
KOMMENTÁR

a Magyarország helyi önkormányzatairól
szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényhez

Belányi Márta, Hegyesi Nikolett, Heltai Zoltán,
Horváth Tamás, Tatárvári Bianka Szilvia, Vértesy László



A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény kommentárja

Szerzők: © dr. Belányi Márta, © dr. Hegyesi Nikolett,
© dr. Heltai Zoltán, © dr. Horváth Tamás,
© dr. Tatárvári Bianka Szilvia, © Dr. Vértesy László

Vértesy László

III. Fejezet

A helyi önkormányzatok, szerveik és működésük

Minden jog fenntartva, beleértve a sokszorosítás, a nyilvános előadás, a rádió és televízióadás, valamint a fordítás jogát, az egyes fejezeteket illetően is.

All rights reserved, including reproduction, public performance, radio and television broadcasting, and translation rights, also for each chapter.

Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2021

III. FEJEZET

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK, SZERVEIK ÉS MŰKÖDÉSÜK

A (helyi) önkormányzatiság és az önkormányzáshoz való jog egyik jelentős összetevője a *szervezeti autonómia*. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében szereplő szabály, hogy a helyi önkormányzat – a helyi közügyek intézése körében, a törvény keretei között – meghatározza szervezeti és működési rendjét, valamint önállóan igazgat. Ez a szervezeti önállóság egyrészt magában foglalja a saját szervezetalkításhoz való jogot, másodrészt – ebből következően – a központi hatalomtól független saját intézményekkel rendelkezik és meghatározott kérdésekben ezen intézmények útján, önállóan szabályoz, illetve dönt, harmadrészt pedig az önkormányzatok szabadon társulhatnak más önkormányzatokkal, illetve önkormányzati érdekképviselői szövetséget hozhatnak létre, azokban részt vehetnek. Az Alaptörvény és az Möt. keretei között mindegyik helyi önkormányzat maga alakítja ki saját belső szervezeti és működési rendjét, szabadon társulhat, együttműködhet külföldi más önkormányzatokkal (testvérvárosok, twinning), érdekképviselői szövetségeket hozhat létre, illetve tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek. A társult képviselő-testület [Möt. 56. §] és a közös önkormányzati hivatal [Möt. 84-86. §] is társulás, egyébként a társulási szabályokat az Möt. IV. fejezete tartalmazza.

Az *Alaptörvény* F) cikke szerint Magyarország területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik. Magyarország fővárosa Budapest, a fővárosban és a városokban kerületek alakíthatók. A feltételes mód használata jelzi, hogy az Alaptörvény – a korábbi Alkotmánnyal ellentétben – nem írja elő kötelezően, hogy a fővárosban kerületeknek kell működnie, lehetőséget biztosítva a jelenlegi kétszintű fővárosi önkormányzati rendszer esetleges jövőbeni átalakítására. Érdekes, hogy a szöveg később sem nevesíti a települési és megyei önkormányzatokat, tehát a helyi önkormányzatok fejezetet az F) cikkel együtt kell értelmezni. Az Alaptörvénynek A helyi önkormányzatok című fejezete számos általános rendel-

kezést tartalmaz. A 31. cikk (1) bekezdés – elsősorban funkcionális és feladatközpontú – értelmezésében Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. Az Alaptörvény az önkormányzáshoz való jogot nem a választópolgárok közösségét megillető kollektív alapjogként szabályozza, hanem a 33. cikk (1) bekezdése már eleve a közvetett, képviseleti demokráciából indul ki, és ennek megfelelően inkább a szervezeti megközelítést választja: a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit – a közvetett demokráciából következően, a helyi lakosság által megválasztott - képviselő-testület gyakorolja.

Az önkormányzatok szervezeti felépítése csak közvetetten szerepel az Alaptörvényben, a legfontosabb önkormányzati szervekre (képviselő-testület, polgármester, bizottság, képviselő-testület hivatalának vezetője, megyei képviselő-testület és elnöke –helyesebben megyei közgyűlés) csak keretszabályozás vonatkozik és rövid utalás történik, a többit (például alpolgármester, jegyző, aljegyző, önkormányzati hivatal, társulás, tanácsnok, részönkormányzat) az önkormányzati törvény nevesíti. Azt a kérdést, hogy a helyi önkormányzáshoz való jognak kik az alanyai és annak mi a pontos tartalma az Mötv. bontja ki: az önkormányzáshoz való jog a település, illetve és a megye választópolgárainak közösségét illeti meg a helyi közügyekben, demokratikus módon történő helyi a helyi közakarat megvalósítására vonatkozó jogok, illetve kötelezettségek gyakorlása és érvényesítése [Mötv. 2. § (1)]. Az önkormányzati autonómia bizonyos fokú korlátozásaként értékelhető, hogy az Alaptörvény lehetővé teszi, hogy törvény egyes feladatok társulásban történő ellátását rendelje el. A társulást az érintett képviselő-testületek megállapodása hozza létre, amelyet a polgármester ír alá.

Egyes jogintézmények (szervezeti és működési szabályzat, önkormányzati kapcsolatok, érdekképviselő, önkormányzati képviselők, tisztségviselők javadalmazása, összeférhetetlensége) esetében röviden érdemes utalni az 1997. évi XV. törvénnyel kihirdetett, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény egyes rendelkezéseire.

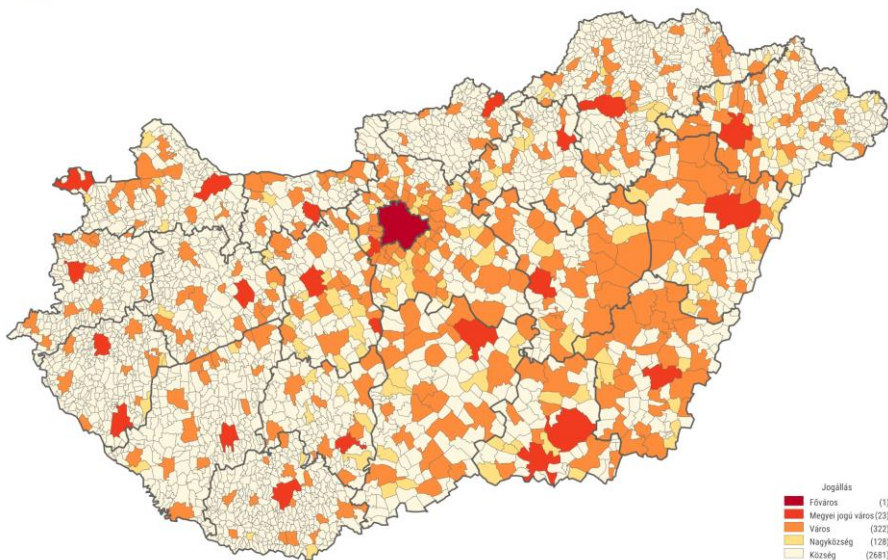
Az Mötv. 125. § (1) bekezdése értelmében az Országgyűlés törvényben szabályozza – többek között – a helyi önkormányzatok jogállását, kötelező szervtípusait, működésének garanciáit, anyagi eszközeit és gazdálkodásának alapvető szabályait. Ennek megfelelően az Mötv. III. fejezete hatá-

rozza meg a helyi önkormányzatok típusait és altípusait, továbbá azok általános, kötelező szervezeti felépítésére, szerveire, működésére, tisztségviselőire, továbbá feladat- és hatásköreire vonatkozó szabályokat. A törvény indokolása szerint a III. fejezet az egyes településtípusokra vonatkozóan a feladat-telepítés meghatározó elveit állapítja meg, az önkormányzati feladatellátás részletekbe menő kidolgozását az ágazati törvények hatáskörébe utalja. A helyi önkormányzatok szervezetét is érintő társulási és területszervezési szabályokat az Mötv. IV. és V. fejezete tartalmazza.

Az Mötv. helyi önkormányzati rendszere – az Alaptörvényhez képest – *differentiáltabb rendszert* alakít ki, így a 3. § (2) bekezdés szerint települési önkormányzat a község, a nagyközség, a város, a járásszékhely város, és a megyei jogú város. Budapest sajátos kétszintű fővárosi önkormányzati rendszerében a fővárosi kerületek települési szintűek, minden fővárosi kerületben települési önkormányzat működik. A fővárosi önkormányzat olyan “vegyes” sajátos helyi önkormányzat, amely egyszerre települési és területi önkormányzat [Mötv. 3. § (3)], így a települési és a területi önkormányzat feladat- és hatásköreit is elláthatja. Ezek mellett működnek a megyei önkormányzatok.



MAGYARORSZÁG TELEPÜLÉSEI JOGÁLLÁS SZERINT, 2019. JANUÁR 1.



Röviden érdemes kitérni az *Európai Unió osztályozási rendszerére*. A Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS, Statisztikai Célú Területi Egységek Nomenklatúrája) az egész Európai Uniót lefedő rendszer, amelyet az Eurostat fejlesztett ki, és amelyet hivatalosan az Európai Parlament és a Tanács 1059/2003/EK Rendelete (2003. május 26.) a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról rögzít. A Local Administrative Units (LAU, helyi közigazgatási egységek) az Európai Unió földrajzi alapú statisztikai kódolási rendszerének, a NUTS-nak szoros kiegészítője. A név 2003-ban, a NUTS-rendszer átdolgozása során keletkezett. Az uniós jogszabályok 70%-a közvetlen hatással van regionális és helyi szintre, így az európai polgárokat be kell vonni az EU integrációs folyamatába, továbbá a polgárokhoz legközelebb lévő választott kormányzatnak szószólókként kell fellépnie az európai jogszabályok kidolgozása során. A Régiók Bizottsága (CoR, Committee of the Regions) az Unió regionális és helyi hatóságainak képviselőit tömörítő tanácsadó testülete, amely 1994-ben alakult és jelenleg 353 tagból áll, akik elnökök, polgármesterek vagy régiók, városok választott képviselői, és az EU 28 tagállamát képviselik. Mielőtt egyes helyi és regionális irányítást érintő kérdésekben (pl. regionális politika, környezetvédelem, oktatás és közlekedés) uniós döntéseket fogadnak el, ki kell kérni a Régiók Bizottságának véleményét. Hat állandó szakmai szakbizottsága:

- Uniós polgárság, kormányzás, intézményi és külügyek (CIVEX): a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség, bevándorlás-, menekültügyi és vízumpolitika, az EU Alapjogi Chartája, aktív polgári szerepvállalás, decentralizáció, alkotmányos ügyek, kormányzás, minőségi jogalkotás, szubszidiaritás és arányosság, külügyek, ezen belül adminisztratív külső együttműködés és kapacitásépítés, nemzetközi egyezmények és tárgyalások, terrorizmus és határellenőrzés, szomszédságpolitika (ezen belül a keleti partnerség és az euromediterrán együttműködés), decentralizált fejlesztési együttműködés, valamint uniós bővítési kérdések;
- Területi kohéziós politika és uniós költségvetés (COTER): gazdasági, társadalmi és területi kohézió, strukturális alapok és területfejlesztés, várospolitika és lakásügy, közlekedés és transzeurópai közlekedési hálózatok, makrorégiók, területi együttműködés, valamint regionális statisztikák és mutatók, az EU éves költségvetése, többéves pénzügyi keret, helyi és regionális pénzgazdálkodás;
- Gazdaságpolitika (ECON): fenntartható fejlődési célok megvalósításának irányítása, adópolitika, belső piac és digitális egységes

piac, gazdaság- és monetáris politika, gazdasági kormányzás és európai szemeszter, helyi/regionális pénzügyek és beruházások, iparpolitika és Ipar 4.0, kkv-politika és vállalkozói készség, közberuházások, közbeszerzés, közszolgáltatások, nemzetközi kereskedelem és vámok (beleértve a WTO-val kapcsolatos kérdéseket is), versenypolitika és állami támogatási politika

- Környezetvédelem, éghajlatváltozás és energiaügy (ENVE): környezetvédelem, éghajlatváltozás, energiaügy, az Európai Unió ürpolitikái;
- Természeti erőforrások” (NAT): közös agrárpolitika (KAP) és vidékfejlesztés, erdészet és élelmiszer-termelés, közegészségügy, fogyasztóvédelem, közös halászati politika, tengerügyi politika, polgári védelem, idegenforgalom
- Szociálpolitika, oktatás, foglalkoztatás, kutatás és kultúra” (SEDEC): foglalkoztatáspolitikai, szociálpolitika és szociális védelem, mobilitás, esélyegyenlőség, oktatás és képzés, K+I, a digitális menetrend, az EU információs társadalma, transzeurópai ikt-hálózatok, az audiovizuális ipar és a médiatechnológiák, ifjúság és sport, többnyelvűség, a kisebbségi nyelvhasználat támogatása, kultúra és kulturális sokszínűség.

Az Alaptörvényi és az Möt. rendelkezéseiből következik, hogy a magyar közigazgatás *regionális megközelítése*, szervezése háttérbe szorul, továbbra is tervezési-statisztikai egység marad. Az 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről (a továbbiakban: Tftv.) 7. §-a szerint a Kormány döntéseiben biztosítja a regionális politika érvényesülését, ennek keretében meghatározza a régiók területi lehatárolását, továbbá jelöli az Európai Unió Régiók Bizottságába Magyarország képviselőit. A régió egyébként a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról szóló 2003. május 26-i 1059/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletben meghatározott NUTS-2. szintű területi egység. Azonban nincs jogi, alkotmányos akadálya annak, hogy a járásokhoz hasonlóan, törvénnyel, az államigazgatás egységeiként a jogalkotó kialakítsa, feladat- és hatáskörrel ruházza fel azokat. 2006-ban egyébként történt kísérlet a megyerendszer régiókkal való felváltására, de a kormány által kidolgozott törvényjavaslatot az Országgyűlés nem támogatta. A következő táblázat a 2019. január 1-jei állapotot mutatja be.

1. számú táblázat – A NUTS-LAU rendszer Magyarország

NUTS-LAU	Magyarország
NUTS 1	3 országrész
NUTS 2	7 tervezési-statisztikai régió
NUTS 3	19 megye és Budapest
LAU 1	175 járás (és 23 kerületi hivatal)
LAU 2	3155 település: 346 város (ebből 1 főváros, 23 megyei jogú város), 2809 község (ebből 128 nagyközség)

Forrás: saját szerkesztés

A jogalkotó kiemelt célként fogalmazta meg az egyes önkormányzati típusokhoz kapcsolódóan – a korábbi Ötv-hez képest – a kötelező *feladatok* pontosabb, egyértelműbb, differenciáltabb meghatározását. A II. fejezet szabályaival összhangban az önkormányzati rendszert alkalmassá kellett tenni a megújult struktúrák befogadására, működtetésére.

2. számú táblázat – A helyi önkormányzatok típusai

Típus	Feladat	Mötv.	Számuk
Község, Nagyközség	a helyi lakosság alapvető létfeltételei és az ehhez szükséges közszolgáltatások közvetlen igénybevételének lehetőségei	13. § (1) 20. § (1) 20. § (2)	2681 128
Város, Járárszékhely	olyan közszolgáltatások, amelyeket saját területén és vonzáskörzetében, vagy a járás egész területén gazdaságosan, hatékonyan és a szakmai szabályok előírásainak megfelelően képes biztosítani	13. § (1) 21. § (1)	322
Magyei jogú város	olyan közszolgáltatások is, amelyek saját területén túl a megye egészére vagy nagy részére kiterjednek	13. § (1) 21. § (2)	23
Főváros	a települési és a területi önkormányzat feladat- és hatásköreit is elláthatja	13. § (1) 23. § (4)	1
Fővárosi kerület	települési feladatok	13. § (1) 23. § (5)	23
Magye	területfejlesztés, vidékfejlesztés, területrendezés, és koordináció	27. § (1)	19
Összesen:			3196

Forrás: saját szerkesztés

A határozott, ugyanakkor megfontolt megújítás lehetővé tette az olyan társadalmi szintű feladatok kezelését, amelyek például az uniós tagságból, a

kibontakozó globalizáció hatásainak, a gazdasági-társadalmi folyamatoknak a változásaiból következnek. Az Möt.v.11. § (1) szerint a községnek, a városnak, a járásszékhely városnak, a megyei jogú városnak, a fővárosnak és kerületeinek, valamint a megyei önkormányzatnak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek.

3. számú táblázat – A helyi önkormányzatok szervezete

Települési önkormányzat		Megyei önkormányzat	
település	megyei jogú város	főváros	megye
polgármester	polgármester	főpolgármester	közgyűlés elnöke
képviselő-testület	közgyűlés	közgyűlés	közgyűlés
bizottságok	bizottságok	bizottságok	bizottságok
polgármesteri hivatal	polgármesteri hivatal	főpolgármesteri hivatal	megyei önkormányzat hivatala
jegyző	jegyző (címzetes főjegyző)	főjegyző	jegyző (címzetes főjegyző)

Forrás: saját szerkesztés

A táblázathoz tartozó fontos megjegyzés, hogy az Möt.v. 3. § (3) bekezdése szerint a fővárosi önkormányzat egyszerre települési és területi önkormányzat.

Értelmező rendelkezés

[19. §]

Az Mötv. 19. §-a a III. fejezethez szorosan kapcsolódó, annak megfelelő alkalmazásához szükséges, a tisztségviselőket érintő, leginkább a *munkáltatói kifejezéseket* egyszerűsítő, egyértelműsítő értelmező rendelkezéseket tartalmazza. A törvényben egyébként a fogalmi meghatározások nem egy helyen találhatóak, az egyes fejezetek elején, illetve az adott részszabályok között helyezkednek el. A 19. § az Ötv. 103. § (1) a) és b) pontját vette át, korlátozva az a) pont alóli kivételt a megyei közgyűlés elnökére, ugyanis korábban az alpolgármester, főpolgármester-helyettes, megyei közgyűlés alelnöke is szerepelt az a) pontban.

Az *a) pont* kiterjesztő értelmezését adja a munkáltatói intézkedéseknek, amely alapján az egyes önkormányzati szervek (képviselő-testület, közgyűlés, valamint a polgármester) hatáskörébe tartozó jogviszony létesítés joga (választás, kinevezés, vezetői megbízás) magában foglalja a megszüntetés (felmentés, a megbízás visszavonás) jogát is. Ez alól egy kivétel a megyei közgyűlés elnökének a megyei közgyűlés általi, az Alaptörvény 33. cikk (2) bekezdése alapján titkos szavazással a törvényben meghatározott öt éves időtartamra történő választása, mivel tisztsége – az Mötv. 79. § (1) bekezdésének értelmező szabálya alapján – a polgármesteréhez hasonlóan [Mötv. 69. § (1)] a következő esetekben szűnik meg: új megyei közgyűlés elnökének megválasztása, választójog elvesztése, összeférhetlenség, méltatlanság, sorozatosan törvénytörő tevékenysége, mulasztása miatti jogi felelősség jogerős bírósági ítéletben történő megállapítása, lemondás, halál, feloszlást követő új megyei közgyűlés elnökének megválasztása, az országgyűlési feloszlást kimondó határozat. Tehát közvetlenül a megyei közgyűlés nem mozgíthatja el, nem hívhatja vissza a megyei közgyűlés elnökét, azonban a főpolgármester-helyettes(ek)et és az alpolgármester(ek)et igen.

Az Mötv. 42. § 2. pont szerint a képviselő-testület hatásköréből *nem ruházható át* a törvény által hatáskörébe utalt választás, kinevezés, vezetői megbízás. A szöveg alapján más törvény is meghatározhat egyéb választási, kinevezési, vezetői megbízási jogokat.

A *felmentés és a megbízás visszavonásának* jogát nem helyes szűken értelmezni, hiszen a jogalkotó – a célszerűnti értelmezést alapul véve – a megszüntetést kívánta szabályozni. Ezért vitatható az a bírói gyakorlat, amely jogszerűnek minősítette azt az esetet, amikor a polgármester és a képviselő-testület által kinevezett közalkalmazott közös megegyezéssel szüntette meg a jogviszonyt a képviselő-testület döntése nélkül (LB Mfv. I. 10. 10.359/2010/7.).

Az Mötv. meghatározza, hogy mely tisztségeket *választja* a képviselőtestület, közgyűlés. Választással lép tisztségébe, megbízásába a megyei közgyűlés elnöke [Mötv. 27. § (2)], a képviselő-testület bizottságának elnöke és tagjai [Mötv. 58. § (1)], valamint a főpolgármester-helyettes és az alpolgármester [Mötv. 74. § (1)], és a bírósági ülnökök [Mötv. 42. § 10.].

Egyes más tisztségek *kinevezéssel, vezetői megbízással* keletkeznek. A főpolgármester nevezi ki a fővárosi főjegyzőt és az aljegyzőket [Mötv. 22. § (5) és 82. § (4)], a polgármester pedig a jegyzőt és az aljegyzőket [Mötv. 82. § (1)]. A közös önkormányzati hivatalt vezető jegyző kinevezéséhez, felmentéséhez az érintett települések polgármestereinek lakosságsszám arányos, többségi döntése szükséges [Mötv. 83. § b)]. Többségi a döntés akkor, ha – a közös önkormányzati hivatalt létrehozó települések összlakosságát 100%-nak tekintve – polgármesterek által leadott azonos nemű szavazatok alapján az adott településekre vonatkoztatott százalékarány összesítve meghaladja az 50%-ot. Az Mötv. 41. § (7) bekezdése alapján – amennyiben törvény kivételt nem tesz – a helyi önkormányzat képviselőtestülete nevezi ki az önkormányzati intézmény vezetőjét, akik az 1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról (a továbbiakban Kjt.) hatálya alá tartoznak. A törvény hatálya ugyanis kiterjed az állami és a helyi önkormányzati költségvetési szerveknél, valamint a helyi önkormányzat által (a továbbiakban: munkáltató) a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására foglalkoztatottak közalkalmazotti jogviszonyára. (Nem terjed ki a közfoglalkoztatás keretében foglalkoztatottra, valamint az egyszerűsített foglalkoztatásról szóló külön törvény alapján foglalkoztatott munkavállalóra.) Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy annak ellenére, hogy az Mötv. kinevezésről szól, azon a kinevezés mellett a vezetői megbízást is érteni kell ugyanis a Kjt. 23. § (1) bekezdése szerint a magasabb vezetői, illetve vezetői feladat ellátása magasabb vezető, illetve vezető beosztásra történő megbízással (a továbbiakban: megbízott vezető) történik. A munkáltató vezetője és helyettese, valamint a munkáltató működése szempontjából meghatározó jelentőségű feladatot ellátó vezető ma-

gasabb vezetőnek minősül. A magasabb vezetői, valamint vezetői megbízások körét, továbbá a megbízás feltételeit a végrehajtási rendelet határozza meg. A magasabb vezetői, valamint a vezetői megbízás jogszabályban megjelölt, legfeljebb 5 évig terjedő határozott időre szól. Az Möt. egyébként nem használja a vezetői megbízás kifejezést.

BH 1992/348. *Önkormányzati képviselő-testület kinevezési hatáskörét nem ruházhatja át; e kérdésben való döntéshez minősített többségre van szükség, ennek hiányában nincs határozat [1990. évi LXV. tv. 9. § (4) bek., 10. § b) pont, 15. § (1) bek.].*

BH 1996/126. I. *A helyi önkormányzat által létesített és működtetett költségvetési intézmények vezetői és dolgozói tekintetében munkáltató az az intézmény, amelynek keretei között a feladataikat végzik [1990. évi LXV. tv. 8. § (1) bek., 1991. évi XX. tv. 129. § (1) bek., 6/1992. (III. 21.) NM rend.].*

BH 1996/126. II. *Az önkormányzatnak, illetve a képviselő-testületnek át nem ruházható kinevezési joga a költségvetési intézmények vezetői tekintetében van. Az intézmények beosztott dolgozói felett a munkáltatói jogkört a kinevezett intézményvezetők gyakorolják [1990. évi LXV. tv. 10. § b) pont].*

BH 1997/214. II. *A helyi önkormányzat által létesített és működtetett költségvetési intézmények közalkalmazottai tekintetében munkáltató az az intézmény, amelynél a közalkalmazott a munkáját ellátja, annak ellenére, hogy őt a helyi önkormányzat nevezte ki [1990. évi LXV. tv. 8. § (1) bek., 1991. évi XX. tv. 129. § (1) bek., 6/1992. (III. 31.) NM r.].*

BH 1997/464. I. *A helyi önkormányzatokról szóló törvény nem zárja ki a polgármesternek azt a jogosultságát, hogy az önkormányzati intézményvezetők tekintetében meghatározott munkáltatói jogkörök gyakorlását a jegyző hatáskörébe utalja [1990. évi LXV. tv. 35. § (2) bek. a) és e) pont, 1992. évi XXIII. tv. 6. § (1) bek.].*

EBH 2010/2164. *Az 1992. évi XXXIII. törvény 1. § (1) bekezdése értelmében a 1992. évi XXXIII. törvény hatálya - ha törvény eltérően nem rendelkezik - az állami és a helyi önkormányzati költségvetési szerveknél, valamint a helyi önkormányzat által a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására foglalkoztatottak közalkalmazotti jogviszonyára terjed ki. Az önkormányzat polgármesteri hivatalához integrált konyhai feladat nem minősül a helyi önkormányzat feladatkörébe tartozó közszolgáltatásnak, nem közszolgáltatás ugyanis valamennyi önkormányzati feladat [1992. évi*

XXXIII. törvény 25/A. §; 1990. évi LXV. törvény 8. § (1) bekezdés; a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 94. § (2) és 41. § (1) és (3) bekezdés].

BH 2013/104. *A közoktatási törvényben szereplő magasabb vezetői megbízással, a megbízás visszavonásával kapcsolatos önkormányzati képviselő-testületi döntést megelőző véleményezési eljárás elmaradása miatt a kormányhivatal akkor is bírósághoz fordulhat, ha az érintett munkügyi pert kezdeményezett. A véleményezés lefolytatása az önkormányzati döntés érvényességének feltétele [1993. évi LXXIX. törvény 84. § (8), (10), (12), (14) bekezdés, 102. § (3) bekezdés, 1990. évi LXV. törvény 98. § (3), (4), (5) bekezdés, 99. § (2) bekezdés].*

Ugyancsak érdemes megemlíteni, hogy a *teljes vagy részleges önkormányzati tulajdonban álló jogi személyek, gazdasági társaságok* vezető tisztségviselőinek megválasztása nem közjogi természetű, a 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (a továbbiakban Ptk.) 3:21. § (3) bekezdése alapján a jogi személy első vezető tisztségviselőit a jogi személy létesítő okiratában kell kijelölni, azt követően pedig a vezető tisztségviselőket a jogi személy tagjai, legfőbb szerve (taggyűlés, közgyűlés) tagság nélküli jogi személyek esetén a jogi személy alapítója, alapítói választják meg, nevezik ki vagy hívják vissza. A vezető tisztségviselői megbízás a tisztségnek a kijelölt, megválasztott vagy kinevezett személy által történő elfogadásával jön létre.

BDT 2009/2073. *Az egyszemélyes közhasznú társaságnál a taggyűlés hatáskörébe tartozó kérdésben az egyedüli tag dönt. Amennyiben az egyedüli tag egy települési önkormányzat, a Gt. alapján felülvizsgálható társasági határozatot az alapító képviselőjeként a polgármester hozza meg a képviselő-testület felhatalmazása alapján.*

A törvény több helyen is használja – megkülönböztetve a munkáltatói jogtól – az *egyéb munkáltatói jog* kifejezést is [Mötv. 67. §, 81. § (3) bekezdés, 83. §], amelynek tartalmát a *b) pont* negatív megközelítéssel, maradék alapon határozza meg, ugyanis ebbe nem tartozik bele a munkaviszony létesítése és megszüntetése (a kinevezés, vezetői megbízás, felmentés, vezetői megbízás visszavonása), továbbá az összeférhetetlenség megállapítása, illetve a fegyelmi jogkör gyakorlása (fegyelmi eljárás megindítása, a fegyelmi büntetés kiszabása). Ennek alapján a munkáltatói jogkör gyakorlója számára az egyéb munkáltatói jog a mindennapi, operatív döntéseket, feladatokat jelenti, például konkrét utasítás adás, jutalmazás, szabadság

engedélyezés, munkáltatói kölcsön engedélyezése, fizetési előleg felvételének engedélyezése, tanulmányi szerződéskötés, tanulmányút engedélyezése, munkáltatói igazolások kiadása. A mindennapi tevékenységek gyors döntéseket kívánnak meg, azonban a testületi működési forma nem folyamatos, nem napi jellegű, illetve a döntéshozatal is elhúzódhat, nehezebb. Továbbá a politikai szereplők nem feltétlenül jártasak szakmailag a vonatkozó jogszabályokban (Kjt., Kttv.), az Mötv. sem követel meg tőlük ez irányú végzettséget, így logikus, hogy a jogalkotó csak a munkaviszonyt érintő legfontosabb döntési, munkáltatói jogköröket (munkaviszony létesítése, megszüntetése, illetve fegyelmi kérdések) telepíti hozzájuk. Az egyéb munkáltatói jogkörbe a kinevezés, vezetői megbízás, különösen az illetmény módosítása is beletartozik.¹ Itt érdemes utalni, hogy bár az Mötv. nem használja, de a 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről (a továbbiakban Kttv.) 6. § 1. pontja értelmében alapvető munkáltatói jog: a kinevezés, jogviszony megszüntetés, áthelyezés, fegyelmi és kártérítési eljárás, valamint sérelemdíj megfizetésére irányuló eljárás megindítása, fegyelmi büntetés, kártérítés, sérelemdíj, összeférhetlenség megállapítása, kinevezés tartalmának módosítása.

Az *Mötv. szabályai* szerint a polgármester gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az alpolgármester és az önkormányzati intézményvezetők tekintetében [Mötv. 67. §]. A jegyző gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az aljegyző tekintetében [Mötv. 81. § (3)]. A közös önkormányzati hivatal sajátos jellegére tekintettel a jegyző felett – eltérő megállapodás hiányában – az egyéb munkáltatói jogokat a közös önkormányzati hivatal székhelye szerinti település polgármestere gyakorolja [Mötv. 83. §]. Külön, ágazati törvény is meghatározhat egyéb munkáltatói jogokat.

A *fegyelmi jogkör kivétele* az egyéb munkáltatói jog fogalma alól azt eredményezi, hogy a képviselő-testület(ek) által választott közös önkormányzati hivatalt vezető jegyző és megbízott önkormányzati intézmény vezetője esetében a Kttv. és a Kjt. szabályaihoz képest a fegyelmi tanács is eltérően alakul, mivel fegyelmi tanácsként zárt ülésen a képviselő-testület jár el [Mötv. 46. § (2)].

A munkaviszonyt érintő értelmező rendelkezések magyarázatának zárásaként meg kell jegyezni, hogy értelemszerűen az egyes munkaviszonyokra az adott, *megfelelő jogszabályt* kell alkalmazni:

¹ in Nagy- Hoffman –szerk.: *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. HVG-ORAC, 2012. 94. o.

- 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről,
- 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről,
- 2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról,
- 2010. évi LXXV. törvény az egyszerűsített foglalkoztatásról,
- 1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról.

Kúria Kfv. 37.538/2020/6. *illetmény megfizetése iránti közszolgálati jogvita*

A települési önkormányzatok

Az Mötv. a *települési önkormányzat* fogalmát nem definiálja, az egyes típusokra vonatkozóan a feladat-telepítés meghatározó elveit rögzíti. A törvény felsorolása szerint *települési önkormányzat* a községi önkormányzat, a városi önkormányzat, a járásszékhely városi önkormányzat, a megyei jogú város települési önkormányzat, valamint a fővárosi, valamint a fővárosi kerületi önkormányzatok.

A *települési kategóriák* alapvetően a lakosságszámhoz és a kötelezően ellátandó feladat- és hatáskörök jellegéhez igazodnak, amelyek meghatározásakor a jogalkotónak figyelembe kell be vennie a helyi önkormányzatok eltérő adottságait, különösen a gazdasági teljesítőképességet, a lakosságszámot és a közigazgatási terület nagyságát [Mötv. 11. § (2)]. A nagyobb gazdasági teljesítőképességű, lakosságszámú települési önkormányzat számára előírt kötelező feladat- és hatáskör ellátását – annak egyetértésével – más települési önkormányzat vagy társulása önként akkor vállalhatja, ha azt a lakossági igények indokolják, gazdaságosabban és legalább változatlan szakmai színvonalon, többlet állami támogatás igénybevétele nélkül képes ellátni [Mötv. 12. § (1)]. Az Mötv. 13. § (1) bekezdése példálózó jelleggel sorol fel huszonegy helyi közügyet, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatot, így külön törvény további helyi önkormányzati feladatot is megállapíthat. A települési önkormányzati tényleges feladatellátás részletes szabályai ennek következtében az ágazati törvények hatáskörébe kerültek. (Részletebben lásd az Mötv. 11-13. §-aihoz fűzött magyarázatokat.) A feladat-telepítést meghatározó szabályozás alapelve a differenciált hatáskör telepítés, amely az önkormányzatok teherbíró képességéhez igazodik, amely figyelembe veszi a település gazdasági teljesítőképességét, a lakosságszámát, a közigazgatási terület nagyságát. A feladatok mértéke szerinti eltérést az Alkotmánybíróság számos határozatában alkotmányosnak ítélte.

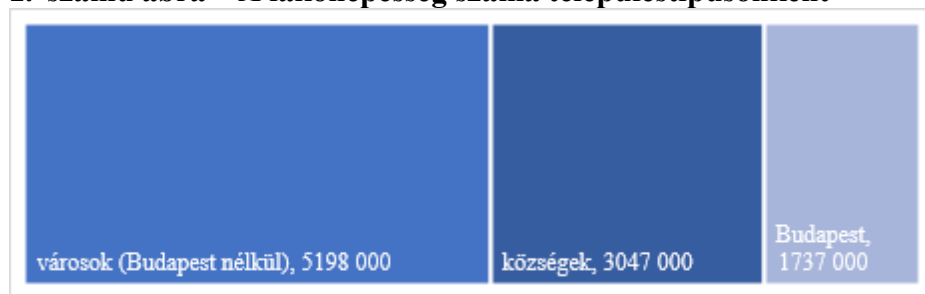
A KSH adatai alapján 2019-ben 3155 *helység* 44található Magyarországon, a *települési önkormányzatok* száma a huszonhárom fővárosi kerületi önkormányzattal több, mivel azok nem önálló helységek, de települési önkormányzatok.

4. számú táblázat – A helységek száma a helység jogállása szerint

	Főváros	Megyei jogú város	Város	Nagy- község	Község	Összesen
Budapest	1	–	–	–	–	1
Pest	–	1	53	24	109	187
Fejér	–	2	15	13	78	108
Komárom-Esztergom	–	1	11	2	62	76
Veszprém	–	1	14	3	199	217
Közép-Dunántúl	–	4	40	18	339	401
Győr-Moson-Sopron	–	2	10	4	167	183
Vas	–	1	12	-	203	216
Zala	–	2	8	3	245	258
Nyugat-Dunántúl	–	5	30	7	615	657
Baranya	–	1	13	3	284	301
Somogy	–	1	15	2	228	246
Tolna	–	1	10	5	93	109
Dél-Dunántúl	–	3	38	10	605	656
Borsod-Abaúj-Zemplén	–	1	28	9	320	358
Heves	–	1	10	5	105	121
Nógrád	–	1	5	–	125	131
Észak-Magyarország	–	3	43	14	550	610
Hajdú-Bihar	–	1	20	10	51	82
Jász-Nagykun-Szolnok	–	1	21	4	52	78
Szabolcs-Szatmár-Bereg	–	1	27	16	185	229
Észak-Alföld	–	3	68	30	288	389
Bács-Kiskun	–	1	21	9	88	119
Békés	–	1	21	8	45	75
Csongrád	–	2	8	8	42	60
Dél-Alföld	–	4	50	25	175	254
Összesen	1	23	322	128	2681	3155

KSH (2019): Magyarország közigazgatási helynévkönyve 2019. január 1.

1. számú ábra – A lakónépesség száma településtípusonként



KSH (2019): Magyarország közigazgatási helynévkönyve 2019. január 1.

[20. §]

A legkisebb lakosságszámú települések a *községek*, ezek tekinthetők a helyi önkormányzati rendszer alapegységének. Számuk 2019-ben a KSH adatai alapján 2809, így a helyi önkormányzatok 90 %-a község, azonban csak a lakosság kevesebb mint egyharmada, mintegy hárommillió fő lakik ilyen típusú településen. A községi önkormányzat köteles ellátni mindazokat a törvényben meghatározott feladatokat, amelyek a helyi lakosság alapvető létfeltételeit, az ehhez szükséges közszolgáltatások közvetlen igénybevételének lehetőségeit biztosítják. Az Mötv. egyébként nem határozza meg, hogy mit kell érteni a helyi lakosság alapvető létfeltételein, így az mindig az adott község igényeihez és lehetőségeihez igazodik, illetve adott önkormányzati feladat meghatározásáról szóló ágazati törvények határoznak meg egyértelműen feladatokat. A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében kötelező ellátandó helyi önkormányzati feladatok példálózó felsorolását az Mötv. 13. § (1) bekezdése tartalmazza, amelyhez kapcsolódik, hogy törvény a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó más helyi önkormányzati feladatot is megállapíthat. A községek nagy számára tekintettel a kötelező feladatok meghatározásánál a jogalkotónak fokozottabban kell figyelnie a helyi szűkös adottságokra, különösen a szerényebb gazdasági teljesítőképességre, az alacsony lakosságszámra, a közigazgatási terület méretére. Az önálló *község alakítás* szabályait, feltételeit, az eljárás menetét az Mötv. 98-99 §-ai rögzítik, a köztársasági elnök – miniszteri ellenjegyzés mellett dönt a feladat- és hatáskörébe tartozó területszerzési kérdésről.

A *nagyközség* nem önálló települési kategória, hanem egy megkülönböztető cím, amelyet azon községi önkormányzatok használhatják, amelyek a törvény hatálybalépésekor nagyközségi címmel rendelkeztek, továbbá, amelyek területén legalább háromezer lakos él. Mivel a törvénytövegben feltételes mód szerepel, alapvetően a képviselő-testület döntésén múlik, hogy a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben – a lakosságszám-feltétel fennállása esetén – miként határozza meg az önkormányzat hivatalos megnevezését [Mötv. 53. § (1)]. A 2826 községből csak 121 használja a nagyközségi címet.

KGD 1998/219. *A nagyközség nem önálló települési kategória, az aljegyző kinevezése csak lehetőség, nem kötelezettség [1990. évi LXV. törvény 36. § (1) bekezdés].*

[21. §]

A városok száma 2019-ben a KSH adatai alapján 346 (ebből: 1 főváros, 23 megyei jogú város). A városi önkormányzat sajátos altípusa a 151 *járásszékhely város*, ahol a járási hivatalok találhatóak és a 23 megyei jogú város. A járásszékhely városok száma pontosan a 23 megyei jogú várossal kevesebb, mint ahány járás található az országban (2021-ben 174), mert ebben az esetben a megyei jogú város a járás központja. Az adat pontosításaként kell megemlíteni, hogy 2014. december 31-ével megszűnt a 152. Polgárdi Járás, és az érintett települések részben az Enyingi Járáshoz (Kisláng, Lepsény, Mátyásdomb, Mezőszentgyörgy), részben pedig a Székesfehérvári Járáshoz (Füle, Jenő, Kőszárhegy, Nádasdladány, Polgárdi) kerültek.

A *feladat-meghatározás* – a községekhez hasonlóan itt is nagyon – keretjellegű, mert a járásszékhely városi, valamint a városi önkormányzat olyan közszolgáltatásokat lát el, amelyeket saját területén és vonzáskörzetében, vagy a járás egész területén gazdaságosan, hatékonyan és a szakmai szabályok előírásainak megfelelően képes biztosítani. Így ezekben az esetekben is a járások és a vonzáskörzetek, a megyei jogú városok igényei és lehetőségei konkretizálják az Mötv. 13. § (1) bekezdésének példálózó felsorolását, illetve adott önkormányzati feladat meghatározásáról szóló ágazati törvények határoznak meg feladatokat.

A területszervezési szabályok alapján a köztársasági elnök dönt az érintett helyi önkormányzatok kezdeményezésére – az ország területének közigaz-

gatási tagozódásával, valamint területszervezéssel kapcsolatosan előkészített – *városi cím* adományozásáról, továbbá a község alakításáról, egyesítéséről, a községegyesítés megszüntetéséről, a város, község elnevezéséről [Mötv. 126. §]. A városi címet a köztársasági elnök annak a községi önkormányzatnak adományozhat, amely térségi szerepet tölt be, és fejlettsége eléri az átlagos városi szintet [Mötv. 104. §]. A köztársasági elnök július 31-ig dönt a várossá nyilvánításról, döntését a Magyar Közlönyben közzéteszi [Mötv. 96. § (5)]. (Részletesebben lásd az Mötv. 96. § és 104. §-ához fűzött magyarázatokat.)

A *megyei jogú város* a tizennyolc megyeszékhely város és az Országgyűlés által megyei jogúvá nyilvánított további öt város: Dunaújváros, Erd, Hódmezővásárhely, Nagykanizsa és Sopron. Budapest ugyan Pest megye székhelye, de az Alaptörvény F) cikkében megfogalmazott különleges státusza (főváros) következtében nem megyei jogú város. A megyei jogú város azokat a közszolgáltatásokat is biztosítja, melyek saját területén túl a megye egészére vagy nagy részére kiterjednek. Az Mötv. szövegéből az következik, hogy további megyei jogú város már nem alakítható ki, hacsak nem a megyei struktúra is változik. A megyei jogú város esetében szervezeti eltérés, hogy a képviselő-testület elnevezése közgyűlés, amelynek üléseit a polgármester hívja össze és vezeti. A polgármesteri hivatal megnevezése megyei jogú városi polgármesteri hivatal esetén: (település neve) Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala [Mötv. 84. § (5)]. A megyei jogú városban több aljegyző is kinevezhető [Mötv. 82. § (1)]. Azokat a szervezeteket kell országos önkormányzati érdekképviselői szervezeteknek tekinteni, amelyek közül a megyei jogú városok érdekképviselőt el látó szövetségnek legalább tizenöt tagja megyei jogú város önkormányzata [Mötv. 131. § (2) bekezdés].

Általános rendelkezések

[22. §]

Az Alaptörvény F) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország fővárosa Budapest.*

A kétszintű fővárosi önkormányzati rendszer az országban sajátos, egyedülálló, kivételes, ezért rendelkezik róla az Mötv. külön alcímben. Fontos leszögezni, hogy – a települési és megyei önkormányzatok közötti kapcsolathoz hasonlóan – a huszonhárom fővárosi kerület és a főváros önkormányzatai között nincs alá-fölérendeltségi viszony, alapjogaikat tekintve egyenlők. A fővárosi önkormányzat a kétszintű fővárosi önkormányzati rendszer következtében olyan önkormányzat, amely egyaránt elláthatja a települési és a területi önkormányzat feladat- és hatásköreit is. Törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet egyes államigazgatási ügyeket a főváros egészére kiterjedő illetékességgel a főpolgármester hatáskörébe utalhat. A gazdaságosabb és hatékonyabb működtetés érdekében az egyes feladat- és hatásköri szabályokra, a rendeletalkotásra és a gazdálkodásra vonatkoznak külön rendelkezések, így

- a fővárosi önkormányzat látja el mindazokat a terület- és településfejlesztési, valamint területrendezési, településrendezési és településüzemeltetési feladatokat, amelyek a főváros egészét érintik, vagy amelyek a fővárosnak az országban betöltött különleges szerepköréhez kapcsolódnak (Részletesebben lásd az Mötv. 23. § és 24. §-ához fűzött magyarázatot.),
- az adott önkormányzati feladat meghatározásáról szóló törvény határozza meg, hogy rendelkezései végrehajtására a fővárosi közgyűlés vagy a fővárosi kerületi képviselő-testület alkothat rendeletet (Részletesebben lásd az Mötv. 25. §-ához fűzött magyarázatot.),
- helyi adó bevezetésére és működtetésére a fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzat is jogosult. Az adókimutatás, bevezetés és működtetés rendjét törvény szabályozza gazdálkodásra (Részletesebben lásd az Mötv. 26. §-ához fűzött magyarázatot.)

A fővárosi önkormányzat szerveinek elnevezése eltér a települési önkormányzatokétól. A főváros képviselő-testülete a közgyűlés. A közgyűlést a

főpolgármester képviseli. A fővárosi közgyűlés harminchárom tagja a főpolgármester, – a kétszintű fővárosi önkormányzati rendszert erősítendő – a kerületek polgármesterei, valamint a fővárosi kompenzációs listáról mandátumot szerző további kilenc képviselő. A fővárosi közgyűlés e sajátos összetétele biztosítja, hogy a fővárosi önkormányzás mindkét szintje, a kerületek és a főváros egésze is megfelelően képviselve legyenek a Budapest ügyeiben való döntéshozatal során. A fővárosban főpolgármesteri hivatal, a fővárosi kerületben polgármesteri hivatal működik. A főpolgármesteri hivatalt a főpolgármester irányítja és főjegyző vezeti. A fővárosban több főpolgármesterhelyettes és több aljegyző is kinevezhető.

26/2014. (VII. 23.) AB határozat. *A választópolgárok közvetlenül választják meg a kerületi polgármestereket, akik a megválasztásuk következtében – a törvényi konstrukció értelmében – egyben a fővárosi közgyűlés tagjai is lesznek. Ennek a konstrukciónak a lényege abban áll, hogy a fővárosi kerületi polgármester egyszerre mind a fővárosi közgyűlés tagja is. A választópolgár – abból adódóan, hogy a két megbízatást a törvény szétválaszthatatlanul összekapcsolja – egy (közvetlenül leadott) szavazatával választja meg a fővárosi kerület polgármesterét és a fővárosi közgyűlés egyik tagját. A fővárosi önkormányzati választási rendszer részbeni átalakítására megfelelő és elfogadható indok volt, hogy a jogalkotó a fővárosi önkormányzati rendszer két szintjének működési problémái orvoslására a fővárosi kerületi polgármestereket a fővárosi közgyűlésbe kívánta integrálni, s ezzel a főváros irányítását – a jövőre nézve – hatékonyabbá és egyszerűbbé kívánta tenni. A kifejtettekre tekintettel a közvetlenség elvének a sérelme nem áll fenn. A választások tipikus formája kétségtelenül a közvetlen szavazás, ám a demokratikus országokban a közvetett választásra több példát találhatunk. Így például az Egyesült Államok elnökét is közvetett módon választják, ahol a választópolgárok választási megbízottakra, elektorokra szavaznak, és az elektorok lesznek jogosultak a tényleges választásra. Egyébként a közvetett választás korábban is ismert volt Magyarországon.*

A főváros területe kerületekre, valamint a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott Margitszigetre tagozódik. Az Országgyűlés dönt a fővárosi kerületek kialakításáról [Mötv. 125. § (4)]. Az 1994. évi XLIII. törvény Budapest főváros közigazgatási területéről és kerületi beosztásáról alapján Budapest főváros közigazgatási területe a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott Margitszigetre és a következő kerületekre ta-

gozódik: I. kerület, II. kerület, III. kerület, IV. kerület, V. kerület, VI. kerület, VII. kerület, VIII. kerület, IX. kerület, X. kerület, XI. kerület, XII. kerület, XIII. kerület, XIV. kerület, XV. kerület, XVI. kerület, XVII. kerület, XVIII. kerület, XIX. kerület, XX. kerület, XXI. kerület, XXII. kerület, XXIII. kerület.

Minden *fővárosi kerületben települési önkormányzat* működik. A kerületi polgármesteri hivatalt a jegyző vezeti. A fővárosi kerületben több aljegyző is kinevezhető. A fővárosi kerületi képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában határozza meg a kerület elnevezését. Az Országgyűlés a fővárosi kerületek közigazgatási területét az 1994. évi XLIII. törvény hatálybalépésekor érvényes közigazgatási határok szerint állapította meg, a kerületek határvonalának részletes leírását a törvény 1. számú melléklete tartalmazza. A XX. és a XXIII. kerületek közigazgatási területét az Országgyűlés Pestszenterzsébet város és Soroksár község Budapest fővárossal 1950. január 1-jei egyesítésekor érvényes közigazgatási területével egyezően állapította meg.

A *főváros kerületi tagozódás* megváltoztatását: a fővárosi kerület létesítését, kerület megszüntetését bármelyik, területileg közvetlenül érintett kerületi önkormányzat képviselő-testülete kezdeményezheti az Országgyűlésnél [Mötv. 105. §]. A kerületi tagozódás megváltoztatásának kezdeményezése esetén az érintett kerületi önkormányzat képviselő-testülete a kerületi tagozódás megváltoztatása kérdésében helyi népszavazást köteles elrendelni. A fővárosi kerület területrészének más kerülethez való csatolását az érintett kerületi önkormányzatok képviselő-testületei kezdeményezhetik az Országgyűlésnél. 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 fővároshoz csatlakozni kívánó, vele határos települési önkormányzat képviselő-testülete a csatlakozás kérdésében saját településén helyi népszavazást köteles elrendelni. A kezdeményezési jogosultság megilleti a Kormányt is. (Részletesebben lásd az Mötv. 105. §-ához fűzött magyarázatot)

A *Margitsziget* – sajátos jogállású területként – a főváros közvetlenül igazgatása alá került. A fővárosi önkormányzat látja el a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott Margitszigetet érintő helyi önkormányzati feladatokat [Mötv. 23. § (2)]. Törvényben vagy jogszabályban a fővárosi kerületi önkormányzat számára meghatározott feladat- és hatáskört a Mar-

gitsziget vonatkozásában – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a fővárosi önkormányzat látja el. A Margitsziget vonatkozásában az államigazgatási feladatokat ellátó szervek közül – ide nem értve az államigazgatási feladatkörében eljáró jegyzőt – az a szerv jár el, amely a XIII. kerület tekintetében eljárni jogosult. A Margitszigeten fekvő ingatlan címe lakóhelyként nem jelenthető be.

Feladat- és hatásköri szabályok

[23. §]

Az Mötv. 22. § (3) bekezdése szerint a *fővárosi önkormányzat* olyan önkormányzat, amely a települési és a területi önkormányzat feladat- és hatásköreit is elláthatja. Ennek keretében gondoskodik mindazon terület- és településfejlesztési, valamint területrendezési, településrendezési és településüzemeltetési feladatokról, amelyek a főváros egészét érintik, vagy amelyek a fővárosnak az országban betöltött különleges szerepköréhez kapcsolódnak. A fővárosi önkormányzat látja el a főváros egészét, több kerületét, valamint a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott Margitszigetet érintő helyi önkormányzati feladatokat.

KGD 2004/130. *A Fővárosi Önkormányzat üzemeltetésébe - a tulajdonában lévő közutakon túl - csak a területi önkormányzatok tulajdonában lévő tömegközlekedés által igénybe vett utak tartoznak (1988. évi I. törvény 2. §, 33. §, 47. §, 1990. évi LXV. törvény 63. §, 63/A. §).*

A fővárost területét és igazgatását érintő legfontosabb törvények, kormány- és miniszteri rendeletek:

- 2013. évi CXXVIII. törvény Budapest főváros közigazgatási területével összefüggő egyes törvények módosításáról
- 2012. évi CXCV. törvény egyes ingatlanok fővárosi önkormányzat részére történő átadásáról, valamint önkormányzatokat érintő egyes törvények módosításáról,
- 2006. évi CXXXIII. törvény a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti forrásmegosztásról
- 1994. évi XLIII. törvény Budapest főváros közigazgatási területéről és kerületi beosztásáról,

- 255/2013. (VII. 5.) Korm. rendelet a Budapest főváros közigazgatási területével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról,
- 432/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet a Fővárosi Önkormányzat kezelésében lévő főútvonalak, közutak és közterületek kijelöléséről,
- 19/2001. (XI. 14.) NKÖM rendelet Budapest főváros XII. kerületében műemléki jelentőségű terület és műemléki környezete védetté nyilvánításáról,
- 125/2013. (XII. 17.) VM rendelet a Fővárosi Állat- és Növénykert természetvédelmi terület országos jelentőségű védett természeti területté történő nyilvánításáról.

A *fővárosi kerületi önkormányzatok* önállóan gyakorolják a települési önkormányzatokat megillető valamennyi feladat- és hatáskört, amelyet törvény nem utal a fővárosi önkormányzat feladat- és hatáskörébe, továbbá ellátják mindazokat az önként vállalt önkormányzati feladatokat, amelyek kizárólag egy kerületet érintenek. Ezen kívül ellátják az a kerületet érintő településfejlesztési, valamint településrendezési és településüzemeltetési feladatokat.

Az Mötv. 22. § (2) bekezdése szerint a fővárosi, valamint a fővárosi kerületi önkormányzatok önkormányzati feladat- és hatásköreik egymástól eltérnek. A fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzati *feladatok* felsorolása nem taxatív, hanem csak példálózó (exemplifikatív), az Mötv. ennek érzékeltetésére a “különösen” kifejezést használja. Ehhez járul hozzá az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében felsorolt feladat- és hatáskörök, illetve más ágazati jogszabályok előírásai, amelyre a (6) bekezdés is egyértelműen utal: feladatok részletes szabályait, ha e törvény másként nem rendelkezik, jogszabályok tartalmazzák. A hosszas, részletes felsorolást érdemes csoportosítani.²

² Felik Csaba: Magyarország helyi önkormányzatai. Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2014. 81-84. oldal alapján

5. számú táblázat – A főváros és a fővárosi kerületek feladatai

	Főváros	Fővárosi kerület
városüzemeltetés	<ul style="list-style-type: none"> – kiemelt forgalmú főútvonalak, sugár- és gyűrűirányú közutak, kiemelt tömegközlekedési csomópontok, kiemelt közparkok és közterek kezelése, fejlesztése, üzemeltetése, – közterület-felügyelet működtetése – a forgalomtechnikai kezelői és üzemeltetői feladatok ellátása, – forgalomszervezés – településtisztaság (közutak locsolása, síkosság-mentesítés) – közvilágítás biztosítása, – köztemetők fenntartása, – kéményseprő-ipari szolgáltatás – helyi közösségi közlekedés – a főváros területén a parkolás feltételrendszerének kialakítása – távhőszolgáltatás, – ivóvíz-ellátás, – szennyvízelvezetés, -kezelés és -ártalmatlanítás (csatornaszolgáltatás) – hulladékgyűjtés – környezet- és természetvédelem, – vízgazdálkodás, vízkárelhárítás 	<ul style="list-style-type: none"> – helyi közutak, közterek és parkok kezelése, fejlesztése és üzemeltetése – parkolás-üzemeltetés – általános közterület-felügyeleti hatáskör a kerület közigazgatási határán belül (kivéve a főváros kezelésében álló területek)
tervezés	<ul style="list-style-type: none"> – a kerületek határain átnyúló településrendezés, terület- és településfejlesztés 	<ul style="list-style-type: none"> – helyi településrendezés, településfejlesztés – helyi településrendezési szabályok megalkotása (fővárosi településrendezési terv alapján)
gazdálkodás	<ul style="list-style-type: none"> – saját tulajdonú lakás- és helyiséggazdálkodás – fővárosi helyi adóval kapcsolatos feladatok – a tulajdonában álló közterületek használatára vonatkozó szabályok és díjak megállapítása – turizmussal kapcsolatos feladatok – gazdaságtervezés és -fejlesztés 	<ul style="list-style-type: none"> – saját tulajdonú lakás- és helyiséggazdálkodás – helyi adóval kapcsolatos feladatok – tulajdonában álló közterületek használatára vonatkozó szabályok és díjak megállapítása – turizmussal kapcsolatos feladatok – kistermelők, őstermelők számára értékesítési lehetőségek biztosítása, ideértve a hétféle árusítás lehetőségét is – ipari és kereskedelmi tevékenységgel kapcsolatos szabályozási jogkörök

jóléti, szociális	<ul style="list-style-type: none"> – szociális ellátások – hajléktalanellátás 	<ul style="list-style-type: none"> – egészségügyi alapellátás – egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások – óvodai ellátás – szociális szolgáltatások és ellátások – gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások – hajléktalanok ellátása és rehabilitációja, – a hajléktalanná válás megelőzése
kultúra	<ul style="list-style-type: none"> – az országos szerepkörrel összefüggő kulturális szolgáltatás – nyilvános könyvtári ellátás – közművelődési tevékenység támogatása – filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása – a kiemelt kulturális örökség védelme – fővárosi szintű sport és szabadidő-sport 	<ul style="list-style-type: none"> – helyi közművelődési tevékenység támogatása – a kulturális örökség helyi védelme – sport és szabadidősport támogatása – ifjúsági ügyek
egyéb	<ul style="list-style-type: none"> – állategészségügyi feladatok – az érintett kerületek véleményének kikérésével közutak, közparkok, közterek elnevezése – honvédelem, – polgári védelem, – katasztrófavédelem – közbiztonság 	<ul style="list-style-type: none"> – közreműködés a helyi közbiztonság biztosításában – nemzetiségi ügyek

Forrás: saját szerkesztés

Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5020/2014/6. határozata *Mivel a helyi önkormányzati szabályok a jog kriminális eszközeinek segítségével kényszeríthetik a hajléktalan embert meghatározott közterület elhagyására és figyelemmel arra a körülményre is, hogy a törvényi szabálysértési tényállással védett értékek az Alaptörvényben rögzítettek ugyan, mégis alanyi jogokat nem érintő, elvont értékek, ezért a Szabs.tv. felhatalmazó rendelkezéseit megszorítóan kell értelmezni. A megszorító értelmezés azt jelenti, hogy a közterületen való életvitelszerű tartózkodás csak ott lehet tilalmazott, ahol a védendő értékek kifejezetten, tényszerűen igazolhatóan érvényesülést kívánnak. A hajléktalan személy nem rekeszthető ki a települések, egyes önkormányzatok illetékességi területének egészéből, sőt egyes összefüggő településrészekből sem. Másrészt a megalkotott önkormányzati rendelet rendelkezéseinek a normavilágosság követelményének megfelelően, kellően pontosnak kell lenniük. Nem megengedhetőek az*

olyan megfogalmazások, amelyek relativizálják annak a tilalmazott közterületnek a kiterjedését, amelyen a hajléktalan ember életvitelszerű tartózkodása szabálysértést valósít meg.

Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5018/2014/6. határozata *A parkolással kapcsolatos közszolgáltatási szerződéses viszony törvényi alapja a helyi önkormányzatokról szóló törvény közszolgáltatási kötelezettséget megállapító rendelkezései, és a közúti közlekedésre vonatkozó törvényi szabályok. E törvények és az általuk meghatározott keretek között megalkotott önkormányzati rendelet adja a parkolásüzemeltető és a közszolgáltatást igénybe vevő közötti szerződés tartalmi elemeit. A Ptk. mint a személyek közötti vagyoni viszonyokat szabályozó törvény a közszolgáltatási szerződéses jogviszonyok tartalmának megítélése szempontjából csupán szubszidiárius jellegű. Következésképpen a perbeli esetben a Kgyr. támadott rendelkezésének törvényességét vizsgálva referenciaként nem a Ptk., hanem a Kkt. szabályai szolgálnak. A Kúria a perbeli alkalmazás tilalmát mozaikos technikával rendelte el.*

A fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok együttműködésének, kapcsolatrendszerének alapja, hogy 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 11/2013. (III. 18.) Föv. Kgy. rendelet a Fővárosi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról 61. § (2) bekezdése szerint ez az együttműködés kiterjed:

- az Mötv. 23. § (7) bekezdésében meghatározottak szerinti feladat- és hatáskörök átadását biztosító önkormányzati döntés előkészítésére és egyeztetésére,
- az átadott feladat- és hatáskörökkel kapcsolatban évenként legalább egyszeri egyeztetésre,
- törvényben meghatározottakra és
- konzultációs fórum működtetésére a fővárosi és a kerületi közterület-felügyelet tevékenységének összehangolása céljából.

A főpolgármester a közgyűlési határozat alapján lefolytatott tárgyalásairól a Közgyűlést a soron következő ülésén köteles tájékoztatni.

BH 2015. 47. és KGD 2015. 91. és KGD 2015. 131 *A fővárosi önkormányzatot terhelő ossztelepülési érdekű feladat esetén a kerületi önkormányzat a telekadó mértékének meghatározásakor a Helyi adó tv. 6. § c)*

pontja szerinti helyi sajátosság körében köteles értékelni azt a körülményt, hogy illetékességi területén köztemető közszolgáltatási funkcióval terhelt telek is van, mivel e közszolgáltatásnak a kerületi önkormányzat - és az önkormányzatot alkotó helyi közösség - is érintettje [1990. évi C. tv. 2. §, 6. §, 17. §, 21. §, 22. §; 2011. évi CLXXXIX. tv. 13. §, 23. §].

[24. §]

A 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről (a továbbiakban: Tftv.) 2011. decemberi módosításával a jogalkotó a területfejlesztési feladatokat területi szinten – a regionális fejlesztési tanácsok megszüntetésével – a megyei önkormányzatok hatáskörébe utalta.

A fővárosi önkormányzat *területfejlesztési* feladatai:

- a területfejlesztési tervezéssel összefüggő feladatok ellátása;
- a területfejlesztési tervek végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátása;
- a területfejlesztési koordinációval kapcsolatos feladatok ellátása.

A fővárosi önkormányzat *területrendezési* feladatkörében:

- közreműködik a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervének kidolgozásában és egyeztetésében,
- előzetesen véleményezi az Országos Területrendezési Tervet és Pest Megye Területrendezési Tervét,
- véleményezi az operatív programokat a területrendezési tervekkel való összhang tekintetében, valamint
- a tervezés és a végrehajtás során gondoskodik a partnerség elvének érvényesítéséről.

A tervezési folyamat a Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal (NTH) által megadott “Iránymutatás a megyei és fővárosi szintű tervezési folyamat keretében a Közép-magyarországi régióban elkészítendő terv-dokumentumok kidolgozásához” és 218./2009-es Kormányrendelet alapján épül fel. Az Iránymutatás 1. sz. melléklete tartalmazza a megyei, és a fővárosi stratégiai program sablonját. A sablonban leírtak részletesebben tartalmazzák a Rendeletben előírt fejezetek tartalmát, javaslatokat tesznek azok terjedelmére, és a kidolgozás módjára. Az Iránymutatás 4. pontja szerint a jogszabályilag előírt tertípusok (koncepció, és program) mellett Budapest

Főváros Önkormányzatának ún. területfejlesztési, illetve ágazati részprogramot kell készítenie, amelyek a fővárosi területfejlesztési stratégiai és operatív program azon elemeit jelenítik meg, amelyek egyrészt a VEKOP-hoz, másrészt az ágazati operatív programokhoz kapcsolódnak. Budapestre két részprogram készült; a VEKOP és az ágazati OP-k intézkedéseinek végrehajtásához szükséges projektsomagokat tartalmazó részprogramok.

Az előbbiekhöz kapcsolódó és azokkal összhangban álló speciális szabályozás az Mötv. jelen rendelkezése. A főváros kétszintű szerkezete, egyben önálló, de egységes fejlődése is indokolja, hogy a főváros egészét érintő településfejlesztési és területrendezési stratégiát alakítson ki. Ennek közép- és hosszú távú garanciája, hogy legalább az adott önkormányzati ciklusra, tehát minimum öt évre kell, hogy vonatkozzon. Az elfogadásához az Mötv. minősített többséget kíván meg, illetve a Kormány véleményét is ki kell kérni. Emellett a kerületi képviselő-testületek is véleményezik a településfejlesztési stratégiát, bár ez valójában a szabályok megkétszerezését jelentik, hiszen valamennyi kerületi polgármert, mint a kerületi önkormányzatok, képviselő-testületek képviselője is tagja a fővárosi közgyűlésnek, tehát e nélkül is érvényesítheti kerülete igényeit.

A főváros jelenleg számos településfejlesztési és területrendezési stratégiai programot dolgozott ki, amelyek közül egyesek 2030-ig tartalmazzák ez elérni kívánt célokat:

- Fővárosi területfejlesztési program
- Budapest Területfejlesztési Konceptiója
- Budapest 2030 – Hosszú távú városfejlesztési koncepció
- Budapest 2030 – Hosszú távú városfejlesztési koncepció – Örökségvédelmi hatástanulmány
- Budapest városfejlesztési koncepciója – Helyzetelemzés

A főváros és kerületei rendeletalkotása

[25. §]

Ez a rendelkezés – a főváros kétszintű felépítésére tekintettel – az Mötv. illetve az adott önkormányzati feladat meghatározásáról szóló ágazati jogszabályok hatáskörébe utalja, hogy a szükséges végrehajtási rendeletek megalkotására a fővárosi közgyűlés vagy a fővárosi kerületi képviselő-testület rendelkezik-e felhatalmazással. Így egyértelmű és nem okoz kollíziót annak eldöntése, hogy az adott közfeladat, közszolgáltatás megfelelő

szintjének ellátásáért, megszervezéséért, finanszírozásáért ki tartozik felelősséggel.

A rendeletalkotással kapcsolatban érdemes utalni az Mötv. 68. §-ára, amely sajátos *vétójogot* biztosít a polgármesterek számára. Ha a polgármester a képviselő-testület döntését a helyi önkormányzat érdekeit sértőnek tartja, ugyanazon ügyben egy alkalommal kezdeményezheti az ismételt tárgyalást. A főpolgármester esetében eltérés, hogy az ismételt tárgyalást, annak szabályait megfelelően alkalmazva, ugyanazon ügyben több alkalommal is kezdeményezheti. 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 - a képviselő-testület hatásköréből át nem ruházható ügyek, így a rendeletalkotás kivételével - döntést hozhat. A polgármester a döntésről a képviselő-testületet a következő ülésen tájékoztatja. A polgármester önkormányzati rendeletben meghatározott értékhatárig dönt a forrásfelhasználásról, döntéséről tájékoztatja a képviselő-testületet.

A főváros és a kerületi önkormányzatok gazdálkodása

[26. §]

A 2006. évi CXXXIII. törvény a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti forrásmegosztásról szerint a fővárosi önkormányzatot és a kerületi önkormányzatokat a fővárosi önkormányzat közgyűlésének rendeletével – törvény alapján – a fővárosi önkormányzat által kivetett *helyi adóból* származó, a kiadásként visszatartott összeggel csökkentett bevétel, valamint ha a helyi adókról szóló törvény alapján a kerületi önkormányzat képviselő-testülete előzetes beleegyezését adja ahhoz, hogy az általa kivetett helyi adót a fővárosi önkormányzat közgyűlése vesse ki, a fővárosi önkormányzat közgyűlésének rendelete alapján kivetett helyi adóból származó bevétel és az ahhoz kapcsolódó állami támogatás a törvényben meghatározott szabályok szerint osztottan illeti meg részesedésük arányában. Kiadásként a fővárosi önkormányzatnál a beszedéssel – a fővárosi önkormányzati adóhatóság működtetésével – összefüggően felmerült kiadásokat kell figyelembe venni.

A fővárosi önkormányzatot és a kerületi önkormányzatokat a törvényben meghatározott szabályok szerint osztottan illetik meg a fővárosi önkormányzat közgyűlésének rendelete alapján kivetett helyi adóhoz kapcsolódóan kiszabott *pótlékból és bírságból* származó bevételek.

Az 1990. évi C. törvény a helyi adókról (a továbbiakban Htv.) 1. § (1) bekezdése alapján a törvény felhatalmazása és rendelkezései szerint a fővárosi és kerületi önkormányzat képviselő-testülete rendelettel az illetékességi területén helyi adókat vezethet be. A főváros esetében az építményadót, a telekadót, a magánszemély kommunális adóját és az idegenforgalmi adót a kerületi önkormányzat, a helyi iparüzési adót a fővárosi önkormányzat jogosult bevezetni [Htv. 1. § (2)]. A kerületi önkormányzat által bevezethető adót a kerületi önkormányzat helyett a fővárosi önkormányzat akkor jogosult rendeletével bevezetni, ha ahhoz minden adóév tekintetében az érintett kerületi önkormányzat képviselőtestülete előzetes beleegyezését adja. A Htv. 1. § (4) bekezdése szerint a *fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület* tekintetében a kerületi önkormányzat által bevezethető adó bevezetésére a fővárosi önkormányzat jogosult, az így kivetett helyi adókból származó bevétel a fővárosi önkormányzatot illeti meg. (Részletesebben lásd az Möt. 106. §-ához fűzött magyarázatot.)

A *forrásmegosztás* során a fővárosi önkormányzatot és a kerületi önkormányzatokat az osztottan megillető bevételekből a fővárosi önkormányzatot 54%, a kerületi önkormányzatokat együttesen 46% részesedés illeti meg. (Korábban, 2015-ig ez arány 51% és 49 % volt.) A fővárosi önkormányzat az őt megillető 54%-ból a helyi közösségi közlekedési feladat ellátására az ehhez szükséges összeget köteles a tárgyévben fordítani. A kerületi önkormányzatokat mindösszesen megillető forrás (46%) az egyes kerületi önkormányzatok között a törvény 1. melléklet szerinti arányban kerül felosztásra, az egyes kerületekre vonatkozó értékek 1,4 és 7,2 között mozognak.

A fővárosi önkormányzat közgyűlése a *forrásmegosztási rendeletet* a tárgyév január 31-éig lépteti hatályba. A fővárosi önkormányzat a tárgyév vonatkozó forrásmegosztási rendeletének tervezetét a kerületi önkormányzatok részére – véleményezés céljából – a tárgyév január 10-éig küldi meg. A véleményezésre a kerületi önkormányzatoknak legalább tizenöt napot kell biztosítani. A fővárosi önkormányzat tárgyév vonatkozó hatályos forrásmegosztási rendeletét az Állami Számvevőszék felülvizsgálja. Az Állami Számvevőszék a forrásmegosztási rendeletben szereplő adatok

megalapozottságának és az ennek alapjául szolgáló számítások helyességének vizsgálatába könyvvizsgálót vonhat be. Felhatalmazást kap a fővárosi önkormányzat képviselő-testülete, hogy a tárgyévre vonatkozóan a fővárosi önkormányzatot és a kerületi önkormányzatokat osztottan megillető bevételek összegét és azok beszedésével összefüggően felmerült kiadások elszámolásának rendjét rendeletben határozza meg.

KGD 2015. 131. és KGD 2015. 47. *A fővárosi önkormányzatot terhelő összetelepülési érdekű feladat esetén a kerületi önkormányzat a telekadó mértékének meghatározásakor a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 6. § c) pontja szerint helyi sajátosság körében köteles értékelni azt a körülményt, hogy illetékességi területén köztemető közszolgáltatási funkcióval terhelt telek is van, mivel e közszolgáltatásnak a kerületi önkormányzat - és az önkormányzatot alkotó helyi közösség - is érintettje. [1990. évi C. tv. 2. §, 6. §, 17. §, 21. §, 22. §; 2011. évi CLXXXIX. tv. 13. §, 23. §].*

Megyei önkormányzat

Az Alaptörvény F) cikk értelmében Magyarország területe megyékre (és fővárosra, városokra és községekre) tagozódik. Magyarországon tizenkilenc megye található, amelyek a *közigazgatás területi, középszintű* egységei, és elsősorban a területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat látják el. Ehhez kapcsolódik, hogy megyék mellett a főváros sajátos szerkezete, mérete, jelentősége következtében egyszerre lát el települési és a területi önkormányzat feladat- és hatásköreit, különösen azokat a terület- és településfejlesztési, valamint területrendezési, településrendezési és településüzemeltetési feladatokat, amelyek a főváros egészét érintik, vagy amelyek a fővárosnak az országban betöltött különleges szerepköréhez kapcsolódnak.

A megyék korábbi *intézményfenntartói feladatait* (kórházak, középiskolák, levéltárak, múzeumok stb.) a túlzott eladósodottság miatt az államigazgatás vette át. A 2010-ben indult közigazgatási reformfolyamat eredményeként az intézményfenntartói jogokat megyei kormányhivatalokra illetve speciális központi vagy területi államigazgatási szervekre bízta, különösen a Megyei Intézményfenntartó Központokra. A köznevelési intézmények fenntartója 2013 januárjától a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ. 2013. március 31-én a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságba történő beolvadással pedig a Megyei Intézményfenntartó Központok végleg megszűntek.

[27. §]

A megyei önkormányzat *területi önkormányzat*. Az Országgyűlés dönt az állam területi tagozódásáról, továbbá – az érintett önkormányzatok véleményének kikérése után – a megyék összevonásáról, szétválasztásáról, határainak megváltoztatásáról, elnevezéséről és székhelyéről [Mötv. 125. § (4)]. Magyarország megyéinek felsorolását a megyeszékhelyekkel együtt a 67/1990. (VIII. 14.) OGY határozat a Magyar Köztársaság megyéiről, a megyék nevéről és székhelyéről tartalmazza. A 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről 61/A. § (1) bekezdése szerint a képviselők kétharmadának szavazata szükséges a település megyék közötti átszétválasztáshoz a Mötv. 125. § (4) bekezdésében foglalt esetben. A települési képviselő-testület minősített többségű határozattal kezdeményezheti, hogy az Országgyűlés a települést a területével határos másik megye területéhez csatolja

át. A kezdeményezéssel kapcsolatban helyi népszavazást kell elrendelni. Más megyéhez csatlakozni kívánó település átcsatolásáról az érintett megyei önkormányzatok közgyűlései állást foglalnak [Mötv. 103. §].

A megyék elnevezésével kapcsolatban aktualitás, hogy a Csongrád Megyei Önkormányzat Közgyűlése határozatban támogatta a névváltoztatást, majd ezt követően az Országgyűlés is ennek megfelelően döntött. Az Országgyűlés 19/2017. (X. 5.) OGY határozata a Magyar Köztársaság megyéiről, a megyék nevééről és székhelyéről szóló 67/1990. (VIII. 14.) OGY határozat módosításáról értelmében 2020. június 4-én követően Csongrád megye elnevezése Csongrád-Csanád megyére változik, a megyeszékhely Szeged marad.

Az utaló szabály értelmében, az Mötv. 41. § (1) bekezdése alapján *jogi személy*.

BH 1994/460. *A helyi önkormányzatokról szóló törvény értelmében a megyei önkormányzat jogi személy. A képviselő-testület (a megyei közgyűlés) látja el a feladatait és gyakorolja a hatáskörét, azonban nem jogi személy, ezért nincs perbeli jogképessége [1990. évi LXV. tv. 72. § (1) bek., Pp. 48. §].*

Szervezet

A megyei önkormányzat felépítése hasonlít a települési önkormányzathoz, alapvetően szerveinek elnevezése különbözik: közgyűlés, közgyűlés elnöke, megyei önkormányzat hivatala. Az Alaptörvény eltérő kifejezéseket használ, így a 33. cikk (2) bekezdése alapján megyei képviselő-testület (közgyűlés) elnökét a megyei képviselő-testület saját tagjai közül titkos szavazással választja megbízatásának időtartamára. Az Alaptörvény eltérő elnevezése a Záró és vegyes rendelkezések 18. pontja szerint a megyei közgyűlés elnöke tisztségének elnevezése az Alaptörvény alkalmazásában, annak hatálybalépésétől a megyei képviselő-testület elnöke. Az Alaptörvény szerinti megyei képviselő-testület a megyei közgyűlés jogutódja. A megyei közgyűlés elnöke – pályázat alapján határozatlan időre – nevezi ki a jegyzőt, a jegyző javaslatára az aljegyzőt. A közgyűlés elnöke gyakorolja a jegyző (aljegyző) tekintetében a munkáltatói jogokat.

A korábbi gyakorlatnak megfelelő egyértelműsítő rendelkezés, hogy a *megyei önkormányzat székhelye* a megyeszékhely városban található. A pontos elhelyezkedését a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben határozza meg. A rendelkezés azt biztosítja, hogy a megyei önkormányzatok székhelye csak a megyeszékhelyen lehet, amit mindenekelőtt

a megyeszékhelyek, történelmi, gazdasági és társadalmi jelentősége indokol. Így a megyeszékhely városban egyaránt működik a megyei közgyűlés és hivatala, illetve a megyeszékhely város közgyűlése és polgármesteri hivatala, illetve más megyei, területi szintű államigazgatási szervek (megyei kormányhivatalok, járási hivatalok, szakigazgatási dekoncentrált szervek).

Feladat- és hatáskör

Az Möt. 11. § (1) bekezdése szerint a községnek, a városnak, a járásszékhely városnak, a megyei jogú városnak, a fővárosnak és kerületeinek, valamint a megyei önkormányzatnak egymástól eltérő *feladat- és hatáskörei* lehetnek. Ennek megfelelően és a megye szerepének újragondolása eredményeként a megyei önkormányzat a törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el.

A 1996. évi XXI. törvény a *területfejlesztésről* és a területrendezésről (a továbbiakban: Tftv.) 2011. decemberi módosításával a jogalkotó a területfejlesztési feladatokat területi szinten – a regionális fejlesztési tanácsok megszüntetésével – a megyei önkormányzatok hatáskörébe utalta. A megyei önkormányzatok tervezési feladatait a Tftv., az Möt. mellett a területi és az európai uniós fejlesztési források felhasználásának tervezésével és intézményrendszerének más jogforrások is kijelölik az adott időszakra vonatkozóan, például 218/2009. (X.6.) Kormányrendelet a területfejlesztési koncepció, a területfejlesztési program, és a területrendezési terv tartalmi követelményeiről, valamint illeszkedésük, kidolgozásuk, egyeztetésük, elfogadásuk és közzétételük részletes szabályairól,

A megyei *területfejlesztés és területrendezés szervezete* összetett. Az *Országos Területfejlesztési Érdekegyeztető Fórum* (OTÉF) a Kormány, valamint a megyei önkormányzatok, a fővárosi önkormányzat, a megyei jogú városok és a fővárosi kerületi önkormányzatok közötti konzultációk és tárgyalások érdekegyeztető fóruma. Feladata a kormányzat, valamint a megyei önkormányzatok és a fővárosi önkormányzat területfejlesztési, területrendezési és vidékfejlesztési érdekeinek, törekvéseinek feltárása, egyeztetése, megállapodások létrehozása, információcseré, javaslatok, alternatívák vizsgálata, továbbá a megyei jogú városok és fővárosi kerületi önkormányzatok fejlesztési elképzeléseinek és célkitűzéseinek összehangolása. Az OTÉF véleményező, javaslattevő feladatkörben közreműködik: a területfejlesztési politika kialakításába; a területfejlesztési, a területrendezési, a vidékfejlesztési, az ágazati és a megyei, valamint a fővárosi fejlesztési

elképzelések és célkitűzések összehangolásában; a területfejlesztési, a területrendezési és vidékfejlesztési célú ágazati eszközök összehangolásában; az ágazati tervek véleményezésében; az országos, az országos jelentőségű, valamint az országhatárokon átnyúló infrastruktúra-tervezés (létesítmények, hálózatok elhelyezése) összehangolásában. Az OTÉF titkársági feladatait a Nemzetgazdasági Minisztérium, a Területfejlesztési Tervezési Főosztálya útján látja el.

