyezni, hogy a jogrendszerünk ismeri a hatósági közmeghallgatást is, amelyre vonatkozó szabályokat a hatósági eljárási törvény tartalmazza. Ezt azonban élesen el kell különíteni az Möt-v-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 Möt-v. által szabályozott közmeghallgatás a fentiek alapján egy különleges képviselő-testületi ülés.

V. FEJEZET

A HELYI ÖNKORMÁNYZATI KÉPVISELŐ JOGÁLLÁSA ÉS A KÉPVISELŐ-TESTÜLET MŰKÖDÉSE

A helyi önkormányzatok szervezete



Forrás: BALÁZS István – PAPP Olga

1. A képviselő-testület és szervei

A helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a vármegyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg. A választópolgárok általában a választott képviselőik útján, azaz közvetetten, kivételesen közvetlenül, így a helyi népszavazáson történő részvételükkel gyakorolják az önkormányzáshoz való közösségi jogaikat.⁷²

A helyi népszavazással kapcsolatban a IV. fejezet nyújt tájékoztatást, ehelyütt az önkormányzáshoz való kollektív jog közvetett gyakorlásával foglalkozunk, amelyet községi, városi, járásszékhely városi és fővárosi kerületi önkormányzatoknál a képviselő-testület gyakorol. A megyei jogú városi,⁷³

⁷² Möt. 3. § (1) és (4)

⁷³ Möt. 20. § (4)

fővárosi⁷⁴ és vármegyei önkormányzatoknál⁷⁵ a képviselő-testületet közgyűlésnek nevezzük. A továbbiakban együttes elnevezéssel képviselő-testületről teszünk említést. A képviselő-testület tagjai a helyi önkormányzati képviselők, valamint a (fő)polgármester, aki a képviselő-testület határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából önkormányzati képviselőnek tekintendő. A képviselő-testület törvényes képviselője a polgármester, a vármegyei közgyűlés elnöke a főpolgármester.⁷⁶

A helyi önkormányzati feladatok címzettje alapvetően a képviselő-testület,⁷⁷ de a feladatok ellátásában részt vállalnak a képviselő-testület szervei is, melyek a következők:

- polgármester, főpolgármester, vármegyei közgyűlés elnöke,
- képviselő-testület bizottságai,
- a részönkormányzat testülete,
- polgármesteri hivatal, a vármegyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal,
- jegyző,
- önkormányzati társulás.

Az önkormányzati autonómia keretében a képviselő-testület jelentős szabadsággal dönthet arról, hogy mely feladatokat és hatásköröket lát el maga, és a szerveinek milyen szerepkört szán ezekkel kapcsolatban, melyeket ruházza át rájuk. A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben rendelkezik átruházott hatásköreinek felsorolásáról.⁷⁸ Az átruházott hatáskör gyakorlásához a testület utasítást adhat, azt vissza is vonhatja, fontos viszont, hogy a szerv, amely megkapta az átruházott hatáskört tovább már nem delegálhatja (szubdelegáció tilalma).

A hatáskör átruházásnak vannak törvényben megfogalmazott korlátai is. Az egyik ilyen, hogy mely szerv lehet átruházott hatáskör címzettje. A képviselő-testület a hatásköreit a polgármesterre, bizottságára, a részönkormányzata testületére, a jegyzőre, önkormányzati társulására ruházhatja át azzal, hogy részönkormányzat testületére önkormányzati hatósági hatáskör nem ruházható át.⁷⁹ Külön említést tesz a jogalkotó a hatáskörök közül az önkormány-

⁷⁴ Möt. 22. § (3)

⁷⁵ Möt. 27. § (1a)

⁷⁶ Möt. 41. § (1)

⁷⁷ Alaptörvény 33. cikk

⁷⁸ Möt. 53. § (1) b)

⁷⁹ Möt. 41. § (4) és 62. § (2)

zati döntésekről, amelyeket fő szabályként a képviselő-testület hozhat meg, kivételesen helyi népszavazás eredményeként születnek, azonban a képviselő-testület felhatalmazása alapján önkormányzati döntést a polgármester, bizottság, részönkormányzat testülete, jegyző önkormányzati társulás hozhat.⁸⁰

A másik jelentős korlát a hatáskör átruházásával kapcsolatban, hogy a képviselő-testület meghatározó befolyásának biztosítása érdekében vannak olyan önkormányzati ügyek, amelyekben a képviselő-testület nem ruházhatja át hatáskörét valamely szervére. Ezek pedig a következők:

- rendeletalkotás⁸¹;
- szervezetének kialakítása és működésének meghatározása, a törvény által hatáskörébe utalt választás, kinevezés, vezetői megbízás;
- helyi népszavazás elrendelése, kitüntetések és elismerő címek alapítása;
- gazdasági program, a hitelfelvétel, a kötvénykibocsátás, a kölcsönfelvétel vagy más adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás, alapítványi forrás átvétele és átadása;
- önkormányzati társulás létrehozása, megszüntetése, abból történő kiválás, a társulási megállapodás módosítása, társuláshoz, érdekképviselői szervezethez való csatlakozás, abból történő kiválás;
- megállapodás külföldi önkormányzattal való együttműködésről, nemzetközi önkormányzati szervezethez való csatlakozás, abból történő kiválás;
- intézmény alapítása, átszervezése, megszüntetése;
- közterület elnevezése, köztéri szobor, műalkotás állítása;
- eljárás kezdeményezése az Alkotmánybíróságnál;
- a bíróságok ülnökeinek megválasztása;
- állásfoglalás intézmény átszervezéséről, megszüntetéséről, ellátási, szolgáltatási körzeteiről, ha a szolgáltatás a települést is érinti;
- a települési képviselő, polgármester méltatlansági és a vagyonyilatorlatosi eljárással kapcsolatos, továbbá összeférhetlenségi ügyében való döntés;

Megjegyzendő továbbá az önkormányzati hatósági ügyekkel kapcsolatban, hogy a polgármester csak akkor járhat el jogszerűen ezekben az ügyben első fokon, ha ezt a hatáskört a képviselő-testület rá rendeletben átruházta. (BH2010.311.)

⁸⁰ Möt. 41. § (3)

⁸¹ ÁRVA Zsuzsanna: „Közigazgatási jogalkotás” in „Közigazgatási jog” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-jogalkotas> (2019)

- az önkormányzati képviselői megbízátság megszűnéséről való döntés, ha a képviselő egy éven át nem vesz részt a képviselő-testület ülésén;
- a településfejlesztési terv és a településrendezési terv jóváhagyása;
- területszervezési kezdeményezés;
- a helyi önkormányzati vagyon tulajdonjogának a 108. § szerinti ingyenes átruházására vagy nemzeti vagyon tulajdonjogának ingyenes átvételére vonatkozó döntés;
- amit törvény a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe utal.⁸²

2. A helyi önkormányzati képviselő jogállása

A helyi önkormányzati képviselő megbízátsága választással jön létre, megválasztásával (a választási eredmény jogerős megállapításával) automatikusan tagja lesz az adott önkormányzat képviselő-testületének.⁸³ A megválasztás mellett szükséges az is, hogy a képviselő a megbízólevelét átvegye. Az önkormányzati képviselők választásával kapcsolatos szabályokat a IV. fejezetben részletezzük. A megválasztott képviselőnek a képviselő-testület alakuló ülésén, időközi választás esetén a megválasztását követő ülésen a képviselő-testület előtt az Möt. 1. számú mellékletében megjelölt szöveggel esküt kell tennie, és erről okmányt is kell aláírnia.⁸⁴ Az eskütétel a képviselő kötelezettsége, ugyanakkor a megbízátsága, jogai, kötelezettségei a törvény alapján egyértelműen a megválasztásához és nem az eskütételhez kötődnek.

A megválasztott képviselő tevékenysége sokrétű, azonban két alapvető irányt mindenképp érdemes kiemelni. Egyrészt az önkormányzati képviselő a település (fővárosi kerület, vármegye) egészére kiterjedő felelősséggel tartozik, és képviselnie kell a választópolgárok közösségének az érdekeit.⁸⁵ Másrészt pedig mint a képviselő-testület tagja, köteles a testületi ülésen megjelenni, a képviselő-testület munkájában és döntés előkészítő, dön-

⁸² Möt. 42. §; A felsorolás nem taxatív az utolsó pontra tekintettel.

⁸³ FOGARASI József (szerk.): *A helyi önkormányzatok*, HVG Orac, Budapest, 2010, 172.

⁸⁴ Möt. 28. §

⁸⁵ Möt. 32. §

téshozatali és a döntések végrehajtására irányuló tevékenységében részt venni, hiszen a testület munkája a képviselők tevékenységén alapul.⁸⁶

A képviselő felelőssége körében értelmezhető annak politikai, erkölcsi, jogi dimenziója is. A politikai és erkölcsi felelősség elsősorban akkor érvényesíthető a képviselővel szemben, amikor a választópolgárok az új képviselő-testületről szavaznak. A jogi felelősségnek többféle formája létezik, ilyen az alaptörvényi felelősség, amely a törvényességi felügyelet legerősebb, ultima ratio jelleggel alkalmazott eszköze, az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlata esetén merül fel. A büntetőjogi és a szabálysértési felelősség egyéni felelősségi forma lehet, azonban ellentétben az országgyűlési képviselőkkel, a helyi önkormányzati képviselők esetén mentelmi jog nem érvényesül.⁸⁷ A képviselő jogi felelőssége fejeződik ki az összeférhetlenséggel, méltatlansággal, vagyonyilatkozat tételi kötelezettséggel kapcsolatos szabályozásban, illetve abban, hogy a megbízatása megszűnését eredményezi, ha egy éven át nem vesz részt a testület ülésein.⁸⁸ Tekintettel arra, hogy a képviselői megbízatás nem hoz létre foglalkoztatási jogviszonyt, közszolgálati jogi értelemben vette fegyelmi és anyagi felelősségéről nem beszélhetünk.⁸⁹

Az önkormányzati képviselő a tevékenységét társadalmi megbízatásban látja el, melynek megvalósításához szükségesek olyan garanciális szabályok, amelyek lehetővé teszik, eredményesen végezhesse a feladatait.⁹⁰ Az egyik ilyen jogi garancia, hogy az önkormányzati képviselőt a képviselő-testületi munkában való részvételéhez szükséges időre fel kell menteni a munkavégzési kötelezettség alól a munkahelyén. A másik fontos szabály, ami biztosítja a képviselői feladatok eredményes ellátását, hogy a képviselő-testület az önkormányzati képviselőnek rendeletben meghatározott tiszteletdíjat, természetbeni juttatást állapíthat meg.⁹¹

⁸⁶ FEIK Csaba (szerk.): *Magyarország helyi önkormányzatai*, Dialóg Campus, Budapest, 2019, 102.

⁸⁷ FEIK i.m. 103.

⁸⁸ Möt. 29. § (1) c)-e) és 39. § (2)

⁸⁹ FOGARASI 175.

⁹⁰ FEIK i.m. 101.

⁹¹ Möt. 35. § (1)

2.1. A képviselő jogai és kötelezettségei

A képviselő *jogai és kötelezettségei megválasztásával keletkeznek és a megbízatás megszűnésével szűnnek meg*. Az önkormányzati képviselők jogai és kötelezettségei egyenlők,⁹² a képviselők között nincs különbség sem például az alapján, hogy a mandátumukat listáról, vagy egyéni választókerületben, vagy akár időben mikor (pl. időközi választáson) szerezték. Az Möt. a képviselők alapvető jogait és kötelezettségeit szabályozza, azonban a képviselő-testületnek arra is lehetősége van, hogy a szervezeti és működési szabályzatban a törvényben foglalt szabályokat részletezze, illetve továbbiakat állapítson meg.⁹³

2.1.1. A képviselőket megillető jogok

Az önkormányzati képviselők jogait két csoportra oszthatjuk az alapján, hogy egyéni jogosultságról van szó, vagy kollektív jogról.⁹⁴ A kollektív jogok a képviselők egy csoportját közösen illetik, míg az egyéni jogokkal a képviselő önállóan is élhet.

Kollektív jogok:

- egyrészt a képviselő-testület ülésének *összehívására* vonatkozó jogosultság. Amennyiben a képviselők egynegyede ezt indítványozza az indok megjelölésével, kötelező az ülést tizenöt napon belüli időpontra összehívni, ennek elmaradása esetén az ülés összehívásáról a kormányhivatal intézkedik.⁹⁵
- a *név szerinti szavazás kezdeményezése* is ide tartozik, a képviselő-testület név szerint szavaz az önkormányzati képviselők egynegyedének indítványára.⁹⁶

Egyéni jogok:

- *választópolgárok érdekeinek képviselete*: a helyi önkormányzati képviselő a fent részletezett szabályok szerint település (fővárosi kerület, vármegye) egészéért tartozik felelősséggel, és képviseli a választópolgárok közösségének érdekeit. Az érdekképviseleti jogot a

⁹² Möt. 32. §

⁹³ NAGY Marianna, HOFFMANN István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*, HVG-Orac, Budapest, 2023, 154.

⁹⁴ ÁRVA Zsuzsanna, BALÁZS István, BARTA Attila: *Közigazgatási jogi alaptanok*, Debreceni Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar, Debrecen, 2022, 154.

⁹⁵ Möt. 44. § és 132. § (1) b)

⁹⁶ Möt. 48. § (3)

vonatkozó jogszabályok (pl. Alaptörvény, Mötv.) és a szervezeti és működési szabályzat tölti ki tartalommal.⁹⁷

- *rendeletalkotás, határozathozatal kezdeményezése*: a képviselő-testület ülésén – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott módon – kezdeményezheti rendelet megalkotását vagy határozat meghozatalát.
- *felvilágosítás kérése önkormányzati ügyekben*: erre a képviselő-testület ülésén van lehetősége, a kérés címzettje a polgármester (alpolgármester), a jegyző, a bizottság elnöke lehet. A kérdés önkormányzati ügyekre vonatkozhat, tehát államigazgatási ügyre nem, és érdemben választ kell adni a kérésre az ülésen, vagy legkésőbb harminc napon belül írásban.⁹⁸
- *tájékoztatás kérése önkormányzati munkához*: a polgármestertől igényelhet a képviselői munkájához szükséges tájékoztatást. Emellett közérdekű ügyben kezdeményezheti a polgármester intézkedését, amelyre annak harminc napon belül érdemi választ kell adni. Közérdekű lehet az az ügy, amely helyi közügynek minősül, érinti a helyi közösséget, a települést (a megyét), vagy a képviselő-testület feladat- és hatáskörét.⁹⁹
- *jegyzőkönyvvel kapcsolatos jogosultságok*: ennek keretében egyrészről kérheti, hogy a hozzászólását mellékeljék a jegyzőkönyvhöz, melynek előfeltétele, hogy a hozzászólás az ülésen szóban is elhangozzon és írásban is benyújtásra kerüljön. Továbbá kérheti, hogy a véleményét rögzítsék a jegyzőkönyvben.¹⁰⁰
- *a bizottságokat érintő jogok*: ennek egyik tartalma, hogy tanácskozási joggal (azaz hozzászólási joga van) részt vehet a képviselő-testület bármely bizottságának nyilvános vagy zárt ülésén. Emellett javasolhatja a bizottság elnökének a bizottság feladatkörébe tartozó ügy megtárgyalását, amelyet nem utasíthat vissza a bizottság, a legközelebbi ülése elé kell terjeszteni, ha az adott téma valóban a bizottság feladatköréhez tartozik, és arra a képviselőt is meg kell hívni. Harmadszor a képviselőt megilleti a jog, hogy kezdeményezze a képviselő-testületnél meghatározott döntések felülvizsgálatát. Ilyen lehet a bizottság, polgármester, részönkormányzat testülete, vagy a jegyző

⁹⁷ ÁRVA Zsuzsanna, BALÁZS István, BARTA Attila, VESZPRÉMI Bernadett: *Helyi önkormányzatok*, Debreceni Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar, Debrecen, 2014, 104.

⁹⁸ NAGY, HOFFMANN i.m. 155.

⁹⁹ FEIK i.m. 108.

¹⁰⁰ Mötv. 32. § (2) c)

képviselőtestület által átruházott önkormányzati ügyben hozott döntése.¹⁰¹

- *képviseleti jogosultság*: megbízás alapján, amelyet a polgármestertől, vagy a képviselő-testülettől kaphat, képviselheti a képviselő-testületet. Tekintve, hogy itt meghatalmazással jön létre a képviseleti jogosultság ügyleti képviselőről van szó, a képviselő-testület törvényes képviselője a polgármester.¹⁰²
- *munkavégzés alóli mentesítéshez való jog*: a testületi munkában való részvételhez szükséges időtartam alatt a munkahelyén felmentést élvez a munkavégzés alól. Az emiatt kiesett jövedelmét a képviselő-testület téríti meg, melynek alapján az önkormányzati képviselő társadalombiztosítási ellátásra is jogosult. A képviselő-testület átalányt is megállapíthat a tételes elszámolás helyett.¹⁰³
- *jelnyelv használatának lehetősége*: a képviselő-testület és a bizottság ülésén használhatja a magyar jelnyelvet vagy az általa választott speciális kommunikációs rendszert,¹⁰⁴ melynek valamennyi költségét az önkormányzat biztosítja.
- *tisztség, betöltéséhez való jog*: az önkormányzati képviselőt megilleti az a jog is, hogy önkormányzati tisztséget töltsön be, azaz a képviselő-testület megválassza a hatáskörébe tartozó bármely tisztségre, például alpolgármesternek,¹⁰⁵ bizottság elnökének, tagjának,¹⁰⁶ tanácsnoknak stb.¹⁰⁷
- *tiszteletdíjhoz, természetbeni juttatáshoz való jogosultság*: a képviselő-testület az önkormányzati képviselőnek rendeletben határozhat meg tiszteletdíjat, illetve természetbeni juttatást¹⁰⁸ állapíthat

¹⁰¹ Möt. 32. § (2) d)

¹⁰² FEIK i.m. 108. Lásd: Möt. 65. §

¹⁰³ Möt. 32. § (2) g)

¹⁰⁴ Lásd bővebben: 2009 évi CXXV. törvény a magyar jelnyelvről és a magyar jelnyelv használatáról

¹⁰⁵ Möt. 74. § (1)

¹⁰⁶ Möt. 57. § (1)

¹⁰⁷ Möt. 34. § A képviselő-testület a polgármesternek vagy bármely önkormányzati képviselőnek a javaslatára az önkormányzati képviselők közül tanácsnokokat választhat. A tanácsnok felügyeli a képviselő-testület által meghatározott önkormányzati feladatkörök ellátását.

¹⁰⁸ Pl. az önkormányzat területén tömegközlekedési eszközök ingyenes igénybevételére jogosító bérlet, önkormányzati intézmény szolgáltatásának kedvezményes igénybevétele, képviselői munkát segítő folyóirat, kiadvány stb. (NAGY, HOFFMANN i.m. 160.)

meg.¹⁰⁹ Ennek fontos korlátja, hogy az önkormányzat kötelező feladatainak ellátását nem veszélyeztetheti a képviselőknek fizetett tiszteletdíj. Továbbá korlát a fővárosi kiadások csökkentése érdekében, hogy a fővárosi kerületek polgármesterei a fővárosi közgyűlési tagságukért semmilyen tiszteletdíjban, költségtérítésben, költségátalányban és semmilyen más juttatásban nem részesülhetnek. Bizonyos tisztségek (bizottság elnöke, tagja, tanácsnok) magasabb összegű tiszteletdíjjal ismerhetők el. Amennyiben az önkormányzati képviselőnek a képviselő-testület képviselőjeként végzett tevékenységével összefüggésben általa előlegezett, számlával igazolható, szükséges költsége merül fel, ez megtéríthető, a kifizetését a polgármester engedélyezheti. Ugyanez a helyzet a képviselő-testület vagy a polgármester megbízásából végzett tevékenységével összefüggő szükséges, számlával igazolt költségeivel kapcsolatban is. Az önkormányzati képviselő tiszteletdíja és egyéb juttatása közérdekből nyilvános adat.¹¹⁰

2.1.2. Az önkormányzati képviselők kötelezettségei:

- *a választópolgárok érdekeinek képviselete*: a képviselői munkával járó egyik fő kötelezettség, a település egészéért vállalt felelősség, és a választópolgárok közösségének érdekképviselete, mely jogként is megjelent, de kötelezettség is egyben.¹¹¹
- *kapcsolattartás a választópolgárokkal*: az érdekképviselethez nélkülözhetetlen, hogy a képviselő kapcsolatot tartson a választópolgárokkal, hiszen ilyen módon tájékozódhat az igényeikről, problémáikról, illetve mutathatja be saját tevékenységét. Az Möt. arra kötelezi, hogy évente legalább egy alkalommal nyújtson tájékoztatást képviselői tevékenységéről,¹¹² azonban a szervezeti és működési szabályzat akár fogadóóra tartását is előírhatja.
- *részvétel a képviselő-testület munkájában*: az önkormányzati képviselő megbízásával járó másik fő kötelezettség, hogy meg kell je-

¹⁰⁹ Az önkormányzati képviselő tiszteletdíjával kapcsolatos jogvita közigazgatási jogvita, amelyet közigazgatási perben, a Kp. általános szabályai alapján kell elbírálni, a közszolgálati jogvita elbírálására vonatkozó speciális rendelkezések nem alkalmazhatók. (BH2022. 193.)

¹¹⁰ Möt. 35. §

¹¹¹ Möt. 32. § (1)

¹¹² Möt. 32. § (2) k)

lennie a képviselő-testület ülésein, és aktívan részt venni a testület munkájában és a döntések meghozatalában.¹¹³ A feladat jelentőségét alátámasztja, hogy a képviselői megbízás megszűnését vonja maga után, ha az önkormányzati képviselő, annak az ülésnek az időpontjától, amelyről első ízben távol maradt, egy éven át nem vesz részt a képviselő-testület ülésén.¹¹⁴

- *eskütételi kötelezettség*: a képviselő-testület alakuló ülésén, időközi választás esetén a megválasztását követő ülésen a képviselő-testület előtt az Mőtv. 1. mellékletében foglalt szöveggel esküt tesz és erről okmányt ír alá.¹¹⁵ Az esküben foglaltak betartása is fontos, azaz az Alaptörvény és a jogszabályok megtartása és megtartatása, illetve a tisztségéből eredő feladatok lelkiismeretes teljesítése az adott település fejlődésének érdekében.
- *felvétel a köztartozásmentes adózói adatbázisba*: megválasztásától számított harminc napon belül köteles kérelmezni felvételét az adózás rendjéről szóló törvényben meghatározott köztartozásmentes adózói adatbázisba, a felvétel megtörténtét pedig igazolnia kell a kérelem benyújtásának hónapját követő hónap utolsó napjáig.¹¹⁶
- *képzésen való részvételi kötelezettség*: eskütételét követően három hónapon belül köteles részt venni a kormányhivatal által szervezett képzésen.¹¹⁷ Bár a helyi önkormányzati tisztviselő nem minősül köztisztviselőnek, ennek ellenére kiterjed rájuk a köztisztviselői továbbképzésekre, vezetőképzésekre irányadó szabályozás. Ezek költségét a helyi önkormányzat biztosítja.¹¹⁸
- *összeférhetetlenségi ok megszüntetése*: az önkormányzati képviselő az összeférhetlenségi okot a megválasztásától vagy az összeférhetlenségi ok felmerülésétől számított harminc napon belül köteles megszüntetni.¹¹⁹ Amennyiben ennek nem tesz eleget, az szintén a képviselői megbízatás megszűnését vonja maga után az összeférhetlenség képviselő-testület általi kimondásával.¹²⁰
- *személyes érintettség bejelentése*: *nem vehet részt a képviselő az adott döntés meghozatalában, ha az őt, vagy hozzátartozóját szemé-*

¹¹³ Mőtv. 32. § (2) i)

¹¹⁴ Mőtv. 29. § (1) e)

¹¹⁵ Mőtv. 28. § (3)

¹¹⁶ Mőtv. 38. § (4)

¹¹⁷ Mőtv. 32. § (2) j)

¹¹⁸ Kttv. 230. §

¹¹⁹ Mőtv. 37. § (1)

¹²⁰ Mőtv. 29. § (1) c)

lyesen érinti, és az ilyen helyzetet köteles is jelezni. A kizárásról a képviselő-testület dönt.¹²¹

- *vagyonnyilatkozat tételi kötelezettség*: Az önkormányzati képviselő megválasztásától, majd ezt követően minden év január 1-jétől számított harminc napon belül vagyonnyilatkozatot köteles tenni. Amennyiben ezt a kötelezettséget elmulasztja, a hiányosság pótlásáig a tisztségéből fakadó jogokat nem gyakorolhatja, és anyagi hátránnyal is számolnia kell, mert tiszteletdíjat, természetbeni juttatást, költségtérítést nem kaphat.¹²²
- *méltó, társadalmilag elvárt magatartás*: ennek hiányában méltatlansági ok fennállása esetén a képviselő-testület határozatával megszünteti a képviselő megbízását.¹²³
- *a képviselői minőségével való visszaélés tilalma*: nem tanúsíthat olyan magatartást, amely a személyes érdekeinek visszaélésszerű érvényre juttatását célozza, képviselői minőségére saját szakmai vagy üzleti ügyében nem hivatkozhat.¹²⁴

A képviselői kötelezettségek megszegése esetén általános jelleggel alkalmazható szankció a tiszteletdíj csökkentésének, megvonásának lehetősége. Az Möt. rendelkezései alapján erről a képviselő-testület dönt, és legfeljebb tizenkét hónapra szólhat, azonban ismételt kötelezettségszegés esetén újra megállapítható a csökkentés. A további részletszabályok kidolgozását a szervezeti és működési szabályzatra bízta a jogalkotó.¹²⁵ Láthattuk az egyes kötelezettségek esetén, hogy súlyosabb jogkövetkezmény, a képviselői megbízás megszűnése is kapcsolódhat elmulasztásukhoz (pl. összeférhetlenség, méltatlanság esetén), de akár a képviselői jogok gyakorlásának felfüggesztése is (pl. vagyonnyilatkozat tételi kötelezettség elmulasztása).

2.2. Az összeférhetlenséggel kapcsolatos szabályok

Az összeférhetlenség mint jogintézmény egyik alapvető szerepe a hatalmi ágak elválasztásának biztosításában rejlik, azaz a cél, hogy a különböző hatalmi pozíciók ne ugyanabban a kézben összpontosuljanak.¹²⁶ Az Möt.

¹²¹ Möt. 49. § (1)

¹²² Möt. 39. § (1)-(2)

¹²³ Möt. 38. § (1)

¹²⁴ Möt. 32. § (3)

¹²⁵ Möt. 33. §

¹²⁶ FEIK i.m. 111.

összeférhetetlenséggel kapcsolatos szabályrendszerében egyrészt helyet kapnak az összeférhetlenségi okok, azaz az anyagi jogi szabályok, valamint az összeférhetlenséggel kapcsolatos eljárásjogi szabályok is.

2.2.1. Az összeférhetlenségi okok

Az összeférhetlenségi okokat két nagy csoportra oszthatjuk. Egyrésztől általános összeférhetlenségi okként jelöli meg a törvény az olyan tevékenységeket, amelyek a képviselői feladatok ellátásához szükséges közbizalmat megingatják. Itt gondolhatunk akár, vagy megbotránkoztató tevékenységre, azaz nem egyszeri magatartásra, mellyel kapcsolatban úgy szüntethető meg az összeférhetlenség, ha az érintett felhagy az adott tevékenységgel.

Emellett a törvény számtalan speciális összeférhetlenségi okot szabályoz, amelyeket a jogszabály indokolása szerint két csoportba sorolhatunk. Egyes összeférhetlenségi okok a hatalmi ágak elválasztásához kapcsolódnak, mások pedig gazdasági okokhoz

	ÖSSZEFÉRHETETLENSÉGI OK	KIVÉTEL
HATALMI ÁGAK ELVÁLASZTÁSÁHOZ KAPCSOLÓDÓ OKOK	országgyűlési képviselő, valamint aki olyan tisztséget tölt be, olyan feladatot lát el, amelyre kinevezését, megbízását az Országgyűléstől, köztársasági elnöktől, Kormánytól, Kormány tagjától vagy az Országgyűlés, Kormány alárendeltségébe tartozó szervtől (vezetőjétől) kapta	<ul style="list-style-type: none"> - ha ezen megbízás keretében tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, jogi őltalom alá eső szellemi tevékenységet lát el – ideértve a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítvány kuratóriumának vagy felügyelőbizottságának tagjaként vagy vagyonellenőréként ellátott tevékenységet is –, illetve ha nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyban áll; - egészségügyi intézmény főigazgatója, gazdasági vezetője, orvos, egészségügyi dolgozó, köznevelési intézmény vezetője, foglalkoztatottja, szakképző intézmény vezetője, foglalkoztatottja vagy a szakképző intézmény tekintetében fenntartói irányítási hatáskört gyakorló szerv vezetője, foglalkoztatottja, felsőoktatási intézmény vezetője, foglalkoztatottja, szociális intézmény vezetője, foglalkoztatottja, gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézmény vezetője, foglalkoztatottja; - az állam által alapított vagy tulajdoni részesedésével működő gazdálkodó szervezet felügyelőbizottságának vagy ügyvezetésének tagja;
	központi államigazgatási szerv vezetője, köztisztviselője	-
	kormánytisztviselő olyan államigazgatási szervnél, illetve a Nemzeti Adó- és Vámhivatal azon szervének tisztviselője, amelynek illetékességi területén az adott önkormányzat működik	-
	a Magyar Honvédség, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat hivatásos vagy szerződéses állományú tagja, rendvédelmi szerv, az Országgyűlési Őrség hivatásos állományú tagja, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal pénzügyőri munkakört betöltő foglalkoztatottja	Nem minősül összeférhetlenségi oknak, ha az önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja önkéntes tartalékos szolgálati viszonyt létesít, illetve tart fenn.
	jegyző (főjegyző), aljegyző, továbbá ugyanazon önkormányzat polgármesteri hivatalának vagy közös önkormányzati hivatalának köztisztviselője, alkalmazottja	-
	más települési önkormányzatnál képviselő	-
	más települési önkormányzatnál polgármester, alpolgármester	-
	települési önkormányzati képviselő nem lehet a vármegyei közgyűlés elnöke, alelnöke, főpolgármester, főpolgármester-helyettes.	-
	Fővárosi kerületi önkormányzati képviselő csak akkor lehet egyidejűleg a fővárosi közgyűlésnek a fővárosi kompenzációs listáról mandátumot szerzett tagja is, ha a kerületi önkormányzati képviselői mandátumát egyéni választókerületben szerezte.	-
GAZDASÁGI OKOK	a helyi önkormányzat által alapított vagy tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság, továbbá a helyi önkormányzat tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság által alapított gazdasági társaság legfőbb szervének tagja, személyes közreműködője, képviselő ellátására jogosultja	A legfőbb szervben betöltött tagság nem minősül összeférhetlenségi oknak, ha a gazdasági társaság legfőbb szerve a képviselő-testület.
	médiatartalom-szolgáltató természetes személy, jogi személy, gazdasági társaság legfőbb szervének, ügyvezetésének tagja, személyes közreműködője, képviselő ellátására jogosultja	-

2.2.2. Az összeférhetlenséggel kapcsolatos eljárásjogi szabályok

Alapvető kérdés az összeférhetlenségi eljárással kapcsolatban, hogy honnan szerezhet tudomást a képviselő-testület az összeférhetlenségi ok fennállásáról? Az egyik lehetőség, hogy maga a képviselő hozza a tudomására, a másik pedig, hogy bárki kezdeményezheti a polgármesternél az összeférhetlenség megállapítását. Ez utóbbi esetben a kezdeményezést továbbítani kell az összeférhetlenséggel kapcsolatos feladatokat ellátó bizottságnak kivizsgálásra. Az összeférhetlenségi kezdeményezésekkel kapcsolatos visszaélések elkerülése érdekében ismételt kezdeményezés esetén, amennyiben az új tény vagy körülményt nem tartalmaz, az összeférhetlenséggel kapcsolatos feladatokat ellátó bizottság külön vizsgálat nélkül lezárja az ügyet.¹²⁷

Amennyiben egy önkormányzati képviselővel kapcsolatban összeférhetlenségi ok merül föl, még nem biztos, hogy ezzel kapcsolatos eljárást kell lefolytatni, első lépésben ugyanis megvan a lehetősége arra, hogy megszüntesse az összeférhetlenségi okot. *A megválasztásától, vagy az összeférhetlenségi ok felmerülésétől számított harminc napon belül tehet eleget ennek.* Ha jogszabályi korlát miatt nem tudja ennyi időn belül megszüntetni az okot, akkor az önkormányzati képviselő által tett és a jogviszony megszüntetéséről szóló, az arra jogosult által írásban megerősített lemondó nyilatkozatának a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott bizottságnak történő átadását az összeférhetlenség megszüntetésének kell tekinteni.¹²⁸

Ha a képviselő maga nem szünteti meg az összeférhetlenségi okot, sor kerül az összeférhetlenségi eljárásra. Ezt bármely képviselő vagy bizottság kezdeményezheti, és miután az összeférhetlenséggel kapcsolatos feladatokat ellátó bizottság erre javaslatot tett, a képviselő-testület a következő ülésén, legkésőbb az összeférhetlenség megállapításának kezdeményezését követő harminc napon belül határozattal megállapítja az összeférhetlenség alapjául szolgáló körülmények fennállását, és kimondja az összeférhetlenséget.¹²⁹

A képviselő az összeférhetlenségét, tisztsége megszűnését megállapító képviselő-testületi határozatot a határozat közlését követő öt napon belül a közigazgatási ügyben eljáró bíróság előtt támadhatja meg.

¹²⁷ Möt. 37. § (3)

¹²⁸ Möt. 37. § (1)

¹²⁹ Möt. 37. § (2)

Olyan eset is előfordulhat, hogy a képviselő-testület annak ellenére, hogy kellene, nem dönt az összeférhetlenségről, vagy a döntése jogszabályt sért, ilyenkor a kormányhivatal kezdeményezheti a döntést közigazgatási perekben eljáró bíróságnál. A bíróság a keresetlevélről beérkezésétől számított tizenöt napon belül tanácsban határoz, határozata ellen a határozat közlését követő nyolc napon belül van helye fellebbezésnek. A fellebbezésről a bíróság a beérkezésétől számított tizenöt napon belül határoz. A bíróság döntése ellen nincs helye perújításnak.¹³⁰

Ha az összeférhetlenséget a képviselő-testület mondja ki, a képviselő megbízatása a határozat meghozatala napján, ha ellene jogorvoslattal éltek, a bírósági döntés jogerőre emelkedése napján szűnik meg.¹³¹ Ha az összeférhetlenséget bíróság mondja ki, a képviselő tisztsége a bírósági döntés jogerőre emelkedését követő napon szűnik meg.¹³²

2.3. A képviselő méltatlanságával kapcsolatos szabályok

A képviselő kötelezettségei között említettük, hogy a tisztségéhez méltó, társadalmilag elvárt magatartás kell tanúsítania. *Az Mőtv. meghatározza azokat az okokat, amelyeknek fennállása esetén a képviselő méltatlanná válik a tisztsége betöltésére, így konkretizálva a méltatlanság egyébként meglehetősen szubjektív tartalmú fogalmát.* A következő esetekben szünteti meg a képviselő-testület méltatlanság okán a képviselő megbízatását:

- ha megbízatásának ideje alatt szándékos bűncselekmény miatt jogerősen szabadságvesztésre ítélik,
- ha az állammal, önkormányzattal szemben – a lehetséges jogorvoslati eljárások kimerítését követően – köztartozása áll fenn, és azt az erről szóló értesítés kézhezvételétől számított hatvan napon belül – részletfizetés vagy fizetési halasztás esetén az ezt engedélyező határozat rendelkezéseinek megfelelően – nem rendezi,
- ha a gazdasági társaságokról szóló törvény rendelkezései alapján a felszámolás során ki nem elégített követelésekért a bíróság jogerősen megállapította a felelősségét és a bírósági határozat szerinti helytállási kötelezettségét nem teljesítette,

¹³⁰ Mőtv. 37. § (5)-(6)

¹³¹ LAPSÁNSZKY András, PATYI András, TAKÁCS Albert: *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga*, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2017, 251.

¹³² Mőtv. 37. § (7)

- ha a vele szemben megindított bírósági eljárást lezáró jogerős bírósági döntés végrehajtását akadályozza, vagy azt neki felrőható módon elmulasztja,
- ha a vele szemben fennálló összeférhetlenségi okot nem hozza a képviselő-testület tudomására.¹³³

A méltatlansági eljárás kapcsán is fontos kérdés, hogy honnan szerez tudomást a képviselő-testület a méltatlansági okról? Egyrészt a képviselő köteles rövid határidőn belül bejelenteni, másrészt a bíróság is haladéktalanul tájékoztatja a képviselő-testületet és a kormányhivatalt képviselő bűnösségét megállapító jogerős ítélet meghozataláról.

A méltatlansági eljárásra az összeférhetlenségi eljárásnál tárgyalt szabályok irányadók.¹³⁴

2.4. A képviselő vagyonyilatkozat-tételi kötelezettsége

A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség kiemelten fontos a közpénzekkel való megfelelő, felelős gazdálkodás és a közélet tisztasága szempontjából,¹³⁵ így a törvény az önkormányzati képviselő kötelezettségévé teszi, hogy meghatározott időközönként számot adjon saját, illetve vele egy háztartásban élő házas- vagy élettársának, illetve gyermekének vagyoni helyzetéről, gazdasági érdekeltségéről. Ennek *a megválasztását követő harminc napon belül kell eleget tennie elsőként, majd minden évben január 1-jétől számított harminc napon belül*. Az önkormányzati képviselő vagyonyilatkozata közérdekből nyilvános, viszont a hozzátartozóké nem, abba csak az illetékes bizottság tagjai tekinthetnek be ellenőrzés céljából.

A szükséges formanyomtatvány az Mőtv. mellékletében található. A nyilatkozatot tevő személyes adatain túl a vagyoni nyilatkozat címet viselő részben számot kell adni az ingatlanokról, a nagy értékű ingóságokról, illetve a tartozásokról. A jövedelemnyilatkozat részben a képviselői tiszteletdíjon kívüli adóköteles jövedelmekről kell beszámolni. A gazdasági érdekeltségi nyilatkozat részben, pedig a gazdasági társaságokban fennálló tisztségeket, érdekeltségeket kell megnevezni.¹³⁶

¹³³ Mőtv. 38. § (1)

¹³⁴ Mőtv. 38. § (5)

¹³⁵ NAGY, HOFFMANN i.m. 171.