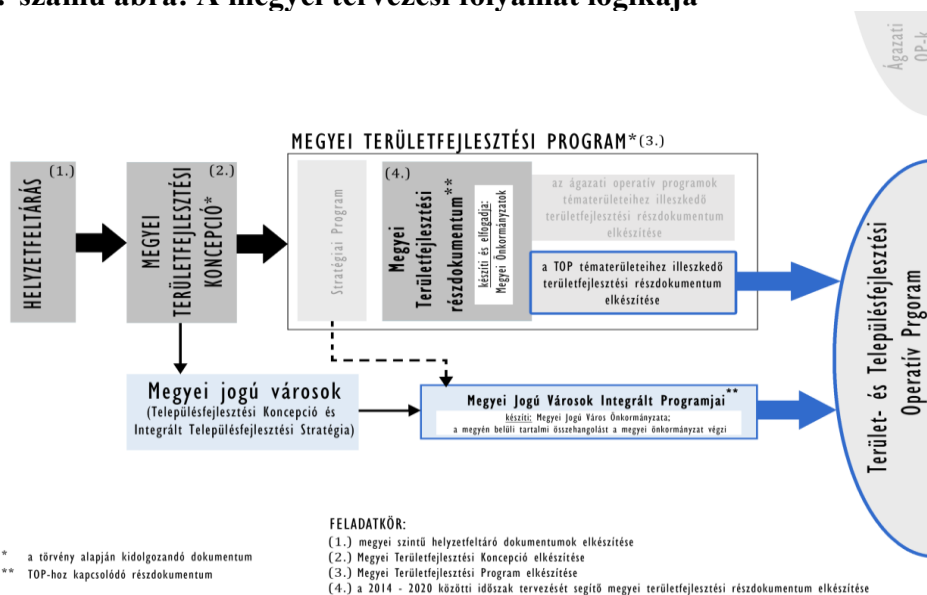
A területfejlesztés stratégiai tervezéséért felelős *miniszter* a Kormány részére javaslatot tesz a régiók területi lehatárolására, az érintett megyei önkormányzatok és az országos önkormányzati szövetségek véleményének figyelembevételével, a miniszterrel egyetértésben. Az egy régió területén működő megyei közgyűlések elnökei *regionális területfejlesztési konzultációs fórumot* működtetnek. A regionális területfejlesztési konzultációs fórum összehangolja a megyei önkormányzatok döntéshozatalát, illetve képviseli a megyei önkormányzatok egyező döntését, mint a régió álláspontját. A megyei közgyűlés és a – megye területén működő – megyei jogú város(ok) közgyűlése(i) *megyei területfejlesztési konzultációs fórumot* működtetnek, amely előzetesen állást foglal a megyei közgyűlés területfejlesztést érintő ügyeiben, véleményét a megyei közgyűlés ülésén a vonatkozó napirend tárgyalásakor ismertetni kell. A régió határokon, illetve a megyehatárokon túlterjedő, továbbá egyes kiemelt területfejlesztési feladatai ellátására a megyei közgyűlések a szervezeti és működési szabályzat elfogadásával *térségi fejlesztési tanácsot* hozhatnak létre. Az egy régió területén működő megyei önkormányzatok és a fővárosi önkormányzata területi operatív programok megvalósításával összefüggő fejlesztési döntések előkészítésére és végrehajtásában való közreműködésre a régióban nonprofit gazdasági társasági formában *regionális fejlesztési ügynökséget* működtetnek. A társadalom, a gazdaság és a környezet területi jellemzőinek és változásainak figyelemmel kísérése, illetve előrejelzése érdekében az országos, a regionális, a megyei és a települési szintek között az információcsere biztosításával *területi információs rendszert* kell létrehozni és működtetni, amelybe a megyei önkormányzat a külön jogszabály rendelkezései szerint területi bontásban rendszeresen adatot szolgáltatnak. Az *állami főépítész* a területrendezési hatósági eljárást követően a térségi területfelhasználási engedélyt, valamint annak mellékleteként az engedélyezési tervdokumentációt közli a megyei önkormányzattal.

A megyei önkormányzat – és a fővárosi önkormányzat – területfejlesztési feladatai:

- a területfejlesztési tervezéssel összefüggő feladatok ellátása;
- a területfejlesztési tervek végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátása;
- a területfejlesztési koordinációval kapcsolatos feladatok ellátása.

A megyei önkormányzat *területfejlesztési koncepciót és programot* készít, valamint közreműködik a 2014-2020-as területi alapú fejlesztések megtervezésében. A tervezési folyamat a Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal (NTH) által megadott "Íránymutatás a megyei és fővárosi szintű tervezési folyamat keretében a Közép-magyarországi régióban elkészítendő tervdokumentumok kidolgozásához" és a 218/2009. (X. 6.) Korm. rendelet a területfejlesztési koncepció, a területfejlesztési program és a területrendezési terv tartalmi követelményeiről, valamint illeszkedésük, kidolgozásuk, egyeztetésük, elfogadásuk és közzétételük részletes szabályairól alapján épül fel. Az Íránymutatás 1. sz. melléklete tartalmazza a megyei, és a fővárosi stratégiai program sablonját.

2. számú ábra: A megyei tervezési folyamat logikája



A 2014-2020-as tervezés tekintetében a fenti felhatalmazások alapján a megyék elsődlegesen a területi operatív programokhoz készíthetik el fejlesztési javaslatukat. A kevésbé fejlett, konvergencia régiókban elhelyezkedő megyék a Terület- és Településfejlesztési Operatív programban (a

továbbiakban: TOP) megvalósuló fejlesztésekhez készítene elő megyei szintű gazdaságfejlesztési részprogramokat, míg a Közép-magyarországi régióban a Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program (VEKOP) biztosíthatja a finanszírozás alapját.

6. táblázat: A 2014-20-as operatív programok megoszlása

Operatív program	Forrás	Tervezésért felelős tárca	Forrás-aránya
Gazdaságfejlesztési és Innovációs OP (GINOP)	ERFA, ESZA	NGM	39,40%
Intelligens Közlekedésfejlesztési OP (IKOP)	KA, ERFA	NFM	13,69%
Környezeti és Energetikai Hatékonysági OP (KEHOP)	KA, ERFA	NFM, VM	14,77%
Emberi Erőforrás Fejlesztési OP (EFOP)	ESZA, ERFA	EMMI	10,94%
Versenyképes Közép-Magyarország OP (VEKOP)	ERFA, ESZA	NGM	3,55%
Terület- és településfejlesztési OP (TOP)	ERFA	NGM	16,15%
Végrehajtási Koordinációs Operatív Program (KOOP)	KA	-	1,50%

Forrás: 1322/2013. (VI. 12.) Korm. határozat

A megyei önkormányzat területrendezési feladatkörében:

- az érintett települési önkormányzatok véleményeinek kikérésével elfogadja a megye területrendezési tervét, amely nem terjed ki a kiemelt térségek területére,
- előzetesen véleményezi az országos, valamint a területét érintő területrendezési terveket,
- a megye területére vagy térségére - a megyei jogú városok önkormányzata kötelező bevonásával, észrevételeik figyelembevételével - területrendezési tervet készít,
- a tervezés és a végrehajtás során gondoskodik a partnerség elvének érvényesítéséről,
- együttműködik a többi érintett megyei önkormányzattal a nem kiemelt térségek összehangolt tervezése érdekében,

- megküldi az elfogadott területrendezési terv kihirdetésétől számított 15 napon belül a terv elfogadásáról szóló rendeletet a rajzi munkarészek vektoros állományaival együtt a dokumentációk gyűjtésére jogszabályban kijelölt szervnek.

A megyei önkormányzat a *területrendezési tervről szóló rendeletét* a területrendezésért felelős miniszter állásfoglalásának beszerzését követően fogadhatja el. A területrendezésért felelős miniszter egy hónapon belül adja ki állásfoglalását, ha e határidőn belül nem nyilatkozik, úgy állásfoglalását egyetértőnek kell tekinteni. A megyei főjegyző a terv elfogadásáról szóló rendeletet előzményeivel (tervjavaslattal, az elfogadott és el nem fogadott vélemények indokolásával, az állami főépítész nyilatkozatával és a területrendezésért felelős miniszter állásfoglalásával) együtt küldi meg a kormányhivatalnak.

Az MÖtv. szerint a megyei önkormányzatok *vidékfejlesztési* feladatokat is ellátnak. A Tftv. 13. §-a szerint a megyei önkormányzat vidékfejlesztési feladatkörében:

- dönt a hatáskörébe utalt vidékfejlesztési források felhasználásáról,
- összehangolja a vidékfejlesztési stratégiákat és akciókat a megyei, térségi, határ menti és határon átnyúló fejlesztési és területfejlesztési koncepciókkal és programokkal, valamint a megyét érintő területrendezési tervekkel,
- egyetértési jogkört gyakorol a vidékfejlesztési stratégiák, akciók jóváhagyását megelőzően,
- a vidékfejlesztési források felhasználásával kapcsolatban közreműködői szervezeti feladatokat lát el,
- elláthatja a helyi akciócsoportok, a közösségvezérelt helyi fejlesztésben érintett szervezetek munkaszervezeti feladatait,
- a helyi akciócsoportok és közösségvezérelt helyi fejlesztésben érintett szervezetek tevékenységében való részvétellel közreműködik azok tevékenységében,
- összehangolja a helyi akciócsoportok tevékenységét a fejlesztéspolitikához és a területfejlesztéshez kapcsolódóan,
- külön megállapodás szerint a vidékfejlesztési akciók végrehajtása során koordinációs és döntéshozatali feladatokat lát el,
- nyomon követi és értékeli a vidékfejlesztési akciók lebonyolítását és monitoring bizottsági feladatokat lát el a programok végrehajtásához kapcsolódóan,

- ösztönzi a települési önkormányzatok összefogását vidékfejlesztési programok kidolgozására és megvalósítására,
- a vidékfejlesztési koordinációval kapcsolatos feladatok ellátásáról önkormányzati rendeletet alkot.

Az Möt. alapján nem határozhatók meg a megyei önkormányzatok *koordinációs* feladatai, de más ágazati jogszabályok koordinációs feladatokat határoznak meg a megyei önkormányzatok számára, elsősorban a területfejlesztés, a területrendezés (lásd fentebb), a környezetvédelem és a sport területén.

A Tftv. alapján a megyei önkormányzat koordinációs feladatkörében együttműködik a települési önkormányzatokkal, a megye fejlesztésében közvetlenül és közvetve közreműködő területi államigazgatási szervekkel, az érdekelt civil és szakmai szervezetekkel. A megyei önkormányzat koncepcionálisan összehangolja települései településfejlesztési koncepciója és integrált településfejlesztési stratégiája, valamint településrendezési eszközei kidolgozását a megyei területrendezési tervhez való illeszkedésük érdekében. A megyei önkormányzat előzetesen véleményezi a megye települései településfejlesztési koncepcióját és integrált településfejlesztési stratégiáját, valamint településrendezési eszközeit a megyei területfejlesztési koncepcióhoz és programhoz való illeszkedésük érdekében. A Tftv. felhatalmazást ad a megyei önkormányzat részére, hogy önkormányzati rendeletet alkosson a területfejlesztési és vidékfejlesztési koordináció részletes szabályairól.

Az 1995. évi LIII. törvény a *környezet védelmének általános szabályairól* 46. § (2) bekezdése szerint a megyei önkormányzat az épített és természeti környezet védelmével kapcsolatos feladatainak ellátása érdekében

- a települési önkormányzatokkal és az illetékes megyei területfejlesztési tanáccsal egyeztetve megyei környezetvédelmi programot készít a 48/D. §-ban foglaltak szerint, amelyet a megyei közgyűlés hagy jóvá;
- előzetes véleményt nyilvánít a települési önkormányzati környezetvédelmi programokról, illetve kezdeményezheti azok megalkotását;
- állást foglal a települési önkormányzatok környezetvédelmet érintő rendeleteinek tervezetével kapcsolatban;
- elősegíti egyezség létrehozását;

- javaslatot tehet települési önkormányzati környezetvédelmi társulások létrehozására.

A regionális fejlesztési tanács a tervezési-statisztikai régióra vonatkozóan az érintett megyei önkormányzatokkal egyeztetve regionális környezetvédelmi programot készít. Emellett a megyei környezetvédelmi program tartalmazza azokat a célokat és intézkedéseket, amelyek elérése, illetve megvalósítása megyei szinten hatékony és indokolt. A megyei közgyűlés gondoskodik a megyei környezetvédelmi programban foglalt feladatok végrehajtásáról, a végrehajtás feltételeinek biztosításáról, figyelemmel kíséri az azokban foglalt feladatok megoldását. A megyei önkormányzat éves költségvetéséről szóló zárszámadásával egyidejűleg be kell számolni a megyei környezetvédelmi program végrehajtásának előző évi alakulásáról.

A 2004. évi I. törvény a *sport*ról 51. § (2) bekezdése szerint a sportpolitikáért felelős miniszter együttműködik az Országos Területfejlesztési Tanáccsal, az érintett megyei önkormányzatokkal, a főváros esetén a fővárosi önkormányzattal és a térségi fejlesztési tanácsokkal.

Értelmező rendelkezések

A (4) bekezdés értelmző rendelkezése alapján a megyei önkormányzatra a helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseket az itt meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni. Ezzel összhangban, az Möt. 79. § szerint, ha a törvény eltérően nem rendelkezik, a polgármesteren a megyei közgyűlés elnökét is érteni kell, a polgármester és a megyei közgyűlés elnöke jogállására vonatkozó szabályokat a megyei közgyűlés alelnökére is megfelelően alkalmazni kell. Ebből következően az Möt. a települési önkormányzatokat tekinti alapvető típusnak, és a megyei önkormányzatok esetében csak az eltéréseket szabályozza, például:

- a települési önkormányzati képviselő nem lehet a megyei közgyűlés elnöke [Möt. 36. § (2) bekezdés],
- a megyei közgyűlés alakuló ülését a választást követő tizenöt napon belül a korelnök hívja össze, és vezeti a megyei közgyűlés új elnökének szervezeti és működési szabályzat szerinti megválasztásának időpontjáig [Möt. 43. § (2) bekezdés],
- a megyei önkormányzat közgyűlésének elnöke megbízatásának időtartamára havonta illetményre jogosult, amelynek összege megegyezik az államtitkár illetményének 90%-ával, [Möt. 71. § (2) bekezdés],

- a megyei önkormányzat közgyűlésének elnöke havonta az illetményének, tiszteletdíjának 15%-ában meghatározott összegű költségtérítésre jogosult [Mötv. 71. § (6) bekezdés],
- a polgármester nem lehet megyei közgyűlés elnöke [Mötv. 72. § (4) bekezdés],
- a megyei közgyűlés alelnöke illetményének összegét a megyei közgyűlés elnöke illetménye 70 - 90%-a közötti összegben a képviselő-testület (közgyűlés) állapítja meg [Mötv. 80. § (1) bekezdés],
- a megyei közgyűlés alelnöke havonta az illetményének, tiszteletdíjának 15%-ában meghatározott összegű költségtérítésre jogosult [Mötv. 80. § (3) bekezdés],
- a megyei közgyűlés megyei önkormányzati hivatalt hoz létre [Mötv. 84. § (3) bekezdés], amelynek elnevezése: (megye neve) Megyei Önkormányzati Hivatal [Mötv. 84. § (5) bekezdés],
- más megyéhez csatlakozni kívánó település átcsatolásáról az érintett megyei önkormányzatok közgyűlései állást foglalnak [Mötv. 103. § (3) bekezdés],
- 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 [105. § (7) bekezdés],
- azokat a szervezeteket kell országos önkormányzati érdekképviselői szervezeteknek tekinteni, amelyek közül a megyei önkormányzatok érdekképviselőjét ellátó szövetségnek legalább tizenhárom tagja megyei önkormányzat [Mötv. 131. § (2) bekezdés].

A helyi önkormányzati képviselő

Az *Alaptörvény* B) cikk (3) és (4) bekezdése értelmében a közhatalom forrása a nép, amely a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja. Ebből a *népszuverenitás*, népfelség elvéből adódóan a helyi önkormányzás joga is a választópolgárok közösségét illeti meg. A helyi önkormányzást a választópolgárok közvetetten az általuk választott képviselő-testületeken keresztül, illetve kivételesen közvetlenül helyi népszavazás útján gyakorolják.

A *helyi önkormányzás* legnagyobb mértékben a helyi képviselő-testület, tulajdonképpen a polgármester és a *helyi képviselők feladata*, az *Alaptörvény* 33. cikk (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja.

A helyi önkormányzati képviselő politikai szereplő és nem tisztségviselője a helyi önkormányzatnak. Az *Mötv. egységesen szabályozza* valamennyi helyi (települési és megyei) önkormányzati képviselőkre vonatkozó rendelkezéseket. A szabályozás főbb területei: a megbízás keletkezése és megszűnése, a képviselői munkával összefüggő jogok és kötelezettségek, a helyi önkormányzati képviselők tiszteletdíja, juttatása, költségtérítése, összeférhetetlenség és az összeférhetetlenségi eljárás, a méltatlanság, a vagyonyilatkozat-tételi eljárás. A képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagjaira külön szabályok vonatkoznak.

A szabályozás előzményei közül meg kell említeni, hogy az 1994. évi LXIV. törvényt a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról, valamint a 2000. évi XCVI. törvényt a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről a 2014. évi általános önkormányzati választások napjától *hatályon kívül helyezte* az *Mötv.* 158. § a) és b) pontja. Az *Mötv.* ugyanis a teljes szabályozásra törekszik, így részletesen tartalmazza, részben pedig átvette a képviselői megbízás keletkezésére és megszűnésére, a képviselői összeférhetetlenségre vonatkozó rendelkezéseket.

A megbízás keletkezése és megszűnése

[28. §]

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 3. Cikk szerint a helyi önkormányzás jogát olyan tanácsok vagy testületek gyakorolják, amelyeknek

tagjait egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos szavazással választják. Ennek felel meg az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdése, amely szerint a helyi önkormányzati képviselőket – és a polgármestereket – a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják. A választójog általánossága alapján minden helyi választópolgár nemre, fajra, vallásra, képzettségre, társadalmi helyzetre tekintet nélkül rendelkezik választójoggal. Az általános választójog alól vannak ugyanakkor kivételek: életkor, közügyektől való eltiltás, belátási képességgel összefüggő okok. Az egyenlőség azt jelenti, hogy minden ember leadott szavazata ugyanannyit ér. A választók közvetlenül, személyesen adják le szavazataikat a jelöltekre és/vagy listára, így meghatalmazni más személyt nem lehet. A titkosság értelmében senki nem ismerheti meg, azt, hogy egy konkrét személy melyik jelöltre vagy listára adta le voksát. Az Alaptörvény XXIII. cikk (1) és (2) bekezdésében szabályozott *választójog* értelmében minden nagykorú magyar állampolgárnak és az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező minden nagykorú állampolgárának, valamint a Magyarországon menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert minden nagykorú személynek joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, választásán választó (aktív választójog) és választható (passzív választójog) legyen. A 2010. évi L. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról (a továbbiakban Övjt.) 1. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a választópolgár a választójogát szabad elhatározása alapján gyakorolja. Az Övjt. szabályozza részletesen a helyi önkormányzati választójogot, a képviselő-testületek, közgyűlések összetételét, és egyes eljárási szabályokat a 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról (a továbbiakban Ve.) mellett.

Az Alaptörvény a helyi önkormányzati képviselők tekintetében is a népfelségelvéből indul ki és rögzíti a 35. cikk (1) bekezdésében, hogy az önkormányzati képviselőket – és polgármestereket – a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító *választáson*, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják. Az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdése szerint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek előző általános választását követő ötödik év október hónapjában kell megtartani, amely időpontot a köztársasági elnök tűzi ki. Az önkormányzati

képviselők a helyi választópolgárok többségének bizalmát élvezve nyerik el megbízatásukat, e választás alapozza meg az önkormányzat egészéért való felelősséget, a képviselői jogokat és kötelezettségeket.

A *helyi önkormányzati választójog* a közügyek vitelében való részvétel (passzív választó jog – választhatóság), valamint a képviselői szerv létrehozásának és legitimációs bázisának eszközeként is szolgál (aktív választójog – választó). Az Alaptörvény 35. cikk és az Övjt. 1. §-a alapján egyfelől szélesebb körben érvényesül, mint az országgyűlési választás esetében, ugyanis nem kötődik állampolgársághoz, mert a Magyarországon menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert minden nagykorú személyt is megilleti. Az *aktív választójogot* szűkíti, hogy a választópolgár csak lakóhelyén vagy – ha lakóhelye mellett legkésőbb a választás kitűzését megelőző 30. napig tartózkodási helyet is létesített – bejelentett tartózkodási helyén választhat. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán a választópolgár lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén választhat. A választópolgár a szavazás jogát lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén gyakorolhatja. A *passzív választójog* nem kötődik szorosan a településhez, megyéhez, mert a választópolgár bármely választókerületben választható. A szabályok megengedik, hogy helyi lakcím nélküli magyar, illetve EU tagállam állampolgárra is lehet szavazni (egyébként aktív választójoggal nem rendelkeznek). A választáson nemzeti jelöltek is indulhatnak [Övjt. 9/A. §]. Az Alaptörvény és az Övjt. meghatározza a kizárási szabályokat. A rendelkezések értelmében az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgárát, akit az állampolgársága szerinti állam jogszabálya, bírósági vagy hatósági döntése alapján hazájában kizárták e jog gyakorlásából, csak passzív választó jogától fosztották meg.

1/2013 (I. 7.) AB határozat. *A választójog kettős funkcióval rendelkező alapjog; egyrészt a választójog a közügyek vitelében való részvételt, valamint a közhatalmi döntéshozatal közvetett formáját testesíti meg az állampolgárok oldaláról, másrészt a képviselői szerv létrehozásának és legitimációs bázisának eszközeként is szolgál.*

7. számú táblázat – Önkormányzati választójog

Aktív választójog	Passzív választójog
<p>nagykorú</p> <ul style="list-style-type: none"> – magyar állampolgár – EU tagállam állampolgára – menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert személy 	<p>nagykorú</p> <ul style="list-style-type: none"> – magyar állampolgár – EU tagállam állampolgára
<ul style="list-style-type: none"> – a választópolgár lakóhelyén vagy – ha lakóhelye mellett legkésőbb a választás kitűzését megelőző 30. napig tartózkodási helyet is létesített – bejelentett tartózkodási helyén választhat 	<ul style="list-style-type: none"> – a választópolgár bármely választókerületben választható
<ul style="list-style-type: none"> – nem rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt 	
	<ul style="list-style-type: none"> – nem választható az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgára, ha az állampolgársága szerinti állam jogszabálya, bírósági vagy hatósági döntése alapján házájában kizárták e jog gyakorlásából – nem választható, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti

Forrás: saját szerkesztés

Az Övjt. 8. § számos *korlátozást* állapít meg *az ajánlásra és a jelölésre vonatkozóan*. A választópolgár jelölési fajtánként több jelöltet vagy listát is ajánlhat, de csak egy településen és a település fekvése szerinti megyében, vagy egy fővárosi kerületben és a fővárosban fogadhat el jelölést. Egy jelölő szervezet egy egyéni választókerületben csak egy jelöltet állíthat. Az *egyéni listás választási rendszerben* a választópolgár egyidejűleg legfeljebb egy polgármesteri, egy egyéni listás és egy megyei listás jelöltséget fogadhat el. A *vegyes választási rendszerben* a választópolgár egyidejűleg

a fővároson kívül legfeljebb egy egyéni választókerületi, egy kompenzációs és egy megyei listás jelöltséget, a fővárosban egy egyéni választókerületi, egy kompenzációs listás és egy fővárosi kompenzációs listás jelöltséget fogadhat el. Ha Budapesten a jelölt fővárosi kerületi kompenzációs listáról és fővárosi kompenzációs listáról egyaránt mandátumot szerez, a szavazást követő 3 napon belül nyilatkoznia kell, hogy melyiket fogadja el. Amelyik listáról nem fogadta el a mandátumot, arról a listáról a jelöltet törölni kell. A választópolgár a fővárosi kompenzációs listán és megyei listán egyidejűleg nem lehet jelölt. A választópolgár megyei listán és megyei jogú városban egyidejűleg nem lehet jelölt. A választópolgár egyidejűleg nem lehet megyei listán jelölt és megyei jogú városban polgármesterjelölt.

Az Övjt. 3. § értelmében a települési önkormányzat képviselő-testülete, a fővárosi és a megyei közgyűlés tagjainak számát a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választása évének január 1-jei *lakosság* szám alapján kell meghatározni. Ebből következően határozza meg az Övjt. a választókerületek és a szavazókörök számát, a képviselő-testületek, közgyűlések összetételét, valamint a vonatkozó választási rendszer jellegét (egyéni vagy megyei listás, illetve vegyes rendszer). A lakosság szám azon személyek száma, akiknek a polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartásban szereplő lakóhelye, lakóhely hiányában tartózkodási helye az adott település (fővárosi kerület), a megye közigazgatási területén található, vagy akiknek a lakóhelye csak az adott település (fővárosi kerület) megnevezését tartalmazza. A 199/2010. (VI. 18.) Korm. rendelet a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény szerinti, a lakosság szám-adatot nyilvántartó központi szerv kijelöléséről szerint a Kormány a lakosság szám-adatot nyilvántartó központi szervként a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalát jelölte ki.

A képviselőjelöltség és a kompenzációs listaállítás összefügg. Az egyéni listás, illetve egyéni választókerületi képviselőjelölt az, akit az adott választókerület választópolgárainak legalább 1%-a jelöltnek ajánlott. A 10 000-nél több lakosú településen kompenzációs listát az a jelölő szervezet állíthat, amely a település egyéni választókerületeinek több mint felében jelöltet állított. A megyei választókerületben listát állíthat az a jelölő szervezet, amely a választókerület választópolgárai 0,5%-ának ajánlását összegyűjtötte. Fővárosi kompenzációs listát az a jelölő szervezet állíthat, amely a fővárosi kerületek több mint felében polgármesterjelöltet állított. Azok a jelölő szervezetek, amelyek az egyéni választókerületek több mint

felében közös egyéni jelöltet állítottak, közös kompenzációs listát állíthatnak [Övjt. 9. §].

A 10 000 vagy ennél kevesebb lakosú település – egyéni listás választási rendszerben – egy választókerületet alkot. Az egyéni listán képviselők azok a jelöltek lesznek, akik a megválasztható képviselők száma szerint *a legtöbb érvényes szavazatot kapták*. Szavazategyenlőség esetén sorsolással kell megállapítani, hogy az egyenlő számú szavazatot elért jelöltek közül melyik szerez mandátumot. Az egyéni listás szavazólapon a választópolgár legfeljebb annyi jelöltre szavazhat, ahány egyéni listás mandátum kiosztható. Ha az egyéni lista jelöltjét polgármesternek megválasztották, az egyéni listáról törölni kell, és helyébe a következő legtöbb szavazatot elért jelölt lép.

A 10 000-nél több lakosú településen és a fővárosi kerületben a képviselők vegyes választási rendszerben – egyéni választókerületben és kompenzációs listán – jutnak mandátumhoz. Az *egyéni választókerületben* az a jelölt lesz képviselő, *aki a legtöbb érvényes szavazatot kapta*. A választás szavazólapján a választópolgár egy jelöltre szavazhat. A *kompenzációs lista* és a nemzetiségi kompenzációs lista a választókerületben összesített *töredékszavazatok arányában* kap mandátumot. Töredékszavazatnak minősül az egyéni választókerületekben a jelölő szervezet jelöltjére leadott minden olyan szavazat, amellyel nem szereztek mandátumot. A kompenzációs mandátumok számítás módját az Övjt. 15-16. §-a határozza meg.

A *fővárosi közgyűlés* – vegyes választási rendszeren alapuló – képviselői a *23 fővárosi kerületi polgármester* (a fővárosi kerületi polgármester-választás eredményeképpen), és további *9 tag a fővárosi kompenzációs listáról*. A fővárosi kompenzációs lista a fővárosi kerületekben a polgármesterjelöltekre leadott, fővárosi szinten összesített, töredékszavazatok arányában kap mandátumot. Töredékszavazatnak minősül a fővárosi kerületekben a jelölő szervezet polgármesterjelöltjére leadott, minden olyan szavazat, amellyel nem szereztek polgármesteri mandátumot. A töredékszavazatok a jelölő szervezet fővárosi kompenzációs listájára kerülnek. A kompenzációs mandátumok számítás módját az Övjt. 17. §-a határozza meg.

26/2014. (VII. 23.) AB határozat. *Az Alaptörvényből nem vezethető le, hogy a jogalkotó kellően alátámasztott indokok alapján ne alkothasson olyan választási rendszert, amelynek következtében a választópolgár közvetlen szavazatával két különböző önkormányzati tisztségre ugyanazt a*

személyt, egyszeri szavazással választhassa meg. A választópolgárok közvetlenül választják meg a kerületi polgármestereket, akik a megválasztásuk következtében – a törvényi konstrukció értelmében – egyben a fővárosi közgyűlés tagjai is lesznek. Ennek a konstrukciónak a lényege abban áll, hogy a fővárosi kerületi polgármester egyszersmind a fővárosi közgyűlés tagja is. A választópolgár – abból adódóan, hogy a két megbízatást a törvény szétválaszthatatlanul összekapcsolja – egy (közvetlenül leadott) szavazatával választja meg a fővárosi kerület polgármesterét és a fővárosi közgyűlés egyik tagját. A fővárosi önkormányzati választási rendszer részbeni átalakítására megfelelő és elfogadható indok volt, hogy a jogalkotó a fővárosi önkormányzati rendszer két szintjének működési problémái orvoslására a fővárosi kerületi polgármestereket a fővárosi közgyűlésbe kívánta integrálni, s ezzel a főváros irányítását – a jövőre nézve – hatékonyabbá és egyszerűbbé kívánta tenni. A kifejtettekre tekintettel a közvetlenség elvének a sérelme nem áll fenn. A választások tipikus formája kétségtelenül a közvetlen szavazás, ám a demokratikus országokban a közvetett választásra több példát találhatunk. Így például az Egyesült Államok elnökét is közvetett módon választják, ahol a választópolgárok választási megbízottakra, elektorokra szavaznak, és az elektorok lesznek jogosultak a tényleges választásra. Egyébként a közvetett választás korábban is ismert volt Magyarországon.

A megyei önkormányzati képviselőket a választópolgárok megyei listán választják. A választás tekintetében minden megye egy választókerületet alkot, melynek nem része a megyei jogú város, valamint a főváros. A megyei közgyűlés tagjai választásának szavazólapján a választópolgár egy listára szavazhat. A megyei listák a leadott szavazatok arányában jutnak mandátumhoz, a mandátumok számítás módját az Övjt. 19. §-a határozza meg, amely a fővárosi kompenzációs mandátum számításának módján alapul.

A következő táblázat a képviselők számát tartalmazza, de a helyi képviselő-testület és fővárosi közgyűlés száma minden esetben eggyel több, mivel a képviselő-testület, megyejogú városi, fővárosi közgyűlés tagja a polgármester, fővárosi közgyűlésnek pedig a főpolgármester (ezt jelenti az "Összesen" oszlopban a +P). Fontos megjegyezni, hogy a megyei közgyűlés elnökét – az Alaptörvény 33. § (2) bekezdése alapján – a megyei közgyűlés saját tagjai közül választja megbízatásának időtartamára. A kedvezményes nemzetiségi mandátumot – annak bizonytalan száma miatt – itt nem szerepeltetjük.

8. számú táblázat – Az önkormányzati képviselők száma, a képviselő-testület összetétele

Önkormányzat	Önkormányzati képviselők száma		Össz.
10 000 vagy ennél kevesebb lakosú település	egyéni listás választási rendszer (fő)		
100 lakosig	2		2+P
1000 lakosig	4		4+P
5000 lakosig	6		6+P
10 000 lakosig	8		8+P
10 000-nél több lakosú településen és fővárosi kerületek	vegyes választási rendszer		
	egyéni választókerületi mandátum	kompenzációs listás mandátum	
25 000 lakosig	8	3	11+P
50 000 lakosig	10	4	14+P
75 000 lakosig	12	5	17+P
100 000 lakosig	14	6	20+P
100 000 lakos fölött	minden további 10 000 lakos után +1	minden további 25 000 lakos után +1	
Főváros	vegyes választási rendszer		
	egyéni mandátum	kompenzációs lista	
	fővárosi kerületek polgármesterei (23)	9 tag	32+P
Megyei önkormányzat	megyei listás választási rendszer		
400 000 lakosig	minden 20 000 lakos után 1 képviselő, de legkevesebb 15 képviselő		15 ≤
700 000 lakosig	20 képviselő, a 400 000-t meghaladó minden további 30 000 lakos után +1 képviselő		20 ≤
700 000 lakos fölött	30 képviselő, a 700 000-t meghaladó minden további 40 000 lakos után +1 képviselő		30 ≤

Forrás: saját szerkesztés, (P: polgármester)

Az önkormányzati választási rendszerben négyféle *mandátum* különböztethető meg. A “rendes” mandátumok közé tartozik az egyéni választókerületi mandátum, illetve az egyéni lista, kompenzációs lista, vagy nemzetiségi kompenzációs lista alapján szerzett mandátum. A fővárosi közgyűlésben a fővárosi kerületek polgármesterei automatikusan szereznek (egyéni) mandátumot. Nemzetiségenként külön-külön nemzetiségi kompenzációs listára kell venni valamennyi, az egyéni választókerületben indult nemzetiségi jelöltet, azok kivételével, akiket olyan nemzetiségi szervezet állított, amely önálló vagy közös kompenzációs listát állított. A “különleges” mandátumok közé tartozik a kedvezményes nemzetiségi mandátum, illetve az időközi mandátum, amely alapulhat időközi választáson, valamint a képviselő kiesése esetén.

Az Övjt. 21/A. §-a bevezette a *kedvezményes nemzetiségi mandátumot*, amely értelmében az általános önkormányzati választáson, valamint a képviselő-testület egészének megválasztása céljából kitűzött időközi választáson az egyéni listán a nemzetiségi jelölt kedvezményes módon szerezhet mandátumot, feltéve, hogy a választás kitűzésekor a névjegyzékben szereplő választópolgárok legalább ötven százaléka az adott nemzetiség nemzetiségi névjegyzékében is szerepelt. Ha sem a polgármester-választáson, sem az egyéni listán nem szerez mandátumot adott nemzetiség egyetlen jelöltje sem, meg kell állapítani az egyéni listán legkevesebb szavazattal mandátumhoz jutó jelöltre leadott érvényes szavazatok kétharmadát. Kedvezményes mandátumhoz jut a nemzetiségnek az a jelöltje, aki az így megállapított szavazatszámnál többet ér el. Ha egy nemzetiséghez tartozó több ilyen jelölt is van, akkor a legtöbb szavazatot elért nemzetiségi jelölt jut kedvezményes mandátumhoz, szavazategyenlőség esetén sorsolás dönt a kedvezményes mandátumról. Az így elnyert kedvezményes mandátummal bővül a képviselő-testület létszáma.

Az *időközi választásokra* irányadó rendelkezések [Övjt. 20. § és 21. §] szerint időközi választást kell kitűzni, ha

- az egyéni listán kevesebb jelölt indul, mint a megválasztható képviselők száma, vagy az egyéni választókerületben nem volt jelölt, vagy nem volt polgármester- vagy főpolgármester jelölt,
- az egyéni választókerületben a legtöbb szavazatot két vagy több jelölt egyenlő számú szavazattal érte el,
- két vagy több polgármesterjelölt vagy főpolgármester jelölt egyenlő számú legtöbb szavazatot kapott,

- az egyéni listás választáson az Övjt-ben meghatározottnál kevesebb képviselőt választanak meg, a be nem töltött képviselői helyekre,
- az egyéni választókerületi képviselő vagy a polgármester, főpolgármester megbízatása megszűnik,
- az önkormányzati képviselő-testületet feloszlatták vagy feloszlott,
- az egyéni listán, a megyei listán vagy a fővárosi kompenzációs listán megválasztott képviselők száma a képviselő-testület vagy a közgyűlés működéséhez szükséges létszám alá csökken.

A *kiesett képviselő mandátumának betöltésére* vonatkozó fontosabb szabályok alapján (Övjt. 21. §):

- ha az egyéni listáról megválasztott képviselő helye üresedik meg, helyére a következő legtöbb szavazatot elért jelölt lép,
- ha a megyei, a kompenzációs vagy a fővárosi kompenzációs listáról megválasztott képviselő kiesik, helyére az eredetileg bejelentett listáról a jelölő szervezet által bejelentett jelölt lép,
- ha az egyéni listán, a kompenzációs listán, a megyei listán, vagy a fővárosi kompenzációs listán nincs több jelölt, akkor időközi választást nem kell kiírni, a mandátum a következő általános választásig betöltetlen marad,
- ha az egyéni listán, a kompenzációs listán, a megyei listán, vagy a fővárosi kompenzációs listán nincs több jelölt, akkor időközi választást nem kell kiírni, a mandátum a következő általános választásig betöltetlen marad.

Az Mötv. értelmében a *képviselő jogai és kötelezettségei* (Mötv. 32-34. §) megválasztásával keletkeznek és a megbízatás megszűnésével (Mötv. 29. §) szűnnek meg. Az önkormányzati képviselő azonban az *eskü* letételéig nem gyakorolhatja jogait. A mandátumhoz jutott képviselő a megbízólevelének átvételét követő ülésen tesz esküt – az 1. melléklet szerinti szöveggel – a képviselő-testület előtt, és erről okmányt ír alá. A képviselő az eskü letételéig nem gyakorolhatja jogait. A szakmaiság érdekében eskütételét követően három hónapon belül köteles részt venni a kormányhivatal által szervezett képzésen.

A jogalkotó egyértelműen rendezi azt az esetet is, ha a listáról megválasztott önkormányzati képviselő nem veszi át a megbízólevelét. A szabályo-

zás szerint az önkormányzati képviselő jelöltként továbbra is a listán marad. Ennek következtében a lista alapján a helyi önkormányzati képviselők következő általános választásáig képviselői megbízatást szerezhet [Övjt. 21. § (2)], ha a megbízólevelét át nem vevő jelöltön kívül a listán szereplő valamennyi jelölt kiesett. Így nem szükséges időközi választást tartani.

A terjedelmi korlátok miatt csak felsorolás szintjén említjük a helyi önkormányzati választásokra vonatkozó jogszabályokat:

- Magyarország Alaptörvénye
- 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról (Ve.)
- 2010. évi L. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról (Övjt.)
- 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről
- 199/2010. (VI. 18.) Korm. rendelet a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény szerinti, a lakosságszám-adatot nyilvántartó központi szerv kijelöléséről
- 23/2018. (VIII. 30.) IM rendelet a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek időközi választása és a nemzetiségi önkormányzati képviselők időközi választása költségeinek normatíváiról, tételeiről, elszámolási és belső ellenőrzési rendjéről
- 19/2019. (VII. 29.) IM rendelet a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek 2019. október 13. napjára kitűzött választása eljárási határidőinek és határnapjainak megállapításáról
- 20/2019. (VII. 30.) IM rendelet a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán a választási irodák hatáskörébe tartozó feladatok végrehajtásának részletes szabályairól és a választási eljárásban használandó nyomtatványokról
- 22/2019. (VII. 31.) IM rendelet a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek általános választása, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők általános választása költségeinek normatíváiról, tételeiről, elszámolási és belső ellenőrzési rendjéről

[29. §]

Az önkormányzati képviselő megbízatása *megszűnésnek* eseteit az Mötv. 29. §-a taxatívén határozza meg.

A képviselői mandátum megszűnésének legáltalánosabb oka az új *önkormányzati választás*, így a képviselő megbízatása megszűnik a megválasztását követő helyi önkormányzati általános választás napján. Ennek egyik szélsőséges esete, ha jelöltek hiányában elmaradt a választás, ilyenkor az időközi választás napján veszíti el mandátumát. Az önkormányzatot, képviselő-testületet érintő szélsőséges okok, ha a képviselő-testületet az országgyűlés feloszlatja (részletesebben lásd az Mötv. 125. §-ához fűzött magyarázatot), vagy a képviselő-testület dönt feloszlásáról (részletesebben lásd az Mötv. 55. §-ához fűzött magyarázatot).

Az önkormányzati képviselő a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán már *nem választható*, amennyiben jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti [Övjt. 1. § (4)]. Ennek bekövetkeztétől három napon belül köteles tájékoztatni a képviselő-testületet és a kormányhivatalt. A mandátuma nem a bejelentés napján szűnik meg, hanem amikor az esemény bekövetkezett.

A *képviselő-testület* minősített többséget igénylő *döntése* [Mötv. 50. §] szükséges ahhoz, hogy kimondja az önkormányzati képviselő *összeférhetetlenségét*, illetve megállapítsa *méltatlanságát*. (Részletesebben lásd az Mötv. 36-37. §-ához és 38. §-ához fűzött magyarázatot).

A *törvény erejénél fogva* szűnik meg, ha az önkormányzati képviselő, annak az ülésnek az időpontjától, amelyről első ízben *távol maradt*, egy éven át nem vesz részt a képviselő-testület ülésén.

Az önkormányzati képviselő a képviselő-testület ülésén vagy a képviselő-testülethez intézett, a polgármesternek eljuttatott, átadott írásbeli nyilatkozatával is bejelentheti *lemondását*. (Részletesebben lásd az Mötv. 30. §-ához fűzött magyarázatot.)

Természet szerint szűnik meg az önkormányzati képviselő mandátuma a *halálával*. A halál tényét – annak helyének, időpontjának és tényének együttes bizonyítása esetén – a bíróság is megállapíthatja. A Ptk. 2:5. § szerinti holtnak nyilvánítás azonban azért nem releváns ebben az esetben, mert az eltűnésétől számítva öt évnek kell anélkül eltelnie, hogy életben

létére utaló bármilyen adat ismert lenne. Az Mötv. szerint, pedig aki egy éven át nem vesz részt a képviselő-testület ülésén, elveszíti mandátumát.

Sajátos értelemben *szünetel* az önkormányzati képviselő mandátuma, ugyanis az Mötv. 39. § (2) bekezdése szerint a vagyonynyilatkozat tételének elmulasztása esetén - annak benyújtásáig - az önkormányzati képviselő e tisztségéből fakadó jogait nem gyakorolhatja, tiszteletdíjat, természetbeni juttatást, költségtérítést nem kaphat.

[30. §]

A lemondás formai szabályai szerint az történhet személyesen, szóban a képviselő-testület ülésén, illetve a polgármesternek átadott vagy eljuttatott, a képviselő-testülethez intézett írásbeli nyilatkozattal is. A szóbeli előterjesztés esetében a képviselő-testületi ülésről készült jegyzőkönyvében rögzíteni kell a lemondást és a megbízatás megszűnésének időpontját. Az írásbeli nyilatkozatot pedig a képviselő-testület következő ülésén ismertetni kell.

Az önkormányzati képviselő meghatározhatja, hogy a lemondást követő egy hónapon belüli *időpontban* mikor szűnik meg a megbízatása. Ennek hiányában a lemondás bejelentésének vagy az írásbeli nyilatkozat átvételének napján.

A lemondás *visszavonására nincs lehetőség*, abban az esetben sem, ha a lemondás bejelentésének és a megbízatás megszűnésének napja elválik egymástól.

[31. §]

A megbízatás megszűnésére irányadó további eljárási szabályok szerint az összeférhetetlenségről, a méltatlanságról, illetve annak megállapításáról, hogy az önkormányzati képviselő, annak az ülésnek az időpontjától, amelyről első ízben távol maradt, egy éven át nem vett részt a képviselő-testület ülésén a képviselő-testület külön, minősített többséget igénylő *határozatot* hoz. A határozatot kézbesíteni kell az érintett önkormányzati képviselőnek, a választási bizottságnak és a kormányhivatalnak is.

A többi más esetben a képviselő-testület egyszerűen tudomásul veszi a megbízatás megszűnését, ezt a képviselő-testület üléséről készült jegyzőkönyv tartalmazza.

[31/A. §]

A fővárosi közgyűlés sajátos összetételére tekintettel, külön, speciális szabály vonatkozik a fővárosi kerületi polgármesteri tagokra, mert rájuk nem az Mötv. 29. §-ában található rendelkezéseket kell alkalmazni, hanem az Mötv. 69-70/A. §-ában szabályozott, a polgármestereke vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A 70/A. § azonban azt is rögzíti, hogy a fővárosi kerületi polgármester megbízatása megszűnik, ha fővárosi közgyűlési képviselői megbízatása megszűnik, ilyen például a fővárosi közgyűlés feloszlása, feloszlata. (Részletesebben lásd az Mötv. 69-70/A. §-ához fűzött magyarázatot.)

Jogok és kötelezettségek

[32. §]

Bevezetőként érdemes utalni az Mötv. 9. §-ára, amely szerint az e törvényben meghatározott jogokat jóhiszeműen, a kölcsönös együttműködés elvét figyelembe véve, a társadalmi rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni. Az Mötv. két alapelvet fogalmaz meg az önkormányzati képviselők jogaival és köteleiségeivel kapcsolatban: a választók érdekeinek a felelőségteljes képviselete és az egyenlőség. Emellett nem szabad megfeledkezni az eskütételben tett fogadalomról, amelyben szerepel a jogszabályok megtartása, illetve a tisztségből eredő feladatok gyakorlása a helyi önkormányzat fejlődésének előmozdítása.

A választók érdekeinek a *felelőségteljes képviseletével* kapcsolatban a felelőség alaptörvényi szinten is megjelenik általánosságban, mivel az O) cikk szerint mindenki – felelős önmagáért, de az önkormányzati képviselők tekintetében fokozottabban érvényesül, hogy – képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni. A választóktól a megbízatást a képviselő a helyi önkormányzatra, a település lakossága javára a helyi közügyek intézésére kapott. Ennek szem előtt tartásával kell egész megbízatása alatt tevékenykednie. A választók érdekeinek felelőségteljes képviselete azért különösen fontos, mert a képviselő-testület, így az önkormányzat működése is az egyes önkormányzati képviselők tevékenységén alapul, amely nemcsak a döntéshozatalban, hanem azok előkészítésében, végrehajtásában és ellenőrzésében való aktív részvételt jelent. A választók érdekeinek a képviselete a település egészségéért vállalt felelőséggel kell, hogy megvalósuljon. A képviselő felelősége a testületi döntések meghozatalánál és a képviselői tevékenysége során a

fentiekből ered. A képviselő a választókerületének vagy a hozzáforduló választók bizonyos csoportjának érdekeit felvállalhatja, de azt mindig a település egészének érdekeit is figyelembe véve kell érvényesítenie. A *képviselői jogok gyakorlása a települési képviselők legfőbb kötelezettsége*. A települési képviselő akkor tudja a választók érdekeit a település egészért vállalt felelősséggel képviselni, ha él a részére biztosított jogosítványával és azokat a közösség érdekében gyakorolja. A felelősségteljes képviselet ellátásának egyfajta minimumai szerepelnek az egyes kötelezettségek között, amelyek alapvető iránymutatásul szolgálnak a képviselő számára. A képviselő-testület működésével kapcsolatos kötelezettségei, hogy köteles a képviselő-testületi üléseken megjelenni, annak munkájában és döntéshozatali eljárásában részt venni. A választókkal kapcsolatos kötelezettségei, hogy a köteles rendszeres kapcsolatot tartani a választópolgárokkal, akiket évente legalább egy alkalommal tájékoztat a képviselői tevékenységéről.

Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5003/2012/9. határozata *Mindezen szabályok alapján megállapítható, hogy az Ötv. a települési képviselő személyes részvételét és így jelenlétét írja elő a képviselő-testületi üléseken. E személyes részvétel nem váltható ki videokonferenciával, távzavazással vagy más módon; az Ötv. sem a 18. § (1) bekezdésében sem más rendelkezésében nem ad felhatalmazást ilyen tárgyú önkormányzati rendeletalkotásra. Egy esetleges videokonferenciával egybekötött képviselő-testületi ülés garanciális szabályait - mivel az önkormányzat képviselő-testülete közhatalmat gyakorol - törvénynek kellene tartalmaznia, ilyen tárgyú törvényi szabályozás azonban nincs.*

A másik alapelv, hogy a helyi önkormányzati képviselők *egyenlők*, azaz a jogok és köteleességek – megválasztásuk módjától függetlenül (egyéni választókerület vagy lista) – *azonosak*. A 43/1992. (VII. 16.) AB határozat is utal arra, hogy a képviselői jogegyenlőség megsértését is jelenti, ha valamely önkormányzati rendeletben meghatározott magatartás tanúsítása esetén a települési képviselő nem gyakorolhatja képviselői jogait és nem láthatja el feladatát. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a frakcióvezetőkre vonatkozó eltérő szabályozás nem sérti a képviselők egyenlőségének elvét.

834/B/2003. AB határozat *A frakcióvezetőkre vonatkozó eltérő szabályozás nem sérti a képviselők egyenlőségének elvét, ugyanis a frakcióvezető szükségképpen több képviselő – előtte, egymás között megvitattott – véleményét képviseli és így nem teljesen azonos jogállású személyekről van szó.*

A helyi önkormányzati képviselők jogai és kötelezettségei *csak törvényben korlátozhatók*, ezért a szervezeti és működési szabályzat megalkotásakor és egyéb képviselő-testületi döntéseknél erre is figyelemmel kell eljárni.

9. számú táblázat – Az önkormányzati képviselői jogok és kötelezettségek

Jogok
<p>Egyéni</p> <ul style="list-style-type: none">• kezdeményezheti rendelet megalkotását vagy határozat meghozatalát;• a polgármestertől, a jegyzőtől, a bizottság elnökétől önkormányzati ügyekben felvilágosítást kérhet;• az írásban is benyújtott hozzászólását a jegyzőkönyvhöz kell mellékelni;• véleményét rögzíteni kell a jegyzőkönyvben;• tanácskozási joggal részt vehet a képviselő-testület bármely bizottságának nyilvános vagy zárt ülésén;• javasolhatja a bizottság elnökének a bizottság feladatkörébe tartozó ügy megtárgyalását;• kezdeményezheti, hogy a képviselő-testület vizsgálja felül bizottságának, a polgármesternek, a részönkormányzat testületének, a jegyzőnek – a képviselő-testület által átruházott – önkormányzati ügyben hozott döntését;• megbízás alapján képviselheti a képviselő-testületet;• a polgármestertől igényelheti a képviselői munkájához szükséges tájékoztatást;• közérdekű ügyben kezdeményezheti a polgármester intézkedését;• a képviselő-testület és a képviselő-testület bizottságának ülésén a magyar nyelvet vagy az általa választott speciális kommunikációs rendszert használhatja;• tanácsnoknak választható;• képzéseken részvétel;• egyéb az önkormányzati elvekből, az önkormányzati képviselői megbízatásból természetesen eredő jogok: a testületi ülésen megjelenés, hozzászólás, szavazás stb. <p>Kollektív</p> <ul style="list-style-type: none">• képviselő-testületi ülést tizenöt napon belüli időpontra össze kell hívni a települési képviselők egynegyedének indítványára;• a képviselő-testület név szerint szavaz az önkormányzati képviselők egynegyedének indítványára• helyi népszavazást kezdeményezhet a képviselő-testület tagjainak legalább egynegyede.

Kötelezettségek

- a helyi önkormányzat egészéért vállalt felelősséggel képviseli a választóinak az érdekeit;
- köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni;
- köteles a testületi üléseken megjelenni, (és az ülés rendjét megtartani).
- köteles a képviselő-testület munkájában és döntéshozatali eljárásában részt venni;
- eskütételét követően három hónapon belül köteles részt venni a kormányhivatal által szervezett képzésen;
- köteles kapcsolatot tartani a választópolgárokkal;
- a választópolgároknak évente legalább egy alkalommal tájékoztatást nyújt a képviselői tevékenységéről;
- önkormányzati képviselői minőségére saját szakmai vagy üzleti ügyében nem hivatkozhat;
- az összeférhetetlenség, a méltatlanság és a személyes érintettség bejelentése, megszüntetése;
- vagyonynyilatkozat-tétel;
- egyéb, a szervezeti és működési szabályzatban meghatározhat kötelezettség, például távolmaradás előzetes bejelentése, felkérés alapján részt vesz a képviselő-testület vagy bizottság ténymegállapító és egyéb vizsgálataiban.

Forrás: saját szerkesztés

Egyéni jogok

A helyi önkormányzati képviselő a képviselő-testület ülésén – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott módon – *kezdeményezhet döntéshozatalt: rendelet megalkotását vagy határozat meghozatalát*. Részletesebben lásd az Möt. 41-42. § és 53. §-ához fűzött magyarázatot.

A helyi önkormányzati képviselő a képviselő-testület ülésén a polgármestertől (alpolgármestertől), a jegyzőtől, a bizottság elnökétől önkormányzati ügyekben *felvilágosítást kérhet*, amelyre az ülésen – vagy legkésőbb harminc napon belül írásban – érdemi választ kell adni. Az önkormányzati gyakorlat, illetve a szervezeti és működési szabályzat szerint ez lehet egyszerű tájékozási kérdés, de lehet ún. interpelláció vagy kérdés is. Az elhatárolást a felvilágosítás kéréstől és annak elfogadására vonatkozó szabályoktól a szervezeti és működési szabályzatban lehet elvégezni. Részletesebben lásd az Möt. 53. §-ához fűzött magyarázatot. Ehhez kapcsolódik szorosan, hogy a polgármestertől igényelheti a képviselői munkájához szükséges tájékoztatást.

A helyi önkormányzati képviselő *kérésére* az írásban is benyújtott *hozzászólását a jegyzőkönyvhöz kell mellékelni*, vagy *kérésére a véleményét rögzíteni kell a jegyzőkönyvben*.

Ez olykor jelentőséggel bír, mivel az önkormányzati képviselő így később bizonyítani tudja, hogy az adott ügyben minként járt el, miként képviselte a helyi közérdeket, a választók akaratát. A társadalmi ellenőrzés érdekében a választópolgárok – a zárt ülés kivételével – a képviselő-testület üléseinek a jegyzőkönyveibe betekinhetnek, ezek közérdekű adatok. Részletesebben lásd az Möt. 52. §-ához fűzött magyarázatot.

A helyi önkormányzati képviselő *tanácskozási joggal részt vehet a képviselő-testület bármely bizottságának nyilvános vagy zárt ülésén*. Továbbá *javasolhatja a bizottság elnökének a bizottság feladatkörébe tartozó ügy megtárgyalását*, amelyet a bizottság legközelebbi ülése elé kell terjeszteni és tárgyalására az önkormányzati képviselőt meg kell hívni. Emellett *kezdeményezheti, hogy a képviselő-testület vizsgálja felül bizottságának, a polgármesternek, a részönkormányzat testületének, a jegyzőnek – a képviselő-testület által átruházott – önkormányzati ügyben hozott döntését*. A bizottsági üléseken való részvétel több szempontból is jelentős:

- bizottságoknak a képviselő-testületi döntések előkészítésében fontos szerepük van;
- a bizottságok a képviselő-testülettől kapják a megbízást, ezért a testület tagjainak joga van részt venni a bizottsági üléseken akkor is, ha nem tagjai a bizottságnak;
- a képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatban egyes döntési jogköreit átruházhatja bizottságra.

A tanácskozási jog keretében joga van kérdést feltenni, véleményt nyilvánítani, javaslatot tenni arra, hogy a bizottság tárgyaljon meg meghatározott ügyet, de a bizottság döntésében nem vehet részt, szavazati joga nincs. Az átruházott hatáskörben hozott bizottsági döntés felülvizsgálatát is kezdeményezheti a képviselő-testületnél a képviselő. Részletesebben lásd az Möt. 57-61. §-ához fűzött magyarázatokat.

A helyi önkormányzati képviselő *megbízás alapján képviselheti a képviselő-testületet*. Ezt a megbízást a képviselő nemcsak a képviselő-testülettől kaphatja, hanem a polgármestertől is, mivel az Möt. 22. §, 41. § és 65. §-a szerint a polgármester – a törvény erejénél fogva – képviseli a képviselő-testületet, és a törvény nem tiltja, hogy ezt a jogkörét eseti vagy általános jelleggel átruházza. Azonban meg kell jegyezni, hogy nem valamennyi hatáskör tekintetében áll ez fenn, például az önkormányzati rendelet aláírásra vonatkozó hatáskör nem delegálható, nem engedhető át. Az Möt. nem

határozza meg a megbízás formáját, alakszerűségét. A képviselő-testületi döntés szabályaiból következik, hogy az csak írásban történhet, ugyanis erről a képviselő-testület ülésén határozatot hoznak, valamint azt az ülésről készült jegyzőkönyv is tartalmazza. A Ptk. 6:272. §-át alapul véve a megbízás alapján a megbízott köteles a megbízó által rábízott feladat ellátására köteles. A megbízott köteles a megbízó utasításait követni, azoktól csak akkor térhet el, ha ezt a megbízó érdeke feltétlenül megköveteli, és a megbízó előzetes értesítésére már nincs mód. A megbízásban egyértelműen meg kell határozni annak terjedelmét: mire és meddig terjed a meghatalmazás. A megbízott köteles a megbízót a megbízás teljesítéséről késedelem nélkül értesíteni. Az *önkormányzati gyakorlat* alapján a megbízás szólhat rendezvényeken való képviseletre, ügyek intézésére, tájékoztatóra. Emellett a polgármester különösen a szerződéskötési képviseleti jogkörét eseti vagy általános jelleggel is meghatalmazással átruházhatja az önkormányzati képviselőre. Természetesen az önkormányzati képviselő jogai és kötelezettsége gyakorlása, a választói érdekek érdekében önállóan, saját elhatározásából is eljárhat, tájékozódhat, tájékoztatást adhat, véleményt nyilváníthat, de csak képviselői minőségében. A megbízás nélküli képviselet polgári jogi jogkövetkezményei a *megbízás nélküli ügyvitel szabályai*. Ekkor a képviselő az ügyet úgy köteles ellátni, amint azt annak érdeke és feltehető akarata megkívánja, akinek javára beavatkozott. Helyénvaló, ha megfelel a másik feltehető érdekének és akaratának, különösen, ha a beavatkozás őt károsodástól óvja meg. Ha a beavatkozás nem volt helyénvaló, a megbízás nélküli ügyvivő felelős mindazért a kárért, amely beavatkozása nélkül nem következett volna be. Ha valaki tudva, hogy nincs hozzá joga, idegen ügyet sajátjaként lát el, vele szemben a megbízás nélküli ügyvitelből eredő jogokat lehet érvényesíteni.

145/2011. (XII. 2.) AB határozat. *A vizsgált önkormányzati rendeletek törvénysértőek, mert azokat a korelnök és a jegyző írta alá, holott az Ötv. 16. § (3) bekezdése alapján az önkormányzati rendeletet a polgármesternek és a jegyzőnek kell aláírni.*

A helyi önkormányzati képviselő a polgármestertől *igényelheti a képviselői munkájához szükséges tájékoztatást*. A helyi közérdekű ügyben *kezdeményezheti a polgármester intézkedését*, amelyre annak harminc napon belül érdemi választ kell adni. Az Möt. indokolása szerint a képviselői munka ellátásához nélkülözhetetlen, hogy a döntéshozók a megfelelő információk birtokában legyenek, és adott esetben – a település érdekeit szem előtt tartva – saját véleményüknek is hangot adjanak. A tájékoztatás

kérésének és a válasz formáját sem szabályozza az Mötv. így az történhet szóban vagy írásban egyaránt. Az önkormányzati gyakorlatban az önkormányzati képviselő nemcsak képviselő-testülettől vagy a polgármestertől közvetlenül, hanem a polgármesteri hivataltól is igényelheti a képviselői munkájához szükséges tájékoztatást, ügyviteli közreműködést. Az Mötv. csak a közérdekű intézkedésre állapít meg kötelező előírásokat, határidőket. A megfelelő tájékozottság érdekében a képviselők részére biztosítani kell azokat a jogszabályokat, szakmai folyóiratokat, amelyekből tájékozódhat.³ Ugyancsak az informáltsághoz kapcsolódik, hogy a képviselő-testületi ülés meghívóit és az előterjesztéseket is megfelelő időben kell megküldeni, hogy a képviselőnek elegendő idő álljon a felkészülésre, az anyagok áttanulmányozására, további információk beszerzésére, szükség esetén szakértőt igénybevételére, esetleg a helyszíni tájékozódásra. Az önkormányzat legfontosabb dokumentumait, mint például a szervezeti és működési szabályzatot, az ügyrendet, jelentősebb vonatkozó jogszabályokat célszerű az ülésen is elhelyezni, hogy az mindig a képviselők rendelkezésére álljon.

A helyi önkormányzati képviselő a testületi munkában való részvételhez szükséges időtartam alatt *a munkahelyén felmentést élvez a munkavégzés alól*. A települési képviselők legfontosabb jogosítványa és egyben kötelezettsége a képviselő-testület döntéshozatalában való részvétel. A képviselői feladatok zökkenőmentes ellátása érdekében elkerülhetetlen a munkahelyen történő munkavégzés alóli mentesítés. Emellett az is indokolatlan és méltánytalan lenne, ha az ebből eredő anyagi terheket a munkáltató viselné, vagy a képviselő a helyi közösség érdekében végzett tevékenysége miatt elesne jövedelme egy részétől. Az Mötv. ezért itt rögzíti, hogy 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 Kttv. 8. § (7) bekezdése szerint az önkormányzati képviselői és a polgármesteri megbíztatás időtartamát - ha e megbíztatás megszűnését követően a köztisztviselő ismételen közzszolgálati jogviszonyt, illetve a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonyt létesít - a közzszolgálati, illetve kormányzati szolgálati jogviszonyban töltött időnek kell tekinteni.

³ in Complex CD Jogtár, Magyarázat az 1990. évi LXV. törvényhez a helyi önkormányzatokról. Complex 2013.

Az esélyegyenlőség biztosítása érdekében a helyi önkormányzati képviselő a képviselő-testület és a képviselő-testület bizottságának ülésén *a magyar jelnyelvet vagy az általa választott speciális kommunikációs rendszert használhatja*, amelynek költségét az önkormányzat biztosítja.

További joga, hogy *tanácsnok*nak választható, aki felügyeli a képviselő-testület által meghatározott önkormányzati feladatkörök ellátását. Részletesebben lásd az Möt. 34. §-ához fűzött magyarázatot.

A helyi önkormányzati képviselő *jogosult képzéseken részt venni*, ugyanis a Kttv. 3. §-a kiterjeszti a törvény hatályát, így a 230. § az önkormányzati képviselőre is vonatkozik. Ezek költségét a helyi önkormányzat biztosítja. A képzéshez szükséges költségek akkor biztosíthatóak, ha az nem veszélyeztetni a köztisztviselői továbbképzések pénzügyi feltételeit. Ez utal egyébként a 80. §-ra, amely szerint a kormánytisztviselő jogosult az előmenetelhez, és köteles a központilag vagy az államigazgatási szerv által előírt olyan képzésben, továbbképzésben vagy átképzésben részt venni, amelyeket – kivéve, ha jogszabály másként rendelkezik – a Nemzeti Közszolgálati Egyetem biztosít. Ehhez kapcsolódik az a kötelezettség, hogy az eskütételét követően három hónapon belül köteles részt venni a kormányhivatal által szervezett képzésen.

A helyi önkormányzati képviselői jogok közül az Möt. nem nevesíti azokat, amelyek az önkormányzati elvekből, az *önkormányzati képviselői megbízatásból természetesen erednek*, (például a testületi ülésen megjelenés, hozzászólás, szavazás joga.

Kollektív jogok

Az Möt. más szakaszainál található azonban olyan képviselői jogosítványok is, amelyek a képviselők meghatározott csoportját illetik meg. Az Möt. 44. §-a szerint a képviselő-testület szükség szerint, a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott számú, de évente legalább hat ülést tart. Az ülést tizenöt napon belüli időpontra össze kell hívni a települési képviselők egynegyedének, a képviselő-testület bizottságának, valamint a kormányhivatal vezetőjének a testületi ülés összehívásának indokát tartalmazó indítványára. Az Möt. 48. § (3) bekezdése alapján a képviselő-testület név szerint szavaz az önkormányzati képviselők egynegyedének indítványára. A 2013. évi CCXXXVIII. törvény a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról 34. § (1) bekezdése szerint helyi népszavazást kezdeményezhet a képviselő-testület tagjainak legalább egynegyede.

Kötelezettségek

A legfontosabb kötelezettségeket fentebb, az alapelveknél ismertettük, a helyi önkormányzati képviselő köteles *az állami és közösségi feladatok el látásához hozzájárulni*, és a helyi önkormányzat egészéért vállalt *felelősséggel képviseli a választóinak az érdekeit*.

A helyi önkormányzati képviselő köteles a *testületi üléseken megjelenni, a képviselő-testület munkájában és döntéshozatali eljárásában részt venni*. A települési képviselő legfontosabb jogosítványa és egyben kötelezettsége a képviselő-testület döntéshozatalában való részvétel. Természetesen ez nem jelenti, hogy minden körülmények között, valamennyi ülésen meg kell jelenni, előfordulhat betegség vagy munkahelyi megbízással összefüggő elfoglaltság, más akadályoztatás. Az önkormányzati gyakorlatban a szervezeti és működési szabályzat erre vonatkozóan rendelkezéseket állapíthat meg, az előre látható távolmaradás előzetes bejelentésének kötelezettségét is előírhatja. Ezzel kapcsolatos kötelezettsége, hogy feltétlenül tájékozódnia kell arról, hogy távollétében milyen döntések, határozatok születtek. A képviselő-testület munkájában és döntéshozatalában való részvétel – a fenti alapelvből kiindulva – felelősségteljes tevékenységet, aktív közreműködést és mindenre kiterjedő alapos felkészülést követel meg, nem pusztán egyszerű fizikai jelenlétet, és mechanikus szavazást. A tárgyilagos döntéshozatal érdekében egyes összeférhetlenségi esetekben, a személyes érintettség miatt a helyi önkormányzati képviselő nem gyakorolhatja szavazati jogát. Ez megfelelően vonatkozik a bizottsági munkára és döntéshozatalra is. A képviselő-testület üléséről jegyzőkönyv tartalmazza a döntésből kizárt önkormányzati képviselő nevét és a kizárás indokát.

Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5003/2012/9. határozata
Mindezen szabályok alapján megállapítható, hogy az Ötv. a települési képviselő személyes részvételét és így jelenlétét írja elő a képviselő-testületi üléseken. E személyes részvétel nem váltható ki videokonferenciával, táv-szavazással vagy más módon; az Ötv. sem a 18. § (1) bekezdésében sem más rendelkezésében nem ad felhatalmazást ilyen tárgyú önkormányzati rendeletalkotásra. Egy esetleges videokonferenciával egybekötött képviselő-testületi ülés garanciális szabályait - mivel az önkormányzat képviselő-testülete közhatalmat gyakorol - törvénynek kellene tartalmaznia, ilyen tárgyú törvényi szabályozás azonban nincs.

A helyi önkormányzati képviselő eskütételét követően három hónapon belül *köteles részt venni a kormányhivatal által szervezett képzésen*. Az Alaptörvény XXIII. cikk alapján a helyi aktív és passzív választójog széles körű. Minden nagykorú magyar állampolgárnak, az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező minden nagykorú állampolgárának és a Magyarországon menekültként, bevándoroltként vagy letelepedtként elismert minden nagykorú személynek joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, választásán választó és választható legyen. Mivel az Alaptörvény semmilyen végzettséget, képzettséget nem ír elő, így a megválasztott képviselő nem biztos, hogy rendelkezik az alapvető, szükséges ismeretekkel. Ezek nélkül azonban nem tudja felelősségteljesen ellátni képviselői munkáját. Erre tekintettel a fővárosi és megyei kormányhivatal képzést szervez, amelyen az eskütételt követően három hónapon belül köteles a részvétel. A jogszabály ehhez nem fűz eredményességet vagy vizsgát, így a képzés alapvetően tájékoztató jellegű is lehet.

A helyi önkormányzati képviselő köteles *kapcsolatot tartani a választópolgárokkal, akiknek évente legalább egy alkalommal tájékoztatást nyújt képviselői tevékenységéről*. Ez a kötelezettség három nézőpontból vizsgálható. Egyfelől egyértelmű, hogy a választók érdekeinek, igényeinek a képviselést, a képviselői megbízást a képviselő csak a lakossággal való folyamatos és sokféle kapcsolattartás útján tudja ellátni. Másfelől a társadalmi ellenőrizhetőség is megköveteli, hogy a választók tisztában legyenek azzal, hogy képviselőjük felelősségteljesen látja el a feladatit. Harmadsorban a kapcsolattartáson keresztül a helyi lakosság is megismerheti a képviselő, illetve a képviselő-testület elképzeléseit. Az egyes fórumokkal (község-, várospolitikai fórum, városrész tanácskozás, falugyűlés stb.) kapcsolatban részletesebben lásd az Möt. 53. §-ához, a közmeghallgatással kapcsolatban pedig részletesebben lásd az Möt. 54. §-ához fűzött magyarázatot. Emellett fontos jogintézmény a *képviselői fogadóóra*, amely a rendszeres, illetve állandó kapcsolattartás lehetőségét jelenti a választókkal, a lakosság különböző társadalmi és önszerveződő közösségeivel. A fogadóórákon a képviselő és a választópolgár személyes találkozására nyílik lehetőség, amely alkalmat ad a különböző kérdések közvetlen megbeszélésére. Mivel az Möt. nem szabályozza ezt a kérdést így általában a szervezeti és működési szabályzat fogalmazhat meg rendelkezéseket. Az önkormányzati gyakorlatban a képviselő általában szóban, ritkán írásban válaszol, a fogadóórákról a legtöbbször nem készül írásos emlékeztető. Az is előfordulhat, hogy az ügyben hivatalos eljárás kezdődik, és így az illető

állampolgár ügyében hivatalos válasz születik majd. Emellett a polgármester, az alpolgármester és a jegyző is tart rendszeres időközönként a település lakossága részére fogadóórát. Ugyancsak *a képviselői tevékenységéről szóló éves tájékoztatás* részletkérdéseit sem szabályozza az Mötv., így az történhet szóban a választók kisebb nagyobb nyilvánossága előtt, egyenként vagy képviselő-csoportonként, az érdeklődők számára tekintettel a képviselői irodában esetleg valamely közintézmény helyiségében. Emellett írásban is elkészíthető és közzétehető (hirdetőtáblán, interneten).

További kötelezettsége, hogy az esetleges visszaélések megelőzése és a helyi szakmai, gazdasági élet tisztaságának megőrzése érdekében a helyi önkormányzati képviselő *önkormányzati képviselői minőségére saját szakmai vagy üzleti ügyében nem hivatkozhat*.

Az önkormányzati képviselő az összeférhetlenségi okot a megválasztásától vagy az összeférhetlenségi ok felmerülésétől számított harminc napon belül köteles megszüntetni. Részletesebben lásd az Mötv. 37. §-ához fűzött magyarázatot.

A helyi önkormányzati képviselő köteles *a méltatlansági okról tájékoztatni* a jogerős ítélet kézhezvételétől vagy annak beálltától számított három napon belül a képviselő-testületet és a kormányhivatalt. Részletesebben lásd az Mötv. 38. §-ához fűzött magyarázatot.

A képviselő-testület döntéshozatalából kizárható az, akit vagy akinek a közeli hozzátartozóját az ügy személyesen érinti. A helyi önkormányzati képviselő köteles bejelenteni a személyes érintettséget. . A kizárásról az érintett önkormányzati képviselő kezdeményezésére vagy bármely önkormányzati képviselő javaslatára a képviselő-testület minősített többséggel dönt. A kizárt önkormányzati képviselőt a határozatképesség szempontjából jelenlevőnek kell tekinteni. Részletesebben lásd az Mötv. 49. §-ához fűzött magyarázatot.

A helyi önkormányzati képviselő megválasztásától, majd ezt követően minden év január 1-jétől számított harminc napon belül a 2. melléklet szerinti *vagyonnyilatkozatot köteles tenni*. Az önkormányzati képviselő saját vagyonnyilatkozatához csatolni köteles a vele közös háztartásban élő ház- vagy élettársának, valamint gyermekének a melléklet szerinti vagyonnyilatkozatát. Részletesebben lásd az Mötv. 39. §-ához fűzött magyarázatot.

A *szervezeti és működési szabályzat* is meghatározhat további kötelezettségeket, ilyen például távolmaradás előzetes bejelentése, vagy, hogy felkérés alapján részt vesz a képviselő-testület vagy bizottság ténymegállapító és egyéb vizsgálataiban

Garanciális szabály az Möt. 33. §-a, amely értelmében az e törvényben meghatározott kötelezettségeit megszegő önkormányzati képviselő megállapított tiszteletdíját, természetbeni juttatását a képviselő-testület - a szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak alapján - legfeljebb tizenkét havi időtartamra csökkentheti, megvonhatja. Ismételt kötelezettségszegés esetén a csökkentés vagy a megvonás újra megállapítható. Részletesebben lásd az Möt. 33. §-ához fűzött magyarázatot.

[33. §]

Az Möt. -ben meghatározott kötelezettségeit megszegő önkormányzati képviselő megállapított tiszteletdíját, természetbeni juttatását a képviselő-testület *mérlegelési* jogkörében, határozatában legfeljebb tizenkét havi időtartamra csökkentheti, megvonhatja. Ismételt kötelezettségszegés esetén a csökkentés vagy a megvonás újra megállapítható. A mulasztás összes körülményeire tekintettel mérlegelés során érdemes figyelembe venni a mulasztással okozott hátrányt, a mulasztással felmerült költségeket, a mulasztás időtartamát, a mulasztás ismétlődését és gyakoriságát, a mulasztó segítő, együttműködő magatartását vagyoni, pénzügyi helyzetét.

A *szervezeti és működési szabályzatról* szóló rendeleti szabályozás nélkül eseti döntéssel a tiszteletdíj, juttatás nem vonható meg, nem mérsékelhető.

A szervezeti és működési szabályzat is meghatározhat kötelezettségeket, amelyekhez szankciót rendelhet. Ezzel kapcsolatban figyelemmel kell lenni, hogy a képviselő jogállását, jogai gyakorlását nem korlátozhatják.

43/1992. (VII. 16.) AB határozat *A települési képviselőnek a képviselő-testület munkájában való részvételét korlátozó önkormányzati rendeleti előírás azonban a képviselő jogállását, jogai gyakorlását érinti, és megalapozott az a következtetés, hogy törvényi felhatalmazás hiányában az önkormányzat képviselő-testülete a képviselők munkáját korlátozó rendeletet nem alkothat.*

A mulasztásnak *egyéb jogkövetkezményei* is lehetnek:

- fegyelmi eljárás [szervezeti és működési szabályzat alapján]

- az önkormányzati képviselő megbízatása megszűnik, ha az önkormányzati képviselő, annak az ülésnek az időpontjától, amelyről első ízben távol maradt, egy éven át nem vesz részt a képviselő-testület ülésén [Mötv. 29. § (1)];
- méltatlanság miatt a képviselő-testület határozatával megszünteti annak az önkormányzati képviselőnek a megbízatását, aki az összeférhetetlenségi okot nem hozza a képviselő-testület tudomására [Mötv. 38. § (1)].

[34. §]

A tanácsnok a képviselő-testület által egy *meghatározott önkormányzati feladatköröket* (többletfeladatokat) ellátó települési képviselő. Az Mötv. sommás rendelkezése alapvetően a helyi önkormányzat képviselő-testületére bízva a részletesebb, a helyi viszonyokhoz megfelelően illeszkedő helyi szabályozás kidolgozását. Ezzel kapcsolatban ki kell emelni, a tanácsnok nem lehet önkormányzati hatáskörök címzettje, ilyet sem a képviselő-testület, sem a polgármester nem ruházhat rá.

A tanácsnokot a *képviselő-testület* minősített többségű döntéssel *választja* a képviselők közül, mivel kinevezésnek számít [Mötv. 50. § és 42. § (2)]. Javaslatot a polgármester vagy bármelyik képviselő is tehet. A tanácsnoki tisztségre adott megbízás bármikor visszavonható, mert az Mötv. 19. §-a értelmében a képviselő-testület, közgyűlés hatáskörébe tartozó választás, kinevezés, vezetői megbízás joga magában foglalja a felmentés, a megbízás visszavonásának jogát.

A tanácsnoki tisztség *időtartamát* a képviselő-testület az ellátandó feladatokhoz igazítja, így az rövidebb időre, meghatározott feladat felügyeletére is vonatkozhat, felső határa értelemszerűen a képviselő-testület megbízásának időtartama, az önkormányzati választási ciklus.