¹³⁶ Mőtv. 2. melléklet

A vagyonyilatkozatokat a vagyonyilatkozat-vizsgáló bizottság tartja nyilván és ellenőrzi. Külön bizottságot nem feltétlenül kell erre alakítani, elegendő, ha a szervezeti és működési szabályzatban kijelöli a képviselő-testület azt a bizottságot, mely ellátja ezt a feladatkört.

A vagyonyilatkozattal kapcsolatos eljárást az erre a feladatra kijelölt bizottság végzi, célja annak a megállapítása, hogy a benne foglalt adatok megfelelnek-e a valóságnak. Az eljárást bárki kezdeményezheti a bizottságnál. Az eljárás során a vagyonyilatkozat-vizsgáló bizottság felhívására az önkormányzati képviselő köteles saját, valamint a hozzátartozója vagyonyilatkozatában feltüntetett adatokra vonatkozó azonosító adatokat (pl. helyrajzi szám, cégjegyzékszám, számlaszám stb.) haladéktalanul írásban bejelenteni. Az azonosító adatokat csak a vagyonyilatkozat-vizsgáló bizottság tagjai ismerhetik meg, és azokat az eljárás lezárását követő nyolc napon belül törölni kell.¹³⁷ Az eljárás eredményéről a bizottság a soron következő ülésen köteles tájékoztatni a képviselő-testületet.

A jogszabály hátrányos jogkövetkezményt csak a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség elmulasztása esetére állapít meg, ilyenkor a vagyonyilatkozat benyújtásáig az önkormányzati képviselő a tisztségéből fakadó jogait nem gyakorolhatja, tiszteletdíjat, természetbeni juttatást, költségtérítést nem kaphat.¹³⁸ Arra az esetre, ha a vagyonyilatkozattal kapcsolatos eljárás eredményeként azt állapítja meg a bizottság, hogy a nyilatkozat tartalma valótlan, közvetlenül nem tartalmaz hátrányos jogkövetkezményt a törvény. Azonban ez az eset kimeríti az összeférhetlenség körében tárgyalt általános összeférhetlenségi okot, azaz a képviselői feladatok ellátásához szükséges közbizalmat megingatja. Ez alapján összeférhetlenségi eljárás kezdeményezhető vele szemben.¹³⁹

2.5. A képviselő megbízatásának megszűnése

A képviselői jogok és kötelezettségek a megbízatás időtartamára vonatkoznak, amely a megválasztással kezdődik és a megbízatás megszűnéséig tart. A jogszabály kimerítő felsorolást tartalmaz a megszűnés okaival kapcsolatban, melyek a következők:

¹³⁷ Mőtv. 39. § (4)-(5)

¹³⁸ Mőtv. 39. § (2)

¹³⁹ FEIK i.m. 117.

- *a megbízatás lejárta*: a megszűnési okok között a legáltalánosabb és leginkább tipikus, mondhatni rendeltetészerű eset, ha a képviselő megbízatása a megválasztását követő helyi önkormányzati általános választás napján, jelöltek hiányában elmaradt választás esetén az időközi választás napján megszűnik, és egyben a választási eredmény jogerőssé válásával keletkezik az új testületi tagok megbízatása. Az Alaptörvény értelmében a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek előző általános választását követő ötödik év április, május, június vagy július hónapjában kell választást tartani.¹⁴⁰
- *lemondás*: a lemondás az önkormányzati képviselő egyoldalú akaratnyilatkozata, amelyben kinyilvánítja, hogy meg kívánja szüntetni a képviselői megbízatását. A lemondást a képviselő nem vonhatja vissza, és az érvényességéhez nincsen szükség arra, hogy a képviselő-testület jóváhagyja. A lemondás bejelenthető egyrészt szóban, a képviselőtestület ülésén. Ilyenkor a lemondás tényét és a megbízatás megszűnésének időpontját rögzíteni kell a jegyzőkönyvben. Másrészt a lemondás írásban is megtehető a képviselő-testülethez intézett írásbeli nyilatkozatban, amelyet a polgármesternek, főpolgármesternek, vármegyei közgyűlés elnökének kell átadni, vagy részére eljuttatni. A következő képviselő-testületi ülésen ismertetni kell az írásbeli nyilatkozatot. A megbízatás megszűnése, legyen szó írásban, akár szóban előterjesztett lemondásról, a képviselő által meghatározott időpontban történik, ami a lemondást követő egy hónapon belüli időpontra eshet. A másik lehetőség, ha a képviselő nem határoz meg ilyen időpontot, hogy a lemondás bejelentésének, vagy az írásbeli nyilatkozat átvételének napján szűnik meg a megbízatás.¹⁴¹
- *képviselő-testületi ülésekről való távolmaradás*: elveszti a megbízatását az a képviselő, aki tartósan nem teljesíti a testületi munkában, döntésekben való részvétel kötelezettségét, egészen konkrétan, ha annak az ülésnek az időpontjától, amelyről első ízben távol maradt, egy éven át nem vesz részt a képviselő-testület ülésén.¹⁴²
- *választójog elvesztése*: megszűnik a képviselő megbízatása, ha a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán már nem választható, mely ok bekövetkezéséről három napon belül köteles tájékoztatni a képviselő-testületet és a kormányhivatalt.¹⁴³ A vá-

¹⁴⁰ Alaptörvény 35. cikk (2)

¹⁴¹ Mőtv. 29. § (1) f és 30. §

¹⁴² Mőtv. 29. § (1) e)

¹⁴³ Mőtv. 29. § (1) b)

lasztójog komplex fogalom, magában foglalja a választás és a választhatóság jogát, amelyek gyakran együttesen érvényesülnek, fő szabályként aki választó, az választható is.¹⁴⁴ A választójog elvesztésének oka lehet például a közügyektől eltiltás, cselekvőképességet érintő gondnokság alá helyezés,¹⁴⁵ szabadságvesztés büntetés, kényszergyógykezelés.¹⁴⁶

- *összeférhetetlenség kimondása*: amennyiben a képviselő-testület határozatban kimondja az összeférhetetlenséget, megszűnik a képviselői megbízatás.¹⁴⁷
- *méltatlanság megállapítása*: ha a képviselő-testület határozatában kimondja a képviselő méltatlanságát, megszűnik a megbízatása.¹⁴⁸
- *a képviselő-testület feloszlata*: a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeleti rendszerének legerősebb eszköze az Alaptörvény ellenesen működő képviselő-testület feloszlata. Ez egy többlépcsős folyamat, amely a vármegyei, fővárosi kormányhivataltól indulhat, az erre irányuló javaslat az önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternél terjeszhető elő. A miniszter javaslata alapján a Kormány az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően indítványozhatja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlátását az Országgyűlésnél.¹⁴⁹
- *a képviselő-testület feloszlása*: a képviselő-testület a megbízatásának lejártá előtt név szerinti szavazással, minősített többségű döntéssel kimondhatja a feloszlását. A feloszlás megszünteti a polgármester tisztségét is.¹⁵⁰ Ez a lehetőség a helyi konfliktusok feloldásának végző eszköze, időközi választást kell tartani,¹⁵¹ és a választópolgárok szavazatai alapján egy új, működőképes képviselő-testület jöhet létre. A lehetőség időben nem korlátlan, tekintve, hogy a képviselő-testület feloszlása nem mondható ki a választást követő hat hónapon

¹⁴⁴ Kivétel például a Magyarországon menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert nagykorú személy, aki az önkormányzati választásokon csak választó, de nem választható. [Alaptörvény XXIII. cikk (3)]

¹⁴⁵ Alaptörvény, Záró és vegyes rendelkezések, 24.

¹⁴⁶ 2010. évi L. törvény a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásáról 1. § (4)

¹⁴⁷ Mötv. 29. § (1) c)

¹⁴⁸ Mötv. 29. § (1) d)

¹⁴⁹ Alaptörvény 35. cikk (5) és (6); Mötv. 29. § (1) g) és 125. § (2); 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 16. §

¹⁵⁰ Alaptörvény 35. cikk (4) és (6); Mötv. 55. §

¹⁵¹ 2010. évi L. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról 20. § (6)

belül, valamint az általános választást megelőző év április 1. napját követően. A fővárosi közgyűlés esetén speciális, kettős többségi szabályok érvényesülnek, feloszlásának kimondásához az önkormányzati képviselők négyötödének igen szavazata, valamint a főváros lakosságának legalább négyötödét kitevő lakosságú fővárosi kerületek polgármestereinek igen szavazata szükséges. A képviselő-testület az új képviselő-testület alakuló üléséig, a polgármester az új polgármester megválasztásáig ellátja feladatát, gyakorolja hatáskörét, így a folyamatos működés biztosított.

- a képviselő *halála*.

A fővárosi közgyűlés fővárosi kerületi polgármester tagjának megszűnik továbbá a mandátuma a fővárosi kerületi polgármesteri megbízatásának megszűnésével.

Amennyiben a képviselői megbízatás összeférhetetlenség, méltatlanság, vagy a képviselő-testületi ülésektől való távolmaradás miatt szűnik meg, erről a képviselő-testületnek határozatot kell hoznia, amely határozatot kézbesíteni kell az érintett képviselőnek, a kormányhivatalnak és a választási bizottságnak.¹⁵²

3. A képviselő-testület működése

3.1. A képviselő-testület működése

A képviselő-testület üléseinek megtervezésével kapcsolatban fontos szerepet kaphat a képviselő-testület féléves vagy éves munkaterve, amelyről azonban az Mőtv. nem tesz említést. Ugyanakkor a képviselő-testületek, különösen a nagyobb létszámúak gyakran előírják a szervezeti és működési szabályzatban a munkaterv készítésének kötelezettségét. Ebben például meghatározzák az ülések tervezett időpontját, helyszínét, tárgyalni javasolt napirendeket, az ezek előkészítésében részt vevő szerveket, az írásos anyagok előkészítésének határidejét. A munkaterv javaslatát a polgármester terjeszti a testület elé, és az irányadó időszakot megelőzően hoznak róla döntést.¹⁵³

A képviselő-testület ülése lehet:

- alakuló ülés,
- rendes ülés,

¹⁵² Mőtv. 31. §

¹⁵³ FOGARASI József (szerk.): *A helyi önkormányzatok*, HVG-Orac, Budapest, 2010, 229.

- rendkívüli ülés.

*Az alakuló ülés az önkormányzati választásokat követő első ülés.*¹⁵⁴ A rendes ülés előre tervezett, a munkatervben meghatározott (pl. költségvetésről szóló rendelet elfogadása), a rendkívüli ülés pedig előre nem tervezhető. Vannak olyan esetek, amikor kötelező rendkívüli ülést összehívni ilyen, ha a települési képviselők egynegyede, a képviselő-testület bizottsága, vagy a kormányhivatal vezetője a testületi ülést indítványozza. Az indítványban meg kell jelölni az összehívásának indokát, és ezekben az esetekben tizenöt napon belüli időpontra össze kell hívni az ülést.¹⁵⁵ Ha a kötelezettség ellenére nem hívja össze a polgármester az ülést, a kormányhivatal kezdeményezi az összehívást, melynek elmaradása esetén maga hívja össze.¹⁵⁶ A kötelező eseteken felül is dönthet úgy a polgármester, hogy indokolt a képviselő-testület rendkívüli ülését összehívni.

Az ülések számával kapcsolatban az Mötv. egy minimumot határoz meg, évente legalább hat ülést kell tartania a képviselő-testületnek, ezen túl szervezeti és működési szabályzatot¹⁵⁷ kell figyelembe venni az ülések száma tekintetében.

3.2.1. Az alakuló ülés

Az alakuló ülésnek van néhány speciális jellemzője, napirendje, amelyek megkülönböztetik a többi üléstől, és amelyeket indokolt áttekinteni. A képviselő-testület az alakuló ülését a választás eredményének jogerőssé válását követő tizenöt napon belül tartja meg, az ülést a polgármester hívja össze és vezeti. Felmerül a kérdés, hogy mi történik abban az esetben, ha a polgármester nem hívja össze az alakuló ülést a jogszabályban megjelölt időtartamon belül? Ilyenkor a kormányhivatal kezdeményezi a polgármesternél a testület összehívását, ha pedig ez alapján sem történik meg, maga hívja össze az ülést.¹⁵⁸ A vármegyei közgyűlés alakuló ülése annyiban tér el, hogy

¹⁵⁴ Kivételesen az időközi választást követően is lehet alakuló ülés, ha időközi választást a képviselő-testület feloszlása vagy feloszlata miatt kellett tartani.

¹⁵⁵ Mötv. 44. §

¹⁵⁶ Mötv. 134. §

¹⁵⁷ Lásd még ÁRVA Zsuzsanna: „Közigazgatási normakontroll” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-normakontroll> (2020).

¹⁵⁸ Mötv. 135. §; Vö. NAGY Marianna, HOFFMANN István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*, HVG-Orac, Budapest, 2023, 196.

azt a korelnök hívja össze a választást követő tizenöt napon belül és ő is vezeti mindaddig, míg sor nem kerül a vármegyei közgyűlés elnökének megválasztására, aki onnantól már tudja vezetni az ülést.¹⁵⁹

A törvény számos pontján jelennek meg olyan kérdések, amelyeket az alakuló ülésen, bizonyos esetben legkésőbb az azt követő ülésen napirendre kell tűzni. Ezek egybegyűjtve a következők:

- a képviselők és a polgármester eskütétele és megbízóleveleik átadása,¹⁶⁰ vármegyei közgyűlés elnökének megválasztása, eskütétele,¹⁶¹
- a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendelet megalkotása, vagy felülvizsgálata,
- a bizottságok meghatározása és a polgármester előterjesztése alapján a bizottságok tagjainak megválasztása, eskütétele,
- az alpolgármester(ek) megválasztása,¹⁶²
- az önkormányzati képviselő, bizottsági elnök, bizottsági tag, tanácsnok tiszteletdíjának, természetbeni juttatásának megállapítása,¹⁶³
- a polgármester, alpolgármester, vármegyei közgyűlés elnöke illetményének, tiszteletdíjának megállapítása.¹⁶⁴

3.2.2. A képviselő-testület ülésének előkészítése

Az ülések előkészítése körében fontos említést tennünk azok összehívásáról. A képviselő-testület ülését a polgármester hívja össze, amennyiben ő akadályoztatva van, általános helyettesét, az alpolgármestert hatalmazza fel a törvény e jogkörrel.¹⁶⁵ Amennyiben több alpolgármester is van, a polgármester jelöli ki azt, aki gyakorolja e jogot. A polgármesteri és az alpolgármesteri tisztség egyidejű betöltetlensége, valamint tartós akadályoztatásuk esetére a szervezeti és működési szabályzat rendelkezik a képviselő-testület összehívásának, vezetésének a módjáról.

¹⁵⁹ Möt. 43. §

¹⁶⁰ Möt. 28. § (3) és 63. §

¹⁶¹ Möt. 27. § (2)

¹⁶² Möt. 43. § (3)

¹⁶³ Lásd: Möt. 35. §

¹⁶⁴ Lásd: Möt. 71. §

¹⁶⁵ A polgármester helyettesítésének rendjét az Möt. szabályozza, attól a képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában nem lehet eltérni. A polgármester a törvény keretei között egyedi esetekben dönthet a helyettesítéséről, ezt az egyedi döntési szabadságát a képviselő-testület rendeleti szabályozással nem vonhatja el. (BH2021.124.)

*Az ülések előkészítésével kapcsolatos részletszabályokat a szervezeti és működési szabályzat határozza meg.*¹⁶⁶ A legtöbb előterjesztést a bizottságok terjesztik elő, és vannak olyan előterjesztések is, amelyek csak bizottsági javaslattal nyújthatók be. Előterjesztést benyújthat a polgármester, jegyző is, illetve például külső szervek is lehetnek előterjesztők kivételesen a feladatkörükkel összefüggésben. Az előterjesztés rendszerint két egységből áll, az első részletezi, bemutatja az előterjesztett témát, a második pedig a döntési alternatívákat, határozati javaslatokat tartalmazza. Az elkészült előterjesztések postázása, vagy elektronikus kiküldése a polgármesteri hivatal feladata.

Az ülést meghívóval kell összehívni, amely lehet írásos formátumú is, de a szóbeli meghívás is megfelelő és indokolt lehet például kisebb településeken, vagy rendkívüli ülés esetén. Az üléseken a helyi önkormányzati képviselőkön túl azok a személyek vesznek részt, akiknek a meghívását törvény vagy a szervezeti és működési szabályzat előírja. Az ülésekre egy meghatározott személyi kört, az állandó meghívottakat meg kell hívni. Ilyen például a jegyző, aki a jogszerűség őre és a jegyzőkönyv elkészítéséről is gondoskodik, de például a bizottságok tagjai is részt vehetnek a képviselő-testület ülésein (gondolva a nem képviselő-testületi tagokra is). Az egyes napirendi pontok tárgyalásához pedig eseti jelleggel meg kell hívni például az előterjesztéssel érintetteket, akár civil szervezetek, gazdálkodó szervezetek képviselőit.

3.2.3. A képviselő-testületi ülés nyilvánossága

A testületi ülések fő szabályként nyilvánosak, amely kiemelt jelentőséggel bír a demokratikus önkormányzati működés szempontjából. Az ülés nyilvánossága szempontjából fontos, hogy arról a szervezeti és működési szabályzatban foglaltaknak megfelelő módon és kellő időben kapjanak tájékoztatást a választópolgárok. Lényeges, hogy nemcsak az ülések, hanem a nyilvános ülés előterjesztései, az arról készült jegyzőkönyv, akár felvételek, meghozott döntések is közérdekből nyilvános adatnak minősülnek, azokba bárki betekinthez.¹⁶⁷ A nyilvánosság különböző dimenziói az Alaptörvényben megjelenő helyi önkormányzáshoz való jogból, illetve a közérdekű és közérdekből

¹⁶⁶ ÁRVA Zsuzsanna, BALÁZS István, BARTA Attila: *Közigazgatási jogi alaptanok*, Debreceni Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar, Debrecen, 2022, 157.

¹⁶⁷ Möt. 52. § (3) és 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról 3. § (5)-(6)

nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogból vezethetők le.¹⁶⁸ Az ülések nyilvánossága azt jelenti, hogy azokon bárki jelen lehet,¹⁶⁹ fontos viszont, hogy ez hozzászólási lehetőséget, szavazati jogot nem jelent a jelen lévő választópolgárok számára, és nem lehet az ülést zavarni sem.

Az Möt. bizonyos esetekben kötelezővé teszi, míg máskor csak lehetőséget teremt arra, hogy a képviselő-testület zárt ülést tartson. Kötelező esetekben nincs mérlegelési lehetőség, zárt ülést kell tartani, azt polgármester jelenti be. Amikor lehetséges a zárt ülés, a képviselő-testületnek kell döntést hoznia ezzel kapcsolatban. *A zárt ülés tartásának esetkörei:*

- *kötelező zárt ülést tartani:* önkormányzati hatósági, összeférhetlenségi, méltatlansági, kitüntetési ügy tárgyalásakor, fegyelmi büntetés kiszabása, valamint vagyonyilatkozattal kapcsolatos eljárás esetén;
- *feltételesen kötelező (az érintett kérelme esetén) zárt ülést tartani:* választás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízás adása, annak visszavonása, fegyelmi eljárás megindítása és állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor;
- *lehetséges zárt ülést tartani:* vagyonával való rendelkezés esetén, továbbá az általa kiírt pályázat feltételeinek meghatározásakor, a pályázat tárgyalásakor, ha a nyilvános tárgyalás az önkormányzat vagy más érintett üzleti érdekét sértené.
- A zárt ülésen a képviselő-testület tagjai, a nem a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármester és a jegyző, aljegyző vannak jelen, továbbá meghívása esetén a polgármesteri hivatal vagy a közös önkormányzati hivatal ügyintézője, az érintett és a szakértő vehet részt. Törvény vagy önkormányzati rendelet előírhatja, mely esetben kötelező az utóbb felsorolt érintettek meghívása. A nemzeti-ségi önkormányzat elnöke kizárólag az általa képviselt nemzetiséget érintő ügy napirendi tárgyalásakor vehet részt a zárt ülésen.¹⁷⁰
- A zárt ülés előterjesztéseibe, jegyzőkönyvébe általánosságban nem lehet betekinteni, azonban, ha a zárt ülés dokumentumai közérdekű adatot, közérdekből nyilvános adatot tartalmaznak, ennek a megismerését biztosítani kell.¹⁷¹ A zárt ülésen a képviselő-testület egyedi

¹⁶⁸ Alaptanok könyv 160.

¹⁶⁹ A nyilvános ülésen bárki (tehát akár a hallgatóság valamelyik tagja is) az ott jelenlévő más személyek külön engedélye nélkül is készíthet felvételt a képviselő-testület tanácskozásáról, képviselők megnyilatkozásairól, és azt bármilyen, nem jogellenes célra felhasználhatja. (57/2000. (XII. 19.) AB határozat)

¹⁷⁰ Möt. 46. § (2)

¹⁷¹ Möt. 52. § (3) és BH 2000.209.

határozatokat hoz, rendeletalkotásra nincs lehetőség,¹⁷² és a zárt ülésen hozott döntés már nyilvános lesz.¹⁷³

3.2.4. A képviselő-testületi ülés vezetése

A képviselő-testület üléseit a polgármester vezeti, akadályoztatása esetén az ülés összehívásánál írt helyettesítési szabályok az irányadók.

A képviselő-testület ülését a polgármester *megnyitja*, üdvözli a megjelenteket. Fontos a képviselő-testület *határozatképességének megállapítása* érdekében számba venni a megjelent képviselőket. A képviselő-testület akkor határozatképes, ha az ülésen az önkormányzati képviselőknek több mint a fele jelen van. Ha nincsen meg a határozatképesség, és nem is lehet arra számítani, hogy a hiányzó képviselők megérkeznek, a testület nem hozhat döntést, így a polgármester új időpontra hívja össze az ülést. A határozatképesség változhat az ülés folyamán is, például, ha távozik egy képviselő, így azt folyamatosan figyelemmel kell kísérni.¹⁷⁴ A polgármester tagja a képviselő-testületnek, a képviselő-testület határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából önkormányzati képviselőnek tekintendő.¹⁷⁵ A határozatképesség szempontjából a személyes érintettség miatt kizárt képviselőt jelenlévőnek kell tekinteni.¹⁷⁶

Mielőtt a képviselő-testület megkezdene az előzetesen kiküldött *napirendi pontok tárgyalását, a polgármester szavazásra bocsátja azok elfogadását*, tekintve, hogy a meghívóban csak a napirendi pontokra tett javaslatok szerepelnek. Így az még módosulhat is az ülésen, akár például későbbre halasztható egy napirend tárgyalása. A napirend elfogadását követően sor kerülhet napirend előtti feladatok megtárgyalására is, például a polgármester tájékoztatást adhat az előző ülés óta tett főbb intézkedésekről, döntések végrehajtásának állásáról.¹⁷⁷

¹⁷² Zárt ülésen rendszerint egyedi döntéseket hoznak, a normatív tartalmú döntéstervezetek megvitatását, melyeknek eredményeként a testület pl. a képviselők tiszteletdíjának és egyéb rendszeres juttatásainak meghatározásáról szóló rendeletet fogad el, szabálysértő zárt ülésen megejteni (17/1997. (II. 28.) AB határozat)

¹⁷³ Mőtv. 52. § (3)

¹⁷⁴ Mőtv. 47. § (1)

¹⁷⁵ Mőtv. 66. §

¹⁷⁶ Mőtv. 49. § (1)

¹⁷⁷ Fogarasi 251.

A továbbiakban az egyes *napirendek megtárgyalása történik*, amelynek keretében az ülés vezetője megadhatja a szót az előterjesztőnek, hogy legyen lehetősége röviden a benyújtott anyagban nem szereplő szóbeli kiegészítéseket tenni. Ezt követik a kérdések, hozzászólások, amelyek mind a leadott írásos anyagot, mind a szóban elhangzott kiegészítést érinthetik. Ezt követően az előterjesztőnek adott a lehetőség, hogy reagáljon ezekre. A hozzászólások, a vita rendjének részletszabályait a szervezeti és működési szabályzat tartalmazza. A vita lezárása után a polgármester szavazásra bocsátja a kérdést.¹⁷⁸

A döntéshozatallal kapcsolatban néhány lényeges kérdés tisztázandó, ilyen a *döntéshozatalból való kizárás személyes érintettség miatt*, továbbá a döntéshozatalhoz szükséges többség kérdése (egyszerű többség, minősített többség), illetve a döntéshozatal módja (nyílt, titkos, név szerinti).

A döntéshozatalból kizárható az a képviselő, akit, vagy akinek a közeli hozzátartozóját¹⁷⁹ személyesen érinti az ügy. A személyes érintettséget a képviselő köteles bejelenteni, ennek elmulasztása esetére irányadó jogkövetkezményeket a szervezeti és működési szabályzatban kell meghatározni. De valamelyik képviselő-társ is tehet javaslatot a döntéshozatalból való kizárásra, amelyről mindkét esetben a képviselő-testület dönt. A döntéshozatalból kizárt képviselő az adott kérdésben nem szavazhat, de a határozatképesség szempontjából jelenlévőnek kell tekinteni.¹⁸⁰

A képviselő-testület a *döntéseit általánosságban egyszerű többséggel hozza*, ami a jelenlévő önkormányzati képviselők több mint felének az igen szavazatát jelenti. Az Möt.-ben meghatározott esetekben (a szervezeti és működési szabályzat tovább bővítheti a kört), a testületnek a döntését minősített többséggel kell meghoznia, ami az összes képviselő több mint felének igen szavazatát jelenti. A fővárosi közgyűlésben egy sajátos, kettős többségi szabály érvényesül, tekintve, hogy az említett, alapesetben szükséges szavazati arányok megtartása mellett szükséges, hogy a főváros lakosságának

¹⁷⁸ FOGARASI József, IVANCSICS Imre, KISS László: *Helyi önkormányzatok*, Unió, Budapest, 2005, 182.

¹⁷⁹ A Ptk. meghatározása az irányadó: 8:1. § (1) 1. közeli hozzátartozó: a házastárs, az egyeneságbeli rokon, az örökbefogadott, a mostoha- és a nevelt gyermek, az örökbefogadó-, a mostoha- és a nevelőszülő és a testvér.

¹⁸⁰ Möt. 49. §

együttesen több mint a felét kitevő lakosságszámú fővárosi kerületek polgármestereinek igen szavazata is adott legyen.¹⁸¹

*Minősített többség szükséges:*¹⁸²

- a rendeletalkotáshoz,
- szervezetének kialakításához és működésének meghatározásához, a törvény által hatáskörébe utalt választáshoz, kinevezéshez, vezetői megbízáshoz,
- önkormányzati társulás létrehozásához, megszüntetéséhez, abból történő kiváláshoz, a társulási megállapodás módosításához, társuláshoz, érdekképviselői szervezethez való csatlakozáshoz, abból történő kiváláshoz,
- megállapodáshoz külföldi önkormányzattal való együttműködésről, nemzetközi önkormányzati szervezethez való csatlakozáshoz, abból történő kiváláshoz,
- intézmény alapításához, átszervezéséhez, megszüntetéséhez,
- a helyi önkormányzati vagyon tulajdonjogának ingyenes átruházására vagy nemzeti vagyon tulajdonjogának ingyenes átvételére vonatkozó döntéshez,
- az önkormányzati képviselő kizárásához,
- az összeférhetetlenség megállapításához,
- a méltatlanság megállapításához,
- a képviselői megbízatás megszűnéséről való döntéshez,
- a vagyonával való rendelkezést, az általa kiírt pályázat feltételeinek meghatározását, a pályázatot tárgyaló zárt ülés elrendeléséhez,
- a törvényben meghatározott további esetekben: pl. képviselő-testület feloszlásának kimondásához;¹⁸³ a polgármester ellen közigazgatási per kezdeményezéséhez;¹⁸⁴ alpolgármester megválasztásához és megbízatásának visszavonásához stb.,¹⁸⁵
- a szervezeti és működési szabályzatban előírt esetekben.

A *szavazás* többféle módon történhet, a legáltalánosabb a nyílt szavazás, amikor kézfeltartással, vagy gépi szavazással szavaznak a testületi tagok, a

¹⁸¹ A lakosságszám megállapításakor a fővárosnak, valamint a fővárosi kerületeknek a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választása évének január 1-jén meglévő lakosságszámát kell figyelembe venni. (Mötv. 47. §)

¹⁸² Mötv. 50. §

¹⁸³ Mötv. 55. § (1)

¹⁸⁴ Mötv. 70. § (1)

¹⁸⁵ Mötv. 74. § (1) és 76. § d)

lényeg, hogy megállapítható, hogy ki hogyan szavazott, de a szavazás részletszabályainak meghatározását a szervezeti és működési szabályzatra bízta a törvény.¹⁸⁶

A nyílt szavazás egy speciális típusának tekinthetjük a név szerinti szavazást. Ennek során a képviselők névsorrendben, nyíltan adják le a szavazataikat. A név szerinti szavazás kezdeményezése a képviselők kollektív joga, a képviselők egynegyedének indítványára kell tartani, valamint törvény, illetve a szervezeti és működési szabályzat is határozhat meg olyan kérdéseket, amelyekben név szerint kell szavazni. Ugyanazon döntési javaslat esetében egy alkalommal lehet név szerinti szavazást javasolni. Nem lehet név szerinti szavazást tartani a bizottság létszáma és összetétele tekintetében, valamint a tanácskozások lefolytatásával összefüggő (ügyrendi javaslatot tartalmazó) kérdésekben. A név szerinti szavazás részletszabályairól a szervezeti és működési szabályzat rendelkezik.¹⁸⁷

A szavazás harmadik, kivételesen alkalmazható módja a titkos szavazás, amelyeket a zárt ülésnél meghatározott tárgykörökben lehet tartani. Nem kötelező, lehet ezekben az ügyekben is nyílt szavazással dönteni, de lehetőség van titkos szavazást is tartani. Van azonban néhány olyan döntés, ahol az Mötv. kötelezővé teszi a titkos szavazást, ilyen az alpolgármester megválasztása és megbízatásának visszavonása,¹⁸⁸ valamint a vármegyei közgyűlés elnökének és alelnökének megválasztása is.¹⁸⁹ A szavazás eredményét az ülést levezető személy állapítja meg, és ha a titkos szavazás eredménye felől kétség merül fel, bármely önkormányzati képviselő kérésére a szavazást egy alkalommal meg lehet ismételni. A részletszabályokat titkos szavazásnál is a szervezeti és működési szabályzatnak kell meghatároznia.¹⁹⁰

A Mötv. szerint az önkormányzati képviselő-testület két típusú *döntést* hozhat: rendeletet vagy határozatot.¹⁹¹ Az önkormányzati rendelet jogszabály, az Mötv. által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján alkotható meg.¹⁹² A határozat lehet egyrészről normatív határozat, amely közjogi szervezetszabályozó eszköznek minősül, és amelyben a helyi önkormányzat képviselő-testülete

¹⁸⁶ Mötv. 48. § (1)-(2)

¹⁸⁷ Mötv. 48. § (3)

¹⁸⁸ Mötv. 74. § (1) és 76. § d)

¹⁸⁹ Mötv. 27. § (2) és 74. § (1)

¹⁹⁰ Mötv. 48. § (4)-(5)

¹⁹¹ Mötv. 48. § (1)

¹⁹² Alaptörvény T) cikk és 32. cikk (2)

szabályozhatja a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését.¹⁹³ Másrészt a határozat lehet egyedi ügyben, adott személyre vonatkozó egyedi határozat.

A viták és a szavazások lebonyolítását követően a *polgármester bezárja a képviselő-testület ülését.*

3.2.5. A képviselő-testület ülését követő feladatok

A képviselő-testület által megalkotott rendeletet és normatív határozatot a jegyzőnek és a polgármesternek is *alá kell írnia, ezen túl a jegyző gondoskodik a kihirdetésről is*, amely történhet a képviselő-testület hivatalos lapjában, vagy a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott, helyben szokásos módon. Ha van saját honlapja az önkormányzatnak, ott is közzéteszik.¹⁹⁴ A kihirdetett önkormányzati rendeletet, normatív határozatot a jegyző legkésőbb a kihirdetést követő harmadik munkanapon megküldi az illetékes kormányhivatalnak.¹⁹⁵ Önkormányzati rendeletek esetén a jegyző gondoskodik a rendelet Nemzeti Jogszabálytárban való közzétételéről is.¹⁹⁶ Ha az önkormányzati rendelet vagy normatív határozat kihirdetett szövege eltér az aláírt szövegétől, a polgármester vagy a jegyző kezdeményezi az eltérés helyesbítését. Helyesbíteni a hatálybalépését megelőzően, de legkésőbb a kihirdetést követő hatodik munkanapon lehet. Ha az eltérés megállapítható, a helyesbítés megjelentetéséről a jegyző a rendelet vagy normatív határozat kihirdetésével azonos módon gondoskodik.¹⁹⁷

A másik feladat az ülést követően egy fontos közokirat, a jegyzőkönyv elkészítése, amely a jegyző feladatköre, és a polgármester és a jegyző írják alá. Az ülést követő tizenöt napon belül a jegyző ezt is köteles lesz megküldeni a kormányhivatalnak.¹⁹⁸ Az Möt. példalózó jelleggel emeli ki a jegyzőkönyv lényeges tartalmi elemeit, így tartalmaznia kell:

- a testületi ülés helyét;
- időpontját;
- a megjelent önkormányzati képviselők nevét;

¹⁹³ 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról 1. § b) és 23. § (2)

¹⁹⁴ Möt. 51. § (1)-(2)

¹⁹⁵ 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet - a Nemzeti Jogszabálytárról 8. § (2)

¹⁹⁶ Uo. 4/A. §

¹⁹⁷ Möt. 51. § (3)

¹⁹⁸ 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet - a Nemzeti Jogszabálytárról 8. § (5)

- a meghívottak nevét, megjelenésük tényét;
- a javasolt, elfogadott és tárgyalt napirendi pontokat;
- az előterjesztéseket;
- az egyes napirendi pontokhoz hozzászólók nevét, részvételük jogcímet, a hozzászólásuk, továbbá az ülésen elhangzottak lényegét;
- a szavazásra feltett döntési javaslat pontos tartalmát;
- a döntéshozatalban résztvevők számát;
- a döntésből kizárt önkormányzati képviselő nevét és a kizárás indokát;
- a jegyző jogszabálysértésre vonatkozó jelzését;
- a szavazás számszerű eredményét;
- a hozott döntéseket és
- a szervezeti és működési szabályzatban meghatározottakat.¹⁹⁹

Kiemelendő feladat még az önkormányzati döntések végrehajtásának szervezése és ellenőrzése, amely a polgármester vezetésével a képviselő-testület szerveinek hatáskörébe tartozik, különösen jelentős szereppel rendelkeznek e téren a bizottságok, a részönkormányzat testülete és a polgármesteri hivatal.

¹⁹⁹ Mőtv. 52. § (1)

VI. FEJEZET

A KÉPVISELŐ-TESTÜLET SZERVEI: A BIZOTTSÁG ÉS A RÉSZÖNKORMÁNYZAT TESTÜLETE

A képviselőtestület bizottságait intézményesítő jogi alapokat az Alaptörvényben találhatjuk meg, amely rendelkezik arról, hogy a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között meghatározza szervezeti és működési rendjét,²⁰⁰ másrészt a képviselő-testület felhatalmazást kap arra, hogy sarkalatos törvényben meghatározott szabályok szerint bizottságot válasszon.²⁰¹ Az említett sarkalatos törvény, az Möt. rendelkezései alapján a bizottságot a képviselő-testület egyik szerveként definiálhatjuk,²⁰² amely a differenciált munkamegosztás jegyében segíti a képviselő-testületet a feladatai ellátásában, ezzel tehermentesítve azt. *Az önkormányzat nagyfokú szervezetalakítási szabadsággal rendelkezik, önállóan alakítja ki szervezetét és működésének rendjét, így a bizottsági struktúráját is. Ennek következtében az egyes településeken a bizottságok száma, valamint ezek feladat- és hatáskörének terjedelme eltérően alakul, függ a helyi sajátosságoktól. A nagyobb településeken, ahol az önkormányzati szerveknek sokféle feladatot kell megoldania, jellemző, hogy több bizottság működik, és ezek széles szerepkörhöz jutnak, a kisebb településeken viszont kevesebb bizottság is elegendő lehet, kevesebb átruházott hatáskörrel.*²⁰³

*A szervezetalakítás szabadságának természetesen vannak törvényben meghatározott korlátai. Ilyen például a kötelezően létrehozandó bizottságok köre, melyeket a bizottságok típusainál tárgyalunk, továbbá ilyen rendelkezés az is, hogy a száz főt meg nem haladó lakosságszámú településen a bizottság feladatait a képviselő-testület látja el kötelezően. Ezer főt meg nem haladó lakosságszám esetén már adott a lehetőség bizottság létrehozására, és akár egy bizottság is elegendő és elláthatja a kötelező bizottsági feladatokat.*²⁰⁴

²⁰⁰ Alaptörvény 32. cikk (1) d)

²⁰¹ Alaptörvény 33. cikk (3)

²⁰² Möt. 41. § (2)

²⁰³ NAGY, HOFFMANN i.m. 251.

²⁰⁴ Möt. 57. § (1)

1. A bizottsági szervezet kialakítása, a bizottság tagjai

A képviselő-testület az alakuló ülésen, vagy azt követő ülésen alkotja meg vagy vizsgálja felül az szervezeti és működési szabályzatot.²⁰⁵ Az erről szóló rendeletben kell meghatározni a bizottsággal kapcsolatos sarokpontokat is, így azt, hogy milyen bizottságok működnek, hány taggal, milyen feladat- és hatáskörrel, és a működésük alapvető szabályait is. *A képviselő-testület a polgármester előterjesztésére az alakuló ülésen, vagy azt követő ülésen minősített többséggel köteles megválasztani a törvény által előírt kötelezően létrehozandó és a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott bizottságait.*²⁰⁶

A tagok létszámával kapcsolatban nem találunk előírást az Mötv.-ben, ezt azonban több tényező is meghatározza, például a bizottság által ellátott feladatok nagysága, a képviselő-testület létszáma, az összeférhetlenségi szabályok, illetve a működés testületi jellege, amelyből következik, hogy minimálisan három fő kell, hogy alkosson egy bizottságot.²⁰⁷ A tagok megbízatása a megválasztással jön létre, általános szabály szerint a képviselő-testület megbízatásának időtartamára. Azonban a szervezetalakítási szabadsághoz a változtatás (létszám, személyi összetétel), de akár a bizottság megszűntetésének a lehetősége is hozzátartozik.²⁰⁸ Bizottságban tag lehet olyan személy is, aki nem a képviselő-testület tagja, így lehetőség van olyan szakemberek bevonására, akik növelik a döntések megalapozottságát. Fontos, hogy az ellátott feladatokra, akár a bizottság döntéshozatali jogára tekintettel viszont az elnököt és tagjainak több, mint felét az önkormányzati képviselők közül kell választani. Nem lehet viszont a bizottságnak sem elnöke, sem tagja polgármester,²⁰⁹ de a polgármesteri hivatal, vagy közös önkormányzati hivatal dolgozója - a jegyzőt is ideértve - sem lehet bizottság tagja az őt foglalkoztató önkormányzatnál.²¹⁰

Lényeges, hogy a bizottság valamennyi tagjának a jogai, kötelezettségei egyenlőek, függetlenül attól, hogy képviselő-testületi tagról vagy külső tagról van-e szó. Az azonos jogi helyzetet támasztja alá a törvény több rendelkezése is, így például, hogy a bizottság nem képviselő tagja a megválasztását követően esküt tesz, ugyanazzal a szöveggel, amellyel az önkormányzati

²⁰⁵ Mötv. 43. § (3)

²⁰⁶ Mötv. 57. § (1)

²⁰⁷ FEIK i.m. 158.

²⁰⁸ A kötelező bizottságokat kivéve.

²⁰⁹ Mötv. 58. § (1)

²¹⁰ 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről (Kttv.) 231. § (3).

képviselők. Irányadóak rá a képviselőkre vonatkozó összeférhetlenségi szabályok azzal, hogy ha 30 nap alatt nem szünteti meg az összeférhetlenségi okot, a képviselő-testület köteles megszüntetni a tagságát. Ugyanígy vonatkoznak rá a képviselőkre érvényes méltatlansági szabályok is, a méltatlansági ok bekövetkezése esetén köteles megszüntetni a képviselő-testület a tagságát.²¹¹ Ezek mellett a bizottsági munkát is a képviselő tagok által kapott tiszteletdíjnak megfelelően kell honorálni.²¹²

A bizottság tagjainak és elnökének megbízatása az előbb említett eseteken túl megszűnhet a képviselő-testület mandátumának lejártával, ugyanakkor a képviselő-testület meg is változtathatja a bizottság létszámát, személyi összetételét, vagy akár meg is szüntetheti a bizottságot, így ilyen módon is. De maga az elnök, illetve tag is dönthet úgy, hogy lemond a megbízatásáról, mely döntés nem vonható vissza, és érvényességhez nem szükséges a testület jóváhagyása sem. A bizottsági tagság megszűnik a lemondó nyilatkozat átvételének napján, de az érintett meg is határozhatja a megszűnés időpontját, ami a lemondó nyilatkozat átvételét követő egy hónapon belüli időszakra eshet.²¹³

2. A bizottság fajtái

A bizottságokat egyrésztől csoportosíthatjuk abból a szempontból, hogy kötelezően vagy szabadon létrehozandó bizottságról van-e szó. Fakultatív bizottság létrehozásáról a képviselő-testület a helyi sajátosságok, az ellátandó feladatok mennyisége és jellege, és más tényezők, korlátok, mint például a képviselő-testület létszáma vagy, összeférhetlenségi szabályok alapján dönt.²¹⁴

A szervezetalakítási szabadság egy korlátja, hogy törvény előírhatja, hogy meghatározott bizottságot *kötelező megalakítani*. Az Möt.-ben megjelenő

²¹¹ Möt. 40. §

²¹² „A képviselő-testület által választott bizottságnak tehát vannak önkormányzati képviselő és nem képviselő tagjai. A bizottság munkájában, működésében azonban a bizottság tagjainak azonosak a jogaik, azonosak feladataik, kötelezettségeik. Következésképpen önkényes, a jogegyenlőség elvének megsértése miatt alkotmányellenes az olyan önkormányzati rendeleti szabályozás, amely a bizottsági munkáért az önkormányzati képviselőnek, illetőleg a nem képviselő bizottsági tagnak eltérő tiszteletdíjat állapít meg.” (39/2001 (X. 19. AB határozat).

²¹³ KOVÁCS Róbert: *Önkormányzatok jogállása*, Dialóg Campus, Budapest, 2018, 47.

²¹⁴ FOGARASI i.m. 311.

kötelező bizottság a pénzügyi bizottság, amelyet a kétezernél nagyobb lakosságú településeken létre kell hozni.²¹⁵ A pénzügyi bizottság véleményezi az éves költségvetési javaslatot és a végrehajtásáról szóló éves beszámoló tervezeteit, figyelemmel kíséri a költségvetési bevételek alakulását, vizsgálja az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás indokait és gazdasági megalapozottságát, ellenőrizheti a pénzkezelési szabályzat megtartását, a bizonylati rend és a bizonylati fegyelem érvényesítését, illetve egyéb feladatokat is meghatározhat számára a képviselő-testület. Emellett a jogszabály említ néhány olyan feladatot, amelyet kötelező a szervezeti és működési szabályzatban valamely bizottsághoz rendelni. Itt tehát nem arról van szó, hogy ezekre meghatározott elnevezéssel külön bizottságot kell alakítani, de magát a feladatot valamely bizottsághoz hozzá kell rendelni. Ilyen a vagyonyilatkozatok vizsgálata, valamint az összeférhetlenséggel kapcsolatos feladatok.²¹⁶

Az Mötv. mellett más törvény is kötelezővé teheti bizottság létrehozását. Ilyenként említhetjük például a nemzetiségek jogairól szóló, 2011. évi CLXXIX. törvényt, amelynek értelmében a képviselő-testület a települési nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének kezdeményezése alapján köteles nemzetiségi ügyekkel foglalkozó bizottságot létrehozni, vagy ezt a feladatot valamely bizottsága tevékenységéhez hozzárendelni.²¹⁷

A másik csoportosítási lehetőség, amikor aszerint teszünk különbséget a bizottságok között, hogy *állandó vagy ideiglenes bizottságról van-e szó*. Állandó bizottságok például a kötelezően létrehozandók, amelyeknek a megszüntetése sem lehetséges, ezen túl más olyan bizottságok is e körbe sorolhatók, amelyeket nem egy-egy konkrét feladat elvégzésére alakítanak.

Az állandókon túl a képviselő-testület egyes önkormányzati feladatok ellátásának időtartamára ideiglenes bizottságot hozhat létre.²¹⁸ Ideiglenes bizottságnak minősül például a polgármesterrel szembeni fegyelmi eljárásban lefolytatásra kerülő vizsgálat elvégzésére létrehozott vizsgálóbizottság.²¹⁹ Célszerű lehet ideiglenes bizottságot létrehozni, például ha az adott feladatra nincsen állandó bizottság, vagy az több bizottság működési területét érinti, de összevont bizottság létrehozása nem indokolt, vagy például egy bonyo-

²¹⁵ Mötv. 57. § (2)

²¹⁶ Mötv. 37-39. § és 57. § (2)

²¹⁷ Nektv. 10. § (9)

²¹⁸ Mötv. 57. § (3)

²¹⁹ 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről 225/F. § (1)

lultabb, kiemelt jelentőségű eseti feladat, általánostól eltérő napirendek előkészítése érdekében.

3. A bizottság feladat- és hatáskörei

A bizottságokhoz három nagy feladatcsoport tartozik, azaz három alapvető funkciójuk van, szerepet játszanak

- döntések előkészítésében,
- döntések végrehajtásának szervezésében, ellenőrzésben,
- illetve önálló döntési jogköreik is vannak.

A bizottság egyik fontos, alapvető feladata a döntések előkészítésében való részvétele. A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatban határozza meg azokat az előterjesztéseket, amelyeket a bizottság nyújthat be, azaz ilyen esetekben a bizottság kezdeményezi a képviselő-testület döntését, maga munkálja ki az előterjesztést.²²⁰ Úgy szintén meg kell határozni azokat az előterjesztéseket, amelyek csak a bizottság állásfoglalásával nyújthatók be a testületnek.²²¹ Ezeken túl a bizottság bármely a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyet megtárgyalhat, állásfoglalást fogalmazhat meg vele kapcsolatban.

A bizottságok másik alapvető feladata a képviselő-testületi döntések végrehajtásának szervezése, ellenőrzése, a hivatal tevékenységének ellenőrzése. Az Mőtv. szövege ezt expressis verbis jelenleg nem tartalmazza, azonban a törvény indoklásában megjelenik,²²² így az ezzel kapcsolatos konkrét jogszabályokat a szervezeti és működési szabályzatban kell meghatározni. Ezzel a képviselő-testületre van bízva, hogy milyen szerepet szán ebben a körben a bizottságoknak. Az ellenőrzési feladatok körében megemlítendő a pénzügyi bizottság, amely a fentebb kifejtetteknek megfelelően ellenőrzést gyakorol az önkormányzat és intézményei felett.

A döntések előkészítésén és végrehajtásuk szervezésén túl a bizottságnak döntési joga is lehet önkormányzati ügyekben. A bizottság döntése határozati formában jelenik meg, tekintve, hogy önkormányzati rendeletet csak a képviselő-testület alkothat. Az önkormányzati feladatok címzettje alapvetően a képviselő-testület, de a feladatok ellátásában közreműködnek a szervei

²²⁰ NAGY, HOFFMANN i.m. 253.

²²¹ Mőtv. 59. § (1)-(2)

²²² Lásd az Mőtv. 59. §-ához fűzött indokolást.

is. Ez olyan módon valósul meg, hogy a képviselő-testület a hatásköreit meghatározott szerveire, így a bizottságaira is átruházhatja.²²³ Fontos korlátja ennek, hogy vannak olyan hatáskörök, melyeket a képviselő-testület nem ruházhat át.²²⁴ Az átruházott hatáskörök gyakorlása fölötti kontroll is érvényesül, tekintve, hogy az átruházott hatáskör gyakorlásához a képviselő-testület utasítást adhat, a meghozott döntést felülvizsgálhatja,²²⁵ továbbá az átruházott hatáskört bármikor vissza is vonhatja.²²⁶ Sajátos eset, amikor a képviselő-testület rendeletben önkormányzati hatósági jogkört ruház át a bizottságra. Ilyenkor a bizottság döntése fellebbezhető lesz,²²⁷ a fellebbezést pedig a képviselő-testület bírálja el, aki az adott ügyben a döntési jogkört átruházta.²²⁸

4. A bizottság jogállása

A bizottság jogállása körében szükséges megvizsgálnunk a bizottság és a képviselő-testület, valamint a bizottság és más önkormányzati szervek viszonyát. Kiindulópontunk, hogy a bizottság a képviselő-testület egyik szerve.²²⁹ A bizottság és a testület tehát alá-fölérendeltségi viszonyban állnak egymással, a bizottság felett a képviselő-testület irányítási jogokat gyakorol.²³⁰ Ennek keretében, ahogyan fentebb bemutattuk, például létrehozza, megszüntetheti, megválasztja a bizottsági tagokat, megváltoztathatja a személyi összetételt, szabályozza az alapvető működést, feladatkört, akár felülvizsgálja a döntéseket. A bizottság és a képviselő-testület vonatkozásában másik oldalról az is igaz, hogy a bizottság indítványára 15 napon belüli időpontra kötelező összehívni a képviselő-testület ülését.²³¹

A képviselő-testület tagjainak, a képviselőknek is vannak jogosultságai a bizottságokat érintően, így tanácskozási joggal részt vehetnek bármely bizottság ülésén, tekintet nélkül arra, hogy nyilvános vagy zárt ülésről van-e szó. A képviselő javaslatot tehet a bizottság elnökének arra vonatkozóan,

²²³ Möt. 41. § (3)-(4)

²²⁴ Lásd: Möt. 42. §

²²⁵ Möt. 32. § d)

²²⁶ Möt. 59. § (3)

²²⁷ Ákr. 116. § (2) a)

²²⁸ Möt. 142/A. §

²²⁹ 41. § (2)

²³⁰ NAGY, HOFFMANN i.m. 254.

²³¹ Möt. 44. §

hogy a bizottság tárgyaljon meg, bizonyos feladatkörébe tartozó kérdést, ilyenkor a bizottság legközelebbi ülése elé kell terjeszteni, és a tárgyalására meg kell hívni a kezdeményező képviselőt. Ezek mellett pedig a képviselő kezdeményezheti, hogy a képviselő-testület vizsgálja felül a bizottság átruházott hatáskörben önkormányzati ügyben hozott döntését.²³²

A bizottság a képviselő-testület más szerveivel, így amennyiben több bizottság működik, akkor a többi bizottsággal is mellérendeltségi kapcsolatban áll. Megfigyelhető, hogy bizonyos szervezeteknek vannak (többlet)jogosultságai a bizottságokkal kapcsolatban. Például a polgármester számára biztosítani kell a lehetőséget, hogy figyelemmel kísérje a bizottság működését. Ennek érdekében, ha a polgármester indítványozza, nyolc napon belül kötelező összehívni a bizottság ülését. Fontos jogosítvány, hogy amennyiben a polgármester úgy ítéli meg, hogy a bizottság döntése sérti az önkormányzat érdekeit, vagy a képviselő-testület döntésével ellentétes, rendelkezhet a döntés végrehajtásának felfüggesztéséről. A felfüggesztett döntés hatályban tartásáról, módosításáról, megsemmisítéséről a képviselő-testület dönt a következő ülésen.²³³ A két szerv viszonylatában ugyanakkor az is megemlíthető, hogy a bizottság fegyelmi eljárást kezdeményezhet a polgármesterrel szemben.²³⁴

A bizottság és a polgármesteri hivatal közötti kapcsolódási pontot jelenti, hogy utóbbi látja el a bizottság működésének ügyviteli feladatait.²³⁵ A jegyző pedig, aki vezeti a képviselő-testület hivatalát, tanácskozási joggal részt vesz a bizottság ülésein,²³⁶ valamint gondoskodik a jegyzőkönyv elkészítéséről, amelyet meg kell küldenie a kormányhivatal részére.

A bizottság jogállásának kérdésköréhez tartozik az is, hogy a kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogköre a bizottság működésére, döntéseire is kiterjed.²³⁷

5. A bizottság működésére vonatkozó szabályok

²³² Möt. 32. § (2) d)

²³³ Möt. 61. § (1)-(2)

²³⁴ Kttv. 225/F. § (1)

²³⁵ Möt. 61. § (3)

²³⁶ Möt. 81. § (3) d)

²³⁷ Möt. 132. § (2)

A bizottság ülésének összehívására, működésére, nyilvánosságára, határozatképességére és határozathozatalára, döntésének végrehajtására, a bizottság tagjainak kizárására, a bizottság üléséről készített jegyzőkönyv tartalmára a képviselő-testületre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni. A bizottság tagjainak döntéshozatalból való kizárásáról a bizottság dönt, az ülésről készült jegyzőkönyvet pedig a bizottság elnöke és egy tagja is aláírja. A jegyző a Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet alapján²³⁸ a bizottsági ülés jegyzőkönyvét az ülést követő 15 napon belül küldi meg a kormányhivatalnak.

6. A településrészi önkormányzat

A településrészi önkormányzat fogalmát az Mötv. a funkciója felől közelíti meg, szerepe *az adott településrész sajátos érdekeinek a képviseletében ragadható meg.*²³⁹ *Akkor lehet indokolt részönkormányzatot létrehozni az önkormányzatnak, ha van olyan településrész, ami elkülönül a település többi részétől, önálló egységet képez, pl. családi házas övezet, üdülőterület, vagy akár korábban önálló település volt.*²⁴⁰ A szervezetalakítási szabadsága alapján a képviselő-testület dönthet arról, hogy kíván-e részönkormányzatot létrehozni,²⁴¹ ha igen, akkor milyen feladat-és hatáskörrel, létrehozását azonban nemcsak a képviselők, hanem a választópolgárok is kezdeményezhetik.²⁴² A településrészi önkormányzatot a szervezeti és működési szabályzatban hozhatja létre, részben települési képviselőkből, részben pedig az adott településrészen élő választópolgárokból.²⁴³ Rendszertanilag a bizottsággal kapcsolatos szabályokat követően rendelkezik az Mötv. a részönkormányzatról, és a rá vonatkozó szabályozásban visszautal a bizottságoknál megismert szabályokra. Azaz a részönkormányzat szervezetére, műkö-

²³⁸ 8. § (5)

²³⁹ Mötv. 62. § (1)

²⁴⁰ NAGY, HOFFMANN i.m. 256.

²⁴¹ Van egy kötelező esete a részönkormányzat létrehozásának, a településrész új községgé alakítását érintő eljárásban. Az erről szóló köztársasági elnöki döntés közzétételétől számított harminc napon belül az előkészítő bizottság településrészi önkormányzattá alakul át. [Mötv. 98. § (7)]

²⁴² KILÉNYI Géza (szerk.): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*, Complex, Budapest, 2008, 249.

²⁴³ Mötv. 62. § (1) Azt, hogy a nem képviselő-testületi tagok hogyan kerülnek be a részönkormányzat testületébe (pl. választással, delegálással), a szervezeti és működési szabályzat határozza meg.

désére és tagjaira a bizottságokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni a törvény speciális szabályozása hiányában. A részönkormányzati testület munkájának segítésére a képviselő-testület hivatali kirendeltségeket is létrehozhat, amelyek a lakossági ügyintézésben ügyfélszolgálati teendőket is elláthatnak.²⁴⁴

A részönkormányzat testületét is a képviselő-testület szerveként határozza meg a törvény,²⁴⁵ így a képviselő-testület és a részönkormányzat testülete alá-fölrendeltségi kapcsolatban állnak egymással, eleve a képviselő-testület döntési kompetenciája, hogy létrejön-e a részönkormányzat.

Ha a képviselő-testület felhatalmazza rá, a részönkormányzat testülete önkormányzati döntést is hozhat, valamint rá a képviselő-testület a hatáskörét is átruházhatja. Ennek, ahogy a bizottságokkal kapcsolatban is láthattuk, vannak korlátai, mivel vannak olyan hatáskörei a képviselő-testületnek, amelyek nem ruházhatók át, illetve az átruházott hatáskörökkel kapcsolatos kontroll (pl. utasítás adás, döntés felülvizsgálat) itt is ugyanúgy érvényesül. Az önkormányzati képviselő pedig kezdeményezheti, hogy a képviselő-testület vizsgálja felül a részönkormányzat átruházott hatáskörben önkormányzati ügyben hozott döntését.²⁴⁶ Fontos különbség viszont a bizottságokra történő hatáskör átruházáshoz képest, hogy a részönkormányzat testülete közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkezik, így önkormányzati hatósági jogkör nem ruházható át rá.

A részönkormányzat és a többi önkormányzati szerv mellérendeltségi viszonyban állnak egymással, de ha a polgármester úgy ítéli meg, hogy a részönkormányzat testületének döntése sérti az önkormányzat érdekeit, vagy a képviselő-testület döntésével ellentétes, rendelkezhet a döntés végrehajtásának felfüggesztéséről. A felfüggesztett döntés hatályban tartásáról, módosításáról, megsemmisítéséről a képviselő-testület dönt a következő ülésen.²⁴⁷

A részönkormányzat jogállásának kérdésköréhez tartozik az is, hogy a kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogköre a részönkormányzat működésére, döntéseire is kiterjed.²⁴⁸

²⁴⁴ Möt. 62. § (3)

²⁴⁵ Möt. 41. § (2)

²⁴⁶ Möt. 32. § (2) d)

²⁴⁷ Möt. 61. § (2)

²⁴⁸ Möt. 132. § (2)

VII. FEJEZET

A KÉPVISELŐ-TESTÜLET SZERVEI: A POLGÁRMESTER

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

1.1. A polgármester jogállása

A polgármester a képviselő-testület elnöke és egyben tagja, valamint annak egyik fontos szerve, akit a választópolgárok közvetlenül választanak meg. E közvetlen választás teszi lehetővé, hogy mindkét szerv alkotmányos jelentőségű legyen. A polgármester speciálisan összetett jogállással, valamint feladat- és hatáskörökkel bír, aki fontos közigazgatási és egyben társadalmi szerepkörrel is rendelkezik, továbbá képviseli a _-testületet. Az igazgatástudomány szempontjából a polgármester egyszerre helyi politikus és igazgatási vezető, akinek államigazgatási feladatai vannak, amely mellett a képviselő-testület helyi önkormányzati hatásköröket is átruházhat rá. Az Möt. a korábbiakhoz képest is megerősítette a polgármester pozícióját mind a testülethez, mind más szervekhez képest.

1.2. A megbízatás keletkezése

A polgármester megbízatása közvetlen választással keletkezik. A választásra vonatkozó szabályokat egyrészt a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvényben, másrészt a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényben, harmadrészt a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán, valamint a nemzeti önkormányzati képviselők választásán a választási irodák hatáskörébe tartozó feladatok végrehajtásának részletes szabályairól és a választási eljárásban használandó nyomtatványokról szóló 20/2019. (VII. 30.) IM rendeletben találhatjuk.

A polgármestert a települések választópolgárai közvetlenül választják.²⁴⁹ Polgármester lehet minden, nagykorú magyar állampolgár, valamint azon

²⁴⁹ Alaptörvény 35. cikk (1) bek.

uniós állampolgár, aki magyarországi lakóhellyel rendelkezik és a központi névjegyzékben szerepel. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán nem választható, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti, továbbá akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt, aki a közügyek gyakorlásától eltiltó jogerős ítélet hatálya alatt áll, és 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.²⁵⁰ Polgármester, főpolgármester az a jelölt lesz, aki a legtöbb érvényes szavazatot kapta. 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.²⁵¹

1.3. A jogviszony tartalma

A polgármesteri tisztség betölthető főállásban és társadalmi megbízatásban. Főállású a polgármester, ha főállású polgármesterként választották meg. A polgármesteri tisztség betöltésének módját a képviselő-testület a megbízatás időtartamán belül egy esetben a polgármester egyetértésével, a szervezeti és működési szabályzat egyidejű módosításával megváltoztathatja.

A polgármester jogállására vonatkozó szabályokat részben az Möt., részben a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban Kttv.) vonatkozik. Ennek alapján a polgármester a feladatait a köz érdekében a jogszabályoknak és a képviselő-testület döntésének megfelelően, szakszerűen, pártatlanul és igazságosan, a kulturált ügyintézés szabályai szerint köteles ellátni. A rábízott titkokat köteles megőrizni és felvilágosítást csak az érintetteknek adhat.

A főállású polgármester foglalkoztatási jogviszonya a képviselő-testület és a polgármester között választással létrejövő, sajátos közszolgálati jogviszony. Sajátossága részben a határozott időtartamban a választással létrejövő jellegben, valamint a feltételek sajátosságában rejlik. A polgármester tekintetében a képviselő-testület gyakorolja a munkáltatói jogokat. A főállású polgármester foglalkoztatási jogviszonya a megválasztásával jön létre, ha főál-

²⁵⁰ 2010. évi L. törvény 1. § (4) bek.

²⁵¹ Möt. 63. §. Az eskü szövegét a törvény melléklete tartalmazza.

lású polgármesterként választották meg, vagy a szervezeti és működési szabályzat módosításával jön létre, ha a képviselő-testület a társadalmi megbízatást – a polgármesterrel egyetértésben – főállásúra változtatja.

Államigazgatási tevékenységéért a közszolgálati szabályok szerint felelős. Megválasztásakor, majd azt követően évente vagyonynyilatkozattételi kötelezettsége van a helyi önkormányzati képviselők vagyonynyilatkozattételére vonatkozó szabályok szerint.

A polgármesteri tisztség ellátásával kapcsolatos egyéb rendelkezéseket a Kttv. állapítja meg. Ugyanezen törvény rendelkezik a polgármester fegyelmi és kártérítési felelősségéről is. A polgármester fegyelmi vétséget akkor követ el, ha tisztségéből eredő kötelezettségét vétkesen megszegi. A polgármesterrel szemben az alábbi fegyelmi büntetések szabhatók ki:

- megrovás vagy
- a polgármester illetményének, tiszteletdíjának legfeljebb 20%-kal történő csökkentése. Ennek az időtartama legfeljebb egy év lehet.

A polgármester ellen a fegyelmi eljárást a képviselő-testület rendeli el. A fegyelmi eljárás kezdeményezésére a képviselő-testület tagja, bizottsága, valamint a fővárosi és vármegyei kormányhivatal vezetője jogosult. A fegyelmi eljárás fontos előzménye lehet a polgármester tisztsége megszüntetésének is. A polgármester tisztségéből a fegyelmi eljárás ideje alatt felfüggeszhető. A felfüggesztő döntést a polgármester annak közlésétől számított nyolc napon belül a közszolgálati jogvitára vonatkozó szabályok szerint megtámadhatja. A bíróság nyolc napon belül dönt, határozata ellen perorvoslatnak nincs helye.

1.4. A megbízatás megszűnésének esetei ²⁵²

A polgármester megbízatása megszűnési eseteit az Möt. sorolja fel taxatív módon. A polgármester tisztsége megszűnik:

- az új polgármester megválasztásával;
- ha a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán már nem választható;
- az összeférhetlenség kimondásával;
- méltatlanság megállapításával;

²⁵² Lásd még: ÁRVA Zsuzsanna: A polgármesteri tisztség megszüntetése. In: SZÖLLŐSI, László (szerk.) Pro Scientia Aranyérmesek X. Konferenciája, Budapest, Pro Scientia Aranyérmesek Társasága, 2011, 263 p. pp. 148-153.

- sorozatosan törvénytörő tevékenysége, mulasztása miatti jogi felelősségének jogerős bírósági ítéletben történő megállapításával, az ítélet jogerőre emelkedésének a napjával;
- a tisztségről történő lemondással;
- a képviselő-testület feloszlásának kimondását követően új polgármester megválasztásával;
- az Országgyűlésnek a helyi önkormányzat képviselő-testülete feloszlását kimondó határozatával;
- halálával.

A polgármester e tisztségéről a képviselő-testülethez intézett írásbeli nyilatkozatával mondhat le, amelyet az alpolgármesternek, ennek hiányában a szervezeti és működési szabályzatban a képviselő-testület összehívására, vezetésére kijelölt képviselőnek adja át, részére juttatja el. A polgármester e tisztsége az általa meghatározott, a lemondást követő egy hónapon belüli időpontban, ennek hiányában az írásbeli nyilatkozat átvételének napjával szűnik meg. A lemondás nem vonható vissza. Az írásbeli nyilatkozatot a képviselő-testület következő ülésén ismertetni kell.

Kiemelendő, hogy mind a képviselő-testület feloszlása, mind annak feloszlása nemcsak a képviselők, de a polgármester jogviszonyát is megszünteti.

Sajátos módja a jogviszony megszűnésének a jogviszony jogerős bírósági ítélet nyomán történő megszüntetése. A jogintézményt még az Ötv-be az 1994-es novelláris módosítás iktatta be, amely egyfelől megerősítette a polgármester tisztségét, másfelől mintegy ennek ellensúlyozására megteremtette a tisztség elmozdításának jogi lehetőségét is. Ezt a jogot azonban nem közvetlenül a testületnek adta, hanem egy független hatalmi ághoz, a bírósághoz telepítette ezzel egyben megfelelő garanciákat is nyújtva a polgármesternek az esetleges hatalmi konfliktusok nem megfelelő keretek között történő megoldásának elkerülésére.

Az Ötv. meglehetősen szűkszavúan rendezte a kérdést, hiszen mindösszesen annyit tartalmazott, hogy a megszüntetés a polgármester sorozatos törvénytörő tevékenysége, mulasztása miatt, továbbá vagyonyilatkozat-tételi kötelezettsége szándékos elmulasztása vagy a valóságnak nem megfelelő teljesítése esetén kezdeményezhető keresetlevél benyújtásával. A perindításról a képviselő-testületnek kellett döntenie minősített többségű határozattal, ami az összes képviselő több, mint a felének az igenlő szavazatát jelentette. A per egy sajátos közigazgatási jogviszonyokat érintő per volt.

A jelenlegi szabályok a megőrizték, hogy a képviselő-testület minősített többséggel hozott határozata alapján indíthat pert a polgármester ellen sorozatos törvénysértő tevékenysége, illetve mulasztása miatti jogi felelősségének megállapítása iránt, a polgármester tisztségének megszűnése érdekében. Változás azonban, hogy a per a közigazgatási per szabályai szerint zajlik. A keresetlevelet azonban a bíróságnál kell benyújtani, és ezzel egyidejűleg kérhető a polgármesternek e tisztségéből történő felfüggesztése. A bíróság ítélettel dönt a keresetről, amely ellen fellebbezésnek van helye. Az ügyben nincs helye perújításnak.

Az Mötv. a perindításról határozó képviselő-testületi üléssel kapcsolatban annyit rögzít, hogy a perindítással kapcsolatos határozat meghozatalában a polgármester nem vesz részt, de a határozatképesség szempontjából jelenlétüknek kell tekinteni.

A polgármesteri jogviszony megszüntetése iránt indított perben tehát a per felperese az adott önkormányzat, illetve a képviselő-testület, míg az alperese az adott polgármester, a per tárgya pedig a jogviszony megszüntetése. A perre tehát az Mötv. alapján már a Kp. szabályait kell alkalmazni.

A jogi szabályozás a megszüntetésre okot adó magatartásformákat hagyományosan nem határozza meg részletesen, hanem keretjelleggel annyit mond, hogy a megszüntetésre a polgármester sorozatos törvénysértő tevékenysége vagy sorozatos mulasztása adhat okot. Az ezzel kapcsolatos gyakorlatot tehát a bíróságoknak kellett kimunkálniuk azzal, hogy az Ötv. alapján a perre még a Pp. általános szabályait kellett alkalmazni.

Az Alkotmánybíróság a kérdéssel csupán érintőlegesen foglalkozott a miniszterelnök átíratára indult ügyben 2000-ben, amikor Hódmezővásárhely közgyűlése határozatlan időre felfüggesztette a polgármestert a közszolgálati jogviszonyából. Döntésében megfogalmazta, hogy a képviselő-testület és a polgármester egyaránt alkotmány által védett intézmény, és a közöttük lévő viszony zavartalanságához alkotmányos indok fűződik. Emiatt a képviselő-testület nem korlátozhatja önkényesen a polgármestert a feladatai ellátásában. „A helyi önkormányzás zavartalanságának fenntartása, feltételeinek biztosítása a helyi képviselő-testületnek és a polgármesternek egyaránt alkotmányos kötelessége. Nem tesz eleget alkotmányos kötelezettségének az a helyi képviselő-testület, amely önkényesen akadályozza a polgármesteri megbízatás teljesítését. Önkényes akadályozásnak minősül az is, ha a helyi képviselő-testület nem indítja meg azokat az eljárásokat, amelyeket törvény a helyi képviselő-testület és a polgármester közötti konfliktusok megoldására rendel. Nem tekinthető önkényesnek - ennek következtében alkotmányel-

lenesnek - a helyi képviselő-testület működése akkor, ha a helyi önkormányzás zavartalanságának biztosítása érdekében a testület igénybe veszi a konfliktus feloldására rendelet törvényi eszközöket.”²⁵³

A fenti döntés bár szintén nem konkretizálja a sorozatos törvénysértés vagy mulasztás fogalmát, de elvi iránymutatásul szolgál a bíróságok számára, amely szervek az e tárgykörben hozott ítéleteik indokolásában gyakran fel is hívják azt.

Bár számos bírói döntés született a polgármesteri tisztség megszüntetése tárgyában, azonban ezek mértéke mégsem tömeges mértékű. Ezek túlnyomó többségében azonban a felperes lett pernyertes, annak ellenére, hogy a Legfelsőbb Bíróság kiemelte az eljárás ultima ratio jellegét, hiszen a polgármester tisztségéből, illetve foglalkoztatási jogviszonyából fakadó vétkes kötelezettségszegése esetére a fegyelmi eljárás lehet a megoldás, amelyet a polgármesterek jogállásáról szóló törvény szabályoz a köztisztviselői felelőségre-vonás analógiájára. Ebben az eljárásban azonban a dolgok természetéből fakadóan sokkal korlátozottabb szankciók alkalmazhatók, mint a közszolgálati tisztviselők esetében.

Az Közigazgatási-Gazdasági Döntvénytár 1997. 90. határozata utalt rá, hogy a legsúlyosabb szankció (a tisztség megszüntetése) alkalmazására akkor kerülhet sor, ha a polgármester tevékenysége vagy mulasztása sorozatosan törvénysértő és ezen felül olyan következményekkel is jár, melyek az önkormányzat terhére komoly hátrányt jelentenek. Ez a döntés mind a mai napig megalapozta a bírói gyakorlatot, hiszen a hátrány okozása előfeltétele a megszüntetésnek.

Legfelsőbb Bíróság egyik 1996-ban született ítéletében szintén az együttműködési képesség vált elsődleges szemponttá, amely mintegy megelőlegezte az Alkotmánybíróság 2000-ben született határozatában foglaltakat. Ebben a bíróság „az önkormányzati jogok védelme érdekében a bíróságnak meg kell szüntetnie az olyan polgármester tisztségét, aki az önkormányzati feladat- és hatásköröket ellátó képviselő-testület határozataival szembe helyezkedve végzi tevékenységét, és nem képes a képviselő-testülettel együttműködni. Ez olyan sorozatos törvénysértés, mulasztás, amely megalapozza a tisztség megszüntetését.” (Közigazgatási-Gazdasági Döntvénytár 1996. 166.) Már ekkor rámutatott a bíróság arra is, hogy az újraválasztás ténye nem jelenti azt, hogy a korábbi viszonyokra is kiterjeszthetné a bíróság a vizsgálatot. Ezt egy 1997-es döntésében ismét megerősítette a bíróság

²⁵³ 24/2000. (VII. 6.) AB határozat

(1997. 90) Ugyanebben az ügyben fordult elő az a gyakori eset is, hogy a polgármester valamely gazdasági kérdésben túllépett a képviselő-testület által adott felhatalmazáson, amelyet a bíróság szembe helyezkedő magatartásként értékelte.

Szintén hamar leszögezte azt is a bíróság, hogy a sorozatos jelleg nem jelenti azt, hogy többfajta cselekményt kellene elkövetnie a polgármesternek, hanem ugyanannak a cselekménynek a sorozatos ismétlődése is megalapozhatja a tisztség megszüntetését. Így, ha a polgármester „állampapírnak nem minősülő, nagy összegű értékpapírokra vonatkozó tulajdonjog átruházást tartalmazó szerződéseket hosszabb időn keresztül a felperes hozzájárulása nélkül kötött, olyan sorozatos törvénytörő tevékenységnek minősül, mely alapul szolgál az alperes polgármesteri tisztségének megszüntetésére.”(KGD 1998. 134)

Lényeges kérdés a bizonyítottság is. Általánosságban elmondható, hogy a keresetlevélben meg kell jelölni a törvénytöréseket, amelyeket mind a felperesi önkormányzatnak kell bizonyítania a Pp. szabályai alapján. Ezzel kapcsolatban mondja ki a KGD 1999. 123. döntés, hogy „A képviselő-testület határozata nem pusztán felhatalmazást és a perindítás szándékát kell, hogy tartalmazza, hanem meg kell jelölni azokat a törvénytöréseket és mulasztásokat, a megállapítás alapjául szolgáló bizonyítékokat, amelyek a testületet a döntéshez vezették.”

A közzétett döntések között a 2000-es év után jelentek meg olyanok, amelyek arra hívják fel a figyelmet, hogy a választói akaratra is nagy figyelmet kell fordítani és a tisztség megszüntetése csak kivételes lehet, amelyet meg kell, hogy előzzenek más jogi eljárások. A közelmúltban több ítélet is született a polgármesteri jogviszony megszüntetése kérdésében. Ezek között is volt azonban néhány, amely különösen nagy köz-érdeklődésre tartott számot, amelyet fokozott az is, hogy az egyes bíróságok között igen eltérő álláspontok alakultak ki a megszüntetés szükségessége kérdésében. Ezek mindegyikében közös volt, hogy az eddigi bírói gyakorlatot figyelmen kívül hagyva a testület mintegy indulati úton pereskedett, hiszen az eddigi iránymutató döntések dacára ugyanúgy a polgármester terhére rótták a megelőző ciklusbeli cselekményeket.

A polgármesterek terhére rótt kötelezettségzegések és mulasztások igen jelentős hányada gazdasági jellegű volt, ám az újabb ügyek közül mindösszesen egyetlen – a szakolyi polgármesteré - volt, amelyiknél valóban megszüntetésre került a tisztség. Az adott esetben ráadásul az ítéletábra és a Legfelsőbb Bíróság között éles ellentét állt, mivel a testület ülését több íz-

ben kölcsönösen ellehetetlenítették. Szintén eltérően ítélte meg a szervezeti és működési szabályzat egyik pontját a két bíróság, amely szerint a 20.000.- Ft. értékhatár feletti kötelezettségvállalások esetén kell a testület utólagos jóváhagyása is. Az ítélőtábla szerint ez a rendelkezés végrehajthatatlan, így értelmetlen, míg a Legfelsőbb Bíróság abból indult ki, hogy mivel azt rendelet tartalmazza, ezért a bíróság azt nem teheti félre a jogszabályt, hanem aggály esetén normakontrollt kezdeményezhet az Alkotmánybíróságnál az eljárás felfüggesztése mellett. Szintén eltérően ítélték meg a hátrány kérdését, amely alatt az ítélőtábla elsődlegesen csak anyagi hátrányt értett, míg a felülvizsgálati fórum nem szűkítette le ennyire a fogalmat.

Ezt az egyetlen ügyet leszámítva azonban azt mondhatjuk, hogy az újabb gyakorlat egyre kevesebb esetben lát lehetőséget a tisztség megszüntetésére, mivel a cselekményeket nem összességében értékeli, hanem egyenként.