Az Mötv. 35. § szerint a képviselő-testület a tanácsnoknak rendeletében meghatározott tiszteletdíjat, természetbeni *juttatást* állapíthat meg. Ha az önkormányzati képviselő tanácsnok, számára magasabb összegű tiszteletdíj is megállapítható. Ezzel kapcsolatban korlátozás, hogy a tanácsnok számára történő tiszteletdíj megállapítása nem veszélyeztetheti az önkormányzat kötelező feladatai ellátását. Az Mötv. 143. § (4) bekezdésben kapott felhatalmazás alapján a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletben határozza meg a tanácsnoknak járó tiszteletdíjat és természetbeni juttatást, emellett a képviselő költségtérítésre is jogosult lehet.

Az önkormányzati gyakorlat a szervezeti és működési szabályzatban rendelkezik a tanácsok(ok)ról, egyértelműen meghatározva az állandó ügy- és feladatkör(öke)t (például térségi és megyei koordináció, idegenforgalom, közművelődés, településüzemeltetés, környezetvédelem, kiemelt projektek, nemzetiségi és civil ügyek, egyházi kapcsolatok, sport), illetve utalás szintjén, hogy a szükség szerint a polgármester vagy bármely képviselő indítványára tagjai közül tanácsnokot választhat. Ezzel kapcsolatban fel kell hívni a figyelmet, hogy amennyiben a szervezeti és működési szabályzatban vagy más rendeletben szabályozzák a tanácsnok intézményét, akkor ahhoz minősített többség szükséges. Országosan elterjedt gyakorlat, hogy az önkormányzati bizottságok és részönkormányzatok elnökei tisztségük mellé tanácsnoki megbízást is kapnak,⁴ illetve, hogy a tanácsnokra – eltérő szabályozás hiányában – a bizottsági elnökre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

A tanácsnok feladatkörében

- a polgármester megbízása alapján képviselheti az önkormányzatot,
- részére meg kell küldeni a képviselő-testület valamennyi bizottságának a feladatkörükkel összefüggő napirendi pontokra vonatkozó meghívóját és a vonatkozó előterjesztéseket is,
- írásban véleményezi a feladatkörébe tartozó képviselő-testületi előterjesztéseket, ebben a körben előterjesztést készíthet,
- az általa szükségesnek vélt ügyeket bizottság(ok) elé utalhatja megtárgyalásra, véleményezésre illetve a bizottság hatáskörének megfelelő döntés meghozatala céljából,
- figyelemmel kíséri a feladatkörével összefüggő képviselő-testületi döntések végrehajtását,
- beszámolási kötelezettsége van,
- a polgármesteri hivatal szervezeti egységeinek vezetőitől a feladatkörükbe tartozó ügyekben felvilágosítást és közreműködést kérhet,
- részvételét biztosítani kell azokon a vezetői, irodavezetői értekezleteken, más fórumokon, amelyeken a feladatkörükbe tartozó kérdések kerülnek megtárgyalásra,
- a hatáskörébe tartozó kérdésben intézkedést kezdeményezhet a polgármester felé, amelyre meghatározott határidőn belül érdemi választ kell kapnia,

⁴ in Nagy- Hoffman –szerk.: *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. HVG-ORAC, 2012. 136. o.

- elhelyezéséről a polgármesteri hivatalban kell gondoskodni, irodai munkahely, szükséges technikai felszerelések és berendezések valamint segítő adminisztrátor biztosításával.

A tanácsnok *megbízatása megszűnik* lemondással, a képviselői mandátum megszűnésével, visszahívással.

A helyi önkormányzati képviselők tiszteletdíja, juttatása, költségtérítése

[35. §]

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 7. Cikk 2. pontja szerint a választott helyi képviselők jogosultak a hivataluk gyakorlása közben felmerült kiadásoknak megfelelő anyagi ellenszolgáltatásra, és ahol ez felmerülhet, a jövedelem-kiesés és az elvégzett munka megtérítésére, valamint megfelelő szociális juttatásokra. Az Mötv. 143. § (4) bekezdésben kapott felhatalmazás alapján a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletben határozza meg az önkormányzati képviselőnek, a bizottsági elnöknek és tagnak (továbbá a tanácsnoknak) járó *tiszteletdíjat* és *természetbeni juttatást*, emellett a képviselő *költségtérítésre* is jogosult lehet. A költségtérítés alapvetően nem keret jelent, hanem eseti jelleggel, az önkormányzati képviselő tevékenységéhez kötődik. A rendeleti formából következik, hogy e hatáskör át nem ruházható és minősített többséget igényel.

A hatályos *szabályozás nem határoz meg felső, maximált összeget*, de a fenntartható és a közpénzekkel való felelős önkormányzati gazdálkodás érdekében az önkormányzati képviselő számára történő tiszteletdíj megállapítása *nem veszélyeztetheti az önkormányzat kötelező feladatai ellátását*, annak fedezete csak az önkormányzat saját bevételei terhére állapítható meg, valamint emelhető meg. (Az 1994. évi LXIV. törvényt a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról a 2014. évi általános önkormányzati választások napjától hatályon kívül helyezte az Mötv. 158. § a) pontja. Ebben a törvényben szerepelt alapidj, amely a Kttv. illetményalap és a lakosságszámhoz igazodó, 1 és 2,8 közötti szorzószám 100 Ft-ra kerekített szorzata volt.)

A javadalmazással kapcsolatban érdemes utalni arra, hogy a képviselői feladatok (jogok és kötelezettségek) összetettek, nemcsak a képviselő-testületi üléseken való személyes jelenlétben merül ki, hanem figyelembe kell

venni a felkészülésre, az előterjesztések előkészítésében és a döntések végrehajtásában való részvételre, az ellenőrzési feladatokra fordított időt is. Az önkormányzati képviselők közéleti tevékenységüket általában nem főfoglalkozásban, hanem társadalmi munkában, társadalmi megbízatásként végzik. Feladataik többségét munkaidejükön kívül végzik el, de a testületi ülésen való részvétel a legtöbb esetben csak munkaidőben oldható meg, ezért az önkormányzati képviselő a testületi munkában való részvételhez szükséges időtartam alatt a munkahelyén felmentést élvez a munkavégzés alól, és az emiatt kiesett jövedelmét a képviselő-testület téríti meg, amelynek alapján az önkormányzati képviselő társadalombiztosítási ellátásra is jogosult [Mötv. 32. § (1)]. A tiszteletdíj a képviselő tevékenységének – egy vitatható álláspont szerint szerény mértékű⁵ – elismerésére szolgál. A testületi munkában való részvétel miatt kiesett képviselői jövedelem személyenként eltérő, minden esetben ennek összegszerű megállapítása képviselő-testületi határozatban egyénenként történik.

17/1997. (II. 28.) AB határozat. *Rendeletben átalányként kieső jövedelem-térítést egységesen nem lehet megállapítani. Mindenkinek más ugyanis a munkahelyi jövedelme, sőt a csupán nyugdíjából élő vagy a munkát, kereső foglalkozást nem végző képviselőnek egyáltalán nincs jövedelem-kiesése. Fogalmilag tehát a minden képviselőre vonatkoztatva azonos összegű jövedelem-kiesési átalány sérti a törvényi előírást.*

107/2007. (XII. 22.) AB határozat. *A képviselői alap feletti rendelkezés joga, az alap célját, felhasználási területeit figyelembe véve a települési képviselő képviseleti feladatának ellátásához szükséges jog. A települési képviselők között nem tehető olyan különbség, hogy az egyéni választókerületben megválasztott képviselőket megilleti ez a jog, míg a listán megválasztott képviselőket nem.*

A természetbeni juttatások elsődleges célja pedig a képviselő munkájának a segítése (tömegközlekedési igazolvány, mobiltelefon, számítástechnikai eszköz, szakmai folyóiratok stb.), amelyek céljukból és jellegükből adódóan pénzben nem fizethetők ki, pénzzel nem válthatók meg. A természetbeni juttatás mentes a személyi jövedelemadó fizetés alól.

Az önkormányzati képviselőnek a képviselő-testület képviseletében vagy a képviselő-testület, továbbá a polgármester megbízásából végzett tevékenységével összefüggő, általa előlegezett – a számviteli fegyelem és a

⁵ A “szerény” kifejezés a Complex Jogtár 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról kommentárjában szerepel(t).

közpénzek átláthatósága alapján – számlával igazolt, szükséges *költsége* megtéríthető. Erre tekintettel költségátalány nem állapítható meg. A képviselői költségek kifizetését a polgármester engedélyezi, így ő ítéli meg, hogy a felmerülő kiadás valóban a képviselői tevékenységgel összefüggő kiadás-e.

A tiszteletdíj *elszámolásáról* és *kifizetéséről*, a természetbeni juttatásról a jegyző gondoskodik. A többletmunkáért *többletdíjazás* is megállapítható az önkormányzati képviselő számára, ha egyben tanácsnok, önkormányzati bizottság elnöke vagy tagja is. Az Mötv-ben meghatározott kötelezettségeit megszegő önkormányzati képviselő megállapított tiszteletdíját, természetbeni juttatását a képviselő-testület – a szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak szerint – legfeljebb tizenkét havi időtartamra *csökkentheti, megvonhatja*. Ismételt kötelezettségszegés esetén a csökkentés vagy a megvonás újra megállapítható. (Részletesebben lásd az Mötv. 33. §-ához fűzött magyarázatot.)

A fentekhez képest eltérő szabály, hogy a fővárosi közgyűlés *fővárosi kerületi polgármester* tagjai számára külön a fővárosi közgyűlési tagságukért tiszteletdíjat, költségtérítést, költségátalányt és egyéb juttatást nem állapíthat meg. Rájuk az Mötv. 71. §-ában meghatározott, a főpolgármester, polgármester, a megyei önkormányzat közgyűlésének elnöke díjazására, költségtérítésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

Az önkormányzati képviselő tiszteletdíja és egyéb juttatása a közpénzek átláthatósága, nyomon követhetősége érdekében *közérdekből nyilvános adat*, így azt erre irányuló igény alapján bárki megismerheti, a célhoz kötött adatkezelés elvének tiszteletben tartásával terjeszthetőek, internetes honlapon, elektronikusan is közzé kell tenni (Infotv. 26. §). (Részletesebben lásd az Infotv. III. fejezetében.) Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése szerint mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.

21/2013. (VII. 19.) AB határozat 2. *Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése és I. cikk (3) bekezdése alapján alkotmányos követelményként megállapítja, hogy a közérdekű adat kiadása iránt indított ügyben eljáró bíróságnak az adatszolgáltatás-megtagadás jogcímét és tartalmi indokoltságát egyaránt vizsgálnia kell. A vizsgálatnak ki kell terjednie arra, hogy csak a feltétlenül szükséges mértékben került-e sor a közérdekű adatszolgáltatás megtagadására. E körben az eljáró bíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy az adatkezelő szerv nem korlátozta-e indokolatlanul a közérdekű adatokhoz való hozzáférést arra hivatkozva, hogy az igényelt*

adatokat az igénylő által meg nem ismerhető adatokkal együtt kezelik, miközben az utóbbiak felismerhetetlenné tételének nem lett volna akadálya.

637/B/2006. AB határozat. *A közérdekű adatokat bárki megismerheti, a közérdekű adatokhoz bárki alanyi jogon hozzáférhet. Ennek következtében a hozzáférésnek nem lehet feltétele a magyar állampolgárság, illetve a választójog.*

A juttatásokat bővíti a Kttv. 230. §-a, amely szerint a helyi önkormányzati képviselő jogosult részt venni meghatározott képzéseken, amelyek költségét a helyi önkormányzat biztosítja. Ennek korlátja, hogy a képzéshez szükséges költségek akkor biztosíthatóak, ha az nem veszélyezteti a köztisztviselői továbbképzések pénzügyi feltételeit.

Az önkormányzati gyakorlatban a képviselő-testület az önkormányzati képviselők és bizottsági tagok tiszteletdíjának megállapításáról szóló rendeletében tételesen határoz meg képviselői alapdíjat, bizottsági vagy bizottsági elnöki tiszteletdíjat. A természetbeni juttatás lehet a tömegközlekedési eszközök igénybevételére jogosító (kedvezményes) utazási bérlet vagy igazolvány, az önkormányzati intézmény által nyújtott szolgáltatás kedvezményes vagy térítésmentes igénybevétele, a képviselői tevékenységet segítő közlöny, kiadvány, szakfolyóirat előfizetése, (tovább)képzések térítése, mobiltelefon előfizetés. A rendelet tartalmazza, hogy a képviselő tiszteletdíjáról írásban lemondhat. Az erről szóló írásbeli nyilatkozatot évente a polgármesterhez kell benyújtani legkésőbb az önkormányzat költségvetésének elfogadásáig. A nyilatkozat tartalmazza, hogy a lemondás mely időszakra vonatkozik, a tiszteletdíj összegét mely célra kell felhasználni.

6/1996. (II. 23.) AB határozat. *A napidíj címén járó juttatás, mint a képviselők számára kifizethető díj az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint alkotmányellenes, mert a felhatalmazás kereteit túllépő, azt meghaladó önkormányzati szabályozás ellentétes a törvénnyel, sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében foglaltakat. Lásd még ABH 1996, 217.; 39/2001. (X. 19.) AB határozat, ABH 2001, 691.*

Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5017/2014/4. határozata *A Pttv. 14. §-a nem állít fel sorrendiséget a képviselői tiszteletdíjra való jogosultság tekintetében. Ez az értelmezés a képviselő-testület kifejezett törvényi rendelkezéssel, a szabályozás dogmatikájával alá nem támasztható, következésképpen a képviselő-testület szervezetalkítási és gazdálkodási autonómiájának indokolatlan korlátozását jelentené.*

Összeférhetlenség

[36. §]

Az *összeférhetlenség* egyszerre jogi és erkölcsi fogalom. Lényege, hogy bizonyos tevékenységek, helyzetek, kapcsolatok stb. nem egyeztethetők össze egyes hivatalokkal, tisztségekkel. Az összeférhetlenség bizonyos esetei csak erkölcsi rosszallást váltanak ki, más esetekben azonban a jogszabály kifejezetten tilalmakat állapít meg, és megsértésüket szankciókkal sújtja. Az összeférhetlenséggel kapcsolatos tilalmak célja az, hogy egyes hivatalokat, tisztségeket betöltő személyek vonatkozásában biztosítva legyen az elfogulatlan tevékenység, a betöltött tisztség méltóságának megőrzése, a tisztségből adódó pozícióval való visszaélés megakadályozása.⁶

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 7. Cikk 3. pontja szerint az olyan tisztségeket vagy tevékenységeket, amelyek összeférhetlenek a választott helyi tisztség viselésével, törvénynek vagy alapvető jogelvnek kell meghatároznia.

Az önkormányzati képviselőkre vonatkozó *összeférhetlenségi szabályokat* egyfelől az Möt. tartalmazza, másfelől azok a jogszabályok, amelyek egy adott tevékenység gyakorlása tekintetében állapítanak meg tiltó szabályt önkormányzati megbízatás, tisztség betöltése vonatkozásában (ez utóbbi az ún. fordított összeférhetlenség). Az összeférhetlenség megszüntetése alapvetően az önkormányzati képviselő elhatározásán múlik, amennyiben ez elmarad: az összeférhetlen helyzetet önmaga nem szünteti meg, akkor kerül sor a képviselő-testület, illetve – egyes esetekben – a munkáltató döntésére. Az összeférhetlenség különösen azért kényes, problematikus kérdés, mert esetlegesen a képviselői megbízatás megszünése, lényegében a választópolgárok döntését változtatja meg.

A *képviselői megbízatás közbizalmi jellegéből* fakadó magas erkölcsi mérce biztosítása érdekében az Möt. jelentősen szigorította az önkormányzati képviselők összeférhetlenségének szabályait. Az összeférhetlenségi tilalmak az Möt.-ben azt a célt szolgálják, hogy érvényesüljön a hatalmi ágak szétválasztásának, valamint az állami és önkormányzati funkciók szétválasztásának elve, illetve a közbizalom megerősítése és a gazdasági függetlenség is hangsúlyos. A hatalmi ágak elválasztásának elve tükröződik a kinevezési jogkör gyakorlója által meghatározott tisztségek,

⁶ in Lamm Vanda – Peschka Vilmos: Jogi Lexikon. KJK-KERSZÖV, 1999. 478. o.

pozíciók összeférhetlenné nyilvánításában. Emellett biztosítani szükséges a döntési helyzetben lévő képviselő gazdasági függetlenségét, befolyásmentességét. Az összeférhetlenségi anyagi szabályokat a következő szakaszban (Mötv. 37. §) található összeférhetlenségi eljárási szabályok követik.

Ez *általánosságban* azt jelenti, hogy az önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja nem folytathat olyan tevékenységet, amely a feladatainak ellátásához szükséges *közbizalmat* megingathatja. Ennek az általános elvárási mércének az alapja, hogy az önkormányzati képviselők a választópolgárok bizalmát kiérdemelve, a helyi közösség érdekében végzik munkájukat. Az Mötv. 32. § (3) bekezdése szerint az önkormányzati képviselő e minőségére saját szakmai vagy üzleti ügyében nem hivatkozhat. Ennek ellenére azonban szakirodalomban és gyakorlatban sem találunk olyan esetet, amelyben kizárólag ezen általános rendelkezés alapján (amely a korábbi szabályozásban is szerepelt) állapították meg az összeférhetlenséget.⁷

Az Mötv. azonban hosszasan, taxatíve egyértelműen meghatározza azokat a *konkrét* összeférhetlenségi szabályokat, *tisztségeket* is, amelyeket önkormányzati képviselősége mellett – meghatározott kivételekkel – nem tölthet be:

- egyes állami tisztségek: országgyűlési képviselő, valamint aki olyan tisztséget tölt be, olyan feladatot lát el, amelyre kinevezését, megbízatását az Országgyűléstől, köztársasági elnöktől (bíró), Kormánytól, Kormány tagjától vagy az Országgyűlés, Kormány alárendeltségébe tartozó szervtől, vezetőjétől kapta,
- központi államigazgatási tisztségek: központi államigazgatási szerv vezetője, köztisztviselője, kormánytisztviselő,
- területi államigazgatási tisztségek: kormánytisztviselő olyan államigazgatási szervnél, amelynek illetékességi területén az adott önkormányzat működik;
- honvédelmi, rendvédelmi tisztségek: 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,

⁷ in Önkormányzati Hírlevél 2014. évi 2. különszáma, Belügyminisztérium, 2014. 16. o.

- önkormányzati tisztségek: jegyző, főjegyző, aljegyző, ugyanazon önkormányzat polgármesteri hivatalának vagy közös önkormányzati hivatalának köztisztviselője, alkalmazottja; más települési önkormányzatnál képviselő, polgármester, alpolgármester; megyei közgyűlés elnöke, alelnöke, főpolgármester, főpolgármester-helyettes, a helyi önkormányzat által alapított vagy tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság vagy annak leányvállalatánál legfőbb szervének, ügyvezetésének tagja, személyes közreműködője, képviselő ellátására jogosultja,
- sajtó, média: médiatartalom-szolgáltató természetes személy, továbbá jogi személy, valamint gazdasági társaság legfőbb szervének, ügyvezetésének tagja, személyes közreműködője, képviselő ellátására jogosultja.

A fentiekkel kapcsolatban érdemes néhány megjegyzést tenni.

A szigorú összeférhetlenségi szabályokat lazítják azok a *kivételek*, hogy bár a kinevezés, megbízás az Országgyűléstől, köztársasági elnöktől, Kormánytól, Kormány tagjától vagy az Országgyűlés, Kormány alárendeltségébe tartozó szervtől (vezetőjétől) származik, mégis önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja lehet. Ennek számos lehetőségét nevesíti a törvény, így az illető ezen megbízás keretében a következő tevékenységeket gyakorolhatja, láthatja el:

- tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység;
- közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítvány kuratóriumi vagy felügyelőbizottsági tagság, vagy vagyonellenőri tevékenység;
- nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony;
- egészségügyi intézményben főigazgató, gazdasági vezető, 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.

Közülük sokan jellemzően közalkalmazotti jogviszonyban látják el feladataikat, és velük kapcsolatban az adott ágazati jogszabályok határozzák meg, hogy ki minősül ilyennek. A törvény szövegéből következően a tényleges foglalkozás gyakorlását, beosztást kell figyelembe venni és nem a végzettséget. A módosító 2014. évi XXIII. törvény, 2019. évi CXII. törvény és a 2021. évi VIII. törvény indoklása szerint e rendelkezés célja, hogy a helyi önkormányzati képviselőkre vonatkozó szigorú összeférhetlenségi szabályokat enyhítse. Ennek értelmében például tanárok, orvosok, ápolónők – akik leginkább ismerik a lakosság problémáit – is vállalhatnak önkormányzati képviselői megbízatást.

A kuratóriumi vagy felügyelőbizottsági tagság, illetve az önkormányzati képviselőség jellegéből adódó sajátos időbeosztás miatt, a tag emellett is képes ellátni valamennyi feladatát, gyakorolni jogait és kötelezettségeit.

A 2010. évi XLIII. törvény a *központi államigazgatási szervekről*, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról egyértelműen meghatározza a központi államigazgatási szervek körét:

- a központi kormányzati igazgatási szerv,
- az önálló szabályozó szerv: a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, és a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal;
- az autonóm államigazgatási szerv: a Közbeszerzési Hatóság, a Gazdasági Versenyhivatal, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, és a Nemzeti Választási Iroda.
- a rendvédelmi szerv: a rendőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok; és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat.

A 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról szerint *kormányzati igazgatási szerv*: a központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi, helyi (a továbbiakban együtt: területi) szervei, és a területi kormányzati igazgatási szervek. A központi kormányzati igazgatási szervek közé tartozik

- a Kormány,
- a Miniszterelnöki Kormányiroda,

- a minisztériumok: Agrárminisztérium, Belügyminisztérium, Emberi Erőforrások Minisztériuma, Honvédelmi Minisztérium, Igazságügyi Minisztérium, Innovációs és Technológiai Minisztérium, Külgazdasági és Külügyminisztérium, Miniszterelnöki Kabinetiroda, Miniszterelnökség, Pénzügyminisztérium;
- a kormányzati főhivatalok: Központi Statisztikai Hivatal, az Országos Atomenergia Hivatal, a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala;
- a központi hivatalok: kormányrendelet által létrehozott, miniszter irányítása alatt működő központi államigazgatási szerv (például Magyar Államkincstár, Nemzeti Adó- és Vámhivatal, Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal, Országos Meteorológiai Szolgálat, Klebelsberg Központ, Oktatási Hivatal, Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő, Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság, Országos Gyógyszerészeti és Élelmezés-egészségügyi Intézet, Nemzeti Népegészségügyi Központ)

Területi kormányzati igazgatási szervek a fővárosi és megyei kormányhivatalok.

A 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról (Kit.) és a 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről alapján *kormánytisztviselő* a kormány vagy kormánytag irányítása alá tartozó államigazgatási szerv feladat- és hatáskörében eljáró vezetője és ügyintézője, aki előkészíti a közigazgatási szerv feladat- és hatáskörébe tartozó ügyeket érdemi döntésre, illetve - felhatalmazás esetén - a döntést kiadmányozza, kivéve, ha ezt a tevékenységet fegyveres szervnél más jogviszonyban álló személy végzi. A kormánytisztviselővel kapcsolatban – a 2014-es és 2018-as módosítások – feloldották az összeférhetlenségi szabályok egy részét, és csak az érintett önkormányzat illetékességi területével összefüggésben állapítanak meg korlátozásokat. Tehát nem összeférhetetlen, ha egy polgármesteri hivatal, vagy közös önkormányzati hivatal köztisztviselőjét más településen önkormányzati képviselővé választják. Az önkormányzati képviselő nem lehet kormánytisztviselő olyan államigazgatási szervnél, amelynek illetékességi területén az adott önkormányzat működik. A települési önkormányzati képviselő nem lehet a megyei közgyűlés elnöke, al-elnöke, főpolgármester, főpolgármester-helyettes [Kit. 95. § (3)]. Hasonló szabályok vonatkoznak a *köztisztviselő*kre is. A Kttv. 85. § (1) bekezdése szerint a kormánytisztviselő nem lehet helyi önkormányzati képviselő anélkül az önkormányzatnál, amely az őt alkalmazó államigazgatási szerv ille-

tékességi területén működik. A 216. § (1) bekezdése alapján a közigazgatási államtitkár kormányzati szolgálati jogviszonya megszűnik helyi önkormányzati képviselővé, polgármesterré történő megválasztásával. A Kit. 228. § (1) bekezdése alapján a közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkár kormányzati szolgálati jogviszonya megszűnik helyi önkormányzati képviselővé, polgármesterré történő megválasztásával.

A felsorolás precízségére tekintettel csak a más települési önkormányzatnál képviselői, illetve polgármesteri, alpolgármesteri tisztség összeférhetetlen, tehát – az *azonos önkormányzati típusba tartozó összeférhetetlenség* alapján – a megyei közgyűlési tagság, valamint a közgyűlés elnöki tisztség emellett is gyakorolható. A fővárosi közgyűlés – az Mötv. szerint – azonban egyszerre települési és megyei önkormányzat, így a fővárosi közgyűlési tagság már összeférhetetlen. A települési önkormányzati képviselő nem lehet a megyei közgyűlés elnöke, alelnöke, főpolgármester, főpolgármester-helyettes. [Mötv. 36. § (2)] A joggyakorlat az Mötv. 27. § (4) bekezdésére figyelemmel a 36. § (1) f) és g) pontját a megyei önkormányzatok vonatkozásában úgy alkalmazza, hogy a megyei önkormányzati képviselő másik megyei önkormányzatnál nem lehet önkormányzati képviselő, továbbá megyei önkormányzatnál közgyűlési elnök, alelnök [Mötv. 79. § (1) és (2)].⁸ Természetesen a megyei közgyűlési elnök sem lehet másik megyei közgyűlés elnöke, alelnöke.

A legfőbb szerv, vagy az ügyvezetés általános megfogalmazása azért szükséges, mert az egyes gazdasági társaságok esetében – a 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyv alapján – eltérő ezek elnevezése, így azonban nem a pozíció elnevezése, hanem tényleges hatáskörök gyakorlása az összeférhetetlenségi ok. Tekintettel arra, hogy egyes érintett gazdasági társaságoknál éppen a képviselő-testület a legfőbb szerv, ezért indokolt az összeférhetetlenség feloldása erre az esetre.

BH 2005/224. *Nincs jogi akadálya annak, hogy a közhasznú társaság felügyelő bizottsági tagja legyen annak a települési önkormányzatnak a képviselője, amely önkormányzat a közhasznú társaság tagja [1997. évi CLVI. tv. 7. § (1)-(2) bek., 8. § (2) bek. a) pont; 1990. évi LXV. tv. 9. §, 61. §; 1959. évi IV. törvény 57. § (2) bek., 59. § (2) bek.; 1997. évi CXLIV. tv. 18. § (1) bek.]*

⁸ in Önkormányzati Hírlevél 2014. évi 2. különszáma, Belügyminisztérium, 2014. 20. o.

A 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról 203. §-ában fogalt értelmező rendelkezések alapján *médiaszolgáltató*: az a természetes vagy jogi személy, aki vagy amely szerkesztői felelősséggel rendelkezik a médiaszolgáltatás tartalmának megválasztásáért, és meghatározza annak összeállítását. A szerkesztői felelősség a médiatartalom kiválasztása és összeállítása során megvalósuló tényleges ellenőrzésért való felelősséget jelenti, és nem eredményez szükségszerűen jogi felelősséget a médiaszolgáltatás tekintetében. A *mediatartalom-szolgáltató* a médiaszolgáltató, illetve bármely médiatartalom szolgáltatója. A médiatartalom valamennyi médiaszolgáltatás során, valamint sajtótermék által kínált tartalom.

A felsorolás alapján érdemes a *fordított összeférhetlenségi* okokat is nevesíteni, amely nem önkormányzati részről, hanem az érintett személy által betöltött munkavégzéshez, tisztségviseléshez kapcsolódik. Ennek vizsgálatára nem a képviselő-testület köteles, hanem az adott foglalkozás, tisztség tekintetében a munkáltatói jogkör gyakorlójának hatáskörébe tartozik, valamint az érintett kötelezettsége. Így az önkormányzati képviselő nem lehet köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság tagja, országgyűlési biztos, az Állami Számvevőszék elnöke, elnökhelyettese és számvevője, a kormány tagja, államtitkár, a fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetője és köztisztviselője, bíró, ügyész, közjegyző, ügyvéd, bírósági végrehajtó. A vonatkozó jogszabályok:

- 1997. évi LXVIII. törvény az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról 41/B. § (1) bekezdés,
- 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 43. § (3) bekezdés, 103. § és 118. §
- 2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról 11. § (1) bekezdés,
- 2010. évi LXXXVII. törvény a Nemzeti Földalapról 4. § (3) és (4) bekezdés, 10. §
- 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról 10. § (1) bekezdés,
- 2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról 39. § (2) bekezdés,
- 2011. évi CLXIV. törvény a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról 22. § (1) bekezdés,

- 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról 5. § (5) bekezdés,
- 2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról 68. § (1) bekezdés,
- 2012. évi CXXVII. törvény a Magyar Állatorvosi Kamaráról, valamint az állatorvosi szolgáltatói tevékenység végzéséről 15. § (2) bekezdés,
- 2013. évi CCXLI. törvény a Nemzeti Emlékezet Bizottságáról 11. § (2) bekezdés,
- 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról 27. § (1), 73. § (1), 82. § (1), 108. § (1) bekezdés,
- 2017. évi LXXVIII. törvény az ügyvédi tevékenységről 23. § (3) bekezdés.

A függetlenség megőrzése érdekében a Kttv. 258. § (5) bekezdése szerint a közigazgatási szervnél foglalkoztatott munkavállaló nem létesíthet munkaviszonyt azzal a helyi önkormányzattal, amelynek képviselője.

Az Mötv. 36. § (1) bekezdése értelmében a fenti szabályok a *képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagjaira* is vonatkoznak. A képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagjával szemben fennálló összeférhetetlenségre az önkormányzati képviselőkre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy ha a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja harminc napon belül nem szünteti meg a vele szemben fennálló összeférhetetlenségi okot, a képviselő-testület köteles a határidő lejártát követő ülésén az érintett bizottsági tagságát megszüntetni. E döntés ellen jogorvoslatnak helye nincs [Mötv. 40. § (2)], egyébként a képviselő-testület bármikor, akár indokolás nélkül is megszüntetheti a bizottsági tagságot. Az Mötv. 72. §-a alapján a *polgármesterre* is megfelelően alkalmazni kell az önkormányzati képviselőre vonatkozó összeférhetetlenségi szabályokat.

Összeférhetlenségi eljárás

[37. §]

Az összeférhetlenség anyagi szabályait az *eljárési rendelkezések* követik. A helyi közélet tisztasága érdekében a jogalkotó számos garanciát épít

tett az Mötv. összeférhetlenségi szabályai közé: kormányhivatali tájékoztatás, kezdeményezés, szoros határidők. A szűk határidők indoka, hogy nem lehet sokáig kétséges, hogy a polgármesterrel, illetve a helyi önkormányzati képviselővel szemben az összeférhetlenségi ok fenn áll-e, hiszen a hosszadalmas eljárás az önkormányzat működőképességét veszélyeztetné.⁹

Az Mötv. a jogbiztonság érdekében rövid, harminc napos határidőt határoz meg az összeférhetlenségi ok megszüntetésére, amelyet az önkormányzati képviselő megválasztásától vagy az összeférhetlenségi ok felmerülésétől kell számítani. A jogalkotó arra az esetre is gondolt, hogy ha nem lehetséges az összeférhetlenségi ok alapjául szolgáló jogviszony harminc napon belül történő megszüntetése, – és fikciót alkalmazva – akkor az önkormányzati képviselő által tett és a jogviszony megszüntetéséről szóló, az arra jogosult által írásban megerősített lemondó nyilatkozatának a megfelelő önkormányzati bizottságnak történő átadását az összeférhetlenség megszüntetésének kell tekinteni. Természetesen az önkormányzati képviselő szabad elhatározásán, döntésén múlik, hogy megszünteti az összeférhetlenséget, vagy az Mötv. 30. §-a szerint jár el, és lemond mandátumáról. Az összeférhetlenség megszüntetése alapvetően tehát az önkormányzati képviselő elhatározásán múlik, amennyiben ez elmarad: az összeférhetlen helyzetet önmaga nem szünteti meg, akkor kerül sor a képviselő-testület, illetve a munkáltató döntésére.

A harminc napos határidő, az összeférhetlenség megszüntetésének *elmulasztása* esetén bármely önkormányzati képviselő vagy bizottság indítványozhatja az összeférhetlenség megállapítását. Ebben az esetben az összeférhetlenséggel kapcsolatos feladatokat ellátó bizottság javaslata alapján a képviselő-testület a következő ülésén, de legkésőbb az összeférhetlenség megállapításának kezdeményezését követő harminc napon belül minősített többséget igénylő, zárt ülésen hozott határozattal megállapítja az összeférhetlenség alapjául szolgáló körülmények fennállását, és kimondja az összeférhetlenséget [Mötv. 46. § és 50. §]. A képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át a települési képviselő összeférhetlenségi ügyében való döntés [Mötv. 42. §]. A tájékoztatási kötelezettség alapján a képviselő-testület határozatát az önkormányzati képviselőnek, a választási bizottságnak és a kormányhivatalnak kézbesíteni kell [Mötv. 31. § (2)].

⁹ in Complex CD Jogtár, Magyarázat az 1990. évi LXV. törvényhez a helyi önkormányzatokról. Complex 2013.

A törvény azonban szélesebb körre kiterjeszti az összeférhetlenség bejelentését, mert az önkormányzati képviselő összeférhetlenségének megállapítását *bárki kezdeményezheti* a polgármesternél, melyet az összeférhetlenséggel kapcsolatos feladatokat ellátó bizottságnak haladéktalanul továbbítani kell kivizsgálásra. Ismételt kezdeményezés esetén – az esetlegesen rosszindulatú, visszaélészerű bejelentések kiszűrését szolgálja, hogy – amennyiben az új tényt vagy körülményt nem tartalmaz, az összeférhetlenséggel kapcsolatos feladatokat ellátó bizottság külön vizsgálat nélkül lezárja az ügyet. Méltatlanság miatt a képviselő-testület határozatával megszünteti annak az önkormányzati képviselőnek a megbízatását, aki az összeférhetlenségi okot nem hozza a képviselő-testület tudomására [Mötv. 38. § (1)]. A mulasztó önkormányzati képviselővel szemben fegyelmi eljárás is indítható, illetve az Mötv. 33. § alapján a kötelezettségét megszegő önkormányzati képviselő megállapított tiszteletdíját, természetbeni juttatását a képviselő-testület – a szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak alapján – legfeljebb tizenkét havi időtartamra csökkentheti, megvonhatja. A széles személyi kör következtében a törvényességi felügyelet alapján a *kormányhivatal* is kezdeményezheti az önkormányzati képviselő összeférhetlenségének a kimondását, ha a képviselő-testület nem dönt az összeférhetlenségről vagy döntése jogszabálysértő.

Az összeférhetlenségi szabályokkal való visszaélések megelőzése érdekében az önkormányzati képviselőt a képviselő-testületi határozattal szemben megilleti a *jogorvoslat*, és a tisztsége megszűnését megállapító képviselő-testületi határozatot a határozat közlését követő öt napon belül a közigazgatási ügyben eljáró bíróság előtt támadhatja meg. Ez jelenleg a – 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról szerint – elsőfokon a közigazgatási kollégiummal működő törvényszék. A keresetlevelet a bíróságnál kell benyújtani. . A jogbiztonság érdekében az eljárásra rövid határidők vonatkoznak: bíróság a keresetlevél bírósághoz érkezésétől számított tizenöt napon belül tanácsban határoz, határozata ellen a határozat közlését követő nyolc napon belül van helye fellebbezésnek. A fellebbezésről a bíróság annak a bírósághoz érkezésétől számított tizenöt napon belül határoz. A bíróság döntése ellen viszont a jogalkotó a perújítás lehetőségét kizárja. Az eljárás során a bíróság meghallgathatja az önkormányzati képviselőt, a keresettel megtámadott határozatot hozó képviselő-testület képviselőjét, illetve a kereset előterjesztőjét.

45/2006. (X. 5.) AB határozat. ... mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet keletkezett amiatt, hogy az Ötv. 33/A. §-ának (7) bekezdése általánosságban kizárja a bíróság döntése elleni jogorvoslat lehetőségét. Ennek következtében abban az esetben sem lehet a döntés ellen jogorvoslattal élni, ha a polgármester összeférhetetlenségének és megbízatása megszűnésének kimondására irányuló eljárásban az első érdemi döntést nem a képviselő-testület, hanem a bíróság hozta. Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2007. június 15. napjáig tegyen eleget. A jogorvoslathoz való alapjog lényeges tartalmát sérti, ha az első érdemi döntést követően kizárt a további jogorvoslás lehetősége.

Budapest Környéki Törvényszék K. 702.405/2020/8. összeférhetetlenség tárgyában hozott képviselő-testületi határozat megtámadása

Az összeférhetetlenség megállapításával az önkormányzati képviselő tisztsége megszűnik. Ennek időpontja az összeférhetetlenséget megállapító határozat meghozatalát követő nap. Természetesen a jogorvoslati kérelem, a határozatot bíróság előtti megtámadása meghosszabbítja az időpontot, és amennyiben az összeférhetetlenséget a bíróság állapítja meg, az önkormányzati képviselő tisztsége a bírósági döntés jogerőre emelkedését követő napon szűnik meg.

Az Mötv. 72. §-a alapján a polgármesterre is, az Mötv. 79. § (2) bekezdéséből következően pedig az alpolgármesterre, a megyei közgyűlés alelnökére és a főpolgármester-helyettesre is megfelelően alkalmazni kell az önkormányzati képviselőre vonatkozó összeférhetetlenségi szabályokat.

Méltatlanság

[38. §]

A méltatlansági szabályok – az összeférhetetlenséghez hasonlóan – a közbizalmat, a helyi közélet tisztaságát erősítik. A helyi önkormányzati képviselői megbízatás a közélet szempontjából kiemelten fontos tisztség, amely a választópolgárok bizalmán alapul, így fokozottabb morális és jogi feddhetetlenséget, a tisztség betöltéséhez szükséges társadalmilag elvárt, méltó magatartást, tisztességet követel meg. Az összeférhetetlenség és a méltatlanság közötti alapvető különbség, hogy az összeférhetetlenség esetében az a jellemző, hogy az érintett képviselő végső soron maga döntheti

el, miként szünteti meg a jogellenes helyzetet (vagyis megszünteti az összeférhetetlenség okát vagy lemond képviselői megbízásáról), a méltatlanság eseteiben a képviselő konkrét, tudatos cselekménye okozza a méltatlan helyzetet, és ezért a testületnek kötelező megszüntetnie megbízását. Az – összeférhetetlenséghez hasonlóan – a méltatlanság is különösen azért kényes, problematikus kérdés, mert esetlegesen a képviselői megbízás megszűnése, lényegében a választópolgárok döntését változtatja meg. Ide sorolható még az Mötv. 9. §-a, hogy a törvényben meghatározott jogokat jóhiszeműen, a kölcsönös együttműködés elvét figyelembe véve, a társadalmi rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni.

A képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe tartozik, hogy méltatlanság miatt minősített többséget igénylő, zárt ülésen hozott *határozatával* megszüntesse az önkormányzati képviselő megbízását [Mötv. 42. §, 46. § és 50. §].

A *méltatlansági okokat* az Mötv. taxatívén rögzíti, amelyek a büntetett/büntetlen előélethez, köztartozáshoz, a gazdasági élet tisztaságához, jogkövető magatartáshoz, összeférhetetlenséghez kapcsolódnak. A köztartozás-mentesség igazolásához kapcsolódik, hogy az önkormányzati képviselő megválasztásától számított harminc napon belül köteles kérelmezni felvételét az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvényben meghatározott köztartozásmentes adózói adatbázisba. Az önkormányzati képviselő az adatbázisba történő felvételére irányuló kérelme benyújtásának hónapját követő hónap utolsó napjáig köteles a képviselő-testületnél igazolni az adatbázisba való felvételének megtörténtét.

Az Mötv. a méltatlan helyzetek mielőbbi feltárása céljából *tájékoztatási kötelezettséget* ír elő, és a jogbiztonság itt is rövid *tájékoztatási határidőket* követel meg. Az önkormányzati képviselő köteles a jogerős ítélet kézhezvételétől vagy a törvényben foglaltak beálltától számított három napon belül tájékoztatni a képviselő-testületet, a választási bizottságot és a kormányhivatalt [Mötv. 31. § (2)]. A tájékoztatást elmulasztó önkormányzati képviselővel szemben fegyelmi eljárás is indítható, illetve az Mötv. 33. § alapján a kötelezettségét megszegő önkormányzati képviselő megállapított tiszteletdíját, természetbeni juttatását a képviselő-testület – a szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak alapján – legfeljebb tizenkét havi időtartamra csökkentheti, megvonhatja. A közélet tisztaságát szolgálja, hogy az Mötv. előírja az állami szervek számára is, hogy a méltatlansági okról tájékoztassák az önkormányzatot és a kormányhivatalt.

Fontos megjegyezni, hogy a büntetőjogi méltatlansági szabály csak akkor alkalmazható, ha a szándékos bűncselekmény miatti jogerős szabadságvesztést kimondó ítéletre az önkormányzati képviselő megbízatásának ideje alatt kerül sor. Ez a méltatlanság a büntetőjogi mentesítésre tekintet nélkül megszünteti az önkormányzati képviselő megbízatását.

Az Mötv.-vel párhuzamosan a 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről 61- 62. §-a is rögzíti, hogy a közügyek gyakorlásától el kell tiltani azt, akit szándékos bűncselekmény (büntett és vétség) elkövetése miatt végrehajtandó szabadságvesztésre ítélnék, és méltatlan arra, hogy azok gyakorlásában részt vegyen. Amennyiben az ítéletben letöltendő szabadságvesztés szerepel, de annak végrehajtását felfüggesztik, az nem befolyásolja a méltatlanság fennállását. A közügyektől eltiltott – többek között – nem rendelkezik választójoggal, nem vehet részt népszavazásban és népi kezdeményezésben, nem lehet hivatalos személy, nem lehet népképviseleti szerv testületének, bizottságának tagja, azok munkájában nem vehet részt. A közügyektől eltiltott az ítélet jogerőre emelkedésével elveszti mindazon tagságát, megbízatását, amelynek elnyerését a törvény kizárja. A közügyektől eltiltás határozott ideig tart, annak legrövidebb tartama egy év, leghosszabb tartama tíz év. A közügyektől eltiltás tartama az ítélet jogerőre emelkedésével kezdődik. A közügyektől eltiltás tartamába nem számít bele az az idő, amely alatt az elítélt a szabadságvesztést tölti, vagy amely alatt kivonja magát a szabadságvesztés végrehajtása alól. Ha a feltételes szabadságot nem szüntetik meg, a feltételes szabadságon töltött időt a közügyektől eltiltás tartamába be kell számítani.

A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvényre figyelemmel az eljáró bíróság az önkormányzati képviselő bűnösségét megállapító jogerős ítélet meghozataláról haladéktalanul tájékoztatja a képviselő-testületet és a kormányhivatalt [Mötv. 38. § (3)]. Amennyiben az állami adóhatóság az adatbázisba történő felvételt követően megállapítja, hogy az önkormányzati képviselő az adatbázisba történő felvétel feltételeinek nem felel meg, az adatbázisból törli, amelyről írásban értesíti a képviselő-testületet és a kormányhivatalt.

A méltatlansági eljárásra egyebekben az *összeférhetlenségre vonatkozó szabályokat* (bejelentés, kezdeményezés, kormányhivatal szerepe, jogorvoslat, bírósági eljárás, megszűnés napja stb.) kell megfelelően alkalmazni [Mötv. 37. § (2)-(7) bekezdés].

Az Mötv. 40. § (3) szerint a *képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagjára* az önkormányzati képviselőkre vonatkozó méltatlansági szabályokat kell alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy a képviselő-testület köteles a méltatlansági feltételek beálltát követő ülésén az érintett bizottsági tagságát megszüntetni. A képviselő-testület döntése ellen jogorvoslatnak helye nincs, egyébként a képviselő-testület bármikor, akár indokolás nélkül is megszüntetheti a bizottsági tagságot. Az Mötv. 72. §-a alapján a *polgármesterre* is, az Mötv. 79. § (2) bekezdéséből következően pedig az *alpolgármesterre*, a megyei közgyűlés alelnökére és a *főpolgármester-helyettesre* is megfelelően alkalmazni kell az önkormányzati képviselőre vonatkozó méltatlansági szabályokat.

23/2020. (VIII. 4.) AB határozat a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény 1. § (4) bekezdésével, valamint Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 72. § (4) bekezdésével és 38. § (1) bekezdés b) pontjával összefüggő, mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításáról

Vagyonnyilatkozat-tételi eljárás

[39. §]

Az önkormányzati képviselők vagyonnyilatkozata egyfajta garanciális elem a helyi közelet tisztaságának, átláthatóságának gazdasági szempontjából, illetve a közpénzek tisztességes felhasználása tekintetében.

Az önkormányzati képviselő megválasztásától (a választási bizottság döntésének jogerőre emelkedésétől és nem az alakuló üléstől), majd ezt követően minden év január 1-jétől számított harminc napon belül vagyonnyilatkozatot köteles tenni, amelyhez – a fokozottabb átláthatóság érdekében – csatolni köteles a vele közös háztartásban élő házastársának, valamint gyermekének (itt hozzátartozó) vagyonnyilatkozatát. Az Mötv. 39. §-ában használt hozzátartozó fogalma szűkebb a Ptk. általános használt meghatározásához képest.

A *vagyon-, jövedelem- és gazdasági érdekeltségi nyilatkozat* kötelező formai és tartalmi elemeit az Mötv. 2. melléklete tartalmazza. A vagyoni nyilatkozati részben kell szerepeltetni az ingatlanokat és az olyan nagy értékű ingóságokat, amelyek meghaladják a mindenkori, a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény szerinti illetményalap havi összegét (gépjárművek, vízi vagy légi jármű, védett műalkotás, védett gyűjtemény, egyéb in-

góság) megtakarítások (értékpapír, takarékbetét, készpénz) részletes adatait. Emellett a köztartozás címén, valamint a pénzügyintézzel vagy magán-személyekkel szemben esetlegesen fennálló tartozásokat is fel kell tüntetni. a jövedelemnyilatkozat rész tartalmazza a képviselői tiszteletdíjon kívüli adóköteles jövedelmeket a foglalkozás, munkahely és a foglalkozásából származó havi adóköteles (bruttó) jövedelem megjelölésével. A gazdasági érdekeltségi nyilatkozat rész a gazdasági társaságban fennálló tisztségeket vagy érdekeltségeket mutatja meg.

A vagyonynyilatkozat tételének *elmulasztása* nem eredményez méltatlanságot, az önkormányzati képviselő nem veszítheti el mandátumát, de – annak benyújtásáig – az e tisztségéből fakadó jogait nem gyakorolhatja, tiszteletdíjat, természetbeni juttatást, költségtérítést nem kaphat. A vagyonynyilatkozati eljárással kapcsolatos döntés képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át [Mötv. 42. §], a döntést zárt ülésen [Mötv. 46. §]., egyszerű többséggel is meg lehet hozni [Mötv. 50. §]. Az önkormányzati képviselő jogok korlátozása a gyakorlatban azt jelenti, hogy – többek között – nem vehet részt a képviselő-testület döntéseinek előkészítésében, végrehajtásuk megszervezésében és ellenőrzésében, nem kezdeményezheti, hogy a képviselő-testület vizsgálja felül bizottságának, a polgármesternek önkormányzati ügyben hozott döntését, önkormányzati ügyekben nem kérhet felvilágosítást, nem vehet részt a bizottsági üléseken, nem képviselheti a képviselő-testületet. Ezen felül itt is alkalmazható az Mötv. 33. § amely szerint a kötelezettségeit megszegő önkormányzati képviselő megállapított tiszteletdíját, természetbeni juttatását a képviselő-testület – a szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak alapján – legfeljebb tízenként havi időtartamra csökkentheti, megvonhatja. Ismételt kötelezettségszegés esetén a csökkentés vagy a megvonás újra megállapítható.

A vagyonynyilatkozatokkal kapcsolatos adminisztratív és ellenőrzési feladatokat a szervezeti és működési szabályzatban erre kijelölt *vagyonnyilatkozat-vizsgáló bizottság* látja el. Az önkormányzati képviselő és hozzátartozója tárgyévben tett vagyonynyilatkozatának benyújtását követően, az előző évre vonatkozó vagyonynyilatkozatukat a vagyonynyilatkozat-vizsgáló bizottság a képviselőnek visszaadja. Az Mötv. 46. § (2) bekezdése szerint a képviselő-testület zárt ülést tart a vagyonynyilatkozattal kapcsolatos eljárás esetén, amely szabály a vagyonynyilatkozat-vizsgáló bizottságra is irányadó. A vagyonynyilatkozatok vizsgálatát a vagyonynyilatkozat-vizsgáló bizottság végzi, amely gondoskodik azok – az adatvédelmi szabályoknak megfelelő – nyilvántartásáról, kezeléséről és őrzéséről, és arról, hogy az abban foglaltakat – a nyilvános vagyonynyilatkozatok kivételével

– más ne ismerhesse meg [Mötv. 57. (2)]. A bizottsági eljárásra vonatkozó további részletszabályokat a szervezeti és működési szabályzatról szóló, vagy más önkormányzati rendelet tartalmazza.

A közélet gazdasági tisztasága erősítése, a közbizalom és a társadalmi részvétel érdekében a vagyonyilatkozattal kapcsolatos eljárást a vagyonyilatkozat-vizsgáló bizottságnál *bárki kezdeményezheti*. Az eljárás eredményéről a vagyonyilatkozat-vizsgáló bizottság tájékoztatja a soron következő ülésen a képviselő-testületet. A vagyonyilatkozattal kapcsolatos eljárás során a vagyonyilatkozat-vizsgáló bizottság felhívására az önkormányzati képviselő köteles saját, valamint a hozzátartozója vagyonyilatkozatában feltüntetett adatokra vonatkozó azonosító adatokat haladéktalanul írásban bejelenteni. Az azonosító adatokat csak a vagyonyilatkozat-vizsgáló bizottság tagjai ismerhetik meg, azokat az eljárás lezárását követő nyolc napon belül törölni kell.

Az önkormányzati képviselő vagyonyilatkozata – az ellenőrzéshez szolgáltatott azonosító adatok kivételével – *közérdekből nyilvános*. Az önkormányzati képviselő hozzátartozójának nyilatkozata nem nyilvános, abba csak a vagyonyilatkozat-vizsgáló bizottság tagjai tekinthetnek be az ellenőrzés céljából. Az azonosító adatokat csak a vagyonyilatkozat-vizsgáló bizottság tagjai ismerhetik meg, azokat az eljárás lezárását követő nyolc napon belül törölni kell.

637/B/2006. AB határozat. *A közérdekű adatokat bárki megismerheti, a közérdekű adatokhoz bárki alanyi jogon hozzáférhet. Ennek következtében a hozzáférésnek nem lehet feltétele a magyar állampolgárság, illetve a választójog.*

21/2013. (VII. 19.) AB határozat 2. *Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése és I. cikk (3) bekezdése alapján alkotmányos követelményként megállapítja, hogy a közérdekű adat kiadása iránt indított ügyben eljáró bíróságnak az adatszolgáltatás-megtagadás jogcímét és tartalmi indokoltságát egyaránt vizsgálnia kell. A vizsgálatnak ki kell terjednie arra, hogy csak a feltétlenül szükséges mértékben került-e sor a közérdekű adatszolgáltatás megtagadására. E körben az eljáró bíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy az adatkezelő szerv nem korlátozta-e indokolatlanul a közérdekű adatokhoz való hozzáférést arra hivatkozva, hogy az igényelt adatokat az igénylő által meg nem ismerhető adatokkal együtt kezelik, miközben az utóbbiak felismerhetetlenné tételének nem lett volna akadálya.*

Az Mötv. 72. §-a alapján a *polgármesterre* is, az Mötv. 79. § (2) bekezdéséből következően pedig az *alpolgármesterre*, a megyei közgyűlés alelnökére és a főpolgármester-helyettesre is megfelelően alkalmazni kell az önkormányzati képviselőre vonatkozó vagyonyilatkozat-tételi szabályokat.

A képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagjaira vonatkozó külön szabályok

[40. §]

Az Mötv. 57. § (1) bekezdése lehetővé teszi a képviselő-testület számára, hogy a bizottság tagjává nem önkormányzati képviselő tagot is megválasszon, akinek jogai és kötelezettségei a bizottság ülésein megegyeznek az önkormányzati képviselő bizottsági tag jogaival és kötelezettségeivel. Ebből következően számos, az önkormányzati képviselőket érintő előírás is vonatkozik rájuk.

Ezek alapján a megválasztást követően a képviselő-testület előtt – a képviselőre irányadó szöveggel – *esküt* kell tenniük és az erről szóló *okmányt* alá kell írni [Mötv. 28. § (2) bekezdés]. A képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagjára az önkormányzati képviselők *tiszteletdíjára, természetbeni juttatására, költségtérítésére* (Mötv. 35. §) vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni.

Az Mötv. a következő esetekben kötelezően alkalmazandó jogkövetkezményt állapít meg, és jogállami keretek között észszerűen *korlátozza a jogorvoslathoz való jogot*. Ennek magyarázata, hogy a képviselőket lakosság közvetlenül választja, a nem képviselő bizottsági tagok azonban a képviselő-testület diszkrecionális (szabad belátáson, szabad mérlegelésen alapuló) döntése alapján látják el feladatukat. A képviselő-testület így módosíthatja a rájuk vonatkozó, velük kapcsolatos döntését, visszavonhatja a megbízatást, amely esetben a nem képviselő bizottsági tag nem terjeszthet elő jogorvoslati kérelmet. Természetesen ebben a körben is érvényesül, hogy a jegyző jelzi a képviselő-testületnek, a képviselő-testület szervének és a polgármesternek, ha a döntésük, működésük jogszabálysértő, illetve a kormányhivatal törvényességi felügyelete erre is kiterjed.

Az *összeférhetetlenségi* szabályok esetében eltérés, hogy amennyiben a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja harminc napon belül nem szünteti meg a vele szemben fennálló összeférhetetlenségi okot, a

képviselő-testület köteles a határidő lejártát követő ülésén az érintett bizottsági tagságát megszüntetni. Tehát a képviselő-testület nem mérlegelhet, a nem képviselő bizottsági tagnak pedig e döntés ellen nem nyújthat be jogorvoslatot. A *méltatlansági* szabályok is hasonlóan alakulnak: a képviselő-testület köteles a méltatlansági feltételek beálltát követő ülésén az érintett bizottsági tagságát megszüntetni, amely döntés ellen jogorvoslatnak helye nincs.

A képviselő-testület

Az *Alaptörvény* általánosságban, a legalapvetőbb szabályokat rögzíti a képviselő-testülettel kapcsolatban. A 32. és 33. cikk a képviselő-testület feladat- és hatásköreit, vezetését és egyes szervezeti kereteit (bizottságok, hivatal) rögzíti. A képviselő-testület működését és ülésait a polgármester vezeti, sarkalatos törvényben meghatározottak szerint bizottságot választhat, és hivatalt hozhat létre.

A képviselő-testület a települési önkormányzat *legfőbb szerve*, ugyanis a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit gyakorolja. Az autonómiára támaszkodó önkormányzás mindig csoportminőséget, azaz valamely közösséget, szervezetet, illetve területi egységet tételez fel, melyben az önkormányzat a csoport önmagára vonatkoztatott hatalmi, irányítási rendjét jelenti. Az Alaptörvény 32. cikk értelmében a képviselő-testület gyakorolja a helyi önkormányzatokat megillető autonómiát, intézi a helyi közügyeket:

- *szervezeti autonómia*: önszerveződés, a saját ügyek intézésére önálló szervezetek létrehozása és számukra feladatok meghatározása.
 - meghatározza szervezeti és működési rendjét;
 - szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdek-képviseleti szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek;
- *rendelkezési autonómia*: saját jogon való döntés, önszabályozás (az önmagára, illetve az általa intézett ügyekre vonatkozó szabályozás megalkotása); a tagok közvetett vagy közvetlen részvétele, közreműködése a döntések előkészítésében, meghozatalában.
 - rendeletet alkot;
 - határozatot hoz;
- *igazgatási autonómia*: a saját ügyek önálló intézése, a döntések végrehajtása, a végrehajtás ellenőrzése.
 - önállóan igazgat;
 - önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetéseket és elismerő címeket alapíthat;
 - a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat;
- *gazdasági, pénzügyi autonómia*: a saját ügyekkel kapcsolatos pénzeszközök megteremtése és önálló felhasználása.

- gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat;
- meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik;
- e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat;
- dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről.

A 35. cikk bekezdései pedig a képviselő-testület *megbízatásának* kezdetét és megszűnését rendezi. A képviselő-testület megbízatása a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának napjáig tart. Jelöltek hiányában elmaradt választás esetén a képviselő-testület megbízatása meghosszabbodik az időközi választás napjáig. A képviselő-testület kimondhatja feloszlását, illetve az Országgyűlés a Kormány - az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően előterjesztett - indítványára feloszlhatja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet.

Az Mötv. rendelkezései a képviselő-testület működésének, döntéshozatalának azon alapkérdéseit tartalmazzák, amelyek törvényi szintű szabályozást igényelnek, valamint amelyek az önkormányzati értékek, a demokratikus és a törvényes működés érvényesítését, a nyilvánosságot, a nemzeti-ségi vélemények figyelembevételét szolgálják.

[41. §]

Jogi személy

A helyi önkormányzat, így a települési és megyei önkormányzat is jogi személy. A jogi személy *fogalmi ismérvei* közé tartozik az önálló létezés, azaz hogy a jogi személy önálló, a helyi lakosoktól elkülönült jogalany, e személyek változásától független, továbbá, hogy abszolút jogképességgel, valamint független, saját vagyonnal rendelkezik, azzal önállóan gazdálkodik, felelősséget vállal érte.

Létezésének előfeltétele az *állami elismerés* (jelen esetben köztársaság elnöki vagy országgyűlési döntés), továbbá jogi személy típust kizárólag törvény hozhat létre. Az állam az elismerést csak a normatív feltételek teljesítéséhez kötheti. A *típus – vagy formakényszer* a helyi önkormányzatok esetében is jelentkezik, hiszen a megyei és települési önkormányzatok típusai taxatívén rögzítettek: települési önkormányzatok a községekben, a vá-

rosokban, járásszékhely városokban, megyei jogú városokban és a fővárosi kerületekben működnek. A fővárosi önkormányzat települési és területi önkormányzat. A létesítő okirat értelmezhető a létrehozó, alapító jogszabályként.

A törvény továbbá utal a Polgári Törvénykönyvről szóló törvény jogi személyekre vonatkozó rendelkezéseire, amelyeket az MötV-ben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Az eltérések leginkább abból adódnak, hogy az önkormányzatok közfeladatot és helyi közügyeket látnak el, illetve létrehozásuk sem szerződésen alapul, jogutód nélküli megszűnésük nem értelmezhető. A döntő különbség a közjogi szervezetek és a Polgári Törvénykönyvben modellezett magánjogi személyek között abban van, hogy a közjog alanyai – az államot, a helyi önkormányzatokat és a köztestületeket kivéve – csak relatív jogképességgel ruházhatók fel.¹⁰

A 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről Harmadik könyvének a címe: A jogi személy. Az általános szabályok közé tartozik a jogi személy jogképessége, a helytállás a jogi személy tartozásaiért és a jogi személyek általános szabályainak alkalmazása. [Ptk. 3:1-3.§] A Polgári Törvénykönyvnek a jogi személyekre vonatkozó általános rendelkezései viszont annyira szűkszavúak és általánosak, hogy attól a külön, különösen a közjogi tartalmú törvények szabadon eltérhetnek. Azonban ennek következtében a jogszabályokban az azonos kérdésekre vonatkozó rendelkezések indokolatlanul különböznek. Megállapítható, hogy a jogi személyekre vonatkozó alapvető rendező elvek a magyar jogrendszerben – a tárgyi jogban – nincsenek. Az egyes jogi személy típusok teljes körű szabályozását a Polgári Törvénykönyv nem tartalmazza, e helyett elismeri azt a lehetőséget, hogy más törvény is lehetővé tegye meghatározott jogi személy típusok bevezetését.¹¹

A jogi személy legfőbb ismérve *abszolút jogképessége*, azaz jogai és kötelezettségei lehetnek. Az abszolút jogképessége a természetes személyekre vonatkozóan értelmezhető, így kiterjed minden olyan jogra és kötelezettségre, amely jellegénél fogva nem csupán az emberhez fűződhet. A jogi személy személyhez fűződő jogaira a személyiségi jogokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, kivéve, ha a védelem jellegénél fogva csupán az embert illelheti meg. A jogi személynek saját névvel, székhellyel, elkü-

¹⁰ in Fazekas Marianna: A közjog alanyai és a Ptk. tervezet. PJK, 2007/5., 17-27. o.

¹¹ in Polgári jogi kodifikáció I. Könyv: A személyek. PJK, 2005/4-5., 3-34. o.

lönített vagyonnal (önkormányzati vagyon), valamint működését (képviselő-testület) és képviselőjét (polgármester) ellátó szervezettel kell rendelkeznie.

Az önkormányzatok abszolút jogképessége feladat és hatáskör alapon vitatható.¹² Az önkormányzatok természetjogias felfogása az állam jogképességével közel azonos jogképességet tulajdonít a helyi önkormányzatoknak is. Ugyanakkor elvileg is, és még a nagyon széles önkormányzati kompetenciát biztosító magyar szabályozás alapján is az önkormányzatok feladat- és hatáskörét – az Alaptörvény rendelkezései szerint – az állam nevében a törvényalkotó vonja meg a helyi közügy meghatározásával. Az önkormányzatok ugyanis a helyi közügyekben is csak a törvény keretei között önállóak, és az önkormányzatoknak ugyan joguk van egyes helyi életviszonyokat helyi közüggé minősíteni, de azokat nem, amelyeket az állami jogalkotó szervek már állam(igazgatás)i közüggé nyilvánítottak, és saját szabályozási kompetenciájukba vontak. Ezt erősíti meg az MötV 10. §-a, amely szerint a helyi önkormányzat ellátja a törvényben meghatározott kötelező és az általa önként vállalt feladat- és hatásköröket. A helyi önkormányzat önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. A helyi önkormányzat - törvényben meghatározott esetekben - az állammal kötött külön megállapodás alapján elláthat állami feladatokat.

A jogi személyiség következménye az önálló felelősség, az az önkormányzatok esetében a vagyoni felelősség mellett a jogalkotásért és a jogalkalmazásért való jogi felelősséget, továbbá a politikai felelősséget is jelent. A helyi önkormányzatok polgári jogi jogképességének terjedelme elválaszthatatlan az önkormányzati tulajdon, és az önkormányzás (önigazgatás) és az ezért való felelősség alkotmányos rendelkezéseitől.¹³ A helyi közügy kompetencia-határainak túllépéséhez pedig közjogi és nem magánjogi következményeket célszerű fűzni.

A saját vagyonára alapozott *vagyoni felelősség* lényege, hogy az önkormányzat tartozásaiért, kötelezettségeiért saját vagyonával köteles helytállni, az önkormányzat szervei, illetve az önkormányzat lakosai a tartozásokért nem felelnek. A hatályos joganyag az állami tulajdontól különválasztott, önálló köztulajdoni formaként ismeri el a helyi önkormányzatok tulajdonát. Az önkormányzásért való felelősséget pedig az MötV. a közjogi autonómiához és az önkormányzati tulajdonláshoz szabja, amikor rögzíti,

¹² in Fazekas Marianna: A közjog alanyai és a Ptk. tervezet. PJK, 2007/5., 17-27. o.

¹³ in Fazekas Marianna: A közjog alanyai és a Ptk. tervezet. PJK, 2007/5., 17-27. o.

hogy a helyi önkormányzat veszteséges gazdálkodásának következményei a helyi önkormányzatot terhelik, kötelezettségeiért a központi költségvetés nem tartozik felelősséggel. [Mötv. 112. § (2)]. Ebből következően a helyi önkormányzatok abszolút (polgári jogi) jogképességét nem lehet megtagadni. A vagyoni felelősség egyik sajátos magánjogi alakzata a közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség. A Ptk. 6:548. §-a szerint a közigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget akkor lehet megállapítani, ha a kárt közhatalom gyakorlásával vagy annak elmulasztásával okozták, és a kár rendes jogorvoslattal, továbbá a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti eljárásban nem volt elhárítható. Közigazgatási jogkörben okozott kárért a közhatalmat gyakorló jogi személy tartozik felelősséggel. Ha a közhatalmi jogkör gyakorlója nem jogi személy, a kárért az a jogi személyiséggel rendelkező közigazgatási szerv tartozik felelősséggel, amelynek keretében az eljáró közigazgatási szerv működik. Esetenként kell vizsgálni, hogy a kárfelelősség az általános magánjogi szabályok alkalmazását alapozza meg, vagy közjogi, közigazgatási jogkörben keletkezett-e.

Azonban nem csak az önkormányzat jogi személy, hanem annak költségvetési szervei: a polgármesteri hivatal és a közintézetek: oktatási, szociális, egészségügyi, kulturális, sport intézmények, valamint az általa alapított gazdasági társaságok, alapítványok egyesületek, más szervezetek is. A képviselő-testület viszont nem jogi személy, továbbá perbeli jogképességgel sem rendelkezik, illetve költségvetési szernek sem minősül, így az Áht. és Ávr. szabályai sem vonatkoznak rá.

BH 1994/460. *A helyi önkormányzatokról szóló törvény értelmében a megyei önkormányzat jogi személy. A képviselő-testület (a megyei közgyűlés) látja el a feladatait és gyakorolja a hatáskörét, azonban nem jogi személy, ezért nincs perbeli jogképessége [1990. évi LXV. tv. 72. § (1) bek., Pp. 48. §].*

BH 1994/115. *A perben fél az lehet, akit a polgári jog szabályai szerint jogok illelhetnek meg és kötelezettségek terhelhetnek. Az önkormányzat képviselő-testülete nem jogi személy, nincs perbeli jogképessége, ennek folytán perben félként nem vehet részt [Pp. 48. §, 1990. évi LXV. tv. 9. § (1), (2) bek.].*

BDT 2016. 3608. *Az önkormányzat és a polgármesteri hivatal elkülönült jogalanyok, külön-külön tehetnek jognyilatkozatokat. Ha a pert megelőzően a polgármesteri hivatal terjeszt elősajtó-helyreigazítási kérelmet, akkor a perindításra is a polgármesteri hivatalnak van jogosultsága. Alkalmazott jogszabályok: 1952. évi III. tv. 342. § (1) bek., 343. § (1) bek.; 2011.*

évi CLXXXIX. tv. 41. §, 84. § (1) bek.; 2011. évi CXCV. tv. 7. § (1) bek. Vö. Kúria Kfv. 37.090/2015/4. közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata; Fővárosi Törvényszék P. 21.799/2016/4. sajtó-helyreigazítás; Fővárosi Törvényszék P. 20.989/2015/13. személyiségi jogsértés; Fővárosi Törvényszék Pf. 640.024/2015/4. közérdekűadatok kiadása; Fővárosi Törvényszék P. 21.884/2015/7. sajtó-helyreigazítás.

BH 2021. 211. *Ha a kereseti kérelem egyes elemei az általános peres eljárásban, míg más eleme mulasztási perben bírálendő el, akkor a közigazgatási bíróságnak a mulasztási perre tartozó kereseti kérelmet el kell különítenie, és azt a Kp. 127. §-ában foglaltaknak megfelelő eljárásban kell elbírálnia. Ha az ügy nem önkormányzati hatósági ügy, illetve a közigazgatási szervet törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására nem jogosít fel, vagy nem jelöl ki, akkor az önkormányzati feladatot ellátó szerv hatóságnak nem minősül, az Ákr. szerinti eljárást nem folytathat le [2011. évi CLXXXIX. törvény 41. § (1) bekezdés, 142/A. § (1) bekezdés, 1988. évi I. törvény 8. § (1) bekezdés, 9. § (1) bekezdés, 2016. évi CL. törvény 9. §, 2017. évi I. törvény 4. §, 118. § (1) bekezdés a), b), d) pont, 382/2016. Korm. r. 2. §, 20/1984. (XII. 21.) KM rendelet 2. §, 5/2004. (I. 28.) GKM rendelet].*

BDT2020. 4113. *Az önkormányzati képviselő a döntéshozatallal kapcsolatos jogainak a gyakorlása során nem az önkormányzat nevében, képviselőként eljárva cselekszik, hanem kifejezetten a saját véleményét nyilvánítja ki, a saját gondolatait osztja meg a képviselőtársaival. A felszólalásai keretében tett nyilatkozatai nem minősülnek a képviselő-testület döntésének, következésképpen azok nem tudhatók be a jogi személyiséggel rendelkező önkormányzatnak, így azok esetleges jogsértő tartalmáért az önkormányzat nem köteles helytállni.*

Az Mötv. egyértelműen rögzíti, hogy a képviselő-testületet a polgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a főpolgármester képviseli, illetve ezzel összhangban az Alaptörvény 33. cikk (2) bekezdése és az Mötv. 43. § (2) bekezdése is utal arra, hogy a helyi képviselő-testületet üléseit a polgármester vezeti. A képviselőlet önálló, nincs szükség másik szerv (például a képviselő-testület, jegyző) ellenjegyzéséhez, jóváhagyásához. A polgári jogi felfogás szerint ugyanis a jogi személynek szüksége van cselekvő, gondolkodó, akaratát kifejezni tudó, tehát cselekvőképességgel rendelkező em-

berre. Moór Gyula elvi alapvetése alapján a jogi személy és a teljesen cselekvőképtelen természetes személy között tökéletes a hasonlóság.¹⁴ A jognak azonban nem minden ágában van ez így, hiszen a közigazgatási jog vagy a nemzetközi közjog is működőképes az ember, mint jogképességgel bíró személy nélkül. A szervezetszociológia nézetei felerősítették azokat az irányzatokat, amelyek szerint a jogi személy egy hatalmi struktúra rész-eleme, ahol az intézmény a domináns, mert a szervezet több és más, mint az esetleges tagok összessége.

BH 2000/214. *I. A polgármester az önkormányzat képviselőjeként jár el - ha a képviselő-testület ettől eltérően nem rendelkezik -, ezért a polgármester által harmadik személyekkel szemben vállalt kötelezettség - pl. garanciavállalás - érvényességéhez az önkormányzat jegyzőjének ellenjegyzésére nincs szükség [Ptk. 36. § (2) bek., 37. § (1) bek., 218. §, 249. §, 273. § (1) bek., 1990. évi LXV. tv. 9. § (1) bek., 1991. évi XX. tv. 139. § d) pont, 140. § (1) bek. k) pont, 1992. évi XXXVIII. tv. 66. §, 100. § (1)-(3) bek.].*

BDT 2004/947. *Ha a polgármester a helyi önkormányzat törvényes képviselőjeként köti meg harmadik személlyel a szerződést, annak érvényességéhez, illetőleg hatályossá válásához az önkormányzat jóváhagyására nincs szükség.*

BH 2000/503. *Az önkormányzatok képviselő-testületei - jogi személyiség hiányában - perbeli jogképességgel nem rendelkeznek, perben tehát félként nem vehetnek részt [1990. évi LXV. tv. 9. § (1)-(2) bek., Pp. 48. §, 130. § (1) bek. g) pont, 157. § a) pont].*

Önkormányzati szervek és tisztségviselők

A helyi önkormányzati rendszerben a döntéshozók az önkormányzat szervei, az önkormányzat tisztségviselői, illetve a közigazgatási eljárás során közigazgatási (államigazgatási és önkormányzati) hatóságok. Az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják. Kivételesen a helyi önkormányzati választópolgárok is dönthetnek a helyi népszavazáson, helyi népi kezdeményezésen keresztül. Az Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja. Az Mötv. 41. § (2) bekezdése ezt pontosítja, bővíti: így az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják a polgármester, főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke [Mötv. 63-73. §], képviselő-testület bizottságai [Mötv. 57-61. §],

¹⁴ Móor Gyula: A jogi személyek elmélete. Budapest, 1931, MTA Jogtudományi Bizottsága

részönkormányzat testülete [Mötv. 62. §], polgármesteri hivatal, megyei önkormányzati hivatal, közös önkormányzati hivatal [Mötv. 84-86. §], jegyző [Mötv. 81-83. §], társulás [Mötv. 87-95. §] – lásd a hivatkozott szövegrészekhez fűzött magyarázatokat.

A helyi önkormányzatok szervei és tisztségviselői, illetve az önkormányzati hatóságok között azonban átfedés mutatkozik, ugyanis a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke és a jegyző egyszerre minősülnek önkormányzati szerveknek és önkormányzati tisztségviselőknek is, és hatósági jogkörrel is rendelkeznek. Az Mötv. rendelkezései szerint a *helyi önkormányzat tisztségviselői* a főpolgármester, polgármester, a megyei önkormányzat közgyűlésének elnöke, a főpolgármester-helyettes(ek), az alpolgármester(ek), a megyei önkormányzat közgyűlésének alelnöke(i), a jegyző és az aljegyző(k), valamint a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal köztisztviselői.

10. számú táblázat – A helyi önkormányzatok szervei és tisztségviselői

helyi önkormányzat szervei Mötv. 41. § (2)	helyi önkormányzat tisztségviselői Mötv. 63-86. §
<ul style="list-style-type: none"> • polgármester, főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke [Mötv. 63-73. §] • jegyző [Mötv. 81-83. §] 	
<ul style="list-style-type: none"> • képviselő-testület [Mötv. 41-56. §] • képviselő-testület bizottságai [Mötv. 57-61. §] • részönkormányzat testülete [Mötv. 62. §] • polgármesteri hivatal, megyei önkormányzati hivatal, közös önkormányzati hivatal [Mötv. 84-86. §] • társulás [Mötv. 87-95. §] 	<ul style="list-style-type: none"> • főpolgármester-helyettes, alpolgármester, megyei önkormányzat közgyűlésének alelnöke [Mötv. 74-80. §] • aljegyző [Mötv. 81-83. §] • polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal köztisztviselője [Kttv.]

Forrás: saját szerkesztés

Ezt a rendszert tovább árnyalja, hogy a közigazgatási eljárásban *közigazgatási hatóságok* hoznak döntést, az Ákr. 9. §-ának alkalmazásában hatóság az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet (akit) törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki. Ennek megfelelően az önkormányzati rendszerben *közigazgatási hatóság* a hatósági ügy intézésére hatáskörrel rendelkező helyi önkormányzati képviselő-testület, ideértve a megyei önkormányzat

közgyűlését is, valamint az Mötv. 142/A. §-ának megfelelően átruházott hatáskörben annak szervei, a bizottság, a társulás, a polgármester, főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke, valamint a főjegyző, jegyző, a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézője (például anyakönyvvezető).

Döntéshozatal

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzati *döntéshozatali* formák a helyi közügyek intézése körében, a törvény keretei között – a döntés tárgyától függően – a rendeletalkotás, illetve a határozathozatal. Ez a rendelkezés azonban hiányos, mert ezen túlmenően az önkormányzat szervei a Jat. szerint alkothatnak normatív határozatot, normatív utasítást, illetve az Ákr. alapján hozhatnak végzést is, köthetnek hatósági szerződést. Az önkormányzati *döntéseket* – az Mötv. 41. § (3) bekezdése alapján – elsősorban a képviselő-testület hozhat [Mötv. 47-50. §], de felhatalmazása alapján a képviselő-testület bizottsága [Mötv. 60. §], a részönkormányzat testülete [Mötv. 62. §], a társulása [Mötv. 94. §], a polgármester [Mötv. 67. §], továbbá a jegyző [Mötv. 81. §] is. Az önkormányzati gyakorlat alapján kivételes döntéshozatal a helyi népszavazás és népi kezdeményezés.

Az önkormányzati *döntések* két nagy csoportját aszerint különböztetjük meg, hogy normatív vagy egyedi döntések. A normák alapvető jellemzője, hogy alanyi hatályuk körében általánosan mindenkire vonatkoznak (önkormányzati rendelet, normatív határozat, normatív utasítás), míg az egyedi döntéseknek konkrét, meghatározott címzettje(i) van(nak) (hatósági döntések, egyéb határozatok). Az önkormányzati normatív döntésekről részletesebben lásd az Mötv. 42. §-ához fűzött magyarázatot. Az államigazgatási feladat- és hatáskörökről pedig részletesebben lásd az Mötv. 18. §-ához fűzött magyarázatot.

BH 2013/49. *Az önkormányzati törvény szerint a képviselő-testületi döntésnek két formája van: a rendelet és a határozat. Az önkormányzati rendelet és határozat formájú döntés (s e két forma alaptörvényi és törvényi meghatározottsága) a törvényességi felügyelet és az egyéni jogvédelem szempontjából egyaránt garanciális jelentőségű. Nem tartozik a helyi közügyek körébe a döntési formák önkormányzati rendelettel történő bővítése [1990. évi LXV. törvény 12. § (6) bekezdés, 2011. évi CLXXXIX. törvény 132. § (3) bekezdés].*

11. számú táblázat – Az önkormányzati döntések

	Döntés	Szabály	Jogsza- bály
Normatív	rendelet	<ul style="list-style-type: none"> Jogszabály az önkormányzati rendelet. Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot. Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. 	Alaptörvény T) cikk 32. cikk
	normatív határozat	<ul style="list-style-type: none"> Normatív határozatban szabályozhatja a helyi önkormányzat képviselő-testülete a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését. 	Jat. 23. §
	normatív utasítás	<ul style="list-style-type: none"> Normatív utasításban szabályozhatja a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke és a jegyző a vezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezetét és működését, valamint tevékenységét. 	
Egyedi	hatósági döntés	<ul style="list-style-type: none"> Az Ákr. alkalmazásában hatósági ügy az, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti. A döntés határozat vagy végzés. A hatóság - meghatározott kivétellel - az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során hozott egyéb döntések végzések. 	Ákr. 7. § 80. §
	egyéb határozat	<ul style="list-style-type: none"> A helyi önkormányzat az önkormányzatot érintő bármilyen kérdésben, a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között határozatot hoz. 	Alaptörvény Möt.v.