Összességében tehát a tisztség megszüntetésére csak akkor van lehetőség, ha a polgármester súlyos hátrányt okozott az önkormányzatnak, amely hátrány azonban nem kizárólag anyagi természetű lehet. Lényeges szempont az is, hogy bár a testület és polgármester egyaránt alkotmányos intézmény, és mindkettőt együttműködési kötelezettség terheli, a testület bizonyos mértékig primátussal bír a polgármesterrel szemben, hiszen az utóbbi szerve az előbbinek és a jogviszony megszüntetését is csak a testület kezdeményezheti, fordított eljárás nem képzelhető el, hiszen a testület csak saját elhatározásából vagy az Országgyűlés döntésével oszlatható fel.

2. Alpolgármester, főpolgármester

2.1. Alpolgármester

Míg a korábbi Alkotmány a 2010-es módosítást követően alkotmányi szintre emelte az alpolgármester tisztségét, mint a polgármester helyettesítőjét, addig az Alaptörvény szövegezésében az alpolgármester már nem szerepel. Az alpolgármesterre vonatkozó szabályokat immár az Möt. rendezi, amely szerint képviselő-testület a polgármester javaslatára, titkos szavazással, minősített többséggel a polgármester helyettesítésére, munkájának segítésére egy alpolgármestert, főpolgármester-helyettest, a vármegye közgyűlése alelnököt (a továbbiakban együtt: alpolgármester) választ, több alpolgármestert választhat. A képviselő-testület legalább egy alpolgármestert saját tagjai közül választ meg. Az alpolgármester jogai és kötelezettségei a megválasztásával keletkeznek, a megbízatás megszűnésével szűnnek meg.

A főállású alpolgármester foglalkoztatási jogviszonya a helyi önkormányzat képviselő-testületének a tisztség főállásban történő betöltéséről szóló döntését követően, az alpolgármester megválasztásával jön létre. Társadalmi megbízatású polgármesteri tisztség esetén az alpolgármesteri tisztség is csak társadalmi megbízatásban tölthető be.

Több alpolgármester tehát választható, de legalább egyet a képviselő-testület tagjai közül kell választani. Több alpolgármester esetén a polgármester bízza meg általános helyettesét. 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.²⁵⁴ Az alpolgármester a polgármester irányításával látja el feladatait, felette a polgármester egyéb munkáltatói jogokat gyakorol.

Az alpolgármester jogai és kötelezettségei a megválasztásával keletkeznek és a megbízatás megszűnésével szűnnek meg.

Az alpolgármester megbízatása megszűnik:

- a megválasztását követő helyi önkormányzati általános választás napján, jelöltek hiányában elmaradt választás esetén az időközi választás napján;
- a polgármesteri tisztség megszűnésével azonos esetekben (kivéve az új polgármester választását);
- ha a képviselő-testület a polgármester javaslatára, titkos szavazással, minősített többséggel megbízását visszavonja.

A törvény rendelkezéseit - eltérő rendelkezés hiányában - az alpolgármesterre is alkalmazni kell.

2.2. Főpolgármester

Főpolgármestert kizárólag a fővárosban választanak, aki a fővárosi közgyűlést képviseli. Főpolgármester-jelölt az lehet, akit legalább 5000 fővárosi

²⁵⁴ Ötv. 34. § módosította a 2010. évi LXVIII. törvény.

választópolgár jelöltnek ajánlott. A főpolgármestert közvetlenül választják a település lakosai. Főpolgármester az a jelölt lesz, aki a legtöbb érvényes szavazatot kapta. A főpolgármester jogállására egyebekben a polgármesterre vonatkozó szabályok irányadók.

A fővárosi közgyűlés a főpolgármester javaslatára titkos szavazással, minősített többséggel főpolgármester-helyettest választ.²⁵⁵ 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.

2.3. A vármegyei közgyűlés elnöke

A vármegyei közgyűlés tisztségviselői: az elnök, valamint egy vagy több alelnök. A vármegyei közgyűlés elnöke esetében nem érvényesül a választások közvetlensége, ugyanis a vármegyei közgyűlés elnökét a közgyűlés a saját tagjai sorából - titkos szavazással választja.²⁵⁶ A vármegyei közgyűlés a megyei közgyűlés elnökének javaslatára titkos szavazással, minősített többséggel egy vagy több alelnököt választhat, amelynek legalább egyike a vármegyei közgyűlés tagja. Arra az alelnökre, amelyik nem tag, az előzőekben leírtak irányadók (helyettesítési, tanácskozási jog).

3. A polgármesteri összeférhetlenség

A polgármesterre megfelelően alkalmazni kell az önkormányzati képviselőre vonatkozó összeférhetlenségi, méltatlansági, vagyonyilatkozat-tételi szabályokat azzal, hogy a polgármester nem lehet más önkormányzatnál polgármester, alpolgármester, települési önkormányzati képviselő, megyei közgyűlés elnöke, alelnöke, kivéve, hogy a fővárosi kerületi polgármester a

²⁵⁵ Az Mőtv. 74.§ (1) bek. szerint többet választhat.

²⁵⁶ Alaptörvény 33. cikk (2) bek.

fővárosi közgyűlés tagja. A fővárosi kerületi polgármester nem lehet főpolgármester, valamint főpolgármester-helyettes.

Sem a főállású, sem a társadalmi megbízatású polgármester nem lehet:

- országgyűlési képviselő, valamint aki olyan tisztséget tölt be, olyan feladatot lát el, amelyre kinevezését, megbízatását az Országgyűléstől, köztársasági elnöktől, Kormánytól, Kormány tagjától vagy az Országgyűlés, Kormány alárendeltségébe tartozó szervtől (vezetőjétől) kapta, kivéve
 - ha ezen megbízatás keretében tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységet lát el – ideértve a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítvány kuratóriumának vagy felügyelőbizottságának tagjaként vagy vagyonellenőrként ellátott tevékenységet is –, illetve ha nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyban áll;
 - egészségügyi intézmény főigazgatója, gazdasági vezetője, orvos, egészségügyi dolgozó, köznevelési intézmény vezetője, foglalkoztatottja, szakképző intézmény vezetője, foglalkoztatottja vagy a szakképző intézmény tekintetében fenntartói irányítási hatáskört gyakorló szerv vezetője, foglalkoztatottja, felsőoktatási intézmény vezetője, foglalkoztatottja, szociális intézmény vezetője, foglalkoztatottja, gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézmény vezetője, foglalkoztatottja;
 - az állam által alapított vagy tulajdoni részesedésével működő gazdálkodó szervezet felügyelőbizottságának vagy ügyvezetésének tagja;
- központi államigazgatási szerv vezetője, köztisztviselője;
- kormánytisztviselő olyan államigazgatási szervnél, illetve a Nemzeti Adó- és Vámhivatal azon szervének tisztviselője, amelynek illetékességi területén az adott önkormányzat működik;
- a Magyar Honvédség, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat hivatásos vagy szerződéses állományú tagja, rendvédelmi szerv, az Országgyűlési Őrség hivatásos állományú tagja, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal pénzügyőri munkakört betöltő foglalkoztatottja;

ségről 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 az összeférhetlenségét, illetve a tisztsége megszűnését megállapító képviselő-testületi határozatot a határozat közlését követő öt napon belül a közigazgatási ügyben eljáró bíróság előtt támadhatja meg. A keresetlevelet a bíróságnál kell benyújtani.

Ha a képviselő-testület nem dönt az összeférhetlenségről vagy döntése jogszabálysértő, az önkormányzati képviselő összeférhetlenségének a kimondását a kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított öt napon belül ugyancsak kérheti a közigazgatási ügyben eljáró bíróságtól.

A bíróság a keresetlevél beérkezésétől számított tizenöt napon belül tanácsban határoz, határozata ellen a határozat közlését követő nyolc napon belül van helye fellebbezésnek. A fellebbezésről a bíróság annak a bírósághoz érkezésétől számított tizenöt napon belül határoz. A bíróság döntése ellen nincs helye perújításnak. A polgármester tisztsége az összeférhetlenséget megállapító határozat meghozatalát követő napon szűnik meg, ha a határozatot bíróság előtt nem támadták meg. Ha az összeférhetlenséget a bíróság állapította meg, a tisztség a bírósági döntés jogerőre emelkedését követő napon szűnik meg.

4. A polgármester feladata- és hatásköre

A polgármester feladatai összetettek. Egyes feladatok a képviselő-testület működéséhez, mások a képviselő-testület hivatal munkájához, továbbá az államigazgatási és önkormányzati feladat- és hatáskörök gyakorlásához kapcsolódnak.

Ezen összetettség a magyar rendszer egyik sajátossága, amelynek kapcsán érdemes utalni arra, hogy a polgármesteri tisztségnek számos nemzetközi modellje alakult ki attól is függően, hogy a polgármestert közvetlenül vagy közvetetten választják-e meg, illetve vannak-e önállósult feladat- és hatáskörei, továbbá államigazgatási feladatai vagy tisztán politikai szereplő²⁵⁷. A jogtudományban hosszú idő óta vita tárgyát képezi, hogy a magyar rendszer a polgármesterre igazgatási (államigazgatási és átruházott hatáskörben önkormányzati) feladatokat is bíz²⁵⁸ annak ellenére, hogy a polgármester esetében a jogszabály nem határoz meg képesítési előírásokat. A feladatok ellátásával kapcsolatos operativitás és más előnyök azonban jelentős érvet jelentenek a tekintetben, hogy a jelenlegi osztott (államigazgatási és önkormányzati hatósági jogköröket ellátó) modell fennmaradjon.

A képviselő-testülettel kapcsolatban:

A polgármester a már említettek szerint képviselő-testület elnöke és egyben annak tagja is. A polgármester összehívja és vezeti a képviselő-testület ülését, valamint képviseli a képviselő-testületet.

A polgármester tagja a képviselő-testületnek, a képviselő-testület határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából önkormányzati képviselőnek tekintendő.

A képviselő-testületi üléseket főszabály szerint a polgármester hívja össze. Ennek előzménye a munkaterv képviselő-testület elé terjesztése. Ugyancsak a polgármester vezeti a képviselő-testület ülését, ahol a polgármester nyitja meg az ülést, megállapítja az ülés határozatképességét, javaslatot tesz a napirendi pontok, illetve szükség esetén bejelenti a zárt ülés tartását, valamint felvilágosítást ad a képviselők kérésére önkormányzati ügyekben, majd bezárja az ülést. Az ülést követően a polgármester a jegyzővel együtt aláírja a képviselő-testület üléséről készült jegyzőkönyvet és a meghozott rendeleteket.

²⁵⁷ Lásd még: HOFFMAN István: Modellváltás előtt a magyar települési önkormányzatok igazgatási szervezetrendszerének vezetésében – nemzetközi kitekintéssel. *Közjogi Szemle* 2011/4. 12-21. és Hubert Heinelt and Nikolaos-K. Hlepas: *Typologies of Local Government Systems*. In Henry Bäck - Hubert Heinelt- Annick Magnier: *The European Mayor*, Springer, 2006. 21-42.

²⁵⁸ Az Möt. 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján a polgármester polgári védelmi, honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok helyi irányításában vesz részt és a 18. § (1) bekezdés a) pontja alapján törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet más államigazgatási feladat- és hatáskört állapíthat meg számára, addig a helyi önkormányzati feladat- és hatáskört csak a képviselő-testulettől kapott felhatalmazás alapján láthat el.

Amennyiben a polgármester a képviselő-testület döntését a helyi önkormányzat érdekeit sértőnek tartja, ugyanazon egy alkalommal kezdeményezheti az ismételt tárgyalást. A kezdeményezést az ülést követő három napon belül nyújthatja be, a képviselő-testület a benyújtás napjától számított tizenöt napon belül minősített többséggel dönt. A döntést addig végrehajtani nem lehet, amíg arról a képviselő-testület a megismételt tárgyalás alapján nem dönt.

Amennyiben a képviselő-testület – határozatképtelenség vagy határozathozatal hiánya miatt – két egymást követő alkalommal ugyanazon ügyben nem hozott döntést, a polgármester a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott ügyben döntést hozhat. A polgármester a döntésről a képviselő-testületet a következő ülésen tájékoztatja.

A polgármester a képviselő-testület utólagos tájékoztatása mellett - az át nem ruházható hatáskörök kivételével - dönthet a két ülés közötti időszakban felmerülő, halaszthatatlan – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – a képviselő-testület hatáskörébe tartozó önkormányzati ügyekben.

Pénzügyi vonatkozású feladatai körében gondoskodik a helyi önkormányzat költségvetésének végrehajtásáról, és felelős a gazdálkodás szabályszerűségéért. A polgármester önkormányzati rendeletben meghatározott értékhatárig dönt a forrásfelhasználásról, döntéséről tájékoztatja a képviselő-testületet.

A hivatal működésével kapcsolatban:

A polgármester a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében irányítja a polgármesteri hivatalt, a közös önkormányzati hivatalt.

A jegyző javaslatainak figyelembevételével meghatározza a polgármesteri hivatalnak, a közös önkormányzati hivatalnak feladatait az önkormányzat munkájának a szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában;

Dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben, hatósági hatáskörökben, egyes hatásköreinek gyakorlását átruházhatja az alpolgármesterre, a jegyzőre, a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal ügyintézőjére;

A jegyző javaslatára előterjesztést nyújt be a képviselő-testületnek a hivatal belső szervezeti tagozódásának, létszámának, munkarendjének, valamint ügyfélfogadási rendjének meghatározására;

A hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét;

Gyakorolja a munkáltatói jogokat a jegyző tekintetében, valamint gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az alpolgármester és az önkormányzati intézményvezetők tekintetében.

A polgármester államigazgatási és önkormányzati hatósági ügyekben is eljárhat. Törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet a polgármester, a főpolgármester, a vármegyei közgyűlés elnöke számára államigazgatási feladat- és hatáskört állapít meg, vagy honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófaelhárítási ügyekben az országos államigazgatási feladatok helyi irányításában és végrehajtásában való részvételét rendeli el. Ezen ügyek ellátásához szükséges költségvetési támogatást a központi költségvetés biztosítja. Ilyen ügyekben eljárva a képviselő-testület, közgyűlés nem utasíthatja, döntését nem bírálhatja felül.

A polgármesterre azonban a képviselő-testület is átruházhat hatásköröket. Önkormányzati döntést ugyanis a képviselő-testület, a helyi népszavazás, és a képviselő-testület felhatalmazása alapján a polgármester is hozhat. A képviselő-testület a hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja. Az átruházott hatáskör tovább nem ruházható. Az Möt. csak azon hatásköröket határozza meg, amelyek nem ruházhatók át a képviselő-testület hatásköréből. Ezeket a képviselő-testületre vonatkozó fejezet tartalmazza. A polgármester átruházott hatáskörben hozott döntése a képviselő-testület által felülvizsgálható, hatósági hatáskörben hozott döntéssel szemben pedig felbontás nyújtható be, amelyet végső soron a képviselő-testület bírál el.

5. A polgármestert megillető díjazása

A polgármester, főpolgármester illetményére vonatkozó szabályokat az Möt. rendezi. A 2021-es módosításnak köszönhetően a díjazásra vonatkozó szabályok lakosságszámárányosan differenciáltak, ugyanakkor egyértelműen áttekinthetőek lettek.

Ennek alapján a főpolgármester megbízatásának időtartamára havonta illetményre jogosult, amelynek összege 1 500 000 forint. A főpolgármester havonta az illetményének 15%-ában meghatározott költségtérítésre, valamint a minisztert jogszabály alapján megillető egyéb juttatásokra jogosult.

A megyei jogú város polgármestere, a fővárosi kerületi önkormányzat polgármestere megbízatásának időtartamára havonta illetményre jogosult, amelynek összege 1 300 000 forint.

(A vármegyei önkormányzat közgyűlésének elnöke megbízatásának időtartamára havonta illetményre jogosult, amelynek összege megegyezik a megyei jogú városi polgármestere illetménye 90%-ának összegével.)

A fentiek közé nem tartozó polgármesterek illetménye lakosságszám arányosan változik és a megyei jogú város polgármesterére vonatkozó összeg arányában (azt mintegy bázisként kezelve) meghatározott az alábbiak szerint:

- 40%-a az 500 fő és az az alatti lakosságszámú település polgármestere esetében;
- 50%-a az 501–1500 fő lakosságszámú település polgármestere esetében;
- 55%-a az 1501–2000 fő lakosságszámú település polgármestere esetében;
- 60%-a a 2001–5000 fő lakosságszámú település polgármestere esetében;
- 65%-a az 5001–10 000 fő lakosságszámú település polgármestere esetében;
- 75%-a a 10 001–30 000 fő lakosságszámú település polgármestere esetében;
- 85%-a a 30 000 fő lakosságszám feletti település polgármestere esetében.

A társadalmi megbízatású polgármester havonta a polgármester illetménye 50%-ával megegyező mértékű tiszteletdíjra jogosult, melynek egészéről vagy meghatározott részéről a képviselő-testülethez intézett írásbeli nyilatkozatával lemondhat.

A főállású polgármester, a társadalmi megbízatású polgármester, a vármegyei önkormányzat közgyűlésének elnöke mindezekon felül havonta az illetményének, tiszteletdíjának 15%-ában meghatározott összegű költségtérítésre jogosult.

VIII. FEJEZET

A KÉPVISELŐ-TESTÜLET SZERVEI: A JEGYZŐ

1. A jegyzői intézmény legfontosabb jellemzői

A jegyzői intézményre jogszabályok széles köre vonatkozik, ugyanakkor a közjogi rendelkezések két legmeghatározóbb forrása:

- a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban Kttv.) és
- a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.).

A Kttv. és az Mötv. jelentőségét húzza alá az a tény, hogy a jegyző mellett, hogy közszolgálati tisztviselő (azon belül is sajátos szabályok mentén rendezett köztisztviselő), egyszersmind a helyi önkormányzat képviselő-testületének egyik szerve.²⁵⁹ Az előbb írtakra figyelemmel rögzíthető, hogy a mai magyar helyi önkormányzati rendszerben tevékenykedő jegyzők jogviszonyára a Kttv. rendelkezéseit kell alkalmazni, feladatainak, kötelezettségeinek lényegi elemeit pedig az Mötv. jelöli ki.²⁶⁰ A fejezet hátralevő részében ezt a logikát követve a jegyzőkre vonatkozó rendelkezések közül előbb a Kttv., majd az Mötv. legfontosabb szabályait ismertetjük, illetve, ahol szükséges, utalunk néhány további jogforrásra is.

Fontos hangsúlyozni, hogy a hatályos magyar joganyag a jegyző intézménye mellett ismeri és alkalmazza még az aljegyző, a főjegyző, (a 2022 júliusáig adományozható címzetes főjegyző), valamint a közös önkormányzati hivatalt vezető jegyző intézményeit is. A fejezet elsősorban a települési önkormányzatok jegyzőire (illetőleg a valamennyi jegyzőre közösen) vonatkozó rendelkezésekre fókuszál, ugyanakkor a megfelelő helyeken kitér a többi pozíció néhány sajátosságának ismertetésére is. Mindezekre figyelemmel a továbbiakban egységesen a jegyző elnevezést alkalmazzuk a fejezetben és

²⁵⁹ <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/article/download/2925/2179/8494> (2023. 08. 09.)

²⁶⁰ <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/100408/534.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (2023. 08. 17.)

az ettől eltérő elnevezést csak ott tüntetjük fel, ahol valamilyen speciális rendelkezés indokolja.

2. A jegyző jogviszonyának keletkezése, legfontosabb tartalmi elemei és megszűnésének esetei

2.1. A megbízatás keletkezése

A jegyzői jogviszony közszolgálati jogviszony, amely a helyi önkormányzat, valamint a jegyző között a köz szolgálata és munkavégzés céljából létesül. Ebben a jogviszonyban a munkavégzéssel szükségszerűen együtt járó kötelezettségeken és jogosultságokon túlmenően mindkét felet többletkötelezettségek terhelik és többletjogosultságok illetik meg. Néhány szükségszerű kivételtől eltekintve (lásd lentebb) a jegyzői tisztség határozatlan idejű, amire pályázni kell, az ehhez kötődő eljárás szabályait pedig kormányrendelet tartalmazza.²⁶¹ A pályázat benyújtására megadott határidő lejártát követően települési önkormányzatoknál a polgármester, a fővárosi önkormányzatnál a főpolgármester, míg a vármegyei önkormányzatoknál a közgyűlési elnök (továbbiakban együtt: polgármester) dönt a jegyző kinevezéséről vagy eredménytelennek nyilvánítja a pályázatot.²⁶² A jegyzői jogviszony a polgármester általi kinevezéssel és annak elfogadásával jön létre.²⁶³ A jegyzőnek esküt kell tennie, annak elmaradása érvénytelenségi ok. A jegyzői kinevezés vezetői munkakörnek minősül. A jegyző felett a munkáltatói jogokat a polgármester gyakorolja.

Próbaidő kikötése a jegyző esetén is kötelező, legalább három, legfeljebb hat hónap lehet. Probaidő alatt a közszolgálati jogviszony mindkét fél részéről azonnali hatállyal megszüntethető. A pályázati eljárás eredménytelensége esetén újabb pályázatot kell kiírni. Ha a jegyzői hely betöltésére hat hó-

²⁶¹ Lásd a személyügyi központról és a Közszolgálati Személyügyi Szolgáltatási Keretrendszerről, valamint ezzel összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 716/2021. (XII. 20.) Korm. rendeletet. További fontos szabályokat tartalmaz még a közszolgálati személyügyi nyilvántartásra és statisztikai adatgyűjtésre, a közszolgálati alkalmazottak és a munkavállalók személyi irataira vonatkozó szabályokról, valamint a kormányzati igazgatási szervek álláshelyeinek nyilvántartásáról szóló a 87/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet.

²⁶² Lásd pl.: <https://kozszolgallas.ksz.gov.hu/JobAd?Keyword=jegyz%C5%91> (2023. 08. 08.)

²⁶³ A kinevezés tárgyában lásd a Kúria Kf.40316/2021/4. számú precedensképes határozatát.

napon belül nem kerül sor, a kormányhivatal vezetője (a főispán) ideiglenesen megbíz egy, a feltételeknek megfelelő jelöltet, ha azonban ilyen nincs, akkor a hivatalon belül a követelményeknek megfelelő köztisztviselőt vagy más jegyzőt jelöl ki.²⁶⁴

A jegyzővé történő kinevezéséhez a Kttv.-ben meghatározott általános feltételeknek való megfelelés (azaz pl.: magyar állampolgárság, büntetlen előélet, cselekvőképesség, legalább középiskolai végzettség) önmagában még nem elegendő. A jegyzők tekintetében a Kttv. a 247. § (1) bek. további (különös) elvárásokat is támaszt. Ezek:

- igazgatásszervező vagy közigazgatás-szervező alapképzési szakon, vagy jogász vagy államtudományi mesterképzési szakon szerzett szakképzettség vagy közigazgatási mesterképzési szakon szerzett okleveles közigazgatási szakértő vagy okleveles közigazgatási menedzser szakképzettség,
- jogi vagy közigazgatási szakvizsga, vagy a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium által a teljeskörűen közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozat,
- legalább kétévi közigazgatási gyakorlat.

Szükségszerű okokból kifolyólag a jogalkotó megteremti a lehetőségét annak, hogy a fentebb ismertetett különös feltételektől bizonyos esetekben (legalább részlegesen) el lehessen tekinteni. A Kttv. az alábbi eseteket jelöli meg:

- kifejezetten csak a(z) ötezer főnél nem több lakosú) községi önkormányzatok képviselő-testületeit (*figyelem, tehát nem a polgármestereket!*) jogosítja fel arra, hogy szükség esetén felmentést adjanak a szakképesítési követelmény alól annak a személynek, aki az előírt képesítés megszerzésére irányuló tanulmányait a kinevezéstől számított két éven belül befejezi, illetve, ha szükségesnek látják, akkor az előírt gyakorlati időt csökkentésük vagy elengedjék,
- a polgármester (*figyelem, itt tehát a polgármester!*) közigazgatási szakvizsgával nem rendelkező pályázót is kinevezhet, feltéve, hogy a kinevezéstől számított egy éven belül a jogi vagy közigazgatási szakvizsgát, vagy a szakvizsga alól a Közigazgatási Továbbképzési

²⁶⁴ Möt. 82. § (2) bek.

Kollégium által a teljeskörűen közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozat alapján adott mentesítést megszerzi.

2.2. A jegyzői jogviszony néhány kiemelkedő tartalmi eleme (díjazás, teljesítményértékelés, felelősség)

A jegyző díjazására vonatkozó szabályokban a Kttv. segít eligazodni. A jegyző kiemelt szerepéhez illeszkedve a törvény részletesen szabályozza illetményének elemeit, azaz az ún. alapilletmény és az ún. illetménypótlék(ok) pontos mértékét.

Az alapilletmény nagysága a település lakosságszámától függ. Az alapilletmény a költségvetési törvényben évente megállapított illetményalap (ez 2023-ban 38.650 Ft) és a törvényben meghatározott szorzó szorzata. Mindezekre figyelemmel az **alapilletmény**:²⁶⁵

- a 3000-nél kevesebb lakosú településen az illetményalap 6,25-szorososa,
- a 3000-10 000 lakosú településen az illetményalap 7,75-szorososa,
- a 10 000-100 000 lakosú településen az illetményalap 8-szorososa,
- a fővárosi kerület jegyzőjének, valamint a kistérségi társulás székhely településének jegyzője az illetményalap 8,25-szorososa,
- a megyei jogú város jegyzőjének és a vármegyei jegyzőnek az illetményalap 8,5-szerese,
- a fővárosi főjegyző esetében az illetményalap 8,75-szorososa.²⁶⁶

Az aljegyző illetménye kapcsán a jogalkotó rögzíti, hogy azt kinevezésekor a polgármester, azt követően a jegyző - a fentiekhez illeszkedő módon - állapítja meg úgy, hogy az nem érheti el a jegyző illetményét és nem lehet alacsonyabb a már megállapított illetményénél.

Az **illetménypótlék(ok)** kapcsán a jogszabály a következő kategóriákat nevesíti:

²⁶⁵ Kttv. 255. § (1) bek.

²⁶⁶ Fontos további kitétel, hogy a közös önkormányzati hivatal jegyzője, illetve a városi (megyei jogú városi) jegyző illetményének megállapításánál a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések együttes lakosságszámát, illetve az érintett város és községek együttes lakosságszámát kell alapul venni.

- a jegyző, főjegyző **vezetői illetménypótlékra** jogosult, amelynek 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 és a vármegyei jegyzőnek az alapilletménye 40%-a,
 - a fővárosi főjegyző esetében az alapilletményének 50%-a.
- a közös önkormányzati hivatal jegyzője az előbbieken (azaz a vezetői illetménypótlékon) felül **közös önkormányzati hivatal jegyzői illetménypótlékra** jogosult, amelynek mértéke:
 - két községből álló közös önkormányzati hivatal esetén az alapilletményének 10%-a,
 - három községből álló közös önkormányzati hivatal esetén az alapilletményének 15%-a,
 - négy vagy több községből álló közös önkormányzati hivatal esetén az alapilletményének 25%-a.
- **a városi (megyei jogú városi) jegyző a vezetői illetménypótlékon felül közös önkormányzati hivatal jegyzői feladat-illetménypótlékra** jogosult, amelynek mértéke:
 - a székhelyén kívül egy község esetén az alapilletményének 5%-a,
 - a székhelyén kívül két község esetén az alapilletményének 10%-a,
 - a székhelyén kívül három vagy több község esetén az alapilletményének 20%-a.

A jegyző egyéb juttatásaira a Kttv. általános szabályai irányadóak. A fentiekben túli, ún. **illetménykiegészítés** szabályait – keretek között, de – az ön-

kormányzat rendeletben állapítja meg.²⁶⁷ Amennyiben a helyi önkormányzat él ezzel, akkor ezt a köztisztviselő alapilletményéből kell képezni úgy, hogy:

- vármegyei önkormányzatnál, illetve megyei jogú városnál az alapilletmény legfeljebb 40%-a,²⁶⁸
- községi önkormányzatnál az alapilletmény legfeljebb 20%-a,
- az első két pontban nem szereplő önkormányzatnál pedig az alapilletmény legfeljebb 30%-a.²⁶⁹

A jegyzőre is alkalmazni kell a *teljesítményértékelés* és a *minősítés* szabályait.²⁷⁰ A munkateljesítményt a munkáltatói jogkör gyakorlója (a helyi önkormányzat típusától függően a polgármester, főpolgármester vagy közgyűlés elnöke, röviden együtt: polgármester) mérlegelési jogkörében írásban értékeli. Nem keverendő össze a teljesítményértékelés, valamint a minősítés:

- a teljesítményértékelés célja objektív mérőszámok alapján felmérni az adott évben végzett munkát. A közigazgatási szervben vagy szervezeti egységben ennek arányában történik a jutalmazás,
- a minősítés célja a szakmai teljesítmény megítélése, a teljesítményt befolyásoló ismeretek, képességek, személyiségjegyek értékelése, továbbá a szakmai fejlődés elősegítése.²⁷¹

Nem megfelelő színvonalú munkavégzés esetén a közszolgálati jogviszonyt felmentéssel meg kell szüntetni.

A jegyző munkájával összefüggésben felelősséggel tartozik, amit egyrészt a Kttv. és az ehhez kapcsolódó, a közszolgálati tisztviselőkkel szembeni fe-

²⁶⁷ A Kttv. 234. § (3)-(6) bek. úgy rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat rendeletben egységesen valamennyi felsőfokú iskolai végzettségű köztisztviselőnek a tárgyévre illetménykiegészítést állapíthat meg.

²⁶⁸ A törvény ezt tekinti irányadónak a fővárosi kerületi, illetve a fővárosi önkormányzat esetében is.

²⁶⁹ Érettségi végzettségű köztisztviselők esetében ez legfeljebb 20%.

²⁷⁰ A teljesítményértékelés és minősítés tárgyában irányadó bíróság gyakorlatból lásd a Kúria Kpkf. 40281/2020/2. számú precedensképes határozatát.

²⁷¹ A személyi illetmény kérdéseit ezen a helyen részletesen nem ismertetjük, de arra utalunk, hogy a Kttv. 235. §-a szerint az illetményrendszerre vonatkozó szabályoktól eltérő, ún. személyi illetmény is megállapítható a minősítéssel, ennek hiányában teljesítményértékeléssel alátámasztott, kivételes teljesítményt nyújtó köztisztviselő részére.

gyelmi eljárásról szóló 31/2012. (III. 7.) Korm. rendelet, másrészt a Ptk. és a Btk. rendez.²⁷² Az összetettség a felelősség különböző vetületeiből adódik:

- ha a jegyző, mint köztisztviselő közszolgálati jogviszonyából eredő kötelezettségét vétkesen megszegi, fegyelmi vétséget követ el, amiért *fegyelmi felelősséggel* tartozik,
- amennyiben ezzel a kötelezettségszegéssel kárt is okoz, a *kártérítési felelőssége* is fennáll és a kárt meg kell térítenie, miként a harmadik személynek okozott kár esetén is a Ptk. az irányadó,
- amennyiben pedig cselekménye *bűncselekmény* (is), a büntetőjogi normák szerint kell felelnie.

2.3. A jegyző közszolgálati jogviszonyának megszűnése, illetve megszüntetése

A Kttv. szabályozási logikájának megfelelően a jegyző közszolgálati jogviszonyának megszűnési, illetve megszüntetési esetei a köztisztviselőkre vonatkozó szabályokra vezethetők vissza,²⁷³ amelyek pedig a kormánytisztviselők szolgálati jogviszonyánál írtakat veszik alapul.²⁷⁴ Figyelemmel arra, hogy az itt taglalt esetkörök kifejezetten népesek, ahol szükséges, további információkkal igyekszünk szemléletesebbé tenni néhány törvényi kategóriát. Elsőként a megszűnés, majd a megszüntetés eseteit dolgozzuk fel, utóbbinál külön bemutatva a felmentés lehetséges és kötelező verzióit.²⁷⁵

²⁷² További részletek kapcsán lásd: Veszprémi Bernadett: A köztisztviselők felelősségi rendszere. (PhD értekezés). https://www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/veszpremib_ertmh.pdf (2023. 09. 10.).

²⁷³ Kttv. 246. § (1) bek.

²⁷⁴ Kttv. 226. § (1) bek.

²⁷⁵ *Vö.* Feik Csaba: A jegyző közszolgálati jogviszonyának megszűnése, megszüntetése. Új Magyar Közigazgatás 2019/4. 73-79.

Elsőként a közszolgálati jogviszony ún. *megszűnési* eseteit járjuk körbe jobban.

Törvényben nevesített eset	További fontos információ
<ol style="list-style-type: none"> 1. a kinevezésben foglalt határozott idő lejártá, 2. a jegyző halála, 3. törvény erejénél fogva a Kttv.-ben meghatározott esetek, 4. a 70. életév betöltése, 5. a jegyző politikai vezetővé történő megválasztása/kinevezése, 6. hivatalvesztés fegyelmi büntetés, 7. ha az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte és a szükséges szolgálati időt megszerezte. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. kivételes, hiszen alapesetben határozatlan idejű a jegyző jogviszonya, ugyanakkor például távollévő jegyző helyettesítése esetén lehetséges, 2. -, 3. pl.: eskü hiányában érvénytelen a kinevezés, a jegyző nem szünteti meg a vele szemben fennálló összeférhetlenségi okot, vagy határidőben nem tesz eleget a szakvizsga-letételi kötelezettségének, 4. -, 5. pl.: polgármesterré választják. Tulajdonképpen összeférhetlenségi ok, de a jogalkotó külön kategóriaként is megjelöli, 6. -, 7. fontos kivétel ez alól (ahogy azt fentebb is olvashattuk), ha a jegyző kérelmére és hivatali érdekből a jogviszonyt a 70. életév betöltéséig fenntartja a munkáltató.

Forrás: saját szerkesztés

Az alábbiakban a jegyző jogviszonyának ún. **megszüntetési** eseteit mutatjuk be.²⁷⁶

Törvényben nevesített eset	További fontos információ
<ol style="list-style-type: none"> 1. a felek közös megegyezése, 2. áthelyezéssel a közigazgatási szervek között, illetve a közalkalmazotti, honvédelmi alkalmazotti vagy hivatásos szolgálati jogviszonyt, rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszonyt szabályozó jogszabályok hatálya alá tartozó szervekhez, 3. lemondás, 4. azonnali hatállyal a próbaidő alatt, 5. felmentés (lásd a következő táblázatban). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. -, 2. végleges és nem átmeneti áthelyezésnek kell lennie, valamint a polgármesternek, a jegyzőnek és az új munkáltatónak kell megállapodnia a feltételekről, 3. a jegyző bármikor lemondhat, alapesetben két hónapos lemondási idővel, 4. -, 5. általánosságban a munkáltató köteles megindokolni, a felmentési idő két hónap.

Forrás: saját szerkesztés

Figyelemmel arra, hogy a hatályos jogi szabályozás a felmentés kapcsán egyes esetekben csak lehetővé teszi a jogviszony megszüntetését, míg más esetekben kötelezővé, így ezeket külön kiemeljük.

A közszolgálati jogviszony felmentéssel akkor **szüntethető meg**, ha:

- átszervezés következtében munkaköre megszűnik (pl.: a polgármesteri hivatal megszűnik és az érintett önkormányzat részvételével közös önkormányzati hivatal alakul),
- nyugdíjasnak minősül (fontos, hogy ez az esetkör a nyugdíjasként továbbfoglalkoztatott, jegyzőre vonatkozik, amennyiben munkáltatója a 70. életév betöltése előtt megszünteti jogviszonyát).

A közszolgálati jogviszonyt felmentéssel **meg kell szüntetni**, ha:

²⁷⁶ A közszolgálati jogviszony jogellenes megszüntetése tárgyában a Kúria Mfv.10124/2016/4. számú precedensképes határozatát.

- a jegyző hivatalára méltatlan (a határidőhöz kötött esetkör feltétele, hogy a jegyző olyan magatartást tanúsítson - akár a munkahelyén kívül -, amely súlyosan rombolja a beosztás tekintélyét, illetve a munkáltató jó hírnevét, valamint a jó közigazgatásba vetett bizalmat és a munkáltatótól nem várható el, hogy a jogviszonyt fenntartsa),
- a jegyző kéri (pl.: vele szemben közvádra üldözendő bűncselekmény megalapozott gyanúját közölték és ezzel összefüggésben vele szemben méltatlansági, vagy fegyelmi eljárást indítottak),
- foglalkoztatást kizáró ok miatt (pl. cselekvőképességét elveszti),
- munkavégzése nem megfelelő (ez lényegében a szakmai alkalmatlanság esete, amit a teljesítményértékelések és az ezeken alapuló minősítés támaszthat alá),
- egészségi okból feladatai ellátására alkalmatlan (fontos, hogy orvosi szakvéleménnyel kell alátámasztani),
- vezetőjének bizalmát elveszti (alapja a szakmai lojalitás, kizárólag a jegyző munkavégzésére visszavezethető, bizonyítható objektív tény lehet),²⁷⁷
- 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.

3. Az összeférhetetlenség néhány alapvető szabálya²⁷⁸

Az összeférhetetlenség szabályai a jegyzők esetében is azt mutatják meg, hogy *melyek azok a tevékenységek, amelyek egyidőben, egymással párhuzamosan nem gyakorolhatók jogszerűen az érintett személy által*. Az összeférhetetlenséggel részben átfedésbe esik az ún. hozzátartozói együttalkalmazás tilalma. A jegyzők esetében ez azt jelenti, hogy nem létesíthető közszolgálati jogviszony, ha a jegyző hozzátartozójával irányítási (felügyeleti), ellenőrzési vagy elszámolási kapcsolatba kerülne.²⁷⁹ A jogviszony létesítésé-

²⁷⁷ Lásd még: <https://jegyzo.hu/a-bizalomvesztesrol/> (2023. 08. 17.), valamint a kapcsolódó eseti döntések közül például: EBD2016.M.7. és Kúria, Mfv.II.10.018/2016/3.

²⁷⁸ *Vö.* https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/szv_tankonyv_onkormanyzati_igazgatas_2023.pdf (2023.08.17.)