Forrás: saját szerkesztés

A képviselő-testület minden olyan kérdésben, amelyben nem alkot rendeletet, határozatot hoz. A *határozat* kifejezést az Möt.v. sommásan használja, így az egyszerre vonatkozik a normatív határozatra, és az egyedi határozatokra: a hatósági döntésre (határozat végzés, esetleg hatósági szer-

ződés), és minden olyan más, egyéb döntésre, amelyet a helyi önkormányzat szerve hoz. Ezt erősíti meg az Mötv. 1. § 3. értelmező rendelkezése is, amely szerint a képviselő-testület határozata: normatív határozat és egyedi határozat. Az előírt kötelező folyamatos számozás a határozatok jellegére nincs tekintettel, így egymás után különféle tartalmú, tárgyú (normatív és egyedi) határozatok fordulnak elő, amely megnehezíti a szűrést, keresést, törvényességi felügyeletet vagy az ellenőrzést. Az egyedi határozat ezen belül jelenthet – alapvetően az Ákr. által szabályozott – közigazgatási hatósági döntést, illetve egyéb egyedi döntést is (például vezető kinevezése, önkormányzati gazdasági társasággal kapcsolatos tulajdonosi határozatok). Az Mötv. VIII. fejezete külön rendelkezéseket állapít meg az önkormányzati hatósági ügyekre. (Részletesebben lásd az Mötv. VIII. fejezetéhez fűzött magyarázatot)

A határozatok vegyes jellege a *kihirdetési és közlési* szabályokat is befolyásolja. A normatív határozatot megfelelő módon kell kihirdetni, viszont az egyedi hatósági döntéseket (határozat, végzés) viszont nem kell kihirdetni, mert azokat az Ákr. alapján kell közölni. A határozatot a hatóság közli az ügyféllel, azzal, akire nézve az rendelkezést tartalmaz, az ügyben eljáró szakhatósággal. A végzést a hatóság közli azzal, akire nézve az rendelkezést tartalmaz, és akinek a jogát vagy jogos érdekét érinti.[Ákr. 85 (1)-(2) és 85-89. §]. A további határozati formák tekintetében pedig nincs ilyen jellegű kötelezettség.

Az *egyéb határozatokkal* kapcsolatban érdemes utalni, hogy az *önkormányzati gyakorlat* szerint a határozat tartalmazza a végrehajtásért felelős szerv nevét, a végrehajtás határidejét. A végrehajtásért felelős lehet a polgármester, az alpolgármester, a bizottság elnöke, a tanácsnok és a jegyző. A képviselő-testület határozatait meg kell küldeni a tisztségviselőknek, az állandó bizottságok elnökeinek, a részönkormányzatok vezetőinek, valamint a végrehajtás és az érintettek részére történő megküldés végett a polgármesteri hivatal tárgy szerint érintett osztályainak. A határozatokról a jegyző nyilvántartást vezet. A határozat végrehajtásáról a felelős a határidő lejárta után, félévente beszámol a képviselő-testületnek.

A *szervezeti és működési szabályzatról* szóló rendelet rendelkezik a döntéshozatali eljárásról, a szavazás módjáról [Mötv. 53. § (1)]. Az Mötv. 47-50. §-ai rendelkeznek a határozatképességre, szavazásra, kizárásra, határozati többségre, kihirdetésre vonatkozó szabályokról. A közigazgatási hatósági döntések szabályait az Ákr. tartalmazza. A képviselő-testület és a

bizottság üléséről jegyzőkönyvet kell készíteni, amely tartalmazza a meghozott döntéseket és azzal kapcsolatban 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 esetleges jelzését [Mötv. 52. § (1)]. A döntéshozatalban a *helyi közösség* is szerepet kaphat, a szervezeti és működési szabályzat meghatározza azokat az önszerveződő közösségeket, fórumokat (község-, várospolitikai fórum, városrész tanácskozás, falugyűlés stb.), amelyek a fontosabb döntések előkészítésébe be kell vonni [Mötv. 53. § (3)]. A választópolgárok – a zárt ülés kivételével – betekinthetnek a képviselő-testület előterjesztésébe és ülésének jegyzőkönyvébe. A zárt ülésen hozott képviselő-testületi döntés is nyilvános.

12. számú táblázat – Az önkormányzati döntéshozatali szervek

Döntéshozó	Döntés	Mötv.
képviseelő-testület	<ul style="list-style-type: none"> az önkormányzatot érintő valamennyi helyi kérdésben hozhat döntést a döntést átruházhatja a képviselő-testület bizottságára, a részönkormányzatra, a társulásra, a polgármesterre és a jegyzőre 	47-50. §
	<i>rendelet, normatív határozat</i> <i>hatósági döntés (Ákr.) egyéb határozat</i>	
képviseelő-testület bizottsága	<ul style="list-style-type: none"> kezdeményezi, előkészíti a képviselő-testület döntéseit, a képviselő-testület által átruházott hatáskörben döntést hoz 	60. §
	<i>normatív határozat</i> <i>hatósági döntés (Ákr.), egyéb határozat</i>	
polgármester	<ul style="list-style-type: none"> dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben, hatósági hatáskörökben, egyres hatásköreinek gyakorlását átruházhatja az alpolgármesterre, a jegyzőre, a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal ügyintézőjére, meghatározza a polgármesteri hivatal feladatait az önkormányzat munkájának a szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában, hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadományozás rendjét 	67. §
	<i>normatív utasítás</i> <i>hatósági döntés (Ákr.), egyéb határozat</i>	

jegyző	<ul style="list-style-type: none"> dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben, valamint azokban a hatósági ügyekben, amelyeket a polgármester ad át, dönt a hatáskörébe utalt önkormányzati és önkormányzati hatósági ügyekben, döntésre előkészíti a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyeket hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét 	81. §
	<i>normatív utasítás</i> <i>hatósági döntés (Ákr.), egyéb határozat</i>	
részönkormányzat testülete	<ul style="list-style-type: none"> döntéshozatalára a képviselő-testület szabályait kell megfelelően alkalmazni 	62. §
	<i>normatív határozat</i> <i>egyéb határozat</i>	
társulás (társulási tanács)	<ul style="list-style-type: none"> a társulási megállapodás tartalmazza a döntéshozatali szabályokat 	94. §
	<i>normatív határozat</i> <i>hatósági döntés (Ákr.), egyéb határozat</i>	
polgármesteri hivatal közös önkormányzati hivatal	<ul style="list-style-type: none"> az önkormányzat működésével, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítése és végrehajtása 	84. §
	<i>döntést a jegyző vagy a hivatal ügyintézője (például anyakönyvezető) hoz</i>	

Forrás: saját szerkesztés

A *képviselő-testület* az önkormányzatot érintő valamennyi helyi kérdésben hozhat *döntést*, amely – a döntés tárgyától függően – lehet rendelet, normatív határozat (részletesebben lásd az Möt. 42. §-ához fűzött magyarázatot), hatósági határozat (Ákr.) vagy egyéb határozat. Társult képviselő-testület esetén is azokban az ügyekben, amelyek kizárólag az adott települést érintik, az egyes települések képviselő-testülete önállóan dönt [Möt. 56. § (3)]. Ezzel kapcsolatban fontos kiemelni, amennyiben a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző, valamint a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézője államigazgatási feladat- és hatáskörében jár el, a képviselő-testület, közgyűlés nem utasíthatja, a döntését nem bírálhatja felül [Möt. 18. § (2)]. További garanciális szabályok találhatók az Möt. 68. §-ában, hogy a polgármester az önkormányzat érdekeit sértő rendeletet – végrehajtásának felfüggesztése mellett – ismételt tárgyalásra visszaküldheti, illetve két egymást kö-

vető döntés elmaradás vagy két ülés közötti időszakban felmerülő, halaszt-hatatlan ügyek esetén a polgármesterhez kerül a döntéshozatal. A Jat. 23. § (2) bekezdése alapján a normatív határozatban szabályozhatja a helyi önkormányzat képviselő-testülete a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését. Az önkormányzati hatósági ügyek átruházhatóságáról az Mötv. 142/A. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, 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.

Az önkormányzati *feladatok* címzettje elsősorban a képviselő-testület, azonban a feladat-ellátásban részt vesznek a képviselő-testület szervei is. Az Mötv. a képviselő-testület szerveként jelöli meg a polgármestert, a főpolgármestert, a megyei közgyűlés elnökét, a képviselő-testület bizottságait, a részönkormányzat testületét, a polgármesteri hivatalt, a megyei önkormányzati hivatalt, a közös önkormányzati hivatalt, a jegyzőt, valamint a társulást. A képviselő-testület dönt arról, hogy a szervei milyen feladatokat végezzenek el, illetve milyen önkormányzati hatáskört ruház át rájuk.

A képviselő-testület *bizottsága* – feladatkörében – kezdeményezi, előkészíti a képviselő-testület döntéseit, a képviselő-testület által átruházott hatáskörben döntést hoz. A képviselő-testület döntési jogot adhat bizottságának, amelyet bármikor visszavonhat. (Részletesebben lásd az Mötv. 59. §-ához fűzött magyarázatot.) A bizottsági döntéshozatalra a képviselő-testületre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni [Mötv. 60. §]. A polgármester felfüggesztheti a bizottság, a részönkormányzat testülete döntésének a végrehajtását, ha az ellentétes a képviselő-testület határozatával vagy sérti az önkormányzat érdekeit, az így felfüggesztett döntésről a képviselő-testület a következő ülésén határoz. A területszervezési döntések (új község alakítása, területrész átadás) előkészítésére külön bizottságokat kell alakítani [Mötv. 98. § (3) bekezdés és 102. § (1) bekezdés].

A *polgármester* 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, továbbá a jegyző javaslatának figyelembevételével meghatározza a polgármesteri hivatal feladatait az önkormányzat munkájának a szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában, illetve a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a ki-

admányozás rendjét (Mötv. 67. §). A Jat. 23. § (4) alapján normatív utasításban szabályozhatja a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke a vezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezetét és működését, valamint tevékenységét. A jegyző döntésre előkészíti a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyeket [Mötv. 81. § (3) bekezdés]. Az Mötv. 68. §-a számos kontroll lehetőséggel, továbbá a mulasztás kiküszöbölését és a folyamatos működést biztosító jogkörrel ruházta fel a polgármestert:

- amennyiben a képviselő-testület döntését a helyi önkormányzat érdekeit sértőnek tartja, ugyanazon ügyben egy alkalommal kezdeményezheti az ismételt tárgyalást és 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 szervezeti és működési szabályzatban meghatározott ügyben – az át nem ruházható ügyek kivételével – döntést hozhat,
- a képviselő-testület utólagos tájékoztatása mellett dönthet a két ülés közötti időszakban felmerülő, halaszthatatlan – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – a képviselő-testület hatáskörébe tartozó önkormányzati ügyekben.

A jegyző dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben, valamint azokban a hatósági ügyekben, amelyeket a polgármester ad át, továbbá a hatáskörébe utalt önkormányzati és önkormányzati hatósági ügyekben, illetve a hatáskörébe tartozó ügyekben – a gyors és hatékony ügyintézés érdekében – szabályozza a kiadmányozás rendjét [Mötv. 81. § (3)]. A Jat. 23. § (4) bekezdése alapján normatív utasításban szabályozhatja a jegyző a vezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezetét és működését, valamint tevékenységét.

A helyi önkormányzat képviselő-testülete az önkormányzat működésével, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására *polgármesteri hivatalt* vagy *közös önkormányzati hivatalt* hoz létre [Mötv. 84. § (1)].

A *településrészi önkormányzat testületének* döntéshozatalára a képviselő-testület szabályait kell megfelelően alkalmazni. A részönkormányzat testületére önkormányzati hatósági hatáskör nem ruházható át.

A társulások esetében a társulási megállapodás tartalmazza a társulás döntéshozó szervét (*társulási tanács*), döntéshozó szervének tagjait megillető szavazatarányt, valamint a döntéshozatalának módját, a minősített döntéshozatal eseteit [Mötv. 93. §]. A társulási tanács döntését határozattal hozza. A döntéshozatali eljárás egyéb szabályairól – beleértve a szavazatarányok és a költségek viselésének kérdését is – a társulás tagjai a társulási megállapodás keretében szabadon döntenek.

A döntési jogkör átruházhatósága

A döntési jogkör átruházható. Ezért is rendelkezik a Mötv. úgy, hogy a képviselő-testület felhatalmazása alapján a képviselő-testület bizottsága, a részönkormányzat testülete, a társulása, a polgármester, továbbá a jegyző is hozhat döntést. Ennél szűkebb, de az alanyi kör ugyanaz marad, hogy a képviselő-testület hatásköreit – törvényben meghatározott kivételekkel – a polgármesterre, a bizottságára, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, a társulására ruházhatja át. Ide kapcsolódik, hogy az önkormányzati hatósági ügyek esetében az átruházás csak a polgármesterre, a bizottságára, a társulására vagy a jegyzőre vonatkozhat [Mötv. 142/A. § (1)], azaz részönkormányzatra nem.

A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben rendelkezik a képviselő-testület átruházott hatásköreinek felsorolásáról [Mötv. 53. § (1)]. A képviselő-testület a hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, a hatáskört visszavonhatja. A polgármester is egyes hatásköreinek gyakorlását átruházhatja az alpolgármesterre, a jegyzőre, a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal ügyintézőjére [Mötv. 67. § c)]. Az átruházásnak, felhatalmazási, delegálási jogkörnek – az előbbi alanyi kör mellett – azonban további *korlátai* is vannak:

- egyes hatásköröket a képviselő-testület nem ruházhat át [Mötv. 42. §],
- a részönkormányzat testületére önkormányzati hatósági hatáskör nem ruházható át [Mötv. 62. § (2)],
- az átruházott hatáskör tovább nem ruházható [Mötv. 41. § (5)].

A közigazgatási hatósági ügyekre vonatkozó főszabály szerint a hatóság a hatáskörét vagy annak gyakorlását más hatóságra nem ruházhatja át, mert a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén, vagy kijelölés alapján köteles eljárni. Ennek megfelelően a hatóságtól a hatáskörébe tartozó ügy nem vonható el. Az *önkormányzati hatósági ügyben* első fokon a

képviselő-testület dönt, ha önkormányzati rendelet eltérően nem rendelkezik. Az Mőtv. 142/A §-a biztosítja a képviselő-testület számára, hogy elsőfokú önkormányzati hatósági hatáskörét a polgármesterre, a bizottságára, a társulására vagy a jegyzőre átruházza. Ezekben a képviselő-testület által átruházott önkormányzati hatósági ügyekben a fellebbezés elbírálása a képviselő-testület hatáskörébe tartozik [Ákr. 116. § (2)], mert azt a helyi önkormányzat szerve hozta. Tehát az elsőfokú döntést nem a képviselő-testület hozta, és azt nem is a képviselő-testület nevében hozták. Viszont nincs helye fellebbezésnek a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott elsőfokú döntésével szemben [Ákr. 116. § (4)], ekkor közigazgatási pert kell megindítani. A 2017. évi I. törvényt a közigazgatási perrendtartásról (Kp.) a közigazgatási jogviták elbírálása iránti közigazgatási perben és az egyéb közigazgatási bírósági eljárásban kell alkalmazni. A törvény hatálya nem terjed ki azon közigazgatási jogviták elbírálására, amelyekre törvény más bírósági eljárási szabályok alkalmazását rendeli. A bíróság feladata, hogy eljárásával a közigazgatási tevékenységgel megvalósított jogsértéssel szemben – erre irányuló megalapozott kérelem esetén – hatékony jogvédelmet biztosítson. A közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási szerv (jelesül a képviselő-testület) közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező cselekményének, vagy a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) jogszerűsége. A közigazgatási cselekmény az egyedi döntés, a hatósági intézkedés, az egyedi ügyben alkalmazandó – a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó – általános hatályú rendelkezés, valamint a közigazgatási szerződés. A közigazgatási perben vagy az egyéb közigazgatási bírósági eljárásban a polgári perrendtartás szabályait akkor kell alkalmazni, ha azt e törvény kifejezetten előírja. A polgári perrendtartás szabályait e törvénnyel összhangban kell alkalmazni.

A jogtudományban elfogadott álláspont szerint nem minősül a hatáskör átruházásának, ha a hatáskör gyakorlója kiadmányozási jogát jogszerűen átengedte. A *kiadmányozás* a közigazgatási szerv feladatellátása során kezelt ügyiratok (pl. döntések) aláírása, kiadása, amely az ügyirat érvényességi kelléke,¹⁵ a már felülvizsgált végleges kiadmány (elintézés) tervezet jóváhagyását, letisztázhatóságát, elküldhetőségének engedélyezését jelenti a kiadmányozásra jogosult részéről. Fontos megjegyezni, hogy a

¹⁵ in Fogalomtár a közigazgatási vizsgák képzési segédanyagához. Nemzeti Közigazgatási Intézet, 2011.

döntésért való felelősség nem száll át, a hatáskör gyakorlója teljes mértékben felel. Tehát a kiadmányozás ellenére is a kiadmányozó marad az elsőfokú szerv.

BH 2010/311. *Önkormányzati hatósági ügyben a polgármester csak akkor járhat el első fokon, ha számára ezt a hatáskört a képviselő-testület rendeletben biztosította. A hatáskör nélkül eljáró polgármester határozata elleni fellebbezés elbírálásával a képviselő-testület másodfokú határozata is jogszabálysértő lesz, mert fellebbezés elbírálására irányuló hatáskör hiányában járt el (1990. évi LXV. törvény 9. §, 11. §, 2004. évi CXL. törvény 19. §).*

BH 2011/178. *II. Az önkormányzat hatósági ügyben másodfokon eljáró képviselő-testület határozatának - a testület által megismert indokoláson és tényálláson nyugvó - írásba foglalása és közzétevése során a polgármester nem hozhat önálló, külön határozatot (1952. évi III. törvény 336/A. §, 1990. évi LXV. törvény 11. §, 2004. évi CXL. törvény 107. §).*

EBH 2002/756. *Az önkormányzat képviselő-testülete egyes hatáskörét átruházhatja, ha azonban a szerződési ajánlat nem attól a vevőtől származik, akire a hatáskör átruházható, a szerződés létrejötte nem állapítható meg. (1990. évi LXV. tv. 9. §).*

A döntések feletti közvetlen kontroll

A döntésekhez kapcsolódó szakmai kontroll, *törvényességi prevenciós szabályok* számos szervnek biztosítanak beavatkozási lehetőséget, illetve az *Mötv. összeférhetetlenségi* [Mötv.: képviselők – 36-37. §, bizottsági tagok – 40. §, polgármester – 72. §; jegyző – Kttv.] és *kizárási* [Mötv. képviselő-testület – 49. §, bizottság – 60. §], illetve az *Ákr. kizárási szabályai* [Ákr. 22-24. §] is a jogszerűséget, a tisztességes döntéshozatalt erősítik. A *jegyző* – a szervezeti és működési szabályzat szerint – jelzi a képviselő-testületnek, a képviselő-testület szervének és a polgármesternek, ha a döntésük, működésük jogszabálysértő [Mötv. 53. § (1) és 81. § (3)]. A *polgármester* felfüggesztheti a bizottság, a részönkormányzat testülete döntésének a végrehajtását, ha az ellentétes a képviselő-testület határozatával vagy sérti az önkormányzat érdekeit. A felfüggesztett döntésről a képviselő-testület a következő ülésén határoz [Mötv. 61. § (2)]. A *kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában* vizsgálja a helyi önkormányzat szervezetének, működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűségét, döntéseinek (rendelet, határozat) jogszerűségét, törvényen alapuló jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladat-ellátási (közszolgáltatási)

kötelezettségének teljesítését [Mötv. 132. § (3)]. A *kormányhivatal javaslattal* élhet a helyi önkormányzat döntéshozatali eljárására vonatkozóan, amelyet a képviselő-testülete köteles megtárgyalni és arról döntést hozni, elutasítás esetén indokolnia kell. [Mötv. 133. § (2)].

Helyi népszavazás és helyi népi kezdeményezés

A helyi ügyekben való döntés közvetlen eszköze a *helyi népszavazás és helyi népi kezdeményezés*. A népszavazás esetén a választópolgárok döntenek a kérésben, a népi kezdeményezés útján a képviselő-testület elé terjeszhető minden olyan ügy, amelynek eldöntése a képviselő-testület hatáskörébe tartozik.

Az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van helyi népszavazáson részt venni, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó. A 2013. évi CCXXXVIII. törvény a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról részletes szabályokat állapít meg. A törvény a települési szintű helyi népszavazást tekinti alaptípusnak, a területi szintű helyi népszavazásra külön szabályokat állapít meg. A helyi népszavazáson az alábbi választási bizottságok működnek: szavazatszámláló bizottság, helyi választási bizottság, területi választási bizottság, fővárosi, megyei ügyben a Nemzeti Választási Bizottság is. A 2/2015. (II. 20.) IM rendelet a helyi népszavazási eljárás során a választási irodák hatáskörébe tartozó feladatok végrehajtásának részletes szabályairól és a használandó nyomtatványokról alkalmazásában települési szintű helyi népszavazás: a települési - kivéve a fővárosi - önkormányzat hatáskörébe tartozó ügyre vonatkozó, továbbá a településrészt érintő helyi népszavazás, területi szintű helyi népszavazás: a megyei, illetve a fővárosi önkormányzat hatáskörébe tartozó ügyre vonatkozó helyi népszavazás.

A helyi népszavazás *tárgya* lehet minden olyan helyi kérdés, ami a képviselő-testület hatáskörébe tartozik, de ez alól kivétel a költségvetésről és a zárszámadásról, a helyi adókról, a képviselő-testület hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási kérdésről, a képviselő-testület feloszlásának a kimondásáról. A helyi népszavazásra javasolt kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni, továbbá a helyi népszavazás eredménye alapján a képviselő-testület el tudja dönteni, hogy terheli-e döntéshozatali kötelezettség, és ha igen, milyen döntés meghozatalára köteles. A helyi népszavazásra javasolt kérdés nem tartalmazhat szeméremérséértő vagy más módon megbotrántoztató kifejezést. Egy aláírás-

gyűjtő íven egy kérdés szerepelhet. A szavazás, az eredmény megállapítása és a jogorvoslat során a helyi népszavazásra feltett minden kérdést külön-külön kell figyelembe venni. Egy szavazólapon csak egy kérdés szerepelhet.

A képviselő-testület helyi népszavazást köteles *elrendelni* abban a kérdésben, amelyben törvény vagy önkormányzati rendelet helyi népszavazás megtartását írja elő. Helyi népszavazást *kezdeményezhet* a képviselő-testület tagjainak legalább egynegyede, a képviselő-testület bizottsága, az önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár, ami nem lehet kevesebb a választópolgárok tíz százalékánál, és nem lehet több a választópolgárok huszonöt százalékánál. A helyi választási bizottság a *kérdés hitelesítéséről* vagy annak megtagadásáról a benyújtásától számított harminc napon belül dönt. Ezt követően az eljárás attól függ, hogy a képviselő-testület tagjainak legalább egynegyede, a képviselő-testület bizottsága vagy a választópolgárok meghatározott aránya kezdeményezte. Ez utóbbi esetben aláírásgyűjtés is szükséges.

A *választópolgári kezdeményezést* az aláírásgyűjtő ív hitelesítési záradékkal ellátott mintapéldányáról készített másolaton lehet támogatni, a támogató aláírás nem vonható vissza. A képviselő-testület köteles elrendelni a helyi népszavazást, ha azt az önkormányzati rendeletében meghatározott számú választópolgár kezdeményezte. A *szervező* az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítési záradékkal történő ellátását követő harminc napon belül, egy alkalommal nyújthatja be az aláírásgyűjtő íveket a helyi választási bizottsághoz az aláírások ellenőrzése céljából. Az aláírások tételes ellenőrzését addig kell folytatni, amíg bizonyossá nem válik, hogy az érvényes aláírások száma a szükséges arányt vagy az alatt marad. A választópolgár és az aláírást gyűjtő polgár aláírásgyűjtő íven feltüntetett adatai nem nyilvánosak, azokról másolatot készíteni tilos.

A polgármester a törvényben foglalt feltételeknek megfelelő kezdeményezést a tájékoztatás kézhezvételét követő legközelebbi testületi ülésen bejelenti. A *helyi népszavazás elrendeléséről* a bejelentést követő harminc napon belül *dönt a képviselő-testület*. A helyi népszavazás elrendeléséről szóló határozatot az önkormányzat hivatalos lapjában, illetve a helyben szokásos módon közzé kell tenni. A helyi népszavazás időpontját a *helyi választási bizottság* a helyi népszavazást elrendelő képviselő-testületi határozat elleni jogorvoslati határidő eredménytelen elteltét követő 15 napon belül *tűzi ki*, úgy, hogy a szavazás napja a kitűzés napját követő hetvenedik

és ötvenedik nap közé essen. A helyi népszavazás előkészítésével és lebonyolításával, valamint a választási szervek tevékenységével összefüggő költségeket a helyi önkormányzat költségvetéséből kell biztosítani.

A helyi népszavazás *érvényes*, ha a választópolgárok több mint fele érvényesen szavazott, és *eredményes*, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott. A helyi népszavazás eredményét a szavazatszámláló bizottságok jegyzőkönyvei alapján a helyi választási bizottság állapítja meg. A képviselő-testület – ha a helyi népszavazás döntési kötelezettséget keletkeztet – köteles a helyi népszavazás napjától számított százyolcvan 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.

A *jogorvoslati* lehetőségek közül ki kell emelni, hogy az aláírásgyűjtéssel és az aláírások ellenőrzésével kapcsolatos jogorvoslat benyújtására és elbírálására rendelkezésre álló határidő öt nap. A helyi választási bizottságnak a kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni felülvizsgálati kérelmet – a törvényszékhez címezve – úgy kell benyújtani, hogy az a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül megérkezzen a helyi választási bizottsághoz. A képviselő-testület helyi népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő helyi népszavazás elrendelését elutasító határozata elleni felülvizsgálati kérelmet – a törvényszékhez címezve – úgy kell benyújtani, hogy az a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül megérkezzen a helyi választási bizottsághoz. A helyi népszavazási eljárásban a jogorvoslat benyújtására és elbírálására rendelkezésre álló határidő öt nap. A helyi népszavazással kapcsolatos kifogásról a helyi választási bizottság dönt.

Az *önkormányzati gyakorlat* általában a két szélső értéket alkalmazza, amely szerint a választópolgárok legalább tíz százaléka kezdeményezheti a helyi népszavazást a polgármesternél, és kötelező kitűzni a helyi népszavazást, ha azt a választópolgárok legalább huszonöt százaléka kezdeményezte. A népi kezdeményezés polgármesterhez történő benyújtásához a választópolgárok legalább öt-tíz százalékának írásbeli indítványa szükséges. A képviselő-testület köteles megtárgyalni azt a népi kezdeményezést, amelyet a választópolgárok legalább tíz százaléka indítványozott.

BH 1993/117. *Az önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe nem tartozó ügyekben ha törvény eltérően nem rendelkezik - nem lehet népszavazást kiírni [1990. évi LXV. tv. 46. §, 47. §, 93. § (4) bek., 1991. évi XXIV. tv. 3. §, 17/1991. (XII. 17) ö. r. 6. § (1) bek.].*

KGD 1993/21. *Az önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe nem tartozó ügyekben - ha törvény eltérően nem rendelkezik - nem lehet népszavazást kiírni [1990. évi LXV. törvény 93. § (4) bek.].*

BDT 2003/884. *Lakott területrészen a helyi népszavazás eredménye kötelező az érintett képviselő-testületre. A helyi népszavazás az ügyet érdemben eldönti, ezért amennyiben érvényes és eredményes, a képviselő-testület a meghatározott terület átadását nem tagadhatja meg.*

BDT 2011/2401. I. *A területátadás tárgyában tartott érvényes és eredményes helyi népszavazás eredménye kötelező az érintett képviselő-testületre, ezért a képviselő-testület a meghatározott terület átadását nem tagadhatja meg.*

Intézményalapítás, intézményi feladatellátás

Az önkormányzati alap- közfeladatok címzettje a képviselő-testület. A képviselő-testület a feladatkörébe tartozó *közszolgáltatások ellátására* – jogszabályban meghatározottak szerint – költségvetési szervet, a polgári perrendtartásról szóló törvény szerinti gazdálkodó szervezetet (a továbbiakban: gazdálkodó szervezet), nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet (a továbbiakban együtt: intézmény) alapíthat, továbbá szerződést köthet természetes és jogi személlyel vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel. Az Möt. 90. § (1) bekezdése szerint a társulás a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására - jogszabályban meghatározottak szerint - költségvetési szervet, gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet alapíthat, kinevezi vezetőiket. A társulás olyan vállalkozásban vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét. A 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (továbbiakban Áht.) 3/A. § értelmében *közfeladat* a jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat. A közfeladatok ellátása költségvetési szervek alapításával és működtetésével vagy az azok ellátásához szükséges pénzügyi fedezet e törvényben meghatározott eszközökkel, részben vagy egészben történő biztosításával valósul meg. A közfeladatok ellátásában államháztartáson kívüli szervezet jogszabályban meghatározott rendben közreműködhet.

A feladatellátás formáját azonban szabadon választhatja meg, azaz önkormányzati intézményt, gazdasági társaságot, más szervezetet alapíthat,

vagy szerződést köthet. Ennek törvényi korlátja, hogy egyes meghatározott közszolgáltatásokkal kapcsolatban törvény kötelezően előírhatja, hogy annak szervezeti formája költségvetési szerv, illetve állami vagy legalább többségi önkormányzati tulajdonban álló, jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, valamint vagy önkormányzati társulás legyen. Ennek oka, hogy egyes közszolgáltatásokkal (például parkolás) kapcsolatban indokolt korlátozni az önkormányzat feladat-ellátási szabadságát. A törvény szerint – többek között – csak többségi önkormányzati tulajdonban álló, jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, vagy e gazdasági társaság többségi tulajdonában álló, jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság láthat el egyes közszolgáltatási feladatokat, ha az ágazati törvény így rendelkezik.

Az Möt. az *intézményt* gyűjtőfogalomként használja, amely egyszerre jelent költségvetési szervet, gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet.

Az önkormányzati intézmények működését, jellegükre és típusukra (például költségvetési szerv vagy gazdasági társaság) tekintettel számos kötelezően megalkotandó dokumentum szabályozza, amelyeket mindig a vonatkozó ágazati törvények határoznak meg:

- az alapító vagy létesítő okirat [Ptk. vagy Áht. 8/A. és Ávr. 5. §],
- a szervezeti és működési szabályzat [Ávr. 13. §],
- a foglalkoztatási vagy közszolgálati szabályzat [Mt. vagy Kttv. 75. § (5)],
- a számviteli politika [2000. évi C. törvény és 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet az államháztartás számviteléről],
- a kötelezettségvállalás, ellenjegyzés, utalványozás rendje [Ávr. 13. §],
- a közbeszerzési szabályzat [2011. évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről 6. §],
- az iratkezelési szabályzat [1995. évi LXVI. törvény a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről 10. §],
- az adatvédelmi szabályzat és az önkormányzati adatkezelőkre vonatkozó adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzat [2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról 7. § és 24. §]
- a tűzvédelmi szabályzat [1996. évi XXXI. törvény a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról 19. §]

- a munkavédelmi szabályzat [1993. évi XCIII. törvény munkavédelemről 2. §]
- az esélyegyenlőségi terv [2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról 63. §]

Az intézmények alapító okiratának vagy szervezeti és működési szabályzatának további *mellékletei* lehetnek az ügyrend, valamint a munkavállalók munkaköri leírásai. Az *ügyrend*, a vonatkozó jogszabályok, valamint a helyi sajátosságok alapján részletesen meghatározza az adott szervezeti egység feladatait, a szervezethez tartozó vezetők és munkavállalók feladat-, hatás- és jogköreit. A *munkaköri leírás* a felelősségi körök és hatáskörök egyik meghatározási módja, a munkáltató utasítása, amelyben a munkavállaló részére meghatározza azokat a feladatokat, alá- és fölrendeltségi viszonyokat, hatásköröket, amelyeket köteles és jogosult ellátni, illetve végezni a kinevezésben meghatározott munkaköre szerint.¹⁶

Az Áht. I. Fejezete szabályozza a *költségvetési szervek* jogállását. A költségvetési szerv az államháztartás részét képező, nyilvántartásba vett jogi személy, amely jogszabályban meghatározott és az alapító okiratban rögzített állami, önkormányzati feladatokat (közfeladat) közérdekből, alaptevékenységként, haszonszerzési cél nélkül, jogszabályban meghatározott követelmények és feltételek alapján, jogszabályban meghatározott szerv vagy személy irányítása vagy felügyelete mellett, az alapító okiratban megjelölt működési körben, közfeladat-ellátási kötelezettséggel, a költségvetéséből gazdálkodva végez. Az Áht. 8. § (4) bekezdése értelmében a költségvetési szerv alapításáról alapító okiratot kell kiadni. A 368/2011.(XII. 31.) Kormányrendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról (a továbbiakban Ávr.) 5. § szerint az alapító okirat tartalmazza a költségvetési szerv nevét, székhelyét, esetleges telephelyeit, ha alapításáról jogszabály rendelkezett, akkor az alapításról rendelkező jogszabály teljes megjelölését, közfeladatát és alaptevékenységét, illetékességét, működési körét, az irányító szerv adatait, gazdálkodási besorolását, vezetőjének megbízási rendjét, valamint a foglalkoztatottakra vonatkozó foglalkoztatási jogviszonyok megjelölését. Az Ávr. 13. § pedig részletesen rögzíti a költségvetési szerv szervezeti és működési szabályzatának kötelező tartalmi elemeit. A 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet az államháztartás

¹⁶ in Önkormányzati Hírlevél 2012/2. szám. Belügyminisztérium, 2012. 21-24. o.

számviteléről 50. §-a szerint a költségvetési és a pénzügyi számvitel alkalmazásával kapcsolatos sajátos szabályokat, előírásokat, módszereket a számviteli politikában kell rögzíteni.

Az intézmények *irányításához* kapcsolódóan érdemes kiemelni, hogy az Áht. 9. §-a alapján – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a költségvetési szerv irányítása a következő hatáskörök gyakorlásának jogát jelenti:

- a költségvetési szerv alapítása, átalakítása és megszüntetése,
- a költségvetési szerv alapító okiratának kiadása, szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása,
- a költségvetési szerv vezetésére kinevezés vagy megbízás adása, a költségvetési szerv vezetőjének felmentése vagy a vezetői megbízás visszavonása, és - ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik - a költségvetési szerv vezetőjével kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlása,
- a költségvetési szerv gazdasági vezetőjének kinevezése vagy megbízása, felmentése vagy megbízásának visszavonása,
- a költségvetési szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi és hatékonysági ellenőrzése,
- a költségvetési szerv döntésének megsemmisítése, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás,
- jogszabályban meghatározott esetekben a költségvetési szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása,
- egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására,
- jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés, és
- a költségvetési szerv kezelésében lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok, valamint az irányítási hatáskörök gyakorlásához szükséges, törvényben meghatározott személyes adatok kezelése.

Ha törvény kivételt nem tesz, az irányítási hatáskör gyakorlója az irányított költségvetési szerv hatáskörét nem vonhatja el és döntését nem változtathatja meg.

13. számú táblázat – A költségvetési szervek rendszere

Államháztartásban elfoglalt hely	Kincstári rendszerhez való viszony	Gazdálkodási jogkör
Központi költségvetési szerv	Kincstári körbe tartozó	Gazdasági szervezettel rendelkező (önállóan működő és gazdálkodó)
Országos nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv		
Helyi nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv	Kincstári körön kívüli	Gazdasági szervezettel nem rendelkező (önállóan működő)
Helyi önkormányzati költségvetési szerv		
Köztestületi költségvetési szerv		

Forrás: saját szerkesztés

A költségvetési szerv *tevékenysége* kettős: egyfelől alaptevékenység, amely a létrehozásáról rendelkező jogszabályban, alapító okiratában a szakmai alapfeladatoként meghatározott, és annak ellátást elősegítő más, nem haszonszerzés céljából végzett tevékenység, valamint vállalkozási tevékenység, amely haszonszerzés céljából, államháztartáson kívüli forrásból, nem kötelezően végzett termelő-, szolgáltató-, értékesítő tevékenység. Helyi önkormányzati költségvetési szerv alapítására a helyi önkormányzat – a közös önkormányzati hivatal esetén a MötV-ben foglaltak szerint az érintett helyi önkormányzatok -, a helyi önkormányzatok társulása, a térségi fejlesztési tanács, az átalakult nemzetiségi önkormányzat jogosult. Költségvetési szerv akkor alapítható, ha a közfeladat alaptevékenységként való ellátása ekként biztosítható, a működéséhez szükséges feltételek adottak, az ellátandó feladat hatékonyan teljesíthető és a költségvetési szerv működtetéséhez szükséges pénzügyi fedezet rendelkezésre áll. Költségvetési szerv alapítása történhet oly módon is, hogy a költségvetési szervből kiválás történik, amely alapján a költségvetési szerv az alapító okirat módosítását követően tovább működik, ezzel egyidejűleg pedig az alapításra vonatkozó szabályok szerint egy új költségvetési szerv jön létre. A helyi önkormányzat által alapított költségvetési szerv alapításáról alapító okiratban kell rendelkezni, a kincstár által rendszeresített formanyomtatvány al-

kalmazásával. A költségvetési szerv vezetője felelős a közfeladatok jogszabályban, alapító okiratban, belső szabályzatban foglaltaknak megfelelő ellátásáért, valamint a költségvetési szerv számára jogszabályban előírt kötelezettségek teljesítéséért. A költségvetési szerv képviselőjét a költségvetési szerv vezetője látja el, amely jogkör gyakorlása jogszabályban vagy a költségvetési szerv szervezeti és működési szabályzatában foglaltak szerint a költségvetési szerv vezetőjének helyettesére vagy más dolgozójára ruházható át.

BH 1998/360. *Az önkormányzat a kommunális feladatok ellátására külön költségvetési szervet hozhat létre, de megoldásukról a polgármesteri hivatal által is gondoskodhat. A hivatalban e feladatok ellátása körében községgazdaként alkalmazott köztisztviselő ügydöntő, illetve érdemi feladatokat végez [1990. évi LXV. tv. 8. §, 9/1995. (II. 3.) Korm. r. 1. sz. mell. II/3. pont].*

Az Alaptörvény 38. cikk (5) bekezdése szerint a *helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek* törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint. Az 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról 396. §-a értelmében *gazdálkodó szervezet* – az önkormányzatokat érintően – a gazdasági társaság, az európai részvénytársaság, az egyesülés, az európai gazdasági egyesülés, az európai területi társulás, a szövetkezet, a lakásszövetkezet, az európai szövetkezet, a vízgazdálkodási társulat, az erdőbirtokossági társulat, az állami vállalat, az egyéb állami gazdálkodó szerv, az egyes jogi személyek vállalata, a közös vállalat, az önkéntes kölcsönös biztosító pénztár, a magánnyugdíjpénztár, az egyéni cég, továbbá az egyéni vállalkozó.

A Ptk. 3:88. §-a szerint a *gazdasági társaságok* üzletszerű közös gazdasági tevékenység folytatására, a tagok vagyoni hozzájárulásával létrehozott, jogi személyiséggel rendelkező vállalkozások, amelyekben a tagok a nyereségből közösen részesednek, és a veszteséget közösen viselik. A társaság nyeresége a tagokat vagyoni hozzájárulásuk arányában illeti meg, és a veszteséget is ilyen arányban kell viselniük. A társaság a tag részére tárgyévi adózott eredménye, illetve szabad eredménytartaléka terhére teljesíthet kifizetést vagy más vagyoni szolgáltatást. Semmis a létesítő okirat azon rendelkezése, amely valamely tagot a nyereségből vagy a veszteség viseléséből teljesen kizár. Gazdasági társaság közkereseti társaság, betéti társaság, korlátolt felelősségű társaság vagy részvénytársaság formájában

alapítható. A 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról (a továbbiakban Nvt.) 9. § (2) alapján a helyi önkormányzat viszont csak olyan gazdálkodó szervezetben vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét. Ennek megfelelően korlátozott felelősségű társaságot, illetve nyilvánosan vagy zártkörűen működő részvénytársaságot alapíthat. Minden esetben kötelező a felügyelőbizottság létrehozása és a könyvvizsgáló megválasztása. Az Nvt. 8. §-a szerint a helyi önkormányzat nem alapíthat olyan gazdasági társaságot, és öröklés vagy törvény rendelkezése alapján, valamint a követelés fejében szerzett részesedés kivételével nem szerezhetsz részesedést olyan gazdasági társaságban, amely vagy amelynek valamely – nem természetes személy – tagja nem átlátható. Fontos korlátozás, hogy a gazdasági társaságban fennálló állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő társasági részesedés nem lehet vagyongazdálkodás tárgya. Azon gazdasági társaság esetén, amelyben az állam és/vagy a helyi önkormányzat külön-külön vagy együttesen e törvény szerinti többségi befolyással rendelkezik, a következő döntések kizárólag a társaság legfőbb szervének hatáskörébe tartozhatnak gazdálkodó szervezet alapítása vagy megszüntetése, továbbá a gazdálkodó szervezetben részesedés megszerzése vagy átruházása [Nvt. 8. § (14)].

BH 1996/394. *Nem hatósági jogkörben, hanem tulajdonosi jogkörben jár el az önkormányzat, amikor határozatával elfogadja egy gazdasági társaság alapító okiratát, és dönt annak vagyonáról [1957. évi IV. tv. 3. § (3) bek., 1990. évi LXV. tv. 11. § (3) bek., 80. §, 99. § (1)-(2) bek., Pp. 324. § (2) bek., 327. § (1) bek.].*

BH 2011/73. *Önkormányzat többségi befolyása alatt álló kft. törvényes működésének feltételei, amennyiben a többségi befolyás köztes vállalkozáson keresztül valósul meg [1990. évi LXV. törvény 80. §, 1992. évi XXXVIII. törvény 95/A. §, 1959. évi IV. törvény 685/B. §, 2006. évi V. törvény 80-81. §-ai].*

Az egyéb szervezetek közé tartoznak tipikusan az egyesületek, alapítványok. A 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról (a továbbiakban: Civil tv.) hatálya a Polgári Törvénykönyv szerinti alapítványokra, egyesületekre, valamint a közhasznú szervezetekre, illetve az egyesülési jog alapján létrejött egyéb szervezetekre terjed ki. Az *alapítvány* az alapító által az alapító okiratban meghatározott tartós cél folyamatos megvalósítására létrehozott jogi személy. Az alapító az alapító okirat-

ban meghatározza az alapítványnak juttatott vagyont és az alapítvány szervezetét. A helyi önkormányzat közszolgáltatások nyújtásával kapcsolatos feladatainak ellátására alapítványt nem hozhat létre, ennek megítélésében a bírói gyakorlat egységes. Az *egyesület* a tagok közös, tartós, alapszabályban meghatározott céljának folyamatos megvalósítására létesített, nyilvántartott tagsággal rendelkező jogi személy. A *közhasznú tevékenységet végző szervezet* hozzájárul a társadalom és az egyén közös szükségleteinek kielégítéséhez, amennyiben az előző évről szóló közhasznúsági melléklet célcsoportra vonatkozó adatai alapján a szervezet szolgáltatásai a szervezet testületi tagjain, munkavállalóin, önkéntesein kívül más személyek számára is hozzáférhetőek. Közhasznú szervezetté minősíthető a Magyarországon nyilvántartásba vett közhasznú tevékenységet végző szervezet, amely a társadalom és az egyén közös szükségleteinek kielégítéséhez megfelelő erőforrásokkal rendelkezik, továbbá amelynek megfelelő társadalmi támogatottsága kimutatható, és amely civil szervezet (ide nem értve a civil társaságot), vagy olyan egyéb szervezet, amelyre vonatkozóan a közhasznú jogállás megszerzését törvény lehetővé teszi. Közhasznú tevékenység minden olyan tevékenység, amely a létesítő okiratban megjelölt közfeladat teljesítését közvetlenül vagy közvetve szolgálja, ezzel hozzájárulva a társadalom és az egyén közös szükségleteinek kielégítéséhez.

BH 1992/725. *Alapítvány elsődlegesen gazdasági-vállalkozási célra nem hozható létre [Ptk. 74/A. § (1) bek., 1990. évi LXV. tv. 8. § (1) bek., 9. § (4) bek., 88. § a) pont, KK 2. sz.].*

KGD 1999/216. *A helyi önkormányzat alapítványt létrehozhat, azonban az önkormányzat feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására az alapítvány nem alkalmas jogi forma [1959. évi IV. törvény 74/A. §, 1990. évi LXV. törvény 9. § (4) bek. és 88. § a) pont].*

KGD 1992/241. *A helyi önkormányzat alapítványt létrehozhat, azonban az önkormányzat feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására az alapítvány nem alkalmas jogi forma [1959. évi IV. törvény 74/A. §; 1990. évi LXV. törvény 9. § (4) bek. és 88. § a) pont.].*

A *nonprofit szervezet* tulajdonképpen bármilyen szervezet lehet, a legtipikusabbak a következők:

- társadalmi szervezet: egyesület, biztosító egyesület, sportegyesület, párt. Létrehozásához legalább 10 alapító tag kell, akik (néhány kivételtől eltekintve) bárkik lehetnek, természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek is.

Fontos figyelembe venni, hogy a társadalmi szervezet tevékenysége nem irányulhat elsődlegesen gazdasági tevékenység végzésére, de elsődleges céljainak megvalósítása érdekében végezhet gazdasági tevékenységet;

- alapítvány: csak természetes személyek és jogi személyek hozhatnak létre azzal, hogy megjelölnék egy vagy több célt, és ehhez hozzárendelnek egy induló vagyont, amit egy bankszámlán helyeznek el. Egy már létező alapítványhoz később mások is csatlakozhatnak, kivéve, ha az alapító okiratban az alapító(k) úgy dönt(enek), hogy később nem lehet csatlakozni (zárt alapítvány);
- nonprofit gazdasági társaság: alapvetően gazdasági tevékenységet végez, de az eredmény nem osztható fel a tulajdonosok között, azt a közhasznú tevékenységre kell visszaforgatni;
- szövetkezet: az alapszabályban meghatározott részjegytőkével alapított, a nyitott tagság és a változó tőke elvei szerint működő, jogi személyiséggel rendelkező szervezet, amelynek célja a tagjai gazdasági, valamint más társadalmi (kulturális, oktatási, szociális, egészségügyi) szükségletei kielégítésének elősegítése.
- további nonprofit szervezetek: európai területi együttműködési csoportosulás, vízitársulat, egyéb közfeladatokat ellátó közhasznú szervezetek (köztestület, Országos Sportági Szakszövetség, Magyar Rektori Konferencia, stb.)

A nonprofit szervezetek lényege, hogy tevékenységükből keletkezett többletet, nyereséget nem osztják fel a tulajdonosok, tagok között, hanem bizonyos közösségi célok elérésére használják fel. Tevékenységük hasznát csakis az előre meghatározott céljaik elérésére, a társaság fennmaradására, terjeszkedésére és jövőbeli tervek megvalósítására használhatják. A 2006. évi V. törvény a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról (a továbbiakban Ctv.) 9/F. § szerint az a gazdasági társaság minősül *nonprofit* gazdasági társaságnak és cégnévben az a gazdasági társaság tüntetheti fel a nonprofit jellegét, amelynek létesítő okirata tartalmazza, hogy a gazdasági társaság tevékenységéből származó nyereség a tagok között nem osztható fel, hanem az a gazdasági társaság vagyontát gyarapítja. A gazdasági társaság nonprofit jellegét a cégnévben a társasági forma megjelölésénél fel kell tüntetni. Nonprofit gazdasági társaság bármely társasági formában alapítható és működtethető. Nonprofit gazdasági társaság létrejöhet úgy is, hogy a cégnyilvántartásba bejegyzett gaz-

dasági társaság legfőbb szerve elhatározza a nonprofit gazdasági társaságként való továbbműködést. A nonprofit gazdasági társaság a Civil tv. szerint közhasznú jogállású is lehet. A közhasznú szervezeti jelleget cégnevében a nonprofit gazdasági társaság feltüntetheti. Az Nvt. 8. §- (8) bekezdése szerint az a nonprofit gazdasági társaság, amelyben az állam vagy a helyi önkormányzat külön-külön vagy együttesen legalább az e törvény szerinti többségi befolyással rendelkezik - a hulladékgyűjtési tevékenységet végző nonprofit gazdasági társaságot ide nem értve -, csak többségi állami vagy önkormányzati tulajdonú nonprofit gazdasági társaságban szerezhethet részesedést, és csak olyan nonprofit gazdasági társaságot alapíthat, amelyben többségi tulajdoni részesedéssel rendelkezik.

Az önkormányzati gyakorlatban költségvetési szervként működnek a közszolgáltatási intézmények: a bölcsőde, óvoda, iskola, idősek otthona, színház, múzeum, könyvtár, kórház. Tipikusan gazdasági társaság formájában, az alacsonyabb tőkeigény miatt, korlátolt felelősségű társaságok szokták ellátni a városüzemeltetést, közterület fenntartást, önkormányzati lakások kezelését, közétkeztetést, távhőszolgáltatást, esetleg köztemetkezést. Az Möt. 16/A. §-a szerint a helyi közutakon, a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutakon, valamint tereken, parkokban és egyéb közterületeken közúti járművel történő várakozási (parkolási) közszolgáltatást a helyi önkormányzat, kizárólag e közszolgáltatási feladat ellátására alapított költségvetési szerv, 100%-os önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaság, önkormányzati társulás, vagy a közterület-felügyelet láthatja el külön törvényben szabályozottak szerint. A nonprofit jelleg alkalmazása gazdasági döntés kérdése, hiszen az önkormányzat bevételi közé tartozik, ha az általa alapított gazdasági társaság az üzleti év végén osztalékban részesíti.

Egyre gyakoribbak az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok, illetve vállalatcsoportok, különösen az ún. SSC Holding vagy Törzsház-konzern kialakítása.¹⁷ A Ptk. 3:49. § szerint elismert vállalatcsoport az összevont, konszolidált éves beszámoló készítésére kötelezett, legalább egy uralkodó tag és legalább három, az uralkodó tag által ellenőrzött tag által kötött uralmi szerződésben meghatározott, egységes üzletpolitikán alapuló együttműködés. Az uralmi szerződés határozza meg a vállalatcso-

¹⁷ Bővebben lásd Vétesy László: A közfeladatot ellátó egyéb szervek. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014.

port egészének egységes üzletpolitikáját. Az uralmi szerződésnek tartalmaznia kell az uralkodó tag és az ellenőrzött tagok cégnevét, székhelyét, a vállalatcsoporton belüli együttműködés módját és lényegesebb tartalmi elemeit, és azt, hogy a vállalatcsoport határozott vagy határozatlan időre jön-e létre. Az uralmi szerződésben a vállalatcsoporthoz tartozó ellenőrzött tagok önállóságának korlátozására az egységes üzleti cél megvalósításához szükséges módon és mértékben kerülhet sor. Az uralmi szerződésben gondoskodni kell az ellenőrzött tagok tagjai és hitelezői jogainak védelméről is. A számviteli törvényben foglaltak szerint összevont (konzolidált) éves beszámoló készítésére köteles a gazdasági társaság (uralkodó tag) és az a társaság, amely felett az uralkodó tag a számviteli törvény alapján meghatározó befolyással rendelkezik (ellenőrzött társaság), egységes üzleti céljaik megvalósítására uralmi szerződés kötése útján elismert vállalatcsoportként történő működésükről határozhatnak. A Shared Service Center Holding valójában egy szolgáltató központ, az irányító társaság kizárólag a tagvállalatok irányítását végzi, alaptevékenységet nem végez. Minden alaptevékenységet végző gazdálkodó egység jogi önállósággal bír. A hatékony szervezés, tervezés, stratégia érdekében ún. közös funkciójú szolgáltatásokat nyújt a holding többi tagjának. A törzsház-konzern esetében a vállalatok egyik meghatározó tagja a csoport irányítása mellett megőrzi alaptevékenységét is. Az irányító társaság kettős funkcióval bír: a társaság keretein belüli alaptevékenységet (pl. vízszolgáltatást, távhőszolgáltatást), jogilag önálló vállalatok irányítását végzi. Az irányító társaság általában idővel megszabadul alaptevékenységeitől, jogilag leválasztja azokat, hogy tiszta holdingként, végezhesse a vállalatcsoport irányítását. Általában az alábbi közszolgáltatás-ellátás kapcsolódik a vállalatcsoport tagjaihoz: közétkeztetés, köztemetkezés, vagyionkezelés, közfoglalkoztatás, in-house közbeszerzés, kultúra, sport.

Mint alapító, illetve irányító szerv a helyi önkormányzat képviselő-testülete – amennyiben az ágazati törvény kivételt nem tesz – *kinevezi az intézmény vezetőjét*. A kinevezéssel kapcsolatban részletesebben lásd az Möt. 19. §-ához fűzött magyarázatot.

BH 1992/348. *Önkormányzati képviselő-testület kinevezési hatáskörét nem ruházhatja át; e kérdésben való döntéshez minősített többségre van szükség, ennek hiányában nincs határozat [1990. évi LXV. tv. 9. § (4) bek., 10. § b) pont, 15. § (1) bek.].*

BH 1996/126. II. *Az önkormányzatnak, illetve a képviselő-testületnek át nem ruházható kinevezési joga a költségvetési intézmények vezetői tekintetében van. Az intézmények beosztott dolgozói felett a munkáltatói jogkört*

a kinevezett intézményvezetők gyakorolják [1990. évi LXV. tv. 10. § b) pont].

Szerződéses feladatellátás

A közfeladatok, közszolgáltatások *szerződés* alapján történő ellátása közszerződésekkel történik, sok esetben kiszervezésként (outsourcing) említik. Ide sorolhatók a közigazgatási szervek egymás közötti szerződései, illetve a közigazgatási szerv és magánjogi jogalany közszerződése. Tárgyuk szerint a legtipikusabb valamilyen áru- szolgáltatásvásárlás adásvételi, illetve megbízási vagy vállalkozási (általános, tervezési, kivitelezési közszolgáltatási) szerződés keretében, mivel az önkormányzat nem alapít(ott) külön szervezetet erre a célra. A vonatkozó háttérszabályok a polgári jogi szerződések, illetve egyes ágazati jogszabályok között találhatóak, ezek közé tartozik a közbeszerzés, a koncesszió és a közszállítás:

- 1991. évi XVI. törvény a koncesszióról
- 2011. évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről

A köz- és magánszektor együttműködései, a public-private partnership (PPP) megoldások közül érdemes a következőket röviden megemlíteni:¹⁸

- BOO (Build-Own-Operate): a magántársaság megépíti és működteti a közszolgáltatást nyújtó létesítményt, anélkül hogy annak tulajdonjoga a közszférához kerülne.
- BOT (Build-Operate-Transfer): a magántársaság az állam, önkormányzat által meghatározott igényeknek megfelelően megtervezi, megépíti és működteti a létesítményt, a futamidő végén pedig a létesítmény tulajdonjoga az államra, önkormányzatra száll. A projektet részben vagy egészében a magántársaság finanszírozza.
- BBO (Buy-Build-Operate): az állam, önkormányzat értékesíti az eszközöket a magánszférának, a magántársaság vállalja a létesítmény felújítását, illetve bővítését. A magánszféra a megvalósított fejlesztések után tovább működteti a létesítményt.
- DBO (Design-Build-Operate): a létesítményt a magántársaság tervezi, építi és szerződésben rögzített ideig működteti. A létesítmény az állam, önkormányzat tulajdonában van.

¹⁸ Bővebben in Karakas Péter, Leiner Vera, Percze Róbert, Wagner Anna: PPP-kézikönyv - A köz- és magánszféra sikeres együttműködése. Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, 2004.

- BDO (Build-Develop-Operate): magántársaság bérlő (egyéb jogcímen használja) a létező állami, önkormányzati létesítményt, állami kapacitást vásárol, vagy lízingel, fejleszt, és működtet, saját finanszírozási forrásokból modernizálja vagy kibővíti, és az állami, önkormányzati féllel kötött szerződésnek megfelelően üzemelteti.
- A DBFO (Design-Build-Finance-Operate) konstrukció és a koncesszió esetében a magánszektor nemcsak az infrastruktúra tervezését, kivitelezését és működtetését vállalja, hanem a projekt finanszírozását is ő biztosítja.

A DBFO és a koncessziós forma bevételgeneráló projektek esetében is alkalmazható, ahol a magántársaság megvalósítja a projektet, és jogot kap a létesítmény használatához kapcsolódó díjszedésre is. A DBFO és a koncessziós megállapodások általában 25–30 éves futamidejű szerződések.

A szerződések – a legtöbb esetben – kötelezettségvállalást jelentenek. Az Mőtv. 42. §-a szerint a képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át a hitelfelvétel, a kötvénykibocsátás, a kölcsönfelvétel vagy más adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás. A pénzügyi bizottság a helyi önkormányzatnál és intézményeinél vizsgálja az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás indokait és gazdasági megalapozottságát, ellenőrizheti a pénzkezelési szabályzat megtartását, a bizonylati rend és a bizonylati fejelem érvényesítését.

Államháztartáson kívüli pénzügyi források

A helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletben szabályozza az államháztartáson kívüli forrás átvételére és átadására vonatkozó rendelkezéseket. Ezt a szabályt a 2013. évi LXXXV. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény módosításáról vezette be, korábban az át nem ruházható hatáskörök [Mőtv. 42. §] között szerepelt. A módosító törvényhez fűzött miniszteri indoklás szerint erre azért volt szükség, mert az át nem ruházható hatáskörök közötti szerepeltetés a gyakorlati alkalmazás során nehézséget okoz, mivel ennek következtében indokolatlan esetekben is a képviselő-testület döntésétől függött az államháztartáson kívüli forrás átvétele vagy átadása.

Az *önkormányzati gyakorlat* ugyanis azt mutatja, hogy általában kulturális, civil, egyházi, sport, szociális tevékenységet folytató szervezeteknek nyújtanak támogatást, és minden ilyen esetben államháztartáson kívülre történik forrás átadás. Az ilyen támogatások összege a százezer forinttól a

több tízmillió forintig terjed, ezért indokolatlan minden egyes esetben előírni a képviselő-testület döntési hatáskörét. Fontos azonban, hogy a kérdés normatívan, önkormányzati rendeletben is szabályozott legyen. Mivel rendeletet kell alkotni róla, így az államháztartáson kívüli források átvételére és átadására vonatkozó szabályozás továbbra is át nem ruházható hatáskör marad, de a képviselő-testület a helyi viszonyokhoz igazíthatja, hogy mely értékhatárhoz kapcsolja saját hatáskörét.

[42. §]

A képviselő-testület, mint a helyi önkormányzat legfőbb szervének, meghatározó szerepének biztosítása, megerősítése érdekében az Mötv. garanciális jelleggel rögzíti azokat a legfontosabb önkormányzati ügyeket, hatásköröket, amelyeket kizárólag a képviselő-testület gyakorolhat, a döntéshozatalt más önkormányzati szervre, személyre nem ruházhatja át. Ennek következtében ezek át nem ruházható döntéseknek minősülnek. Az képviselő-testület át nem ruházható hatásköreinek felsorolása példalozó jellegű, mivel a 17. pont szerint minden olyan mást is ide kell érteni, amit az Mötv. vagy más törvény a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe utal ilyen például, hogy

- a polgármesteri tisztség betöltésének módját a képviselő-testület a megbízás időtartamán belül egy esetben a polgármester egyetértésével, a szervezeti és működési szabályzat egyidejű módosításával megváltoztathatja [Mötv. 64. § (2)],
- a helyi önkormányzat képviselő-testülete az önkormányzat működésével, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására polgármesteri hivatalt vagy közös önkormányzati hivatalt hoz létre [Mötv. 84. § (1)].

Az Mötv. 41. § (4) bekezdésének főszabálya szerint egyébként a képviselő-testület hatásköreit a polgármesterre, a bizottságára, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, a társulására ruházhatja át, a hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, a hatáskört visszavonhatja. A Mötv. 42. §-a egyértelműen felsorolja azokat a hatásköröket, amelyek esetében nincs lehetőség a hatáskör átruházásra, így arról minden esetben a képviselő-testületnek kell döntenie.

Rendeletalkotás

A képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át a rendeletalkotás. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot. Az Alaptörvény T) cikk értelmében az *önkormányzati rendelet jogszabály*. Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, és megfelelően kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Sarkalatos törvény (Mötv. és Jat.) eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet kihirdetésének szabályait. A jogállamiságból következően a *jogforrási hierarchiára* vonatkozó szabályokat is tartalmaz az Alaptörvény. A főszabály, hogy jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel [Alaptörvény T cikk (3)]. A 32. cikk (3) pedig egyértelműen meghatározza, hogy az önkormányzati rendelet ebben a hierarchikus viszonyban a *legalsóbb szinten helyezkedik el*, mivel nem lehet ellentétes semmilyen más jogszabállyal: törvénnyel, kormányrendelettel, miniszterelnöki rendelettel, a miniszteri rendelettel, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével, és az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendeletével. Ennek indoka, hogy a helyi önkormányzati rendelet a helyi közügyeket szabályozza, jogszabályi keretben fejezi ki a helyi közakaratot, továbbá területi hatálya is csak a településre, megyére terjed ki.

A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben rendelkezik a rendeletalkotásról és határozathozatalról [Mötv. 53. § (1) bekezdés].

BH 2013/49. *Az önkormányzati törvény szerint a képviselő-testületi döntésnek két formája van: a rendelet és a határozat. Az önkormányzati rendelet és határozat formájú döntés (s e két forma alaptörvényi és törvényi meghatározottsága) a törvényességi felügyelet és az egyéni jogvédelem szempontjából egyaránt garanciális jelentőségű. Nem tartozik a helyi közügyek körébe a döntési formák önkormányzati rendelettel történő bővítése [1990. évi LXV. törvény 12. § (6) bekezdés, 2011. évi CLXXXIX. törvény 132. § (3) bekezdés].*

2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról (a továbbiakban Jat.) II. Fejezete a *jogalkotás alapvető követelményeit* rögzíti, amelyek az önkormányzati rendeletekre is érvényesek. Az önkormányzati rendeletnek a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie. A jogállamiságból és a jogbiztonságból következően a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget

nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Az önkormányzati rendelet jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Megalkotásakor biztosítani kell, hogy

- megfeleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek,
- illeszkedjen a jogrendszer egységébe,
- megfeleljen a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek és
- megfeleljen a jogalkotás szakmai követelményeinek [Jat. 2. § (4)].

A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű, ennek elkerülése érdekében az önkormányzati rendeletben sem ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes [Jat. 3. §].

Az Alaptörvény 32) cikk (2) bekezdése az önkormányzatok jogalkotási hatáskörével kapcsolatban szabályozza, hogy az önkormányzat feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére (eredeti jogalkotási hatáskör), illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot (származékos, végrehajtási jogalkotási hatáskör). Az önkormányzati rendelet a jogforrási hierarchia alján helyezkedik el, ugyanis az Alaptörvény 32) cikk (3) bekezdés szerint az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. Az Alaptörvény T) cikk értelmében jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szervezetéjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete. Jogszabály, így az önkormányzati rendelet sem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.

Az önkormányzati rendelet bevezetőjében pontosan meg kell jelölni, hogy az önkormányzat eredeti jogkörében vagy törvényi felhatalmazás alapján alkotta meg rendeletét.

Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5030/2014/4. határozata *Az önkormányzati rendelet bevezetőjében pontosan meg kell jelölni, hogy az*

önkormányzat milyen törvényi felhatalmazás alapján alkotta meg rendeletét. Eredeti jogalkotó jogkör esetén az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésre kell utalni.

Az eredeti jogalkotási hatáskör tárgya az olyan helyi társadalmi viszonyok, helyi közügyek rendezése, szabályozása, amelyre magasabb szintű jogforrás nem állapít meg rendelkezéseket, illetve nem ad felhatalmazást. Alapvetően az önkormányzati rendszerben – a jogszabályok nagy számára és részletes szabályozottságukra, valamint az önkormányzati rendelet jogforrási hierarchiában elfoglalt helyére tekintettel – ez ritka, nem jelent olyan széleskörű jogosultságot, mint az országgyűlés vagy a kormány esetében. Az önkormányzati gyakorlatban eredeti jogalkotási hatáskörben alkotja meg a képviselőtestület a szervezeti és működési szabályzatról, illetve az önkormányzati jelképekről szóló rendeletet.

Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5024/2014/11. határozata *Az önkormányzat nem hivatkozhat eredeti jogalkotói jogkörére olyan tárgyban, amelyekben központi jogszabályok részletes szabályokat tartalmaznak. Az önkormányzat azonban a központi jogszabályokkal nem ellentétes kiegészítő szabályokat alkothat.*

A rendeletalkotási felhatalmazás nem minden esetben jelent jogalkotási kötelezettséget is az önkormányzatok számára. Az önkormányzati rendelet alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit [Jat. 5. § (1)]. A felhatalmazás jogosultja (önkormányzati rendeletek, normatív határozatok esetében a képviselő-testület, normatív utasítás esetében a polgármester és a jegyző), a jogi szabályozásra másnak további felhatalmazást nem adhat. A szabályozás tárgykörébe tartozó alapvető jogintézmények, jogok és kötelezettségek alapvető szabályainak megállapítására, a jogszabály egészének végrehajtására, valamint olyan tárgykör szabályozására, amit a felhatalmazást adó jogszabály nem szabályoz, nem lehet felhatalmazást adni. A felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik. A felhatalmazás esetében is jogbizonytalanságot eredményez, hogy a helyi rendeletalkotásként feltüntetett szabályozás (akár eltérő tárgyi hatállyal) törvényi szabály szó szerinti átvétele. A főváros sajátos kétszintű önkormányzati szerkezetére tekintettel speciális szabály, hogy az Mötv. továbbá az adott önkormányzati feladat meghatározásáról szóló ágazati törvény határozza meg, hogy a fővárosi közgyűlés vagy a fővárosi kerületi képviselő-testület rendelkezik-e

a szükséges végrehajtási rendeletek megalkotására felhatalmazással [Mötv. 25. §].

Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5076/2013/3. határozata *Az érintett önkormányzatnak nem volt érvényes törvényi felhatalmazása, a települési szilárd hulladékkezelés lakossági díjtételei pedig nem tekinthetők törvény által nem szabályozott társadalmi viszonyoknak sem, hiszen a Htv. részletes szabályokat tartalmaz. Az Ör.mód. ezáltal a jogalkotás rendjével ellentétesen jött létre.*

Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5039/2013/4. határozata, Köf. 5030/2013/4. határozata *Az Ör. az Nytv. és a Vhr. egyes rendelkezéseiből összeszerkesztve alkot egy új rendeletet, amelyhez - felhatalmazás nélkül - helyi szabályokat kapcsol. Azonban mind az egyezőség, mind az eltérő szabályozási tartalom törvényt sértő, mert sérti a Jat. 3. §-át. Mindemellett jogbizonytalanságot eredményez, hogy a helyi rendeletalkotásként feltüntetett szabályozás (akár eltérő tárgyi hatállyal) törvényi szabály szó szerinti átvétele.*

Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5021/2013/4. határozata *Az érintett Önkormányzat állásfoglalásában nem vitatta, hogy a jogalkotási felhatalmazását - az Ötv. mellett - nem a Hgt.-re, hanem "tévesen" az Ártv. rendelkezéseire vezette vissza. A végrehajtási jelleggel megalkotott önkormányzati rendelet esetében azonban a felhatalmazó jogszabály megjelölése érvényességi kellék, mert az önkormányzat csak annak közbejöttével válik normaalkotóvá. Önálló cél hiányában igazodik a felhatalmazó jogszabály által elérendő célhoz, tárgyhoz és keretekhez. Ezért a végrehajtó jelleggel megalkotandó önkormányzati rendelet jogalap nélkül marad akkor, ha a preambulumban megjelölt törvény nem ad a megalkotására felhatalmazást.*

Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5018/2013/6. határozata *Az Ör. jogszerűsége egészében megkérdőjelezendő, hiszen a megalkotására adott törvényi felhatalmazás, a levegő védelmére vonatkozó 2001-ben megalkotott rendeleti szintű szabályok, így a levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II. 14.) Korm. rendelet, valamint a légszennyezettségi határértékekről, a helyhez kötött légszennyező pontforrások kibocsátási határértékeiről szóló 14/2001. (V. 9.) KöM-EüM-FVM együttes rendelet (Ör. 3. §), már nem hatályosak. Ezért az Ör. nem alkalmazza a hatályos joganyag fogalomkészletét, értékmeghatározásait, a szmoghelyzet esetén alkalmazandó és alkalmazható intézkedéseket, az egyes hatásköröket pedig nem megfelelően és nem egyértelműen választja szét.*

Kúria Önkormányzati Tanácsának Köm. 5074/2013/4. határozata A rendeletalkotási felhatalmazás nem minden esetben jelent jogalkotási kötelezettséget is az önkormányzatok számára. A jelen esetben azonban a felhatalmazás kötelezettség tartalmát az Mtv.-t módosító 2013. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 98. §-a teszi egyértelművé: “[a] települési önkormányzat köteles a mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény e törvénnyel megállapított 34. § (5) bekezdése szerinti rendeletét a törvény kihirdetését követő 30 napon belül megalkotni.

Az Mótv. főszabálya szerint a rendeletalkotás *minősített többséget* igényel, amelyhez az önkormányzati képviselők több mint a felének igen szavazata szükséges [Mötv. 47. § (2)]. A Jat. *speciális szabályokat* állapít meg az önkormányzati társulásokra és társult képviselő-testületekre. Az *önkormányzati társulások* esetében – ha a jogalkotási feladat a társulási megállapodásban meghatározott feladat- és hatáskör a felhatalmazás tárgyának szabályozására kiterjed – az önkormányzati rendelet megalkotására a társulási megállapodásban kijelölt vagy ennek hiányában a társulás székhelye szerinti helyi önkormányzat képviselő-testülete jogosult [Jat. 5. § (1a)]. A rendelet megalkotásához a társulásban résztvevő helyi önkormányzat képviselő-testületének hozzájárulása szükséges. A *társult képviselő-testületekre* is hasonló szabály vonatkozik, ugyanis – ha az adott ügy szabályozásáról az egyes települések képviselő-testülete a helyi önkormányzatokról szóló törvény szerint nem önállóan dönt – az önkormányzati rendelet megalkotására a társulás székhelye szerinti helyi önkormányzat jogosult a társult képviselő-testület döntésének megfelelően, ugyanakkor itt nincs lehetőség a társulási megállapodásban kijelölni a társulásban résztvevő másik önkormányzatot [Jat. 5. § (1b)]. Az Mótv. 47. § (3) bekezdése szerint a *fővárosi közgyűlésben* a javaslat elfogadásához a minősített többség szerinti szavazatarány mellett a főváros lakosságszámának együttesen több mint a felét kitevő lakosságszámú fővárosi kerületek polgármestereinek igen szavazata is szükséges.

Az önkormányzatok számára a rendeletalkotás egyes esetekben kötelezettség is, így például rendeletet kell alkotni:

- a feladat- és hatáskör vállalásáról [Mötv. 12. § (2) bekezdés],
- az államháztartáson kívüli forrás átvételéről és átadásáról [Mötv. 41. § (9) bekezdés],
- a közterület elnevezés rendjéről [Mötv. 51. § (5) bekezdés],
- a szervezeti és működési szabályzatról [Mötv. 53. § (1) bekezdés],

- polgármester meghatározott értékhatárig forrásfelhasználásról szóló döntésről [Mötv. 68. § (4) bekezdés],
- az éves helyi költségvetésről és zárszámadásról [Mötv. 111. § (3) és Áht. 23. § és 91. §].

Az Mötv. 143. § (3) bekezdése alapján felhatalmazást kap a települési, a fővárosban a fővárosi önkormányzat, hogy rendeletben állapítsa meg a közterületek elnevezésének, valamint az elnevezésük megváltoztatására irányuló kezdeményezés és a házszám-megállapítás szabályait. A (4) bekezdésben pedig felhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben határozza meg:

- az öngondoskodás és a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulás, továbbá a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit;
- az önkormányzati képviselőnek, a bizottsági elnöknek és tagnak, továbbá a tanácsnoknak járó tiszteletdíjat és természetbeni juttatást;
- a nagyobb gazdasági teljesítőképességű, lakosságszámú települési önkormányzat számára előírt kötelező feladat- és hatáskör vállalását;
- a polgármester általi forrásfelhasználás mértékét;
- azon vagyonelemeket, amelyekre a helyi önkormányzat vagyongazdálkodási jogot létesíthet, továbbá a vagyongazdálkodási jog megszerzésének, gyakorlásának, valamint a vagyongazdálkodás ellenőrzésének szabályait.

A rendeletalkotás elmulasztása – az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint – alaptörvény-ellenes működést, állapotot eredményezhet. Erre hivatkozva, szélsőséges esetben az Országgyűlés feloszlathatja a képviselő-testületet is. Az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdése szerint a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál, azaz a Kúria önkormányzati tanácsánál, a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási vagy határozathozatali *kötelezettsége elmulasztásának* megállapítását. A helyi önkormányzatok folyamatos működésének fenntartása érdekében egyes esetekben átmeneti szabályokat kell alkalmazni. Ezek közé tartozik, hogy az Mötv. 111/A. § értelmében ha a helyi önkormányzat a költségvetési évre vonatkozóan nem rendelkezik elfogadott költségvetéssel, nem fogadja el a költségvetési évet megelőző évre vonatkozó zárszámadá-

sát, államháztartási beszámolási kötelezettségének vagy vagyon-nyilvántartási kötelezettségének nem tesz eleget, a részére járó egyes támogatások folyósítása az államháztartásról szóló törvényben meghatározottak szerint felfüggesztésre kerül.

18/2013. (VII. 3.) AB határozat. *A rendszeres, folyamatos és jogszerű működés keretében működő helyi önkormányzat szabályszerűen elfogadott költségvetéssel rendelkezik, a helyi önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletet alkot, határozatot hoz, bizottságait folyamatosan működteti, kötelezettséget vállal, folyamatosan gyakorolja intézményirányítási hatáskörét, él kinevezési jogkörével, rendszeresen és folyamatosan meghozza a településüzemeltetéssel és településfejlesztéssel kapcsolatos döntéseket.*

Az önkormányzati rendeletet *szakmai előkészítésével* kapcsolatos feladatokat a jegyző látja el, aki kialakítja a jogalkotás alapvető követelményeinek figyelembevételével [Jat. 2. § (4)] az önkormányzati rendelet szakmai tartalmát. A jogszabályszerkesztés szabályait a 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről tartalmazza.¹⁹ A jogszabály előkészítést a Jat-ban található következő jogintézmények: előzetes hatásvizsgálat, indokolási kötelezettség, a jogszabálytervezetek véleményezése. A *jogi hatásvizsgálat* olyan információgyűjtő-elemző folyamat, amelynek elsődleges célja a szabályozás hatékonyságának növelése, mely magában foglalja a szabályozás várható következményeinek a szabályozás feltételezett hatásaihoz igazodó részletességben és releváns időtávon történő megvizsgálását, majd az eredmények megalapozott döntéshozatal elősegítése érdekében történő összegzését. Összetett művelet, számos módszer komplex együtt alkalmazása vezet eredményre a megalapozott döntéshozatal elősegítése érdekében. A szakmailag megfelelően alátámasztott hatásvizsgálat nagyban – ha ugyan nem kizárólag – segít(het)i a laikus (és nem-laikus) politikusokat döntéseik helyes meghozatalában.²⁰

Az önkormányzati rendeletet előkészítője – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – *előzetes hatásvizsgálat* elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit. A hatásvizsgálat során vizsgálni kell a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt

¹⁹ Gyakorlati példákat is tartalmazó szakmai anyag: Antalóczi-Szilágyi-Karvalics-Kiss-Szabó: *Segédlet az önkormányzati rendeletek megalkotásához a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet alapján.* 2010.

²⁰ in Vértesy László: *Az állami beavatkozás joga és hatékonysága.* NKE ÁROP – 2.2.21 Tudásalapú közszolgálati előmenetel, 2013. 58. o.

- társadalmi, gazdasági, költségvetési és adminisztratív terheket befolyásoló hatásait, környezeti és egészségi következményeit,
- a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit, valamint
- a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket [Jat. 17. §].

A 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról hatálya nem terjed ki az önkormányzati rendeletekre, ugyanakkor irányadónak tekinthetők rendelkezései az előzetes hatásvizsgálat során:

- a legnagyobb haszonnal járó hatásvizsgálatokat, az adott szabályozás függvényében a döntési helyzet megalapozásában legnagyobb szerepet játszó közvetett és közvetlen hatások elemzését kell elvégezni;
- a szabályozás pozitív és negatív hatásait is fel kell tárni;
- a számszerűsíthető előnyöket és hátrányokat számszerűsíteni kell, majd ilyen formában kell elemezni;
- egy előzetes hatásvizsgálaton belül egységes módszertani elvrendszert kell alkalmazni;
- a szabályozás várható hatásait az adott szabályozás tekintetében releváns időintervallumban kell vizsgálni;
- több döntési változat esetén valamennyi változat esetében fel kell mérni a várható előnyöket és hátrányokat.