²⁷⁹ Kttv. 84. § (1) bek.

nél ez kinevezési akadályt, a jogviszony fennállása alatt összeférhetlenséget eredményez és a Kttv. eredeti logikája értelmében ez utóbbi esetben az érintettek megegyezése hiányában a munkáltatói jogkör gyakorlója dönti el, hogy melyik közszolgálati tisztviselőnek szűnik meg a jogviszonya.²⁸⁰ Látni kell azonban, hogy bizonyos esetekben elkerülhetetlen ilyen helyzet kialakulása és néha egyáltalán nem kezelhető a fentiek mentén. Emiatt rögzíti azt a Kttv. a 231. § (2) bek. keretében, hogy a községi (*tehát kifejezetten csak a községi!*) önkormányzat képviselő-testülete (*azaz nem a polgármester!*) a fenti tilalom alól különösen indokolt esetben felmentést adhat.

A jegyzői összeférhetlenség kapcsán a legalapvetőbb közigazgatási rendelkezések a Kttv. különböző részeiből olvashatók ki. Emiatt jelen esetben is megkerülhetetlen a Kttv. több szakaszának legalább vázlatos ismertetése.²⁸¹ Amennyiben kifejezetten csak *az általános, mindenkire kiterjedő rendelkezéseket* nézzük, rögzíthető, hogy a közszolgálati tisztviselő nem folytathat olyan tevékenységet, valamint nem tanúsíthat olyan magatartást, amely hivatalához méltatlan, vagy amely pártatlan, befolyástól mentes tevékenységét veszélyeztetné. A közszolgálati tisztviselő pártban tisztséget nem viselhet, párt nevében vagy érdekében – az országgyűlési, az európai parlamenti, illetve a helyi önkormányzati választásokon jelöltként való részvétel kivéve – közszereplést nem vállalhat.

A jogalkotó külön figyelmet fordított egyes gazdasági tevékenységekre, amelyeket szintén összeférhetetlennek tekint a tisztviselői jogviszonnyal. Így – bár megengedő szabályok is ismeretesek ebben a körben – a Kttv. hangsúlyozza, hogy a tisztviselő nem lehet gazdasági társaságnál vezető tisztségviselő, illetve felügyelőbizottsági tag, kivéve, ha például a gazdasági társaság önkormányzati, köztisztviselői többségi tulajdonban van (későbbiekben röviden: „kivételesen folytatható tevékenység”). Itt érdemes utalni arra, hogy nem keletkeztet összeférhetlenséget az ún. nemzetközi közigazgatási szakértői tevékenység, ha az erre irányuló megállapodást a munkáltató előzetesen engedélyezi és a tevékenység időtartama tárgyévénként a hat hónapot nem haladhatja meg.²⁸²

A Kttv. a korábban írtaktól logikailag külön (a specialitások megjelölésével) kezeli *a vezetői munkakört betöltő tisztviselők összeférhetlenségi okait*.

²⁸⁰ Kttv. 86. § (2) bek.

²⁸¹ *Vö.* Kttv. 85-87. §.

²⁸² Részleteit lásd a nemzetközi közigazgatási szakértői tevékenységről szóló 389/2017. (XII. 13.) Korm. rendeletben.

Figyelemmel arra, hogy a jegyző is vezetői munkakört betöltő tisztviselő, így esetében az alábbi rendelkezések kiemelt jelentőséggel bírnak:

- a tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység, a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony, valamint az állami projektértékelői jogviszony (összefoglalóan: „gyakorolható tevékenység”) kivételével, valamint
- a fentebb ún. „kivételesen folytatható tevékenység” elnevezéssel illetett tevékenység végzésére irányuló jogviszony kivételével

további jogviszonyt nem létesíthet.

A szabályozás innen kétfelé ágazik, amit a lenti táblázattal szemléltetünk.

A jegyző a munkáltatói jogkör gyakorlásának előzetes engedélye alapján:	A jegyző a munkáltatói jogkör gyakorlásának előzetes engedélye nélkül:
<ul style="list-style-type: none"> • viselhet egyesületben, érdekképviselői szervezetben, valamint szövetkezetben tisztséget, • folytathat közérdekű önkéntes tevékenységet, • lehet alapítvány, közalapítvány kezelő szervezetének tagja, illetve elnöke, • elláthat edzői, versenybírói, játékvezetői tevékenységet, • folytathat tanszékvezetői tevékenységet, • lehet állami alapító vagy az általa létrehozott szervezet által önállóan, vagy más állami alapítóval, állami alapító által létrehozott szervezettel vagy államháztartáson kívüli szervezettel közösen alapított (köz)alapítványban felügyelő bizottsági tag, • lehet felsőoktatási intézmény oktatási feladatokat is ellátó belső szervezeti egységének vezetője. 	<ul style="list-style-type: none"> • lehet közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítvány kuratóriumának és felügyelőbizottságának tagja, valamint • betölthet közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványban vagyongazdálkodási tisztséget <p>azzal, hogy az érintett nem vehet részt olyan döntéshozatalban, illetve nem végezhet olyan tevékenységet, amelyet a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokról szóló törvény tilt.²⁸³</p>

²⁸³ Lásd: 2021. évi IX. törvény 15. § (3) bek.

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • létesíthet önkéntes tartalékos katonai szolgálati viszonyt. | |
|---|--|

A fenti, tartalmi elemek mellett legalább annyira fontos az összeférhetetlenség *feloldásának, elrendezésének menete*. Erre figyelemmel a Kttv. 86. § (1) bekezdése hangsúlyozza, hogy a tisztviselő köteles haladéktalanul írásban bejelenteni, ha vele szemben törvényben meghatározott összeférhetlenségi ok merül fel, illetve, ha közszolgálati jogviszonyának fennállása alatt összeférhetetlen helyzetbe kerül. A munkáltatói jogkör gyakorlója köteles haladéktalanul írásban felszólítani a jegyzőt az összeférhetlenség megszüntetésére, akinek erre harminc nap áll rendelkezésére, ellenkező esetben jogviszonya megszűnik. Az összeférhetlenségi szabályok alól kivételt jelent a helyettesítés céljából létesített másik jegyzői jogviszony.

4. Az aljegyzőre, főjegyzőre, valamint közös önkormányzati hivataljegyzőjére vonatkozó eltérő szabályok

Mint arra már korábban is utaltunk, jelen fejezet általánosságban beszél a jegyzői intézményről, ugyanakkor a tételes jogban más posztok, illetve megnevezések is alkalmazásra kerülnek, így most ezeket tekintjük át röviden.

4.1. Aljegyző ²⁸⁴

Munkájának segítése, megosztása céljából a jegyző aljegyző(k) kinevezésére tehet javaslatot. Az Mötv. szerint a polgármester (főpolgármester, közgyűlési elnök) a jegyző helyettesítésére, a jegyző által meghatározott feladatok ellátására aljegyzőt nevezhet ki. Figyelemmel a helyi önkormányzatok eltérő adottságaira, valamint feladataira, a törvény külön kihangsúlyozza, hogy a tízezer főnél kevesebb lakosú települések önkormányzatánál és a tízezer főnél kevesebb együttes lakosságszámú települések közös önkormányzati hivatalánál nem kötelező *(tehát ettől még lehetséges!)* aljegyző kinevezése.

Az olyan nagyobb kiterjedésű és lakosságszámmal rendelkező önkormányzatoknál, mint amilyen a fővárosi önkormányzat, vagy a fővárosban a kerületi önkormányzatok, illetve a megyei jogú városok, a jogalkotó több al-

²⁸⁴ Vö. Mötv. 81-83. §-ok.

jegyző kinevezésének a lehetőségét is megteremti.²⁸⁵ A kinevezés feltételei és a jogállásra vonatkozó szabályok megegyeznek a jegyzőnél korábban írtakkal. Az aljegyző tekintetében a jegyző gyakorolja az ún. egyéb munkáltatói jogokat. A jegyzői és aljegyzői tisztség egyidejű betöltetlensége, vagy tartós akadályoztatásuk esetén a szervezeti és működési szabályzatban (SZMSZ-ben) kell meghatározni, ki jogosult ellátni az ezzel kapcsolatos feladatokat. Az ilyen típusú „helyettesítés” legfeljebb hat hónapra szólhat.

4.2. Főjegyző

A hatályos jogi szabályozás szerint kizárólag a fővárosi közgyűlés hivatalának (*a főpolgármesteri hivatalnak*) a vezetőjét nevezzük főjegyzőnek. Figyelemmel a tisztséggel járó feladatok specialitásaira, esetében (*valamint a főjegyzőt helyettesítő aljegyző esetében is*) a Kttv. az általánoshoz képest eltérő szabályokat állapít meg. Rögzíti, hogy csak az nevezhető ki az előbb említett tisztségek valamelyikére, aki:

- jogász vagy államtudományi mesterképzési szakon szerzett szakképzettséggel vagy közigazgatási mesterképzési szakon szerzett okleveles közigazgatási szakértő vagy okleveles közigazgatási menedzser szakképzettséggel vagy
- okleveles közgazdász szakképzettséggel rendelkezik.

Ez azt jelenti, hogy a korábban írtakhoz képest ebben az esetben az igazgatásszervező vagy közigazgatás-szervező alapképzési szak nem szerepel a felsorolásban, ugyanakkor plusz elemként megjelenik az okleveles közgazdász szakképzettség.²⁸⁶

A korábbi (2013 előtti) helyi önkormányzati joganyagban a megyei önkormányzatok hivatalának vezetőjét is főjegyzőnek nevezték, azonban ez napjainkban már nincs így, a vármegyei önkormányzat hivatalának vezetője is a jegyző elnevezést viseli. Az előbbieknél nem mond ellent, legfeljebb árnyalja az, hogy vannak Magyarországon ún. „címetes főjegyzők”. Ezek a személyek olyan jegyzők, akik a Kttv. szabályai értelmében nyerték el és viselik ezt a címet, figyelemmel tartósan kiemelkedő szakmai munkájukra. Habár a Kttv. előbb nevezett 253. §-a 2022 július vége óta már nem hatályos, azaz újabb címetes főjegyzői cím már nem ítélhető oda, ettől még az

²⁸⁵ 2023 második felében Budapest Főváros Önkormányzatánál például két aljegyző dolgozik a hivatalban, ahogy Debrecen Megyei Jogú Város esetében is.

²⁸⁶ Kttv. 247. § (3) bek.

érintettek annak viselésére a továbbiakban is jogosultak mindaddig, amíg jegyzőként dolgoznak *(illetve, ha meghatározott okokból kifolyólag nem vonják azt vissza tőlük)*.²⁸⁷

4.3. A közös önkormányzati hivatal jegyzője

A polgármesteri hivatalról szóló részben részletesen áttekintésre kerül, emiatt itt csak röviden utalunk a közös önkormányzati hivatal intézményének lényegére. Az ilyen típusú adminisztratív megoldás arról szól, hogy előre meghatározott feltételek mentén, de több település *(azaz vármegyék nem, hanem tipikusan több község)* közösen működtet egy polgármesteri hivalt.²⁸⁸ Habár a választott tisztségek (polgármesterek, képviselők) valamennyi tagtelepülésen külön-külön továbbra is megmaradnak, a közös hivatalnak csak egy vezetője lehet, aki a közös önkormányzati hivatal jegyzője.

Jogállására az általános rendelkezések vonatkoznak, azonban szükségszerűen több speciális szabály is beazonosítható:²⁸⁹

- az egyik ilyen az, hogy a tagtelepülések 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.
- a másik, hogy 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,
- végezetül fontos, hogy a közös önkormányzati hivatal jegyzőjének hatásköre minden településre kiterjed, azaz jogosult, egyben köteles is ellátni jegyzői feladatait valamennyi érintett településen.

²⁸⁷ Vö. Kttv. 260/E. §, valamint 143/2012. (VII. 3.) Korm. rendelet a címzetes főjegyzői cím adományozásának, a címre való jogosultság megszűnésének, a cím visszavonásának eljárási szabályairól, valamint a címadományozási juttatás kifizetésére vonatkozó szabályokról.

²⁸⁸ Vö. Möt. 85. §.

²⁸⁹ Möt. 83. és 86. §-ok.

5. A jegyző önkormányzaton belüli legfontosabb jogai és kötelezettségei, valamint feladatai és hatásköre

Figyelemmel arra, hogy a jegyző nem csak a Kttv. szerinti közszolgálati tisztviselő, hanem - miként azt korábban jeleztük, - az Mötv. értelmében a helyi önkormányzat képviselő-testületének egyik szerve,²⁹⁰ így legfontosabb feladatait, valamint a helyi önkormányzaton belüli jogait és kötelezettségeit az önkormányzati törvény bontja ki.²⁹¹

A jegyző helyi önkormányzaton belüli tevékenységének pontosabb feltérképezéséhez érdemes *kiindulópontként* az Mötv. 81. § (3) bekezdésére utalni. Ennek értelmében a jegyző:

- dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben;
- gyakorolja a munkáltatói jogokat a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal köztisztviselői és munkavállalói tekintetében, továbbá gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az aljegyző tekintetében;²⁹²
- gondoskodik az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátásáról;
- tanácskozási joggal vesz részt a képviselő-testület, a képviselő-testület bizottságának ülésén;
- jelzi a képviselő-testületnek, a képviselő-testület szervének és a polgármesternek, ha a döntésük, működésük jogszabálysértő;²⁹³
- évente beszámol a képviselő-testületnek a hivatal tevékenységéről;
- döntésre előkészíti a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyeket;
- dönt azokban a hatósági ügyekben, amelyeket a polgármester ad át;

²⁹⁰ Vö. Mötv. 41. § (2) bek.

²⁹¹ A konkrét példák kapcsán lásd még: <https://kormany.hu/dokumentumtar/onkormanyzatok-elektronikus-hataskori-jegyzeke-2023-ii-negyedev> (2023. 08. 17.), valamint <https://www.debrecen.hu/assets/media/file/hu/2773/a-jegyzo-fobb-feladat-es-hataskorei.pdf> (2023. 08. 17.).

²⁹² Ezzel összefüggésben lásd a Kúria Pfv.20067/2022/4. számú precedensképes határozatát személyiségi jog megsértése tárgyában.

²⁹³ Az ítélkezési gyakorlatból lásd például a Kúria Bfv.896/2018/7. számú precedensképes határozatát vesztegetés büntette (hivatali vesztegetés elfogadásának büntette) tárgyában.

- dönt a hatáskörébe utalt önkormányzati és önkormányzati hatósági ügyekben;
- a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét,
- rögzíti a talált dolgok nyilvántartásába a talált idegen dologgal kapcsolatos a körözési nyilvántartási rendszerről és a személyek, dolgok felkutatásáról és azonosításáról szóló törvény²⁹⁴ szerinti adatokat, valamint a talált idegen dolog tulajdonosnak történő átadást követően törli azokat.

Az Möt. számos további helyen és kontextusban jeleníti meg a jegyzőt. A törvény szerkezetét követve első helyen utalni kell arra, hogy a jogalkotó bár az önkormányzati döntések meghozatalát elsődlegesen a képviselő-testület, valamint a helyi népszavazás körében tartja elképzelhetőnek, a képviselő-testület felhatalmazása nyomán azt (bizottság, részönkormányzat testülete, társulás, valamint polgármester mellett) a jegyző is hozhat, mint ahogy bizonyos kivételekkel, de a képviselő-testület hatásköreit az előbb felsorolt szervekhez delegálhatja.²⁹⁵ Az előbb írtakon felül érdemes arra külön is rávilágítani, hogy a képviselő-testület a hatáskörébe tartozó hatósági ügyben (a továbbiakban: önkormányzati hatósági ügy) a hatáskörét önkormányzati rendeletben a polgármesterre, a bizottságára, a társulására vagy a jegyzőre ruházhatja át.²⁹⁶

A testület működése, döntéshozatala kapcsán külön kiemelendő, hogy a jegyző (miként az aljegyző) zárt ülésen is részt vehet.²⁹⁷ A helyi önkormányzat képviselő-testülete által megalkotott rendeletet (továbbá a képviselő-testület ülésének a jegyzőkönyvét) a polgármester mellett a jegyző írja alá, valamint utóbbi gondoskodik a rendelet kihirdetéséről²⁹⁸ és a rendeletnek, valamint a jegyzőkönyvnek kormányhivatal részére történő megküldéséről.

Az Möt. 67. § (1) bekezdése értelmében a polgármester:

²⁹⁴ Lásd: 2013. évi LXXXVIII. törvény a körözési nyilvántartási rendszerről és a személyek, dolgok felkutatásáról és azonosításáról.

²⁹⁵ Möt. 41. § (3) bek.

²⁹⁶ Möt. 142/A. § (1) bek.

²⁹⁷ Möt. 46. § (3) bek.

²⁹⁸ Amennyiben a rendelet megalkotására a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége pótlása keretében kerül sor, az Möt. 138. § (2) bek. értelmében akkor is a jegyző gondoskodik a kihirdetett rendelet közzétételéről.

- a jegyző javaslatainak figyelembevételével határozza meg a polgármesteri hivatalnak, a közös önkormányzati hivatalnak feladatait az önkormányzat munkájának a szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában,
- dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben, hatósági hatáskörökben, egyes hatásköreinek gyakorlását átruházhatja az alpolgármesterre, a jegyzőre, a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal ügyintézőjére, valamint
- a jegyző javaslatára előterjesztést nyújt be a képviselő-testületnek a hivatal belső szervezeti tagozódásának, létszámának, munkarendjének, valamint ügyfélfogadási rendjének meghatározására.

A jogalkotó *további jegyzői feladatként* nevesíti még, hogy:

- a helyi önkormányzat tulajdonába tartozó vagyonelemekről kormányrendeletben meghatározott módon nyilvántartást (vagyonkataszter) vezet, valamint felelős az adatok hitelességéért,²⁹⁹
- legalább évente a helyben szokásos módon közzéteszi a helyi önkormányzat költségvetési, a költségvetés teljesítési és szakmai tevékenységének bemutatására, értékelésére vonatkozó adatainak jogszabályban meghatározott körét,³⁰⁰
- köteles belső kontrollrendszert működtetni, amely biztosítja a helyi önkormányzat rendelkezésére álló források szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását,
- köteles gondoskodni a belső ellenőrzés működtetéséről az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók és a nemzetközi belső ellenőrzési standardok figyelembevételével.³⁰¹

Az eddig írtakra figyelemmel rögzíthető, hogy a jegyző nem csupán közszolgálati tisztviselő (pontosabban vezető munkakört betöltő köztisztviselő), a főpolgármesteri/polgármesteri hivatal, illetve közös/vármegyei önkormányzati hivatal vezetője,³⁰² hanem a képviselő-testület egyik szerve is

²⁹⁹ Möt. 110. § (1) bek.

³⁰⁰ Möt. 113. § (bek).

³⁰¹ Vö. Möt. 119. § (3)-(4) bek.

³⁰² A nagyságrend érzékeltetése érdekében utalunk arra, hogy a Központi Statisztikai Hivatal adatai alapján az önálló polgármesteri hivatalt fenntartó települési önkormányzataink száma megközelítőleg 550, míg közös önkormányzati hivatalt fenntartó község, város önkormányzata, amely egyben a hivatal székhelye nagyságrendileg 710 (míg az olyan közös

egyben. Bár tevékenysége ennél fogva elsődlegesen a helyi önkormányzati teendőkhez kapcsolódik, mivel átruházott államigazgatási feladatokat is ellát, emiatt napjainkban a járási hivatalok mellett a másik általános I. fokú államigazgatási hatóság.

önkormányzati hivatalt fenntartó községi önkormányzatok száma, ahol a hivatal székhelye más helységben van, a településen állandó vagy ideiglenes kirendeltség működhet az 1900-hoz közelít). Lásd: https://www.ksh.hu/stadat_files/fo1/hu/fo10010.html (2023. 09. 10.).

IX. FEJEZET

A KÉPVISELŐ-TESTÜLET SZERVEI: A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TÁRSULÁSAI

1. Az önkormányzatok együttműködési formáiról általában

A helyi önkormányzatok aktív szereplői mindennapjainknak. Mindegy, hogy a település arculatának kialakításáról, szociális intézmények üzemeltetéséről, nemzetközi kapcsolatok ápolásáról, vagy a lakosság önszerveződésének támogatásáról van szó, ez a rövid, de heterogén felsorolás is mutatja, hogy cselekvő önkormányzatokra van szükség.³⁰³ Az előbb írtakra figyelemmel a helyi önkormányzatok (települések, illetve területi típusúak egyaránt) többféle eseti, illetve rendszeres kapcsolattal rendelkeznek, tanácskozásokat, közös rendezvényeket szerveznek. Az ilyen együttműködések célja többes. Elsősorban tapasztalatok kicserélésére irányulnak, ugyanakkor kulturális, szociális, gazdasági és egyéb feladatok hatékonyabb, eredményesebb és színvonalasabb ellátását is lehetővé teszik, végül javít(hat)ják a lakosság önszerveződő közösségeivel, a társadalmi és érdekképviselői szervekkel való együttműködést. *A társulások az együttműködések egy lehetséges formáját biztosítják, méghozzá olyat, ami közigazgatási és közszolgáltatás-szervezési szempontból kiemelkedő jelentőséggel bír.*

Ebben a fejezetben eltekintünk a történelmi előzmények részletes ismertetésétől. Arra azonban utalunk, hogy a rendszerváltás nyomán kialakult és napjainkban is fennálló szétaprózott település-struktúra igényli Magyarországon együttműködések, társulások létrehozását. A Központi Statisztikai Hivatal 2022-es adatai alapján Magyarországon a területi és települési típusú önkormányzatok száma összesen 3197. Ennek belső megoszlása úgy alakul, hogy területi típusú önkormányzatként működik a 19 db vármegyei önkormányzat. Az 1 db fővárosi önkormányzat a hatályos joganyag értelmében települési és területi típusú is egyben. A települési típusú önkormányzatok

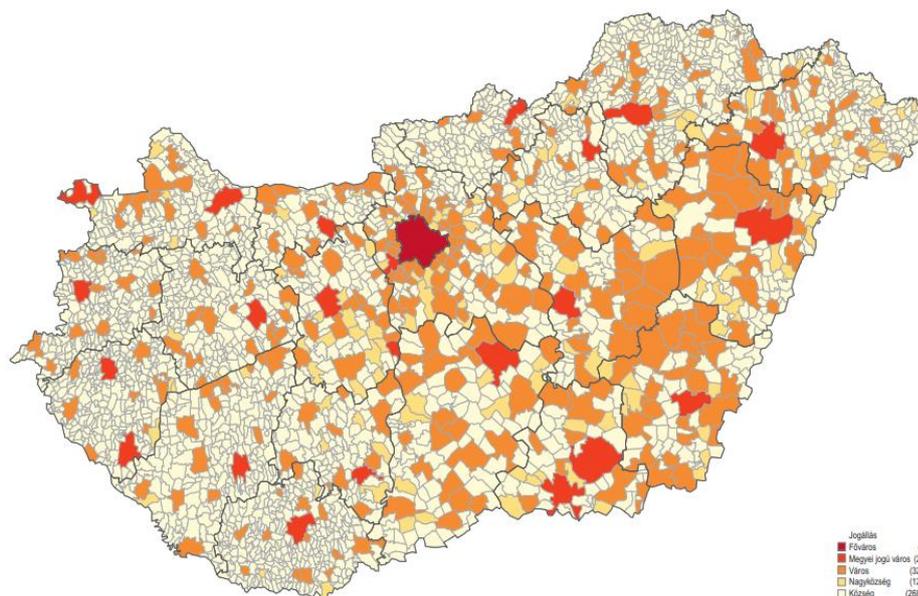
³⁰³ Erre vonatkozóan lásd például HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.), *Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város?* Dialóg Campus, Budapest – Pécs, 2014.

között 2807 község (ebből 127 nagyközség), 148 város, 174 járásszékhely város, 25 megyei jogú város, valamint 23 fővárosi kerület található.³⁰⁴

Magyarország települései (2021)

TERÜLETI EGYSÉGEK

Magyarország települései, 2021. január 1.



TER-KÉP 2021 | 111

Forrás: https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/ter_kep_2021.pdf (2023. 09. 10.).

Ez nem kizárólag magyar sajátosság, ugyanis a társulási formációk eszközzül szolgálhatnak az önkormányzati rendszer integrációjához. A társulások fejlett formája éppen ezért azokban az országokban alakult ki, ahol a kisebb települések viszonylag nagy számban maradtak fenn (pl.: Franciaország, Spanyolország, Olaszország). Magyarországon az 1990. évi önkormányzati törvény már megalkotásakor hosszabb távon a nagyobb, átfogó településtársulások kialakulását szorgalmazta.

³⁰⁴ https://www.ksh.hu/teruletiatlasz_telepulesek (2023. 09. 10.).

Habár a nemzeti megoldások lényeges eltéréseket mutatnak, a főbb társulási modellek mégis jól elkülöníthetők:³⁰⁵

- ***létrejöttiket*** tekintve a társulások egyik típusa a tisztán önkéntes társulás. Tekintettel azonban arra, hogy a települések önkéntes együttműködési hajlama többnyire minden államban gyenge, 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 feladatok***at vizsgálva megkülönböztethetünk csak önkormányzati vagy államigazgatási ügyek ellátására létrehozott társulásokat, de van példa a kettő ellátására kialakított ún. vegyes megoldásra is. Magyarországon például a klasszikusabbnak tekinthető óvodai intézményfenntartó társulások, valamint területfejlesztési önkormányzati társulások mellett találkozni olyan sajátos megoldásokkal, mint amilyen az „*Izotóp Tájékoztató Ellenőrző Társulás*”.³⁰⁶
- a ***résztevő 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. Magyarországon az ún. közös önkormányzati hivatal, mint sajátos, kötelező elemeket is hordozó együttműködés kizárólag csak települési típusú önkormányzatok számára kialakított konstrukció, abban területi típusú önkormányzatok nem vehetnek részt. Ugyanakkor az

³⁰⁵ További információkkal szolgál SOMLYÓDYNÉ Pfeil Edit, *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás című munkája*. Dialóg Campus, Pécs, 2003. Valamint Barta Attila: *A helyi önkormányzatok lokális együttműködési lehetőségei, különös tekintettel a társulási megoldásokra*.

https://dhkfa.hu/News/2022/Tanulmanyok/%C3%96nkorm%C3%A1nyzatok_egy%C3%B4ttm%C5%B1k%C3%B6d%C3%A9si_lehet%C5%91s%C3%A9gei_t%C3%A1rsul%C3%A1sok_2022.pdf (2023. 09. 10.).

³⁰⁶ <https://itet.hu/> (2023. 09. 10.).

önkéntes alapon létrehozott társulások esetében is a legtipikusabbnak a község-község kapcsolatok tekinthetők.

- differenciálhatunk a társulások *célját* tekintve is. Ennek egyik végén az egycélú társulások állnak, olyanok, amelyek kizárólag valamilyen jól behatárolt feladat megvalósítására létesültek (pl.: szociális intézmény fenntartása, hatósági feladat ellátása), míg a másik alakzat a többcélú, azaz komplex társulás. Magyarországon egycélú például a „Gara-Hercegszántó-Nagybaracska Szennyvíz Önkormányzati Területfejlesztési Társulás”, míg többcélú az „Alsó-Tisza-menti Önkormányzati Társulás”.³⁰⁷
- végezetül az elérni kívánt cél(ok) megvalósulását szolgáló *időtartam* alapján különbség tehető határozott és határozatlan időre létrehozott társulások között. Magyarországon van példa szinte a rendszerváltás óta (1991 óta) működőre, amelyen a „Zánka és Térsége Oktatási Intézményi Társulás”.³⁰⁸

*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 alapul, megállapodásba foglalva valósul meg, kivételesen törvény által meghatározott formában és tartalommal. A társulás célja valamennyi esetben az erőforrások közös, optimális felhasználása.*³⁰⁹

2. A helyi önkormányzatok által létesíthető társulások

2.1. A társulásokra vonatkozó hatályos joganyag felépítése

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 közös önkormányzati hivatal intézményének bevezetése, valamint az volt, hogy a járási rendszer

³⁰⁷ <http://www.csanytelek.hu/hu/atmot/bemutatkozas/> (2023. 09. 10.).

³⁰⁸ <https://zanka.hu/onkormanyzat/> (2023. 09. 10.).

³⁰⁹ VEREBÉLYI Imre *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999, 179.

beüzemlése nyomán a hatósági ügyek jelentős része a járási hivataloknál 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 Magyarországon. Csúcsán a korábban már ismertetett *Charta* egyesülési jogra vonatkozó 10. Cikk áll. A következő szintet az *Alaptörvény*³¹⁰ 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. Az Alaptörvény később azt is rögzíti, hogy törvény az önkormányzat kötelező feladatának ellátására kötelező társulást rendelhet el.³¹¹ Az *Mötv.* két részre bontja a kérdéskört. A társulások kapcsán általános rendelkezéseket fogalmaz meg, valamint a társulási szabályanyagtól elkülönülve, a polgármesteri hivatalhoz kapcsolva nevesíti a korábbi körjegyzőség intézményének helyébe lépő közös önkormányzati hivatalt, illetve önállóan taglalja az ún. társult képviselő-testület intézményét.³¹²

A területfejlesztésről és területrendezésről szóló (korábban hatályos) 1996. évi XXI. törvény (*régi Tftv.*) ugyancsak intézményesített egy társulási alakzatot területfejlesztési önkormányzati társulás elnevezéssel. A Tftv. 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. Ebben a körben a jelenleg hatályos területfejlesztésről szóló 2023. évi CII. törvény (*új Tftv.*) ugyancsak említést tesz – igaz, rövidebben – ezekről a társulásokról [lásd pl. a 9. § (3) bek. h) és i) pontjait].

Végül a félreértések elkerülése végett utalunk rá, hogy a határon átnyúló kapcsolatokra vonatkozóan nem a fenti jogszabályok fogalmazznak 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.³¹³

³¹⁰ Árva Zsuzsanna: Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez. 2013. Budapest, Wolters Kluwer 396-401.

³¹¹ Alaptörvény 34. cikk (2) bek.

³¹² Előbbi a 84 - 86. §-ok között, utóbbit az 56. § alatt.

³¹³ Lásd: az európai területi társulásról szóló 2014. évi LXXV. törvény.

*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.*³¹⁴ Az önkormányzati feladatrendszer nagyarányú átalakításával, az államtól átruházott feladatok járási hivatalokhoz telepítésével a társulások elsősorban az önkormányzati feladatok megvalósításának eszközeként szolgálnak. A KSH 2022. februári, valamint a Magyar Államkincstár (MÁK) 2022. szeptemberi adatainak összevetése nyomán rögzíthető, hogy megközelítőleg 900 db önkéntesen létrehozott társulás működött Magyarországon. A kötelező együttműködések tekintetében a közös önkormányzati hivatalokat érdemes külön kiemelni, amelyekből a MÁK 2022. szeptemberi nyilvántartása szerint 709 működött az országban.³¹⁵

2.2. Az Ötv. társulási szabályainak részletezése

A törvény IV. fejezete alatt a jogalkotó több nagyobb részre bontva fejt ki a legfontosabb keretszabályokat:

- első körben az általános szabályokat ismerteti,
- ezután a társulások létesítő dokumentumának, a társulási megállapodásnak az alapvető szabályai következnek,
- végül az utolsó két szakaszban a szervezetre és működésre vonatkozó kitételeket találjuk.

Az előbb említett rendelkezések legfontosabb részeinek áttekintése után röviden utalunk még jelen fejezetben az ún. „közös önkormányzati hivatal”, valamint az ún. „társult képviselő-testület” intézményeire.

2.2.1. Általános szabályok

³¹⁴ 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.

³¹⁵ Tovább részletek itt olvashatók: https://dhkfa.hu/News/2022/Tanulmányok/%C3%96nkorm%C3%A1nyzatok_egy%C3%B4ttm%C5%B1k%C3%B6d%C3%A9si_lehet%C5%91s%C3%A9gei_t%C3%A1rsul%C3%A1sok_2022.pdf (2023. 09. 10.).

A társulásokra vonatkozó generális szabályokat a törvény az intézmény léte ciklusaihoz igazítva a létrehozás, a működés, végül a megszűnés mentén rendezi. Az Mötv. leelőszőre 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.”³¹⁶

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.

2.2.2 A társulási megállapodás jellemzői

A társulási megállapodással kapcsolatos döntésekhez (jóváhagyásához, módosításához, valamint megszüntetéséhez), tekintettel annak kiemelkedő jelentőségére, minősített többséggel hozott döntés szükséges. Bár a társulást

³¹⁶ Mötv. 87. §. A társulásokra is vonatkozó bírósági gyakorlatból lásd például a normatív költségvetési támogatás tárgyában hozott, a Kúria Kfv.35430/2017/6. számú precedensképes határozatát.

az önkormányzatok képviselő-testületei hozzák létre, az erről szóló megállapodást a polgármesterek írják alá.

Az Möt. 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 lakosság száma és a társulás által ellátott feladat- és hatáskörök megjelölése, a szolgáltatások igénybevételeinek 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 kógens szabállyal. Ebben a körben kell kitérni a döntéshozatal módjának, valamint a minősített döntéshozatalnak az eseteire,
- a törvény a megállapodás külön elemeként 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 tagja(i) nem teljesíti(k) a pénzügyi hozzájárulást (a kizárás nyilván *ultima ratioként* jön szóba, a jogszabályhely első körben a beszédési megbízás benyújtását javasolja),³¹⁷
- mivel a társulások széles körben intézmények fenntartására létesülnek, (amennyiben ilyenek vannak) a megállapodásnak külön utalni 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 vagyónára, a

³¹⁷ A társult önkormányzat hozzájárulási kötelezettségének teljesítése tárgyában a vonatkozó bírósági gyakorlatot lásd: Kúria Gfv.30106/2018/7. számú precedensképes határozata.

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 minimális-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.³¹⁸ 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.

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 lakosságszámának arányában járulnak hozzá. Mindazonáltal ez nem egy

³¹⁸ Az önkormányzati társulásból történő kilépés jogszerűségének elbírálása kapcsán érdemes utalni a Kúria Kfv.37414/2016/6. számú precedensképes határozatára.

kógens szabály. A társulási megállapodásban van mód más (pl. intézményi ellátottsághoz igazodó) költségviselési szabályok elfogadására.

A Möt. szerint a társulások jogi személyiséggel bírnak, saját vagyonnal rendelkezhetnek,³¹⁹ 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.³²⁰

2.2.3. Szervezetre és működésre vonatkozó rendelkezések

A társulási szervezetre vonatkozó előírások uniformizált apparátust állítanak fel, aminek döntéshozó szerve a *társulási tanács* (továbbiakban tanács). A tanács a képviselő-testületek delegált tagjaiból (képviseleőkől, 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.³²¹ Együttes akadályoztatásuk esetén a tanács ülését a legidősebb tag, a korelnök hívja össze és vezeti. Az üléseken a tagönkormányzatok jegyzői is részt vehetnek-tanácskozási joggal.

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.³²² Mivel a testületi formában működő szervezeteknek mindig szükségük van egy hivatali formában működő szerve, ami döntéseiket előkészíti, valamint a meghozott döntéseket végrehajtja, az

³¹⁹ 90. § (3) bek. Lásd pl.: a Kúria Pfv.20357/2018/4. számú precedensképes határozatát vagyon kiadása tárgyában.

³²⁰ 90. § (5) bek.

³²¹ 95. § (1) bek.

³²² 95. § (3) bek.

Mötv. 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.³²³ Ilyenkor is ügyelni kell azonban arra, hogy egyik tag sem birtolhatja 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 (azaz rendeletet nem alkothat).

A jogalkotó a tanács döntéshozatali eljárásánál minimum szabályokat állapít meg, amelyekről 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 Mötv. 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 tíznél több önkormányzatot tömörít, ilyenkor ugyanis az egyszerű többségű döntéshez két konjunktív (egymást kiegészítő) feltétel fennállása szükséges:

- egyrészt ilyenkor is legalább annyi tag igen szavazata szükséges, ami meghaladja a jelen lévő tagok szavazatainak a felét,
- másrésztől viszont meg kell haladnia az általuk képviselt települések lakosságának egyharmadát is.

Ennek a sajátos „*demokrácia küszöbnek*” a beiktatásával elkerülhetővé válik az, hogy kizárólag olyan települések hozzák meg a döntéseket, amelyek

³²³ Például a tagok képviselőit a lakosság szám, vagy a pénzügyi hozzájárulás arányában is megilletheti szavazati jog.

a szavazatok többségével rendelkeznek ugyan, de a társuláson belül a lakosság csak kis részének érdekeit szolgálják,

Az Möt. taxatív nem 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 nagyobb fokú 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.

Az Möt. koncepciójában a társuláson belül keletkező viták elrendezésének nem csak bírósági (közigazgatási peres) útja ismeretes. A törvény 92. §-a bár a vitás kérdésekben a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságot megemlíti, mint lehetséges döntési fórumot, az önkormányzatok megállapodása nyomán azonban felajánlja a lehetőséget önkormányzati érdekszövetség által felkért tagokból álló egyeztető bizottság állásfoglalására, illetve a köz-

igazgatási per megindítása előtt egyeztető bizottság állásfoglalásának kikérésére.

Továbbiakban előbb az Möt. egyik társulásához is kötődő igazgatás-racionalizáló intézményével, az ún. közös önkormányzati hivatallal foglalkozunk röviden, majd a képviselő-testületek fúziójából alakuló társult képviselő-testület szabályait ismertetjük részletesen.

2.2.4. A közös önkormányzati hivatal intézménye³²⁴

Mivel a közös önkormányzati hivatal kérdéseit a jogalkotó a polgármesteri hivatalnál, valamint a vármegyei önkormányzati hivatalnál bontja ki, így ezen a helyen mi csak pár rövid észrevételt fogalmazunk meg az intézmény vonatkozásában. 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 azért van szükség, mert településeinknek jelentős része község, ami a hazai lakosság meghatározó hányadának szolgál lakhelyéül. Azaz a potenciális ügyfelek jelentős részét (a járási hivatalok és különböző ügyfélszolgálati megoldások bevezetése után is) a községi igazgatásnak kell kiszolgálnia, ahol igen magas a kis lélekszámú települések aránya.³²⁵

A magyarországi települési önkormányzatok számának és lakosságának megoszlása (2016)

³²⁴ Részletes szám adatok kapcsán lásd: https://www.ksh.hu/stadat_files/fo/fo/fo0011.html (2023. 09. 10.).