Az előzetes hatásvizsgálat során valamennyi releváns időtáv figyelembevételével – esetleg a hatásvizsgálati lapon – rögzíteni kell a szabályozás közvetett és közvetlen az érintett csoportokra gyakorolt társadalmi, gazdasági, versenyképességi és foglalkoztatási, költségvetési, a piaci, közigazgatási, lakossági és egyéb nem piaci szereplőket érintő adminisztratív terhekre gyakorolt és igazgatási, környezeti és természeti, egészség-, valamint egyéb, kifejezetten az adott szabályozás szempontjából releváns hatásait. Mellékleteként szükség szerint csatolandóak a hatásvizsgálat eredményeit alátámasztó részletes számítások, a módszertan rövid leírása, egyéb kiegészítő információk.

Mindezen rendezett és részletes szabályok ellenére – az Alkotmánybíróság vitatható döntése értelmében – az előzetes hatásvizsgálatnak a nem megfelelő volta, elmaradása nem alapozza meg a norma érvénytelenségét.

38/2000. (X. 31.) AB határozat. *Az Alkotmánybíróság valamely törvényt kizárólag alkotmányellenessége miatt semmisíthet meg ... önmagában az alkalmazott törvényszerkesztési mód miatt, a törvény megsemmisítésére nincs törvényes lehetőség. (ABH 1995, 185.,186.) Amennyiben a törvény előkészítése során az előkészítésre irányuló kötelezettségeket megsértik, az feltehetően a törvény társadalmi hatékonyságának a kárát fogja eredményezni, de közvetlen alkotmányvétséshoz csak az vezet, ha maga a törvény sérti az Alkotmány valamely rendelkezését*

KGD 1994/8. *Az önkormányzati rendelettel okozott károsodás esetén a polgári jogi kárfelelősség szabályai nem alkalmazhatók, még abban az esetben sem, ha utóbb a rendelet alkotmányellenességét megállapították [1959. évi IV. törvény 349. § (1) bekezdés, 1990. évi LXV. törvény 1. § (1) bekezdés, 16. § (1) bekezdés].*

Az önkormányzati rendeletet tervezetéhez a jogszabály előkészítője indokolást köteles csatolni (*indokolási kötelezettség*), amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait [Jat. 18. §].

A jogszabály előkészítője a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló törvényben meghatározottak szerint gondoskodik arról, hogy a jogszabály tervezete megismerhető és véleményezhető legyen (*társadalmi részvétel*) [Jat. 19. §].²¹ Ha törvény valamely állami, helyi önkormányzati vagy más szervezet számára kifejezetten jogot biztosít arra, hogy a jogállását vagy a feladatkörét érintő jogszabályok tervezeteit véleményezhesse, a jogszabály előkészítője köteles gondoskodni arról, hogy az érintett szerv e jogával élhessen [Jat. 19. § (1)]. Az önkormányzatok saját rendeleteikben a helyi sajátosságoknak megfelelően szabályozzák az általuk megalkotott rendeletek előkészítése során a társadalmi részvétel lehetőségeit, formáit a lakosság, a civil szervezetek számára jogalkotásban.

A 2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről hatálya nem terjed ki az önkormányzati rendeletekre, de néhány szabály itt is irányadó lehet a lakossággal való szorosabb együttműködés érdekében. A társadalmi egyeztetés két formája a következő: a honlapon megadott elérhetőségen keresztül biztosított véleményezés (álta-

²¹ A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényt módosító 1990. XXXI. törvény helyezte hatályon kívül a társadalmi vita fejezetet, így két évtizedig erre nem volt lehetőség.

lános egyeztetés), és a jogszabály előkészítője által bevont személyek, intézmények és szervezetek (helyi civil és érdekképviselői szervezetek, egyesületek, alapítványok) által történő közvetlen véleményezés (közvetlen egyeztetés). Közvetlen egyeztetést érdemes biztosítani a helyi építési szabályzat és a szociális ellátások helyi szabályairól. A vélemények beérkezéséről visszaigazolást kell küldeni. A névtelenül beérkezett véleményeket azok figyelembevétele nélkül törölni kell. Az *önkormányzati gyakorlat* szerint nem kell társadalmi egyeztetésre bocsátani a következő tárgyköröket szabályozó önkormányzati rendeletek tervezeteit:

- helyi önkormányzat költségvetése, annak módosítása és végrehajtása,
- fizetési kötelezettségek,
- helyi adók,
- állami támogatások,
- önkormányzat szervezeti és működési szabályzata
- önkormányzati vagyon
- köztisztviselői jogviszonyban állók munkavégzése és juttatásai
- olyan tervezetet, ha annak sürgős elfogadásához kiemelkedő közérdek fűződik, vagy amelynek egyeztetésre bocsátásából kifolyólag az önkormányzatot anyagi hátrány érne,
- olyan módosító tervezetet, amely csak a magasabb szintű jogszabály módosítása miatt szükséges rendelkezéseket tartalmaz.

A társadalmi egyeztetés érdekében, a véleményezhetőség céljából a tervezetet a hivatali hirdetőtáblán való kifüggesztéssel és az önkormányzat honlapján kell közzétenni. (Célszerű, ha ez igazodik a kihirdetés formáihoz.) A véleményeket a honlapon megadott elektronikus levélcímre lehet elküldeni, vagy írásban a jegyző részére. A véleményezésre megfelelő határidőt (öt munkanap, tizenöt nap) kell biztosítani. A beérkezett véleményekkel kapcsolatban egyedi válaszadási kötelezettség nem áll fenn. A beérkezett véleményekről a rendelet előkészítője összefoglalót készít, melyet a tervezettel együtt a képviselő-testület elé terjeszt. A beérkezett vélemények, a véleményező neve és e-mail címe legkésőbb a véleményezett rendelet hatálybalépésétől számított meghatározott határideig (egy év, két év) nyilvánartásba kerül. A véleményező adatainak kezeléséhez szükséges hozzájárulást a személyes adatok védelméről és a közérdekűadatok nyilvánosságáról szóló törvényben foglalt vélelem szerint megadottnak kell tekinteni. A közzétett tervezeteket a közzétételtől számított meghatározott határideig (egy év) nem lehet a honlapról eltávolítani. Az Alkotmánybíróság

ezzel kapcsolatban vitatható döntést hozott, ugyanis a jogalkotási törvényben szereplő szervezetek (szakszervezetek, érdek-képviselői szervezetek) véleményezési jogának a figyelmen kívül hagyása nem vezetnek a norma megsemmisítéséhez, és ebben az esetben a testület álláspontja szerint a mulasztás miatt a jogalkotó politikai felelőssége jöhet szóba.

30/1991. (VI. 5.) AB határozat. ...*önmagában véve az az eljárási mulasztás, hogy a jogszabály-előkészítés során az érintett szervektől nem kértek véleményt, a meghozott jogszabályt nem teszi alkotmányellenessé.*

39/1999. (XII. 21.) AB határozat. ...*a jogszabályt előkészítő szerveknek a Jat. szerinti vélemények beszerzésével kapcsolatos kötelezettségszegése önmagában nem érinti a jogszabály érvényességét, vagyis pusztán ez a kötelezettségszegés nem elégséges ok a kiadott jogszabályok alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére.*

További vonatkozó AB határozatok: 352/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 228, 229.; 30/1991. (VI. 5.) AB határozat, ABH 1991, 421, 422.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 159.; 34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 170, 172.; 496/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 493, 495.; 7/1993. (II. 15.) AB határozat, ABH 1993, 418, 419-420.; 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996, 173, 195.; 50/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 387, 395-397.]

637/B/2006. AB határozat. *A közérdekű adatokat bárki megismerheti, a közérdekű adatokhoz bárki alanyi jogon hozzáférhet. Ennek következtében a hozzáférésnek nem lehet feltétele a magyar állampolgárság, illetve a választójog.*

Az önkormányzati minőségi jogalkotáshoz is szorosan kapcsolódik a jogrendszer *folymatos felülvizsgálata*: az utólagos hatásvizsgálat és a jogszabályok tartalmi felülvizsgálata. A felülvizsgálat (revízió) és a dereguláció Magyarországon az 1990-es években szinte összeolvadt, jelentésük zavarossá vált és a dereguláció maga alá gyűrte a revízió fogalmát.²² A felülvizsgálat, mint revízió önálló technológia, amely a meglevő – korábban alkotott és jelenleg hatályos – jogi szabályozás keretei között marad: változtatni kíván azon reformszerűen és nem radikálisan eljárva.²³ A *dereguláció* jogi értelemben a jogi (túl)szabályozottság mértékének csökkentését

²² Erre példa Ficzer Lajos: *A hatályos joganyag deregulációs szempontú felülvizsgálatairól és csoportosításáról.* in Magyar Közigazgatás 1996/3. szám

²³ in Tamás András: *Legistica.* Szent István Társulat, 2009. 254. o.

jelenti; két típusa a technikai és az érdemi, tartalmi dereguláció. Itt érdemes megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság jogszabály megsemmisítése nem dereguláció, ugyanis annak lényege az alkotmányellenesség megszüntetése.²⁴ A *technikai dereguláció* keretében a végrehajtott vagy párhuzamos jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezésével formai értelemben csökkenthető a jogi szabályozás, így a hatályos joganyag nem változik. A *tartalmi dereguláció* keretében a jogalkotó megváltoztatja, lecsökkenti a hatályos joganyagot, azaz megtisztítja felesleges jogszabályoktól, tulajdonképpen ez valójában a dereguláció jelentése, amelynek végeredményeként a korábban jogszabállyal rendezett kérdést a jövőben egyáltalán nem kell jogilag szabályozni.

Az önkormányzati rendelet esetén a jegyző folyamatosan figyelemmel kíséri a feladatkörébe tartozó jogszabályok hatályosulását, és szükség szerint lefolytatja a jogszabályok – a Jat. 17. § (2) bekezdésében meghatározott szempontok szerinti – utólagos hatásvizsgálatát, ennek során összeveti a szabályozás megalkotása idején várt hatásokat a tényleges hatásokkal (*utólagos hatásvizsgálat*) [Jat. 21. §]. A jogalkalmazás és az utólagos hatásvizsgálat tapasztalatait is figyelembe véve a jegyző *tartalmi felülvizsgálat* során gondoskodik arról, hogy a tárgykört érintő új jogi szabályozás vagy módosítás megalkotása során, ennek hiányában e célból kiadott jogszabály keretében

- az elavult, szükségtelenné vált,
- a jogrendszer egységébe nem illeszkedő,
- a szabályozási cél sérelme nélkül egyszerűsíthető, a jogszabály címzettjei számára gyorsabb, kevésbé költséges eljárásokat eredményező szabályozással felváltható,
- a normatív tartalom nélküli, tartalmilag kiüresedett vagy egyébként alkalmazhatatlan, vagy
- az indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű szabályozást megvalósító,

a feladatkörébe tartozó jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezésére, illetve megfelelő módosítására kerüljön sor [Jat. 22. §].

Az Mötv. nem tartalmazza, de a Jat. 23. § (2) szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete közjogi szervezetszabályozó eszközben: *normatív ha-*

²⁴ in Vértesy László: *Az állami beavatkozás joga és hatékonysága*. NKE ÁROP – 2.2.21 Tudásalapú közszolgálati előmenetel, 2013. 63. o.

tározatban szabályozhatja a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését. A közjogi szervezetszabályozó eszköz jogszabállyal nem lehet ellentétes, és szövegében jogszabály rendelkezése nem ismételtető meg [Jat. 24. §]. Ezzel kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy a képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben rendelkezik a rendeletalkotásról és határozathozatalról [Mötv. 53. § (1)].

Az önkormányzati rendeletek, valamint az önkormányzati normatív határozatok és normatív utasítások *kihirdetésére, közzétételére* vonatkozó szabályokat az Mötv. 51. § és a 23/2012. (IV. 25.) KIM rendelet az önkormányzati rendeleteknek és jegyzőkönyveknek a fővárosi és megyei kormányhivatalok részére történő megküldésének rendjéről tartalmazza. (Részletesebben lásd az Mötv. 51. §-ához fűzött magyarázatot.)

BH 1992/492. *Az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában egyértelműen kell meghatározni az önkormányzati rendelet kihirdetésének módját, nem kell ugyanakkor meghatározni a hatálybalépés időpontját [1990. évi LXV. tv. 16. § (2) bek., 1987. évi XI. tv. 14. § (3) bek.]*

KGD 1992/168. *Az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában egyértelműen kell meghatározni az önkormányzati rendelet kihirdetésének módját, nem kell ugyanakkor meghatározni a hatálybalépés időpontját [1990. évi LXV. törvény 16. § (2) bek., 1987. évi XI. törvény 14. § (3) bek.]*

KGD 2013. 133. *Az önkormányzati rendelet aláírásában a polgármestert nem helyettesítheti a képviselő-testületi ülést levezetőelnök (korelnök) [2011. évi CLXXXIX. tv. 45., 51., 79., 134. §]*

Az önkormányzati gyakorlatban a szervezeti és működési szabályzat tartalmazhatja, hogy a képviselő-testület – a lakosság szélesebb körét érintő rendelet előkészítésénél – *alapelveket, szempontokat* állapíthat meg. A *rendelet-tervezetet* és annak indokolását (a továbbiakban együtt: tervezet) főszabályként a polgármesteri hivatal készíti elő, de megbízható azonban az előkészítéssel a tárgy szerint érintett állandó bizottság, tanácsnok, ideiglenes bizottság, valamint külső szakértő is. A polgármesteri hivatal akkor is köteles részt venni az előkészítésben, ha a tervezetet állandó bizottság, tanácsnok, ideiglenes bizottság vagy külső szakértő készíti el. A tárgyban szükséges, érdekképviselői és egyéb szervezetekkel történő egyeztetést, *véleményeztetést* a polgármesteri hivatal folytatja le. A tervezetet – a jegyző törvényességi véleményével együtt –véleményezés céljából valamennyi tárgykör szerint érintett bizottság, valamint a képviselő-testület rendeletalkotási és jogszabályszerkesztési ügyekben feladat- és hatáskörrel

rendelkező bizottsága elé kell terjeszteni. A *társadalmi egyeztetés* során nem vehető figyelembe az a vélemény, amely sérti a közérkölcst, a rendelet-tervezet tárgyához nem illeszkedik, vagy név nélküli.

Az önkormányzati rendeletek feletti *jogi kontroll kettős*. Az önkormányzati rendelet *belső* jogi kontroll eleme a jegyző, a *külső* elemek közé tartozik a fővárosi és megyei kormányhivatal, illetve a jogsértés tárgy szerint az Alkotmánybíróság vagy a Kúria önkormányzati tanácsa. A külső kontrollal kapcsolatban az Möt. 51. § (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzat az önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul megküldi a kormányhivatalnak, és a kormányhivatal továbbítja azt a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek. Ha a kormányhivatal jogszabálysértést észlel, a törvényességi felügyelet körében legalább harminc napos határidő tűzésével felhívja az érintettet annak megszüntetésére. A kormányhivatal ismételt törvényességi felhívást is kibocsáthat, amennyiben a korábbi felhívása nem vezetett eredményre, és határidőben nem kezdeményezte a Kúria normakontroll eljárását. Az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárást a helyi önkormányzattal szemben a felette törvényességi felügyeleti jogot gyakorló fővárosi és megyei kormányhivatal a felhívásban tűzött határidő eredménytelen elteltét követő tizenöt napon belül kezdeményezi. Részletesebben lásd az Möt. 136-138. § -ához fűzött magyarázatokat.

Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5055/2013/9. határozata *A Kúria jelen ügyben elvi élel mutat rá, hogy az Möt. rendelkezéseiből is következően a kormányhivatal ismételt törvényességi felhívást bocsáthat ki önkormányzati rendelet törvényellenességének megszüntetésére, ha a korábbi felhívás nem vezetett eredményre, s e felhívást követően a kormányhivatal határidőben nem kezdeményezte a Kúria normakontroll eljárását.*

Kúria Önkormányzati Tanácsának Köm. 5007/2014/3. határozata *A törvényességi felhívásban tűzött határidő eredménytelen elteltét követően a Kúria eljárásnak megindítására nyitva álló tizenöt napos határidő anyagi jogi jellegű. Ezért az indítványnak a tizenötödik napon meg kell érkeznie a Kúriára.*

A 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról 37. § (1) bekezdése szerint az *Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját* akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása. Ami a beérkezett helyi rendeletek

alkotmánybírói kezelését illeti, megállapítható, hogy leggyakrabban az elbírálást kezdeményező indítvány visszautasítására került sor. Az okok leggyakrabban az alábbiak voltak: a Kúriára való áttétel hatáskör hiányában (különösen kezdetben), az önkormányzati rendelet rendelkezései nem közvetlenül hatályosultak, nem alapjogi rendelkezés megsemmisítésére irányult, nem alapvető alkotmányossági kérdést vetett fel az indítvány, a 180 napos határidő túllépése.²⁵ Az érdemi elbírálásra benyújtott indítványok túlnyomó többsége elutasításra került. Ebből a mezőnyből, mindössze néhány alkalmazási tilalom elrendelése emelkedik ki. Az alaptörvény-ellenessé nyilvánított helyi rendeletek (és a hozzájuk kapcsolódó alkalmazási tilalom elrendelése) nagyobb részt a parkolás rendjéről szóló önkormányzati rendeleteknél következett be. Megállapította azonban adott esetben az Alkotmánybíróság az építményadóról szóló helyi rendeletek alaptörvény-ellenességét is. Itt a háttérben az Alkotmánybíróság által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály bíróság általi alkalmazása állt. Szélsőséges esetben pedig speciális feladatot jelent az Alkotmánybíróság számára egy alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület felosztatásával összefüggő elvi vélemény megfogalmazása.

14. számú táblázat – Önkormányzati rendelet az Alkotmánybíróság előtt

Eljárás típusa	Abtv.	Kezdeményezheti	Feltételei	Megjegyzés
Alaptörvénnyel való összhang utólagos vizsgálata (utólagos normakontroll eljárás)	24. §	alapvető jogok biztosja	nem res iudicata	előzetesen az alapvető jogok biztosánál eljárást kell kezdeményezni, az ombudsman mérlegelési jogkörébe döntve fordulhat az AB-hoz, ha indokoltnak tartja
bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt	25. §	bíró	(1) folyamatban lévő egyedi ügy (2) az egyedi ügy elbírálása során alkalmazandó önkormányzati rendelet	a bírósági eljárást fel kell függeszteni és kérni kell az alaptörvény-ellenesség megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes önkormányzati rendelet vagy rendeleti rendelkezés alkalmazásának kizárását

²⁵ Kiss László: Az önkormányzati rendeletek alkotmánybírói felülvizsgálatának főbb tapasztalatai. Kúria 2014.

alkotmányjogi panasz	26. § (1) bek.	egyedi ügyben érintett személy	(1) az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes önkormányzati rendelet alkalmazása folytán (2) Alaptörvényben biztosított jog sérelme (3) jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva	
alkotmányjogi panasz	26. § (2) bek.	egyedi ügyben érintett személy	(1) az alaptörvény-ellenes önkormányzati rendelet rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem (2) nincs a jogsérelem orvoslására jogorvoslati eljárás vagy a jogorvoslati lehetőségeit már az indítványozó kimerítette	
alkotmányjogi panasz	27. §	egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet	(1) ügy érdemében hozott bírói döntés vagy a bírósági eljárást fejező egyéb döntés (2) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti (3) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva	
nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata	32. §	(1) AB hivatalból (2) országgyűlési képviselők egynegyede (3) Kormány (4) Kúria elnöke (5) legfőbb ügyész (6) alapvető jogok biztosa (7) bíró	az előtte folyamatban lévő egyedi ügyben	a bírósági eljárást fel kell függeszteni
önkormányzati rendelet vizsgálata (kiegészítés az utólagos normakontroll, bírói kezdeményezés és alkotmányjogi panaszról írtakhoz)	37. §		(1) kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása (2) Abtv. 24-26. § szerinti eljárásban	ha törvényellenességet is állít az indítványozó, az AB-nak nincs hatásköre, átteszi az ügyet a Kúria Önkormányzati Tanácsához és ha az indítványozó nem rendelkezik a Kúria előtt indítványozási jogosultsággal, akkor a Kúria Önkormányzati Tanácsa megszünteti az eljárást (22-es csapdája)

Forrás: Kiss László: Az önkormányzati rendeletek alkotmánybírói felülvizsgálatának főbb tapasztalatai. Kúria 2014.

Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése szerint a bíróság, egész pontosan a Kúria önkormányzati tanácsa dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról. Kúria Önkormányzati Tanácsának hatásköre kiterjed önkormányzati rendeletbe foglalt egyedi döntés vizsgálatára is. A 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról IV. Fejezete szerint a Kúrián három bíróból álló önkormányzati tanács működik. Az önkormányzati tanács feladata a jogszabálysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárás, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása miatti nemperes eljárás lefolytatása.

Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5016/2014/5. határozata *A Kúria Önkormányzati Tanácsának hatásköre kiterjed önkormányzati rendeletbe foglalt egyedi döntés vizsgálatára is. Például törvényellenes az a helyi építési szabályzat és szabályozási terv, amely alapján az eljáró hatóságok és a bíróság sem tudja egyértelműen eldönteni egy adott telek övezeti besorolását.*

A jogszabályba ütköző önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárást a helyi önkormányzattal szemben a felette törvényességi felügyeleti jogot gyakorló fővárosi és megyei kormányhivatal a helyi önkormányzatokról szóló törvényben meghatározott követelményeknek megfelelő indítvánnyal és határidőn belül kezdeményezi [Vö. Mötv. 137. § (1)]. Az alapvető jogok biztosa az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárást a helyi önkormányzattal szemben indítvánnyal kezdeményezi. Az önkormányzati tanács az indítvány beérkezésétől számított 90 napon belül szótöbbséggel hozza meg határozatát.

Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5015/2014/3. határozata *A származtatott hatáskörben megalkotott önkormányzati normatív aktust egészében kell megsemmisíteni akkor, ha figyelmen kívül hagyja a szabályozási keretet jelentő törvényi szabályok megváltozását és a törvényellenes rendeleti szabályok egyedi megsemmisítése értelmezhetetlen, következőképpen alkalmazhatatlan normát eredményezne. A felhatalmazás nélküli büntető jellegű helyi rendelkezéseket ex nunc hatállyal kell megsemmisíteni.*

Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5073/2013/4. határozata *A Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványozó által jelölt tizenhárom problémakör alapján tíz esetben állapította meg a más jogszabállyal való*

ellentétet. Törvénysértőnek minősült az Ör. értelmező rendelkezései közül több fogalom-meghatározás. Az értelmező rendelkezések az Ör. egészét áthatják. Törvényellenesnek minősült továbbá mind az egyes haszonállatok, mind pedig a kedvtelésből tartott állatok vonatkozásában az Ör. övezeteket megállapító és a haszonállat tartását szabályozó § is. Mindezen szabályok, továbbá az Ör.-nek e határozatban törvényellenesnek ítélet egyéb rendelkezései alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy a törvényellenes szabályok megsemmisítése esetén az Ör. egyéb rendelkezései is értelmezési és jogalkalmazási problémákat vetnek fel. A Kúria Önkormányzati Tanácsa úgy ítélte meg, hogy az indítványnak helyt ad, s a jogbizonytalanság elkerülése érdekében az Ör. egészét megsemmisíti. A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.

A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása esetében, ha a helyi önkormányzat az önkormányzati tanács eljárása során eleget tesz a törvényen alapuló rendeletalkotási kötelezettségének, az önkormányzati tanács az eljárást megszünteti. Ha az önkormányzati tanács megállapítja, hogy a helyi önkormányzat a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, határozatában határidő tűzésével elrendeli, hogy a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének tegyen eleget. Ha az önkormányzati tanács a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére azt állapítja meg, hogy a helyi önkormányzat a megadott határidőn belül a megállapított jogalkotási kötelezettségének nem tett eleget, határozatában határidő tűzésével elrendeli, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében alkossa meg. A határozat a fővárosi és megyei kormányhivatalra és a helyi önkormányzatra kötelező. A rendeletalkotás elmulasztása – az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint – alaptörvény-ellenes működést, állapotot eredményezhet. Erre hivatkozva, szélsőséges esetben az Országgyűlés feloszthatja a képviselő-testületet is.

18/2013. (VII. 3.) AB határozat. *A rendszeres, folyamatos és jogszerű működés keretében működő helyi önkormányzat szabályszerűen elfogadott költségvetéssel rendelkezik, a helyi önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletet alkot, határozatot hoz, bizottságait folyamatosan működteti, kötelezettséget vállal, folyamatosan gyakorolja intézményirányítási hatáskörét, él kinevezési jogkörével, rendszeresen és folyamatosan*

meghozza a településüzemeltetéssel és településfejlesztéssel kapcsolatos döntéseket.

Kúria Önkormányzati Tanácsának Köm. 5072/2013/3. határozata *A helyi önkormányzat számára a költségvetés megalkotása autonómiájához tartozó jog, ugyanakkor az Áht.-ből eredően törvényi kötelezettség is. A jelen esetben a költségvetési rendelet megalkotásának elmulasztása megállapítható, mivel a képviselőtestület olyan formai hiányosságok mellett alkotta meg a rendeletét, amelynek mentén érvényes normatív aktus nem jöhetett létre. A Kúria Önkormányzati Tanácsa jogkövetkezményként csupán a mulasztás tényét állapította meg, de nem kötelezte az érintett önkormányzatot a 2013. évi költségvetési rendeletének utólagos, határidőhöz kötött megalkotására.*

Szervezet és működés meghatározása

A képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át szervezetének kialakítása és működésének meghatározása, a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendelettel kapcsolatban részletesebben lásd az Mötv. 53. §-ához fűzött magyarázatot.

A főváros és a *főpolgármester* sajátos jogállására tekintettel a szervezet-meghatározás kérdéséről a fővárosi közgyűlés az Mötv. 67. § (2) bekezdése alapján kizárólag a főpolgármester előterjesztése alapján dönthet.

Választás, kinevezés, vezetői megbízás

A képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át a törvény által hatáskörébe utalt *választás, kinevezés, vezetői megbízás, felmentés, megbízás visszavonása:*

- a képviselő-testület a polgármesternek vagy bármely önkormányzati képviselőnek a javaslatára az önkormányzati képviselők közül tanácsnokokat választhat [Mötv. 34. §],
- bármely önkormányzati képviselő vagy bizottság indítványára a képviselő-testület a következő ülésén, legkésőbb az összeférhetlenség megállapításának kezdeményezését követő harminc napon belül határozattal megállapítja az az önkormányzati képviselőt [Mötv. 37. § (2)], a polgármestert [Mötv. 72. §], az alpolgármestert [Mötv. 76. §] érintő összeférhetlenség alapjául szolgáló körülmények fennállását, és kimondja az összeférhetlenséget,

- méltatlanság miatt a képviselő-testület határozatával megszünteti az önkormányzati képviselőnek [Mötv. 38. § (1)], a polgármesternek [Mötv. 72. §], az alpolgármesternek [Mötv. 76. §] a megbízását,
- a polgármester előterjesztése alapján megválasztja a bizottság vagy bizottságok tagjait, az alpolgármestert, alpolgármestereket, dönt illetményükről, tiszteletdíjukról [Mötv. 43. § (3)],
- polgármester sorozatos törvénytörtő tevékenysége, mulasztása miatt a képviselő-testület – minősített többséggel hozott határozata alapján – keresetet nyújthat be a polgármester ellen a helyi önkormányzat székhelye szerint illetékes törvényszékhez a polgármester tisztségének megszüntetése érdekében [Mötv. 71. § (1)].

Az Mötv. 19. §-a értelmében a képviselő-testület, közgyűlés hatáskörébe tartozó választás, kinevezés, vezetői megbízás joga – a megyei közgyűlés elnökének választása kivételével – magában foglalja a felmentés, a megbízás visszavonásának jogát is. (Részletesebben lásd az Mötv. 19. §-ához fűzött magyarázatot.)

BH 1992/348. *Önkormányzati képviselő-testület kinevezési hatáskörét nem ruházhatja át; e kérdésben való döntéshez minősített többségre van szükség, ennek hiányában nincs határozat [1990. évi LXV. tv. 9. § (4) bek., 10. § b) pont, 15. § (1) bek.].*

BH 1996/ 126. II. *Az önkormányzatnak, illetve a képviselő-testületnek át nem ruházható kinevezési joga a költségvetési intézmények vezetői tekintetében van. Az intézmények beosztott dolgozói felett a munkáltatói jogkört a kinevezett intézményvezetők gyakorolják [1990. évi LXV. tv. 10. § b) pont].*

Helyi népszavazás

A képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át a helyi népszavazás elrendelése. Részletesebben lásd az Mötv. 3. §-ához és 41. §-ához fűzött magyarázatokat.

Helyi kitüntetések és elismerő címek

A képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át a kitüntetések és elismerő címek alapítása. Ez mindig az adott önkormányzat elhatározásán és szabályozásán alapul, a helyi viszonyokhoz igazodva. Ilyen kitüntetés és elismerő cím lehet a díszpolgár, a pro urbe vagy a “településért” díj, egyéb önkormányzatért díjak tudományos vagy sport teljesítmény elismeréséért,

juttatások, oklevél, emlékplakett. Ezekhez gyakran – a helyi önkormányzat pénzügyi erejéhez mérten – pénzbeli elismerés is társulhat.

Gazdasági program

A képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át a hosszú távú fejlesztési elképzeléseket tartalmazó *gazdasági program, fejlesztési terv* elfogadása. A képviselő-testület hosszú távú fejlesztési elképzeléseit gazdasági programban, fejlesztési tervben rögzíti, melynek elkészítéséért a helyi önkormányzat felelős. A gazdasági programot, fejlesztési tervet a képviselő-testület az alakuló ülését követő hat hónapon belül fogadja el, amely a képviselő-testület megbízatásának időtartamára vagy azt meghaladó időszakra szól, és helyi szinten meghatározza mindazokat a célkitűzéseket és feladatokat, amelyek a helyi önkormányzat költségvetési lehetőségeivel összhangban, a helyi társadalmi, környezeti és gazdasági adottságok átfogó figyelembevételével a helyi önkormányzat által nyújtandó feladatok biztosítását, színvonalának javítását szolgálják. Ezzel kapcsolatban részletesebben lásd az Möt. 116. §-ához fűzött magyarázatot.

Hitel- kölcsönfelvétel, kötelezettségvállalás és forrásátvétel

A képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át a hitelfelvétel, a kötvénykibocsátás, a kölcsönfelvétel vagy más adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás, alapítványi forrás átvétele és átadása. Ehhez kapcsolódik, hogy az Möt. 41. § (9) bekezdése értelmében a helyi önkormányzat képviselő-testülete az államháztartáson kívüli forrás átvételére és átadására vonatkozó rendelkezéseket rendeletben szabályozza.

Az Áht. értelmező rendelkezése szerint *kötelezettségvállalás* a kiadási előirányzatok, és a lebonyolító szerv számára a Kormány rendeletében meghatározottak szerinti rendelkezésre bocsátott összeg terhére fizetési kötelezettség vállalásáról szóló - így különösen a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítésére, szerződés megkötésére, költségvetési támogatás biztosítására irányuló - szabályszerűen megtett jognyilatkozat.

Az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdése szerint törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását felfételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti. Ez a szigorú – a gazdasági autonómiát érintő – korlátozás különösen az önkormányzatok (túlzott) eladósodottságának megelőzése érdekében indokolt. Az Möt. 112. § (2) bekezdése ehhez hozzá teszi, hogy a helyi önkormányzat veszteséges

gazdálkodásának következményei a helyi önkormányzatot terhelik, kötelezettségeiért a központi költségvetés nem tartozik felelősséggel.

A 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról (a továbbiakban Gst.) szabályozza az helyi önkormányzatok adósságot keletkeztető kötelezettségvállalását. Az ehhez kapcsolódó végrehajtási rendelet a 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól

A Gst. 10. §-ában foglalt főszabály szerint a helyi önkormányzat érvényesen kizárólag a Kormány előzetes hozzájárulásával vállalhat a Polgári Törvénykönyv szerinti kezességet és garanciát, valamint köthet adósságot keletkeztető ügyletet. Települési önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletet csak abban az esetben köthet, ha a hatályos helyi adó rendelete alapján a helyi iparüzési adót vagy a helyi adókról szóló törvény szerinti vagyoni típusú adók közül legalább az egyiket vagy a magánszemélyek kommunális adóját bevezette. E rendelkezést nem kell alkalmazni a települési önkormányzat olyan adósságot keletkeztető ügyletére, amelyhez nincs szükség a Kormány hozzájárulására, illetve amelynek célja meglévő adósság visszafizetése, ha annak összege nem haladja meg az adósság összegét. A törvény nevesíti, hogy melyek azok az ügyletek, amelyek esetében nincs szükség a Kormány hozzájárulására az önkormányzat

- jogszabályon alapuló, kötelező kezesség-, illetve garanciavállalásához,
- naptári éven belül lejáró adósságot keletkeztető ügyletéhez,
- olyan adósságot keletkeztető ügylete megkötéséhez, amely
 - a központi költségvetésből nyújtott európai uniós vagy más nemzetközi szervezettől az önkormányzat által megnyert támogatás előfinanszírozásának biztosítására szolgál,
 - az adósságrendezési eljárás során a hitelezői egyezség megkötéséhez igénybe vett reorganizációs hitelre vonatkozik,
 - fejlesztési célt szolgál és nem haladja meg a fővárosi önkormányzat és megyei jogú város önkormányzata esetében a 100 millió forintot, országos nemzetiségi önkormányzat esetében a 20 millió forintot, egyéb önkormányzat esetében az adott évi saját bevételeinek 20%-át, de legfeljebb a 10 millió forintot,
 - a központi költségvetésből nyújtott európai uniós vagy más nemzetközi szervezettől az önkormányzat által elnyert, nem fejlesztési célú támogatás előfinanszírozásának biztosítására szolgál
- olyan kezesség- és garanciavállalásához, amely az előző pontok szerinti, jogi személy által megkötött ügyletkez kapcsolódik.

Az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletből származó *tárgyévi összes fizetési kötelezettsége* az adósságot keletkeztető ügylet futamidejének végéig egyik évben sem haladhatja meg az önkormányzat adott évi saját bevételeinek 50%-át. Az így megállapítandó fizetési kötelezettség mértékébe nem számítható be a naptári éven belül lejáró futamidejű adósságot keletkeztető ügylet, az európai uniós vagy nemzetközi szervezettől elnyert támogatás előfinanszírozásának biztosítására szolgáló adósságot keletkeztető ügyletből, a víziközmű-társulattól annak megszűnése miatt átvett hitelből és az adósságrendezési eljárás során a hitelezői egyezség megkötéséhez igénybe vett reorganizációs hitelből származó fizetési kötelezettségek összege. Beleszámítandó azonban a kezesség-, illetve garanciavállalásból eredő, jogosult által érvényesített fizetési kötelezettség összege. Az ugyanazon fejlesztési cél megvalósítását szolgáló fejlesztésekhez kapcsolódó ügyletek értékét, valamint az ugyanazon adósnak nyújtott kezesség- és garanciavállalások értékét egybe kell számítani. Az önkormányzat nem indíthat új fejlesztést, ha adósságot keletkeztető ügyletéhez kapcsolódó tárgyévi összes fizetési kötelezettsége eléri vagy meghaladja az önkormányzat adott évi saját bevételeinek 50%-át.

Az önkormányzat *működési célra* csak naptári éven belül lejáró adósságot keletkeztető ügyletet köthet. Az önkormányzat a Kormány előzetes hozzájárulásával jogerős és végrehajtható bírósági határozatban foglalt fizetési kötelezettségének teljesítésére éven túli futamidejű működési célú hitelt vehet fel. Az önkormányzat az adósságrendezési eljárás során a hitelezői egyezség megkötéséhez igénybe vett reorganizációs hitelre naptári éven túli, működési célú ügyletet köthet.

Az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletéhez a Kormány a következő feltételek együttes fennállása esetén járul hozzá:

- az adósságot keletkeztető ügylet az államháztartás adósságának a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott mértéke teljesítését nem veszélyezteti,
- az adósságot keletkeztető ügylet az önkormányzat törvényben meghatározott feladatának ellátásához szükséges kapacitás létrehozását eredményezi, azzal, hogy a működési kiadások folyamatos teljesítése biztosított, és
- teljesül, hogy az önkormányzat a helyi iparüzési adót vagy a helyi adókról szóló törvény szerinti vagyoni típusú adók közül legalább az egyiket vagy a magánszemélyek kommunális adóját bevezette, és a tárgyévi összes fizetési kötelezettség az adósságot keletkeztető

ügylet futamidejének végéig egyik évben sem haladhatja meg az önkormányzat adott évi saját bevételeinek 50%-át.

A 100%-os önkormányzati tulajdonban álló olyan gazdasági társaság, amely nem minősül a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetnek, adósságot keletkeztető ügyletét az önkormányzat olyan adósságot keletkeztető ügyletének kell tekinteni, amely a Kormány hozzájárulásához kötött. A hozzájárulás iránti kérelmet az adott gazdasági társaságban legnagyobb tulajdoni részesedéssel vagy hányaddal rendelkező önkormányzat nyújtja be. Egyenlő tulajdoni részesedés vagy hányad esetén a kérelmet az érintett önkormányzatok megállapodása szerinti önkormányzat nyújtja be. A Kormány a hozzájárulást abban az esetben adja meg, ha az adósságot keletkeztető ügylet visszafizetése fejlesztési célú ügylet esetében - különösen a megvalósított fejlesztésből származó bevételek révén - biztosított, illetve működési célú ügylet esetében a gazdasági társaságot tulajdonló önkormányzat támogatása nélkül biztosított.

A megkötött adósságot keletkeztető ügyletekre, valamint a kezesség-, illetve garanciavállalásra vonatkozó szerződésmódosításokhoz is kell a Kormány engedélyét kérni. Az Áht. 96. § szerint a Polgári Törvénykönyv szerinti kezességet, garanciát a helyi önkormányzat érvényesen hitel, kölcsön visszafizetésére vagy kötvény megfizetésére vállalhat, ha a visszafizetés a kötelezett pénzügyi helyzetére vonatkozó információk alapján és a rendelkezésre álló fedezetre tekintettel kellően biztosított. Jogszabály eltérő rendelkezése hiányában a kezesség, garancia vállalásának feltétele az állami támogatási szabályoknak megfelelő, támogatástartalmat nem, vagy azt az állami támogatási szabályokkal összeegyeztethető módon tartalmazó garanciavállalási vagy kezességvállalási díj kikötése.

A Kormány az egyes ügyletekhez részben is hozzájárulhat vagy azokat elutasíthatja. A Kormány a több fejlesztési cél megvalósítását szolgáló ügyletek esetében a fejlesztési célok vizsgálata alapján fejlesztési célonként hozhat döntést. A Kormány a fejlesztési cél figyelembevételével dönthet úgy is, hogy az annak teljesülését szolgáló ügylet az önkormányzat által tervezettnél alacsonyabb összegben járul hozzá. A Kormány a hozzájárulást megtagadhatja, ha az ügylet nem kötelező önkormányzati feladat ellátásához szükséges kapacitás létrehozását eredményezi. A fővárosi és megyei kormányhivatal megvizsgálja, hogy a tervezett fejlesztési cél törvényben meghatározott feladat ellátásához szükséges kapacitás létrehozását eredményezi-e.

A Gst. *tájékoztatási kötelezettséget* is megállapít. Az önkormányzat a tárgyévre vonatkozó költségvetési rendeletében, határozatában szerepeltetett adósságkeletkeztetési szándékáról, az adósságot keletkeztető ügyletéhez kapcsolódó fejlesztési céljáról és az ügylet várható értékéről a Kormányt előzetesen tájékoztatja. A tárgyévben várható adósságot keletkeztető ügyleteiről az önkormányzat a költségvetési rendeletének, határozatának elfogadását követően, de legkésőbb március 16-áig a kincstár által üzemeltetett elektronikus rendszerben szereplő adatlapon adatot szolgáltat a Magyar Államkincstár önkormányzat székhelye szerint illetékes területi szervének (a továbbiakban: Igazgatóság). Az Igazgatóság a rendelkezésére álló adatokkal összeveti az önkormányzat adatszolgáltatását, megvizsgálja a fizetési kötelezettségek és a saját bevételek egymáshoz viszonyított arányát. Az Igazgatóság az önkormányzat kérelmét és azok mellékleteit megvizsgálja. A fővárosi és megyei kormányhivatal a kérelem és mellékleteinek a kincstár által üzemeltetett rendszerbe történő benyújtásukat követően megvizsgálja, hogy az ügylet létrehozására vonatkozó önkormányzati döntés, az önkormányzat kérelme és azok mellékletei megfelelnek-e a jogszabályokban előírtaknak, és az ügylet az önkormányzat törvényben meghatározott feladatának ellátásához szükséges kapacitás létrehozását eredményezi-e. A helyi önkormányzatokért felelős miniszter közreműködik a helyi önkormányzat meghatározott kölcsönfelvételére vagy más kötelezettségvállalására vonatkozó kormányzati hozzájárulás megadásánál [Mötv. 128. §].

A kötelezettségvállalással kapcsolatban *átmeneti rendelkezéseket* határoz meg az Mötv. 112. § (4) bekezdése. A kormányhivatal vezetője a helyi önkormányzat polgármesteri hivatala, közös önkormányzati hivatala, illetve megyei önkormányzati hivatala alkalmazásában álló személyek közül a helyi önkormányzat kiadási előirányzatai terhére fizetési kötelezettség vállalására jogosult személyt jelöl ki, ha a kormányhivatal illetékességi területén működő helyi önkormányzatnál tizenöt napot meghaladóan nincs kötelezettségvállalásra jogosult személy vagy feladata ellátásában akadályoztatva van, és ez a helyi önkormányzat gazdálkodását akadályozza. A kormányhivatal vezetője általi kijelölés megszűnik, ha a kötelezettségvállalásra más személy válik jogosulttá vagy az arra jogosult személy akadályoztatása megszűnik.

Az Mötv. további, *belső kontrollrendszerét érintő szabálya*, hogy a pénzügyi bizottság a helyi önkormányzatnál és intézményeinél vizsgálja az

adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás indokait és gazdasági megalapozottságát, ellenőrizheti a pénzkezelési szabályzat megtartását, a bizonylati rend és a bizonylati fegyelem érvényesítését [Mötv. 120. § (1)].

Az átláthatóság érdekében emelte be az át nem ruházható hatáskörök közé a 2013. évi LXXXV. törvény az *alapítványi forrás átvételét és átadását*.

Társulás

A képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át az önkormányzati társulás létrehozása, megszüntetése, abból történő kiválás, a társulási megállapodás módosítása, társuláshoz. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 10. Cikk 1. pontja szerint 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. Részletesebben lásd a társult képviselő-testülethez [Mötv. 56. §], a közös önkormányzati hivatalhoz [Mötv. 85-86. §] és a IV. Fejezetéhez fűzött magyarázatokat.

Érdekképviselő

A képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át az önkormányzati érdekképviselői szervezethez való csatlakozás, abból történő kiválás. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 10. Cikk 2. pontja értelmében mindegyik állam elismeri a helyi önkormányzatoknak azt a jogát, hogy közös érdekeik védelmére és előmozdítására alakult szövetségnek, illetve a helyi önkormányzatok nemzetközi szövetségének tagjai legyenek.

Az Mötv. 131. §-a szerint 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 érdekképviselői szervezeteknek tekinteni, amelyek közül

- a megyei önkormányzatok érdekképviselőt ellátó szövetségnek legalább tizenhárom tagja megyei önkormányzat;
- a megyei jogú városok érdekképviselőt ellátó szövetségnek legalább tizenöt tagja megyei jogú város önkormányzata;
- a fővárosi önkormányzat érdekképviselőt ellátó szövetségnek legalább tizenöt tagja fővárosi kerületi önkormányzat;

- a városi és a járásszékhely városi önkormányzatok érdekképviselét 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 érdekképviselői szervezet (szövetség), amelynek tagja legalább négyszáz helyi önkormányzat, és legalább tizenegy területi (megyei) szervezetük működik.

Az országos önkormányzati szövetségek: közé tartozik a Magyar Önkormányzatok Szövetsége (MÖSZ), a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ), a Kisvárosi Önkormányzatok Országos Érdekszövetsége (KÖÖÉSZ), a Községek, Kistelepülések és Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetsége, a Magyar Faluszövetség, a Megyei Jogú Városok Szövetsége (MJVSZ) és a Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége (MÖOSZ),.

Nemzetközi kapcsolatok

A képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át a megállapodás külföldi önkormányzattal való együttműködésről, nemzetközi önkormányzati szervezethez való csatlakozás, abból történő kiválás.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 10. Cikk tartalmazza, hogy mindegyik állam elismeri a helyi önkormányzatoknak azt a jogát, hogy közös érdekeik védelmére és előmozdítására alakult szövetségnek, illetve a helyi önkormányzatok nemzetközi szövetségének tagjai legyenek. A helyi önkormányzatok – törvény által előírt feltételekkel – jogosultak együttműködni más államokban működő önkormányzatokkal.

Magyarországon a legelterjedtebb nemzetközi kapcsolati forma a *testvérváros*, amely legtöbbször ahhoz a külföldi településhez kapcsolódik, ahonnan a lakosság jelentős része egykor származott (különösen a Mária Terézia korához kapcsolódó kedvezményes betelepítések, ilyenek például a svábok).

A *nemzetközi önkormányzati szervezetekre* számos példát lehet hozni, ilyen United Cities and Local Governments (UCLG), International Association for Local Governments (IALG), Sister Cities International, Euro Mediterranean Partnership of Local and Regional Authorities, Council of European Municipalities and Regions, Alpine Pearls, Organization of World Heritage Cities, League of Historical Cities.

Önkormányzati intézmények

A képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át az intézmény alapítása, átszervezése, megszüntetése, illetve az állásfoglalás intézmény átszervezéséről, megszüntetéséről, ellátási, szolgáltatási körzeteiről, ha a szolgáltatás a települést is érinti. Az Mötv. 41. § (6) bekezdése szerint a képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására költségvetési szervet, gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet (a továbbiakban együtt: intézmény) alapíthat. Törvény előírhatja, hogy meghatározott közszolgáltatást kizárólag erre a célra alapított költségvetési szerv, vagy állami vagy legalább többségi önkormányzati tulajdonban álló, jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, vagy önkormányzati társulás láthat el. Részletesebben lásd az Mötv. 41. §-ához fűzött magyarázatot.

Az 1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról 83/A. § (1) bekezdése alapján az önkormányzattal közalkalmazotti jogviszonyban álló esetében – a helyi önkormányzatokról szóló törvény eltérő rendelkezése hiányában – a kinevezés és a felmentés a képviselő-testület kizárólagos hatáskörébe tartozik, az egyéb munkáltatói jogokat pedig a polgármester gyakorolja.

EBD 2017. M.12. I. *Erkölcsei bizonyítvány hiányában a közalkalmazotti kinevezés érvénytelen. E semmisségi okot a bíróság hivatalból köteles észlelni [1992. évi XXXIII. tv. 2. § (3) bekezdés, 3. § (1) bekezdés, 20. § (2) bekezdés a) pont, (4) bekezdés, 20/A. § (1) bekezdés, 2012. évi I. tv. 27. § (1) bekezdés, (3) bekezdés]. II. A helyi önkormányzattal közalkalmazotti jogviszonyban állók tekintetében a kinevezés jogát a Kjt. 83/A. § (1) bekezdése szerinti kizárólagos hatáskörrel a képviselő-testület gyakorolja, mert az Mötv. ettől eltérő rendelkezést nem tartalmaz [1992. évi XXXIII. tv. 83/A. § (1) bekezdés, 2012. évi I. tv. 27. § (1) bekezdés, 2011. évi CLXXXIX. tv. 42. § 16. pont]. III. A büntetlen előéletet igazoló hatósági bizonyítvány hiánya mellett, továbbá a képviselő-testület át nem ruházható hatásköre megsértésével történt kinevezés munkáltatói oldalról felmerült érvénytelenségi oknak tekintendő, ezért a közalkalmazotti jogviszony azonnali hatályú megszüntetésén kívül a munkáltatónak a felmentés esetén járó juttatásokat kell megfizetnie a közalkalmazott részére [1992. évi XXXIII. tv. 33. § (1) bekezdés, 2012. évi I. tv. 29. § (1)-(2) bekezdés]. Vö. Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K. 27.086/2014/5. közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata.*

A főváros és a főpolgármester sajátos jogállására tekintettel az intézményszervezési kérdésekről a fővárosi közgyűlés az Mötv. 67. § (2) bekezdése

alapján kizárólag a főpolgármester előterjesztése alapján dönthet. Mivel a gyakorlatban az intézmények alapításával és szervezésével kapcsolatos döntések a főpolgármester javaslata alapján születnek meg, ezért indokolt ennek a gyakorlatnak a törvényi szintű rögzítése. A kizárólagos polgármesteri javaslattétel gyakorlata nem ismeretlen a Mötv. rendszerében, hiszen az alpolgármestereket is a polgármester javaslata alapján választják meg a képviselő-testületek.

Közterület elnevezése, köztéri műalkotás

A képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át a *közterület* elnevezése. Részletesebben lásd az Mötv. 51. §-ához fűzött magyarázatot.

A képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át *köztéri szobor, műalkotás* állítása. Az 1991. évi XX. törvény a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről 109. §-a szerint művészeti alkotás közterületen, valamint önkormányzati tulajdonú épületen való elhelyezéséről, áthelyezéséről, lebontásáról a település önkormányzatának képviselőtestülete, Budapesten fővárosi tulajdonú közterület vagy épület esetében a fővárosi önkormányzat közgyűlése, a kerületi önkormányzat tulajdonában álló közterület vagy épület esetében a kerületi önkormányzat képviselőtestülete dönt, és gondoskodik fenntartásáról és felújításáról. Nem önkormányzati tulajdonú épületen lévő művészeti alkotásokat az illetékes önkormányzat képviselőtestülete – szakvélemény kikérésével – védeni köteles, új elhelyezés esetén véleményezési joga van. A döntéshez a műalkotás művészi értékére vonatkozóan szakvéleményt kell beszerezni, az érintett szakértő-testület a Képző- és Iparművészeti Lektorátus.

Alkotmánybírósági eljárás kezdeményezése

A képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át az eljárás kezdeményezése az Alkotmánybíróságnál. Az önkormányzatok védelmét biztosítja és autonómiáját erősíti, hogy egyes esetekben közvetlenül az Alkotmánybírósághoz fordulhatnak. Ilyen lehet például, hogy a 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról 36. § (1) bekezdése szerint, ha - a bíróságok és a közigazgatási hatóságok kivételével - az állami szervek, illetve állami és önkormányzati szervek között hatásköri összeütközés merül fel, az érintett szerv az Alkotmánybíróságnál indítványozhatja a hatásköri összeütközés Alaptörvény értelmezése alapján történő megszüntetését. Az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját

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

Ülnökválasztás

A képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át a bíróságok ülnökeinek megválasztása. Az Alaptörvény 27. cikk (2) bekezdése biztosítja, hogy törvény által meghatározott ügyekben és módon nem hivatásos bírák is részt vegyenek az ítékezésben. A *bírósági ülnököket* szintén a képviselő-testület választja [Mötv. 42. § 10.], de a 2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról (a továbbiakban Bjt.) 220. § (1) f) pont értelmében az ülnök megbízatásának megszüntetése korlátozottabb, mert az ülnököt megválasztó képviselő-testület az ülnököt a bíróság elnökének kezdeményezésére hívhatja csak vissza. A Bjt. 219. § (4) bekezdés szerint a bíróság elnöke az ülnököt megválasztó képviselő-testületnél két esetben kezdeményezi az ülnök megbízatásának megszüntetését, egyfelől ha az ülnök a büntetlen előélet igazolási kötelezettségének ismételten nem tesz eleget, és nem bizonyítja, hogy a kötelezettség elmulasztása rajta kívül álló ok következménye, vagy másfelől, ha a bíróság elnöke az ülnök büntetett előéletének tényét az igazolás céljából a büntügyi nyilvántartó szerv által kiállított hatósági erkölcsi bizonyítvány tartalma alapján megállapítja.

Önkormányzati képviselő jogállásával kapcsolatos döntés

A képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át a települési képviselő, polgármester méltatlansági és a vagyonyilatkozati eljárással kapcsolatos, továbbá összeférhetlenségi ügyében való döntés, illetve az önkormányzati képviselői megbízatás megszűnéséről való döntés, ha a képviselő egy éven át nem vesz részt a képviselő-testület ülésén. Ezekkel kapcsolatban részletesebben lásd az Mötv. 38. §-ához, 39. §-ához, 36-37. §-ához, valamint az Mötv. 29. §-ához fűzött magyarázatokat.

Településfejlesztési eszközök – településszerkezeti terv

A képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át a településfejlesztési terv és a településrendezési terv jóváhagyása. A települési önkormányzat az épített környezet, a település tervszerű alakítása és védelme érdekében a törvény és végrehajtási rendeleteinek keretei között településfejlesztési és településrendezési feladatokat lát el. A településfejlesztési koncepció hosszú távra rendszerbe foglalja az önkormányzat településfejlesztési szándékait, ennek keretében a területi adottságok és összefüggések figyelembevételével meghatározza a település jövőképét, javaslatot tesz a helyi

környezet, társadalom, gazdaság és az infrastruktúra átfogó fejlesztésére, a műszaki, az intézményi, valamint a táji, természeti és ökológiai adottságok fenntartható hasznosítására. A településfejlesztési koncepcióban foglaltakat a települési önkormányzat döntéseiben érvényesíti. Az integrált településfejlesztési stratégia a rendelkezésre álló és bevonható források ismeretében meghatározza a településfejlesztési koncepcióban meghatározott célok megvalósítását egyidejűleg szolgáló beavatkozásokat, programokat, továbbá a megvalósítás eszközeit és nyomon követését. A településfejlesztési koncepciót és az integrált településfejlesztési stratégiát a települési önkormányzat képviselő-testülete állapítja meg.

Az 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről szabályozza egységesen a településfejlesztési eszközöket. A *településszerkezeti terv* meghatározza a település alakításának, védelmének lehetőségeit és fejlesztési irányait, ennek megfelelően az egyes területrészek felhasználási módját, a település működéséhez szükséges műszaki infrastruktúra elemeinek a település szerkezetét meghatározó térbeli kialakítását és elrendezését, az országos és térségi érdek, a szomszédos vagy a más módon érdekelt többi település alapvető jogainak és rendezési terveinek figyelembevételével a környezet állapotának javítása vagy legalább szinten tartása mellett. A *településfejlesztési koncepció*: a település környezeti, társadalmi, gazdasági adottságaira alapozó, a település egészére készített, a változások irányait és a fejlesztési célokat hosszútávra meghatározó dokumentum. A *településszerkezeti terv* a településfejlesztési koncepcióban foglalt célok megvalósítását biztosító, a település szerkezetét, a területfelhasználást és a műszaki infrastruktúra-hálózatok elrendezését meghatározó terv. A *fővárosi rendezési szabályzat*: a fővárosban a településrendezés és az építés összehangolt rendjének biztosítása érdekében az országos településrendezési és építési követelményeknek, valamint a főváros településszerkezeti tervének megfelelően a területfelhasználási egységek beépítési sűrűségét, meghatározott területek beépítési magasságát, a fővárosi infrastruktúra területbiztosítását megállapító fővárosi önkormányzati rendelet, amely telekalakítási és építésjogi szabályozási elemeket nem tartalmaz. A *fővárosi településrendezési terv* a fővárosi településszerkezeti terv. A *Duna-parti építési szabályzat* a Duna főmedrével közvetlenül határos telkek és a Margitsziget területének építési rendjét és rendeltetését a helyi sajátosságoknak megfelelően megállapító és biztosító fővárosi önkormányzati rendelet, amely telekalakítási és építésjogi szabályozási elemeket tartalmaz. A *Városligeti építési szabályzat*: a Városliget megújításáról és fejlesztéséről szóló törvény hatálya alá tartozó terület építési rendjét és rendeltetését a helyi sajátosságoknak megfelelően megállapító és biztosító

fővárosi önkormányzati rendelet, amely telekalakítási és építésjogi szabályozási elemeket tartalmaz.

A 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről hatálya a településfejlesztési koncepcióra, az integrált településfejlesztési stratégiára, a településrendezési eszközökre, valamint azok tartalmára, elkészítésének, egyeztetésének és elfogadásának rendjére, továbbá a településképi véleményezési eljárásra, a településképi bejelentési eljárásra és a közterület-alakításra terjed ki. A *telepítési tanulmányterv* egy adott építési beruházással kapcsolatos önkormányzati döntést elősegítő dokumentáció, amely bemutatja a tervezett építési beruházást és annak az épített és természeti környezettel való viszonyát.

Területszervezés

A képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át a területszervezési kezdeményezés: önálló község alakítása [Mötv. 98-99. §], települések egyesítése [Mötv. 100. §], területrész átadása [Mötv. 101-102. §], település megyék közötti átsatolása [Mötv. 103. §], várossá nyilvánítás [Mötv. 104. §], fővárosi kerület létrehozása és a kerületi határok megváltoztatása [Mötv. 105. §]. Részletesebben lásd az Mötv. V. Fejezetéhez fűzött magyarázatot.

Nemzeti vagyon

Szintén nem ruházható át a képviselő-testület hatásköréből a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyonról szóló döntés, illetve a tulajdonában álló nemzeti vagyon tulajdonjogának az állam vagy más helyi önkormányzat javára történő ingyenes átruházására, ilyen vagyon ingyenes átvételére vonatkozó döntés. Részletesebben lásd az Mötv. VI. Fejezetéhez fűzött magyarázatot: önkormányzati vagyon.

A képviselő-testület működése

A képviselő-testület működésének kereteit az Mötv. határozza meg: alakuló ülés [Mötv. 43. §], évközi ülések minimális száma [Mötv. 44. §], ülések összehívása, vezetése [Mötv. 45. §], nyilvánosság [Mötv. 46. §], határozatképesség [Mötv. 47. §], szavazati arány (egyszerű és minősített többség) [Mötv. 47. § és 50. §], a szavazás módja [Mötv. 48. §], kizárás [Mötv. 49. §], önkormányzati rendelet kihirdetése [Mötv. 51. §], jegyzőkönyv

[Mötv. 52. §], szervezeti és működési szabályzat kötelező elemei [Mötv. 53. §], közmeghallgatás [Mötv. 54. §], feloszlás kimondása [Mötv. 55. §]. Számos kérdés szabályozását azonban a törvényhozó a képviselő-testület hatáskörébe utalja, amelynek formai megjelenése a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendelet. A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet keretében a kormányhivatal javaslattal élhet a helyi önkormányzat működésére, szervezetére, döntéshozatali eljárására vonatkozóan, amelyet a képviselő-testülete köteles megtárgyalni és arról döntést hozni, elutasítás esetén indokolnia kell. [Mötv. 133. § (2) bekezdés].

[43. §]

Az Alaptörvény 35. cikk (3) bekezdése értelmében a képviselő-testület megbízatása a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának napjáig tart. Jelöltek hiányában elmaradt választás esetén a képviselő-testület megbízatása meghosszabbodik az időközi választás napjáig.

A megválasztott képviselő-testület működése az alakuló üléssel kezdődik. A korábbi önkormányzati képviselők és a polgármester, alpolgármester(ek) megbízatása nem az alakuló üléssel, hanem a választás napján szűnik meg [Mötv. 29. § (1) és 69. § (1), 76. §]. A polgármester jogai és kötelezettségei a megválasztásával keletkeznek [Mötv. 63. §]. Az átmeneti időszakra vonatkozó szabályok szerint a képviselő-testület az új képviselő-testület alakuló üléséig, a polgármester az új polgármester megválasztásáig ellátja feladatát, gyakorolja hatáskörét [Mötv. 55. § (3) bekezdés].

Az alakuló ülést a *választási eredmény jogerőre emelkedését követő tizenöt napon belül* kell megtartani. (A korábbi szabályozás a választás napjához igazította, azonban előfordulhat, hogy ebben a határidőben még nem születik jogerős végeredmény az elhúzódó jogorvoslatok miatt, ezért indokolt az alakuló ülés megtartását a választás jogerős végeredményéhez kötni.) A helyi választási bizottság állapítja meg a választás eredményét, és ezt követő három napon belül adja át a képviselők megbízólevelét [Ve. 206. § 307/N. §, 241. §]. A képviselő-testület *létszámát* a helyi választási iroda vezetője határozatában állapítja meg a választásokat megelőzően, úgy, hogy a megválasztható képviselők számát egy fővel megemeli, tekintettel a polgármester személyére, aki tagja a képviselő-testületnek.

Az alakuló ülésre – a szervezeti és működési szabályzat eltérő rendelkezése hiányában – a képviselő-testület rendes ülésire vonatkozó *általános szabályokat* kell az itt szabályozott eltérésekkel alkalmazni: nyilvánosság

[Mötv. 46. §], határozatképeség [Mötv. 47. §], nyílt és zárt szavazás [Mötv. 48. §], minősített többség [Mötv. 50. §], jegyzőkönyv [Mötv. 52. §].

Az alakuló ülést célszerű a választást követő legkorábbi időpontban megtartani, amely esetében figyelemmel kell lenni a szervezeti és működési szabályzat vonatkozó rendelkezéseire, ennek hiányában az ülés előkészítését érintő általános szabályokra. Az alakuló ülést az újonnan megválasztott polgármester hívja össze és vezeti. Amennyiben a polgármester-választás nem volt eredményes, úgy a korábbi polgármester tisztségében – az új megválasztásáig – megmarad és ebből következően összehívja az alakuló ülést [Alaptörvény 35. cikk (3), Mötv. 55. § (3)].²⁶ A képviselő-testület alakuló ülésére meg kell hívni – a meghívó megküldésével – a képviselő-testület tagjait, a jegyzőt és az aljegyzőt, más személyek (hivatal ügyintézője, különböző társadalmi, civil és egyéb szervezetek képviselői) meghívhatók.

A képviselő-testület az alakuló vagy az azt követő ülésen dönt az *alapvető*

- *szervezeti* kérdésekről: megalkotja vagy felülvizsgálja szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendeletét, illetve
- *személyi kérdésekről*: a polgármester előterjesztése alapján megválasztja a bizottság vagy bizottságok tagjait, az alpolgármestert, alpolgármestereket, dönt illetményükről, tiszteletdíjukról.

A *szervezeti* kérdésekkel kapcsolatban a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendelet képviselő-testületi újraalkotása vagy felülvizsgálata áll a középpontban. Az önkormányzati választásokat követően számos korábbi szervezeti és működési megoldás változhat, különösen a bizottságok száma, elnevezése, összetétele, képviselő-testület átruházott hatásköreinek felsorolása stb. (Részletesebben lásd az Mötv. 53. §-ához fűzött magyarázatot). Az Mötv. 57. § (1) bekezdése előírja, hogy az alakuló vagy az azt követő ülésen a polgármester előterjesztésére a képviselő-testület köteles megválasztani a törvény által kötelezően létrehozandó és a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott bizottságait. A korábbi szervezeti és működési szabályzattól eltérő bizottsági struktúrába csak a szervezeti és működési szabályzat módosítását (valamint megfelelő kihirdetését) követően választhatók meg a bizottsági tagok, elnökök az alakuló ülésen. Megválasztásukra sor kerülhet az alakuló ülést követő testületi ülésen is [Mötv.

²⁶ Önkormányzati Hírlevél 2014. évi 2. különszáma, Belügyminisztérium, 2014. 2. o.

57. § (1) bekezdés]. Amennyiben a szervezeti és működési szabályzat módosítása és/vagy felülvizsgálata az alakuló ülésen nem végezhető el, célszerű az átfogó felülvizsgálat előkészítésére külön programot készíteni.

A *feladatellátáshoz* kapcsolódik, hogy az alakuló ülésen is lehet alkalmazni az Mötv. 12. § (2) bekezdését, amely szerint a feladat- és hatáskör vállalásáról a települési önkormányzat képviselő-testülete - a feladat- és hatáskör eredeti címzettjének előzetes egyetértése esetén - rendeletben, a társulás határozatban dönt a feladat- és hatáskör vállalás tervezett időpontját megelőzően legalább három hónappal korábban.

A *személyi kérdésekkel* kapcsolatban először érdemes a Ve. 206. §-ra utalni, amely szerint a választás eredményét megállapító választási bizottság a választás eredményének jogerőssé válását követő három napon belül átadja a megbízólevelet a megválasztott képviselőnek. Ezért a megbízólevelek átadása az alakuló ülésen vagy azt megelőzően történik. Az alpolgármester, a korábbi bizottságok elnökei és tagjai felmentéséről külön dönteni nem kell, mivel megbízatásuk a választás napjával megszűnik. Annak ellenére, hogy nem az alakuló ülés feladatai közé tartozik az összeférhetetlenséggel és a vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettséggel kapcsolatos kérdések, de már ekkor érdemes a képviselők, a polgármester, az alpolgármester(ek) mindkettőre felhívni a figyelmet, tekintettel az összeférhetetlenség megszüntetésére rendelkezésre álló 30 napos határidőre [Mötv. 37. § (1) bekezdés].

Az alakuló ülésen történik az *eskütétel*. Az önkormányzati képviselő és a polgármester a képviselő-testület alakuló ülésén a képviselő-testület előtt esküt tesz és erről okmányt ír alá [Mötv. 28. § (2) bekezdés]. A polgármester megválasztását követően szintén esküt tesz a képviselő-testület előtt és erről okmányt ír alá. Az Mötv. nem rendelkezik arról, hogy milyen módon kell az esküt letenni. Az eskütétel általános gyakorlata szerint az eskü letétele előmondás után történik. Az eskü szövegét előmondó lehet a választási eljárásban betöltött szerepe alapján a helyi választási bizottság elnöke, önkormányzati képviselő, a polgármester vagy más személy. Történhet az eskü letétele az esküszöveg képviselők által történő felolvasásával is. Az esküokmány mintáját törvény nem tartalmazza, ezért – az önkormányzati gyakorlat alapján – esküokmányként szolgálhat az a külön lap, amely az eskü Mötv. 1. melléklete szerinti szövege mellett tartalmazza az eskü letételének dátumát és az esküt tevő képviselő aláírását. Az Mötv. 1. melléklete szerint a polgármester, az önkormányzati képviselő esküjének szövege:

“Én, (*eskütevő neve*) becsületemre és lelkiismeretemre fogadom, hogy Magyarországhoz és annak Alaptörvényéhez hű leszek; jogszabályait megtartom és másokkal is megtartatom; (*a tisztség megnevezése*) tisztségemből eredő feladataimat a (*megye vagy település vagy kerület*) fejlődésének előmozdítása érdekében lelkiismeretesen teljesítem, tisztségemet a magyar nemzet javára gyakorlom.

(*Az eskütevő meggyőződése szerint*)

Isten engem úgy segítjen!”

Az alakuló ülésen a képviselő-testület a polgármester javaslatára, titkos szavazással, minősített többséggel a polgármester helyettesítésére, munkájának segítésére egy *alpolgármestert*, főpolgármester-helyettest, illetve a szervezeti és működési szabályzat szerint több alpolgármestert választhat. Az Mötv. előírása, hogy legalább egy alpolgármester mindenképp a képviselő-testület tagja, önkormányzati képviselő legyen. A választható alpolgármesterek számát, mint alapvető szervezeti kérdést a szervezeti és működési szabályzat állapítja meg, adott esetben előtte módosítani szükséges. Az alpolgármester jogai és kötelezettségei a megválasztásával keletkeznek, a megbízatás megszűnésével szűnnek meg [Mötv. 74. § (1) bekezdés]. Rájuk is vonatkozik az eskütételi kötelezettség. Több alpolgármester esetén sem választhat meg a testület általános helyettest. Célszerű azonban, ha a polgármester az alpolgármesterek megválasztását követően már az alakuló ülésen tájékoztatja a testületet, hogy ki lesz az általános helyettese, illetve milyen munkamegosztást alakít ki az alpolgármesterek között. Az alpolgármester, akit nem a képviselő-testület tagjai közül választottak, nem tagja a képviselő-testületnek, a polgármestert a képviselő-testület elnökeként nem helyettesítheti, de a képviselő-testület ülésein tanácskozási joggal részt vehet [Mötv. 75. § (2)].

Az *illetményekre, tiszteletdíjakra* vonatkozó szabályok elszórtan találhatók meg az Mötv.-ben. Az önkormányzati képviselők esetében Mötv. 35. § rendelkezik a tiszteletdíjakról, juttatásról, költségtérítésről; a főpolgármester, polgármester, a megyei önkormányzat közgyűlésének elnöke díjazása, költségtérítése az Mötv. 71. §-ában, a főpolgármester-helyettes, az alpolgármester, a megyei önkormányzat közgyűlésének alelnöke díjazása, költségtérítése az Mötv. 80. §-ban szerepel. Az illetményt, tiszteletdíjat öszszegszerűen kell meghatározni.

Az Mötv. 116. § (5) bekezdése szerint a *gazdasági programot*, fejlesztési tervet a képviselő-testület az alakuló ülését követő hat hónapon belül fogadja el. Ha a meglévő gazdasági program, fejlesztési terv az előző ciklusidőn túlnyúló, úgy azt az újonnan megválasztott képviselő-testület az alakuló ülését követő hat hónapon belül köteles felülvizsgálni, és legalább a ciklusidő végéig kiegészíteni vagy módosítani. A polgármester döntése szerint az alakuló ülésen ismertetheti a jövőre vonatkozó saját programját, elképzeléseit is, amely kapcsolódhat az önkormányzat gazdasági programjához, fejlesztési tervéhez.

A *megyei közgyűlés* alakuló ülését a jogerős választási eredményt követő tizenöt napon belül a korelnök (a közgyűlés legidősebb tagja) hívja össze, és vezeti a megyei közgyűlés új elnökének szervezeti és működési szabályzat szerinti megválasztásának időpontjáig. Ez a szabály abból következik, hogy – a polgármestert a lakosság közvetlenül választja, míg – a megyei közgyűlés elnökét a megyei közgyűlés, tehát az alakuló üléskor a közgyűlés elnöke ismeretlen. A korelnökség az aktív feladatokat is ellátni tudó legidősebb tagra vonatkozik, így ha a legidősebb közgyűlési tag az ülés összehívásában akadályoztatva van, helyére a korban következő legidősebb képviselő léphet. A közgyűlés elnökét titkos szavazással és minősített többséggel a megyei közgyűlés saját tagjai közül választja meg [Alaptörvény 33. cikk (2), Mötv. 27. § (2) bekezdés]. Az Mötv. 43. § (2) bekezdéséből az következik, hogy az elnök megválasztásának eljárását az szervezeti és működési szabályzatban kell rendezni. Amennyiben az szervezeti és működési szabályzat nem tartalmaz erre vonatkozó rendelkezést, a jelölés és a választás a következőképpen is megtartható: előzetes egyeztetés alapján a közgyűlés határozattal dönt arról, hogy a jelenlévő közgyűlési tagok hány százalékának támogató javaslatát kell elnyerni a jelöltséghez.²⁷ A megyei közgyűlés alelnökö(ket)t választ. Az települési képviselő-testület alakuló ülésére vonatkozó fenti szabályokat ebben az esetben is alkalmazni kell.

A *társult képviselő-testület* alakuló ülésén határozatba foglalja a megalakulását, a székhelyét, a hozzá tartozó települések felsorolását. A társult képviselő-testület dönt a szervezetéről, működési rendjéről [Mötv. 56. § (4)]. Az előbbi általános előírásokat ebben az esetben is alkalmazni kell.

²⁷ in Önkormányzati Hírlevél 2014. évi 2. különszáma, Belügyminisztérium, 2014. 6. o.

A 2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól (a továbbiakban Nektv.) 71. §-a szerint az *átalakult nemzetiségi önkormányzatként való működésről* csak az alakuló ülésen hozhat döntést a képviselő-testület. Az *átalakult nemzetiségi önkormányzat* adott nemzetiség – a fővárosi kerület kivételével bármely településen – a Nektv. rendelkezései szerint *átalakulással létrejövő önkormányzata*. *Átalakult nemzetiségi önkormányzattá nyilváníthatja magát az általános vagy időközi választást követő alakuló ülésen a települési önkormányzat, ha a választás napján a településen választójoggal rendelkező polgárok névjegyzékében szereplő polgárok több mint fele az adott nemzetiség választói jegyzékében szerepel, és a megválasztott képviselők több mint fele az adott nemzetiség jelöltjeként indult a települési önkormányzati választáson. Ha a településen nemzetiségi önkormányzatot is választottak, a polgármesternek a települési önkormányzat alakuló ülését az adott települési nemzetiségi önkormányzat alakuló ülését megelőző időpontra kell összehívnia [Nektv. 72. § (1) bekezdés].*

Az önkormányzati gyakorlatban az alakuló ülés kötelező napirendi pontjai:

- a helyi, területi választási bizottság elnökének beszámolója a választások eredményéről, a választás folyamatáról, az esetlegesen felmerülő problémákról,
- képviselők eskütétele,
- polgármester eskütétele,
- polgármester programjának ismertetése,
- polgármester illetményének megállapítása,
- alpolgármesterek megválasztása, eskütételük, illetményük megállapítása,
- szervezeti és működési szabályzat megalkotása vagy felülvizsgálata,
- bizottság(ok) önkormányzati képviselő és nem képviselő tagjainak megválasztása, illetményük megállapítása,
- összeférhetetlenséggel és vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséggel kapcsolatos felhívás
- esetleg a gazdasági program, fejlesztési terv elfogadása (bár erre 6 hónapos határidő áll rendelkezésre).

Célszerű a lehető legrövidebb időn belül, így az alakuló ülésen megválasztani az összeférhetlenséggel, a vagyonyilatkozatok kezelésével és ellenőrzésével foglalkozó bizottságot vagy bizottságokat [Mötv. 37. § (1)], mivel a képviselők és a polgármester a megbízólevél átvételét követő 30 napon belül köteles vagyonyilatkozatot tenni, valamint 30 napon belül a fennálló összeférhetlenséget megszüntetni [Mötv. 39. § (1), (3) bekezdés, 40. § (2) bekezdés és 66. §].²⁸

[44. §]

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése alapján helyi önkormányzati jogok és kötelezettségek alanya, az önkormányzati feladatok és hatáskörök elsődleges címzettje a képviselő-testület, amely munkáját elsősorban a *képviselő-testületi üléseken* végzi. A szervezeti és működési szabályzat más szervek számára is átruházhat hatáskört (bizottság, polgármester, jegyző), de az Mötv. 42. § és más jogszabályok meghatározzák azokat a feladatokról és tárgykörökről szóló döntéseket, amelyek minden esetben a képviselő-testület hatáskörébe tartoznak. (Részletesebben lásd az Mötv. 42. §-ához fűzött magyarázatot.) Az ülések lehetnek rendesek (az éves munkatervben vagy a szervezeti és működési szabályzatban meghatározottak szerinti) vagy rendkívüliek (indítványra összehívottak), esetleg szükségszerűek.

A rendszeres, folyamatos és jogszerű működés érdekében az Mötv. *minimálisan* előírja az évenkénti legalább hat képviselő-testületi ülés megtartását. Ez az átlagosan kéthavonta történő ülésezés a legkisebb települések, községek esetében elegendő a jogalkotó számára. A jogszabály nem határozza meg, egyébként a hat vagy a szervezeti és működési szabályzatban szereplő számú ülés gyakoriságát. Az *önkormányzati gyakorlat* így ennél sűrűbben, például havonta egy vagy több alkalommal egész pontosan megjelölve: minden hónap első szerdáján 8:00 órától rendes ülést tart 13:00 és 14:00 óra között ebédszünet biztosításával, kétóránkénti szünettel. Az is jogszerű, ha a szervezeti és működési szabályzat megállapítja, hogy egyes hónapokban nem tartanak képviselő-testületi ülést (január, július). Ezzel kapcsolatban érdemes utalni, hogy az Alkotmánybíróság elvi véleményként állapította meg, hogy az Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzat működése alaptörvény-ellenes, ha képviselő-testület

²⁸ in Önkormányzati Hírlevél 2014. évi 2. különszáma, Belügyminisztérium, 2014. 9-10. o.

tartósan nem működik, így például, ha nem tart képviselő-testületi üléseket.

18/2013. (VII. 3.) AB határozat. *Az Alkotmánybíróság elvi véleményként megállapítja, hogy az Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdése alapján alaptörvény-ellenes, ha a helyi önkormányzat képviselő-testülete tartósan nem működik, és működőképességének helyreállítása nem várható. A rendszeres, folyamatos és jogszerű működés keretében működő helyi önkormányzat szabályszerűen elfogadott költségvetéssel rendelkezik, a helyi önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletet alkot, határozatot hoz, bizottságait folyamatosan működteti, kötelezettséget vállal, folyamatosan gyakorolja intézményirányítási hatáskörét, él kinevezési jogkörével, rendszeresen és folyamatosan meghozza a településüzemeltetéssel és településfejlesztéssel kapcsolatos döntéseket. Alaptörvény-ellenes helyzetet eredményez, ha a képviselő-testület és a polgármester között kialakult tartós bizalmatlanság és együttműködési képtelenség ellenére a képviselő-testület nem kezdi meg a konfliktus feloldására alkalmas eljárásokat, és a konfliktus feloldására saját hatáskörben a képviselő-testület a feloszlásáról sem dönt.*

Főszabályként a polgármester hívja össze és vezeti a képviselő-testület ülését [Mötv. 45. § és 65. §]. Az ülés összehívása a települési képviselők egynegyedének, a képviselő-testület bizottságának, valamint a kormányhivatal vezetőjének *indítványára* is történhet, amelyben meg kell határozni a testületi ülés összehívásának indokát is. Ez alapján a polgármester kötelessége, hogy az ülést tizenöt napon belüli időpontra hívja össze a testületi ülés indokának, időpontjának, helyszínének és napirendjének meghatározásával. Az Mötv. szövege nem zárja ki, hogy egy indítványban több javaslat, előterjesztés is szerepeljen, vagy hogy a polgármester több indítványt is felvegyen a napirendi pontok közé. Természetesen emellett, ha más, rendkívüli, kivételes körülmények vagy események indokolják a képviselő-testület *szükség szerint* is tarthat ülést. A szervezeti és működési szabályzat rendelkezhet úgy, hogy a rendkívüli ülés sürgős összehívásakor a meghívót a polgármester az ülés előtt legalább huszonnégy, negyvennyolc órával korábban az összehívás okának megjelölésével küldje meg. Kivételesen akár az írásbeli meghívó mellőzhető, ha az ülésre okot adó körülmény az ülés azonnali megtartását indokolja.