³²⁵ Lásd ezzel kapcsolatban *Önkormányzati Kisokos* 2010, 31-38.

Települési önkormányzatok	Önkormányzatok száma (db)	Önkormányzatok száma (%)	Önkormányzatok lakosságszáma (fő)	Önkormányzatok lakosságszáma (%)
Községi önkormányzatok 500 fő lakosságszám alatt	1 064	33,5	282 985	2,8
Községi önkormányzatok 500 és 999 fő lakosságszám között	674	21,2	484 901	4,8
Községi önkormányzatok 1000 és 2999 fő lakosságszám között	855	26,9	1 449 264	14,4
Községi önkormányzatok 3 000 fő lakosságszámmal, vagy e fölött	110	3,5	416 493	4,2
Községek összesen	2 703	85,1	2 633 643	26,2
Nagyközségek	106	3,3	395 726	4,0
Városi önkormányzatok 5000 fő lakosságszám alatt	89	2,8	305 802	3,0
Városi önkormányzatok 5000 és 9999 fő lakosságszám között	112	3,5	778 980	7,8
Városi önkormányzatok 10 000 fő lakosságszámmal, vagy e fölött	121	3,8	2 222 010	22,1
Városi önkormányzatok összesen	322	10,1	3 306 792	32,9
Megyei jogú városi önkormányzatok	23	0,7	1 999 333	19,9
Fővárosi és kerületi önkormányzatok	24	0,8	1 704 649	17,0
Települési önkormányzatok összesen	3 178	100,0	10 040 143	100,0

Forrás:

http://www.manorka.net/uploads/images/Kiadv%C3%A1nyok/%C3%96nkor%20rendszer%C5%911_boritoval.pdf (2023. 09. 10.)

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.

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 vármegyei önkormányzati hivatalról (*tehát nem a társulásokról*) rendelkező részben - a hivatali kapacitás koncentrációját célzó igazgatástechnikai megoldásként - a közös önkormányzati hivatal (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 sza-

bálynak garanciális jelentősége van, hiszen ezen keresztül 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 az önálló hivatal dolgozóinak kinevezésére, a hivatal kialakításához szükséges eszközök beszerzésére.

A közös önkormányzati hivatalt a települések társulási megállapodással (közigazgatási szerződéssel) 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 módszert fel lehet számolni. Az Möt. 85. § (8) 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.³²⁶

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 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 közös önkormányzati hivatal jegyzője, aljegyzője vagy megbízottja a megkötött megállapodás alapján köteles valamennyi településen ügyfélfogadást biztosítani.³²⁷

2.2.4. A társult képviselő-testület intézménye

Az Möt. is nevesíti a korábbi Ötv.-ben kidolgozott együttműködés azon lehetőségét, amikor két vagy több képviselő-testület társult képviselő-testületet alakít.³²⁸ A társulás ezen formája kizárólag települési típusú ön-

³²⁶ A pontos szám adatok kapcsán lásd: https://www.ksh.hu/stadat_files/fo1/hu/fo10010.html (2023. 09. 10.).

³²⁷ A közös önkormányzati hivatal létrehozása kapcsán irányadó bírósági gyakorlat vonatkozásában lásd a Kúria Kfv.37746/2016/8. számú precedensképes határozatát.

³²⁸ 56. § (1) bek.

kormányzatok, 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.³²⁹

A képviselő-testületek társulása a legintenzívebb együttműködések közé tartozik, ami a mai magyar helyi önkormányzati rendszerben létrejöhet. Kialakítása esetén a részes 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 (*pl.: közös ügyek körébe vonható az SZMSZ megalkotása, a rendeletalkotás, a jegyző kinevezése, a közös hivatal, valamint a közös intézmények fenntartásával kapcsolatos kérdések, továbbá a közös költségvetés megvitatása, és a zárszámadás elfogadása*). A képviselő-testületek társulása komplex kooperációs alakzat, tekintettel arra, hogy magában foglal egy közösen fenntartott polgármesteri hivatalt (azaz közös önkormányzati 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 lakosság-arányosan választhatják meg a közös testületet.³³⁰

A társuláson belül minden településnek önálló tulajdona, vagyona van, sőt, költségvetések továbbra is önállóak maradhatnak, azokat nem kötelező teljes egészében egyesíteni. A testületi ülések helyét célszerű a tagok között rotálni és ennek megfelelően mindig azt a polgármestert felkérni az ülés

³²⁹ Az intézmény viszonylag ritkán, illetve esetenként átmeneti jelleggel kerül alkalmazásra települési önkormányzataink között, ugyanakkor nem példa nélkül álló. A közelmúltból lásd: <https://www.bugac.hu/docs/TarsultSZMSZ2011.pdf> (2023. 09. 10.).

³³⁰ 56. § (5) bek.

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 szervezetről, működési rendjéről. A társult képviselő-testület ülését bármely részt vevő település polgármesterének a kezdeményezésére össze kell hívni.

Röviden tehát úgy összegezhethetjük 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.

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 autonómiát részletesen a tankönyv más fejezete tárgyalja, 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. A rendeletet kizárólag a képviselő-testület alkothatja meg, hiszen az Mötv. alapján a rendeletalkotás 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 törvény, 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 tárgyairól való rendelkezést.

1.2. A rendeletalkotás folyamata

Az önkormányzati rendelet megalkotása több szakaszra bontható. A folyamat a kezdeményezés megfogalmazásával indul, amely alapján kidolgozzák a rendeletervezetet. 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 vagy a területi kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkört gyakorló szerve. 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 érkezhetsz 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. 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 Mötv. 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 azonban 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. § (1) 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, egyedül a főpolgármester jogosult arra, hogy egy ügyben több ízben is ismételt tárgyalást kérjen. Az aláírás visszatartásával 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 felelőssége vonását alapozhatja meg. A rendeletal-

kötés 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 súlyos jogsértés. Az Alkotmánybíróság gyakorlatából ez 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 törvényt sértő a jegyző eljárása, ha a képviselő-testület által alkotott rendeletet nem hirdeti ki, hiszen a kihirdetés 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 törvényt sértő 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 rendeletet - 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.”³³¹

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 vármegyei kormányhivatal vezetőjét (főispán) a rendelet megalkotására. Ezt a bírósági eljárást szintén a fővárosi és a vármegyei 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 közzétegye 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.

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

³³¹ 69/1995. (XII. 12.) AB határozat.

2.1. Jogforrási jellege és jelentősége

Az egyik kiemelt jelentőségű rendelet a szervezeti és működési szabályzat. Az Mötv. 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 Mötv. 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 polgármesterre 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 szabályozás hiányában jogi kötöttségek nélkül, szabad belátásuk szerint döntsenek a feladatkörükbe tartozó ügyekben.”³³²

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

2.2. Az SMSz megalkotásának sajátos szabályai

A szabályzat kiemelkedő fontosságára tekintettel javasolható, hogy a helyi önkormányzat egy külön bizottságot állításon 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 igazgatás-szervezők vagy más speciális szakértelemmel rendelkező személyek. Ez utóbbira az Möt. is lehetőséget biztosít, hiszen a szabályozás szerint a bizottságoknak 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 tartalmazzanak. Ugyan az Möt. csak a szabályzat elfogadásához ír elő minősített többséget, ám szakértői álláspontok

³³² 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.

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 eldöntése. Ezzel együtt kell döntenie 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 mozdítják 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 helyet, 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:

- preambulumban,
- 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* egy közjogi szervezetszabályozó eszköz, amelyről a jogalkotási törvény rendelkezik. Ez alapján ilyen határozat alkotására mind az önkormányzat, mind annak valamely szerve jogosult. Tárnya lehet a felsorolt szervek saját működésének és a feladatkörükbe tartozó terveknek a megállapítása, valamint az általuk irányított szervek feladatainak meghatározása.

A normatív 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 bíróság jogosult a területi kormányhivatal kezdeményezésére. Több bírósági döntés is megerősítette, hogy ilyen esetben bár az eljárást a bíróságok folytatják le a közigazgatási perek szabályai szerint, normatív határozat esetében a választópolgárok nem bírnak perindítási jogsítvánnyal.

Az *egyedi határozat* leggyakoribb forrása valamely önkormányzati hatósági ügy, amely a képviselő-testület hatáskörébe tartozik. 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 feladat- és hatásöröket tárgyaló fejezete foglalkozik, míg az eljárási szabályokat a hatósági eljárási törvény tartalmazza, amely jogszabály részletes ismertetésére ennek a tárgynak a 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 megtámasztására viszont az Möt.v., a hatósági eljárási törvény (Ákr.) illetve a közigazgatási perrendtartás (Kp.) 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 későbbi fejezete rendelkezik.

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 bíróság 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 elhúzódtásához 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 ilyen tárgyú felülvizsgálata során 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 alkotmányellenesség esetén lehet mód, hi-

szen 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 háttérében 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 bíróságok (Kúria) eljárása

Amennyiben az adott önkormányzati rendelet nem kizárólag az Alaptörvénybe ütközik, az eljárást 2012-től a Kúria Önkormányzati Tanácsa folytatja le. Ilyen esetben is a kormányhivatal kezdeményezi az eljárást a helyi önkormányzat egyidejű értesítése mellett. Az indítvány előterjesztésére az Möt. 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 az Möt., 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.

A normatív határozatokkal kapcsolatos ügyekben ugyancsak a bíróság jár el a Közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. (a továbbiakban: Kp.) szabályai alkalmazásával³³³. 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.

³³³ Lásd még HOFFMAN István: A normatív önkormányzati határozatok kontrolljának néhány kérdése. http://real.mtak.hu/134753/1/web_PDF_TA80_Hoffman.pdf (2023. 09. 01.)

XI. FEJEZET

A FŐVÁROSI ÉS VÁRMEGYEI ÖNKORMÁNYZAT

1. A fővárosi önkormányzat sajátos vonásai

A helyi önkormányzati rendszerek egyik jellemző sajátossága az, hogy a főváros közigazgatási rendszere és a nagyvárosoké 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 valamilyen módon 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.³³⁴

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 szabályo-

³³⁴ Möt. 22-26. §.

zás érvényesült,³³⁵ 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?

A szinte állandóan felbukkanó egy város irányába mutató centralizációs elképzelések eddig nem valósultak meg és az Mötv. elfogadásával is maradt a széttagolt szabályozási rendszer, minek következtében ugyanazon a területen kétszintű települési önkormányzat, a főváros és a kerületek, azaz 24 önkormányzat működik.

Az általános szabályozástól való legjelentősebb eltérés tehát az, hogy a főváros - egyedülálló módon az országban - kétszintű önkormányzati rendszerrel működik. A főváros területe kerületekre, valamint a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott Margitszigetre tagozódik. Minden fővárosi kerületben települési önkormányzat működik. 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 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 képviselőtestület 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 – egészen egy települési önkormányzathoz hasonlítható azzal, hogy azt Ötv. szabályozta, hogy a települési önkormányza-

³³⁵ 1994. évi LXIII. törvény.

tokat megillető jogokat és kötelességeket 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. 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."³³⁶

A Margitsziget jogállásának sajátosságai azonban nem jelennek meg az Alaptörvényben és az Mötv.-ben sem, így az egy valódi különlegességként szerepel a magyar közigazgatás történetében.

A fővárosi közgyűlés összetételét illetően a 2023 év végén történt módosítás alapján³³⁷ a főváros egésze egy listát képez, melyen 32 képviselő a fővárosi listán szerezhet mandátumot.

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.

³³⁶ 2013.évi CXXVIII. törvény 27. § (1) bek. (hatályos 2013. július 20-tól).

³³⁷ **2023.évi XCV. Törvény . az igazságosabb és arányosabb önkormányzati választások érdekében egyes választási tárgyú törvények módosításáról,1.§**

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 kezdett- a főváros feladatkörébe tartozó helyi közügyek kiemelés-szerű felsorolásával kezdődik.³³⁸

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,
- településtisztaság (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,

³³⁸ Mötv. 23. § (4)-(7) bek, valamint 24. §.

- 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 szervezése és - fejlesztése, turizmussal kapcsolatos feladatok,
- 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,
- törvényben meghatározott kivételekkel az egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások,
- óvodai ellátás,
- gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások és ellátások,
- szociális szolgáltatások és ellátások, amelyek keretében települési támogatás állapítható meg,
- 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 hétfőgi 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 Möt. 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 az Möt.-ben szabályozás.

A főváros és a kerületek, valamint az agglomerációs települések és Pest vármegye területfejlesztésének és önkormányzati, közigazgatási feladatellátásának átfogó rendezése lényegében az önkormányzati rendszerünk működésének kezdeteitől jelen van és még mindig aktuális feladat.

A fővárosi önkormányzat általános területfejlesztési feladatai egyebekben azonosak a vármegyei önkormányzatokéval, ezért azok a következő pontban kerülnek részletezésre.

Az Möt. tehát nem, de a területfejlesztésről szóló törvény³³⁹ foglalkozik az agglomerációs kérdésekkel és intézményesíti a Budapesti Agglomeráció Fejlesztési Tanácsot.

Összefoglalva tehát a főváros és a kerületi önkormányzatok azonos területen működő 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, sőt azt törvény kötelezően elő is írhatja.³⁴⁰

3. A főváros és a kerületek gazdálkodásának és működésének egyes kérdései

³³⁹ 2023. évi CII. Törvény a területfejlesztésről

³⁴⁰ Ezzel kapcsolatban lásd például: BARTA Attila: A helyi önkormányzatok lokális együttműködési lehetőségei, különös tekintettel a társulási megoldásokra. https://www.dhkfa.hu/News/2022/Tanulmányok/%C3%96nkorm%C3%A1nyzatok_egy%C3%BCttm%C5%B1k%C3%B6d%C3%A9si_lehet%C5%91s%C3%A9gei_t%C3%A1rsul%C3%A1sok_2022.pdf (2023. 10. 01.).

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.

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.

Az Möt. ilyen részletszabályokat nem tartalmaz, mivel megváltozik a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszere és a forrásszabályozásról a feladatfinanszírozásra áll át a rendszer minden helyi önkormányzat vonatkozásában.

Így aztán az Möt. csak azt rögzíti³⁴¹ a főváros és a kerületi önkormányzatok vonatkozásában, hogy a helyi adó bevezetésére és működtetésére az ismertetett feladatmegosztás alapján a főváros és a kerületek is jogosultak. Az adókimutatás, 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 rendelet-tervezeteket tájékoztatásul megküldték egymásnak. A kihirdetett kerületi rendeletet a polgármester küldte meg a főpolgármesternek, amennyiben az nem jelent meg az önkormányzat hivatalos lapjában.

³⁴¹ Möt. 26. §.

Az Möt. szabályozás leegyszerűsíti az eljárást, amikor rögzíti, hogy maga az Möt., 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 van³⁴² 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 kezdeményezhette az Országgyűlésnél.

Az Möt. szabályozása³⁴³ 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.

³⁴² A 23 kerület lakosságában és területben egymástól igen nagymértékben eltér. A kerületek összesen 1.670.000 lakost foglalnak magukba, de három kerület lakosság száma 20-30 ezer közti, egyégy 30-40 ezer közti, négyégy 50 és 60 ezer közti, kettőégy 60-70 ezer közti, négyégy 70-80 ezer közti, három van 80 és 90 ezer közt, egy 90 és 100 ezer közt és mindössze öt kerület lakossága van 100 és 200 ezer közt.

³⁴³ Möt. 105. §.

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.

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 vármegyei önkormányzatok szabályozása, általános jellemzői

A vármegyei önkormányzatok a kétszintű helyi önkormányzati rendszerünkben (települési és területi) a területi önkormányzatok szerepét töltik be. Az ország területi tagozódásának megfelelően vármegyei önkormányzat a 19 vármegyében 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 Alaptörvény sem változtatott 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 vármegyékre, városokra és községekre tagozódik. A városokban kerületek alakíthatók.” A 33. cikk (2) szerint pedig „A vármegyei képviselő-testület elnökét a megyei képviselő-testület saját tagjai közül választja megbízatásának időtartamára” Az Möt. a korábbi szabályozással ellentétben csak igen röviden szól³⁴⁴ 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 vármegyei önkormányzat képviselő-testülete a közgyűlés. A vármegyei közgyűlés elnökét a közgyűlés az

³⁴⁴ Möt. 27. §.

Alaptörvény 33. cikk (2) bekezdése alapján titkos szavazással választja megbízatásának időtartamára.

A vármegyei közgyűlés elnöke – pályázat alapján határozatlan időre – nevezi ki a jegyzőt, a jegyző javaslatára az aljegyzőt. A vármegyei önkormányzatra a helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseket a fentiekben jelzett eltérésekkel kell alkalmazni.

Ezen jogszabályok alapján a vármegyei önkormányzat jogállásának jellemzői a következők szerint foglalhatók össze:

- közvetlen választás útján létrejövő területi önkormányzat,³⁴⁵
- az önkormányzás joga a megye választópolgárainak közösségét illeti meg,
- 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 eltérőek,
- a vármegyei és a települési önkormányzatok egyaránt helyi önkormányzatok, de egymástól eltérő, a törvényekben differenciáltan meghatározott feladat- és hatásköröket látnak el,
- a vármegyei önkormányzat alapvető rendeltetése, hogy – a korábbi körzeti jellegű közszolgáltatások helyett, az új szabályozásban - sajátos területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el.

5. A vármegyei önkormányzatok feladata és hatásköre

A vármegyei 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

³⁴⁵ 2010 évi L. törvény a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásáról.

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.³⁴⁶

Szerencsére ez nem következett be, de az időközben vármegyeire visszanevezett³⁴⁷ területi önkormányzatok feladat- és hatásköre a települési önkormányzatokhoz képest erősen szubszidiáriusra sikerült, az általuk ellátott körzeti 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 kormányciklusai-
ban többször napirendre került a megyék felváltása regionális önkormányzatokkal a decentralizáció jegyében, de az ehhez szükséges alkotmányos többség miatt ez nem sikerült, miközben a megyék helyzete tovább romlott.

A 2010 óta hivatalban lévő jelenlegi kormány erők már a 2010-es választási programjukban tettek hitet a megyék megtartására, sőt megerősítésére, sőt a választásokat megelőző másfél évben a megyekérdés a közigazgatáspolitikai meghatározó vitapontjává vált

A várakozások ezért a kormányváltást követően nagyok voltak a megyék irányába, és ezeket részben igazolta az, hogy a Kormány rendezte a megyei önkormányzatok adósságait.

Az Mötv. hatálybalépésével a vármegyei önkormányzat olyan területi önkormányzat lett, amely törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el. Ebben a tekintetben a Fővárosi önkormányzat is érintett, mivel saját területén gyakorolja a vármegyei önkormányzati feladat-és hatásköröket.

³⁴⁶ PÁLNÉ Kovács Ilona, *A megyei érdek, Gondolatok Gergely A. András, A pártállam varázstalanítása c. könyvéről*, Magyar Közigazgatás, 1992/42, 190-191.

³⁴⁷ Lásd 2022.évi XXII. törvény 142.§!

Ezeknek a feladatoknak a hatásköri szabályait pedig külön törvények folyamatosan töltik ki. Ezek közül a meghatározó területfejlesztési feladatkörök³⁴⁸ a következők:

- a Területfejlesztési Szolgálattal együttműködve nyomon követi és értékeli a vármegyei vagy fővárosi területfejlesztési koncepció és a vármegyei vagy fővárosi területfejlesztési programok végrehajtását;
- dönt a hatáskörébe utalt fejlesztési források felhasználásáról;
- közreműködik – a monitoring bizottság vagy más döntéshozó szerv útján – a területi szempontú operatív programok irányításában, megvalósításuk végrehajtásában;
- közreműködik a vármegyei önkormányzatokkal és az államigazgatási szervekkel együtt – a monitoring bizottság vagy más döntéshozó szerv útján – a határon átnyúló nemzetközi fejlesztési programok irányításában, részt vesz azok lebonyolításában, végrehajtásában;
- gazdaságfejlesztési, befektetés-ösztönző tevékenységet lát el a vármegye gazdaságának és foglalkoztatásának fellendítése érdekében, e célból külön szervezetet hozhat létre vagy megállapodás alapján más szervezettel működhet együtt;
- figyelemmel kíséri az operatív programok vármegyében vagy a fővárosban jelentkező feladatainak megvalósítását a megyei jogú városok önkormányzatai és a kerületi önkormányzatok bevonásával, észrevételeik figyelembevételével.
- A vármegyei önkormányzat és a fővárosi önkormányzat területfejlesztési koordinációval kapcsolatos feladatok ellátása érdekében
- összehangolja 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 fejlesztési célokat feltáró, pályázatokat megalapozó tevékenységét;
- vizsgálja és értékeli a vármegye vagy a főváros társadalmi és gazdasági helyzetét, környezeti állapotát, adottságait, a vizsgálatok során felhasznált információkat és a vizsgálatok eredményeit a TeIR rendelkezésére bocsátja;

³⁴⁸ A 2023. évi CII. Törvény a területfejlesztésről és annak különösen a 10.§.-a.

- kölcsönös információcserével segíti a TeIR működését, információkat biztosít a területfejlesztési programok készítéséhez, valamint fogadja a törvényben szereplő vármegyei szintre delegált feladatok elvégzése érdekében a központi adatbázisok adatait;
- együttműködik a települési önkormányzatokkal, a vármegye fejlesztésében közvetlenül és közvetve közreműködő területi államigazgatási szervekkel, az érdekelt civil és szakmai szervezetekkel.
- A vármegyei önkormányzat a vidékfejlesztési koordinációval kapcsolatos feladatok ellátása érdekében
- összehangolja a vidékfejlesztési stratégiákat és akciókat a vármegyei fejlesztési és területfejlesztési koncepciókkal és programokkal;
- előzetesen állást foglal a vármegye területét érintő vidékfejlesztési stratégiák, akciók tekintetében;
- elláthatja a helyi akciócsoportok, a közösségvezérelt helyi fejlesztésben érintett szervezetek munkaszervezeti feladatait;
- részt vehet a helyi akciócsoportok és a közösségvezérelt helyi fejlesztésben érintett szervezetek tevékenységében;
- külön megállapodás alapján a vidékfejlesztési akciók végrehajtása során koordinációs és döntéshozatali feladatokat láthat el;
- nyomon követi és értékeli a vidékfejlesztési akciók lebonyolítását és monitoring bizottsági feladatokat lát el a programok végrehajtásához kapcsolódóan.
- A vármegyei, illetve fővárosi területfejlesztési koncepció és program a területfejlesztésért felelős miniszter állásfoglalásának beszerzését követően fogadható el. Az állásfoglalást a területfejlesztésért felelős miniszter az állásfoglalást kérő irat beérkezését követő 30 napon belül adja ki. Ha e határidőn belül nem történik meg az állásfoglalás kiadása, akkor az állásfoglalást egyetértőnek kell tekinteni.

A vármegyei önkormányzat feladata végrehajtása érdekében önkormányzati rendeletet alkot. A vármegyei önkormányzat koncepcionálisan összehangolja települései településfejlesztési koncepciója és integrált településfejlesztési stratégiája, valamint településrendezési eszközei kidolgozását a vármegyei területrendezési tervhez való illeszkedésük érdekében. A vármegyei önkormányzat előzetesen véleményezi a vármegye települései településfejlesztési koncepcióját és integrált településfejlesztési stratégiáját, valamint településrendezési eszközeit a megyei területfejlesztési koncepcióhoz és programhoz

való illeszkedésük érdekében. A vármegyei önkormányzat véleményezi települési településrendezési eszközeit, a vármegyei területrendezési tervvel való összhang megteremtése érdekében.

A vármegyei önkormányzatok vázlatosan ismertetett sajátos, a területfejlesztéshez és tervezéshez kötődő feladatainak megvalósíthatósága nagyban függ azoktól a pénzalapoktól, melyek felett majd a valóságban diszponálnak. Területfejlesztési feladatkörei a vármegyei 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 Unióban alkalmazott NUTS-II statisztikai számbavételi területi egységek³⁴⁹ nagyobb földrajzi egységeket fednek le Magyarországon is.

6. A vármegyei önkormányzat működésének alapvető szabályai

A vármegyei 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 vármegyei önkormányzat tulajdonával, és vállalkozási tevékenységet folytathat. Feladatai eredményesebb ellátása érdekében szabadon társulhat más vármegye és bármely település önkormányzatával.

7. A vármegyei önkormányzat szervezete

³⁴⁹ Lásd: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/history> (2023.06.19.)

7.1. A vármegyei közgyűlés

A vármegyei önkormányzat képviselő-testülete a közgyűlés,³⁵⁰ mely jogi személy. A vármegyei 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 vármegye	18
• Bács-Kiskun vármegye	23
• Békés vármegye	17
• Borsod-Abaúj-Zemplén vármegye	29
• Csongrád-Csanád vármegye	20
• Fejér vármegye	20
• Győr-Moson-Sopron vármegye	21
• Hajdú-Bihar vármegye	24
• Heves vármegye	15
• Jász-Nagykun-Szolnok vármegye	18
• Nógrád vármegye	15
• Komárom-Esztergom vármegye	15
• Pest vármegye	43
• Somogy vármegye	15
• Szabolcs-Szatmár-Bereg vármegye	25
• Tolna vármegye	15
• Vas vármegye	15
• Veszprém vármegye	17
• Zala vármegye	15

³⁵⁰ Mőtv. 27. § (2) bek.

A vármegyei önkormányzatot és a közgyűlést a közgyűlés elnöke képviseli, de a képvisellel más tisztségviselő, képviselő vagy a hivatal dolgozója és jogi képviselő is megbízható.

7.2. Elnök, alelnök:

A vármegyei közgyűlés tisztségviselői az elnök és az alelnök/alelnökök. A közgyűlés elnökét és alelnökét a közgyűlés saját tagjai sorából – így közvetett módon - a közgyűlés megbízásának 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 Mötvt. lehetővé teszi, hogy a vármegyei közgyűlés is választhat ún. külsős alelnököt, aki nem tagja a közgyűlésnek és ebből adódóan a vármegyei közgyűlés elnökét a közgyűlés, mint testület elnökeként nem helyettesítheti.

7.3. Bizottságok

A vármegyei 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 vármegyei önkormányzat hivatala

A vármegyei 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 vármegyei jegyző. A jegyzőt a közgyűlés elnöke határozatlan időre pályázat alapján nevezi ki. Jegyzővé az a pályázó nevez-

hető ki. A jegyző helyettese az aljegyző, aki a jegyzőre vonatkozó képesítési előírások és szabályok szerint nevezhető ki, személyére a jegyző tesz javaslatot a közgyűlés elnökének. A hivatal köztisztviselői tekintetében a munkáltatói jogokat a jegyző gyakorolja. A vármegyei testületek és tisztségviselők munkáját vármegyei 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.

XII. 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.³⁵¹ Ehhez azonban először az egész közigazgatás helyét és szerepét szükséges tisztázni, hiszen a helyi önkormányzatok is a közigazgatási rendszer részei.³⁵² Az ezzel kapcsolatos alkotmányos felfogás és szabályozás adja ugyanis meg a kapcsolatrendszer keretét.

A helyi önkormányzatok államhatalmi hovatartozására és funkciójára is több nézetrendszer alakult ki az idők folyamán, melyek tükröződnek az egyes országok alkotmányos szabályozásában.³⁵³

Az alapkérdés vonatkozásában, miszerint a helyi önkormányzatok részei e a végrehajtó hatalmi ágnek, vagy azon kívül eső önálló hatalmi ágként működnek, két markáns felfogást különböztethetünk meg.

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

³⁵¹ Lásd erre LŐRINCZ Lajos, *A közigazgatás alapintézményei*, Hvg-Orac, Budapest 2010.

³⁵² Bővebben lásd: FÁBIÁN Adrián: „A közigazgatás a hatalommegosztás rendszerében” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István)* <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-a-hatalommegosztas-rendszerben> (2021).

³⁵³ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: „Helyi önkormányzatok” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István)* <http://ijoten.hu/szocikk/helyi-onkormanyzatok> (2017)

a XX. század során kiteljesedett széleskörű autonómiájuk miatt, többkevesebb önálló hatalmi ági jellegük is van.

A másik, erősen természetjogi felfogás 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 rendszerváltó új demokráciák felfogása és jogi szabályozása egyaránt - mintegy ellenhatásaként a korábbi államfelfogásnak - a radikálisabb önálló hatalmi ági jelleget hangsúlyozzák inkább. A magyar helyi önkormányzati felfogás is ebbe a kategóriába tartozott a rendszerváltás során létrejött eredeti szabályozás szerint.³⁵⁴ Az Alaptörvény és az MÖtv. azonban radikálisan változtatott a korábbi felfogáson és jogi szabályozáson egyaránt és az egységes államszervezet részeként szabályozza azt.³⁵⁵

1.2. A helyi önkormányzatok helye a közigazgatási rendszerben

Kiindulásként rögzíthetjük, hogy álláspontunk szerint a közigazgatás rendszere civil és rendészeti közigazgatásra osztható. A civil közigazgatás pedig az államigazgatási szervek, az autonóm államigazgatási szervek és a helyi önkormányzatok alrendszeréből áll. Az önkormányzati típusú közigazgatási szervek helyi szinten működnek, a helyi választópolgárok közösségét megil-

³⁵⁴ 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 MÖtv. lényegesen korlátozta a korábbi liberális rendszert, de a szabályozás az önálló hatalmi ági jelleget még megtartotta.

³⁵⁵ BALÁZS István: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása *ÚJ MAGYAR KÖZIGAZGATÁS* 7 : 1 pp. 35-40. , 6 p. (2014)

lető alkotmányos alapjogot valósítanak meg akkor, amikor a helyi közügyeket önállóan intézik.

A polgári államokra jellemző az államigazgatásra és az önkormányzati köz-igazgatásra osztott közigazgatás történelmi folyamat eredményeképpen jött létre, a polgári nemzetállamot felépítő és biztosító centralizált államigazgatás mellett a helyi közösségek ügyeit közjogilag 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 közhatalmi funkciókat. A felülről lefele szervezett, hierarchizált a helyi befolyástól mentesen működő államigazgatás ugyan jónak bizonyult a nemzeti jog egységes alkalmazására, de kevésbé alkalmasnak 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 konkrétizálják. 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 végrehajtó hatalmi ág csúcsszerveként működő 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 vármegyei) szinten működnek. A kormány által irányított államigazgatás az országgyűlés ellenőrzése alatt működik, míg a helyi önkor-

mányzatok működése a helyi választópolgárok által választott képviselőtestület (közgyűlés) döntései alapján történik.

A helyi önkormányzatok által ellátott feladatok egy része törvény alapján gyakorolt 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 kényszert 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 államigazgatásból³⁵⁶ és a helyi önkormányzati igazgatásból álló közigazgatási szervek látják el. A helyi önkormányzatok tehát a közigazgatás egyik alrendszerét alkotják.

2. A központi állami szerveknek a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos hatáskörei

A központi állami szerveknek a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos hatásköreit az Alaptörvény és az Möt. szabályozza.³⁵⁷ Ez a szabályozás azonban csak keretjellegű a részletek, így 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 alaptörvény-ellenesen működő helyi önkormányzatok felosztatása és
- a területszervezési ügyekben hozott egyedi döntések.

A szabályozási jogkör tekintetében Magyarország, mint a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának³⁵⁸ 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:

³⁵⁶ Lásd részletesen: BALÁZS István (szerk.), Közigazgatási jogi alaptanok. Debrecen, DE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék, 2022.

³⁵⁷ Möt. VII. fejezet 125-142. §.

³⁵⁸ A helyi Önkormányzatok Európai Chartája (Az 1985. október 15-én Strasbourgban kelt egyezmény, melyet az 1997. évi XV. törvény hirdetett ki).

- 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 alaptörvény-ellenesen működő helyi önkormányzat feloszlatása 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 feloszlatásáról a Kormány javaslatának benyújtását követő soron következő ülésén dönt. A feloszlatást követően pedig a polgármester hatáskörébe, valamint a testület átruházható hatáskörébe tartozó ügyek vitelére a Köztársasági Elnök megbízza az illetékes fővárosi, vagy vármegyei kormányhivatal vezetőjét az új választások alapján létrejövő önkormányzat megalakulásáig.

Az új képviselő-testület megválasztására vonatkozó időközi választást a feloszlatás időpontjától számított három hónapon belül kell kitűzni.

Helyi önkormányzat feloszlatására azonban csak néhányszor került sor az önkormányzati rendszer több mint harminc 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 területszervezési döntések előtt az érintett önkormányzatok véleményét ki kell kérni. Ennek részletes eljárását az Möt. határozza meg.³⁵⁹ 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

³⁵⁹ V. fejezet 96. §-105. §.

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 alkotmányosrendelkezés, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. A helyi önkormányzatok Országgyűlés általi feloszlathatósága ennek a kiemelt szerepkörnek a folyománya, mely nem általánosan alkalmazott megoldás más önkormányzati rendszerekben. Ugyanakkor a területszervezési jogkörök nem kizárólagosak, hanem megoszlanak a Köztársasági Elnök és az Országgyűlés közt elsősorban az operativitás érdekében, 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.

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 önkormányzatok ³⁶⁰

A köztársasági elnöknek a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos hatáskörei három csoportba sorolhatók, így;

- a területszervezéssel kapcsolatos hatáskörök,
- a helyi önkormányzati választásokkal kapcsolatos hatáskörök, valamint

³⁶⁰ Alaptörvény 9. cikk, valamint Mötv. 126. §.

- a helyi önkormányzat feloszlatását követően az új választás alapján létrejövő önkormányzat megalakulása közti időre megbízza az illetékes fővárosi, vagy vármegyei kormányhivatal vezetőjét, a főispánt, hogy gyakorolja azokat a feladat-és hatásköröket, amelyeket a jogszabály a polgármesternek állapít meg, halaszthatatlan esetben döntson 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 kitűzi a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását.

Összefoglalva tehát az Alaptörvény és az Mötv. alapján a köztársasági elnök önkormányzatokat érintő hatáskörei a területszervezési hatáskörökben a községalakításhoz és a várossá nyilvánításhoz kapcsolódnak. Másik fontos hatásköre a feloszlatott helyi önkormányzatok esetében az új képviselő-testület alakuló üléséig a folyamatos működést biztosító főispán megbízása.

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 nincs 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. Fontos továbbá a kormányforma is, hiszen csak a parlamentáris rendszerekben tölti be a kormány a végrehajtó hatalmi ági csúcshatalmi minőségét. A Kormánynak, mint a végrehajtó hatalmi ág csúcshatalmi szervének 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 vármegyei 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 fővárosi és vármegyei 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 közzolgálat 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.³⁶¹ Másrészt korábbi fejezetekben tárgyalásra 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

³⁶¹ Pl. a közzolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény.

csúcsszervének, 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 MÖtv. bli 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 kötelelességeit, de a törvények előkészítése és beterjesztése 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 miniszter:

- 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,

- 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.³⁶²

2.3.2. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter:

- irányítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét,
- kezdeményezi a Kormánynál az Alaptörvénnyel ellentétesen működő helyi képviselő-testület feloszlására,
- vonatkozó országgyűlési előterjesztés benyújtását,
- előkészíti az Országgyűlés és a köztársasági elnök hatáskörébe tartozó területsszervezési döntéseket.³⁶³

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

³⁶² A belügyminiszter, lásd 82/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről,

³⁶³ A Miniszterelnökséget vezető Miniszter, lásd 82/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről

követelményeit, az intézmények dolgozóinak képzési 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,
- 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 feladatellátás 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 a 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 törvénysértés 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 törvénysértést 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 feloszlására 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 felülgyleti eszközökkel történő megerősítését, de soha nem sikerült biztosítani az ehhez szükséges alkotmánymódosító parlamenti többséget.

Az új Alaptörvény és az Mötv. 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 külön fejezet szól.

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 alaptörvényi szabályozás más fogalmat használ,³⁶⁴ de a fő rendeltetése, az önkormányzati szempontok érvényesítése a más szervek hatáskörébe tartozó döntéseknél, megmaradt ésezen alapulaz Möt.v. szabályozása.

A közigazgatás-történeti fogalommá 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-az Országgyűlés kivételével- 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 áttenni, mely hatáskörébe tartozik, és erről értesíteni kell a felterjesztéssel élőt.

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 egymást követően található az érdekképviselő szabályozásával.

³⁶⁴ Alaptörvény XXV. cikk, továbbá 32. cikk (1) bek. j) pont és az Möt.v. 7. §.

4.2. A helyi önkormányzatok érdekképviselése

A helyi önkormányzatok érdekképviselését szintén az Alaptörvény alapozza meg.³⁶⁵ Ez lehetővé teszi, hogy érdekeinek képviselésére 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.

Azokat a szervezeteket kell országos önkormányzati érdekképviselési szervezeteknek tekinteni, amelyek közül:

- a vármegyei önkormányzatok érdekképviselését ellátó szövetségnek legalább tizenhárom tagja vármegyei önkormányzat,
- a megyei jogú városok érdekképviselését ellátó szövetségnek legalább tizenöt tagja megyei jogú város önkormányzata,
- a fővárosi önkormányzat érdekképviselését ellátó szövetségnek legalább tizenöt tagja fővárosi kerületi önkormányzat,
- a városi és a járásszékhely városi önkormányzatok érdekképviselését 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 érdekképviselési szervezet (szövetség), amelynek tagja legalább négyszáz helyi önkormányzat, és legalább tizenegy területi (vármegyei) szervezetük működik.

Az arányszámok számításánál egy helyi önkormányzatot csak egy érdekszövetség tagjaként lehet figyelembe venni.

A jelenleg működő 8 országos önkormányzati szövetség a következő:

- Kisvárosi Önkormányzatok Országos Érdekszövetsége (KÖOÉSZ),
- Községek, Kistelepülések és Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetsége,
- Magyar Faluszövetség,

³⁶⁵ 32. cikk (1) bek. k) pont.

- Megyei Jogú Városok Szövetsége (MJVSZ),
- Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége (MÖOSZ),
- Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ),
- Magyar Önkormányzatok Szövetsége (MÖSZ).
- Budapesti Önkormányzatok Szövetsége.