A *kormányhivatalra* vonatkozó különös szabályozás, hogy a kormányhivatal kezdeményezi a polgármesternél a képviselő-testület, illetve a társulási tanács elnökénél a társulási tanács ülésének összehívását, ha törvényességi kérdések megtárgyalása a helyi önkormányzat, illetve a társulás törvényes működésének biztosítása érdekében indokolt [Mötv. 135. § (1)]. Ha a polgármester a kormányhivatal javaslatának, vagy a polgármester a kormányhivatal indítványának 15 napon belül nem tesz eleget, a képviselő-testület ülését a kormányhivatal hívja össze. E mulasztás esetén az ülés összehívása során a kormányhivatal eltérhet a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában meghatározott szabályoktól. Ebben az esetben az Mötv. 132. § (2) alapján a kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében fegyelmi eljárást kezdeményezhet a helyi önkormányzat polgármestere ellen, és a 141. § (1) szerint a helyi önkormányzattal szemben törvényességi felügyeleti bírságot állapíthat meg, ha a kormányhivatal kezdeményezése alapján a képviselő-testület nem folytatja le határidőben a polgármester ellen a fegyelmi eljárást.

[45. §]

Az Mötv. 45. §-a az Alaptörvény 33. cikk (2) bekezdését bontja ki, amely csak arról rendelkezik, hogy a helyi képviselő-testületet a polgármester *vezeti*. A fenti törvényhely alapján a vezetés mellett az összehívás is a polgármester feladata, amely szabályt az Mötv. 65. §-a is megismétli, kiegészítve, hogy a képviselő-testület elnöke a polgármester. Az Mötv. 53. § (1) bekezdése értelmében a képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben állapítja meg a képviselő-testület üléseinek összehívására, vezetésére, tanácskozási rendjére vonatkozó szabályokat. (Részletesebben lásd az Mötv. 53. §-ához fűzött magyarázatot.)

Az Mötv. 44. §-ában foglaltakat alapul véve a szervezeti és működési szabályzat meghatározza az *összehívás* módját, a meghívó tartalmát, az összehívásra nyitva álló határidőt, helyszínét.

A képviselő-testület összehívása írásbeli – papíralapú vagy elektronikus – *meghívóval* történik, amely tartalmazza az ülés helyét és időpontját, a napirendi javaslatot és azok előterjesztését, a napirend zárt ülés keretében történő tárgyalását vagy arra szóló javaslatot. A meghívó mellékletei a napirendek tárgyalásához készített anyagok (például előterjesztések, beadványok, tervezetek). Ezzel kapcsolatban a jegyző – mivel ő gondoskodik az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátásáról [Mötv. 81. §

(3)] – közzéteszi a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott helyben szokásos módon (például önkormányzati honlap) a képviselő-testületi ülés időpontját és a napirendi javaslatokat.

A képviselő-testület ülésére *meg kell hívni* – a meghívó megküldésével – a képviselőket, a jegyzőt, a bizottságok nem képviselő tagjait, a napirendi pontok előadóit, és azokat is, akit a polgármester megjelöl.

Az ülés megnyitását követően kezdődik a napirendi pontok megtárgyalása, megvitatása a szervezeti és működési szabályzat szerint. (Részletesebben lásd az Möt. 53. §-ához fűzött magyarázatot.) Az *önkormányzati gyakorlatban* a polgármester, mint a képviselő-testület tagja és elnöke, a testületi ülés *vezetése* során:

- megnyitja, illetve berekeszti az ülést,
- megállapítja, hogy a képviselő-testület ülésének összehívására a szervezeti és működési szabályzatnak megfelelően került sor,
- megállapítja az ülés határozatképességét és az ülés időtartama alatt folyamatosan figyelemmel kíséri azt,
- előterjeszti az ülés napirendjét,
- koordinálja a vitát, kihirdeti a szavazás eredményét,
- gondoskodik a képviselő-testületi ülés rendjéről.

A képviselő-testületi ülés vezetéséhez szorosan kapcsolódik, hogy a *tanácskozás rendjének* fenntartásáról a polgármester, illetve a levezető elnök gondoskodik. (Részletesebben lásd az Möt. 53. §-ához fűzött magyarázatot.)

Az ülések vezetését a javasolt, elfogadott és tárgyalt napirendi pontokat, az előterjesztéseket, az egyes napirendi pontokhoz hozzászólók nevét, részvételük jogcímét, a hozzászólásuk, továbbá az ülésen elhangzottak lényegét és más kötelezően dokumentálandó eseményeket a képviselő-testületi ülésről készült *jegyzőkönyv* tartalmazza. (Részletesebben lásd az Möt. 52. §-ához fűzött magyarázatot.)

A polgármester tartós vagy ideiglenes *akadályozatása* (betegség, szabadság, máshol tartózkodik) esetén ezt a hatáskört az alpolgármester, több alpolgármester esetén a polgármester által – írásban²⁹ – kijelölt alpolgármes-

²⁹ in Nagy- Hoffman –szerk.: *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. HVG-ORAC, 2012. 174. o.

ter gyakorolja. A helyi képviselő-testületet folyamatos működése érdekében a jogalkotó azokra a kivételes esetekre is gondolt, amikor a polgármesteri és az alpolgármesteri tisztség egyidejű betöltetlen vagy az akadályoztatás tartós. Ekkor a szervezeti és működési szabályzatban foglaltak az irányadók a képviselő-testület összehívására, vezetésének a módjára vonatkozóan, a gyakorlatban például – az Mötv. 69. § (2) következően – meghatározva a képviselő-testület összehívására, vezetésére kijelölt képviselőt [Mötv. 43. § (2) bekezdés], vagy korelnököt [Mötv. 95. §].

BH 2021. 124. *A polgármester helyettesítésének rendjét az Mötv. 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 [2011. évi CLXXXIX. tv. 45. §].*

A fentiekkel kapcsolatban érdemes utalni az Mötv. 60. §-ára, miszerint a *bizottsági ülés összehívására a képviselő-testületre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.*

[46. §]

Az Mötv. 2. § (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot. A nyilvánosság egyrészt a képviselő-testület ülésein való részvételt, másrészt pedig az arról készült adatok, jegyzőkönyv megismerésének lehetőségét jelenti [Mötv. 52. §] megteremtve az önkormányzat működése feletti társadalmi kontrollt. A széles körű nyilvánosság biztosítása a demokratikus hatalomgyakorlás biztosítéka. Ennek megfelelően a nyilvánosság alapelveként jelenik meg az a főszabály, amely szerint a képviselő-testület valamennyi ülése nyilvános, így azon bárki (a média és a sajtó képviselői is) külön hozzájárulás vagy engedély nélkül részt vehet, az ott történekről szabadon készíthet kép és/vagy hangfelvételt, tudósíthat. A szervezeti és működési szabályzat meghatározhatja, hogy a nyilvános ülésen megjelentek a számukra kijelölt helyet foglalhatják el.

Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5.036/2012/6. számú határozata. *A közhatalom, ezen belül a helyi közhatalom gyakorlásának nyilvánossága a demokratikus működés alapja, a jogállami működés egyik sarkalatos pontja. A nyilvánosság részben a képviselő-testület ülésein való részvételt,*

részben pedig az arról készült adatok megismerésének lehetőségét jelenti. A kettő együtt adja a nyilvánosságot, s ennek következményeként a közérdekű adatokhoz való hozzáférés lehetőségét, ami egyben megteremti a működés feletti kontroll gyakorlásának lehetőségét is.

32/1992. (V. 29.) AB határozat. Az Ötv. a nyilvánosságot, a választópolgári kontroll lehetőségét csak abban az esetben zárja ki, amennyiben a képviselő-testületi működés személyes adatokat avagy egyéb, minősített adatot érint.

57/2000. (XII. 19.) AB határozat. ... a képviselő-testületi nyilvános ülésen hallgatóként történő részvétel alkalmával az ott elhangzottakat és a képviselők által leadott szavazatokat bárki megismerheti, azokról feljegyzéseket, sőt felvételeket készíthet és azokat később szabadon terjesztheti, akkor ugyanígy bárkinek joga van arra, hogy az elhangzottakat rögzítő magnó- (esetleg video-) felvételek tartalmát megismerhesse, illetve, hogy a szavazások eredményét dokumentáló számítógépes listáról - arányos díj ellenében - másolatot kapjon. ... az Ötv. 2. § (1) bekezdésében említett széles körű nyilvánosság biztosítása a demokratikus hatalomgyakorlás biztosítéka.

A zárt ülésnek három altípusát különbözteti meg a (2) bekezdés, attól függően, hogy kötelező- vagy sem, illetve hogy kérelemre, indítványra rendelik el, vagy sem. E szerint zárt ülés tartása

- *kötelező:* önkormányzati hatósági, összeférhetlenségi, méltatlansági, kitüntetési ügy tárgyalásakor, fegyelmi büntetés kiszabása, valamint vagyonyilatkozattal kapcsolatos eljárás esetén;
- *az érintett kérésére kötelező:* választás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízás adása, annak visszavonása, fegyelmi eljárás megindítása és állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor;
- *a képviselő-testület szabad elhatározásán alapul:* a vagyonával való rendelkezés esetén, továbbá az általa kiírt pályázat feltételeinek meghatározásakor, a pályázat tárgyalásakor, ha a nyilvános tárgyalás az önkormányzat vagy más érintett üzleti érdekét sértené.

A szabad elhatározásán alapuló zárt ülés elrendeléséhez *minősített többség* szükséges [Mötv. 50. §], a másik két esetben az Mötv. kötelezően írja elő, így erről nem tarthat szavazást a képviselő-testület.

Az ülésekről jegyzőkönyvet, a zárt ülésről külön *jegyzőkönyvet* kell készíteni. A választópolgárok – a zárt ülés kivételével – betekinthetnek a képviselő-testület előterjesztésébe és ülésének jegyzőkönyvébe. A zárt ülésen hozott képviselő-testületi döntés is nyilvános. (Részletesebben lásd az Möt. 52. §-ához fűzött magyarázatot.)

A zárt ülés a résztvevők körét is korlátozza, így kizárólag a képviselő-testület tagjai [Möt. 32. § (2)], a nem a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármester és a jegyző, aljegyző, aljegyzők, továbbá meghívása esetén a polgármesteri hivatal vagy a közös önkormányzati hivatal ügyintézője, az érintett és a szakértő vehet részt. Törvény vagy önkormányzati rendelet előírhatja, mely esetben kötelező az érintett meghívása. További korlátozás, hogy a nemzetiségi önkormányzat elnöke kizárólag az általa képviselt nemzetiséget érintő ügy napirendi tárgyalásakor vehet részt a zárt ülésen.

A fentiekkel kapcsolatban érdemes utalni az Möt. 60. §-ára, miszerint a *bizottsági ülés nyilvánosságára* a képviselő-testületre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

[47. §]

A testületi normatív és egyedi döntések érvényessége szempontjából a *határozatképesség* szabályozása is fontos. Az Möt. egyértelműen rögzíti, hogy a képviselő-testület akkor határozatképes, ha az ülésen az önkormányzati képviselőknek több mint a fele – személyesen, fizikailag is – jelen van. A szövegezés félreérthetőségét az Möt. 66. §-a rendezi: a polgármester tagja a képviselő-testületnek, a képviselő-testület határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából önkormányzati képviselőnek tekintendő. A döntéshozatali eljárást egyszerűsítve, a törvény által alkalmazott *fikció* értelmében az ideiglenesen vagy tartósan betöltetlen önkormányzati képviselői helyet (egyszerűbben, amely a szavazáskor bármilyen ok miatt üres) a határozatképesség szempontjából betöltöttnek kell tekinteni. Ehhez hasonló, hogy az Möt. 49. § (1) bekezdése szerint a kizárt önkormányzati képviselőt a határozatképesség szempontjából jelenlétnek kell tekinteni.

A határozatképességet minden egyes döntés esetében *folymatosan* figyelemmel kell kísérni, ugyanis gyakran előfordul, hogy valamely képviselő-testületi tag az ülés közben távozik. Ezzel kapcsolatban az Möt. 32. § (2)

bekezdése az önkormányzati képviselő számára kötelezően írja elő a testületi üléseken való – személyes – megjelenést és a képviselő-testület munkájában és döntéshozatali eljárásában való részvételt. Az önkormányzati gyakorlat szerint a polgármester (vagy az ülést vezető) az ülés megnyitáskor – a jegyző közreműködésével – megvizsgálja a képviselő-testület határozatképességét, és kihirdeti az arra vonatkozó megállapításait.

A képviselő-testület *határozatképtelenné* válása esetében a polgármester kísérletet tesz a határozatképesség helyreállítására. Ha a képviselő-testület ennek ellenére is határozatképtelen marad, a polgármester az ülést be kell rekeszteni. A következő képviselő-testületi ülésén elsőként az elmaradt napirendi pontokat kell megtárgyalni. Az Mötv. 68. § (2) bekezdése szigorú szankciót állapít meg amennyiben a képviselő-testület *határozatképtelenség miatt két egymást követő alkalommal* ugyanazon ügyben nem hozott döntést, a polgármester a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott ügyben – a képviselő-testület által át nem ruházható ügyek kivételével [Mötv. 42. §] – döntést hozhat, amelyről a képviselő-testületet a következő ülésen tájékoztatja.

A határozatképesség szabályai elválnak a döntés, javaslat *elfogadásától*. Az Mötv. differenciál aszerint, hogy a javaslat elfogadásához az egyszerű többséget igénylő javaslat esetén a jelen levő önkormányzati képviselők, minősített többséget igénylő javaslat esetén a megválasztott önkormányzati képviselők több mint a felének igen szavazata szükséges. Ennek hiányában a képviselő-testület a javaslatot határozatában elutasította. A társulások esetében a minősített többséghez a megállapodásban meghatározott számú, de legalább annyi tag igen szavazata szükséges, amely eléri a társulásban részt vevő tagok szavazatának több mint felét és az általuk képviselt települések lakosságszámának a felét [Mötv. 94. § (7)]. A minősített többséget igénylő döntésekkel kapcsolatban részletesebben lásd a Mötv. 50. §-ához fűzött magyarázatot.

KGD 2004/176. *Helyi önkormányzat képviselő-testületének az előterjesztett javaslatot elutasító döntését is határozati formában kell meghoznia [1990. évi LXV. törvény 12. § (6) bek.].*

A képviselő-testület döntéseit *szavazással* hozza meg, a szavazási módokat (nyílt, névszerinti, titkos) az Mötv. 48. §-a szabályozza. (Részletesebben lásd a Mötv. 48. §-ához fűzött magyarázatot.) A szavazat tartalma lehet “igen”, “nem” vagy “tartózkodás”. A szavazás közben a szavazást indo-

kolni nem lehet. Az önkormányzati gyakorlat alapján a javaslatokat a polgármester bocsátja szavazásra, amelyek szövegét egyértelműen és úgy kell feltenni, hogy arra igennel vagy nemmel lehessen szavazni. A szavazásra bocsátás során a polgármester szövegszerűen ismerteti a szavazás tárgyát képező javaslatot. A javaslatot szövegszerűen nem kell ismertetni – elegendő csupán arra utalni – ha az mindenben megegyezik az eredetileg írásban előterjesztett javaslattal, továbbá akkor sem, ha az előterjesztő a vitában elhangzott módosító javaslatokat elfogadta, és ezen javaslatok a vita során félreérthetetlen szövegszerűséggel megfogalmazást nyertek. A polgármester először – az elhangzás sorrendjében külön-külön – az előterjesztő által el nem fogadott módosító és kiegészítő javaslatokat bocsátja szavazásra. A módosító és kiegészítő javaslatok feletti szavazás lezárása után dönt a képviselő-testület az eredeti előterjesztés szerinti javaslat előterjesztő által felvállalt, és a képviselő-testület által elfogadott módosításokat is tartalmazó egészéről. Több ugyanazon rendelkezésre vonatkozó eltérő javaslat, módosító javaslat közül – ha egynél több megkapta az elfogadásához szükséges szavazatot – a képviselő-testület által elfogadott változat az, amelyikre több “igen” szavazatot adtak le.

A helyi önkormányzati szervezeti és működési szabályzata rendelkezik arról, hogy az “igen”, “nem” szavazatok mellett a “tartózkodás” szavazati formát elismeri-e vagy jogszerűen kizárja ezt a harmadik lehetőséget. A tartózkodással a képviselő azt nyilvánítja ki, hogy az adott szavazásra kerülő indítvánnyal kapcsolatban nem akar (nem tud) szavazni, hatását tekintve gyenge “nem” szavazatot jelent, de passzivitása nem tekinthető aktív (nem) véleménynyilvánításnak. A tartózkodó szavazatok beleszámítanak a szavazatok számába, így ha a “nem”-ek és a “tartózkodás”-ok többségbe kerülnek az “igen”-ekkel szemben, akkor a képviselő-testület elutasította a javaslatot. (A javaslat elfogadásához a jelenlevő vagy az összes önkormányzati képviselő-testületi tag több mint a felének igen szavazata szükséges.)

1625/B/1991. AB határozat. ... egyaránt törvényes megoldásnak tekinthető, ha a képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában szabályozza a tartózkodás lehetőségét, és az is, ha nem.

70/1992. (XII. 21.) AB határozat. A tartózkodással a képviselő azt nyilvánítja ki, hogy az adott szavazásra kerülő indítvánnyal kapcsolatban nem akar (nem tud) szavazni, A képviselő passzivitása nem tekinthető aktív (nem) véleménynyilvánításnak.

A fővárosi közgyűlés sajátos összetételére tekintettel az egyszerű vagy minősített szavazatarány mellett azt is figyelembe kell venni, hogy a főváros lakosságszámának együttesen több mint a felét kitevő lakosságszámú fővárosi kerületek polgármestereinek igen szavazata is szükséges. 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. Ezzel kapcsolatban megoldatlan kérdés, hogy a titkos szavazás esetében miként lehet megállapítani a megfelelő lakosságszámot, érdemes lett volna egy ezzel kapcsolatos fikció beépítése az Mötv. rendelkezései közé.

A képviselő-testület – a községi önkormányzat kivételével – önkormányzati főtanácsadói, önkormányzati tanácsadói munkaköröket hozhat létre a képviselő-testület hivatalában a képviselő-testület döntésének előkészítéséhez közvetlenül kapcsolódó feladatok ellátására [Kttv. 239. §].

A fentiekhez még érdemes utalni az Mötv. 60. §-ára, miszerint a bizottsági ülés határozatképességére a képviselő-testületre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

[48. §]

A normatív és egyedi döntéshozatalra történhet nyíltan név szerint vagy nem név szerint, illetve titkosan. A nyílt szavazás, a névszerinti szavazás, illetve a titkos szavazás módjáról és eljárási szabályairól a szervezeti és működési szabályzatban kell rendelkezni. Mindkét nyílt forma esetében a képviselők által leadott szavazatokat bárki megismerheti, azokról feljegyzéseket, sőt felvételeket készíthet és azokat később szabadon terjesztheti.

57/2000. (XII. 19.) AB határozat. ... a képviselő-testületi nyilvános ülésen hallgatóként történő részvétel alkalmával az ott elhangzottakat és a képviselők által leadott szavazatokat bárki megismerheti, azokról feljegyzéseket, sőt felvételeket készíthet és azokat később szabadon terjesztheti, akkor ugyanígy bárkinek joga van arra, hogy az elhangzottakat rögzítő magnó- (esetleg video-) felvételek tartalmát megismerhesse, illetve, hogy a szavazások eredményét dokumentáló számítógépes listáról - arányos díj ellenében - másolatot kapjon. ... az Ötv. 2. § (1) bekezdésében említett széles körű nyilvánosság biztosítása a demokratikus hatalomgyakorlás biztosítója.

A nyilvánosság alapelvéből következő [Mötv. 2. § (2) és 46. § (1)] főszabály, hogy a képviselő-testület a határozatokat és rendeleteket nem névszerinti *nyílt szavazással* hozza, amely szavazatszámláló gép alkalmazásával, vagy kézfelemeléssel történik. Ez utóbbi esetben a polgármester a szavazatokat a jegyző közreműködésével megszámláltatja.

A nyílt szavazás egyik különös esete a *névszerinti szavazás*, amelyet a képviselő-testület az önkormányzati képviselők egynegyedének indítványára, továbbá a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott esetekben rendelhet el, az Mötv. szerint ehhez nem kell minősített többség. A névszerinti szavazás alóli kivételek a bizottság létszáma és összetétele, a tanácskozások lefolytatásával összefüggő (ügyrendi javaslatot tartalmazó) kérdések. Ugyanazon döntési javaslat esetében egy alkalommal lehet névszerinti szavazást javasolni. Az önkormányzati gyakorlatban a névszerinti szavazás esetén a jegyző abc rendben felolvassa a képviselők nevét, akik “igen”, “nem”, “tartózkodom” nyilatkozattal szavaznak. A szavazás eredményét a jegyző összesíti, és ennek dokumentumait a polgármesternek átadja. A névszerinti szavazás tényét és eredményét az üléséről készült jegyzőkönyvben rögzíteni kell.

A szavazás másik formája a *titkos szavazás*, amelyet az Mötv. a zárt ülésen meghozható (különösen személyi) döntések körére korlátozza: önkormányzati hatósági, összeférhetlenségi, méltatlansági, kitüntetési ügyek, fegyelmi eljárás és fegyelmi büntetés kiszabása, vagyonynyilatkozattal kapcsolatos eljárás, választás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízás adása, önkormányzati vagyoni kérdések, általa kiírt pályázat feltételeinek meghatározása. (Részletesebben lásd az Mötv. 46. §-ához fűzött magyarázatot.) Az Mötv. 27. § (2) bekezdése szerint a megyei közgyűlés elnökét a közgyűlés az Alaptörvény 33. cikk (2) bekezdése alapján titkos szavazással választja a megbízatásának időtartamára. Az Mötv. 74. § (1) bekezdése alapján a képviselő-testület a polgármester javaslatára, titkos szavazással, minősített többséggel a polgármester helyettesítésére, munkájának segítésére egy alpolgármestert, főpolgármester-helyettest, a megye közgyűlése alelnököt (a továbbiakban együtt: alpolgármester) választ, több alpolgármestert választhat. Az Mötv. 76. § értelmében az alpolgármester e tisztsége megszűnik, ha a képviselő-testület a polgármester javaslatára, titkos szavazással, minősített többséggel megbízását visszavonja.

A titkos szavazás szavazólapon, szavazófülke és urna igénybevételel történik. A titkos szavazás lebonyolításával kapcsolatos teendőket a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott bizottsága látja el, vagy

3–5 fős szavazatszámú bizottságot választanak. A szavazatszámú bizottság összeszámolja a szavazatokat, megállapítja az érvényes és érvénytelen szavazatok számát és a szavazásról jegyzőkönyvet készít. A szavazásról készült jegyzőkönyvet a szavazatszámú bizottság tagjai aláírják. A jegyzőkönyv az ülés jegyzőkönyvének mellékletét képezi.

A polgármester (ülésvezető) feladata, hogy megállapítsa a szavazás *eredményét*. A szavazatok összeszámolása után a polgármester megállapítja és kihirdeti a javaslat mellett, majd ellene szavazók, a tartózkodók és a szavazásban részt nem vett, de jelenlévő képviselők számát, és kihirdeti a döntést. Ha a szavazás eredménye felől kétség merül fel, bármely önkormányzati képviselő kérésére a szavazást egy alkalommal meg lehet ismételni. Az önkormányzati gyakorlat alapján a szavazás megismétlésére csak közvetlenül a döntés kihirdetése után, újabb napirendi pont tárgyalása előtt kerülhet sor. Az Mötv. 68. § (2) bekezdése szigorú szankciót állapít meg, amennyiben a képviselő-testület határozathozatal hiánya miatt két egymást követő alkalommal ugyanazon ügyben nem hozott döntést, a polgármester a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott ügyben – a képviselő-testület által át nem ruházható ügyek kivételével [Mötv. 42. §] - döntést hozhat, amelyről a képviselő-testületet a következő ülésen tájékoztatja.

A döntéshozatal törvényessége és tisztességessége, pártalansága szempontjából a *kizárási* szabályok is jelentőséggel bírnak. A képviselő-testület döntéshozatalából kizárható az, akit vagy akinek a közeli hozzátartozóját az ügy személyesen érinti, de a kizárt önkormányzati képviselőt a határozatképesség szempontjából jelenlevőnek kell tekinteni [Mötv. 49. § (1) bekezdés]. (Részletesebben lásd az Mötv. 49. §-ához fűzött magyarázatot.)

A fentiekkel kapcsolatban érdemes utalni az Mötv. 60. §-ára, miszerint a *bizottsági ülés határozathozatalára* a képviselő-testületre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

[49. §]

A testületi döntéshozatal esetében is érvényesül a pártalan, részrehajlás mentes, tisztességes eljárás elve. A *személyes érintettség* alapján képviselő-testület döntéshozatalából így *kizárható* a polgármester és az önkormányzati képviselő, ha őt vagy közeli hozzátartozóját az – egyedi, hatósági – ügy személyesen érinti. Értelem szerűen nem tartoznak ide az olyan ál-

talános érvényű, normatív döntések, amelyek mindenkit, minden képviselőt is érintenek (adómegállapítás, tiszteletdíj-megállapítás). Fontos hangsúlyozni, hogy a személyes érintettségre vonatkozó bejelentés nem eredményezi automatikusan a kizárást, az a képviselő-testület kizárólagos mérlegelési jogkörébe tartozik. Ugyanakkor természetesen a személyes érintettség kizárási szabályát nem kell alkalmazni, ha a képviselő-testület döntéshozatala saját tagjának választására, kinevezésére, megbízására vagy delegálására irányul. Viszont ebben az esetben, mivel személyi kérdés gyakran tikos szavazást és/vagy zárt ülést tartunk, egyes esetekben ez kötelező. Részletesebben lásd az Möt. 48. §-ához fűzött magyarázatot.

Más jogszabályok azonban további kizárási okokat is nevesítenek. A *közigazgatási hatósági döntések* esetében az Ákr. 22-24. § szerinti kizárási szabályok az irányadók. Az ügy elintézéséből kizárt az a személy, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, az eljárás egyéb résztvevője és a támogató. Az ügy másodfokú elintézéséből kizárt, aki az ügy elintézésében első fokon részt vett. Az ügy elintézéséből kizárt az a hatóság, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti. A jegyző kizárt annak az ügynek az elintézéséből, amelyben az illetékességi területének az önkormányzata, annak szerve vagy a polgármester ügyfél. Az ügy elintézéséből kizárt az a hatóság, amelynek vezetőjével szemben kizárások merül fel. Önkormányzati hatósági ügyben a kizárásra vonatkozó döntésre a külön törvényben meghatározott, személyes érintettséggel kapcsolatos eljárás az irányadó [Ákr. 24. § (8) bekezdés].

A 2007. évi CLXXXI. törvény a *közpénzekből nyújtott támogatások* átláthatóságáról 7. §-a további kizárási szabályt állapít meg, ha a pályázatot helyi önkormányzat, helyi önkormányzati költségvetési szerv vagy ezek tulajdonában álló gazdasági társaság vagy közhasznú társaság nyújtotta be, a helyi önkormányzati képviselő-testület tagja a támogatási döntés meghozatalában nem vehet részt, de – ha a döntésre testület jogosult – a testület ülésén részt vehet. Ez nem akadályozza annak, hogy a megyei közgyűlés elnöke vagy tagja, a fővárosi közgyűlés esetében a főpolgármester vagy a fővárosi közgyűlés tagja a támogatási döntés meghozatalát megelőzően a pályázat előzetes véleményezésében részt vegyen. A 9. § szerint pedig nem vehet részt döntéshozóként vagy döntés-előkészítésben közreműködőként az, aki vagy akinek a közeli hozzátartozója a pályázóval munkavégzésre irányuló jogviszonyban áll.

Az önkormányzati képviselő köteles *bejelenteni* a személyes érintettséget. A kizárásról az érintett önkormányzati képviselő kezdeményezésére vagy

bármely önkormányzati képviselő javaslatára a képviselő-testület dönt. Az Mötv. szövegezése értelmében csak az önkormányzati képviselő tehet a kizárásra vonatkozó előterjesztést, bejelentést, így például a jegyzőnek nincs jogosultsága a mulasztás miatt az ülésen bejelentést tenni, azonban – a szervezeti és működési szabályzat szerint – köteles jelezni a képviselő-testületnek, a képviselő-testület szervének és a polgármesternek, ha a döntésük, működésük jogszabálysértő [Mötv. 81. (3) bekezdés], amelyet a képviselő-testület üléséről készült jegyzőkönyv is tartalmaz. Az Mötv. 50. § értelmében minősített többség szükséges az önkormányzati képviselő kizárásához. A kizárás esetében az Mötv. 46. § (2) bekezdése nem rendeli el kötelezően a zárt ülés tartását, de a képviselő-testület zárt ülést tart az érintett kérésére az állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor. Ebben az esetben, ha a szervezeti és működési szabályzat így rendelkezik, az ott meghatározott módon titkos szavazást tarthat [Mötv. 48. § (4) bekezdés].

Az Mötv. egyértelműen nem szabályozza a személyes érintettségre vonatkozó bejelentési kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeit, azokat a képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában rögzíti. Ennek hiányában, elmulasztása esetén a döntés akár érvényes is lehet még a személyes érintettség bejelentésének elmulasztásakor, illetve akkor is, ha ezt követően a képviselő-testület úgy dönt, hogy nem zárja ki az érintettet, és így részt vesz a képviselő a szavazásban. Ekkor kontrollként jelenhet meg a fővárosi, megyei kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása a kötelezően megküldendő jegyzőkönyv alapján, az érvénytelenség megállapítása érdekében. Az Mötv. 33. §-a azonban itt is alkalmazható, mert az Mötv.-ben meghatározott kötelezettségeit megszegő önkormányzati képviselő megállapított tiszteletdíját, természetbeni juttatását a képviselő-testület – a szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak alapján – legfeljebb tizenkét havi időtartamra csökkentheti, megvonhatja. Ismételt kötelezettség-szegés esetén a csökkentés vagy a megvonás újra megállapítható. A gyakorlatban ilyen következmény lehet, hogy a személyes érintettség bejelentési kötelezettség elmulasztásának kivizsgálására – annak ismertté válását követően azonnal – a képviselő-testület ügyrendi vizsgálat lefolytatását rendeli el, és vizsgáló bizottságot jelöl ki. A bizottság eljárása során biztosítani kell az érintett képviselő, polgármester személyes meghallgatását, bizonyítékai előterjesztését, szükség esetén egyéb dokumentumokat lehet bekérni.

A képviselő-testület külön határozattal dönt arról, hogy a személyesen érintett képviselő részvételével hozott határozatot érvényében fenntartja-e. Ugyancsak ilyen jogkövetkezmény lehet, hogy aki egy cikluson belül

két, illetve több alkalommal elmulasztotta a bejelentést, akkor a képviselő-testület ezt határozatban megállapítja, egyúttal utasítja a hatáskörrel rendelkező bizottságot, hogy döntsön az érintett képviselővel szemben alkalmazandó – alkalmanként, maximum 20%-os mértékű – tiszteletdíj levonásáról. További lehetőség, hogy a határozati megállapítást követően utasítja a hatáskörrel rendelkező bizottságot a fegyelmi eljárás kezdeményezésének vizsgálatára. (Elméleti kérdésként jelentkezik, hogy az önkormányzati képviselővel szembeni tisztelet-díj szankciónak mekkora a preventív, illetve a represszív hatása, a más által elért vagyoni előnyhöz képest.)

A kizárás nem érinti a határozatképességet, *a kizárt önkormányzati képviselőt jelenlévőnek kell tekinteni*. A gyakorlatban előfordul, hogy a képviselő bejelenti az érintettséget, és önként elhagyja az üléstermet, ezáltal “kizárttá” téve, hogy szavazhasson, illetve ezzel el akarja kerülni azt, hogy a napirend tárgyalása során csupán a jelenléte befolyásolja a döntést, viszont így nem lehet a határozatképesség szempontjából jelenlévőnek tekinteni. Ebben az esetben természetesen nem kell szavazást elrendelni, a jelen nem lévő képviselő kizárásáról, de azt, hogy az érintett képviselő elhagyta az üléstermet, a jegyzőkönyvben rögzíteni kell, a határozatképesség megállapítása érdekében.³⁰ A képviselő-testület üléséről jegyzőkönyv tartalmazza a döntésből kizárt önkormányzati képviselő nevét és a kizárás indokát. [Mötv. 52. § (1) bekezdés]

A Ptk. 8:1. § értelmében 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. Az Mötv. csak velük kapcsolatban korlátozza a kizárást, így a többi hozzátartozó (az élettárs, az egyeneságbeli rokon házastársa, a házastárs egyeneságbeli rokona és testvére, és a testvér házastársa), ismerősök, barátok stb. esetében nem kell bejelenteni a személyes érintettséget, az eljárást nem kell lefolytatni. Ezeket a szabályokat az Mötv. 60. § szerint a *bizottság tagjainak kizárására* is megfelelően kell alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy a kizárásról a bizottság dönt.

Az önkormányzati gyakorlat a szervezeti és működési szabályzatban további részletszabályokat szokott meghatározni. Ennek megfelelően, célszerűségi okokból a képviselő a napirendi pont tárgyalása kezdetén köteles

³⁰ *Hivatali tájékoztató*. Dél-alföldi Regionális Közigazgatási Hivatal. 2008. 6-7. o.

– közeli hozzátartozójára is kiterjedően – bejelenteni személyes érintettségét. A személyesen érintett képviselő – érintettségének jelzése mellett bejelentheti, hogy az adott döntéshozatalban nem kíván részt venni. A személyes érintettség bejelentésére vonatkozó kötelezettség elmulasztásának kivizsgálására – annak ismertté válását követően azonnal – a szervezeti és működési szabályzat vagy az ügyrend szerinti vizsgálat lefolytatását kell elrendelni. A vizsgálat lefolytatása általában az összeférhetlenségi és ügyrendi ügyekben feladat- és hatáskörrel rendelkező bizottsága hatáskörébe tartozik. A bizottság eljárása során biztosítja az érintett képviselő személyes meghallgatását, bizonyítékai előterjesztését. A bizottság eljárásának lefolytatása után a vizsgálat eredményét a képviselő-testület soron következő ülésén előterjeszti. A képviselő-testület külön határozattal dönt a személyesen érintett képviselő részvételével hozott határozat érvényben tartásáról.

[50. §]

Az Mötv. itt határozza meg azokat az *ügyeket*, amelyek elfogadásához minősített többséggel hozott döntés szükséges:

- rendeletalkotás,
- szervezetének kialakítása és működésének meghatározása,
- törvény által hatáskörébe utalt választás, kinevezés, vezetői megbízás,
- önkormányzati társulás létrehozása, megszüntetése, abból történő kiválás, a társulási megállapodás módosítása, társuláshoz, érdekképviseleti szervezethez való csatlakozás, abból történő kiválás,
- megállapodás külföldi önkormányzattal való együttműködésről, nemzetközi önkormányzati szervezethez való csatlakozás, abból történő kiválás,
- intézmény alapítása, átszervezése, megszüntetése,
- a helyi önkormányzati vagyon tulajdonjogának a 108. § szerinti ingyenes átruházására vagy nemzeti vagyon tulajdonjogának ingyenes átvételére vonatkozó döntés,
- önkormányzati képviselő kizárása, összeférhetlenség, méltatlanság megállapításához, a képviselői megbízatás megszűnéséről való döntéshez,

- zárt ülést elrendeléséhez a vagyonával való rendelkezés esetén, továbbá az általa kiírt pályázat feltételeinek meghatározásakor, a pályázat tárgyalásakor, ha a nyilvános tárgyalás az önkormányzat vagy más érintett üzleti érdekét sértené,
- a fővárosi közgyűlés a főváros egységes településpolitikájának 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 [Mötv. 24. §],
- a képviselő-testület a megbízatásának lejártá előtti név szerinti szavazással, minősített többségű döntéssel kimondhatja a feloszlását [Mötv. 55. § (1)],
- amennyiben a polgármester a képviselő-testület döntését a helyi önkormányzat érdekeit sértőnek tartja, ugyanazon ügyben – a képviselő-testület önfeloszlatásáról szóló, valamint a 70. § (1) bekezdésében meghatározott ügyben hozott döntése kivételével – egy alkalommal kezdeményezheti az ismételt tárgyalást, amelyről a képviselő-testület a benyújtás napjától számított tizenöt napon belül minősített többséggel dönt [Mötv. 68. § (1)],
- polgármester sorozatos törvénysértő tevékenysége, mulasztása miatt a képviselő-testület - minősített többséggel hozott határozata alapján - keresetet nyújthat be a polgármester ellen a helyi önkormányzat székhelye szerint illetékes törvényszékhez a polgármester tisztségének megszüntetése érdekében [Mötv. 70. § (1)],
- a polgármester javaslatára, titkos szavazással, minősített többséggel a polgármester helyettesítésére, munkájának segítésére egy alpolgármestert, főpolgármester-helyettest, a megye közgyűlése elnököt (a továbbiakban együtt: alpolgármester) választ, több alpolgármestert választhat [Mötv. 74. § (1)],
- a polgármester javaslatára, a képviselő-testület titkos szavazással, minősített többséggel az alpolgármester megbízását visszavonja [Mötv. 76. §],
- a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosság száma legalább kétezer fő, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább hét [Mötv. 85. § (2)].
- ha a közös önkormányzati hivatal létrehozni kívánó településeken élő nemzetiségeknek a népszámlálás során regisztrált aránya településenként és nemzetiségenként eléri a húsz százalékot, valamint a települések összlakosság száma meghaladja az 1500 főt, vagy a

közös hivatalhoz tartozni kívánó önkormányzatok száma legalább öt, akkor ezen települési önkormányzatok képviselő-testületei mindegyikének azonos tartalmú és minősített többséggel elfogadott döntésével, - amennyiben az érintett települések történelmi, gazdasági, kulturális hagyományai azt indokolttá teszik – a helyi önkormányzatokért felelős miniszter jóváhagyása alapján, az általa meghatározottak szerint a közös önkormányzati hivatal létrehozása során eltérhetnek a legalább kétezer fős, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések legalább hét számú előírásoktól [Mötv. 85. § (10)],

- a társulásban részt vevő képviselő-testületek mindegyikének minősített többséggel hozott döntése szükséges a társulási megállapodás jóváhagyásához, módosításához vagy a társulás megszüntetéséhez [Mötv. 88. § (2)],
- a társuláshoz való csatlakozásról és a kiválásról, ha törvény eltérően nem rendelkezik, legalább hat hónappal korábban, minősített többséggel kell döntenie [Mötv. 89. § (2)]
- a társulási tanács minősített többséggel dönt a társulásból történő kizárásról [Mötv. 89. § (3)],
- a települési képviselő-testület minősített többségű határozattal kezdeményezheti, hogy az Országgyűlés a települést a területével határos másik megye területéhez csatolja át [Mötv. 103. § (1)].

A felsorolás csak *részben taxatív*, mivel más törvény és a helyi sajátosságokra figyelemmel a képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatban, illetve társulási megállapodásban [Mötv. 93. §] további ügyeket is ide sorolhat. Az *önkormányzati gyakorlatból* így érdemes megemlíteni, hogy a szervezeti és működési szabályzat az Mötv-ben meghatározottakon túl minősített többséget követelhet meg:

- a képviselő-testület munkatervének elfogadásához,
- a gazdasági program, illetve egyes közép- és hosszú távú programok, projektek elfogadásához,
- a kötvény kibocsátásáról szóló, illetve meghatározott értékhatárt meghaladó döntéshez,
- gazdasági társaságba történő belépésről, gazdasági társaság üzletrészenek átruházásáról szóló döntéshez
- kitüntetések és elismerő címek, díszpolgári cím adományozásához,
- fegyelmi eljárás megindításához, a képviselő rendbírsággal való sújtásához,

- önkormányzati vagyon ingyenes hasznosításáról vagy tulajdonjogának (ingyenes) átruházásáról, elidegenítéséhez, hasznosításának átengedéséhez, vagyonkezelésbe adásáról és haszonélvezeti jogának átengedéséről szóló döntéshez, továbbá az elővásárlási jogról való lemondáshoz, valamint az (ingyenes) használatba adott vagyon fenntartására, állagának megóvására vonatkozó kötelezettségnek az önkormányzat általi átvállalásáról szóló döntéshez,
- az önkormányzat vagyonáról és a vagyongazdálkodásáról szóló rendeletben meghatározott mértéknél alacsonyabb éves bérleti díj ellenében történő bérbeadásról szóló döntéshez,
- az önkormányzati törzsvagyon körébe tartozó ingatlan forgalomképessé nyilvánításához.

A *minősített többséget* igénylő döntés esetén az – összes – önkormányzati képviselők több mint a felének igen szavazata szükséges. A betöltetlen önkormányzati képviselői helyet a határozatképesség szempontjából betöltöttnek kell tekinteni [Mötv. 47. § (2)]. A társulások esetében a minősített többséghez a megállapodásban meghatározott számú, de legalább annyi tag igen szavazata szükséges, amely eléri a társulásban részt vevő tagok szavazatának több mint felét és az általuk képviselt települések lakosság-számának a felét [Mötv. 94. § (7)].

Az önkormányzati és a törvényességi felügyeleti gyakorlat szerint az Mötv-ben meghatározott minősített többségtől eltérni nem lehet, azaz nem lehet meghatározni szigorúbb határozatképességi, minősített többségi arányt. Ugyanakkor a joggyakorlat szerint a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában egyes további ügykörökre is minősített többséget állapíthat meg.

[51. §]

Az Mötv. 51. § két témakört szabályoz: egyfelől az önkormányzati rendeletek, önkormányzati közjogi szervezetszabályozó eszközök kihirdetésére, közzétételére; valamint a közterület elnevezésének rendjére vonatkozó általános rendelkezéseket

Önkormányzati rendelet, normatív határozat, normatív utasítás kihirdetése

Az önkormányzati rendelet *érvényességének* egyik feltétele, hogy azt a polgármester és a jegyző is aláírja, valamint, hogy megfelelő módon kihirdessék. Az aláírásra vonatkozó hatáskör nem delegálható, nem engedhető át.

145/2011. (XII. 2.) AB határozat. *A vizsgált önkormányzati rendeletek törvénysértőek, mert azokat a korelnök és a jegyző írta alá, holott az Ötv. 16. § (3) bekezdése alapján az önkormányzati rendeletet a polgármesternek és a jegyzőnek kell aláírni.*

KGD 2013/133. *Az önkormányzati rendelet aláírásában a polgármestert nem helyettesítheti a képviselő-testületi ülést levezető elnök (korelnök) [2011. évi CLXXXIX. tv. 45., 51., 79., 134. §] **Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5086/2012/5. határozata** Az önkormányzati rendelet aláírására jogosultakat korábban az Ötv., jelenleg a Mötv. határozza meg. E sorba illeszkedik az indítványozó által is hivatkozott - már szintén nem hatályos - 145/2011. (XII. 2.) AB határozat, amely kimondta, hogy az ott vizsgált önkormányzati rendeletek törvénysértőek, mert azokat a korelnök és a jegyző írta alá, holott az Ötv. 16. § (3) bekezdése alapján az önkormányzati rendeletet a polgármesternek és a jegyzőnek kell aláírni. A Mötv. 51. § (1) bekezdése egyértelműen kimondja, hogy az önkormányzati rendeletet a polgármester és a jegyző írja alá, e tekintetben nem utal(hat) arra, hogy az SZMSZ eltérő aláírásra jogosultakat is meghatározhat helyettesítés esetére. Az önkormányzati rendelet levezető elnök (korelnök) által történő aláírása az Ötv. 51. § (1) bekezdésével [megalkotásakor az Ötv. 16. § (3) bekezdésével] ellentétes.*

A kihirdetés részben a helyi viszonyokhoz igazodik, ugyanis az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – helyben szokásos módon ki kell hirdetni. Ez utóbbira a példa lehet a polgármesteri hivatal hirdetőtáblája. Ugyanakkor a saját honlappal rendelkező önkormányzat a rendeletet a honlapon is köteles közzétenni. A kihirdetéséről a jegyző köteles gondoskodni. A jegyző gondoskodik a kihirdetett rendeletnek a szervezeti és működési szabályzatban az önkormányzati rendeletek kihirdetésére meghatározott szabályokkal azonos módon történő közzétételéről [Mötv. 138. § (2)]. A nyilvánosságra hozatalhoz kapcsolódó két fogalom a kihirdetés, amely érvényességi kritérium, illetve a közzététel, amely a normák

könnyebb megismerhetőségét szolgálja, elmaradása nem érinti a jogszabály érvényességét. Erre vonatkozó előírás, hogy amennyiben az önkormányzat saját honlappal rendelkezik, akkor az interneten is kötelező a közzététel. Ha ez elmarad, akkor felügyeleti bírság kiszabására van lehetőség. Az önkormányzati gyakorlatban a rendelet irattári példányát kihirdetési záradékkal kell ellátni, illetve a rendeletet törvényben meghatározottakon túl (például kormányhivatal) meg kell küldeni azon szervezeteknek, szervezeteknek és intézményeknek is, amelyek számára az feladatot, vagy hatáskört állapít meg.

BH 1992/492. *Az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában egyértelműen kell meghatározni az önkormányzati rendelet kihirdetésének módját, nem kell ugyanakkor meghatározni a hatálybalépés időpontját [1990. évi LXV. tv. 16. § (2) bek., 1987. évi XI. tv. 14. § (3) bek.]*

KGD 1992/168. *Az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában egyértelműen kell meghatározni az önkormányzati rendelet kihirdetésének módját, nem kell ugyanakkor meghatározni a hatálybalépés időpontját [1990. évi LXV. törvény 16. § (2) bek., 1987. évi XI. törvény 14. § (3) bek.].*

A Jat. kihirdetési szabályai – a fentiekkel összhangban – kiveszik a Magyar Közlönyben történő kihirdetés alól az önkormányzati rendeleteket [Jat. 26. § (1)]. Ez alól egy kivétel található, ugyanis amennyiben a helyi önkormányzat a rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettségének a Kúria Önkormányzati Tanácsa által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet vagy önkormányzati határozatot a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg [Alaptörvény 32. cikk (5)]. Ebben az esetben 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 [Mötv. 138. § (1)].

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 ha-

tályon kívül helyezésére a helyi önkormányzat kizárólag a következő önkormányzati választást követően jogosult, ez idő alatt a módosításra a kormányhivatal vezetője jogosult.

A könnyebb, egységes, országos megismerhetőség érdekében a Jat. 29. § szerint a *Nemzeti Jogszabálytár* a Kormány rendeletében meghatározott tartalommal és honlapon, elektronikus közszolgáltatásként működő, bárki számára térítésmentesen hozzáférhető, egységes szerkezetű szövegeket tartalmazó elektronikus jogszabálygyűjtemény. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter gondoskodik az önkormányzati rendeleteknek az erre a célra fenntartott honlapon (*Nemzeti Jogszabálytár Önkormányzati Rendelettára*)³¹ történő közzétételéről.

A 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet a Nemzeti Jogszabálytárról 4. § rendelkezései szerint a Nemzeti Jogszabálytárban egységes szerkezetű szöveggel közzé kell tenni valamennyi, 2013. június 30. után kihirdetett és a lekérdezés napján hatályos, önkormányzati rendeletnek – ideértve a 2013. június 30. után kihirdetett önkormányzati rendelettel megváltoztatott önkormányzati rendeletet is – a lekérdezés napján hatályos szövegét, és a lekérdezés napját megelőző, illetve követő egy-egy időállapotát. A 2013. július 1. napját megelőzően hatályba lépett, 2013. június 30. napját követően megváltoztatott és a lekérdezés napján hatályos önkormányzati rendelet esetében a Nemzeti Jogszabálytárban a rendelet lekérdezés napján hatályos egységes szerkezetű szövegét, és a lekérdezés napját követő egy időállapotát kell közzétenni.

A rendelet 4/A §-a szerint a jegyző a Nemzeti Jogszabálytár szolgáltatója által működtetett Integrált Jogalkotási Rendszer igénybevételevel gondoskodik az önkormányzati rendelet kihirdetését követő öt munkanapon belül az önkormányzati rendelet és valamennyi időállapot szerinti egységes szerkezetű szöveg Nemzeti Jogszabálytárban való közzétételéről. Tovább kötelezettsége, hogy az önkormányzati rendelet helyesbítése esetén legkésőbb a helyesbítés közzétételét követő munkanapon az önkormányzati rendelet helyesbített változatának, valamint a helyesbítésnek megfelelő egységes szerkezetű szöveg esetében is hasonlóan jár el. Ezeket a szabályokat kell megfelelően alkalmazni az önkormányzati rendelet tervezetéhez tartozó indokolás közzétételre is. (A 23/2012. (IV. 25.) KIM rendeletet az önkormányzati rendeleteknek és jegyzőkönyveknek a fővárosi és megyei kormányhivatalok részére történő megküldésének rendjéről a 699/2020.

³¹ http://www.njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek

(XII. 29.) Korm. rendelet a Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet módosításáról hatályon kívül helyezte.)

A 5/2019. (III. 13.) IM rendelet a Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről határozza meg az önkormányzati rendeletre, a normatív határozatra és normatív utasításra vonatkozó formai szabályokat annak kihirdetése, közzététele során. A jogszabályok sorszámát a jogalkotó szervek és a jogszabály típusa szerint évenként egytől kezdődően, a kihirdetés ideje szerint folyamatosan, növekvő sorrendben kell meghatározni, függetlenül a kihirdetés módjától. A cím utolsó szavához a “ról”, “-ről” rag kapcsolódhat kizárólag.³² A minősített adatot nem tartalmazó közjogi szervezetszabályozó eszközök sorszámát a kibocsátó szerv és a közjogi szervezetszabályozó eszköz típusa szerint évenként egytől kezdődően, a közzététel ideje szerint folyamatosan, növekvő sorrendben kell meghatározni, függetlenül a közzététel módjától.

15. sz. táblázat – Az önkormányzati normák megjelölése

Megjelölés elemei és példa
Önkormányzati rendelet [5/2019. (III. 13.) IM rendelet 11. §]
<ul style="list-style-type: none">• a rendelet megalkotójának teljes megjelölése, a helyi önkormányzat megnevezését követően a “képviselő testületének” szöveg vagy - közgyűlés esetén - a “közgyűlésének”• a rendelet sorszáma arab számmal,• a “/” jel,• a rendelet kihirdetésének éve arab számmal,• zárójelben a rendelet kihirdetésének hónapja római számmal és napja arab számmal,• az “önkormányzati rendelete” kifejezés és• a rendelet címe
Nádasd Község Önkormányzat Képviselő-testület 4/2014. (III.12.) önkormányzati rendelete az épített és természeti környezet helyi védelméről

³² in Önkormányzati Hírlevél 2010. évi 1. szám, Belügyminisztérium, 2011. 8. o.

<p>Normatív határozat [5/2019. (III. 13.) IM rendelet 15. §]</p> <ul style="list-style-type: none"> • a normatív határozatot hozó szerv teljes megjelölése, • a normatív határozat sorszáma arab számmal, • a “/” jel, • a normatív határozat közzétételének éve arab számmal, • zárójelben a normatív határozat közzétételének hónapja római számmal és napja arab számmal, • a “határozata” kifejezés és • a normatív határozat címe
<p>Nádasd Község Önkormányzat Képviselő-testület 4/2014. (III.12.) határozata az önkormányzat által fenntartott óvodák alapító okiratainak elfogadásáról</p>
<p>Normatív utasítás [5/2019. (III. 13.) IM rendelet 16. §]</p> <ul style="list-style-type: none"> • a normatív utasítást kiadó szerv teljes megjelölése, • a normatív utasítás sorszáma arab számmal, • a “/” jel, • a normatív utasítás közzétételének éve arab számmal, • zárójelben a normatív utasítás közzétételének hónapja római számmal és napja arab számmal, • az “utasítása” kifejezés és • a normatív utasítás címe
<p>Nádasd Község Önkormányzat jegyzőjének 4/2014. (III.12.) utasítása a Nádasdi Polgármesteri Hivatal Adatvédelmi és Adatbiztonsági Szabályzatáról</p>

Forrás: saját szerkesztés

Az Mötv. 53. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben rendelkezik az önkormányzat hivatalos megnevezéséről, így a címben is ezt kell használni. A normatív határozat és normatív utasítás esetében kötelező megjelölési elem a normatív határozatot vagy utasítást hozó szerv megjelölésének a rövidítése, ugyanakkor a 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet szerint nem foglalja magában a normatív határozatot hozó szerv megjelölésének a rövidítését a helyi önkormányzat képviselő-testülete normatív határozatának és a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete normatív határozatának a közzététel során történő megjelölése. Továbbá nem foglalja magában a normatív utasítást kiadó személy megjelölésének a rövidítését a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke és a jegyző normatív utasításának a közzététel során történő megjelölése

A közjogi szervezetszabályozó eszköz kibocsátójának teljes megjelölése

- polgármester esetén a helyi önkormányzat megnevezését követően a “polgármestere” szöveg,
- főpolgármester esetén a helyi önkormányzat megnevezését követően a “főpolgármestere” szöveg,
- megyei közgyűlés elnöke esetén a helyi önkormányzat megnevezését követően a “közgyűlésének elnöke” szöveg,
- jegyző esetén a helyi önkormányzat megnevezését követően a “jegyzője” szöveg.

Az Alaptörvény 32. cikk (4) bekezdése is előírja, hogy a helyi önkormányzat az önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően – a törvényességi felügyelet gyors és hatékony gyakorlása érdekében – haladéktalanul megküldi a *fővárosi és megyei kormányhivatalnak*. Az Möt. ezt annyiban egészíti ki, hogy a kormányhivatal továbbítja azt a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek. A 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet szerint jegyző a képviselő-testület által megalkotott, a polgármester és a jegyző által aláírt és a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott módon kihirdetett önkormányzati rendeletet legkésőbb a kihirdetést követő harmadik munkanapon küldi meg az illetékes kormányhivatalnak. Ha az önkormányzati rendelet helyesbítésére van szükség, a jegyző legkésőbb a helyesbítés kihirdetését követő munkanapon megküldi a kormányhivatalnak a helyesbítés tényéről történő tájékoztatást és az önkormányzati rendelet helyesbített változatát. Az önkormányzati rendelet, valamint a tájékoztatás megküldésének felülete a Törvényességi Felügyelet Írásbeli Kapcsolattartás Modul.

Ha a fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, kezdeményezheti a bíróságnál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát. Ebben az esetben a *kétféle jogszabálysértést* meg kell különböztetni egymástól, attól függően hogy az Alaptörvénnyel vagy más jogszabállyal ellentétes, mivel az eljáró szerv is máshogy alakul. Az Möt. 136. § szerint (részletesebben a magyarázatot lásd ott) ha a kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését

- az Alaptörvénnyel ellentétesnek találja, – a törvényességi felügyeleti eszközök eredménytelen alkalmazását követően – az önkormányzati rendelet alkotmánybírói felülvizsgálatának Kormány általi kezdeményezése iránti javaslatát az indítvány tervezetének

megküldésével terjeszti elő a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternél.

- más jogszabállyal ellentétesnek találja, a kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított tizenöt napon belül kezdeményezheti a Kúria önkormányzati tanácsánál az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát.

Kivételesen előfordulhat, hogy a képviselő-testület által elfogadott és a polgármester, jegyző által aláírt, valamint a jegyző által kihirdetett szöveg eltér egymástól. Ebben az esetben a polgármester vagy a jegyző kezdeményezi az eltérés *helyesbítését*. Az önkormányzati rendelet hatálybalépését megelőzően, de legkésőbb a kihirdetést követő hatodik munkanapon helyesbíthető. Az eltérés megállapítása esetén a helyesbítés megjelentetéséről a jegyző az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon gondoskodik. A 5/2019. (III. 13.) IM rendelet szerint amennyiben az önkormányzati rendelet helyesbítésére van szükség, a jegyző a helyesbítés kihirdetését követően legkésőbb a kihirdetést követő munkanapon megküldi a kormányhivatalnak a helyesbítés tényéről történő tájékoztatást és az önkormányzati rendelet helyesbített változatát. Az önkormányzati rendelet helyesbítése esetén a jegyző a helyesbítés tényéről történő tájékoztatást, az önkormányzati rendelet helyesbített változatát, valamint az egységes szerkezetű szöveget legkésőbb a helyesbítés közzétételét követő munkanapon megküldi a kormányhivatalnak.

E fenti szabályokat a képviselő-testület normatív határozata esetében is alkalmazni kell: a hivatalos lapban vagy a helyben szokásos módon kell kihirdetni, és azt követően haladéktalanul megküldeni a fővárosi és megyei kormányhivatalnak, szövegeltérés esetén helyesbíteni kell. Ez a szabály nem vonatkozik a polgármester, illetve a jegyző normatív utasításaira.

Az Möt. 51. § (4) bekezdését a 38/2012. (XI. 14.) AB határozat semmisítette meg, mivel *alaptörvényellenesnek* minősítette, hogy az önkormányzati rendeletben meghatározhat tiltott, közösségellenes magatartásokat, továbbá az elkövetőkkel szemben önkormányzati rendeletben ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírság, illetve százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírság kiszabását rendelheti el, amely az önkormányzat saját bevételét képezi.

38/2012. (XI. 14.) AB határozat. *Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX.*

törvény 51. § (4) bekezdése, alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti. (Mötv. 51. § (4) A helyi önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben meghatározhat tiltott, közösségellenes magatartásokat. A helyi önkormányzat képviselő-testülete e magatartás elkövetőjével szemben önkormányzati rendeletben ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírság, illetve százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírság kiszabását rendelheti el, amely az önkormányzat saját bevételét képezi.)

Közterület elnevezésének rendje

Az 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről értelmező rendelkezése alapján *közterület* a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván. Az 51. § (5) bekezdése tartalmazza, hogy a *közterület elnevezésének* rendjét a települési, a fővárosban a fővárosi önkormányzat képviselő-testülete rendeletben állapítja meg. Mint ilyen, kétszeresen is át nem ruházható hatáskörnek minősül, mert egyfelől rendeletalkotás, másfelől közterület elnevezés is egyszerre [Mötv. 42. 1. és 8. pont]. Ehhez kapcsolódik, hogy az Mötv. 143. § (3) bekezdésében felhatalmazást kap a települési, a fővárosban a fővárosi önkormányzat, hogy rendeletben állapítsa meg a közterületek elnevezésének, valamint az elnevezésük megváltoztatására irányuló kezdeményezés és a házszám-megállapítás szabályait.

A 303/2007. (XI. 14.) Korm. rendelet a magyarországi hivatalos földrajzi nevek megállapításáról és nyilvántartásáról szerint földrajzi név a földfelszín természetes vagy mesterséges részleteinek azonosítására szolgáló, kisebb vagy nagyobb közösségek által használt tulajdonnév. A *hivatalos földrajzi nevek* közé tartozik a közterületnév is, amely a bel- és külterületi közutak és terek rendszerint út, utca, tér, park, köz, sétány, dűlő, árok stb. utótagot tartalmazó neve. A földrajzi nevek megállapításával összefüggő feladatok ellátására a térképészetért felelős miniszter mellett Földrajzinévbizottság működik, amely a közterületek esetében véleményezi a hivatalos földrajzi nevekre vonatkozó javaslatokat.

A hivatalos földrajzi nevek, *közterület elnevezés megállapításakor* figyelemmel kell lenni a helyi lakosság élő névhasználatára, a települési önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat, az egyéb szervezetek véleményére, továbbá a természet- és társadalomtudományok eredményeire, a történelmi hagyományokra, különösen a helytörténeti kutatásokra, az elpusztult települések nevére, ezen kívül a földrajzi környezetre, a mező- és

erdőgazdasági művelési szerkezetre, a nemzetiségi viszonyokra, a nyelvi és nyelvhelyességi követelményekre. A nyelvhelyességi követelmények magukba foglalják a mindenkori akadémiai helyesírás követését és az arra épülő szabályok betartását. A közterület elnevezése - a közterületjelleg nélkül, de a szóközöket beleszámítva - ötven betűhelynél hosszabb nem lehet. A közterület esetében fontos követelmény annak egyedisége. Két közterületnevet összetéveszthetőnek kell tekinteni, ha csak a birtokos eset jelének meglétében vagy hiányában különböznek, csak ragozásban különböznek, ugyanannak a névnek egybe- és külön írott formájú változatai, ugyanannak a szónak rövidített és teljes kiírású változatai és másban nem különböznek, vagy ugyanannak a szónak másféle írásmódú változatai és másban nem különböznek. Hivatalos földrajzi nevek, földfelszíni részletek élő személyről – a tanyák kivételével – nem nevezhetők el. Amennyiben törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik, a hivatalos földrajzi nevek megváltoztatására akkor kerülhet sor, ha az azonos hangzású hivatalos földrajzi nevek zavart keltőek és a névazonosság másként nem kezelhető, ha a névhasználatban kimutatható változás következett be, ha a névvel jelölt mesterséges létesítményt megváltoztatták vagy átalakították, vagy ha a névhasználat a közérdek szempontjából nem megfelelő. A történelmi hagyományokat őrző nevek nem változtathatóak meg. Nemzetiségi nyelvű hivatalos földrajzi név is megállapítható, azonban az elnevezés nemzetiségi nyelvű alakja csak a magyar nyelvű névvel együtt állapítható meg. A latin betűt használó nemzetiségi nyelvű hivatalos földrajzi nevet az adott nyelv helyesírása szerint kell írni. A nem latin betűt használó nemzetiségi nyelvű földrajzi név megállapításakor a magyar ábécén alapuló átírás és az adott nemzetiségi nyelv írásmódja egyaránt hivatalos. A hivatalos földrajzi név helyett vagy a hivatalos földrajzi névben a földrajzi köznévi utótag előtt számot helyettesítő betű vagy számjegy nem használható.

Az Möt. 14. § (2) bekezdése szerint *a közterület, valamint az önkormányzat tulajdonában álló közintézmény* nem viselheti olyan személy nevét, aki a XX. századi önkényuralmi politikai rendszerek megalapozásában, kiépítésében vagy fenntartásában részt vett, vagy olyan kifejezést vagy olyan szervezet nevét, amely a XX. századi önkényuralmi politikai rendszerre közvetlenül utal. Az önkényuralmi rendszerekhez köthető személyekről, fogalmakról való elnevezést kerülni kell, a meglévő ilyen neveket célszerű megváltoztatni. Ha a helyi önkormányzat döntése során kétség merül fel a tekintetben, hogy a közterület neve megfelel-e az előírásoknak, arról be-

szerzi a Magyar Tudományos Akadémia állásfoglalását. Azonos településen – a fővárosban azonos kerületen – belül eltérő nevű, azonos név esetén eltérő jellegű közterületek lehetnek [Mötv. 14/A. §].

Az *önkormányzati gyakorlat* ezt általában kiegészíti az utcatáblákra és a településrészek elnevezéseire vonatkozó rendelkezésekkel. A településen minden közterületet el kell nevezni, kivéve a mezőgazdasági célú utakat, dűlőutakat. Az elnevezés tartalmazhat személy-, tárgy-, állat-, növény-, földrajzi neveket vagy fogalmakat. Közterület elnevezésekor érdemes előnyben részesíteni a helyhez kötődő neveket az emlékállító utcanevekkel szemben. A közterületet olyan természetes személyről lehet elnevezni,

- akinek közismert tevékenysége a nemzet történelmében vagy az emberiség egyetemes történelmében kiemelkedő jelentőségű volt, és személye közmegebecsülésnek örvend;
- aki a tudomány, művelődés, sport vagy a társadalmi élet egyéb területein kimagaslóan jelentőset tett vagy alkotott, mely miatt emléke megőrzésre méltó;
- akinek a település életében, történetében kiemelkedő szerepe volt, tevékenységével hozzájárult a település fejlődéséhez, hírneve öregbítéséhez.

A közterület elnevezését, illetve elnevezésének megváltoztatását bárki kezdeményezheti a polgármesterhez írásban benyújtott, indokolással ellátott javaslattal. A közterületnév megállapításáról, illetve megváltoztatásáról tájékoztatni kell a lakosságot, az illetékes járási hivatalt, az illetékes postai és ingatlan-nyilvántartó szerveket, a rendőrség, a katasztrófavédelem, az országos mentőszolgálat illetékes szerveit, valamint az illetékes közműszolgáltatókat. A község közterületeinek nevét jegyzékbe kell foglalni, és abban a változásokat folyamatosan fel kell tüntetni. A jegyzék vezetését a polgármesteri hivatal végzi.

A névvel ellátott közterületen a beépített és a beépítetlen építési telkeket *házzámmal* kell ellátni. Az ingatlanok házzámának megállapítására vonatkozó hatáskörét a képviselő-testület a polgármester, bizottság vagy a jegyző hatáskörébe utalja. A házzám arab szám, továbbá – amennyiben ez szükséges – arab szám és alátöréssel az abc kisbetűje. A házzámokat az alábbiak szerint kell megállapítani:

- a vonalszerű közterületek házszámai mindig a város központjától kifelé haladva vagy a magasabb rangú utca torkolatától kezdve növekedjenek, zsákutcát a bejáratától kezdve kell házszámokkal ellátni,
- a számozás arab számmal, páratlan oldalon 1-gyel, páros oldalon 2-vel kezdődik és a számok kihagyás nélkül emelkednek a közterülethez tartozó utolsó belterületi földrészig, ha az utca külterületen folytatódik, a sorszámozás tovább folytatható,
- új utca kialakításánál a számozás növekedésének irányába nézve a bal oldalon a páros, jobb oldalon a páratlan számokat kell alkalmazni,
- a terek épületeinek, telkeinek számozása folyamatosan emelkedő sorrendben, az óramutató járásával egyező irányban történik,
- amennyiben egy ingatlanon, azonos házszám alatt több épület, illetve több lakás található, úgy azok az épületek számot, illetve ajtószámot kapnak,
- ha egy ingatlan több közterülettel is érintkezik, az építmény utcfronti főhomlokzata, főbejárata határozza meg a házszámozást.

A közterületek elnevezését tartalmazó, a tájékozódást segítő táblákat (a továbbiakban: *utcanév-tábla*) az utca kezdetén, végén és minden betorkolló utcánál is el kell helyezni. Az utcanév- táblát elsősorban épületen, kerítésen, ezek hiányában külön tartószerkezeten – jól látható helyen – kell elhelyezni. Az ingatlan tulajdonosa, kezelője vagy használója az utcanév-tábla kihelyezését és az ezzel járó munkálatokat tűrni köteles. Az utcanév-táblának az utcajegyzékben szereplő elnevezéssel meg kell egyeznie. A *házszám-táblát* az ingatlan kerítésére, házfalára, a közterületről jól látható módon kell az ingatlan tulajdonosának elhelyeznie. A házszám-tábla beszerzéséről, kihelyezéséről, szükség szerint cseréjéről, és pótlásáról az ingatlan tulajdonosa gondoskodik.

A Földrajzinév-bizottság néhány *gyakorlati szempontja*.³³

- a földrajzi nevek nyelvünk és történelmünk számos – esetenként sok száz éves – emlékét őrizték meg, amelyek kulturális örökségnek tekinthetők, ezért elsősorban olyan elnevezések támogathatók, amelyek jól illeszkednek a magyar földrajzi nevek rendszerébe, az adott névtípushoz kötődő, történetileg kialakult gyakorlat szerint;

³³ in Önkormányzati Hírlevél 2012/különszám. Belügyminisztérium, 2012.

- földrajzi nevek akkor tudják leginkább betölteni a szerepüket, ha rövidek, névszerűek és könnyen megjegyezhetők;
- lehetőleg magyar lexikális elemekből épüljön a név, de mindenképp kerülendők azok a nevek, amelyekben az íráskép és a kiejtés lényegesen eltér egymástól, és bizonytalan a todalékolásuk;
- új nevek adásakor indokolt olyan, a szakmai megfontolások alapján kellően átgondolt névválasztás, mely a lakosság által hosszú távon is elfogadható, és ezért az elnevezés nem alapoz meg rövid időn belüli újabb névváltoztatási igény
- közlekedési létesítmények (pl.: MÁV-megállók) elnevezése során biztosítani kell a név egyediségét, a közlekedési eszközt használó helyi és távolabbi lakosok számára a megfelelő információ biztosítását.

[52. §]

Az Mötv. elrendeli, hogy a képviselő-testület valamennyi – akár rendes vagy rendkívüli, akár nyilvános vagy zárt – üléséről *jegyzőkönyvet* kell készíteni. A jegyzőkönyv közokirat, amelynek elkészítéséről a jegyző gondoskodik, majd a polgármester és ő is aláírja. A képviselő-testület üléséről az írásbeli jegyzőkönyv a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott példányszámban készül. Célszerű legalább három példányt készíteni:

- egy példányt a jegyző kezel, évente bekötteti és elhelyezi a körjegyzőség hivatali irattárában, ahol a képviselők betekintést nyerhetnek a jegyzőkönyv tartalmába,
- egy példányt meg kell küldeni tizenöt napon belül a kormányhivatalnak,
- egy példányt – a zárt ülésről készült jegyzőkönyv kivételével – a nyilvánosság számára elérhető helyen kell elhelyezni annak érdekében, hogy biztosított legyen a hozzáférhetőség az érdeklődő állampolgárok számára.

A jegyző gondoskodik a jegyzőkönyv egy eredeti példányának megőrzéséről és évenkénti beköttetéséről. Az ülés teljes kép és/vagy hanganyagát számítógép rögzíti, amelyet megfelelő adathordozón a jegyző tárol.

A *kötelező tartalmi elemeket* az (1) bekezdés a-n) pontjai tartalmazzák:

- a testületi ülés helyét és időpontját;

- a megjelent önkormányzati képviselők nevét, és a meghívottak nevét, megjelenésük tényét;
- a javasolt, elfogadott és tárgyalt napirendi pontokat;
- az előterjesztéseket;
- az egyes napirendi pontokhoz hozzászólók nevét, részvételük jogcímét, a hozzászólásuk, továbbá az ülésen elhangzottak lényegét;
- a szavazásra feltett döntési javaslat pontos tartalmát;
- a döntéshozatalban résztvevők számát, a döntésből kizárt 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.

KGD 2018. 85. *Az önkormányzati döntéshozatali eljárás garanciális szabálya a tárgyalási napirend képviselő-testületi elfogadása. [2011. évi CLXXXIX. tv. 52. § (1) bek. e) pont]*

Az előbbi felsorolás – utolsó pontja értelmében– az önkormányzati gyakorlat alapján a szervezeti és működési szabályzatban meghatározottakkal egészülhetnek ki:

- az ülés jellege (alakuló, rendes, rendkívüli, közmeghallgatás) és módját (nyilvános, zárt),
- az ülés megnyitásának időpontja,
- előterjesztésenként a képviselő kérése alapján külön feltüntetve a képviselő véleménye,
- a határozathozatal módja (nyílt, névszerinti, titkos szavazás),
- az elhangzott interpelláció, az arra adott szóbeli válasz lényege, az interpelláló véleménye, és a képviselő-testület döntése,
- a napirenden kívül felszólaló neve, felszólalásának lényege,
- az elhangzott bejelentések lényege,
- a rend fenntartása érdekében, a polgármester által tett intézkedések,
- az ülés bezárásának időpontja.

Az önkormányzati képviselő lemondását és a megbízatás megszűnésének időpontját az ülés jegyzőkönyvében rögzíteni kell [Mötv. 30. § (1)]. A nyilvános ülésről készült jegyzőkönyv is tartalmazza a zárt ülésen hozott

határozat szövegét és kihirdetésének tényét. A jegyzőkönyvhöz *mellékletként* csatolni kell

- az ülésre szóló írásos meghívót,
- a jelenléti ívet (megjelent képviselők, meghívottak, távol maradt képviselők és az ülésen tanácskozási joggal résztvevők nevét),
- az írásos előterjesztéseket: a határozati javaslatokat, a rendelet-tervezeteket és azok mellékleteit,
- az önálló indítványokat,
- az írásban megküldött kérdéseke és interpellációkat,
- a képviselői kérdésre adott írásbeli válaszokat,
- a képviselőírásban benyújtott hozzászólását, ha annak jegyzőkönyvhöz csatolását kéri,
- a név szerinti szavazásról készült névsort,
- a titkos szavazás esetén az eredményt megállapító jegyzőkönyvet.

Az Möt. 53. §-a szerint a helyi önkormányzati *képviselő kérésére* az írásban is benyújtott *hozzászólását a jegyzőkönyvhöz kell mellékelni*, vagy kérésére a véleményét rögzíteni kell a jegyzőkönyvben. A képviselők vagy más felszólalók a polgármesternél írásban kérhetik a jegyzőkönyv *kiigazítását, kijavítását*, ha annak tartalma megítélésük szerint nem egyezik meg az általuk előadottakkal. Ha a polgármester a kiigazítási javaslattal nem ért egyet, a szervezeti és működési szabályzat szerinti bizottság a hangfelvétel meghallgatását követően dönt a jegyzőkönyv kiigazításáról.

A képviselő-testület szabályos működése feletti törvényességi felügyelet biztosítása érdekében a jegyzőkönyvet a jegyző köteles megküldeni a kormányhivatalnak. Ezzel összhangban a 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet a Nemzeti Jogszabálytárról szerint a Nemzeti Jogszabálytár önálló felületen biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter, a fővárosi és megyei kormányhivatal, valamint a helyi önkormányzat közötti, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével összefüggő írásbeli kapcsolattartást. A jegyző a helyi önkormányzat képviselő-testülete, a képviselő-testület bizottsága, társulása, valamint a részönkormányzat testülete ülésének jegyzőkönyvét az ülést követő tizenöt napon belül a Törvényességi Felügyelet Írásbeli Kapcsolattartás Modul igénybevételeivel küldi meg a kormányhivatalnak.

A *zárt ülésről* külön jegyzőkönyvet kell készíteni, illetve a szervezeti és működési szabályzat szerinti hangfelvételt is külön rögzítik. A zárt ülés

előterjesztésébe és ülésének jegyzőkönyvébe a választópolgárok nem tekinthetnek be. A képviselő-testület

- zárt ülést tart önkormányzati hatósági, összeférhetetlenségi, méltatlansági, kitüntetési ügy tárgyalásakor, fegyelmi büntetés kiszabása, valamint vagyonyilatkozattal kapcsolatos eljárás esetén;
- zárt ülést tart az érintett kérésére választás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízás adása, annak visszavonása, fegyelmi eljárás megindítása és állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor;
- zárt ülést rendelhet el a vagyonával való rendelkezés esetén, továbbá az általa kiírt pályázat feltételeinek meghatározásakor, a pályázat tárgyalásakor, ha a nyilvános tárgyalás az önkormányzat vagy más érintett üzleti érdekét sértené.

A zárt ülés hanganyagát csak a zárt ülésen részt venni jogosultak hallgathatják meg. A zárt ülés jegyzőkönyvét elkülönítetten kell kezelni, betekintésre csak a zárt ülésen részvételi joggal rendelkező személyek jogosultak.

BH 2000/209. *Az önkormányzat képviselő-testületének zárt üléséről készült jegyzőkönyv nyilvánossága [1990. évi LXV. törvény 12. § (4) bekezdés b) pont, 17. § (3) bekezdés, 1992. évi LXIII. törvény 19. § (1) és (3) bekezdés, 1952. évi III. törvény 324. § (2) bekezdés b) pont, 327. § (1) bekezdés, 32/1992. (V. 29.) AB határozat].*

Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében szerepel, hogy mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. A széles körű nyilvánosság megteremtése az Mötv. 2. § (2) bekezdése szerint is kötelezettség a helyi önkormányzat számára. Ennek megfelelően bárki *betekinthet* – a zárt ülés kivételével – a képviselő-testület előterjesztésébe és ülésének jegyzőkönyvébe. A lakosság számára a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott helyen (a polgármesteri hivatalban, könyvtárban) ügyfélfogadási időben biztosítani kell a hozzátartozó dokumentumokkal együtt a jegyzőkönyv egy példányának – a zárt ülés kivételével – a megtekintését, az adatvédelmi szabályok megfelelő alkalmazása mellett. Ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy a zárt ülésen hozott képviselő-testületi döntés nyilvános.

A közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell. A megismerhetőség során figyelemmel kell lenni arra is, hogy a jegyzőkönyv nem tekinthető olyan dokumentumnak, amely jellegénél fogva kizárólag közérdekű adatokat tartalmaz. A 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról

és az információszabadságról (a továbbiakban Infotv.) értelmező rendelkezései határozzák meg a közérdekű adat és a közérdekből nyilvános adat fogalmát. A közérdekű adat a 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, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen 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.

A közérdekből nyilvános adat a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli. A helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek (a továbbiakban együtt: közfeladatot ellátó szerv) lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot - az e törvényben meghatározott kivételekkel - erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse [Infotv. 26. §]. A közérdekből nyilvános személyes adatok a célhoz kötött adatkezelés elvének tiszteletben tartásával terjeszthetőek. A közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat nem ismerhető meg, ha az a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat [Infotv. 27. §].