A Kormány és a helyi önkormányzatok intézményesített egyeztető *fóruma az Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Tanácsa*.³⁶⁶ A Tanács a 2018. évi CXXV. törvény 10. §-a szerinti 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, konzultáció az éves költségvetés önkormányzatokat érintő kérdéseiről, javaslattétel a kormány számára, különös tekintettel a jogalkotási feladatokra.

A Tanács tagjai a belügyminiszter, a pénzügyminiszter, a Belügyminisztérium önkormányzati államtitkára, a Miniszterelnökség területi közigazgatásért felelős államtitkára, az országos önkormányzati érdekszövetségek elnökei, továbbá - tanácskozási joggal - a kultúráért és innovációért felelős 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 politikai vagy szakmai felsővezetőt. A tagok díjazásban nem részesülnek. A Tanács elnöke a belügyminiszter, alelnöke a Belügyminisztérium önkormányzati államtitkára. A Tanács társelnökét rotációs elv alapján az országos önkormányzati szövetségek - konszenzusos döntésük alapján - biztosítják. 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. A Tanács működési költségeit a központi költségvetés Belügyminisztérium fejezetében kell tervezni.

A magyar helyi önkormányzatok ezen felül részt vesznek nemzetközi kormányközi szervezetek munkájában, 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

³⁶⁶ Lásd az 1128/2012. (IV. 26.) Korm. határozatot az Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Tanácsáról.

gazdagodik helyi önkormányzati rendszerünk, miközben hazai tapasztalataink átadásával magunk is hozzájárulunk azok gyarapításához. A „felterjesztési jog” és az érdekképviselési rendszer együtt is csupán a megfelelő kormányzati fogadtatás és együttműködés esetén képes a helyi önkormányzati szempontok érvényesítésére.

XIII. FEJEZET

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELETE

1. Alapvetés

A rendszerváltás idején a helyi önkormányzati rendszer 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 képviselőjében eljáró regionális szinten működő köztársasági megbízottak majd később a megyei-fővárosi, 2007 és 2009 közt pedig a regionális közigazgatási hivatalok által végzett törvényességi ellenőrzés, amely 2009-ben több mint egy évig szünetelt.

A közigazgatási szakirodalomban már az önkormányzati rendszer hajnalán megjelentek olyan publikációk, amelyek a helyi önkormányzati problémáival foglalkoztak. A magyar önkormányzati rendszer 1990-ben történt létrehozása során kiemelt hangsúlyt kapott az önkormányzati autonómia, amelynek köszönhetően egy meglehetősen gyenge eszközrendszerrel bíró törvényességi ellenőrzés jött létre - az államigazgatási szervek befolyását minél inkább csökkentendő. Mindehhez járult a feladatrendszer már említett átgondolatlan telepítése, amely a problémákat csak súlyosbította. Az autonómia hangsúlyozásának köszönhetően a helyi önkormányzatokkal foglalkozó irodalomban felvetődött még az is, hogy az önkormányzatok a hatalommegosztásos eszmerendszer klasszikus triászát mintegy szétfeszítve egy quasi önálló hatalmi ággá válnak. A közigazgatási szakírók azonban nagy többségében ezt az elképzelést egyértelműen elvetették az államszervezés unitárius

jellegére hivatkozással, ugyanis az önkormányzatok hivatkozott autonómiája nem érhet el olyan mértéket, hogy a helyi önkormányzatok még az állammal szemben is védelmet élvezzenek. Az autonómia térnyerése azonban a törvényességi ellenőrzés szabályozására is kihatott. A fő kiindulási pont a kontroll eszközrendszerének gyengeségében rejlett, amelyből a helyettesítő eszközök közül az aktus pótlásának lehetősége teljesen hiányzott. Az ekkor megjelent tanulmányok a határozatokra nézve és garanciákkal körülbástyázva már ekkor javasolták a szigorítást, amely végül nem valósult meg. Az ultima ratio jelleggel alkalmazható képviselő-testület felosztatásának a lehetősége és ezzel együtt a köztársasági biztos kinevezésének a lehetősége a választások megtartásáig, viszont már igen.

A fő problémák közé volt sorolható:

- a megelőző eszközök hiánya, amely miatt a törvényességi ellenőrzés mindig utólagos lehetett;
- a törvénysértés helyreállítására irányuló eszközök hiánya, amely miatt a Kormány csak más hatalmi ág (Alkotmánybíróság, illetve bíróság) döntését kérhette keresetlevélben vagy indítványban;
- a rendszer nem tartalmazott megoldást a mulasztásban megnyilvánuló törvénysértés és annak a mulasztás pótlásában megnyilvánuló azonnali elhárításának lehetőségeire sem;
- a gazdálkodás jogszerűségét, célszerűségét és eredményességét más szerv, az Állami Számvevőszék végezte (amely az Országgyűlés szerve).

A rendszerváltás követően szinte minden kormányzati ciklusban célul fogalmazták meg a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének felügyeleti eszközökkel történő megerősítését, de 2010-ig nem sikerült biztosítani az ehhez szükséges alkotmánymódosító parlamenti többséget.

A 2010-ben lezajlott választások után nyílt lehetőség a szervezeti átalakítás nyomán a törvényességi ellenőrzés ideiglenes visszaállítására, majd annak megreformálására. Első lépésként a megyei, fővárosi közigazgatási hivatalok restitúcióját hajtották végre, majd néhány hónap múlva a területi integráció első lépéseként megtörtént a területi kormányhivatalok létrehozása, amelyek a későbbi fejlődés eredményeként immáron a legjelentősebb dekoncentrált közigazgatási szervnek tekinthetők ma Magyarországon. A törvényességi felügyelet bevezetésére ugyanakkor csak 2012-ben került során, bár az 2011-ben elfogadott és kihirdetett Alaptörvény szövege már a törvényességi felügyelet jogintézményét tartalmazta a helyi önkormányzatok

kapcsán, a vonatkozó teljes szabályanyag nagyobb volumenű változásával egyetemben. Szintén az Alaptörvény rögzítette a törvényességi felügyeleti máig legjelentősebb eszközeit is azzal együtt, hogy a részletszabályok megismerésére egészen év végéig várni kellett. Ekkor az új Alaptörvény és az Möt. gyökeresen szakított a korábbi rendszerrel és a helyi önkormányzati autonómiát korlátozó intézményei közt egy sajátos, nemzetközi összehasonlításban is szokatlan intézményeket tartalmazó törvényességi felügyeleti rendszert vezetett be.

2. A helyi önkormányzatok feletti törvényességi kontroll története

2.1. A törvényességi kontroll keretei ³⁶⁷

Az alapvetésben foglaltak szerint a törvényességi kontroll nemzetközi kívánalmait a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája határozza meg, amely dokumentum azonban nem teszi le a voksát sem a felügyelet, sem az ellenőrzés mellett. Ugyanakkor meghatároz bizonyos garanciákat a helyi önkormányzatok tevékenységének államigazgatási felügyeletével foglalkozó 8. cikkében. Ennek alapján a helyi önkormányzatok feletti felügyeletet csak az Alkotmányban vagy törvényben meghatározott esetekben és eljárás szerint lehet gyakorolni. Rögzíti a felügyelet gyakorlásának alapvető kereteit, amely szerint a felügyelet elsősorban törvényességi szempontú lehet, illetve az alkotmányos elvekkel való összhang vizsgálatára irányulhat. Ugyanakkor lehetőséget biztosít arra is, hogy egyes magasabb szintű államigazgatási szervek célszerűségi felügyeletet gyakoroljanak, ám kizárólag azon feladatok vonatkozásában, amelyeknek végrehajtását a helyi önkormányzatokra ruházták át. Az utolsó bekezdésben pedig korlátozza az alkalmazható eszközöket annyiban, hogy meghatározza, hogy a felügyeletet olyan módon kell gyakorolni, hogy a felügyeletet gyakorló szerv beavatkozása arányban legyen a védeni szándékozott érdekek fontosságával.

A kontinentális jogrendszerhez tartozó európai államok szinte mindegyikében létezik a törvényességi felügyelet intézménye a helyi önkormányzatok felett más-más terjedelemben. Magyarországon ezzel szemben a rendszerváltás idején annyira hangsúlyozott és védeni kívánt nagyfokú autonómia arra vezetett, hogy európai szinten az egyik leggyengébb törvényességi ellenőrzés valósult meg.

³⁶⁷ Lásd még ÁRVA Zsuzsanna: *A közigazgatás quasi bíraskodási tevékenysége*. Debrecen, 2014.

A két fogalom kapcsán le kell szögezni, hogy a felügyelet és az ellenőrzés, sőt az irányítás fogalma is, nemcsak a magyar, de a nemzetközi jogtudományban is igen vitatott. Hazánkban a közigazgatási jogászok a 2. világháború előtt a kérdéssel csak érintőlegesen foglalkoztak és főként az irányítás vonatkozásában. Még az 1945 előtti magyar közigazgatási jogirodalom legnevesebb képviselője, Magyary Zoltán is alig érintette a kérdéskört. A szocialista jogirodalomnak szintén az irányítás maradt a központi témája, majd a rendszerváltás utáni magyar jogirodalom az irányítás, felügyelet és ellenőrzés hármas fogalomrendszeréből az irányítást tekintette legtágabbnak, amely – mint a szervezéstudományból kölcsönzött fogalom - egyaránt magába foglal jogi és nem jogi elemeket. A felügyelet ehhez képest szűkebb fogalom, hiszen kizárólag jogi tevékenységeket foglal magába, így az irányítás jogi eszközeinek egyes részjogosítványait. A három tevékenységfajta közül az ellenőrzés tekinthető a többségi tudományos álláspont szerint a legszűkebbnek, hiszen az mindösszesen lényegében információszerzést jelent, amely mintegy előfeltétele, és ekként részeleme a másik kettő gyakorlásának. Mint ilyen a hazai irodalom is bővebben foglalkozott az irányítás jogi eszközei között.

A ma elfogadott egységes álláspont³⁶⁸ szerint a felügyelet és az ellenőrzés között a legfontosabb különbség, hogy az ellenőrzés egy szimmetrikus viszonyt hoz létre a jogalanyok között, amely nem jelent befolyásolási lehetőséget az ellenőrző szervnek, hiszen akár a szervezetek kölcsönös ellenőrzése is elképzelhető. Ezzel szemben a felügyelet egy aszimmetrikus jogviszonyt hoz létre, hiszen ebben az esetben az információszerzésen felül fennáll a befolyásolás lehetősége is, ahol értelemszerűen a felügyelő szerv az aktív, míg a felügyelt szerv a passzív jogalany. Tartalmukat tekintve mindkettőről megállapítható, hogy több formában is megjelennek. Az ellenőrzés tartalma ugyanakkor a sokszínűség ellenére viszonylag állandó és pontosan meghatározható.

2.2. A felügyelet eszköztára

A felügyelet a jogszabályok által konkrétan meghatározott és a bíróságok által ellenőrzött tevékenység, amely esetében a felügyelő szerv a felügyelt

³⁶⁸ KALTENBACH Jenő: *Az önkormányzati felügyelet*. Universum, Szeged, 1991, 63-73.

szervet abból a szempontból vizsgálja, hogy annak működése és intézkedései megfelelnek-e a jogszabályoknak és eltérés esetében intézkedési jog is megilleti a felügyelő szervet. A felügyelet eszközszerrendszere ennek megfelelően két csoportba osztható. Az egyikbe az ún. segítő vagy helyreigazító eszközök tartoznak, a másikba a helyettesítő eszközök.

Segítő eszköz az információkérés, amely lehet eseti vagy általános. E körben a két szélső értéket a német, illetve az olasz megoldás jelenti. A német rendszerben ugyanis csak a konkrét ok megjelölése esetén kérhető információ, míg az olasz rendszerben amennyiben meghatározott időn belül nem küldi meg az önkormányzati szerv a döntést, akkor az érvényét veszti. A tanácsadás a helyi önkormányzatok autonómiáját hangsúlyozva és tiszteletben tartva egy konszenzusra törekvő megoldást kínál, amely kölcsönös bizalomra alapozva segítheti elő akár a jogalkalmazás hatékonyságát, akár a gazdaság működését. A következő lehetőség, a kifogásolás vagy aktusfelülvizsgálat ennél jóval erőteljesebb, hiszen általában a végrehajtásra hivatkozó hatállyal bír az aktus jogsértőnek minősítése. Amennyiben a felügyeleti szerv a döntést meg is semmisítheti, három megoldás képzelhető el. Az első esetben az önkormányzat új döntést hoz, a második esetben egyet nem értése esetén az önkormányzat bírósághoz fordul, míg a harmadik esetben, pedig a felügyelő szerv fordul bírósághoz, mint a francia szisztémában. Az utolsó eszköz a jóváhagyás vagy engedélyezés, amelynek megítélése erősen vitatott a jogirodalomban, hiszen ez adott esetben a helyi önkormányzat önálló döntési jogát vonja el.³⁶⁹

A másik csoportba a helyettesítő eszközök sorolhatók, amelyek alkalmazása jóval ritkábbnak tekinthető. Ilyen az aktus pótlása, amely által a felügyelő szerv az önkormányzat mulasztását orvosolhatja. A jogintézmény voltaképpen a meghatározott cselekmény végrehajtásának mintájára jött létre, amikor a cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére a hatóság végezteti el. Elméletileg ennek alkalmazását azzal magyarázzák, hogy az önkormányzat az állam része, amelynek nemcsak jogai, hanem kötelességei is vannak. A végrehajtás módja esetében általános, hogy a pótlás előtt a felügyelő szerv kötelező határozatot hozzon, amelyet az önkormányzat bíróság előtt megtámadhat, és így a pótlás voltaképpen egy jogerős bírósági döntés végrehajtását jelent. Állami megbízott alkalmazására valamely jogsértő állapot felmerülése esetén kerülhet sor, amely minden esetben ideiglenes jellegű. Végső esetben pedig sor kerülhet az önkormányzat feloszlatására, amelynek

³⁶⁹ KALTENBACH i. m. 174-202.

ultima ratio jellegét azzal erősíteni szükséges, hogy garanciáit magas szintű normában határozzák meg.³⁷⁰

Annak ellenére, hogy a felügyelet egyfajta aszimmetrikus viszont képez a felügyelő szerv és az önkormányzat között, érdemes megemlíteni, hogy az utóbbi szervnek is vannak bizonyos jogosítványai a felügyelő szerv irányában. Ilyen jogosítvány az információkérés, az ellentmondás vagy a bírósághoz fordulás joga. Áttételesen szintén garanciát jelent, hogy az eszközök alkalmazására törvényben vagy más magas szintű normában meghatározott esetben és módon van lehetőség, a konkrét eszköz alkalmazásánál figyelemmel kell lenni a fokozatosság követelményére, továbbá a felügyeleti jogviszony mindkét felét együttműködési kötelezettség terheli.

2.3 Az ellenőrzés eszköztára

Az ellenőrzés eszköztára szintén hasonlóan sokszínű. Megtalálhatjuk a preventív, valamint az utólagos ellenőrzési technikákat, amelyek közül az első esetében a döntés meghozatala előtt végzik az ellenőrzést, amelynek számos előnye – például hibák elkerülése - mellett egy hátránya is említhető: ebben az esetben a döntés meghozatala jelentősen elhúzódhat, amely gazdaságilag számos káros következménnyel járhat. Az utólagos ellenőrzés ezzel szemben nagyobb fokú szabadságot nyújt az ellenőrzöttnek és jellemzően a külső ellenőrzés egyik módszere. Elkülöníthető ezen felül az állandó vagy permanens ellenőrzés, valamint az alkalmi ellenőrzés, amelyek közül jellegéből fakadóan az előbbi a belső, míg az utóbbi a külső ellenőrzés jellemző eszköze. A konkrét módszert tekintve beszélhetünk az iratok alapján végzett ellenőrzésről vagy helyszíni vizsgálatról. Általánosságban elmondható, hogy az előbbi alapján többnyire elégséges információ nyerhető, ám fennáll annak veszélye, hogy az ellenőrzött szerv nem bocsát rendelkezésre valamilyen dokumentumot. A helyszíni ellenőrzés ezzel szemben jóval teljesebb eredményre vezet és éppen ezért hatékonyabb is.³⁷¹

A törvényességi ellenőrzés hazai szervezetrendszere ugyancsak több változást élt meg. 1990-1994 között a köztársasági megbízotti intézmény keretében biztosították regionális jelleggel az ellenőrzést, majd az Ötv. létrehozta a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalokat. Ezen szervek egészen 2006-ig működtek megyei illetékességgel, majd 2006-ban a kormányzati szerke-

³⁷⁰ KALTENBACH: i. m. 202-210.

³⁷¹ LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Hvg-Orac, Budapest, 2007, 231.

zetátalakítással kapcsolatban azok elnevezéséből a fővárosi, megyei jelzõt törölte a jogalkotó és regionális hivatalokat hozott létre. Az Alkotmánybíróság elöbb a 90/2007. (XI. 14.) AB határozatban, majd a 131/2008. (XI. 3.) AB határozatban is megerősítette mind az Ötv., mind az adott szerv története kapcsán, hogy a közigazgatási hivatalok esetében a fővárosi, megyei jelző nem csupán a szerv megnevezését jelenti, hanem a jogállás szerves része. A kormányhivatalok esetében e jelző Alaptörvénybe iktatása alkotmányos szinten is garantálja, hogy az Alaptörvény 17. cikk (4) bekezdése alapján ne lehessen a szerv elnevezését, illetve illetékességi területét egyszerű többséggel elfogadott törvényben vagy akár sarkalatos törvényben módosítani. A regionális átalakítási kísérleti végső fázisában végül 2009-2010-ben a törvényességi ellenőrzés szünetelt és az önkéntesség elve alapján működött.

A 2010-es választások után az orvoslás első lépése a megyei, fővárosi közigazgatási hivatalok visszaállítása volt, amelynek segítségével ismételten lehetőség nyílt a törvényességi ellenőrzés folytatására. A törvényességi ellenőrzés 2010-ben történt visszaállítása mindenképpen üdvözlendő volt az addig eltelt 1,5 éves cezúrához képest. Elméleti szempontból fejlődést az Alaptörvény szövege hozott, amely sok más mellett a helyi önkormányzatokra vonatkozó teljes szabályanyagot megváltoztatta és az eddig egy mondatral elintézett törvényességi ellenőrzést igen jelentős felügyeleti eszközökkel bővítette, amely kérdések közül egyeseket részletesen is meghatározott. Az ellenőrzés felügyeleti eszközökkel történő bővítése, illetve felügyeletté alakítása szintén régóta hangoztatott kívánalom, amely ráadásul jobban illeszkedik a nemzetközi egyezmények tartalmához és más európai, kontinentális rendszerű államok gyakorlatához, mint az eddigi liberális, autonómiát túlbiztosító megoldás.

3. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének jogi szabályozása

A törvényességi felügyelet eszközeit és terjedelmét többszintű jogi szabályozás határozza meg.³⁷²

A kereteket részben a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, részben az Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdése fekteti le, míg a részletes rendelkezése-

³⁷² Alaptörvény 34. cikk (4) bek., valamint az Möt. 132. §-142. §, továbbá a 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet.

ket az Mőtv., valamint a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. r. tartalmazza.

3.1. A törvényességi felügyelet főbb eszközei

- a kormányhivatal információkérési joga, javaslattételi joga és szakmai segítségnyújtás
- a törvényességi felhívás,
- a képviselő-testület (és a társulási tanács) ülésének összehívása,
- önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése esetére alkotmánybírósági felülvizsgálat kezdeményezése,
- önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárás kezdeményezése,
- a helyi önkormányzati jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítása,
- a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége pótlása,
- az önkormányzati határozat közigazgatási ügyben eljáró bíróság előtti megtámadása,
- 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,
- az önkormányzat határozatot közigazgatási perben megtámadhatja

- 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 Kormánynál az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlását,
- kezdeményezheti a helyi önkormányzatnak a központi költségvetés terhére nyújtott támogatások felülvizsgálatát a kincstárnál, illetve a helyi önkormányzatnak nyújtott költségvetési támogatás esetében a támogatónál,
- pert indíthat a sorozatos törvénysértést elkövető polgármester tiszttségének megszüntetése iránt,
- fegyelmi eljárást kezdeményezhet a helyi önkormányzat polgármestere ellen és a polgármesternél a jegyző ellen,
- kincstári ellenőrzést kezdeményezhet,
- a kincstári ellenőrzés eredményétől függően kezdeményezheti a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását az Állami Számvevőszéknél
- törvényességi felügyeleti bírságot szabhat ki a helyi önkormányzatra a törvényben meghatározott esetekben.

3.2. A törvényességi felügyeleti eljárás

A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának célja a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, vármegyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője működése jogszerűségének biztosítása. A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában vizsgálja a helyi önkormányzat:

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

Nem terjed ki a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása azon döntésekre:

- 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, de kiterjed az ilyen döntésekre is a döntéshozatali eljárás jogszerűségének vizsgálata körében.

A törvényességi felügyeleti eszközök szabályai közelebbről:

- a kormányhivatal információkérési joga és a szakmai segítségnyújtás. Az információkérés mint preventív eszköz az Möt. 2014. évi módosításával egészült ki a szakmai segítségnyújtás lehetőségével. 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 az érintett 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 2015. január 1-től hatályos szabályok alapján a kormányhivatal szakmai segítséget nyújt az érintett részére az általa alkalmazandó jogszabályok tartalmával összefüggésben az érintett jogszerű működése céljából. A szakmai segítségnyújtás jelentős előrelépés volt a tekintetben, hogy a
- 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 törvényességi felhívás eredménytelensége esetén 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 összehívá-

sát, ha törvényességi kérdések képviselő-testület által történő meg tárgyalása 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 alkotmánybíró-sági felülvizsgálat kezdeményezése. Az önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése esetén a kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter útján, az Alkotmánybíró-ságról szóló törvényben meghatározott formai és tartalmi követelményeknek megfelelő indítvány tervezetének megküldésével egyidejűleg kezdeményezi a Kormány-nál az önkormányzati rendelet alkotmánybíró-sági felülvizsgálatának indítványozását. A kormányhivatal az indítványt a Kormány-nak megküldött kezdeményezéssel egyidejűleg megküldi az érintett helyi önkormányzatnak,
- önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárás kezdeményezése. A kormányhivatal indítványozhatja az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárást. Az eljárás lefolytatására a Kúria rendelkezik hatáskörrel, a részletes szabályokat a Kp. Tartalmazza. Az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló indítvány tartalmazza
 - a Kúria által vizsgálandó önkormányzati rendeletet,
 - az önkormányzati rendelet jogszabálysértőnek talált rendelkezésének megjelölését,
 - azon jogszabályi rendelkezés megjelölését, amelyet az önkormányzati rendelet sért, és
 - annak okát, hogy az indítványozó az adott rendelkezést miért tartja jogszabálysértőnek.

A Kúria az önkormányzati rendelet vitatott rendelkezésével szoros összefüggésben álló rendelkezésének más jogszabályba ütközését is vizsgálhatja. Kúria kérelemre vagy hivatalból elrendelheti az önkormányzati rendelet alkalmazásának ideiglenes tilalmát is.

Ha a Kúria megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik,

- az önkormányzati rendeletet vagy annak rendelkezését megsemmisíti,

- az eljárás megindítását követően hatályon kívül helyezett önkormányzati rendelet vagy rendelkezése más jogszabályba ütközését állapítja meg vagy

- kimondja, hogy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése nem lép hatályba.

A Kúria elrendeli a határozatának a hivatalos lapban való közzétételét. A megsemmisített önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése a bíróság határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon hatályát veszti, és e naptól nem alkalmazható, a kihirdetett, de hatályba nem lépett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése pedig nem lép hatályba.

- a helyi önkormányzati jogalkotási kötelezettség elmulasztása megállapításának indítványozása. A kormányhivatal indítványozhatja a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat határidőn belül nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének, a kormányhivatal a határidő leteltét követő harminc napon belül indítványozhatja önkormányzati rendelet vagy normatív határozat megalkotására való felhatalmazását
- A jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági indítvány tartalmazza:
 - azon törvényi rendelkezés megjelölését, amely alapján a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége fennáll,
 - annak okát, hogy a kormányhivatal miért tartja a jogalkotási kötelezettség elmulasztását megállapíthatónak,
 - a jogalkotási kötelezettség elmulasztásával összefüggő, a mulasztás elbírálásához szükséges önkormányzati rendeletet.

Ha a Kúria megállapítja, hogy a helyi önkormányzat a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, határozatában határidő tűzésével elrendeli, hogy a helyi önkormányzat a jogalkotási

kötelezettségének tegyen eleget. A Kúria határozata a törvényességi felügyeleti szervre és a helyi önkormányzatra kötelező.

Ha a Kúria – a törvényességi felügyeleti szervnek a jogalkotási kötelezettség teljesítésére kitűzött határidő eredménytelen elteltét követően előterjesztett indítványa alapján – azt állapítja meg, hogy a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének nem tett eleget, felhatalmazza a törvényességi felügyeleti szerv vezetőjét, hogy az önkormányzati rendeletet vagy a normatív határozatot a helyi önkormányzat nevében alkossa meg. A Kúria elrendeli a felhatalmazó határozat hivatalos lapban való közzétételét. A közzétételt követően a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettség elmulasztását nem orvosolhatja.

A helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági eljárás szabályait és a bírósági döntés jogkövetkezményeit Kp. 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 közigazgatási ügyben eljáró bíróság előtti megtámadása. A kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított tizenöt napon belül támadhatja meg az önkormányzati határozatot közigazgatási ügyben eljáró bíróság előtt.
- mulasztási per indítása. A kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló

ló határidő eredménytelen leteltétől számított tizenöt napon belül indíthat mulasztási pert a helyi önkormányzat törvényen alapuló

- határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítására, vagy
- feladat-ellátási (közszolgáltatási) kötelezettsége elmulasztásának megállapítására.

A bíróság mulasztási ítélete teljesítésének elmaradása esetén – a határozathozatal vagy a feladat-ellátás (közszolgáltatás) pótlása érdekében – a kormányhivatal hatvan napon belül a teljesítés kikényszerítése iránti eljárást indíthat

- 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 (valamint a polgármester, a főpolgármester, a vármegyei közgyűlés elnöke és a jegyző képviselő-testület által átruházott hatáskörében meghozott – hatósági döntésnek nem minősülő – döntései) megküldési kötelezettségének,
 - ha a polgármester vagy a jegyző határidőben nem tesz eleget a kormányhivatal információkérésre irányuló megkeresésének,
 - ha a kormányhivatal kezdeményezése alapján a képviselő-testület nem folytatja le határidőben a polgármester, valamint a polgármester a jegyző ellen a fegyelmi eljárást,
 - ha az érintett ugyanazon jogszabályi kötelezettségét ismételten megsérti, azonban az ismételten megsértett jogszabályi kötelezettség súlya nem indokolja más törvényességi felügyeleti eszköz alkalmazását.

A törvényességi felügyeleti bírság legkisebb összege a köztisztviselői illetményalap, legmagasabb összege a köztisztviselői illetményalap tízszerese. A törvényességi felügyeleti bírság a törvényességi felügyeleti eljárás során többször, vagy ugyanazon kötelezettség ismételt megszegése esetén ismételten is kiszabható. Ugyanazon kötelezettség ismételt megszegésének tekintendő a jogszabálysértő állapot folyamatos fenntartása is.

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 törvényességi felügyeleti bírságot megállapító határozatát a helyi önkormányzat vagy a társulás a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül közigazgatási perben megtámadhatja. A törvényszék a kormányhivatal döntését megváltoztathatja, a kormányhivatal új eljárás lefolytatására nem kötelezhető.

3.3. A törvényességi felügyelet tapasztalatai ³⁷³

A jogszabályi rendelkezésekből is kitűnik, hogy bár a törvényességi felügyelet jogköre a Kormányé, annak megvalósításában a fővárosi, megyei kormányhivatalok közreműködnek. Így a konkrét tapasztalatokat javarészt a területi kormányhivatalok beszámolóiból lehet nyomon követni, amelyekben a törvényességi felügyelet megvalósítása külön fejezetet képez.

A Kormány, mint a hatáskör címzettje, a felügyelet egységességének biztosítása érdekében meghatározza azokat a szempontokat, amelyek alapján a felügyelet gyakorolható. Ezeket az ún. célvizsgálati ellenőrzési szempontokat évről évre a törvényességi felügyeletért felelős miniszter adja ki. Emellett a területi kormányhivataloknak is lehetőségük van arra, hogy a helyi sajátosságokra reagáljanak vagy egyéb, általuk indokoltnak tartott szempontokra is kiterjesszék a vizsgálatot, amelyek így vármegyei szinten eltérhetnek egymástól. Mégis, a célvizsgálati szempontok egyfajta általános iránymutatást jelentenek és felhívják a figyelmet olyan aktuális jogalkotási, jogalkalmazási kérdésekre, amelyek várhatóan a helyi önkormányzatok jelentős száma számára problémát jelentenek.

³⁷³ A részfejezet alapját képezte Dr. Fazakasné dr. Veszprémy Annával folytatott interjú. Lásd még: ÁRVA Zsuzsanna: A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet tapasztalatai. In: SZIKORA, Veronika; ÁRVA, Zsuzsanna (szerk.) Jogtudomány a jogfejlődés szolgálatában : Szemelvények a modern jogi kutatások köréből. Debrecen, Magyarország : Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar (2017) 235 p. pp. 11-25.

A beszámolókból és az adatokból általánosságban megállapítható, hogy az ellenőrzések célja nem a büntetés, hanem a jogszerű működés elérésére, amelynek elősegítése érdekében a területi kormányhivatalok igyekeznek úgymond jogon túli eszközökkel vagy soft law eszközökkel előmozdítani a jogszerű működést. Éppen ezért a célvizsgálati ellenőrzések és a vármegyei kormányhivatal által meghatározott vizsgálati szempontok témakörei tárgyában a kormányhivatalok jegyzői értekezleteteket szervezhetnek, ahol az érintett önkormányzatok figyelmét előzetesen felhívják a célvizsgálat szempontjaira. Mivel a jogsértések, szabálytalanságok jelentősebb hányada nem kellő gyakorlatból, figyelmen kívül hagyásból vagy a szabályok esetleges nem kellő ismeretéből fakad, így az értekezleteken elhangzott szempontok alapján a legtöbbször a szakmai segítségnyújtás eszközt kell csak alkalmazni a területi kormányhivatalok, amely egyben a törvényességi felügyelet legenyhébb eszköze, mivel a tapasztalatok alapján ezzel is elháríthatóvá válnak a jogsértések.

Bár a kormányhivatalok ténylegesen alkalmazott eszközrendszere és módszerei területi sajátosságokat mutatnak, a 2014-ben bevezetett szakmai segítségnyújtás jelentős mérföldkő volt a jogsértések előzetes elhárításában. Ennek okai többértékűek, de fontos szempontot jelent, hogy a szakmai segítségnyújtás körében feltárt jogsértések esetén a jegyző a helyi önkormányzaton belül szabadon meghatározhatja a restitúció eszközeit és ebben a szakaszban még nem kötött és sok esetben nem is írásbeli az eljárás. Amennyiben azonban ez a szakasz nem jár

A vizsgálandó témakörök között azonban nemcsak konkrét jogalkotási területeket találhatunk, hanem általános, az ülések megtartásával, a döntéshozattal vagy a rendeletalkotással kapcsolatos kérdéseket. Ilyen például a testületi jegyzőkönyvek tartalmi, formai megfelelése, vagy az, hogy azokat, illetve az önkormányzati rendeleteket határidőben megküldik-e a kormányhivatalba. Ugyancsak sok problémát rejtenek a helyi önkormányzatok fakultatív feladatai, amelyek esetén vizsgálni szükséges, hogy a jogszabály által előírt feltételek teljesültek-e, így a feladat egyáltalán vállalható volt-e. Szintén körültekintően vizsgálandók a társulási megállapodások, különös tekintettel arra is, hogy az Möt. a jogi személyiségű társulásokat honosította meg, így a korábban alakult társulási formákat az új jogi szabályozáshoz kellett igazítani, ami sok esetben ugyancsak nem ment zökkenőmentesen, hiszen míg például a meglévő társuláshoz történő csatlakozásra és kiválásra szigorú időbeli korlátok vonatkoznak, addig új társulást létrehozása az Möt. alapján bármely naptól lehetséges.

A jogalkotással kapcsolatban általánosan jelentkező probléma a nem megfelelő előkészítés, így a hatásvizsgálat vagy a rendelettervezet indokolásának elmaradása, illetve hiányos elkészítése. Szintén gondok adódnak a jogszabályszerkesztéssel kapcsolatban is, különös tekintettel a rendelet bevezető részére, mivel ez az a rész, ahol meg kell adni a felhatalmazás alapját vagy utalni arra, hogy a rendelet megalkotása eredeti jogalkotó hatáskörben történt.

Az Mötvt érintő szervezeti, eljárási és személyi kérdéseket érintő változásait szintén mindig különös figyelem kíséri. Ilyen volt 2012-ben a közös önkormányzati hivatalok kialakítása vagy 2016-ban a polgármesterek illetményének, tiszteletdíjának megállapítására vonatkozó rendelkezések változása, amelyek érvényesülése ugyancsak a törvényességi felügyelet közepontjába került, így feltárhatók voltak például azok az esetek, amikor a polgármesterek részére a képviselő-testületek jogellenesen állapítottak meg pótlékot, de hasonlóan görcső alá vették a méltatlansági eljárások lefolytatását is.³⁷⁴

A rendeletek felülvizsgálatával kapcsolatban megállapítható, hogy a komoly, bírsági eljárást indukáló jogsértések többnyire néhány jól meghatározható témakörből kerültek ki. A kúriai eljárások viszonylag nagy száma mellett a mulasztásos esetek nem képeznek túlnyomó többséget, e körben jellemzően a költségvetéssel, zárszámadással kapcsolatos rendeletek hiányoznak, amely mellett olyan speciális, konkrét társadalmi viszonyokat szabályozó rendelettípusok is megtalálhatók, mint a vízgazdálkodással, helyi építési szabályzat megalkotásával vagy lakások bérbeadásával kapcsolatos rendeletek. Kifejezetten a rendelet pótlására azonban akkor kerülhet sor, ha a helyi önkormányzat a Kúria által megadott határidőn belül nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének és a kormányhivatal a határidő leteltét követő harminc napon belül kezdeményezi a Kúriánál a mulasztás kormányhivatal által történő orvoslásának az elrendelését. A 2012 és 2016 közötti időszakban az eljárás ebbe a fázisba mindössze három esetben jutott el: 2013-ban Foktő zárszámadását kellett ilyen módon pótolni, 2014-ben pedig Csömör Nagyközség Önkormányzata mulasztotta el a helyi építési szabályzatában a

³⁷⁴ Lásd Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2013. évi tevékenységéről 8-9., Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2014. évi tevékenységéről 9., Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2015. évi tevékenységéről 11.

kiszabályozott patak (Mókus-árok) fenntartási sávjának méreteit meghatározni.

A törvényességi ellenőrzésben megismert eszközökhöz képest kifejezetten új intézkedések közé tartoznak a már említett rendeletpótlás, a pénzügyi tárgyú felügyeleti jogkörök, valamint a felügyeleti bírság.

A törvényességi felügyeleti bírság kiszabására főként adminisztratív jellegű jogsértések esetén kerülhet sor, így annak kiszabása jogkövető magatartással könnyen elkerülhető. Éppen ezért bírság kiszabására viszonylag ritkán kerül sor. A Csongrád Megyei Kormányhivatal a 2015-ben arról számolt be, hogy a hatékony megelőzés miatt bírság kiszabására nem is került sor³⁷⁵, de más kormányhivatalok is csupán elenyésző számban élnek ezzel a lehetőséggel.

A pénzügyi tárgyú intézkedések ma is hiányosak a törvényességi felügyelet eszköztárában. Ezen eszközök közé az Möt. 2021-es módosítása³⁷⁶ után a kincstári, illetve számvevőszéki ellenőrzés kezdeményezése tartozik. Ugyanakkor fontos megemlíteni, hogy a pénzügyi eszközök jelentős befolyással bírnak a helyi önkormányzatok működésére, így ezen eszközök alkalmazása meglehetősen közvetlen következményekkel járna. Figyelemmel arra azonban, hogy a kormányhivatalok jelenleg csak más hatóságok vizsgálatát kezdeményezhetik és ezen a téren közvetlen intézkedéssel nem bírnak, így megállapítható, hogy ez a terület további fejlesztést, az eszközök bővítését igényelné.

Ugyancsak a tapasztalatok között érdemes megemlíteni azt is, hogy az állampolgárokat megillető panaszjognak köszönhetően szintén a területi kormányhivatal kezeli a helyi önkormányzatok szervezetével és működésével kapcsolatos panaszokat. Ezek tárgyköre igen változatos, de jellemzően valamely önkormányzati rendelet vagy egyedi intézkedés sérelmes volta miatt fordulnak a kormányhivatalhoz, vagy a testületi ülésen előfordult anomáliák miatt írnak beadványt, továbbá az önkormányzati vagyon pazarló felhasználása, illetve sérelmes vagy diszkriminatív pályázati eljárások miatt. A panaszjog korlátlan volta miatt azonban előfordul, hogy a panasz nem is ír körül jól meghatározott jogsértést. A panasz alapján a törvényességi felügyeleti eljárás hivatalból indulhat meg.³⁷⁷

³⁷⁵ Beszámoló a Csongrád Megyei Kormányhivatal 2015. évi tevékenységéről 13.

³⁷⁶ 2021. évi LXXXIX. tv.

³⁷⁷ MIKULÁSI Erzsébet: *A törvényességi felügyelet 2013. évi tapasztalatai Veszprém megyében*

A fejezet összefoglalásaként a törvényességi felügyelet eszközszerének értékeléséből az alábbi pontok emelhetők ki.

- A törvényességi felügyelet az ellenőrzéshez képest több területen közvetlen intézkedés lehetőségét nyújtja.
- Az eszközszer 2014-ben bővült további preventív eszközökkel (soft law típusú eszközökkel) amelyek közül főként a szakmai segítségnyújtás emelhető ki.
- A preventív, soft law eszközök alkalmazása nagy szerepet játszik a törvényességi felhívás és más eszközök alkalmazásának elkerülésében és a jogsértő magatartás bekövetkezésének elkerülésében.
- Az alkalmazott eszközök tekintetében a vármegyei, fővárosi kormányhivatalok között területi eltérések figyelhetők meg a területi sajátosságoknak is köszönhetően (pl. hány település van az adott megyében, illetve milyen munkaszervezési módszert alkalmaz az adott kormányhivatal az ellenőrzés megvalósítására).
- A pénzügyi tárgyú eszközök, intézkedési lehetőségek továbbra is nagyon korlátozottak.

http://www.kormanyhivatal.hu/download/d/09/d0000/2013_okt%C3%B3ber%2025_e1%C5%91ad%C3%A1s.pdf [2017. 03.16.]