BH 1996/581. *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. [1992. évi LXIII. tv. 2. §, 19. § (1)-(3) bek., 20. § (1) bek., 1990. évi LXV. tv. 2. § (1) bek., 12. § (3) bek., 17. § (3) bek.]*

32/1992. (V. 29.) AB határozat. *Az Ötv. a nyilvánosságot, a választópolgári kontroll lehetőségét csak abban az esetben zárja ki, amennyiben a képviselő-testületi működés személyes adatokat avagy egyéb, minősített adatot érint.*

21/2013. (VII. 19.) AB határozat 2. *Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése és I. cikk (3) bekezdése alapján alkotmányos követelményként megállapítja, hogy a közérdekű adat kiadása iránt indított*

ügyben eljáró bíróságnak az adatszolgáltatás-megtagadás jogcímét és tartalmi indokoltságát egyaránt vizsgálnia kell. A vizsgálatnak ki kell terjednie arra, hogy csak a feltétlenül szükséges mértékben került-e sor a közérdekű adatszolgáltatás megtagadására. E körben az eljáró bíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy az adatkezelő szerv nem korlátozta-e indokolatlanul a közérdekű adatokhoz való hozzáférést arra hivatkozva, hogy az igényelt adatokat az igénylő által meg nem ismerhető adatokkal együtt kezelik, miközben az utóbbiak felismerhetetlenné tételének nem lett volna akadálya.

637/B/2006. AB határozat. *A közérdekű adatokat bárki megismerheti, a közérdekű adatokhoz bárki alanyi jogon hozzáférhet. Ennek következtében a hozzáférésnek nem lehet feltétele a magyar állampolgárság, illetve a választójog.*

A fentiekkel kapcsolatban érdemes utalni az Mötv. 60. §-ára, miszerint a bizottság üléséről készített jegyzőkönyv tartalmára a képviselő-testületre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy a jegyzőkönyvet a bizottság elnöke és egy tagja írja alá. A jegyző tizenöt napon belül köteles a jegyzőkönyvet megküldeni a kormányhivatalnak.

[53. §]

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 6. Cikk 1. pontja szerint a helyi önkormányzatok – anélkül, hogy ez törvény általánosabb rendelkezését sértené – a helyi szükségletekhez való alkalmazkodás és a hatékonyabb igazgatás érdekében maguk határozhatják meg *belső igazgatási felépítésüket*.

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében, a törvény keretei között meghatározza szervezeti és működési rendjét. Az Mötv. egyértelműen rögzíti, hogy a képviselő-testület működésének részletes szabályait tartalmazó szervezeti és működési szabályzatát – jogforrási jellegét tekintve nem normatív határozatban hanem – minősített többséggel elfogadott *önkormányzati rendeletben* határozza meg [Mötv. 50. §]. A kormányhivatal javaslattal élhet a helyi önkormányzat működésére, szervezetére vonatkozóan, amelyet a képviselő-testülete köteles megtárgyalni és arról döntést hozni, elutasítás esetén indokolnia kell. [Mötv. 133. § (2)].

Emellett fontos megjegyezni, hogy mivel a képviselő-testület nem minősül költségvetési szervnek, így a szervezeti és működési szabályzatra, vagy az alapító okiratra vonatkozó Áht. és Ávr. szabályokat nem kell alkalmazni. A szervezeti és működési szabályzat *melléklete* lehet az ügyrend, amely a vonatkozó jogszabályok, valamint a helyi sajátosságok alapján részletesen meghatározza az adott szervezeti egység feladatait, a szervezethez tartozó vezetők és munkavállalók feladat-, hatás- és jogköreit.³⁴

A szervezeti és működési szabályzat tartalma

A szervezeti és működési szabályzat *kötelező elemeinek* felsorolása csak részben taxatív, a törvényben számos helyen találkozunk tartalmára vonatkozó utalásokkal:

- az Mötv-ben meghatározott kötelezettségeit megszegő önkormányzati képviselővel szembeni tiszteletdíj, természetbeni juttatás csökkentése, megvonása [Mötv. 33. §]
- a képviselő-testület szükség szerint, a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott számú, de évente legalább hat ülést tart [Mötv. 44. §]
- a képviselő-testület üléseinek összehívása, vezetése [Mötv. 45. § és 65. §],
- a megyei közgyűlés új elnökének szervezeti és működési szabályzat szerinti megválasztása [Mötv. 43. §(2)],
- a polgármesteri és az alpolgármesteri tisztség egyidejű betöltetlensége, a tartós akadályoztatásuk esetére a szervezeti és működési szabályzat rendelkezik a képviselő-testület összehívásának, vezetésének a módjáról [Mötv. 45. §],
- a polgármesteri tisztség betöltésének módját a képviselő-testület a megbízás időtartamán belül egy esetben a polgármester egyetértésével, a szervezeti és működési szabályzat egyidejű módosításával megváltoztathatja [Mötv. 64. § (2)],
- a jegyzői és az aljegyzői tisztség egyidejű betöltetlensége, illetve tartós akadályoztatásuk esetére - legfeljebb hat hónap időtartamra - a szervezeti és működési szabályzat rendelkezik a jegyzői feladatok ellátásának módjáról [Mötv. 82. § (3)],

³⁴ in Önkormányzati Hírlevél 2012/2. szám. Belügyminisztérium, 2012. 21. o.

- a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal hivatalos elnevezését a képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában feltünteti [Mötv. 84. § (2)].

A szervezeti és működési szabályzat bevezetőjében, *preambulumában* érdemes utalni az Mötv. és Alaptörvény vonatkozó részeire:

(... település) Önkormányzatának Képviselő-testülete az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés d) pontjában meghatározott feladatkörében eljárva, az 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 53. §-a és 143.§ (4) a) pontja alapján (... az egy vagy több ... Bizottság véleményének kikérésével) a következőket rendeli el:

Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5030/2014/4. határozata *Az önkormányzati rendelet bevezetőjében pontosan meg kell jelölni, hogy az önkormányzat milyen törvényi felhatalmazás alapján alkotta meg rendeletét. Eredeti jogalkotó jogkör esetén az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésre kell utalni.*

Az önkormányzat hivatalos megnevezése, székhelye és jelképei

A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben rendelkezik az önkormányzat hivatalos megnevezéséről, székhelyéről. Az Mötv. 27. § (1a) szerint a megyei önkormányzat székhelyét a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében a megyeszékhely település területén határozza meg. A gyakorlat alapján a szervezeti és működési szabályzat a címet és további helyi jelképeket is tartalmaz.

A település (város, község) elnevezése *közjogi* jellegű jogi tartalmat hordoz, közjogi kategória.³⁵ Az Mötv. 97. § (1) rögzíti, hogy a község, a város nevét úgy kell megállapítani, hogy ne lehessen összetéveszteni az országban lévő más helység nevével. Ez szorosan kapcsolódik a köztársasági elnök területszervezési feladat- és hatásköréhez. Az Mötv. 126. § szerint a köztársasági elnök dönt az érintett helyi önkormányzatok kezdeményezésére – az ország területének közigazgatási tagozódásával, valamint területszervezéssel kapcsolatosan előkészített – városi cím adományozásáról, továbbá a község alakításáról, egyesítéséről, a községegyesítés megszünte-

³⁵ in Önkormányzati Hírlevél 2012/3. szám. Belügyminisztérium, 2012. 34. o.

téséről, a város, község elnevezéséről. A döntés, illetve az előkészítés során tehát az elnevezés egyediségére is figyelemmel kell lenni. Az 1994. évi XLIII. törvény Budapest főváros közigazgatási területéről és kerületi beosztásáról 2. § (2) bekezdése szerint a fővárosi kerületi képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában határozza meg a kerület elnevezését.

A településnév megállapításának, megváltoztatásának követelményeit a 303/2007.(XI.14.) Korm. rendelet a magyarországi hivatalos földrajzi nevek megállapításáról és nyilvántartásáról szabályozza. Földrajzi név a földfelszín természetes vagy mesterséges részleteinek azonosítására szolgáló, kisebb vagy nagyobb közösségek által használt tulajdonnév. A hivatalos földrajzi név a hivatalos célra megállapított, esetenként ugyanazon részlet több neve közül kiválasztott földrajzi név. A helységnév és a településrésznév (helység-résznév) hivatalos földrajzi névnek minősül. A helységnév a község, nagyközség, város, megyei jogú város, főváros utótagot tartalmazó vagy utótag nélküli rövid neve, a kerületek teljes, a helység nevét is tartalmazó, illetve rövid, csak a római számot és a kerület utótagot tartalmazó neve. A településrésznév (helység-résznév) a helység központi belterülete (átfedések nélkül, pontosan körülhatárolt) részeinek (község-rész, városrész), továbbá a központi belterülettől elkülönülő - lakott vagy lakatlan – egyéb belterületnek, valamint külterületnek a neve. Hivatalos földrajzi név a közterületnév is, amely a bel- és külterületi közutak és terek rendszerint út, utca, tér, park, köz, sétány, dűlő, árok stb. utótagot tartalmazó neve. (A közterület elnevezéssel kapcsolatban részletesebben lásd az Möt. 51. §-ához fűzött magyarázatot.)

A földrajzi nevek megállapításával összefüggő feladatok ellátására a térképészetért felelős miniszter, jelenleg a belügyminiszter, mellett *Földrajzinév-bizottság* működik. A Bizottság rendes üléseit – az igazgatási szünet figyelembevételével - negyedévenként (március, június, szeptember, december hónapokban) tartja, ezért érdemes ehhez igazodva megküldeni a kezdeményezéseket. A Bizottság – az érdekeltekkel egyetértésben – szakmai ajánlásokat tehet közzé a hivatalos földrajzi nevek, így a közterületi nevek megállapításának és megváltoztatásának módszertanáról. A Földrajzinév-bizottság döntései az alábbiak szerint csoportosíthatók:³⁶

³⁶ in Önkormányzati Hírlevél 2012/különszám. Belügyminisztérium, 2012.

- *névmegállapítás.* A Bizottság az alábbi névtípusba tartozó hivatalos földrajzi neveket állapítja meg: országos jelentőségű domborzat- és tájnév, területnév, természetvédelmi név, víznév, országos jelentőségű közlekedési és hírközlési név. A területnév esetén az érintett települési önkormányzat is javaslatot tehet földrajzi nevek megállapítására, a meglévő hivatalos földrajzi nevek megváltoztatására. Regionális jelentőségű közlekedési név (pl.: vasúti megálló neve) megállapításának vagy megváltoztatásának szándékával az önkormányzat az üzemeltető gazdasági szervezethez (pl.: vasúti létesítmény esetében a MÁV-hoz) fordulhat. Egyre szélesedő gyakorlat, hogy országos jelentőségű közlekedési beruházások, regionális létesítmények elnevezése tárgyában az önkormányzatok kezdeményezésére vagy közreműködésével a lakosság széles körben (falugyűlésen, lakossági fórumokon szavazással, aláírásgyűjtéssel vagy informatikai úton szervezett közvélemény-kutatással, stb.) véleményt nyilvánít.
- *szakmai vélemény adása.* A földrajzi nevek megállapítására, megváltoztatására a döntési hatáskörrel rendelkező igénye alapján ad szakmai véleményt a Bizottság. Kötelező kérni a Bizottság szakmai véleményét az alábbi esetekben: új község alakítása, község-egyesítés megszüntetése, települések egyesítése, község és város nevének megváltoztatása, a fővárosi kerületek olyan területszerzési változása, melyek önálló közigazgatási egység létrehozását eredményezik.³⁷ Az Országgyűlés vagy a köztársasági elnök hatáskörébe tartozó, az előzőekkel kapcsolatos döntések előkészítése során gondoskodni kell arról, hogy az önkormányzat a Bizottság szakmai véleményét kellő indokolással, a névre vonatkozó konkrét javaslat megjelölésével a lakossági állásfoglalást megelőzően oly időben kérje, hogy a megkeresésre a Bizottság alapos szakmai véleményt adhasson és az a helyi népszavazást megelőzően a választópolgárokkal megismertethető legyen. Átnevezés esetén a Bizottsághoz írt megkeresésben azt is megfelelően indokolni szükséges, hogy miért célszerű törölni a régi nevet, és mi indokolja az új elnevezést.

³⁷ Mötv. 97. § (1) A község, a város nevét úgy kell megállapítani, hogy ne lehessen összetéveszteni az országban lévő más helység nevével. 100. § (3) A települések egyesítésével megszünt község a nevét településrész-nevként megtartja.

- *állásfoglalás.* A Bizottság olyan kérdésekben alakítja ki állásfoglalását, amelyek ugyan nem kötődnek a különböző jogszabályokban feljogosított szervek területszervezési, földrajzi név megállapítási hatásköréhez, ugyanakkor szorosan kapcsolódnak a földrajzi nevek gyakorlati alkalmazásához. Ezek közé tartozik különösen: a nemzetiségi nyelvű hivatalos földrajzi nevek helyessége, a külföldi földrajzi nevek magyar megfelelőjének hazai használata, valamint a hivatalos földrajzi nevek megállapításának és használatának jogszabályban nem szabályozott kérdései.

A Földrajzinév-bizottság a hivatalos földrajzi nevek megállapításával kapcsolatos tevékenységet – a Belügyminisztérium Önkormányzati Feladatok Főosztály közreműködésével kidolgozott – 80/734.(2012.VI.19.) FNB. Áf. számú útmutatója segít, amely megtalálható: a Kormány központi honlapjának Belügyminisztérium oldalán: www.kormany.hu. A hivatalos földrajzi nevek megállapításakor figyelemmel kell lenni a helyi lakosság élő névhasználatára, a települési önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat, az egyéb szervezetek véleményére, továbbá a természet- és társadalomtudományok eredményeire, a történelmi hagyományokra, különösen a helytörténeti kutatásokra, az elpusztult települések nevére, ezen kívül a földrajzi környezetre, a mező- és erdőgazdasági művelési szerkezetre, a nemzetiségi viszonyokra, a nyelvi és nyelvhelyességi követelményekre. A nyelvhelyességi követelmények magukba foglalják a mindenkorai akadémiai helyesírás követését és az arra épülő szabályok betartását. A Földrajzinév-bizottság néhány *gyakorlati szempontja*:³⁸

- a földrajzi nevek nyelvünk és történelmünk számos – esetenként sok száz éves – emlékét őrizték meg, amelyek kulturális örökségnek tekinthetők, ezért elsősorban olyan elnevezések támogathatók, amelyek jól illeszkednek a magyar földrajzi nevek rendszerébe, az adott névtípushoz kötődő, történetileg kialakult gyakorlat szerint;
- helységnevek: új község alakításakor a más helységnevekkel való homonímia (teljes azonosság) és paronímia (megtévesztő hasonlóság) kerülését nemcsak Magyarország mai névanyagára, hanem a történeti Magyarország magyar helységnevé-állományára is szükséges érvényre juttatni
- településrészek elnevezésekor figyelemmel kell lenni arra, hogy az anyaközség neve nem része a településrész-névnek

³⁸ in Önkormányzati Hírlevél 2012/különszám. Belügyminisztérium, 2012.

- domborzati és tájneveknek történelmileg kialakult névrendszere van, ezek megváltoztatására csak különösen indokolt esetben van lehetőség;
- több települést érintő földfelszíni részletek (vízfolyás, terület, domborzati forma) elnevezésénél elsődlegesen a történelmileg kialakult elnevezés az irányadó;
- közlekedési létesítmények (pl.: MÁV-megállók) elnevezése során biztosítani kell a név egyediségét, a közlekedési eszközt használó helyi és távolabbi lakosok számára a megfelelő információ biztosítását.

Magyarország hivatalos földrajzi neveit a 2012. évi XLVI. törvény a földmérési és térképészeti tevékenységről rendelkezése alapján – az állami alapadatok és térképi adatbázisainak vonatkoztatási és vetületi rendszeréről, alapadat-tartalmáról, létrehozásának, felújításának, kezelésének és fenntartásának módjáról és az állami átvétel rendjéről szóló miniszteri rendelet szerinti vetületi rendszerben meghatározott koordinátákkal ellátva – a földmérési és térinformatikai államigazgatási szerv a *Földrajzinév-tár*-ban nyilvántartja, és azt folyamatosan vezeti. A Földrajzinév-tár a hivatalos földrajzi neveket tartalmazza, amelyek közül az igazgatási terület- és helységneveket a KSH által kiadott Magyarország Közigazgatási Helynévkönyve szerint, a településrészneveket Magyarország Helységnevtára adatainak felhasználásával kell feltüntetni.

A helyi önkormányzatok a *településnév használatát szabályozhatják*, illetve a helyi a település nevét közjogi védelemben részesíthetik. E tekintetében – külön törvényi rendelkezés hiányában - az önkormányzat hatáskörébe tartozik “e helyi társadalmi viszony” rendezése. A településnév használata, mint egyedi földrajzi jelző önmagában is értéket hordoz, ezért használatához, ha a település önkormányzata úgy döntött, hozzájárulása szükséges. Ennek jogkörét ismerte el az Alkotmánybíróság, amikor határozataiban (47/1995.(VI.30.) AB határozat, 40/1998.(IX.25.) AB határozat) kimondta, hogy “az egyes városnak, településeknek fűződhet jogi érdeke nevének használatához. Nem érdektelen, hogy a helység nevét milyen célra, milyen tevékenység mellett stb. kívánják használni.” A helyi önkormányzatok joga és feladata, hogy alaptörvényi felhatalmazottságuk alapján – valós társadalmi igény esetén – rendezzék az e tárgyú helyi társadalmi viszonyt, helyi rendeletükben közjogi védelemben részesítsék a település nevét. Annak használatát azonban csak a legszükségesebb mértékben – a közjog, a büntetőjog, a közkerölcs szempontjából értékelhető

tekintetben – korlátozzák. A használat tekintetében a helyi önkormányzat rendelkezhet, hogy mely esetekben nincs szükség engedélyre, illetve melyek az engedélyhez kötött használati formák. A településnév használata, mint vagyoni értékű jog hasznosítása, ellenértékhez köthető.

Bár az Möt. külön nem nevesíti, de az önkormányzati gyakorlat miatt érdemes kitérni, hogy a helyi önkormányzatok elnevezéséhez szorosan kapcsolódnak az önkormányzati *jelképek*, különösen az önkormányzat címere, zászlaja, bélyegzője, ünnepi és általános pecsétje. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetések és elismerő címeket alapíthat. Az elnevezéshez hasonlóan az önkormányzati jelképek, címek, kitüntetések is közjogi kategória, az érintett önkormányzat szintén közjogi védelemben részesítheti, használatukat szabályozhatja, mint helyi társadalmi viszonyról rendeletet alkothat, tekintettel arra, hogy erre vonatkozóan nincsen magasabb szintű jogi szabályozás.

A *címert* érintő különös rendelkezések a 2011. évi CCII. törvény Magyarország címerének és zászlajának használatáról, valamint állami kitüntetéseiről 4. § alapján, hogy a helyi önkormányzat címerének Magyarország címerétől jól megkülönböztethetőnek kell lennie. Ha Magyarország címerének vagy a címeres körbélyegzőjének használata kötelező, a helyi önkormányzati címer vagy címeres körbélyegző egyidejűleg nem használható. A 138/2016. (VI. 13.) Korm. rendelet a Nemzeti Címer Bizottságról szerint a Kormány a helyi önkormányzati és a nemzetiségi önkormányzati címerek szakszerű és a címertani hagyományoknak megfelelő megalkotásának elősegítése érdekében Nemzeti Címer Bizottságot hoz létre. Feladata a helyi önkormányzatok és nemzetiségi önkormányzatok címereinek tervezett és már meglévő címereiről címertani szakmai szempontok alapján vélemény kialakítása és szükség szerint javaslatok megfogalmazása a címerek címertani hagyományoknak megfelelő kialakítására. A Bizottság szükség szerint, de évente legalább négyszer tart ülést. Az önkormányzat felkérése alapján az önkormányzati címerről vagy címer tervezetéről a véleményét - az ügyrendjében meghatározott döntés-előkészítést követően - állásfoglalásként adja ki. A véleményét tartalmazó állásfoglalásában a címer vagy címer-tervezet értékelése mellett javaslatokat fogalmazhat meg az önkormányzat részére. A Bizottság egyszerű szótöbbséggel dönt. A Bizottság az állásfoglalását kilencven napon belül alakítja ki és arról tájékoztatja az önkormányzatot.

A település nevének, illetve a települési, helyi jelképek használatához vagyoni ellenszolgáltatás rendelhető, ugyanis az Alkotmánybíróság fentebb idézett elvi álláspontjának megfogalmazott véleménye szerint a “településnek fűződhet jogi érdeke nevének használatához”, amely nemcsak közjogi, hanem a vagyoni érdeket is jelent egyaránt. Ezt az álláspontot erősíti, hogy az Alkotmánybíróság 31/1994.(VI.2.) AB határozatában megállapította, hogy “vagyoni értéket jelenthet ugyanis – különösen külkereskedelmi vonatkozásban –, hogy valamely gazdálkodó szervezet által készített terméken nemzeti jelkép, adott esetben a magyar címer látható.” Másfelől attól függően, hogy a település jelképeit, nevét milyen célra, milyen tevékenység mellett használják, az olyan vagyoni értéket fejezhet ki a használónak, melyből indokolt, hogy a település közössége is részesedjen. Ebben az esetben az önkormányzat nem tulajdonosi vagy polgári jogi alapon, hanem a jelkép, a településnév közhatalmi jogosítottjaként, egyben a vagyoni értékű jog jogosítottjaként jogosult részesülni. Ennek jogi alapját teremti meg 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról 1. § (2) bekezdése, amely szerint a nemzeti vagyonba tartozik: az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető bármely vagyoni értékkel rendelkező jogosultság, amelyet jogszabály vagyoni értékű jogként nevesít. E kérdéskör szabályozásával kapcsolatosan – a 31/1994.(VI.2.) AB határozatában írtakra tekintettel – különös figyelem fordítandó arra, hogy ne sérüljenek a gazdasági verseny szabadságával és a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő követelmények. A gazdasági élet szereplői (állami, önkormányzati, vagy nem állami szervezetnek minősülő jogi személyek, valamint a magánszemélyek) tekintetében azonos feltételekkel történjen a jelképek, illetve településnév használatának az engedélyezése.³⁹

Az önkormányzat elnevezésének és a helyi jelképek használatához számos esetben gazdasági érdek is fűződhet, mint *védjegy és/vagy földrajzi árujelző*. Az 1997. évi XI. törvény a védjegyek és a földrajzi árujelzők oltalmáról szerint *védjegyoltalomban* részesülhet minden grafikai ábrázolható megjelölés, amely alkalmas arra, hogy valamely árut vagy szolgáltatást megkülönböztessen mások áruitól vagy szolgáltatásaitól. Földrajzi árujelzőként oltalomban részesülhet a kereskedelmi forgalomban a termék földrajzi származásának feltüntetésére használt földrajzi jelzés és eredetmegjelölés. A *földrajzi jelzés* valamely táj, helység, kivételes esetben or-

³⁹ in Önkormányzati Hírlevél. Belügyminisztérium, 2012/3. szám 38. o.

szág neve, amelyet az e helyről származó - a meghatározott földrajzi területen termelt, feldolgozott vagy előállított - olyan termék megjelölésére használnak, amelynek különleges minősége, hírneve vagy egyéb jellemzője lényegileg ennek a földrajzi származásnak tulajdonítható. Az *eredetmegjelölés* valamely táj, helység, kivételes esetben ország neve, amelyet az e helyről származó - a meghatározott földrajzi területen termelt, feldolgozott, illetve előállított - olyan termék megjelölésére használnak, amelynek különleges minősége, hírneve vagy egyéb jellemzője kizárólag vagy lényegében az adott földrajzi környezet, az arra jellemző természeti és emberi tényezők következménye. A *szesz italok* földrajzi árujelzői akkor részesülhetnek oltalomban, ha azok a termékek, amelyeken a földrajzi árujelzőt használják, megfelelnek a külön jogszabály által meghatározott termékleírásban foglalt feltételeknek is.

A település nevének, valamint a helyi jelképek használatával kapcsolatosan a helyi jogalkotás során több *magasabb szintű jogszabály* rendelkezéseire is figyelemmel kell lenni:

- 2006. évi V. törvény a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról,
- 1997. évi XI. törvény a védjegyek és földrajzi árujelzők oltalmáról,
- 2001. évi XLVIII. törvény a formatervezési minták oltalmáról,
- 2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről [Nktv. 25. § (8) A köznevelési intézmény tantermeiben, címtábláján, épületének homlokzatán, továbbá az állami, települési önkormányzati fenntartású intézmények körbélyegzőjén Magyarország címerét el kell helyezni, más intézmények körbélyegzőjén el lehet helyezni.]
- 37/2012. (VIII. 22.) KIM rendelet a címert vagy a zászlót tartalmazó védjegy és formatervezési minta oltalmának megadásához szükséges engedélyről.

Átruházott hatáskörök felsorolása

A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben rendelkezik a képviselő-testület átruházott hatásköreinek felsorolásáról. Az Möt. 41. § (4) bekezdése szerint a képviselő-testület – a törvényben meghatározott kivételekkel – hatásköreit a polgármesterre, a bizottságára, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, a társulására ruházhatja át. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja. Az átruházott hatáskör tovább nem ruházható. Az át nem ruházható hatásköröket az Möt. 42. §-a sorolja fel, amelyekhez szorosan kapcsolódik az Möt. 64. § (2) és az Möt. 84. § (1) bekezdése, valamint az Möt.

142/A. §-a. Részletesebben lásd az Mötv. 41. § és 42. §-ához fűzött magyarázatokat.

Az önkormányzati gyakorlatban – az időközi módosítások elkerülése érdekében – ez gyakran inkább a szervezeti és működési szabályzat egyik szerves melléklete.

Ezzel kapcsolatban még érdemes utalni, hogy az önkormányzati hatósági eljárások tekintetében a képviselő-testület elsőfokú önkormányzati hatósági hatáskörét a polgármesterre, a bizottságára, a társulására vagy a jegyzőre ruházhatja át. Nem minősül a hatáskör átruházásának, ha a hatáskör gyakorlója kiadmányozási jogát jogszerűen átengedte. Részletesebben lásd az Mötv. 41. §-ához fűzött magyarázatot.

A képviselő-testület üléseivel kapcsolatos szabályok

A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben rendelkezik a képviselő-testület üléseinek összehívásáról, vezetéséről, tanácskozási rendjéről. Az ülések összehívásáról és vezetéséről részletesebben lásd az Mötv. 45. §-ához fűzött magyarázatot.

A képviselő-testületi ülésen általában a következő *beadványokat* vitatják, tárgyalják meg: napirend előtti felszólalás, előterjesztés, beszámoló, tájékoztató, képviselői indítvány, interpelláció, kérdés. A beadványokat előzetesen, írásban kell megküldeni a jegyző részére, aki a benyújtott anyagok alapján előzetes törvényességi szempontból véleményezi azokat, és gondoskodik az ülés napirendi tervezetének elkészítéséről. A *beszámoló* az önkormányzati hatáskör gyakorlásáról, a képviselő-testület valamely határozatának végrehajtásáról, az interpellációk kivizsgálásáról, a képviselő-testület és szervei tevékenységéről készített dokumentum. A *tájékoztató* olyan információkat tartalmaz, amelyek az önkormányzati döntések meghozatalát általános jelleggel támasztják alá, valamint valamely a város életével kapcsolatos jelenségnek, nem önkormányzati szerv tevékenységének megismerését segítik elő. Az *indítvány* javaslatot tartalmaz rendelet megalkotásra vagy határozat meghozatalára, amely vonatkozhat halasztást nem tűrő döntés meghozatalára, az indítvánnyal javasolt döntés előkészítésére.

A képviselő-testület munkájának *politikai ellenőrzési* lehetőségei a *kérdés* és az *interpelláció*. A képviselő-testület tagjai a polgármesterhez, az alpolgármesterhez, a jegyzőhöz vagy a feladat- és hatáskörrel rendelkező bizottság elnökéhez, a tanácsnokhoz írásban interpellációt vagy kérdést intézhetnek önkormányzati feladatkörbe tartozó minden ügyben. Az ország-

gyűlési gyakorlatnak megfelelően, akikhez interpelláció vagy kérdés intézhető, köteles az interpellációt vagy kérdést személyesen, kivételesen helyettese útján megválaszolni. A lényeges különbség a kettő között, hogy az interpellációra adott válaszról szavaz a képviselő-testület, hogy elfogadja-e vagy sem, a kérdésről nincs szavazás. Az eljárás, vita menetét, időkeretét a szervezeti és működési szabályzat részletesen tartalmazza.

68/2009. (VI. 24.) AB határozat *Az adott önkormányzati rendelet egy fikciót tartalmaz, amikor kijelenti, hogy amennyiben az interpelláló képviselő az ülésen nincs jelen, az interpellációt visszavontnak, illetve az írásban kiosztott választ elfogadottnak kell tekinteni. E szabály jelentése az, hogy ha a képviselő (akár menthető, akár nem menthető) okból az ülésen nem jelenik meg (és ebből a szempontból nem is különböztet a között, hogy az ülés egészén, vagy csak az interpellációk megtárgyalása idején), akkor a kérdését visszavontnak kell tekinteni, illetve úgy kell tekinteni, hogy ő a választ elfogadta. A támadott szabály két szempontból is korlátozza a képviselők számára az Ötv.-ben biztosított felvilágosítás-kérési jogot: egyrészt a távollétüket azonosítja a felvilágosítás kérésről való lemondással (visszavontnak tekinti az interpellációt), másrészt a választ annak ellenére a képviselő által elfogadottnak tekinti, hogy erről a képviselő nyilatkozhatott volna. Az Ör. a felvilágosítás-kérés formáinak és részletszabályainak a megállapítása során rögzítheti, hogy a távollévő képviselő által benyújtott interpelláció nem tárgyalható (azt elnapoltnak kell tekinteni), de nem foszthatja meg a képviselőt attól a jogától, hogy a felvilágosítás-kérésére érdemi választ kapjon. Az Ötv. maga is azt rögzíti, hogy a felvilágosítás-kérésre az ülésen vagy legkésőbb tizenöt napon belül írásban választ kell adni. Az Ötv. érdemi választ kell adni fordulatával ellentétes az, hogy az Ör. szerint az interpellációt visszavontnak kell tekinteni. A válasz képviselő által elfogadottságára felállított fikció pedig a képviselő alapvető alkotmányos jogaival is ellentétes helyzetet teremt.*

Az előterjesztés irányulhat rendelet alkotására, vagy határozat meghozatalára. Az előterjesztés benyújtására a polgármester, az alpolgármester, feladat körében eljárva a képviselő-testület bizottsága (elnöke), a tanácsnok és a jegyző, továbbá a jogszabály alapján beszámolásra kötelezettek jogosultak. Az előterjesztéseket a tárgy szerint érintett feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottság(ok) előzetesen véleményezheti(k). Az előterjesztések főbb tartalmi elemei:

- a tárgy pontos meghatározása

- a meghozandó döntéshez kapcsolódó indokok, hatások, hatásvizsgálat, mellékletek, statisztikai táblák, korábbi határozatok, vélemények, álláspontok ismertetése
- a vonatkozó jogszabályok megjelölése,
- azon személyek, szervek és szervezetek körének bemutatása, amelyeknek törvény alapján véleményezési, egyetértési joga áll fenn a meghozandó döntés körében, valamint amelyeket arról tájékoztatni szükséges,
- a döntéssel érintett feladat, valamint annak ellátásához szükséges feltételek és a végrehajtás során elérhető eredmények konkrét megjelölése,
- az előterjesztés megállapításaira épülő döntési javaslat, amely tartalmazza a végrehajtásért felelősök nevét, a végrehajtási határidő megjelölését,
- önkormányzati hatósági ügyben készített előterjesztés esetén a döntési javaslat tömör kivonata, és arra való utalás, hogy az eljárás iratanyaga hol tekinthető meg (például polgármesteri hivatal).

A napirend tervezetét a polgármester terjeszti a képviselő-testület elé. A képviselő-testület az ülés *napirendjéről* vita nélkül, a szervezeti és működési szabályzatban meghatározottak szerint (egyszerű szótöbbséggel) határoz. A napirend előtti témák között a két ülés közötti időszak fontosabb eseményeiről szóló tájékoztatót, jelentést a képviselő-testület tudomásul veszi. A képviselők kezdeményezhetik valamely napirendi pont elhagyását, elnapolását vagy a javasolt sorrend megváltoztatását, az erről szóló indítvány elfogadásáról a képviselő-testület határoz.

KGD 2018. 85. *Az önkormányzati döntéshozatali eljárás garanciális szabálya a tárgyalási napirend képviselő-testületi elfogadása. [2011. évi CLXXXIX. tv. 52. § (1) bek. e) pont]*

A szervezeti és működési szabályzat tartalmazhatja, hogy a képviselő-testület legkésőbb a napirend elfogadásakor elhatározhatja, hogy *két fordulóban* – előbb az előterjesztés elveit, majd a vita után a szerkesztett előterjesztést – tárgyalja meg a lakosság széles rétegeit érintő témát, illetve egyes nevesített tárgyköröket: helyi adók, településrendezési terv, településfejlesztési koncepció. Ugyancsak lehetőség van *kivételes, sürgősségi eljárási* szabályok kialakítására is. A polgármester lezárja a vitát, ha megállapította, hogy hozzászólásra több hozzászóló nem jelentkezik. A vita le-

zárásáról szóló döntését a polgármester kimondja. A vita lezárását követően a napirend előterjesztője válaszol a hozzászólásokra, és legkésőbb ekkor nyilatkozik az elhangzott kiegészítések és módosító javaslatok felvállalásáról. A válasz után a polgármester az elhangzott módosító javaslatokat összefoglalja és szövegszerűen, az eredeti javaslatához illeszkedő módon ismerteti az előterjesztői nyilatkozattal együtt. A több eldöntendő kérdésre osztható határozat-tervezetről a képviselő-testület külön-külön is szavazhat. Ezt követi a zárószavazás. (Részletesebben lásd az Möt. 47. és 48. §-ához fűzött magyarázatot.)

Az önkormányzati gyakorlat a szervezeti és működési szabályzatban és/vagy az ügyrendjében további részletszabályokat állapíthat meg.

A napirend előtti felszólalásokat a város életét, a képviselő-testület munkáját érintő, vagy a képviselőket érintő általános jelentőségű kérdések érdekében lehet előterjeszteni, kivéve az olyan ügyeket, amelyek az általános szabályok alapján napirendre tűzhetők, valamint kérdésként, interpellációként, vagy indítványként terjeszthetők elő. A rendes közgyűlési ülésen napirend előtt bármely képviselő és a nem képviselő-testületi tag választott alpolgármester meghatározott időtartamban (néhány perc) felszólalhat. A polgármester vagy ülést vezető elnök a napirendi pontok tárgyalása előtt szót ad a napirend előtti felszólalásra jelentkezőnek, feltéve, hogy a napirend előtti felszólalás szándékát legkésőbb az ülés kezdete előtt a megfelelő időben (egy órával, nappal) a polgármesternek, vagy a jegyzőnek írásban a tárgy megjelölésével előre jelezte, és a felszólalás a vonatkozó szabályoknak megfelel. Amennyiben a polgármester szerint a megjelölt tárgy nem minősül napirend előtti felszólalásnak, és ezért a napirend előtti felszólalás lehetőségét megtagadja, akkor jelentkező igényéről a képviselő-testület vita nélkül dönt. A napirend előtti felszólalás tartalmáról vita nem nyitható, azonban a felszólalással érintett képviselő és alpolgármester meghatározott időtartamban (néhány perc) viszontválaszra jogosult. Fontos, hogy a napirend előtti felszólalás határozati javaslatot nem tartalmaz, arról a képviselő-testület határozatot nem hoz.

A polgármester vagy az ülést vezető elnök minden napirendi pontról – kivéve a tájékoztató jellegű napirendeket – külön vitát nyit. Az ülés túlzott elhúzódásának megelőzése érdekében új napirendi pont tárgyalása, vitája meghatározott idő (például 16:00 vagy 17:00 óra) után nem kezdhető meg kivéve, ha a képviselő-testület – a meg nem tárgyalt napirendek számára

és tartalmára figyelemmel – vita nélküli szavazással mégis a további, felvett napirendi pontok tárgyalása mellett dönt. Amennyiben a képviselő-testület úgy dönt, hogy meghatározott idő után nem kezdi meg az új napirendi pont tárgyalását, a képviselők által benyújtott interpelláció és kérdés megtárgyalására ekkor is lehetőséget kell biztosítani. Az elmaradt témák a következő ülés első napirendi pontjait képezik, halaszthatatlan esetben tárgyalásukra rendkívüli ülést kell összehívni. A napirendi pont tárgyalásakor elsőként annak előterjesztője meghatározott időtartamban (legfeljebb néhány perc) a döntéshozatalt befolyásoló, szóbeli kiegészítést fűzhet az írásbeli előterjesztéshez. Az előterjesztő esetleges szóbeli kiegészítését követően az előterjesztőhöz kérdéseket lehet intézni, amelyekre válaszolnia kell. Az előterjesztő a válaszok megadásánál igénybe veheti a tanácskozási joggal nem rendelkező személyek segítségét is. A képviselő ugyanahhoz a napirendi ponthoz meghatározott alkalommal (legfeljebb kétszer, háromszor) szólhat hozzá. A képviselő hozzászólása alkalmanként meghatározott időtartamig (legfeljebb néhány percig) tarthat.

A vita során a képviselők hozzászólásuk részeként, a tárgyalt előterjesztésre vonatkozóan *módosító vagy kiegészítő javaslatokat* tehetnek. A módosító és kiegészítő javaslatokat szövegszerűen kell megfogalmazni. Új változatot vagy módosító indítványt csak a vita lezárásáig lehet előterjeszteni. Nagyobb terjedelmű módosító indítványt a polgármester kérésére írásban kell benyújtani. Ha ezen indítvány a vita során hangzik el, az indítvány írásbeli elkészítése érdekében a polgármester a napirend tárgyalását felfüggesztheti, szünetet rendelhet el. A rendelet-alkotásról, rendelet-módosításról szóló előterjesztéshez érdemi képviselői módosító indítvány csak szövegszerűen, írásban legkésőbb a módosítást napirendjére tűző ülést megelőző napon terjeszthető be, amelyet a jegyző törvényességi véleményével lát el.

Egyes fontosabb témakörök, például a költségvetési rendelet-tervezet tárgyalására *eltérő szabályokat* állapíthatnak meg. Ennek megfelelően, ha a képviselő-testület bármely képviselő javaslatára úgy dönt, vagy legalább meghatározott számú képviselőcsoport vezető kéri, a napirendi pont vitájánál elsőként – jelentkezésük sorrendjében – a képviselőcsoportok vezetői vagy a képviselőcsoportok által kijelölt tagok, ezt követően a tárgyban érintett bizottság elnöke meghatározott időtartamban (legfeljebb néhány percben) ismertetik a képviselőcsoport álláspontját és a bizottság véleményét. Ezt követően az elsőként szólásra jelentkezett független képviselő, majd – jelentkezési sorrendben – a képviselők és a tanácskozási joggal résztvevők kapnak szót.

Bármikor *szót kérhet* az előterjesztő, bármely képviselő ügyrendi kérdésben, a jegyző, ha törvényességet érintő észrevételt kíván tenni. Ügyrendinek minősül az a hozzászólás, kérdés, melyben a képviselő a képviselő-testület munkájával – ülésének lefolytatásával – kapcsolatos eljárási ügyben tesz észrevételt.

Az ülésen megjelent egyes *meghívottak*nak a polgármester, más személyeknek a képviselő-testület a tárgyhoz tartozó kérdésben hozzászólási jogot biztosíthat. A hozzászólás ebben az esetben sem lehet meghatározott időtartamnál hosszabb.

Napirendi időkeret

A képviselő-testület érdemi tevékenységének elősegítése és az “obstrukció” megelőzése érdekében, a szervezeti és működési szabályzatában meghatározhatja az egyes napirendek tárgyalására fordítható időkeretet, a hozzászólások maximális időtartamát, korlátozhatja az ismételt hozzászólás, indítványozás lehetőségét. A korlátozás csak szükséges és arányos mértékű lehet, és nem eredményezheti, hogy egyes képviselőket, vagy képviselőcsoportokat hátrány érjen. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján azonban a képviselőcsoportot vezető képviselő számára meghatározott nagyobb hozzászólási időkeret – mivel több képviselő együttes véleményét fogalmazza meg – pozitív diszkriminációnak tekinthető, és nem törvényellenes, nem sérti az egyenlőség elvét. Hasonló okfejtés szerint az sem jogellenes, ha a polgármester, vagy az őt a feladatellátásban segítő alpolgármesterek a vita során többször szólhassanak hozzá a tárgyalt témához.

834/B/2003. AB határozat *Az Alkotmánybíróság elutasította a képviselői hozzászólási időkeret hosszára és a képviselői hozzászólás egyszeres lehetőségére vonatkozó indítványt. Megállapította az Alkotmánybíróság, hogy a frakcióvezető szükségképpen több képviselőt képvisel. A számára biztosított, a képviselői időkeretnél nagyobb hozzászólási keret annak elismerésén nyugszik, hogy a frakcióban a képviselők egymás között megvitatják a testületi előterjesztéseket. Mivel a testület valamennyi tagja nem lehet egyben frakcióvezető is és mivel a frakcióvezető egyben több képviselő véleményét is megjelenítheti, nem kell szükségszerűen egyenlőségi jelet tenni a képviselők és frakcióvezetők hozzászólási lehetősége közé, hiszen nem teljesen azonos jogállású személyekről van szó. Nem alkotmány sértő az olyan működési szabályozás sem, amely megengedi, hogy a polgármester, vagy az őt a feladatellátásban segítő alpolgármesterek a vita során több-*

szőr szólhassanak hozzá a tárgyalt témához. A testületi működés szabályozásának önkorlátozó jellege van és elsődleges célja a testületi eljárások felesleges időbeli elhúzódásának megakadályozása.

Az önkormányzati gyakorlat a képviselő-testületi ülések elhúzódásának megelőzése érdekében a szervezeti és működési szabályzatban és/vagy az ügyrendjében, rövid időtartamban (általában néhány percben) korlátozza a felszólalások, hozzászólások, interpellációk, kérdések, válaszok időkeretét. A rendes közgyűlési ülésen – akár a napirend előtt is – bármely képviselő és a nem képviselő-testületi tag választott alpolgármester is meghatározott időtartamban (néhány perc) felszólalhat. Az időhatárt túllépő képviselőtől vagy hozzászólótól a polgármester megvonja a szót. A rendeletben írt időkorlátok alól a polgármester – a tárgyalt téma fontosságára figyelemmel – felmentést adhat. Az ülésen a megjelent egyes meghívottak hozzászólása sem lehet a meghatározott időtartamnál hosszabb.

Magatartási szabályok, az ülések rendje

A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben és/vagy ügyrendjében határozza meg az önkormányzati képviselőkre vonatkozó magatartási szabályokat, az ülés (tanácskozási) rendjének fenntartását, és az annak érdekében hozható intézkedéseket.

A képviselő-testületi ülés vezetéséhez így szorosan kapcsolódik, hogy a *tanácskozás rendjének* fenntartásáról a polgármester, illetve a levezető elnök gondoskodik. A szervezeti és működési szabályzat részletesen tartalmazza a képviselőkre vonatkozó magatartási szabályokat, az ülés rendjének fenntartását és az annak érdekében hozható intézkedéseket [Mötv. 53. § (1)], az – önkormányzati gyakorlatból ismert – ún. *széksértés*⁴⁰ esetén alkalmazható szankciókat. A képviselő-testületi ülés rendjének és méltóságának fenntartása érdekében az ülést vezető elnök a következő intézkedéseket teheti, illetve kell megtennie:

- figyelmezteti azt a hozzászólót, hogy csak a napirenddel kapcsolatban tegye meg észrevételét, javaslatát és attól ne térjen el,

⁴⁰ Történelmi érdekességként 1886. évi XXII. törvénycikk a községekről 60. § A ki a tanácskozás méltóságát vagy a gyűlés tagjait sértő kifejezéssel él s, azt rögtön vissza nem vonja, avagy botránys magaviselete által a tanácskozást figyelmeztetés daczára zavarja, széksértést követ el és a gyűlés által a fellebbezés kizárásával, kis- és nagyközségekben 15 forintig, rendezett tanácsú városokban 50 forintig terjedhető s közigazgatási úton behajtható bírságra büntetethetik. Vö. 1886. évi XXI. törvénycikk a törvényhatóságokról 54. §.

- felszólíthatja a hozzászólót, hogy a tanácskozáshoz nem illő, másokat sértő kijelentésektől tartózkodjon,
- ismételt figyelmeztetést követően megvonhatja a hozzászólótól a szót,
- rendre utasíthatja azt a személyt, aki a képviselő-testület tagjához, illetve a képviselő-testület üléséhez méltatlan magatartást tanúsít,
- ismétlődő rendzavarás esetén indítványozhatja a rendbontó képviselő tiszteletdíjának csökkentését,
- tartós rendzavarás, állandó lárma, vagy a vita folyamatos rendjét ellehetetlenítő esemény következtében a polgármester – ha ismételt figyelmeztetései sem jártak eredménnyel – felfüggesztheti az ülést,
- a nem képviselő résztvevőt – ismételt és súlyos rendzavarás esetén – a teremből kiutasíthatja, rendőri közreműködéssel is eltávolíthatja.

A rendfenntartás érdekében tett intézkedések ellen felszólalni, azokat visszautasítani, velük vitába szállni nem lehet. A képviselő-testület – bármely tagjának javaslatára – vita nélkül *rendbírsággal* sújthatja azt a képviselőt, aki az adott ülésen több mint két alkalommal – engedély nélkül – túllépte a részére biztosított időkeretet, vagy sért, méltatlan kifejezést használt, illetve a napirendtől ismételt figyelmeztetés ellenére eltért. A rendbírság összegét szintén a szervezeti és működési szabályzat határozza meg (például alkalmanként előre rögzített összegben). A rendbírság megfizetése a kiszabást követő tiszteletdíj, vagy illetmény kifizetésekor esedékes. A meg nem fizetett bírsághoz az önkormányzati rendelet nem fűzheti az önkormányzati képviselői jogok felfüggesztését.

43/1992. (VII. 16.) AB határozat *A sérelmezett előírás megállapítja: "a befizetés elmulasztása esetén a képviselő a bírság befizetéséig a képviselő-testület munkájában nem vehet részt". A települési képviselőnek a képviselő-testület munkájában való részvételét korlátozó önkormányzati rendeleti előírás azonban a képviselő jogállását, jogai gyakorlását érinti, és megalapozott az a következtetés, hogy törvényi felhatalmazás hiányában az önkormányzat képviselő-testülete a képviselők munkáját korlátozó rendeletet nem alkothat.*

Nyilvánosság

A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben rendelkezik a nyilvánosság biztosításáról. Ezzel kapcsolatban (nyilvános, zárt ülés) részletesebben lásd az Mötv. 46. §-ához fűzött magyarázatot.

Döntéshozatal, szavazás

A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben rendelkezik a döntéshozatali eljárással kapcsolatban részletesebben lásd az Mötv. 47. §-ához fűzött magyarázatot, a szavazás módjához (nyílt, névszerinti, titkos) pedig részletesebben lásd az Mötv. 48. §-ához fűzött magyarázatot.

Rendeletalkotás és határozathozatal

A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben rendelkezik a rendeletalkotásról és határozathozatalról. Részletesebben lásd az Mötv. 42. § és 51. §-ához fűzött magyarázatot.

Jegyzőkönyv

A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben rendelkezik a képviselő-testület ülésének jegyzőkönyvéről. Részletesebben lásd az Mötv. 52. §-ához fűzött magyarázatot.

Önkormányzati szervek

A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben rendelkezik az önkormányzat szerveiről, azok jogállásáról, feladatairól. Részletesebben lásd az Mötv. 41. §-ához fűzött magyarázatot, valamint képviselő-testület [Mötv. 41-56. §], képviselő-testület bizottságai [Mötv. 57-61. §], részönkormányzat testülete [Mötv. 62. §], a polgármester, főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke [Mötv. 63-73. §], jegyző [Mötv. 81-83. §], polgármesteri hivatal, megyei önkormányzati hivatal, közös önkormányzati hivatal [Mötv. 84-86. §], társulás [Mötv. 87-95. §] szövegrészekhez fűzött magyarázatokat. A polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal hivatalos elnevezését a képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában feltünteti [Mötv. 84. § (2)].

Jegyző jelzése

A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben rendelkezik a jegyzőnek a jogszabálysértő döntések, működés jelzésére irányuló kötelezettségéről. Részletesebben lásd az Mötv. 81. §-ához fűzött magyarázatot.

Képviselő-testület bizottságai

A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben rendelkezik a képviselő-testület bizottságairól. Részletesebben lásd az Mötv. 57-61. §-ához fűzött magyarázatot.

Fórumok

A képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában határozza meg, mely önszerveződő közösségek képviselőit illeti meg tevékenységi körükben tanácskozási jog a képviselő-testület és bizottsága ülésein, továbbá azoknak a fórumoknak a rendjét (község-, várospolitikai fórum, városrész tanácskozás, falugyűlés stb.), amelyek a lakosság, az egyesületek, civil szervezetek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják. Az önszerveződő közösségek állásfoglalásáról és az ott felmerült kisebbségi véleményekről tájékoztatni kell a képviselő-testületet. Ehhez szorosan kapcsolódik a nyilvánosság, amely az önkormányzat és a képviselő-testület demokratikus működésének lényeges garanciája. Ennek alapján lehetővé válik a lakosság részvétele a testületi ülésen [Mötv. 46. §], illetve a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerhetők.

A helyi közakarat formálásának tipikus *önszerveződő fórumai*, formái: közmeghallgatás, falugyűlés, városkörzeti tanácskozás, együttműködés más szervekkel; a képviselői fogadóóra.⁴¹ Ezek elsődleges rendeltetése a lakosság közvetlen bevonása az önkormányzati feladatok meghatározásába, illetve ezek végrehajtásába.

A képviselő-testület évente legalább egyszer előre meghirdetett *közmeghallgatást* tart, amelyen a helyi lakosság és a helyben érdekelt szervezetek képviselői a helyi közügyeket érintő kérdéseket és javaslatot tehetnek. A közmeghallgatással kapcsolatban részletesebben lásd az Mötv. 54. §-ához fűzött magyarázatot.

⁴¹ <http://penzugysziget.hu>

A *fogadóórához* kapcsolódóan részletesebben lásd az Möt. 32. §-ához fűzött magyarázatot.

A *községpolitikai fórum*, illetve a *falugyűlés* hagyománya és kialakult gyakorlata leginkább a községekre jellemző, amely alkalom lehetőséget biztosít arra, hogy az alapvető jelentőségű kérdésekben – mint a település fejlesztése, jövője, célkitűzései – a helyi lakosság közvetlenül állást foglalhasson. A közmeghallgatáshoz hasonlóan az önkormányzat éves munkatervében, illetve a szervezeti és működési szabályzatban előre meghatározhatja, hogy melyek azok napirendek, amelyek tárgyalását a falugyűlés előzze meg, illetve összehívására, előkészítésére és lebonyolítására is szabályokat állapíthat meg. A falugyűlést a képviselő-testület az általa meghatározott téma megvitatására hirdeti meg, de a helyi lakosság is kezdeményezheti. A falugyűlés – a közmeghallgatással ellentétben – nem (feltétlenül) képviselő-testületi ülés, tehát nem ügydöntő fórum, de az itt kialakult többségi álláspont irányadó a képviselő-testület számára. (A korábbi Ötv. 47. § (4) bekezdése lehetővé tette, hogy az 500 lakoson aluli községben a képviselő-testület a helyi népszavazást a falugyűlés hatáskörébe utalja.) A falugyűlés további értelmezési lehetősége, hogy az Möt. 98. § (3) bekezdése szerint az új község alakításának a kezdeményezése esetén a falugyűlés, város esetében a községalakítással érintett településrész lakossági fóruma (a továbbiakban együtt: falugyűlés) legalább háromtagú előkészítő bizottságot választ a településrészen lakó települési képviselőkből vagy más választópolgárokból.

A *várospolitikai fórum*, *városrész(i/-)* vagy *városkörzeti tanácskozás* azonos jellegű a falugyűléssel, de mivel a nagyobb lélekszámú településeken a lakosság nem hívható össze egyetlen helyiségben megtartható gyűlésre, ezért a polgármester, alpolgármester, vagy a téma szerint illetékes tanácsnok a képviselő-testület elé terjesztendő nagyobb horderejű kérdést megelőzően véleményt cserél a lakosságnak a település egy-egy meghatározott körzetében élő csoportjával. A kérdés jellegétől függően az is előfordulhat, hogy az önkormányzat tisztségviselője csak egy-egy megcélzott, előre kiválasztott lakossági réteg (nagy családosok, nyugdíjasok, külterületen élők stb.) véleményét szeretné megismerni.

Az *önkormányzati gyakorlatban* a szervezeti és működési szabályzat tartalmaz rendelkezéseket az önszerveződő fórumokra, tipikusan a falugyűlésre vagy városrész-tanácskozásra vonatkozóan. Eszerint a polgármester, az alpolgármester és a képviselő a városrész lakosságát közvetlenül érintő

ügy megtárgyalására falugyűlést vagy városrész-tanácskozást szervezhet, amelynek feladatai:

- az önkormányzat és a településrészben élő lakosság érdekösszhangjának elősegítése,
- a településrész lakosságának, egyesületeinek közvetlen tájékoztatása az időszerű önkormányzati feladatokról, városfejlesztési programokról, közérdekű kérdésekről,
- a településrész lakossága, egyesületei észrevételeinek, javaslatainak összegyűjtése és továbbítása a képviselő-testület vagy annak illetékes szerve, intézménye felé,
- a településrészben működő civil és gazdasági szervezetekkel, a lakosság önszerveződő közösségeivel való kapcsolattartás és folyamatos együttműködés,
- a településrész lakossága körében a városszépítő munka szervezésének elősegítése,
- állásfoglalás kialakítása a településrészt érintő fejlesztési, rendezési tervek megállapítása előtt, amelyet a falugyűlés vagy városrész-tanácskozás vezetője a képviselő-testület előtt ismertet.

Abban a településrészben, ahol településrészi önkormányzat vagy részönkormányzat működik, a falugyűlést vagy városrész-tanácskozást lehetőség szerint a településrészi önkormányzat ülésével egyidejűleg kell megszervezni. (Részletesebben lásd az Mötvt. 62. §-ához fűzött magyarázatot.)

A helyi közakarat formálásában, valamint az önkormányzati célok megvalósulásában a *helyi médiának* is fontos, kiemelkedő szerepe van, amelynek elsődleges eszköze a kábeltelevízió, valamint a helyi elektronikus vagy írott sajtó. Az ún. teleház pedig a helyi közélet fórumává válhat, amely a nyilvánosság, a nyilvános szereplés központja is lehet.

[54. §]

A közmeghallgatás a helyi közakarat formálásának, kifejezésének egyik fóruma, közösségi formája, amelynek célja, hogy a helyi lakosság és – összhangban az önszerveződő közösségek támogatásának, illetve a velük való együttműködés kötelezettségével – a helyben érdekelt szervezetek (civil szervezetek, egyesületek, alapítványok, esetleg gazdasági társaságok) képviselői egy nyilvános és határozatképes képviselő-testületi ülésen

a helyi közügyeket érintő kérdéseket és javaslatokat intézhessenek közvetlenül a képviselő-testülethez. A közvetlen kérdések miatt közösségi ellenőrzésként, a javaslattétel miatt pedig a közvetlen hatalomgyakorlás egyik formájaként is értelmezhető.

A közmeghallgatás határozatképes testületi ülés, ugyanúgy a polgármester vezeti. Célszerű önálló és egyetlen napirendként ütemezni, a napirend időbeli korlátozása, a hozzászólók számának behatárolása nélkül, ugyanakkor a hozzászólások időkeretét érdemes meghatározni.

A képviselő-testület számára az Möt. 53. § (1) bekezdése alapján kötelezettség a *szervezeti és működési szabályzatról* szóló rendeletben rendelkezni a közmeghallgatásról. Ennek törvényi minimum feltétele, hogy erre évente legalább egyszer, előre meghirdetett időpontban sor kerüljön, így a képviselő-testület szabadon dönt a közmeghallgatás lebonyolításáról, az ott feltett közérdekű bejelentések, javaslatok megválaszolásának módjáról, határidejéről. A képviselő-testület tehát évente egynél több közmeghallgatást is elrendelhet, valamint érdemes, ha éves munkatervében előre is megtervezi és meghatározza azokat a témaköröket, amelyekben a döntést megelőzően közmeghallgatást kíván tartani, illetve azon keresztül kívánja megismerni választópolgárainak véleményét, javaslatát. A közmeghallgatáson elhangzott kérdéseket, javaslatokat a képviselő-testület kiadhatja szerveinek – tipikusan az illetékes bizottságnak, tanácsnoknak, tisztségviselőnek – megvizsgálás és megválaszolás céljából.

A közmeghallgatás helyszínéről, időpontjáról a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott helyben szokásos módon tájékoztatja a lakosságot, a civil szervezeteket valamint a helyi sajtó munkatársait. A lakossági részvételre figyelemmel olyan időpontban kell megtartani, amikor az állampolgárok is részt tudnak venni a képviselő-testület ülésén. A képviselő-testület úgy is dönthet, hogy közmeghallgatáson elhangzott kérdéseket, javaslatokat kiadja szerveinek megvizsgálás és megválaszolás céljából. Ebben az esetben is figyelemmel kell lenni a határidőkre, mert az elhangzott javaslatra, kérdésre a közmeghallgatáson vagy legkésőbb tizenöt napon belül választ kell adni, amelyről a képviselő-testületet is a következő ülésen tájékoztatni kell.

A közmeghallgatásról jegyzőkönyvet kell készíteni, amelyre a képviselő-testület üléséről készült jegyzőkönyv szabályai az irányadók. (Részletebben lásd az Möt. 52. §-ához fűzött magyarázatot). A polgármester – a jegyzőn keresztül – gondoskodik a tárgyi, dologi feltételekről és a zavartalan lefolyásról.

Az *önkormányzati gyakorlat* alapján a közmeghallgatás szabályozás kialakításakor az érdemi témakörök az előzetes forgatókönyv elkészítése, az előkészítési és lebonyolítási feladatok, illetve a közmeghallgatás utáni feladatok. A forgatókönyv elkészítéséért a jegyző a felelős, aki a közmeghallgatás tervezett időpontja előtt szervezeti és működési szabályzatban meghatározott határidőn belül a képviselő-testület elé terjeszti. A forgatókönyvnek tartalmazza a közmeghallgatás előkészítési, lebonyolítási feladatait, valamint a közmeghallgatáson elhangzott javaslatok, vélemények feldolgozásainak szabályait. Az előkészítési feladatok a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott helyben szokásos módon történő tájékoztatást (helyi elektronikus és írott sajtó, önkormányzati honlap, helyi televízió, plakát stb.) jelenti a közmeghallgatás helyszínéről, időpontjáról, esetleg tárgyköreiről. Biztosítani kell a közmeghallgatás helyszínének előkészítését, valamint a lebonyolításához szükséges technikai feltételeket (terem berendezése, hangosítás, hangfelvétel készítése, jegyzőkönyvvezetés). Érdemes a lakosság és helyben érdekelt szervezetek képviselői részére lehetővé tenni, hogy közérdekű kérdéseiket, javaslataikat a közmeghallgatás előtt – írásban vagy elektronikusan – eljuttathassák a képviselő-testülethez. A felvetett közérdekű kérdésekre és a javaslatokra adandó válaszadás részletes szabályait – a témakör jellégére, összetettségére figyelemmel – szintén a mindenkor forgatókönyv határozza meg. A közmeghallgatást követően a jegyző elkészíti a jegyzőkönyvet, majd a közérdekű ügyekben a közmeghallgatáson elhangzott kérdéseket a képviselő-testület vagy az illetékes bizottságok megvizsgálják. Az ezek alapján elkészült javaslatokról, válaszokról a képviselő-testület határoz. A képviselő-testület által elfogadott válaszokról a kérdezőket, javaslattevőket a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott határidőn belül írásban vagy szóban tájékoztatják, valamint a helyben szokásos módon is közzéteszik.

[55. §]

A képviselő-testület saját döntésén alapuló feloszlása sajátos jogintézmény, amely a helyi konfliktusok feloldásának *kivételes eszköze*. Következménye, hogy a helyi választópolgárok az ötéves megbízásának lejárta előtt újra választhatnak polgármestert és egy működőképes képviselő-testületet, a korábbiak megbízatása megszűnik. Az Möt. még példálózó jelleggel sem említi feloszlási okokat, hogy melyek azok az esetek, amikor az önkormányzat fontolóra vehetné az önfeloszlást. Így teljes mértékben sza-

badon, diszkrecionális jogkörben, az önkormányzat képviselő-testület minősített többsége határoz a kérdésben, amelyhez indokolási kötelezettség sem kapcsolódik. A döntés alapvetően tehát politikai jellegű, az önkormányzati gyakorlatban a következő esetekkel találkozhatunk: tartós működésképtelenség, bizalomvesztés, együttműködés hiánya, helyi lakosság elégedetlensége, polgármester vagy önkormányzati képviselők elmozdítása stb.

Az Alaptörvény 35. cikk (4) bekezdése szerint a képviselő-testület – sarkalatos törvényben (Mötv.) meghatározottak szerint – kimondhatja feloszlását. A döntés meghozatalához az *Mötv. név szerinti szavazást és minősített többséget* követel meg. A képviselő-testület önfeloszlatásáról szóló döntése esetében a polgármester vétőjogát nem gyakorolhatja, tehát nincs lehetősége arra, hogy egy alkalommal kezdeményezze az előterjesztés ismételt tárgyalást, arra hivatkozva, hogy a döntést a helyi önkormányzat érdekeit sértőnek tartja [Mötv. 68. § (1)]. Természetesen a képviselő-testület határozhat úgy, hogy még egyszer fontolóra veszi, de ez nem kötelessége.

Tekintettel a *fővárosi közgyűlés sajátos összetételére*, azaz, hogy a fővárosi közgyűlés feloszlása az összes fővárosi kerületi polgármester megbízatását érinti, ezért indokolt az általánostól eltérő, sokkal nagyobb arányú – négyötödös – többséghez kötni a fővárosi közgyűlés feloszlásának kimondását. Az *Mötv. 70/A. §* szerint a fővárosi kerületi polgármester megbízatása megszűnik, ha fővárosi közgyűlési képviselői megbízatása megszűnik. (*Mötv. 31/A. §* A fővárosi közgyűlés fővárosi kerületi polgármester tagja megbízatása megszűnik, ha a fővárosi kerületi polgármesteri megbízatása megszűnik.)

Garanciális szabály az *időbeli korlátozás*, hogy a képviselő-testület nem oszthatja fel magát a választást követő hat hónapon belül, valamint az általános választást megelőző év november 30. napját követően. A határidő megállapításkor – nem a feloszlásról szóló döntés napját, hanem – a feloszlásra irányuló kezdeményezés, a javaslat benyújtásának időpontját kell figyelembe venni.

A *folyamatos működés fenntartása* érdekében az átmeneti időszakra vonatkozó rendelkezés, hogy az új képviselő-testület alakuló üléséig és a polgármester az új polgármester megválasztásáig a képviselő-testület, polgármester – alapvetően ügyvezető jelleggel – látja el feladatát, gyakorolja hatáskörét. Ez az alakuló ülés összehívásakor is előkerülhet, így amennyiben

a polgármester-választás nem volt eredményes, úgy a korábbi polgármester tisztségében mindaddig megmarad és ellátja ebből adódó feladatait (így összehívja az alakuló ülést), amíg az új polgármestert meg nem választják [Alaptörvény 35. cikk (3), Mötv. 43. § (2)].⁴² A képviselő-testület feloszlása esetén az önkormányzati képviselő megbízatása – az új önkormányzati képviselők megválasztásával – megszűnik [Mötv. 29. § (1)]. Az Alaptörvény 35. cikk (6) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy a feloszlás a polgármester megbízatását is megszünteti. Ezt pontosítja az Mötv. 69. § (1) bekezdésnek szabálya, hogy a képviselő-testület feloszlásának kimondását követően új polgármester megválasztásával a polgármester tisztsége is megszűnik.

Ezen a helyen a csak említés szintjén utalunk, hogy a feloszlás az önkormányzat önkéntes döntésén alapul, ettől eltérő a *feloszlítás*. Az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdése szerint nem lehet országos népszavazást tartani a képviselő-testület feloszlításáról. Az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdése és 35. cikk (5) bekezdése alapján: Az Országgyűlés a Kormány – az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően előterjesztett – indítványára feloszlítja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet. A részletesebb szabályokat a VII. Fejezet – A helyi önkormányzatok és a központi állami szervek kapcsolata, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete tartalmazza. Az Mötv. 125. § (2) bekezdése szerint az Országgyűlés az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlításáról a Kormány javaslatának az Országgyűléshez való benyújtását követő soron következő ülésén határoz.

Társult képviselő-testület

[56. §]

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat *szabadon társulhat* más helyi önkormányzattal. A szervezeti autonómia keretében a helyi önkormányt saját maga alakítja ki szervezetét, így, arra is lehetősége van, hogy más önkormányzat(ok)kal együttműködve közös társult képviselő-testületet alakítson ki. Ennek célja, hogy több – általában kisebb lakosságszámú, gazdaságilag gyengébb – települési önkormányzat feladataikat integráltan, gazdaságosabban, szakmaiabban és hatékonyab-

⁴² Önkormányzati Hírlevél 2014. évi 2. különszáma, Belügyminisztérium, 2014. 2. o.

ban lássák el. A hazai önkormányzati gyakorlatban – a régebbi közös községi tanácsok emlékei, tapasztalatai miatt – ritkán⁴³ fordul elő. A társult képviselő-testület szabályai nem a “IV. Fejezet – A helyi önkormányzatok társulásai” rendelkezései között szerepelnek, ezért – mint a legszorosabb együttműködési forma – inkább a helyi önkormányzat szerveként kell rá tekintetni, amely nem rendelkezik önálló jogi személyiséggel.⁴⁴

A társult képviselő-testületet kétféleképpen lehet *létrehozni*: egyrészt úgy is kialakítható, hogy az érintett települések képviselő-testületei együtt alkotják, vagy abban is meg lehet állapodni, hogy a résztvevő önkormányzatok lakosságarányosan küldenek képviselőket a saját testületükből. A résztvevő települési önkormányzatok döntenek el, hogy melyik megoldást választják. Törvényi korlátozás, hogy ebben csak települési önkormányzatok vehetnek részt (megyei önkormányzatok nem), azonban az nem feltétel, hogy a résztvevő települések egy megyéhez tartozzanak.

A társult képviselő-testület *alakuló ülésén* határozatba foglalja a megalakulását, a székhelyét, a hozzá tartozó települések felsorolását. Vagy az alakuló ülésen, vagy később, de már rendeleti formában, a szervezeti és működési szabályzat keretében dönt a szervezetéről, működési rendjéről. A továbbiakban úgy működik, mint bármilyen más képviselő-testület. A társult képviselő-testület ülését össze kell hívni bármely részt vevő település polgármesterének a kezdeményezésére.

A társult képviselő-testület alakítása valójában teljes *igazgatási integrációt* eredményez, mivel az Mötv. előírja, hogy a képviselő-testületek részben vagy egészben egyesítik a költségvetésüket, továbbá közös önkormányzati hivatalt tartanak fenn [Mötv. 85. §] és intézményeiket is közösen működtetik. A résztvevők elhatározásán alapul például, hogy a költségvetésüket milyen mértékig egyesítik, amely a közös feladatokra vonatkozó minimális hozzájárulástól, – különösen a legkisebb települések esetében – a teljes egyesítésig terjedhet. Fontos megjegyezni, hogy ez nem jelenti a két település összeolvadását, vagy azt hogy emellett a résztvevő települések képviselő-testülete megszűnne, mert azokban az ügyekben, amelyek kizárólag az adott települést érintik, az egyes települések képviselő-testülete önállóan dönt. A társulás eredményeként is a résztvevő településeknek

⁴³ Egy 2006-as adat szerint mindössze három működött az egész ország területén. in Hoffman István: *A helyi önkormányzatok társulási rendszerének főbb vonásai*. in Új Magyar Közigazgatás 2011/1. szám

⁴⁴ in Nagy- Hoffman –szerk.: *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. HVG-ORAC, 2012. 216. o.

továbbra is megmarad a saját, önálló képviselő-testülete, közvetlenül választott polgármestere, saját költségvetése, külön vagyona, amiről önállóan rendelkezik.

A társult képviselő-testületek működésére egyebekben a *képviselő-testületek* működésére irányadó szabályok vonatkoznak. A társult képviselő-testület esetében nem működik társulási tanács.

A képviselő-testület bizottságai

[57. §]

Az Alaptörvény 33. cikk (3) bekezdése szerint a képviselő-testület sarkalatos törvényben meghatározottak szerint *bizottságot* választhat. Az Mötv. és más törvények rendelkezései szerint bizonyos esetekben kötelező a meghatározott feladat- és hatáskörrel rendelkező megfelelő bizottságot létrehozni. Ezen kívül a szervezeti és működési szabályzat nevesíti a bizottságokat, határozza meg a bizottságok tagjainak számát, a bizottságok feladat- és hatáskörét, működésük alapvető szabályait. Az Mötv. 41. § (2) bekezdése alapján a képviselő-testület bizottságai a képviselő-testület szerveinek minősülnek.

A bizottságokat kétféleképpen lehet *csoportosítani*, egyfelől a létrehozásuk alapján, másfelől működési időtartamuk alapján. (Tematikusan, tárgykör szerint nem érdemes, mert az önkormányzati gyakorlatban nagyon sokféle elnevezéssel, illetve összevonással lehet találkozni.) A *kötelező* létrehozás alapulhat Mötv. rendelkezésén, illetve törvény más bizottság megalakítását is elrendelheti, amelynek feladat- és hatáskört állapíthat meg. Ezekkel kapcsolatban is érvényesül, hogy a – törvény keretein belül – a képviselő-testület szabadon dönthet ezek működéséről, összetételéről, összevonásáról, vagy arról, hogy az adott feladatot melyik bizottság látja el. A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában *szabadon létrehozhat* bizottságokat, amelyek elnevezésére, számára, összetételére nincsenek törvényi korlátozások. A szabadon létrehozható bizottságokra példák, amelyek külön vagy akár összevontan is működhetnek: ügyrendi, jogi, ügyrendi, igazgatási, bűnmegelőzési, szociális, népjóléti, oktatási, egészségügyi, kulturális, közművelődési, egyházügyi, ifjúsági, sport, költségvetési, vagyongazdálkodási, tulajdonosi, településfejlesztési, településüzemeltetési, környezetvédelmi, környezetgazdálkodási, idegenforgalmi, nemzetiségi, külkapcsolati, EU-integrációs. Az egyes bizottságok szervezete, összetétele, feladat- és hatásköre így településenként eltérő lehet, a

helyi feltételekhez, sajátosságokhoz, igényekhez igazodva. Az *állandó* bizottságokra jellemző, hogy feladat- és hatáskörük tartós, az helyi önkormányzat és a képviselő-testület munkáját tartósan az egész vagy több önkormányzati cikluson keresztül segítik, támogatják. Az *ideiglenes* bizottságok szerepe eseti, egy meghatározott döntés előkészítésére vonatkozik (új község, területrész átadás), vagy egy kérdés megvizsgálására irányul (vagyonosodás), vagy egyes, meghatározott önkormányzati feladatokat lát el. A két kategória fedi egymást, így előfordulnak kötelező-állandó, kötelező-ideiglenes, szabadon létrehozott-állandó, szabadon létrehozott - ideiglenes bizottságok.

Leginkább az önkormányzatok *lakosságszámra* figyelemmel – a gazdasági teljesítőképesség és a közigazgatási terület nagysága mellett – az Möt. differenciál, pozitívan diszkriminál a helyi önkormányzatok között. Az ezer főt meg nem haladó lakosú településen egy bizottság is elláthatja valamennyi kötelező bizottsági feladat- és hatásköröket, tehát a képviselő-testület döntésén múlik, hogy hány és milyen bizottságo(ka)t hoz létre. A legkisebb településeken, ahol a lakosság száma nem haladja meg a száz főt, a bizottsági feladatokat a képviselő-testület látja el.

16. számú táblázat – A képviselő-testület bizottságai

	Bizottság	Tartalma	Jogszabály
állandó	képviselő-testület	A 100 főt meg nem haladó lakosú településen a bizottsági feladatokat a képviselő-testület látja el.	Möt. 57. § (1)
	összevont bizottság	Az 1000 főt meg nem haladó lakosú településen a kötelező bizottsági feladat- és hatásköröket egy bizottság is elláthatja.	Möt. 57. § (1)
Kötelező – törvény alapján			
állandó	pénzügyi bizottság	A képviselő-testület a kétezernél több lakosú településen pénzügyi bizottságot hoz létre.	Möt. 57. § (2)
	összeférhetetlenségkel kapcsolatos feladatokat ellátó bizottság	Az önkormányzati képviselő összeférhetetlenségének megállapítását bárki kezdeményezheti a polgármesternél, melyet az összeférhetlenséggel kapcsolatos feladatokat ellátó bizottságnak haladéktalanul továbbítani kell kivizsgálásra.	Möt. 37. § (3)

	vagyonnyilatkozatokat vizsgáló bizottság	A vagyonnyilatkozatok vizsgálatát a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott bizottság végzi, amely gondoskodik azok nyilvántartásáról, kezeléséről és őrzéséről.	Mötv. 39. § (3) Mötv. 57. § (2)
	egyéb bizottság	Törvény más bizottság megalakítását is elrendelheti, amelynek feladat- és hatáskört állapíthat meg.	Mötv. 57. § (2)
ideiglenes	új község alakítását előkészítő bizottság	Új község alakításának a kezdeményezése esetén a falugyűlés, város esetében a községalakítással érintett településrész lakossági fóruma legalább háromtagú előkészítő bizottságot választ a településrészen lakó települési képviselők közül vagy más választópolgárokból.	Mötv. 98. § (3)
	területrész átadását előkészítő bizottság	Az érintett képviselő-testületek a területrész átadását előkészítő bizottság javaslata alapján előzetes megállapodást köthetnek az átadandó területrész területéről és határaitól, a vagyon megosztásáról.	Mötv. 102. § (1)
	nemzetiségek ügyeivel foglalkozó bizottság	A helyi önkormányzat képviselő-testülete a települési nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete kezdeményezésére a nemzetiségek ügyeivel foglalkozó bizottságot hoz létre, vagy e feladattal megbízza valamely bizottságát.	Nektv. 10. § (9)
	adósságrendezési bizottság	Az adósságrendezés megindításának időpontját követő 8 napon belül megalakul az adósságrendezési bizottság, amelynek tagjai a polgármester, a jegyző, a pénzügyi bizottság elnöke (ennek hiányában egy önkormányzati képviselő) és egy önkormányzati képviselő, elnöke a pénzügyi gondnok.	Hartv. 16. § (1)
Szabadon létrehozható – a szervezeti és működési szabályzat szerint			
	állandó bizottság	A képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában határozza	Mötv. 57. § (1)

	meg bizottságait, a bizottságok tagjainak számát, a bizottságok feladat- és hatáskörét, működésük alapvető szabályait.	
ideiglenes bizottság	A képviselő-testület egyes önkormányzati feladatok ellátásának időtartamára ideiglenes bizottságot hozhat létre.	Mötv. 57. § (3)
társulási egyeztető bizottság	A társult önkormányzatok képviselő-testületei megállapodhatnak abban, hogy a vitás kérdésben bármelyik képviselő-testület kérheti a megállapodásban megjelölt önkormányzati érdekszövetség által felkért tagokból álló egyeztető bizottság állásfoglalását, továbbá abban, hogy a kereset benyújtása előtt a képviselő-testület kéri az egyeztető bizottság állásfoglalását.	Mötv. 92. §
társulási állandó vagy ideiglenes bizottság	A társulási tanács döntéseinek előkészítése, végrehajtásuk szervezése érdekében bizottságokat alakíthat.	Mötv. 95. § (2)

Forrás: saját szerkesztés

A bizottsági munka első állomása a képviselő-testület *alakuló vagy az azt követő ülése*, ahol a polgármester előterjesztésére köteles a képviselő-testület megválasztani a törvény által kötelezően létrehozandó és a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott bizottságait és a tagokat. A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben rendelkezik a képviselő-testület bizottságairól [Mötv. 53. § (1) bekezdés]. A bizottság tagjává nem önkormányzati képviselő tag is választható, akinek jogai és kötelezettségei a bizottság ülésein megegyeznek az önkormányzati képviselő bizottsági tag jogaival és kötelezettségeivel. (Részletesebben lásd az Mötv. 40. §-ához, 43. §-ához és 58. §-ához fűzött magyarázatot.) Nem lehet név szerinti szavazást tartani a bizottság létszáma és összetétele tekintetében [Mötv. 48. § (3) bekezdés].

A képviselő-testület a kétezernél több lakosú településen *pénzügyi bizottságot* hoz létre. Az Mötv. 120. § (1) bekezdése alapján a pénzügyi bizottság a helyi önkormányzatnál és intézményeinél

- véleményezi az éves költségvetési javaslatot és a végrehajtásáról szóló féléves, éves beszámoló tervezeteit;
- figyelemmel kíséri a költségvetési bevételek alakulását, különös tekintettel a saját bevételekre, a vagyonszerzés (vagyonnövekedés, -csökkenés) alakulását, értékeli az azt előidéző okokat;
- vizsgálja az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás indokait és gazdasági megalapozottságát, ellenőrizheti a pénzügyi szabályzat megtartását, a bizonylati rend és a bizonylati fegyelem érvényesítését;
- ellátja a képviselő-testület rendeletében meghatározott feladatokat.