XIV. FEJEZET

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK SZABÁLYOZÁSÁNAK JELLEMZŐ TENDENCIÁI MAGYARORSZÁGON ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ TAGORSZÁGAIBAN.³⁷⁸

A helyi önkormányzati rendszereket az elmúlt 15 évben nagyon komoly kihívások érték, melyek legfőbb jellemzője az volt, hogy valamilyen válsághelyzetre kellett reagálni, mely próbára tette a közigazgatási rendszerek, így bennük a helyi önkormányzatok rezilienciáját is.³⁷⁹

Ezek a globális világválságok kezdődtek a 2006-2008 közti pénzügyi-gazdasági válsággal, majd folytatódtak a COVID-19 járvánnyal, míg napjainkban az ukrajnai háború az, mely hatásában jóval túlterjeszkedik az ország határain.

A válsághelyzetek kezelése pedig általában központi állami fellépést igényel, vagy bizonyos esetekben rendkívüli jogrendet is, mely nem kedvez sem a decentralizációs törekvéseknek, sem pedig a helyi autonómiák működésének.

Éppen ezért a kérdéses időszakban és napjainkban a világ legfejlettebb országaiban nincsenek napirenden nagy, minden területet átfogó helyi önkormányzati reformok, hanem a változó körülményekhez történő alkalmazkodás a fő célkitűzés.

Ehhez járul még az is, hogy a helyi önkormányzati rendszerek működésében a válságok előtt és azok nélkül is mutatkoztak problémák, így különösen a

³⁷⁸ A helyiönkormányzatok jövőjét vizsgáló időszak nagyobb részét átfogó és 31 európai ország gyakorlatát elemző munka : BOUCKAERT, Geert (dir.) ; KUHLMANN, Sabine (dir.) ; et SCHWAB, Christian (dir.). *L'avenir des administrations locales en Europe : Leçons tirées de la recherche et de la pratique dans 31 pays*. Nouvelle édition [en ligne]. Paris : Institut de la gestion publique et du développement économique, 2018 (généré le 27 juin 2023). Disponible sur Internet : <http://books.openedition.org/igpde/5426>. ISBN : 9782111294417. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.igpde.5426>.

³⁷⁹ A közigazgatás rezilienciájának jelentéstartalmáról lásd bővebben; BALÁZS István: *A közigazgatás rezilienciája, avagy a magyar közigazgatás rezilienciájáról*. Miskolci Jogi Szemle, A Miskolci Egyetem Állam és Jogtudományi Karának Folyóirata 16 : 1.különszám pp. 13-22. , 10 p. (2021)

helyi demokratikus részvétel, a működés hatékonysága és az autonómia, különösen a pénzügyi önállóság terén.

A két kihívás kumulálódott az elmúlt másfél évtizedben, melyre egységes választ nehéz találni, de Ilyen törekvések tapinthatók ki az európai önkormányzati szövetségként működő Községek és Régiók Európai Tanácsa (CCRE-CEMR) Európa 2030 programjában is³⁸⁰.

Az egyes országok azonban inkább közigazgatása sajátosságaik mentén próbálnak reagálni ezekre.

1. A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása

Magyarországnak 2011 óta 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 keret-szabályokat 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.”³⁸¹

Ehhez képest a hatályon kívül helyezett régi alkotmányos szabályozás szövege úgy szól, ³⁸² 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?

³⁸⁰ Lásd erre; BALÁZS István: *Európa 2030, a helyi önkormányzatok fejlődésének európai stratégiája és az azt segítő intézményrendszer*. Comitatus: Önkormányzati Szemle 32 : 242 pp. 32-46. , 15 p. (2022)

³⁸¹ Alaptörvény 31. cikk.

³⁸² 1949. évi XX. törvény 42. §.

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, a jogalkotási kötelezettség elmulasztását pótló új eszközt. Ez az 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 főispán általi pótlása lehetőségét.**

Ez nemzetközi összehasonlításban is igen erős beavatkozási eszköznek minősíthető különösen arra tekintettel, hogy az **utólagos törvényességi felügyelet intézménye nálunk csak akkortól került bevezetésre.** A korábbi régió-megye politikai vitát lezáró 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 Kormány jóváhagyásához köthető**³⁸³.

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 korábbi szabályozást tartalmazó Ötv.³⁸⁴ igen komoly vitákat lezáró politikai kompromisszum eredményeként született, ami ugyan nem problémamentesen, de alapvetően jól működött.

³⁸³ Alaptörvény 34.cikk (5)

³⁸⁴ 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (Ötv.)

Ugyanakkor a több mint két évtizedes működés 2011-re számos igazolt 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 érzékelteti 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.”³⁸⁵

Az okok is világosnak tűntek az indokolásból, miszerint” ***az átalakítás során figyelembe kell venni a folyamatban lévő államszervezeti reform határait 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 tagságából fakadó követelmények és lehetőségek közti összhang megteremtése.***³⁸⁶

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 eszkö-

³⁸⁵ T/4864 számú törvényjavaslat

³⁸⁶ T/4864 számú törvényjavaslat.

zőket 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 államcélok megvalósításához, elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését.”³⁸⁷

2. A 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 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.”³⁸⁸ Ettől azonban - mivel nem maga az Alaptörvény deklarálja - az ***nem vált alkotmányos alapjoggá. A helyi önkormányzathoz való jog értelmezésének tartalmi változását jelentett viszont az,*** hogy a törvény a helyi választópolgároknak, mint a helyi önkormányzás alanyainak kötelezettségeket is megállapít.

„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.”³⁸⁹

Lényeges változás még, hogy nyomatékosítja 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

³⁸⁷ T/4864 számú törvényjavaslat

³⁸⁸ 2011. évi CLXXXIX. törvény 3. § (1) bek.

³⁸⁹ 2011. évi CLXXXIX. törvény 2. § (1) bek.

- 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 nem változott, 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. Ezzel pedig nagyfokú szabadságot adott a jogalkotónak arra, hogy ***egyszerű többséggel elfogadott törvényekkel kiüresítse a helyi önkormányzás tartalmát, amivel azóta élt is.***

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-telepítések 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 gondoskodik, 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 feladatok települési szinten generálisan ellátó járási hivatali rendszer*** létrehozása előtt is, ez által valósult volna meg az a koncepcióban szereplő 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 jelenthetett volna a saját helyi közügyek intézésére. Csakhogy ezt a pozitívumot nagyban ellensúlyozza a közös önkormányzati hivatalok kötelező létrehozása, valamint a helyi államigazgatási feladatok intézésére fordítható központi állami támogatás csökkenése.**

A járási rendszerrel együtt a közös önkormányzati hivatalok ráadásul messzebb vitték az ügyintézés az ügyfelektől, amit a kormányablak rendszer egyetlen formája sem tudott ellensúlyozni.

Ez annál is inkább figyelembeveendő körülmény, mert a járási közigazgatási térszerkezetben való gondolkodás egyébként az új törvényi szabályozásban is megjelent 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 két típusú települési önkormányzat működik, ***nem változott***, csak a korábbiaknál egyértelműbben történt a köztük lévő feladatmegosztás irányainak kijelölése, bár a részletszabályozást külön jogszabályra bízta.

A vármegyei önkormányzatok, mint területi önkormányzatok feladata radikálisan átalakult és csupán a területfejlesztésre és rendezésre, vidékfejlesztésre, valamint közelebbről meg nem határozott koordinációs feladatokra korlátozódik a korábbi közszolgáltató-intézményfenntartás helyett, ami alapvető felfogás béli különbség.

A helyi önkormányzatok működésére vonatkozó Mötv. szabályozás részletesebb és korlátozóbb jellegű a korábbiaknál, továbbá 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 jöttek létre a hivatali szervezet működésében.

Ez utóbbi tekintetében viszont ***lényegesen korlátozódott a helyi önkormányzatok szabad szervezetalakítási joga, amikor a tervezet a 2000 fő lakosságszám alatti települések számára kötelezően elrendeli az „önkormányzati közös hivatal” létrehozását.***

A helyi önkormányzatok társulásait az Mötv. a korábbiakhoz képest részletesebben, de egyszerűbben szabályozza, de az Alaptörvényben megjelenő

kötelező társulásról e törvény semmit sem mond és ezzel a kötelező társulást esetleg előíró külön törvény nagyfokú szabadságot élvez.

A területszervezés esetében az önálló községalakítás feltételeinél megszűnt 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 miatt. Erősödött viszont a helyi önkormányzatok gazdálkodásának tervszerűsége, a gazdálkodás belső kontroll-rendszere, a pénzügyi ellenőrzés tervszerűsége.

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 főispán 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 Mötvt. által bevezetett új intézmények összességében a korábbi helyi önkormányzati autonómiának egy új államfelfogás

mentén történő érvényesítését jelentik. Kérdés volt, hogy a helyi önkormányzathoz való kollektív alapjog alkotmányos alapjogként³⁹⁰ való rögzítésének hiánya az Alaptörvényben hogyan hat a helyi önkormányzati autonómia érvényesülésére és lesz-e ennek egyáltalán gyakorlati jelentősége?

Azóta a Margitsziget közvetlen fővárosi irányítása alá vonásának kapcsán hozott AB döntés bebizonyította, hogy fontos lett volna annak megtartása.³⁹¹

3. Új tendenciák az Európai Unió tagországai helyi önkormányzati rendszereiben

A hazai önkormányzati rendszerfejlődésünk sajátosságainak áttekintését követően célszerű azokat összevetni a nagy Európai tendenciákkal. Persze ehhez mindenekelőtt 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 neoliberais irányzatot felváltó neo-weberi, vagy poszt-NPM³⁹² irányzatok még nem igazán kristályosodtak ki.

Az egyes államok közigazgatásainak problémái ugyan nagymértékben hasonlítanak egymásra, de azokra sok esetben - sajátos körülményeik függvényében - eltérő megoldásokkal, differenciált válaszokat adnak.³⁹³

³⁹⁰ Részletesen lásd erre: BALÁZS István: *A helyi önkormányzathoz való kollektív alapjog*. in LAMM Vanda (szerk.) 2018. Emberi jogi enciklopédia. Budapest, HVG-ORAC. 385-391

³⁹¹ A magyar AB korábban sem tudott mit kezdeni ezzel a kollektív alapjoggal, ezért több döntésében is (4/1993 (II.12), 64/1993 (XII.22), 37/1994 (VI.24) „védett hatásköri csoportnak” értelmezte azt. A Margitsziget ügyben hozott 3105/2014, (IV.17) számú végzésével viszont éppen azért utasította el az alkotmányjogi panaszt, mert az Alaptörvényben nincs ilyen alapjog.

³⁹² Bővebben lásd: JÓZSA Zoltán: „Közigazgatási menedzsment” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-menedzsment>

³⁹³ Ez így volt a vizsgált időszak kezdetén készült egyik alapmunkában is; 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.

A válságokkal terhelt elmúlt másfél évtized során 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.³⁹⁴

Ennek megfelelően a tárgykörben megjelent egyik alapmunkának számító korabeli publikáció³⁹⁵ ***a helyi önkormányzatok területi kereteinek változásait (önazonosság és funkcionalitás), a helyi önkormányzatok és a központi állami szervek közti kapcsolatokat (autonómia és integráció), továbbá a helyi intézményrendszer változásait (helyi demokrácia és a menedzsment összefüggései) vetette össze.***

3.1. A helyi önkormányzatok területi kereteinek változásainak vizsgálata

Ennek kiindulópontja az volt, 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 országoként 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 funkcionalitás érvényesülése ezeket a hagyományos kereteket írja felül és erre láthattunk példákat Európában az elmúlt évtizedekben. A települési szintet érintően ennek megjelenési formája főként a településegysítés, valamint a társulási rendszer kiterjesztése, ami maga után vont a közép-szintű önkormányzatok változásait is. A regionalizáció esetenként ennek következményeként megjelenő irány volt, de nem mindenütt! Végül e kör-

³⁹⁴ Igy pl. WOLLMANN, HELMUT, *Comparing local government reforms in England, Sweden, France and Germany, between continuity and change, divergence and convergence*, Wüstenrott-Stiftung, 2008.

³⁹⁵ Lásd *La réforme des collectivités territoriales*. Revue Française d'Administration Publique 2012 N° 141 Numeo publié sous la responsabilité de Gerard Marcou.

ben megjelenő sajátos probléma a nagyvárosi agglomerációk igazgatási rendszerének változása.

Mindhárom funkcionalitás irányába ható jelenség legfőbb kihívása az önkormányzati önazonosságot megvalósító politikai-képviselői intézményrendszerrel való harmonizáció.

Az elmúlt másfél évtized területi reformjai körében mindegyik megoldással találkozhattunk, de az északi országokra inkább volt jellemző a települési önkormányzatok összevonása annak érdekében, hogy a lakosság előregedése következtében támasztott kihívásoknak ésszerűbben meg tudjanak felelni. Így pl. Dániában már 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, Lettországból 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.

Bár a régió kifejezés alatt esetenként eltérő fogalmat értenek, de a „regionalizációnak” nevezett és az 1990-es évekre jellemző tendencia napjainkra már kevésbé jellemző, vagy több esetben az csupán a területi államigazgatásra korlátozódik. Új elemként jelentkezik viszont a nagyvárosi agglomerációk igazgatásának továbbfejlesztése. Az erre irányuló reformtervek közül talán a francia területi reformot lehet példának felhozni, mely az állam új területi felosztását eredményezte, benne a nagyrégiók létrehozásával, a nagyvárosi „metropolok” és a nagy-párizsi közigazgatás kialakításával.³⁹⁶

A nagyvárosi igazgatást érintő eltérő megoldások közös jellemzője az, hogy az általános megoldásoktól különböző olyan intézmények jönnek létre, melyekben a székhely központi település szerepe a meghatározó, ugyanakkor a sajátos felügyeleti és finanszírozási szabályok a központi állami szerveknek erős beavatkozási jogosítványokat biztosítanak.

³⁹⁶ Bővebben lásd: BALÁZS István: *Decentralizáció francia módra, avagy hol is tart a helyi önkormányzatok reformja Franciaországban?*

In: KOVÁCS, Éva Margit (szerk.) *Ünnepi kötet a 65 éves Imre Miklós tiszteletére*
Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó (2020) 450 p. pp. 31-41.

3.2. 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 megelőzőkben már említett funkcionális helyezi előtérbe.

A helyi önkormányzatok feladat-és hatáskörének lényegi köre történetileg alakult ki a tradicionális demokráciákban, de korántsem megváltoztathatatlan. 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 években indult decentralizációs reformok jellemzője főként azt jelentette, hogy egyre több korábban központi állami feladat- és hatáskör vált saját helyi közüggé az ellátásukhoz biztosított eszközökkel együtt. Napjaink folyamatai viszont már nem feltétlenül ezt a pozitív kicsengést jelentik, hanem sok esetben a válságok által kikényszerített állami tehercsökkentés egyik eszköze. A feladat átkerül a helyi önkormányzatokhoz, de az ellátásukhoz szükséges anyagi eszközök nem, vagy csak részben, hivatkozva 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!

A válságokkal terhelt elmúlt évtized meghatározó tendenciája 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 mozgatják**A feladatmegosztáshoz szorosan kapcsolódik a finanszírozás rendszere. 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 az alapján 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 Unió tagországai közül, csak a kisebbséget alkotó országok tartoznak ide.

A bevételi forrásokat illető Európai tendenciák közül kiemelhető az, hogy növekedőben 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.**³⁹⁷

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

³⁹⁷ 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.

alapján törvényben 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 - gazdasági, hatékonysági, minőségi sztenderdek 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 a generális hatásköri 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.

3.3. 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 munkában 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 kiszervezésre került a versenyszférába és ezzel megszűnt a közvetlen ráhatás és ellenőrzés lehetősége, miközben a felelősség 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 esetenként ***megfordult a tendencia és a helyi önkormányzatok visszaveszik a szolgáltatások ellátását. Azokon a területeken pedig, ahol marad a versenyszféra részvétele, az ellenőrzési rendszer válik olyan-ná, 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 2008-at követő változásai mennyiségileg és minőségileg elérték – e a reformok szintjét és mutattak-e általánosítható tendenciákat?

A forrásként felhasznált alapmunka szerzője,³⁹⁸ - az Európai Helyi Önkormányzati Kutatócsoport (GRALE) vezetője - szerint, bár heterogén jelenségeknek lehetünk tanúi az egyes országokban, de a változások reformértékűek és belőlük meghatározó uralkodó tendenciák következnek.

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 jöllehet országonként eltérnek, de mindenütt reformokat kényszerítettek 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 vetették fel mind többen azt a kérdést, hogy a helyi önkormányzati demokráciát nem váltja-e fel a szolgáltatások demokráciája?³⁹⁹ Ugyanakkor látni kell azt is, hogy az ilyen fajta kérdésfeltevések még mindig az

³⁹⁸ 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.

³⁹⁹ AMNÁ, Erik – MONTIN, Stig, *Towards a new concept of local self-government*, Bergen, Fagbokvorlaget, 2000.

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.⁴⁰⁰

Az autonóm közigazgatási szervek, illetve a köztestületek által ellátott közfeladatok esetében azonban hamar kimutathatóvá vált a demokrácia-deficit, ami napjainkban is a legnagyobb veszélyt jelenti. *Mindezekre tekintettel inkább követhető út az állami és benne a helyi önkormányzati feladatellátás új módjainak keresése, melynek irányai a közsféra szerepvállalásának visszanyerése a szakszerűség, jogszerűség, hatékonyság és demokratikus részvétel szempontjainak harmonizációjával.*

Ezt erősítik meg egy újabb átfogó vizsgálat eredményei is a helyi önkormányzatok jövőjéről, melyre már a bevezetésben is történt utalás.⁴⁰¹

A tanulmánykötet mintegy 31 európai ország gyakorlatát vizsgálja abból a szempontból, hogy a különböző okokból eredő helyi önkormányzatokra nehezedő nyomásra hogy reagálnak az egyes országok elsősorban az autonómia, az általuk biztosított közszolgáltatások hatékonysága és a döntésekbe történő demokratikus részvétel biztosítása érdekében.

Bár a tanulmánykötet az elmúlt fél évtized két nagy válsága; a COVID-19 és az ukrajnai háború előtt született, de az azóta eltelt időszak igazolhatja a kutatásokból levont következtetések helytállóságát.

A következtetések első megállapítása az, hogy a három szempont szerinti elemzés olyan kölcsönhatást mutatott ki köztük, melyek számottevők, azaz a teljesítményt meghatározza az autonómia, melynek pedig feltétele a demokratikus részvétel.

Az országok egy jelentős csoportjában az ezekre irányuló reformtörekvéseket visszafogta, helyenként pedig le is állította az a szigorú költségvetési politika, melyet a válság hatásainak csökkentésére, vagy elhárítására vezettek be.

Így különösen a decentralizációs reformokra igaz ez még olyan országokban is, mint Franciaország, ahol a területi közigazgatás struktúrája a leginkább változott meg.

⁴⁰⁰ Lásd BALÁZS István, Az „autonóm struktúrák” szerepe a közigazgatás továbbfejlesztésében. Állam és Igazgatás, 1989/5.

⁴⁰¹ BOUCKAERT et al. (dir.) <https://doi.org/10.4000/books.igpde.5426>.

A nagyrégiók és a „metropolok” létrejötte ugyanis már korábban meglévő és alacsonyabb szinten gyakorolt hatásköröket helyezett magasabb szintre és nem központi állami hatásköröket decentralizált.

Bár az üzleti módszerek közigazgatási alkalmazását a hatékonyság érdekében preferáló új közmenedzsment (NPM) érvényesülése már erősen korlátozott volt ekkorra, ám az általa okozott anomáliák megoldása, így pl. a privatizáció miatt a demokratikus részvétel megszűnése az ellenőrzési feladatok ellátásában, még mindig nem kerültek megoldásra. Az ezzel kapcsolatos reformelképzelések (reprivatizáció, a szolgáltatásokat igénybe vevők konzultatív testületének létrehozása stb.) jórészt csak a retorika szintjén jelentek meg a pénzügyi megszorítások miatt.

A másik ilyen probléma a reformintézkedések során a koherencia hiánya a helyi igazgatás különböző szintjei közt.

A helyi demokráciába alapszintnek számító települési szint nem jelenik meg fajsúlyosan, pedig a demokratikus részvétel minősége anélkül nehezen növelhető elem.

Érdekes következtetés az, hogy a legjobb gyakorlatok számbavétele és terjesztése, kritika nélküli adaptációja nem képes meghozni a várt eredményt, sőt a helyi sajátosságok figyelembevételének hiánya kontraproduktív.

Meglepő volt a kutatás azon megállapítása is, hogy az NPM alkalmazása stabilizálódott a poszt-NPM irányzatokhoz kötődő reformokhoz képest és ez összességében jó hatással volt a helyi autonómiára.

A gazdasági világválság (2006-2008) hatására csupán két országban csökkent a helyi autonómia szintje (Magyarországon és Spanyolországban), míg számos helyen növekedett inkább (Franciaország, Svájc, Finnország stb.)

A hatékonyság és eredményesség fontos a helyi önkormányzatok munkájában, de Európában a demokratikus részvétel is kiemelt szempont és elvárás a helyi polgárok részéről.

A reformoknak jól tervezettnek és szervezettnek kell lenniük, továbbá koherensnek, végrehajtásukban viszont következetesnek.

Válsághelyzetben nem szerencsés a megszorításokat nagy átfogó reformokhoz kötni, inkább kisebb lépésekkel és akár ideiglenes intézkedésekkel célszerű a hátrányos következmények felszámolása.

A helyi önkormányzatok jövőjéről készült nagy nemzetközi vizsgálat és tanulmánykötet kiadása óta eltelt fél évtized alatt azonban két újabb világ-

válsággal is szembe kellett nézni, így a COVID-19 járvánnyal és a jelenleg is tartó ukrajnai háborúval.

Az előbbiről már vannak empirikus vizsgálatok,⁴⁰² míg a jelenlegiről kevésbé.

Az előbbieken referált EU országokat érintő felmérés elsősorban a járvány társadalmi, gazdasági hatásait vizsgálja területi szinten és az erre adott helyi önkormányzati reakciókat. A sok érdekes tapasztalat eredményeként általános megállapításként rögzítésre került, hogy a helyi önkormányzatok többségére pozitív hatással voltak a kihívások, melyek megoldása érdekében;

- javult az együttműködés a különböző szintű helyi önkormányzatok és az államigazgatás szervei közt,
- ugyancsak pozitív változások következtek be a lakosság és a helyi önkormányzatok kapcsolatában,
- érzékenyebbé váltak a helyi önkormányzatok a lakosság különböző rétegeinek sajátos problémái iránt,
- gyorsabbá és interaktívabbá vált az ügyintézés,
- a rendelkezésre álló anyagi eszközök koncentráltabban kerültek felhasználásra,
- a kieső bevételek pótlására és a megmaradók felhasználására új, innovatív eszközöket próbáltak alkalmazni.

Ugyanakkor azt is látni kell, hogy az egyes országok közt nagy különbségek mutathatók ki a helyi önkormányzatok rezilienciáját illetően, és igazolva látszanak azok a tézisek, melyeket a helyi önkormányzatok jövőjéről korábban készült és idézett publikációk vizionáltak.

A válságoknak tehát nem csupán negatív következményei mutathatók ki a helyi önkormányzatiságra, hanem a cselekvési kényszer egyben megújulási kényszerhez is vezet.

A magyar helyi önkormányzatiság ebből a szempontból is más. A folyamatos rendkívüli jogrendek felerősítették a 2010 óta amúgy is fokozatosan terjedő centralizációt és ez által csökkent a rezilienciájuk.⁴⁰³

⁴⁰² Lásd pl.: A brief radiography of the social and territorial consequences of two years in the COVID-19 pandemic (espon.eu)

⁴⁰³ Lásd erre; PÁLNÉ KOVÁCS, I., 2023. *Az önkormányzati válságkezelés és/vagy reziliencia: Szakirodalmi szemle.* Tér és Társadalom, 37(1), pp.3–22. továbbá

Ahogy arra már korábban utalás történt, a magyar rendszer azon kevesek közé tartozik, melyben a helyi önkormányzati autonómia csökkenő tendenciát mutat.

HOFFMAN István, BALÁZS István, *A közigazgatási jog – a változó tartalmú különleges jogrend idején* In: GÁRDOS-OROSZ, Fruzsina; LŐRINCZ, Viktor Olivér (szerk.) *Jogi diagnózisok II. : A Covid 19 világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, Magyarország : L'Harmattan Kiadó (2022) 491 p. pp. 251-284. , 34 p.

FELHASZNÁLT FORRÁSOK

KÖNYVEK, TANULMÁNYOK

AMNÁ, Erik – MONTIN, Stig, *Towards a new concept of local self-government*, Bergen, Fagbokvorlaget, 2000.

ÁRVA Zsuzsanna, BALÁZS István, BARTA Attila, VESZPRÉMI Bernadett: *Helyi önkormányzatok*, Debreceni Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar, Debrecen, 2014.

ÁRVA Zsuzsanna, BALÁZS István, BARTA Attila: *Közigazgatási jogi alaptanok*, Debreceni Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar, Debrecen, 2022.

ÁRVA Zsuzsanna, *Generatio Regenerationis. Ünnepi tanulmányok a debreceni jogi kar újraalapításának 15. évfordulójára*, Debrecen University Press, Debrecen, 2011.

ÁRVA Zsuzsanna: *A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet tapasztalatai*. In: SZIKORA Veronika; ÁRVA Zsuzsanna (szerk.) *Jogtudomány a jogfejlődés szolgálatában: Szemelvények a modern jogi kutatások köréből*. Debrecen, Magyarország: Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2017.

ÁRVA Zsuzsanna: *A közigazgatás quasi bíraskodási tevékenysége*. Debrecen, 2014.

ÁRVA Zsuzsanna: *A polgármesteri tisztség megszüntetése*. In: SZÖLLŐSI László (szerk.) *Pro Scientia Aranyérmesek X. Konferenciája* : Budapest, 2010. Budapest, Magyarország : *Pro Scientia Aranyérmesek Társasága*, 2011.

ÁRVA Zsuzsanna: *Nagykommentár Magyarország Alaptörvényéhez*, 2023. Budapest, online

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

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

BALÁZS István, *Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása*. Új Magyar Közigazgatás, 2014/1.

BALÁZS István: *A helyi önkormányzathoz való kollektív alapjog*. in LAMM Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia*. Budapest, HVG-ORAC, 2018.

BALÁZS István: *A közigazgatás rezilienciája, avagy a magyar közigazgatás rezilienciájáról*. Miskolci Jogi Szemle, 2021/1. különszám

BALÁZS István: *Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása*, Új Magyar Közigazgatás, 2014/1.

BALÁZS István: *Decentralizáció francia módra, avagy hol is tart a helyi önkormányzatok reformja Franciaországban?* In: KOVÁCS Éva Margit (szerk.) *Ünnepi kötet a 65 éves Imre Miklós tiszteletére*, Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020.

BALÁZS István, *Az „autonóm struktúrák” szerepe a közigazgatás továbbfejlesztésében*. Állam és Igazgatás, 1989/5.

BALÁZS István: *Európa 2030, a helyi önkormányzatok fejlődésének európai stratégiája és az azt segítő intézményrendszer*. Comitatus: Önkormányzati Szemle, 2022.

BARTA Attila: *A helyi önkormányzatok lokális együttműködési lehetőségei, különös tekintettel a társulási megoldásokra*. https://www.dhkfa.hu/News/2022/Tanulmányok/%C3%96nkorm%C3%A1nyzatok_egy%C3%BCttm%C5%B1k%C3%B6d%C3%A9si_lehet%C5%91s%C3%A9gei_t%C3%A1rsul%C3%A1sok_2022.pdf (2023. 10. 01.).

BOUCKAERT, Geert (dir.) ; KUHLMANN, Sabine (dir.) ; et SCHWAB, Christian (dir.). *L'avenir des administrations locales en Europe : Leçons tirées de la*

recherche et de la pratique dans 31 pays. Nouvelle édition [en ligne]. Paris : Institut de la gestion publique et du développement économique, 2018 (généré le 27 juin 2023).

DE MELLO, Luiz, *Local government finance, the challenges of the 21st century. Second Global Report on Decentralisation and Democracy*, Edward Elgar, Barcelone, 2010.

FÁBIÁN Adrián: „A közigazgatás a hatalommegosztás rendszerében” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-a-hatalommegosztas-rendszerben>, 2021.

FÁBIÁN Adrián: *Polgármester veszélyhelyzetben - gondolatok a Kat.tv. 46. § (4) bekezdésének értelmezéséről = Évtizedek a magyar közigazgatás szolgálatában*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2021.

FEIK Csaba (szerk.): *Magyarország helyi önkormányzatai*, Dialóg Campus, Budapest, 2019.

FEIK Csaba: *A jegyző közszolgálati jogviszonyának megszűnése, megszüntetése*, Új Magyar Közigazgatás 2019/4.

FINTA István, HOFFMAN István, PÁLNÉ KOVÁCS Ilona, PÉTERI Gábor: *A magyar önkormányzati rendszer megújulásának irányai*, PÓLUSOK, 2021/2.

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

FOGARASI József (szerk.): *A helyi önkormányzatok*, HVG-Orac, Budapest, 2010.

HOFFMAN István, BALÁZS István, *A közigazgatási jog – a változó tartalmú különleges jogrend idején* In: GÁRDOS-OROSZ, Fruzsina; LŐRINCZ, Viktor Olivér (szerk.) *Jogi diagnózisok II. : A Covid 19 világjárvány hatásai a jogrendszerre*. Budapest, L'Harmattan Kiadó (2022)

HORVÁTH M Tamás, *Átváltozás (Az önkormányt kétharmados törvényi szabályozása 2010-2014)*, Új Magyar Közigazgatás, 2014/1, 30-34.

HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.), *Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város?* Dialóg Campus, Budapest – Pécs, 2014.

HOFFMAN István: *Modellváltás előtt a magyar települési önkormányzatok igazgatási szervezetrendszerének vezetésében – nemzetközi kitekintéssel.* Közjogi Szemle 2011/4. 12-21.

Hubert HEINELT - Nikolaos-K. HLEPAS: *Typologies of Local Government Systems.* In Henry BÄCK - Hubert HEINELT- Annick MAGNIER: *The European Mayor,* Springer, 2006. 21-42.

JÓZSA Zoltán: „Közigazgatási menedzsment” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-menedzsment>

KALTENBACH Jenő: *Az önkormányzati felügyelet.* Universum, Szeged, 1991.

KILÉNYI Géza (szerk.): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve,* Complex, Budapest, 2008.

KOVÁCS Róbert: *Önkormányzatok jogállása,* Dialóg Campus, Budapest, 2018

KÜHLMANN, Sabine - FEDELE, Paolo, *New Public Management in continental Europe, local government modernization in Germany, France and Italy in a comparative perspective,* 2010.

La reforme des collectivités territoriales. Revue Française d'Administration Publique 2012 N° 141 Numeo publié sous la responsabilité de Gerard Marcou.

LAPSÁNSZKY András, PATYI András, TAKÁCS Albert: *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga,* Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2017.

LOPIŽIĆ, Iva – BARTA Attila: *Same aims, different pathways - deconcentrated state administration in Croatia and Hungary.* JURIDICAL TRIBUNE 2022/2. 246-262.

LŐRINCZ Lajos, *A közigazgatás alapintézményei,* Hvg-Orac, Budapest 2010.

LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Hvg-Orac, Budapest, 2007.

MAGYARY Zoltán, *Magyar közigazgatás*. Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.

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.

NAGY Marianna, HOFFMANN István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*, Hvg-Orac, Budapest, 2023.

NAGY, Marianna, *A helyi- területi önkormányzatok és az Alaptörvény*, *Közjogi Szemle* 10 : 4 pp. 16-27. , 12 p. (2017)

NAGY, Marianna, *A fakultatív feladat: lehetőség vagy kényszer a helyi területi önkormányzatok számára?: Egy kutatási hipotézis elé* In: HOFFMANN, István (szerk.) *Fakultatív (települési) önkormányzati feladatok helye a 21. századi közigazgatási rendszerekben*, Budapest, Magyarország : Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet (2019) 62 p. pp. 5-9. , 5 p.

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona, *A megyei érdek, Gondolatok Gergely A. András, A pártállam varázstalanítása c. könyvéről*, *Magyar Közigazgatás*, 1992/42

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: „*Helyi önkormányzatok*” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/helyi-onkormanyzatok> (2017)

PÁLNÉ KOVÁCS, Ilona: *Az önkormányzati válságkezelés és/vagy reziliencia: Szakirodalmi szemle*. *Tér és Társadalom*, 37(1), 2023.

PATYI András: *Local Government*. In CSINK Lóránt - SCHANDA Balázs - VARGA ZS. András (szerk.): *The Basic Law of Hungary. A First Commentary*. Claurus Press Ltd. Dublin - National Institute of Public Administration, Budapest, 2012.

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

SIKET Judit: A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Közjogi Szemle*, 2015/1.

SOMLYÓDYNÉ Pfeil Edit, *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás című munkája*. Dialóg Campus, Pécs, 2003.

SZABÓ Lajos, *A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének tapasztalatai*. In: SZIGETI Ernő (szerk.), *Az önkormányzati közigazgatás az EU-csatlakozás tükrében*, MKI, Budapest, 2004.

SZABÓ Lajos: *A helyi önkormányzati rendszer útirányai*. Új Magyar Közigazgatás, 2018/4.

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

Vitaanyag a helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének irányairól. Közigazgatási Szemle, 2007/1.

WOLLMANN, Helmut - MARCOU, Gérard, *Service provision in France, Italy, Germany and Great Britain. Between State, local government and market*, Londres, Edward Elgar, 2010.

WOLLMANN, Helmut, *Comparing local government reforms in England, Sweden, France and Germany, between continuity and change, divergence and convergence*, Wüstenrott-Stiftung, 2008.

INTERNETES OLDALAK

<https://www.coe.int/en/web/portal/home> (2023. augusztus 4.)

<https://www.coe.int/en/web/about-us/structure> (2023. augusztus 7.)

<https://www.coe.int/en/web/congress/european-charter-of-local-self-government> (2023. július 31.)

https://www.ksh.hu/stadat_files/fo/fo/fo10007.html

https://www.ksh.hu/stadat_files/fo/fo/fo10010.html (2023. 09. 10.).

<https://kormany.hu/miniszterelnokseg/orszagos-statisztikai-adatfelveteli-program>

JOGSZABÁLYOK

1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról

2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról

2011. évi CXCVI. törvény nemzeti vagyonról

2013. évi LXXXVIII. törvény a körözési nyilvántartási rendszerről és a személyek, dolgok felkutatásáról és azonosításáról.

2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról

2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról

2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről

2010. évi L. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról

2009. évi CXXV. törvény a magyar jelnyelvről és a magyar jelnyelv használatáról

2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról

2013. évi CCXXXVIII. törvény a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról

87/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet a közszolgálati személyügyi nyilvántartásra és statisztikai adatgyűjtésre, a közszolgálati alkalmazottak és a munka-

vállalók személyi irataira vonatkozó szabályokról, valamint a kormányzati igazgatási szervek álláshelyeinek nyilvántartásáról

389/2017. (XII. 13.) Korm. rendelet a nemzetközi közigazgatási szakértői tevékenységről

2021. évi IX. törvény a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokról

2013. évi CXXVIII. törvény Budapest főváros közigazgatási területével összefüggő egyes törvények módosításáról

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

2022. évi XXII. törvény a területi közigazgatás működésével kapcsolatos egyes kérdésekről, valamint egyes törvényeknek az Alaptörvény tizenegyedik módosításával összefüggő módosításáról

2023. évi XCV. törvény az igazságosabb és arányosabb önkormányzati választások érdekében egyes választási tárgyú törvények módosításáról.

A helyi Önkormányzatok Európai Chartája (Az 1985. október 15-én Strasbourgban kelt egyezmény, melyet az 1997. évi XV. törvény hirdetett ki).

1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről

2023. évi CII. törvény a területfejlesztésről

82/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről,

1128/2012. (IV. 26.) Korm. határozatot az Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Tanácsáról.

338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet - a Nemzeti Jogszabálytárról

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI ÉS BÍRÓSÁGI GYAKORLAT

55/1994. (XI. 10.) AB határozat.
15/1998. (V. 8.) AB határozat.
18/1993. (III. 19.) AB határozat
26/2014. (VII. 23.) AB határozat.
26/1996. (VII. 3.) AB határozat.
27/1996. (VII. 3.) AB határozat.
61/1991. (XI. 19.) AB határozat.
24/2000. (VII. 6.) AB határozat
41/1992. (VII. 16.) AB határozat.
43/1992. (VII. 16.) AB határozat.
18/1993. (III. 19.) AB határozat.
34/1993. (V. 28.) AB határozat
3311/2019. (XI. 21.) AB határozat
57/2000. (XII. 19.) AB határozat
39/2001 (X. 19. AB határozat
17/1997. (II. 28.) AB határozat.
69/1995. (XII. 12.) AB határozat.
56/1991. (XI. 8.) AB határozat.
37/1994. (VI. 24.) AB határozat
4/1993 (II. 12.) AB határozat.
56/1991. (XI. 8.) AB határozat.

KGD2019. 8. döntés

BH 1996.581.

BH2022. 193.

BH2010.311.

BH2021.124.

BH 2000.209.

Kúria Kf.40316/2021/4.

Kpkf. 40281/2020/2.

Kúria Mfv.10124/2016/4.

EBD2016.M.7.

Kúria, Mfv.II.10.018/2016/3.

Kúria Pfv.20067/2022/4.

Kúria Bfv.896/2018/7.

Kúria Kfv.35430/2017/6.

Kúria Kfv.37414/2016/6.

Kúria Pfv.20357/2018/4.

Kúria Kfv.37746/2016/8.

Kúria Gfv.30106/2018/7.