A pénzügyi bizottság vizsgálati megállapításait a képviselő-testülettel haladéktalanul közli. Ha a képviselő-testület a vizsgálati megállapításokkal nem ért egyet vagy a szükséges intézkedéseket nem teszi meg, a vizsgálati jegyzőkönyvet az észrevételeivel együtt megküldi az Állami Számvevőszéknek. Az Möt. szabályozása nem teszi kötelezővé a helyi önkormányzatok részére *könyvvizsgáló* alkalmazását, de a pénzügyi bizottság feladati ellátáshoz *könyvvizsgálót* vehet igénybe, aki nem lehet tagja a pénzügyi bizottságnak.

H/86. Számviteli kérdés *Összeférhetetlen tevékenységnek minősül-e, ha az önkormányzati képviselő-testület pénzügyi bizottságának külső tagja látja el az önkormányzat könyvvizsgálói teendőit? A két feladat egy személy által való ellátása összeférhetetlen, mert a pénzügyi bizottság tagja véleményezi, döntésre előkészíti a gazdasági feladatokat érintő képviselő-testületi előterjesztéseket, így többek között a költségvetési és a zárszámadási rendelet tervezetét is. A könyvvizsgálónak törvényben előírt feladata az önkormányzati költségvetés véleményezése, az egyszerűsített beszámoló hitelesítése. Amennyiben a két feladatot egy személy látja el, az a gyakorlatban azt jelenti, hogy a könyvvizsgáló korábban tett javaslatát, véleményét ismételtelen felülvizsgálja. Az ilyen tevékenység nem egyeztethető össze a könyvvizsgáló törvényben rögzített függetlenségével. [1990. évi LXV. törvény; 1997. évi LV. törvény]*

A vagyonyilatkozat-vizsgáló bizottság gondoskodik vagyonyilatkozatok nyilvántartásáról, kezeléséről, őrzéséről és ellenőrzéséről [Möt. 39. § (3)]. Az Möt. értelmében a vagyonyilatkozatok vizsgálatát a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott bizottság végzi, ez lehet külön bizottság is, illetve más bizottság feladat- és hatáskörébe is utalható. A va-

gyonnyilatkozattal kapcsolatos eljárást a vagyonyilatkozat-vizsgáló bizottságnál bárki kezdeményezheti. A vagyonyilatkozási eljárás során a bizottság felhívására az önkormányzati képviselő köteles saját, valamint a hozzátartozója vagyonyilatkozatában feltüntetett adatokra vonatkozó azonosító adatokat haladéktalanul írásban bejelenteni. Az eljárás eredményéről a bizottság a soron következő ülésen tájékoztatja a képviselő-testületet. Az azonosító adatokat csak a vagyonyilatkozat-vizsgáló bizottság tagjai ismerhetik meg, azokat az eljárás lezárását követő nyolc napon belül törölni kell. (Részletesebben lásd az Mötv. 39. §-ához fűzött magyarázatot.)

A *társulások* esetében találkozhatunk kötelezően vagy szabadon létrehozható, állandó és ideiglenes bizottságokkal, amelyről az Mötv. 95. §-a sommasan csak annyit rendelkezik, hogy a társulási tanács döntéseinek előkészítése, végrehajtásuk szervezése érdekében bizottságokat alakíthat. A társulási tanács és a bizottságok működésére egyebekben a képviselő-testületre és az önkormányzati bizottságokra vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni. A helyi önkormányzatok képviselő-testületei között a társulások működése során felmerülő vitás kérdésekben főszabályként a közigazgatási és munkaügyi bíróság dönt, azonban a társult önkormányzatok képviselő-testületei megállapodhatnak abban, hogy a vitás kérdésben bármelyik képviselő-testület kérheti a megállapodásban megjelölt önkormányzati érdekszövetség által felkért tagokból álló *egyeztető bizottság* állásfoglalását, továbbá abban, hogy a kereset benyújtása előtt a képviselő-testület kéri az egyeztető bizottság állásfoglalását [Mötv. 92. §].

A *településszervezési* szabályok körében az Mötv. ideiglenes bizottságok kötelező létrehozását írja elő. Az új község alakításának a kezdeményezése esetén a falugyűlés, város esetében a községalakítással érintett településrész lakossági fóruma legalább háromtagú előkészítő bizottságot választ a településrészen lakó települési képviselőkből vagy más választópolgárokból, amely javaslatot készít az előírt követelmények és a területszervezési eljárásról szóló kormányrendeletben meghatározott egyéb feltételek teljesítésére [Mötv. 98. §]. Az előkészítő bizottság az eljárás során Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságtól kérheti a miniszter határozatának felülvizsgálatát a kézbesítéstől számított harminc napon belül. A településrész új községgé alakításáról szóló köztársasági elnöki döntés közzétételétől számított harminc napon belül az előkészítő bizottság településrészi önkormányzattá alakul át. Az érintett képviselő-testületek a *területrész átadását előkészítő bizottság* javaslata alapján előzetes megállapodást köt-

hetnek az átadandó terület rész területéről és határaitól, a vagyon megosztásáról [Mötv. 102. §]. A lakott terület rész átadásának kezdeményezése esetén az érintett képviselő-testületek együttes ülésen legalább háromtagú, terület rész átadását előkészítő bizottságot választanak települési képviselőkből, valamint más választópolgárokból. Az előkészítő bizottság tagjainak több mint felét a lakott terület részen lakó települési képviselők vagy választópolgárok közül kell megválasztani.

A 2020. évi LXXVI. törvény Magyarország 2021. évi központi költségvetésének megalapozásáról hatályon kívül helyezte a 2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről (a továbbiakban: Nktv.) 83. § (1) bekezdését, így a három vagy annál több nevelési-oktatási intézményt fenntartó települési önkormányzat nem köteles köznevelési ügyekkel foglalkozó bizottságot létesíteni és működtetni.

A 2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól (a továbbiakban: Nektv.) 10. § (9) bekezdése szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete a települési nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete kezdeményezésére a *nemzetiségek ügyeivel foglalkozó bizottságot* hoz létre, vagy e feladattal megbízza valamely bizottságát. A nemzetiségi ügyekkel foglalkozó bizottságban a települési nemzetiségi önkormányzat képviselő-testület kijelölt tagja tanácskozási jogú állandó meghívottként a napirendi pontokhoz hozzászólhat.

Az *önkormányzati gyakorlatban* gyakori az ideiglenes vagy vizsgáló bizottságok létrehozása. A képviselő-testület meghatározott feladat ellátására, javaslat kidolgozására bármely képviselő (vagy képviselők meghatározott arányának) javaslatára, a polgármester előterjesztése alapján *ideiglenes bizottságot* választhat. Az ideiglenes bizottság feladatát, megbízatásának terjedelmét, elnevezését, tagjainak számát a képviselő-testület a bizottság felállításakor határozza meg. Az ideiglenes bizottság elnökének, tagjainak megválasztására, a bizottság működésére és megszűnésére az állandó bizottságokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni a rendelet vagy a szervezeti és működési szabályzat eltérő rendelkezése hiányában. A képviselő-testület bármely kérdés megvizsgálására ideiglenes bizottságként *vizsgáló bizottságot* állíthat fel. A vizsgáló bizottságot létre kell hozni, ha azt a képviselők egynegyede indítványozza. A vizsgáló bizottság tagja csak képviselő lehet. A vizsgáló bizottságba – a pártatlanság érdekében – paritásos alapon minden képviselőcsoportból legalább egy tagot kell jelölni. A vizsgáló bizottság tevékenységéről jelentést készít, amely tartalmazza a bizottság által alkalmazott eljárást és vizsgálati módszereket, a

megállapításokat, az azokat alátámasztó bizonyítékok bemutatását, a vizsgálattal érintett észrevételeit, tovább a szükséges intézkedésekre vonatkozó javaslatot, vagy javaslat kidolgozásának kezdeményezését.

A *részönkormányzatok*at itt csak annyiban említjük, hogy az Möt. 62. § (4) bekezdése szerint a szervezetére, működésére és tagjaira a bizottságokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. (Részletesebben lásd az Möt. 62. §-ához fűzött magyarázatot.)

[58. §]

A bizottság elnökének és tagjainak *megbízatása* a képviselő-testület által történő megválasztással jön létre. A politikai elemet hangsúlyozandó bizottság elnökének és tagjainak megbízatása igazodik a képviselő-testület megbízatásához, de időközben is a polgármester előterjesztésére a képviselő-testület a bizottság személyi összetételét, létszámát bármikor megváltoztathatja, *módosíthatja* – értelemszerűen a kötelezően létrehozandó bizottság kivételével – a bizottságot megszüntetheti.

A képviselő-testület számára biztosított az a lehetőség, hogy a bizottságokba ne csak képviselő-testületi *tagokat* válasszanak, hanem – például megfelelő szakértelem, tapasztalat, jártasság, hozzáértés érdekében – nem önkormányzati képviselőt is. A bizottság tagok jogai és kötelezettségei a bizottság ülésein azonosak, egyenlők függetlenül attól, hogy rendelkeznek-e önkormányzati képviselői mandátummal [Möt. 57. § (1)]. A képviselő-testület bizottságának *nem képviselő tagjaira* vonatkozó külön szabályokat az Möt. 40. §-a tartalmazza: eskütétel, tiszteletdíj, természetbeni juttatás, összeférhetlenség és méltatlansági szabályok, valamint ahhoz kapcsolódó jogorvoslati korlátozás. (Részletesebben lásd az Möt. 40. §-ához fűzött magyarázatot.) A bizottsági tagok megválasztása során azonban figyelemmel kell lenni, hogy a bizottság döntési joggal, átruházott hatáskörrel is rendelkezhet, ezért a bizottság elnöke és tagjainak több mint a fele (az elnökkel együtt) kizárólag önkormányzati képviselő lehet. A polgármester nem lehet a bizottság elnöke vagy tagja, amely szabály egyfelől biztosítja, hogy a polgármester függetlenül tudja a bizottságokkal kapcsolatos előterjesztéseit megtenni [különösen Möt. 61. §], másfelől megelőzi a túlzott feladathalmozást, leterheltséget is. A bizottsági tagokra is vonatkoznak az összeférhetlenségi szabályok [Möt. 36. § (1)], továbbá nem folytathatnak olyan tevékenységet, amely a feladatainak ellátásához szükséges közbizalmat megingathatja.

A *bizottság elnöke* kizárólag önkormányzati képviselő lehet. Feladata az ülések összehívása és vezetése mellett, hogy kiadmányozza a bizottság döntéseit, ellenőrizze a bizottság határozatainak végrehajtását, képviselje a bizottságot, a bizottsági ülések között munkakapcsolatot tart fenn a polgármesteri hivatal tárgy szerint szervezeti egységeinek vezetőivel és az intézményvezetőkkel. A bizottság döntési, képviselő-testületi döntésre előkészítési, beszámolási hatáskörébe és feladatkörébe tartozó kérdésekben előterjesztés benyújtására a bizottsági elnök is jogosult.

Az Möt. 35. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület a bizottsági elnöknek, a bizottság tagjának rendeletében meghatározott *tiszteletdíjat*, természetbeni juttatást állapíthat meg. A bizottsági tagok közötti egyenlőséget csorbítja, hogy ha az önkormányzati képviselő egyben a bizottság elnöke vagy tagja is, számára magasabb összegű tiszteletdíj is megállapítható [Möt. 35. § (2)]. Az önkormányzati gazdasági autonómiát részben sérti, hogy az Möt. 143. § (1) bekezdése felhatalmazza a Kormányt, hogy rendeletben állapítsa meg az a bizottsági elnöknek és tagnak járó tiszteletdíjat és természetbeni juttatást.

A bizottság tagjainak megbízatása főszabályként a képviselő-testület megbízatásának lejártával, az új bizottsági tagok megválasztásával *szűnik meg*. A bizottság tagja, elnöke polgármester részére benyújtott írásbeli egyoldalú nyilatkozatával *lemondhat*. A lemondás a benyújtást követően nem vonható vissza, továbbá érvényességéhez nem szükséges a képviselő-testület elfogadó nyilatkozata. A megbízatás a lemondásban meghatározott, a lemondást követő egy hónapon belüli időpontban, ennek hiányában az írásbeli nyilatkozat átvételének napján szűnik meg.

[59. §]

A bizottsági munka elsődleges alapvető feladata, hogy *kezdeményezi, előkészíti* a képviselő-testület döntéseit, illetve a képviselő-testület által felhatalmazás alapján vagy átruházott hatáskörben *döntést hoz*. Emellett a bizottságok ellátnak *véleményező, javaslattevő*, döntés *végrehajtási, ellenőrzési* tevékenységet is, indítványozhatják a képviselő-testület összehívását. Az ezekre vonatkozó részletes szabályokat is törvényben vagy a szervezeti és működési szabályzatról szóló vagy más önkormányzati rendeletben kell meghatározni. A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzat rögzíti azokat az *előterjesztéseket*, amelyeket bizottság nyújt be, továbbá amely előterjesztések a bizottság *állásfoglalásával* nyújthatók be

a képviselő-testületnek. Ilyen törvényi előírás például, hogy a pénzügyi bizottság a helyi önkormányzatnál és intézményeinél véleményezi az éves költségvetési javaslatot és a végrehajtásáról szóló féléves, éves beszámoló tervezeteit [Mötv. 120. § (1)]. A bizottság minden kérdésben határozatot hoz.

Az önkormányzati bizottsági döntéshozatal két formája a felhatalmazáson alapuló, és az átruházott hatáskörben hozott. Az Mötv. 41. § (3) bekezdése szerint az önkormányzati döntést a képviselő-testület *felhatalmazása alapján* a képviselő-testület bizottsága is hozhat. Az Mötv. 41. § (4) bekezdése értelmében a képviselő-testület hatásköreit *átruházhatja* – többek között – a bizottságára, és e hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, illetve visszavonhatja. Az átruházott hatáskör tovább nem ruházható [Mötv. 41. § (5)]. Ezzel kapcsolatban figyelemmel kell lenni azokra a hatáskörökre, amelyeket képviselő-testület nem ruházhat át [Mötv. 42. §]. Mivel az önkormányzati rendeletalkotás is ilyen ezért a bizottság minden kérdésben határozatot hoz. A *közigazgatási hatósági ügyek* tekintetében a a képviselő-testület az önkormányzati hatósági ügyben az első fokú hatáskörét a – többek között – a bizottságára is átruházhatja.

Az *önkormányzati gyakorlat* alapján a képviselő-testület *bizottsága* ellát minden olyan feladat- és hatáskört, amelyet önkormányzati döntés számára meghatároz:

- dönt a képviselő-testület által részére átruházott hatáskörökben,
- meghatározza éves/féléves munkatervét,
- előkészíti a szakterületét érintő önkormányzati koncepciót, a feladatkörébe tartozó testületi előterjesztést, és a hatályos önkormányzati rendeletek feladatkörébe tartozó szükség szerinti módosítását,
- javaslatot tesz a szakterületéhez tartozó, önkormányzati fenntartású intézmény vezetői álláshelyének betöltésére beérkező pályázatot értékelő bizottság személyi összetételére,
- javaslatot tesz az önkormányzat felügyelete alatt álló és a bizottság szakterületét érintő gazdasági társaság, intézmény létesítésével, átalakításával, megszüntetésével, átvételével és ellátottságával kapcsolatos testületi döntésekre,
- javaslatot tesz a külön önkormányzati rendeletben meghatározott kitüntetések, elismerő címek és díszoklevél odaítélésére és indokolt esetben történő megvonására,

- véleményezi a képviselő-testület elé kerülő előterjesztések feladatkörébe tartozó kérdéseit, az önkormányzat éves pénzügyi tervének és költségvetési rendeletervezetének szakterületét érintő részét, a hatályos önkormányzati rendeletek feladatkörébe tartozó szükség szerinti módosítását
- véleményezi a szakterületéhez tartozó közszolgáltatásokat ellátó intézmény, szerv [Mötv. 41. § (6)] szakmai munkáját,
- ellenőrzi a képviselő-testület és a bizottság döntéseinek végrehajtását, a szakterületükhöz tartozó önkormányzati fenntartású intézmények működését,
- beszámol éves tevékenységéről,
- kezdeményezi a szakterületéhez tartozó önkormányzati rendeletek szükség szerinti módosítását.

A bizottságokkal kapcsolatban érdemes utalni arra a megoldásra, hogy a bizottságok közötti *feladat- vagy hatásköri összeütközés* esetén a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott bizottság állásfoglalását ki kell kérni. Amennyiben az érintett bizottság az állásfoglalással nem ért egyet képviselő-testület dönt az összeütközés tárgyában.

A képviselő-testület *döntési jogot* adhat bizottságának, amelyet bármikor visszavonhatja, ehhez kapcsolódóan a bizottság döntését *felülvizsgálhatja* és szükség esetén *meg is változtathatja*.

A képviselő-testület – a községi önkormányzat kivételével – *önkormányzati főtanácsadói, önkormányzati tanácsadói* munkaköröket hozhat létre a képviselő-testület hivatalában a képviselő-testület és bizottságai döntésének előkészítéséhez közvetlenül kapcsolódó feladatok ellátására [Kttv. 239. §].

[60. §]

A bizottságok működése sokban hasonlít a képviselő-testület munkájához, így az Mötv. *képviselő-testületre vonatkozó szabályokat* kell megfelelően alkalmazni

- az ülésének összehívására [Mötv. 44. § és 61. §], működésére [szervezeti és működési szabályzat szerint], nyilvánosságára [Mötv. 46. §], határozatképességére [Mötv. 47. §] és határozathozatalára [Mötv. 48. §],

- a döntésének végrehajtására [szervezeti és működési szabályzatról szóló vagy más önkormányzati rendelt szerint],
- a bizottság tagjainak kizárására [Mötv. 49. §], azzal az eltéréssel, hogy a kizárásról a bizottság dönt
- a bizottság üléséről készített jegyzőkönyv tartalmára [Mötv. 52. §], azzal az eltéréssel, hogy jegyzőkönyvet a bizottság elnöke és egy tagja írja alá, de ugyanúgy a jegyző küldi meg a 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendeletben meghatározottak szerinti kormányhivatalnak
- a bizottsági tagokra az összeférhetetlenségi szabályokat [Mötv. 36. §].

Az *önkormányzati gyakorlat* alapján a bizottság a működési szabályait tartalmazó *ügyrendjét* – a szervezeti és működési szabályzat és/vagy a vonatkozó önkormányzati rendelet keretei között – maga állapítja meg. A bizottsági ügyrendet a bizottság megalakulását követő a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott határidőn (tizenöt, harminc nap) belül a jegyzőnek meg kell küldeni. Az ügyrendet az érintett bizottságnak folyamatosan felül kell vizsgálnia, figyelemmel a rendelet és a jogszabályok változásaira. A bizottság meghatározhatja azokat a napokat, amikor a rendes üléseit tartja. A bizottság munkacsoportot vagy szakértői testületet hozhat létre.

A bizottsági üléseket a *bizottság elnöke* hívja össze és vezeti, továbbá gondoskodik az ülés rendjének fenntartásáról is, az ülésről készült jegyzőkönyvet is alá kell írnia. A bizottság üléseit az elnök – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott határidőn belül (az ülést megelőzően legalább három/öt nappal) – írásban hívja össze. A meghívót a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott helyen (a hivatalos hirdetőtáblán, honlapon) is el kell helyezni. A bizottság elnökének *helyettesítésére* a képviselő-testület társelnököt választhat. Helyettesítés esetén a társelnököt a bizottság elnökével azonos jogok illetik meg.

A *bizottság tagja* részt vesz a bizottság ülésein, részt vehet a bizottsági döntések előkészítésében, javasolhatja témakörök napirendre tűzését, a bizottság elé kerülő témakörökkel kapcsolatban külső szakértő segítségét kérheti, javasolhatja az elnöknek a bizottság ülésére való meghívását, az elnök megbízása alapján képviselheti a bizottságot.

A *működéssel* kapcsolatban ki kell emelni, hogy a bizottságok működésének ügyviteli feladatait a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati

hivatal, a közös önkormányzati hivatal látja el [Mötv. 61. § (3)], a működéshez szükséges tárgyi és személyi feltételeket a jegyző biztosítja. A *napirendi pontok* tárgyalása ugyanúgy történik mint a képviselő-testület esetében, de a napirendről való levétel kezdeményezésére a bizottság elnöke vagy társelnöke jogosult, továbbá az elnapolásra és vita lezárására a bizottság bármely tagja javaslatot tehet.

A képviselő-testület bizottságai *együttes ülést* is tarthatnak, ekkor az ülés elnöke az együttes ülést kezdeményező bizottsági elnök, vagy amennyiben az együttes ülés összehívását a képviselő-testület rendeli el, úgy a képviselő-testület határozatában megjelölt bizottsági elnök. Az együttes ülésről egy jegyzőkönyv készül, amelyben egymást követően szerepelnek az egyes bizottságok által hozott határozatok, a saját sorszámozásuk szerint. A jegyzőkönyvet a résztvevő bizottságok elnökei írják alá. Az együttes bizottság által a képviselő-testület elé kerülő előterjesztést a résztvevő bizottságok elnökei írják alá.

A bizottsági üléseken is biztosítani kell a *nyilvánosságot* és társadalmi részvételt. Az Mötv. 32. § (2) bekezdése szerint *bármelyik önkormányzati képviselő* tanácskozási joggal részt vehet a képviselő-testület bármely bizottságának nyilvános vagy zárt ülésén. Javasolhatja a bizottság elnökének a bizottság feladatkörébe tartozó ügy megtárgyalását, amelyet a bizottság legközelebbi ülése elé kell terjeszteni és tárgyalására az önkormányzati képviselőt meg kell hívni. Kezdeményezheti, hogy a képviselő-testület vizsgálja felül bizottságának – a képviselő-testület által átruházott – önkormányzati ügyben hozott döntését. A *jegyző* az Mötv. 84. § (3) bekezdése alapján, továbbá a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott személyek (a települési nemzetiségi önkormányzat elnöke, a polgármesteri hivatal osztályvezetője) tanácskozási joggal vesz részt a bizottság ülésén. A képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában határozza meg, mely *önszerveződő közösségek képviselőit* illeti meg tevékenységi körükben tanácskozási jog a képviselő-testület és bizottsága ülésein [Mötv. 53. § (3) bekezdés].

A bizottság elnökének és tagjának megbízatása *megszűnik* lemondással, a képviselői mandátum megszűnésével, a képviselő-testület megbízatásának megszűnésével, az összeférhetetlenség kimondásával, visszahívással. A bizottsági elnöki tisztség vagy bizottsági tagság megszűnése esetén, a polgármester tesz javaslatot az új tag megválasztására a képviselőcsoport-vezetők véleményének kikérése után.

[61. §]

Annak érdekében, hogy a *polgármester* a bizottságok tevékenységét, törvényes működését figyelemmel kísérhesse, az Möt. *többléjtogosítványokat* állapít meg a számára:

- indítványára a bizottságot össze kell hívni az indítvány kézhezvételétől számított nyolc napon belül,
- felfüggesztheti a bizottság döntésének a végrehajtását, ha az ellentétes a képviselő-testület határozatával vagy sérti az önkormányzat érdekeit.

Az Möt. 32. § (2) bekezdése szerint az *önkormányzati képviselő* a képviselő-testület ülésén a bizottság elnökétől önkormányzati ügyekben felvilágosítást kérhet, amelyre az ülésen – vagy legkésőbb harminc napon belül írásban – érdemi választ kell adni. Emellett az Möt. 132. § (2) bekezdése alapján a *kormányhivatalok törvényességi felügyelete* is kiterjed a bizottságok működésére, ennek érdekében is rendelkezik úgy az Möt. 60. §-a, hogy a jegyző tizenöt napon belül köteles a bizottság üléséről készült jegyzőkönyvet megküldeni a kormányhivatalnak.

A polgármesteri hivatal látja el a bizottságok működésének *ügyviteli* feladatait, az ahhoz szükséges adminisztratív munkafolyamatokat: ügyiratok iktatása, kezelése; adatok, információk rögzítése, csoportosítása, rendezése, feldolgozása, visszakeresése, továbbítása, tárolása.

Településrészi önkormányzat

[62. §]

A településrészi önkormányzat létrehozását is a szervezeti autonómiából lehet levezetni, így a képviselő-testület – saját belátása szerint – a szervezeti és működési szabályzatában rendelkezhet úgy, hogy valamely településrész sajátos érdekeinek képviseletére településrészi önkormányzatot (*részönkormányzat*) hoz létre. A városrészi önkormányzatokat, hivatalos elnevezésüket, működési területüket általában a szervezeti és működési szabályzat melléklete tartalmazza. Az Möt. 41. § (2) bekezdése értelmében a részönkormányzat testülete a képviselő-testület szerve. Nevéből adódóan ezt is csak települési önkormányzatok hozhatják létre, a megyei közgyűlés nem. Egy településrészben értelemszerűen csak egy részönkormányzati testület hozható létre.

A részönkormányzat testületének *tagjai* a képviselő-testület által megválasztott települési képviselők és más, az adott településrészen élő választópolgárok. Itt érvényesül az a szabály, hogy a részönkormányzat testületének elnökét és - az elnökkel együtt számított - tagjainak több mint a felét az önkormányzati képviselők közül kell választani. Nem lehet a részönkormányzat testületének elnöke vagy tagja a polgármester. A nem önkormányzati képviselő tag jogai és kötelezettségei a részönkormányzat testületének ülésein megegyeznek az önkormányzati képviselő testületi tag jogaival és kötelezettségeivel.

A részönkormányzat testületének *feladatai* az adott településrészen a szervezeti és működési szabályzat szerinti közhatalom gyakorlása, a településrészt érintő közügyekben a helyi közakarat demokratikus módon való kifejezése és megvalósítása, valamint a széles körű nyilvánosság megteremtése. Önkormányzati döntést a képviselő-testület felhatalmazása alapján a részönkormányzat testülete is hozhat [Mötv. 41. § (3)]. A képviselő-testület hatásköreit – az át nem ruházható hatáskörök [Mötv. 42. §] és a hatósági hatáskör [Mötv. 62. § (2)] kivételével – a részönkormányzat testületére is átruházhatja át. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja [Mötv. 41. § (4)]. Az átruházott hatáskör tovább nem ruházható. A – bizottságokkal ellentétben, az egységes jogalkalmazás érdekében – részönkormányzat testületére önkormányzati hatósági hatáskör nem ruházható át. A részönkormányzat munkájának segítésére a képviselő-testület hivatali kirendeltség(ek)et hozhat létre, amely(ek) egyben a lakossági ügyintézésben *ügyfélszolgálati* teendőket is elláthat(nak). Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy az Mötv. 142/A. § szerint önkormányzati hatósági ügyben a döntéshozatal nem delegálható rá.

A részönkormányzatok működését érintő *garanciális szabály*, hogy az Mötv. 32. § (2) bekezdése alapján az önkormányzati képviselő kezdeményezheti, hogy a *képviselő-testület* vizsgálja felül a részönkormányzat testületének, a – képviselő-testület által átruházott – önkormányzati ügyben hozott döntését. Az Mötv. 61. § (2) bekezdése szerint a *polgármester* felfüggesztheti a részönkormányzat testülete döntésének a végrehajtását, ha az ellentétes a képviselő-testület határozatával vagy sérti az önkormányzat érdekeit. A felfüggesztett döntésről a képviselő-testület a következő ülésén határoz. Emellett a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása is kiterjed részönkormányzat működése jogszerűségének biztosítására [Mötv. 132. § (2) bekezdés], a részönkormányzat testületének jegyzőkönyvét is megküldi a jegyző.

A részönkormányzat szervezetére, működésére és tagjaira egyebekben a *bizottságokra vonatkozó szabályok* [Mötv. 57–61. §] az irányadók: alakuló ülés, elnöki feladatok, döntéshozatal, összehívás, működés, nyilvánosság, határozatképesség és határozathozatal, döntés-végrehajtás, a tagok kizárása, az üléséről készített jegyzőkönyv, ügyvitel.

Az *önkormányzati gyakorlatban* számos példával találkozhatunk településrészi önkormányzatra, az sem ritka, hogy egy településnek több (akár tíz) részönkormányzata is van. A települési önkormányzat szervezeti és működési szabályzata rendelkezhet úgy, hogy a képviselő-testület egy vagy több településrészi önkormányzatot hozhat létre, amelyek hivatalos elnevezését, működési területét is meghatározzák földrajzi, vagy választókerületi alapon. Egy településrészben – értelem szerűen – csak egy részönkormányzat hozható létre.

A részönkormányzata testületének minimális és maximális *létszámkeretét* is meghatározzák, általában bele nem számítva a képviselő tagokat. A gyakorlat nagy szórást mutat, 3 és 40 fő között is lehet a tagok száma. A részönkormányzat testületének tagjait – a képviselők kivételével – az érintett településrészben lakó választópolgárok jelölése alapján, a polgármester előterjesztésére a képviselő-testület választja, a megbízatás igazodik a képviselő-testület megbízatásának időtartamához.

A részönkormányzat testületének *vezetője* általában a településrész területén található egyéni választókerületben megválasztott képviselő, további tagjai szintén a településrészen megválasztott és/vagy ott lakó képviselő(k). Több egyéni választókerületet érintő részönkormányzat megalakulásakor a városrészi önkormányzat vezetőjét a képviselő-testület választja meg. A részönkormányzat önkormányzat vezetőjének jelölhető személyek az érintett egyéni választókerületekben megválasztott önkormányzati képviselők lehetnek. Általában a polgármester nem lehet a részönkormányzat elnöke és tagja.

A részönkormányzat testület tagjainak *jelölésére* az érintett településrész területén található egyéni választókerületben megválasztott vagy ott lakó, egy vagy több önkormányzati képviselő településrészi *jelölő gyűlést* hív össze. A jelölőgyűlés törvényességéről a jegyző gondoskodik. A településrészi jelölőgyűlésen minden a településrészben lakó választópolgár ajánlhat jelöltet, valamint jelöltként ajánlható. A jelöltek személyére vonatkozó ajánlásokat a településrészi jelölőgyűlést levezető települési képviselő egyenként megszavaztatja. A szavazás – az egyszerű döntéshozatala

érdekében – nyilvános és kézfelemeléssel történik. Jelölt az a jelöltként ajánlott személy lesz, aki a jelölést elfogadta, és akit a jelölőgyűlésen részt vevő választópolgárok többsége szavazatával támogat. A jelöltekről a településrészi jelölőgyűlést levezető képviselő *jegyzéket* készít. A jelöltekről készített jegyzéket, a településrészi jelölőgyűlés jegyzőkönyvét a településrészi jelölőgyűlést levezető képviselő megküldi a polgármesternek. A polgármester a részönkormányzat elnökének és tagjainak megválasztása érdekében a jegyzék és a jegyzőkönyv alapján *előterjesztést* nyújt be a képviselő-testület ülésére, melyet a képviselő-testület a jegyző törvényességi véleményezését követően megtárgyal.

A részönkormányzat a képviselő-testület általi megválasztásától számított, a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott határidőn belül (harminc, hatvan nap) *alakuló* ülést tart, ahol megállapítja működésének szabályait.

A részönkormányzat *általános feladatai* közé tartozik:

- a településrész és a város érdekei közötti összhang megteremtése,
- a jelentős képviselő-testületi döntések előtt – a lakosság véleményének ismeretében – a településrészi állásfoglalás kialakítása, képvisellete,
- a lakosság közvetlen tájékoztatása az időszerű önkormányzati feladatokról,
- a településrészben működő szervezetekkel való folyamatos kapcsolattartás és együttműködés,
- közcélú önkéntes munka szervezése.

A részönkormányzat az *előterjesztését* a képviselő-testület feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságához nyújthatja be, amelyet – a bizottság véleményével, javaslatával kiegészítve – a polgármester terjeszthet a képviselő-testület elé. A részönkormányzat működésével kapcsolatos *ügyviteli* teendőket a polgármesteri hivatal látja el.

A részönkormányzat testülete a képviselő-testület megbízatásának megszűnésével egyidejűleg külön intézkedés nélkül *megszűnik*. A részönkormányzatot a képviselő-testület megbízatásának lejártá előtt is *megszüntetheti*, ha tevékenysége sérti az önkormányzat érdekeit vagy ellentétes a képviselő-testület álláspontjával.

A részönkormányzat tagjának *megbízatása megszűnik* a részönkormányzat megszűnésével, lemondással, elhalálózással, jogerős bírói ítélet alapján a

közügyek gyakorlásától történő eltiltás esetén, visszahívással. A részönkormányzat tagjának megbízatása megszűnése esetében a polgármester a képviselő-testület felé kezdeményezi a jelölőgyűlésről készült jegyzéken sorban következő jelölt megválasztását. A részönkormányzat tagjainak kiegészítése céljából időközi településrészi jelölőgyűlést kell összehívni.

Abban a településrészben, ahol településrészi önkormányzat vagy részönkormányzat működik, a *falugyűlést* vagy *városrész-tanácskozást* lehetőség szerint a településrészi önkormányzat ülésével egyidejűleg kell megszervezni. (Részletesebben lásd az Möt. 53. §-ához fűzött magyarázatot.)

A helyi önkormányzat tisztségviselői

A tisztségviselőkkel kapcsolatban bevezetésként érdemes utalni az Alaptörvény O) cikkére, mivel itt még fokozottabban kell, hogy érvényesüljön az a szabály, miszerint mindenki számára kötelesség, hogy képességei és lehetőségei szerint az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájáruljon. A polgármesteri esküben [Mötv. 1. melléklet] és a köztisztviselői esküben [Kttv. 44. § (2)] is ezt erősítik meg, hogy – meggyőződésük szerint Isten segédelmével – tisztségüket *a magyar nemzet javára* gyakorolják.

17. számú táblázat – A helyi önkormányzatok politikai és szakmai tisztségviselői

	Politikai	Szakmai
Jellemzés	<ul style="list-style-type: none"> • a lakosság közvetlenül választja • határozott idejű, a következő önkormányzati választásig tart • nem köztisztviselő • feltétel: választó jog • Kttv. szabályai csak kisegítő jellegűek • díjazás Mötv. szerint a Kttv. alapján 	<ul style="list-style-type: none"> • munkáltató nevezi ki • határozatlan idejű • köztisztviselő • feltétel: Kttv. szigorú szabályai, végzettség • Kttv. szabályai meghatározóak • díjazás Kttv. szerint
Főváros	<ul style="list-style-type: none"> • főpolgármester • főpolgármester-helyettes 	<ul style="list-style-type: none"> • főjegyző • aljegyző • főpolgármesteri hivatal köztisztviselője
Város, község	<ul style="list-style-type: none"> • polgármester • alpolgármester 	<ul style="list-style-type: none"> • jegyző • aljegyző • polgármesteri hivatal vagy közös önkormányzati hivatal köztisztviselője
Megye	<ul style="list-style-type: none"> • megyei önkormányzat közgyűlésének elnöke • megyei önkormányzat közgyűlésének alelnöke 	<ul style="list-style-type: none"> • jegyző • aljegyző • megyei önkormányzati hivatal köztisztviselője

Forrás: saját szerkesztés

A helyi önkormányzatok szervei, tisztségviselői és közigazgatási hatóságai problémakörhöz részletesebben lásd az Mötv. 41. §-ához fűzött magyarázatot. A helyi önkormányzat tisztségviselői általában az alapján csoportosíthatók, hogy politikai vagy szakmai szerepük a meghatározó. A táblázat nem tartalmaz két politikai elemet: a helyi önkormányzati képviselőket és a tanácsnokot, mivel azok az Mötv. értelmében nem minősülnek a helyi önkormányzat tisztségviselőinek. Az előbbiekre vonatkozó szabályokat az Mötv. 28-39. §-a tartalmazza, a tanácsnok pedig az Mötv. 34-35. §-ában szerepel.

Az önkormányzati tisztségviselőkre, valamint az helyi önkormányzatok hivatalaiban dolgozó *köztisztviselő*kre vonatkozó részletes szabályokat a 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről (a továbbiakban Kttv.) tartalmazza. A Kttv. 239. §-a egyébként külön nevesíti az *önkormányzati főtanácsadó, tanácsadó* intézményét. A képviselő-testület – a községi önkormányzat kivételével – önkormányzati főtanácsadói, önkormányzati tanácsadói munkaköröket hozhat létre a képviselő-testület hivatalában a képviselő-testület és bizottságai döntésének előkészítéséhez, illetve a polgármester, főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke tevékenységéhez közvetlenül kapcsolódó feladatok ellátására. Az önkormányzati főtanácsadói, önkormányzati tanácsadói kinevezés a polgármester, a képviselő-testület és bizottsága megbízatásának, illetve feladata ellátásának idejére szól. Az önkormányzati főtanácsadó, önkormányzati tanácsadó felett a munkáltatói jogokat a polgármester gyakorolja.

Az 1994. évi LXIV. törvényt a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról a 2014. évi általános önkormányzati választások napjától hatályon kívül helyezte az Mötv. 158. § a) pontja.

Polgármester

A polgármester a helyi önkormányzat elsőszámú *politikai tisztségviselője*, akinek legitimitása a helyi választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, akaratuk szabad kifejezését biztosító választási többségén alapul. Feladatai közül kiemelendő, hogy a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében irányítja a polgármesteri hivatalt, gyakorolja a munkáltatói jogokat a jegyző tekintetében, valamint gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az alpolgármester és az önkormányzati intézményvezetők tekintetében, illetve egyes esetekben

döntéseket hozhat, a képviselő-testület elnöke. A polgármesteri tisztség főállásban vagy társadalmi megbízatásban tölthető be. Emellett önkormányzati szervnek is minősül, egyedi döntéseket is hozhat különösen a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben. Sajátos jogállása az államhatalmi ágak szétválasztásának elvéből következik.

Az Mötv. 79. § (1) bekezdésének értelmező rendelkezése szerint a polgármesteren a megyei közgyűlés elnökét és a főpolgármestert is érteni kell.

[63. §]

Az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdése értelemben a – helyi önkormányzati képviselőket és – polgármestereket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják. Az Alaptörvény XXIII. cikk (1) és (2) bekezdésében szabályozott *választójog* értelmében minden nagykorú magyar állampolgárnak és az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező minden nagykorú állampolgárának, valamint a Magyarországon menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert minden nagykorú személynek joga van ahhoz, hogy – a helyi önkormányzati képviselők mellett – a polgármesterek, választásán választó (aktív választójog) és választható (passzív választójog) legyen. (Részletesebben lásd az Mötv. 28. §-ához fűzött magyarázatot.) A 33. cikk (2) bekezdése szerint a megyei képviselő-testület elnökét a megyei képviselő-testület saját tagjai közül választja megbízatásának időtartamára.

Az Alaptörvény 35. cikk (2) bekezdése alapján a polgármesterek általános *választását* a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek előző általános választását követő ötödik év október hónapjában kell megtartani. A köztársasági elnök tűzi ki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását, úgy hogy a szavazás napja a kitűzés napját követő nyolcvanadik és századik nap közé essen.

Az Övjt. a polgármesterek tekintetében nem differenciál a település lakosságszáma alapján, a polgármester, főpolgármester az a jelölt lesz, aki *a legtöbb érvényes szavazatot* kapta [Övjt. 12. §]. A polgármester és a főpolgármester választásának szavazólapján a választópolgár egy jelöltre szavazhat. A törvény azt az esetet is rendezi ha a polgármester jelölt egyúttal önkormányzati képviselőjelöltként is indult, ekkor amennyiben a jelöltet polgármesternek megválasztották, az egyéni vagy kompenzációs listáról

törölni kell, és helyébe a következő legtöbb szavazatot elért jelölt lép. A polgármester jogai és kötelezettségei a megválasztásával keletkeznek [Mötv. 65-68. §], a megbízatás megszűnésével szűnnek meg [Mötv. 69-70/A. §]. A polgármester megválasztását követően, az alakuló ülésen – az önkormányzati képviselőkkel megegyező szövegű – esküt tesz a képviselő-testület előtt és erről okmányt ír alá. Az eskü szövegét az Mötv. 1. melléklete tartalmazza. Az önkormányzati képviselőkhoz hasonlóan, a polgármester azonban az eskü letételéig nem gyakorolhatja jogait.

KGD 1997/ 90. *A polgármesteri tisztség a választással jön létre, a tisztség megszüntetésére irányuló eljárásban csak a tisztség létrejötte utáni tevékenység vehető figyelembe [1990. évi LXV. törvény 33/B. § (1) bek.].*

KGD 1998/216. *A polgármesteri tisztség a választással jön létre, a tisztség megszüntetésére irányuló eljárásban csak a tisztség létrejötte utáni tevékenység vehető figyelembe [1990. évi LXV. törvény 33/B. § (1) bekezdés]*

Az ajánlási és jelölési szabályok a lakosságszám alapján, a választási rendszereknek megfelelően eltérőek. Az Övjt 8. §-a szerint az egyéni listás választási rendszerben a választópolgár egyidejűleg legfeljebb egy polgármesteri, egy egyéni listás és egy megyei listás jelöltséget fogadhat el. A vegyes választási rendszerben a polgármesterjelölt egyidejűleg a fővároson kívül egy egyéni választókerületi, egy kompenzációs és egy megyei listás jelöltséget, a fővárosban egy egyéni választókerületi, egy kompenzációs listás és egy fővárosi kompenzációs listás jelöltséget fogadhat el. A főpolgármester jelölt csak fővárosi kompenzációs listás jelöltséget fogadhat el. Polgármesterjelölt az, akit a 10 000 vagy annál kevesebb lakosú település választópolgárainak legalább 3%-a, a 10 000 lakost meghaladó, de 100 000 vagy annál kevesebb lakosú település esetén legalább 300 választópolgár, a 100 000-nél több lakosú település esetén legalább 500 választópolgár, főpolgármester-jelölt pedig az, akit legalább 5000 fővárosi választópolgár ajánlott jelöltnek [Övjt. 9. §]. A választópolgár egyidejűleg nem lehet megyei listán jelölt és megyei jogú városban polgármesterjelölt. Az Övjt. 9/A. §-a a nemzetiségi polgármesterjelöltet is szabályozza. A polgármester-választáson nemzetiségi jelöltnek minősül a nemzetiségek jogairól szóló törvény szerinti nemzetiségi szervezet (esetleg közös) jelöltje, ha szerepel a nemzetiségi névjegyzékben, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, továbbá a nemzetiségi önkormányzati képviselők megelőző két általános választásán, valamint az azokat követő időközi vá-

lasztásokon nem volt más nemzetiség nemzetiségi jelöltje, továbbá nyilatkozatot tesz arról, hogy a nemzetiség képviselőjét vállalja, a nemzetiségi közösség nyelvét beszéli, kultúráját és hagyományait ismeri.

A 26/2000. (IX. 27.) BM rendelet a polgármesteri munkakör átadása jegyzőkönyvének tartalmáról szerint az előző polgármester a folyamatban lévő ügyeket munkakör-átadási jegyzőkönyvben adja át az újonnan megválasztott polgármester részére. A jegyzőkönyv elkészítésével egyidejűleg át kell tekinteni a következő dokumentumokat:

- a gazdasági programot, valamint az adott választási ciklust érintő költségvetési koncepciókat, költségvetési és zárszámadási rendeleteket, valamint az éves és féléves beszámolókat;
- az önkormányzat aktuális (éves) vagyonmérlegét és a vagyonkataszterét;
- az önkormányzati társulásokra vonatkozó megállapodásokat;
- a polgármester által aláírt szerződéseket, kötelezettségvállalásokat.

A jegyzőkönyvet az átadó polgármester, az átvevő polgármester, a jegyző és a fővárosi és megyei kormányhivatal vezető kormány megbízott írja alá, és öt példányban kell elkészíteni, s abból egy-egy példányt az átadónak, az átvevőnek, a jegyzőnek, a fővárosi és megyei kormányhivatalnak, valamint az irattárnak kell átadni. (Részletesebben lásd a 26/2000. (IX. 27.) BM rendeletet)

[64. §]

A *polgármesteri tisztség* kétféleképpen látható el: főállásban, illetve társadalmi megbízatásban. A polgármester választásakor – a szervezeti és működési szabályzatnak megfelelően – egyértelműnek kell lennie, hogy a kettő közül milyen jogállásra választják. A polgármesteri tisztség betöltésének módját a képviselő-testület a megbízatás időtartamán belül egy esetben a polgármester egyetértésével, a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendelet egyidejű módosításával megváltoztathatja.

Az Möt. 71. §-a szerint a polgármester megbízatásának időtartamára havonta *illetményre* jogosult, amelynek összege alapilletményből, illetménykiegészítésből, vezetői illetménypótlékból áll. 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.

Emellett az illetményének, tiszteletdíjának 15%-ában meghatározott összegű költségtérítésre is jogosult. (Részletesebben lásd az Mötv. 71. §-ához fűzött magyarázatot).

BH 1993/265. *Ha a képviselő-testület akként dönt, hogy a polgármesteri feladatkört főállású munkaviszony keretében kell ellátni, a polgármester munkaviszonya a megválasztása időpontjára visszaható hatállyal jön létre. A törvény tételesen sorolja fel a polgármester munkaviszonya megszűnésének eseteit, ezért nincs lehetőség arra, hogy a képviselő-testület - a szervezeti és működési szabályzata utóbb történt módosítására hivatkozva - azon a jogcímen mondja fel a munkaviszonyát, hogy nem vállalta e tisztségének társadalmi megbízatásában történő ellátását [1990. évi LXV. tv. 12. § (2) bek., 33. §, 37. § (1) bek., 1990. évi LXVII. tv. 2. § (1), (2) és (6) bek., 3. §, 4. § (3) bek., 7. § (2) bek., 12. §].*

BH 1994/112. I. *A polgármester választással létrejövő sajátos jogviszonyban áll az önkormányzattal. A személye vonatkozásában a munkáltatói jogkört - annak lényeges elemeit tekintve - a képviselő-testület gyakorolja. A polgármester az önkormányzat képviselő-testületének akaratát végrehajtó, a köz szolgálatában álló, de nem köztisztviselőnek minősülő személy, sajátos jogállása az államhatalmi ágak szétválasztásának elvéből következik (1990. évi LXVII. tv., 1990. évi LXV. tv. 30-35. §-ok.).*

[65. §]

Az Mötv. 65. §-a részben az Alaptörvény 33. cikk (2) bekezdését bontja ki, amely csak arról rendelkezik, hogy a helyi képviselő-testületet a polgármester *vezeti*, megismétli az Mötv. 45-át: összehívja és vezeti a képviselő-testület üléseit, itt tulajdonképpen az elnöki szerepkört és képviselőletet [Mötv. 41. § (1)] teszi hozzá. A képviselő-testület működését az Mötv. 43-55. §-ai szabályozzák részletesen.

Az Mötv. 45. §-a megismétli, hogy a képviselő-testület ülését a polgármester *hívja össze és vezeti*, akadályoztatása esetén e hatáskörét az alpolgármester, több alpolgármester esetén a polgármester által kijelölt alpolgármester gyakorolja. A polgármesteri és az alpolgármesteri tisztség egyidejű betöltetlensége, a tartós akadályoztatásuk esetére a szervezeti és működési szabályzat rendelkezik a képviselő-testület összehívásának, vezetésének a módjáról. (Részletesebben lásd az Mötv. 45. §-ához fűzött magyarázatot.) Az Mötv. 53. § (1) bekezdése értelmében a képviselő-testület a

szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben állapítja meg a képviselő-testület üléseinek összehívására, vezetésére, vonatkozó szabályokat. A képviselő-testület ülésének a jegyzőkönyvét a polgármester és a jegyző írja alá [Mötv. 52. § (2)]. Az összehívásnál figyelemmel kell lenni, hogy a képviselő-testület szükség szerint, a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott számú, de évente legalább hat ülést tart. Ennek elmaradása, illetve a képviselő-testület és a polgármester között kialakult tartós bizalmatlanság és együttműködési képtelenség alaptörvény-ellenes helyzetet teremt.

18/2013. (VII. 3.) AB határozat. *Az Alkotmánybíróság elvi véleményként megállapítja, hogy az Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdése alapján alaptörvény-ellenes, ha a helyi önkormányzat képviselő-testülete tartósan nem működik, és működőképességének helyreállítása nem várható. A rendszeres, folyamatos és jogszerű működés keretében működő helyi önkormányzat szabályszerűen elfogadott költségvetéssel rendelkezik, a helyi önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletet alkot, határozatot hoz, bizottságait folyamatosan működteti, kötelezettséget vállal, folyamatosan gyakorolja intézményirányítási hatáskörét, él kinevezési jogkörével, rendszeresen és folyamatosan meghozza a településüzemeltetéssel és településfejlesztéssel kapcsolatos döntéseket. Alaptörvény-ellenes helyzetet eredményez, ha a képviselő-testület és a polgármester között kialakult tartós bizalmatlanság és együttműködési képtelenség ellenére a képviselő-testület nem kezdi meg a konfliktus feloldására alkalmas eljárásokat, és a konfliktus feloldására saját hatáskörben a képviselő-testület a feloszlásáról sem dönt.*

Az Mötv. 41. § (1) bekezdése részletesebben, önkormányzati típusonként nevesíti – némi pontatlansággal –, hogy a képviselő-testületet a polgármester, (a megyei közgyűlést) a megyei közgyűlés elnöke, (a fővárosi közgyűlést) a főpolgármester *képviseli*. Ez a képviselet részben összefügg azzal is, hogy a helyi önkormányzat jogi személy, így a Ptk. szabályait is megfelelően kell alkalmazni. (Részletesebben lásd az Mötv. 41. §-ához fűzött magyarázatot.) A helyi önkormányzat, mint jogi személy törvényes képviseletét a polgármester látja el, aki képviseleti jogát önállóan gyakorolja. A jogi személynek a jogi személyek nyilvántartásába bejegyzett képviselője (polgármester) képviseleti jogának korlátozása és nyilatkozatának feltételhez vagy jóváhagyáshoz kötése harmadik személyekkel szemben nem hatályos, kivéve, ha a harmadik személy a korlátozásról vagy a feltétel bekövetkeztének vagy a jóváhagyásnak a szükségességéről és annak hiányáról

tudott vagy tudnia kellett volna [Ptk. 3:31. §]. Ezzel kapcsolatban érdemes utalni arra, hogy a polgármester önkormányzati rendeletben meghatározott értékhatárig dönt a forrásfelhasználásról, döntéséről tájékoztatja a képviselő-testületet [Mötv. 68. § (4)]. Mivel az önkormányzati rendelet jogszabály, ezért az bárki számára megismerhető, a Jat. szerint erről gondoskodni is kell (kihirdetés), így harmadik személy a korlátozásról (a jóváhagyás szükségességéről, hiányáról) általában tud vagy tudnia kellene. A bírói gyakorlat is összhangban áll a Ptk. rendelkezéseivel.

BH 2000/214. *I. A polgármester az önkormányzat képviselőjeként jár el - ha a képviselő-testület ettől eltérően nem rendelkezik -, ezért a polgármester által harmadik személyekkel szemben vállalt kötelezettség - pl. garanciavállalás - érvényességéhez az önkormányzat jegyzőjének ellenjegyzésére nincs szükség [Ptk. 36. § (2) bek., 37. § (1) bek., 218. §, 249. §, 273. § (1) bek., 1990. évi LXV. tv. 9. § (1) bek., 1991. évi XX. tv. 139. § d) pont, 140. § (1) bek. k) pont, 1992. évi XXXVIII. tv. 66. §, 100. § (1)-(3) bek.].*

BDT 2004/947. *Ha a polgármester a helyi önkormányzat törvényes képviselőjeként köti meg harmadik személlyel a szerződést, annak érvényességéhez, illetőleg hatályossá válásához az önkormányzat jóváhagyására nincs szükség.*

A képviseleti jogával kapcsolatos felelőssége összetett, egyfelől a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott fegyelmi felelősséggel tartozik, másfelől a Ptk. szabályai is irányadók (kártérítés, megbízás nélküli ügyvitel stb.), illetve az Mötv. 70. §-a is irányadó, amely szerint a polgármester sorozatos törvénysértő tevékenysége, mulasztása miatt a képviselő-testület keresetet nyújthat be a törvényszékhez a polgármester tisztségének megszüntetése érdekében, valamint egyes esetekben büntetőjogi felelősség is megállapítható.

KGD 1997/46. *A polgármesteri tisztség megszüntetésére alapul szolgál, ha állampapírnak nem minősülő nagy összegű értékpapírt hosszabb időn át vásárol, a képviselő-testület hozzájárulása nélkül [1990. évi LXV. törvény 33/B. § (1) bek.].*

KGD 1998/168. *Ha a polgármester folyamatosan elmulasztja a képviselő-testület tájékoztatását gazdasági döntéséről, mulasztást követ el [1991. évi XX. törvény 139. §, 1990. évi LXV. törvény 33/B. § (1) bek.].*

Az Mötv. 32. § (2) bekezdése szerint a képviselő-testület, vagy polgármester megbízása alapján egyes meghatározott esetekben az önkormányzati

képviselő is *képviselheti a képviselő-testületet*. Részletesebben lásd az Möt. 32. §-ához fűzött magyarázatot.

[66. §]

Az Möt. egyértelműen rögzíti, hogy a polgármester tagja a képviselő-testületnek, és a képviselő-testület működésére vonatkozó rendelkezések szempontjából önkormányzati képviselőnek tekintendő a határozatképességi [Möt. 47. § (1)], döntéshozatali szavazatarány [Möt. 47. § (2) és 50. §], kizárási [Möt. 49. §] szabályok alkalmazása során.

BH 2005/414. *A polgármester az önkormányzati képviselő-testület döntési eljárásában akkor is részt vehet, ha önkormányzati hatósági ügyben elsőfokú szervként járt el (1990. évi LXV. tv. 9. §; 1957. évi IV. tv. 19. §, 32. §, 109. §).*

KGD 1992/314. *A polgármester a 1000 főnél kisebb lélekszámú településen is az önkormányzati képviselő-testület tagjának tekintendő [1990. évi LXV. törvény 12. § (2) bek.].*

834/B/2003. AB határozat *Nem sért törvényt az önkormányzati rendelet akkor, amikor a polgármesternek (és az őt a feladatellátásban segítő vagy az általa meghatározott feladatokat ellátó alpolgármestereknek) többlet hozzászólási lehetőséget biztosít.*

[67. §]

A törvény meghatározza a polgármester legfontosabb feladatait. Fontos elem, hogy a polgármester a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében irányítja a hivatalt, a jegyző javaslatai alapján határozza meg, hogy a hivatal milyen módon vesz részt az önkormányzat munkájának a szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában.

Polgármesteri hivatallal kapcsolatos feladatok

A polgármester a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében irányítja a polgármesteri hivatalt, a közös önkormányzati hivatalt, továbbá a jegyző javaslatainak figyelembevételével meghatározza a polgármesteri hivatalknak, a közös önkormányzati hivatalknak feladatait az önkormányzat munkájának a szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában. Emellett a jegyző javaslatára előterjesztést nyújt be a képviselő-testü-

letnek a hivatal belső szervezeti tagozódásának, létszámának, munkarendjének, valamint ügyfélfogadási rendjének meghatározására. (Részletesebben lásd az Möt. 84. és 85. §-ához fűzött magyarázatokat.)

Közigazgatási ügyek

A polgármester 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.

Az Alaptörvény 34. cikk (3) bekezdése szerint törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet a polgármester, a megyei képviselő-testület elnöke – valamint a képviselő-testület hivatalának vezetője vagy ügyintézője – számára kivételesen államigazgatási feladat- és hatáskört is megállapíthat. A polgármester gyakorolja a hatáskörébe tartozó államigazgatási hatósági jogköröket. A törvény lehetőséget biztosít e hatáskörök gyakorlásának az átruházására.

A polgármester dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási hatósági ügyekben (honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem), illetve a képviselő-testület által átruházott önkormányzati hatósági ügyekben. Ehhez szorosan kapcsolódik, hogy az Möt. 18. § (1) bekezdése szerint ha törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet a polgármester, a főpolgármester, a megyei 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, az ellátásukhoz szükséges költségvetési támogatást a központi költségvetés biztosítja. Ha a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke államigazgatási feladat- és hatáskörében jár el, a képviselő-testület, közgyűlés nem utasíthatja, döntését nem bírálhatja felül. Azonban az Möt. 142/A. § (2) bekezdése szerint, ha a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben a hatáskörét átruházza, elbírálja a fellebbezést, valamint gyakorolja a másodfokú hatóság és a felügyeleti szerv feladat- és hatáskörét. Az Möt. vonatkozó rendelkezése alapján a polgármester jogosult, hogy egyes hatásköreinek gyakorlását átruházza az alpolgármesterre, a jegyzőre, a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal ügyintézőjére.

További jogköre, hogy a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a *kiadmányozás* rendjét. Nem minősül a hatáskör átruházásának, ha a hatáskör gyakorlója kiadmányozási jogát jogszerűen átengedte. A kiadmányozás a

közigazgatási szerv feladatellátása során keletkezett ügyiratok (pl. döntések) aláírása, kiadása, amely az ügyirat érvényességi kelléke,⁴⁵ a már felülvizsgált végleges kiadmány (elintézés) tervezet jóváhagyását, letisztázhatóságát, elküldhetőségének engedélyezését jelenti a kiadmányozásra jogosult részéről. Fontos megjegyezni, hogy a döntésért való felelősség nem száll át, a hatáskör gyakorlója teljes mértékben felel. Tehát a kiadmányozás ellenére is a kiadmányozó marad az elsőfokú szerv.

A közigazgatási hatósági ügyintézés során felmerülő *mulasztás* jogkövetkezményére az Ákr. 15. § (2) bekezdést kell alkalmazni, amely szerint ha a hatóság – a jogszerű hallgatás esetét kivéve – eljárási kötelességének az ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, a jogszabályban meghatározott felügyeleti szerve az eljárás lefolytatására utasítja. Ha nincs felügyeleti szerv, vagy az nem intézkedik, az eljárás lefolytatására a közigazgatási perben eljáró közigazgatási bíróság kötelezi a hatóságot. A költségtétel aszerint alakul, hogy a polgármester államigazgatási ügyben jár el vagy pedig a képviselő-testület által átruházott hatáskörben.

A *jogorvoslat* rendszerében, ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik, a fővárosi és megyei kormányhivatal jogosult a fellebbezés elbírálására, ha első fokon államigazgatási hatósági ügyben a polgármester járt el. Az átruházott önkormányzati hatósági ügyekben pedig másodfokon a képviselő-testület jár el, mert – az Mötv. 142/A. § alapján – ha a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben a hatáskörét átruházza, elbírálja a fellebbezést, valamint gyakorolja a másodfokú hatóság és a felügyeleti szerv feladat- és hatáskörét.

Munkáltatói jogok

A polgármester közvetlen választása révén erős legitimitással rendelkezik, s ezt erősíti az alpolgármesterrel, jegyzővel, intézményvezetőkkel kapcsolatos munkáltatói jogok polgármester részére történő meghatározása. Az Mötv. szerint a jegyző tekintetében a teljes munkáltatói jogosultsággal rendelkezik, míg az alpolgármester és az önkormányzati intézményvezetők tekintetében csak az egyéb munkáltatói jogokat gyakorolja. A Kttv. 6. § szerint az alapvető munkáltatói jogba tartozik a kinevezés, jogviszony megszüntetés, áthelyezés, fegyelmi és kártérítési eljárás, valamint sérelemdíj megfizetésére irányuló eljárás megindítása, fegyelmi büntetés, kár-

⁴⁵ in Fogalomtár a közigazgatási vizsgák képzési segédanyagához. Nemzeti Közigazgatási Intézet, 2011.

térítés, sérelemdíj, összeférhetlenség megállapítása, kinevezés tartalmának módosítása. Az Mötv. 19. § szerint egyéb munkáltatói jogon a kinevezés, vezetői megbízás, felmentés, vezetői megbízás visszavonása, az összeférhetlenség megállapítása, fegyelmi eljárás megindítása, a fegyelmi büntetés kiszabása kivételével minden más munkáltatói jogot kell érteni. Az egyéb munkáltatói jogokat, vagy azok egy részét a jegyzőre ruházhatja. A munkáltató joggal kapcsolatban részletesebben lásd az Mötv. 19. §-ához fűzött magyarázatot.

A Kttv. 235. § (1) bekezdése alapján a képviselő-testület hivatalánál minősítéssel, ennek hiányában teljesítményértékeléssel alátámasztott, kimagasló teljesítményt nyújtó köztisztviselőnek a törvényben meghatározott illetményrendszerre vonatkozó szabályoktól eltérő személyi illetményt állapíthat meg – a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke jóváhagyásával – a jegyző, illetve a főjegyző.

BH 1997/464. I. *A helyi önkormányzatokról szóló törvény nem zárja ki a polgármesternek azt a jogosultságát, hogy az önkormányzati intézményvezetők tekintetében meghatározott munkáltatói jogkörök gyakorlását a jegyző hatáskörébe utalja [1990. évi LXV. tv. 35. § (2) bek. a) és e) pont, 1992. évi XXIII. tv. 6. § (1) bek.].*

A főváros és a főpolgármester sajátos jogállására tekintettel a munkáltatói jogokhoz kapcsolódik, hogy jogszabályban vagy közjogi szervezetszabályozó eszközben meghatározott kinevezésről, megbízásról, választásról a fővárosi közgyűlés kizárólag a főpolgármester előterjesztése alapján dönthet. Mivel a gyakorlatban a legtöbb személyi döntés és az intézmények alapításával és szervezésével kapcsolatos döntések a főpolgármester javaslata alapján születnek meg, ezért indokolt ennek a gyakorlatnak a törvényi szintű rögzítése. A kizárólagos polgármesteri javaslattétel gyakorlata nem ismeretlen a Mötv. rendszerében, hiszen az alpolgármestereket is a polgármester javaslata alapján választják meg a képviselő-testületek.

További feladatok

Az Mötv. és egyes ágazati jogszabályok egyéb, további feladatokat is meghatároznak.

Az Mötv. 51. § (1) bekezdés értelmében a helyi önkormányzat képviselő-testülete által megalkotott *rendeletet* a polgármester és a jegyző írja alá.

A Jat. 23. § (4) bekezdése alapján *normatív utasítás*ban szabályozhatja a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke a vezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek (polgármesteri hivatal) szervezetét és működését, valamint tevékenységét.

A Kttv. 3. §-a kiterjeszti a törvény hatályát, így a 230. § alapján a polgármester jogosult részt venni meghatározott képzéseken. Ezek költségét a helyi önkormányzat biztosítja. A képzéshez szükséges költségek akkor biztosíthatóak, ha az nem veszélyezteti a köztisztviselői továbbképzések pénzügyi feltételeit. Ez utal egyébként a 80. §-ra, amely szerint a kormánytisztviselő jogosult az előmenetelhez, és köteles a központilag vagy az államigazgatási szerv által előírt olyan képzésben, továbbképzésben vagy átképzésben részt venni, amelyeket – kivéve, ha jogszabály másként rendelkezik – a Nemzeti Közszolgálati Egyetem biztosít.

[68. §]

A polgármester *ismételt tárgyalás kezdeményezési joga* egyfajta vétóként értelmezhető. (A köztársasági elnök is hasonló ún. politikai vétóval élhet, amikor az Országgyűlés által elfogadott törvényt egy alkalommal megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek, mert a törvénnyel vagy annak valamely rendelkezésével nem ért egyet.) A vonatkozó szabályok szerint erre akkor van lehetősége, ha a képviselő-testület döntését a helyi önkormányzat érdekeit sértőnek tartja. Ennek a quasi vétójognak egyfelől korlátja, hogy ugyanazon ügyben csak egy alkalommal kezdeményezheti az ismételt tárgyalást, másfelől – tárgyi korlátként – a képviselő-testület önfelosztásáról szóló [Mötv. 55. § (1)], valamint a polgármester tisztségének megszüntetése érdekében a törvényszékhez intézett kereset előterjesztéséről szóló döntés [Mötv. 70. § (1)] esetében erre nincs lehetősége, továbbá a jogbiztonság érdekében időbeli korlátozás, hogy a kezdeményezést az ülést követő három napon belül nyújthatja be. A polgármesteri kezdeményezés a döntés végrehajtására nézve halasztó hatályú, mert a döntést addig végrehajtani nem lehet, amíg arról a képviselő-testület a megismételt tárgyalás alapján nem dönt. A képviselő-testület számára is szoros határidő áll az ismételt tárgyalásra, mert a benyújtás napjától számított tizenöt napon belül kell döntetnie. Garanciális elem, hogy ekkor a döntést, annak tartalmától tárgyától függetlenül, minden esetben minősített többséggel kell meghozni. A jogalkotó semmilyen indokolási kötelezettséget nem állapít meg a polgármester számára, de a gyakorlatban célravezető, ha egy-

értelműen utal az ismételt tárgyalás alapjául szolgáló, a helyi önkormányzat sérelemzett(nek vélt) érdekeire. Így a polgármester számára egyszerű lehetőség kínálkozik az időhúzásra, illetve megfelelő többség hiányban a döntéshozatal megakadályozására.

EBH 2005/1355. *Ha a polgármester a képviselő-testület döntésének ismételt megtárgyalását kezdeményezi, azt érdemben kell tárgyalni (1990. évi LXV. törvény 35. §).*

BH 2006/133. *Ha a polgármester a képviselő-testület döntésének ismételt megtárgyalását kezdeményezi, azt érdemben kell tárgyalni (1990. évi LXV. tv. 35. §).*

A főpolgármesteri vétójoggal kapcsolatos többletjogosítvány, hogy egy ugyanazon ügyben több alkalommal is kezdeményezhető. A jogalkotó alapelveként fogalmazza meg, hogy a fővárosi közgyűlés döntéseit a kerületi és a fővárosi szintet képviselő közgyűlési tagok legnagyobb egyetértésével fogadják el. A – törvénymódosítás miniszteri indokolás szerint –, annak biztosítása, hogy a főpolgármester a többi polgármesterhez képest nemcsak egyszer, hanem tetszőleges számú alkalommal kérheti egy ügyben meghozott döntés ismételt tárgyalását, éppen ennek az elvnek – egy döntés elfogadásához a kerületi és a fővárosi szint egyetértése szükséges – a minél teljesebb érvényesülését szolgálja. A főpolgármester által kezdeményezett ismételt tárgyalásra ugyanazokat a szabályokat kell megfelelően alkalmazni, mint a többi polgármester által kezdeményezhet ő ismételt tárgyalásra. Annak érdekében, hogy ne merülhessen fel bizonytalanság a tekintetben, hogy mikor válik egy döntés végrehajthatóvá, szükséges előírni, hogy egy elfogadott döntés esetén, amennyiben az ismételt tárgyalás kezdeményezésére nyitva álló határidő eltelt – attól az üléstől számított három nap, amelyiken az adott döntést elfogadta a fővárosi közgyűlés – a döntés végrehajthatóvá válik.

Az önkormányzat működőképességének folyamatos fenntartása érdekében az Möt. a polgármester számára “*döntéspótlási jogot*” biztosít. Erre akkor kerülhet sor, ha 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. Ugyancsak ehhez hasonlít, hogy sürgős, halaszthatatlan, a képviselő-testület hatáskörébe tartozó önkormányzati ügyekben is dönthet a két ülés közötti időszakban. Mindkét esetben ez alól – értelemszerűen – kivételt jelentek a képviselő-

testület hatásköréből át nem ruházható ügykörök [Mötv. 42. §]. A polgármester a döntésről a képviselő-testületet a következő ülésen tájékoztatja.

Az önkormányzat működ(tet)ése gazdasági, pénzügyi döntéseket is megkövetel, illetve a túlzott eladósodottság megelőzése egyaránt is fontos szempont, alkotmányos követelmény. Ennek megfelelően polgármester az önkormányzati rendeletben meghatározott értékhatárig dönt a *forrásfelhasználásról*, amelyről tájékoztatja a képviselő-testületet. Az értékhatár az önkormányzat gazdasági erejéhez igazodik, az önkormányzati gyakorlatban általában ez ötszázezer és egymillió forint, amely az egyes kötelezett-ségvállalás jellegéhez, tárgyához igazodik.

KGD 1997/46. *A polgármesteri tisztség megszüntetésére alapul szolgál, ha állampapírnak nem minősülő nagy összegű értékpapírt hosszabb időn át vásárol, a képviselő-testület hozzájárulása nélkül [1990. évi LXV. törvény 33/B. § (1) bek.].*

KGD 1998/168. *Ha a polgármester folyamatosan elmulasztja a képviselő-testület tájékoztatását gazdasági döntéséről, mulasztást követ el [1991. évi XX. törvény 139. §, 1990. évi LXV. törvény 33/B. § (1) bek.].*

[69. §]

Az Mötv. taxatívén sorolja fel – az önkormányzati képviselőkhöz hasonlóan – a polgármesteri tisztség megszűnésének eseteit.

Az Alaptörvény 35. cikk (3) bekezdése szerint a polgármester megbízatása az új polgármester megválasztásáig tart. Ez jelenik meg itt is, hogy a polgármester tisztsége megszűnik az új polgármester megválasztásával, illetve ennek szélsőséges esete a képviselő-testület (ön)feloszlásának kimondását követően az új polgármester megválasztása.

A polgármester a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán már *nem választható*, amennyiben jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszer-gyógykezelését tölti [Övj. 1. § (4)]. Ennek bekövetkezéstől három napon belül köteles tájékoztatni a képviselő-testületet és a kormányhivatalt. A mandátuma nem a bejelentés napján szűnik meg, hanem amikor az esemény bekövetkezett.

Az Mötv. 66. §-ának utaló szabálya szerint a *képviselő-testület* minősített többséget igénylő *döntése* [Mötv. 50. §] szükséges ahhoz, hogy kimondja a polgármester *összeférhetetlenségét*, illetve megállapítsa *méltatlanságát*. (Részletesebben lásd az Mötv. 36-37. §-ához és 72-73. §-ához, valamint a

38. §-ához fűzött magyarázatot). A polgármesterre megfelelően alkalmazni kell az önkormányzati képviselőre vonatkozó összeférhetlenségi, méltatlansági, vagyonynyilatkozat-tételi szabályokat [Mötv. 72. § (4)]. Az Mötv. 70. §-a rendezi, hogy a polgármester *sorozatosan törvénysértő tevékenysége, mulasztása* miatt a képviselő-testület a törvényszék előtt keregettel kezdeményezheti a jogi felelősség megállapítását. Az ennek helyt adó jogerős bírósági ítélet jogerőre emelkedésének a napjával szűnik meg a polgármester tisztsége. (Részletesebben lásd az 70. §-ához fűzött magyarázatot).

KGD 1997/90. *A polgármesteri tisztség a választással jön létre, a tisztség megszüntetésére irányuló eljárásban csak a tisztség létrejötte utáni tevékenység vehető figyelembe [1990. évi LXV. törvény 33/B. § (1) bek.].*

KGD 1997/46. *A polgármesteri tisztség megszüntetésére alapul szolgál, ha állampapírnak nem minősülő nagy összegű értékpapírt hosszabb időn át vásárol, a képviselő-testület hozzájárulása nélkül [1990. évi LXV. törvény 33/B. § (1) bek.].*

KGD 1998/168. *Ha a polgármester folyamatosan elmulasztja a képviselő-testület tájékoztatását gazdasági döntéséről, mulasztást követ el [1991. évi XX. törvény 139. §, 1990. évi LXV. törvény 33/B. § (1) bek.].*

Az Alaptörvény 35. cikk (6) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy a *feloszlátás és a feloszlás* a polgármester megbízását is megszünteti. Ezt pontosítja az Mötv. 69. § (1) bekezdésnek szabálya, hogy a képviselő-testület feloszlásának kimondását követően új polgármester megválasztásával a polgármester tisztsége is megszűnik. Szélsőséges esete a megszűnésnek, amikor az Országgyűlés az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdése alapján *határozatával* kimondja a helyi önkormányzat képviselő-testületének feloszlátását. Ekkor a köztársasági elnök megbízza az illetékes kormányhivatal vezetőjét, hogy az új képviselő-testület megválasztásáig terjedő időre gyakorolja azokat a feladatokat és hatásköröket, amelyeket a jogszabály a polgármesternek állapít meg, halaszthatatlan esetben döntsön olyan ügyekben, amelyek a képviselő-testület átruházható hatáskörei. (Részletesebben lásd az Mötv. 125. és 126. §-ához fűzött magyarázatot)

A polgármester a képviselő-testülethez intézett írásbeli nyilatkozatával *lemondhat* tisztségéről, amelyet az alpolgármesternek, ennek hiányában a szervezeti és működési szabályzatban a képviselő-testület összehívására, vezetésére kijelölt képviselőnek adja át, részére juttatja el. Az írásbeli nyi-

latkozatot a képviselő-testület következő ülésén ismertetni kell. A lemondás felelősségét növeli, hogy az nem vonható vissza. A polgármester e tisztsége az általa meghatározott, a lemondást követő egy hónapon belüli időpontban, ennek hiányában az írásbeli nyilatkozat átvételének napjával szűnik meg.

Természet szerint szűnik meg az önkormányzati képviselő mandátuma *halálával*. A halál tényét – annak helyének, időpontjának és tényének együttes bizonyítása esetén – a bíróság is megállapíthatja. A Ptk. 2:5. § szerinti holtanak nyilvánítás azonban azért nem releváns ebben az esetben, mert az eltűnésétől számítva öt évnek kell anélkül eltelnie, hogy életben létére utaló bármilyen adat ismert lenne. Az Mötv. 70. §-át alkalmazva, a polgármester huzamosabb távolmaradása pedig olyan törvénysértő mulasztásként értelmezhető, amely megalapozza a törvényszék előtti keresetindítást.

Az Mötv. 70/A. § alapján a *fővárosi kerületi polgármester* megbízatása megszűnik, ha fővárosi közgyűlési képviselői megbízatása megszűnik.

[70. §]

A képviselő-testület – a polgármester tevékenysége feletti kontrollként – a polgármester sorozatos törvénysértő tevékenysége, mulasztása miatt – a hatalmi ágak szétválasztása alapján közigazgatási pert indíthat a polgármester ellen a helyi önkormányzat székhelye szerint illetékes közigazgatási bíróság előtt tisztségének megszüntetése érdekében. A feltételek konjunkatívák tehát tevékenységnek és/vagy mulasztásnak egyszerre kell törvénysértőnek és ismétlődőnek, sorozatosnak lennie. Szintén fontos elem, hogy a bíróság jogköre a jogi felelősség miatti megszüntetésre irányul, így politikai, helyi érdekre nem lehet hivatkozni a keresetben. A keresetben meg kell jelölni a törvénysértéseket, valamint azok bizonyítékait. A bírói gyakorlat szerint a csekély súlyú vagy eseti szabálytalanságok nem alapozzák meg a polgármester felmentését, és csak a megválasztást követő cselekmények vehetők figyelembe. A polgármesteri tisztség megszüntetéséről hozott döntésnél tehát a bíróságnak mérlegelnie kell, hogy kisebb súlyú, jelentéktelen és a demokratikus, önkormányzati típusú helyi hatalomgyakorlást nem veszélyeztető törvénysértések, mulasztások állapíthatók-e meg, vagy a polgármester sorozatos törvénysértő tevékenységével, illetve mulasztásával okozott-e az önkormányzatnak súlyos vagyoni vagy egyéb

hátrányt. Ugyanakkor ilyen egyszeri, de súlyos mulasztásnak minősül például a vagyonynyilatkozat be nem nyújtása, vagy az összeférhetlenségi ok be nem jelentése, ez utóbbi méltatlansági ok is egyben [Mötv. 38. §].

BH 2010/312. *A polgármesteri tisztség megszüntetését nem alapozza meg, ha a törvénysértő intézkedések vagy mulasztások csekély súlyúak és nem sorozatosak, hanem esetiek (1990. évi LXV. törvény 33/C. §).*

KGD 1998/134. *A polgármesteri tisztség megszüntetésére alapul szolgáló sorozatos törvénysértést megvalósíthatja az egyetlen törvénysértő intézkedés következtében kialakult sorozatos ismétlődés [1990. évi LXV. törvény 33/B. § (1) bek.].*

KGD 1998/168. *Ha a polgármester folyamatosan elmulasztja a képviselő-testület tájékoztatását gazdasági döntéséről, mulasztást követ el [1991. évi XX. törvény 139. §, 1990. évi LXV. törvény 33/B. § (1) bek.].*

KGD 1998/216. *A polgármesteri tisztség a választással jön létre, a tisztség megszüntetésére irányuló eljárásban csak a tisztség létrejötte utáni tevékenység vehető figyelembe [1990. évi LXV. törvény 33/B. § (1) bekezdés].*

KGD 1998/217. *A polgármesteri tisztség megszüntetésére alapul szolgáló sorozatos törvénysértést megvalósíthatja egyetlen törvénysértő intézkedés következtében kialakult sorozatos ismétlődés [1990. évi LXV. törvény 33/B. § (1) bekezdés].*

KGD 1996/166. *A polgármesteri tisztség bírói úton történő megszüntetésének szempontjai [1990. évi LXV. törvény 33/B. § (1) bek.].*

KGD 1998/215. *A polgármesteri tisztség bírói úton történő megszüntetésének szempontjai [1990. évi LXV. törvény 33/B. § (1) bekezdés].*

KGD 2004/127. *A polgármesteri tisztség bírósági megszüntetése során a választói akarat érvényesülésére is figyelemmel kell lennie (Alkotmány 42. §, 1990. évi LXV. törvény 33. §).*

KGD 1999/123. *A polgármester tisztségének megszüntetését célzó keresetben meg kell jelölni a törvénysértéseket, valamint azok bizonyítékait (1990. évi LXV. törvény 33/B. §).*

KGD 2003/90. *A polgármesteri tisztség megszüntetése iránt indult perben a bíróság a felperes kérelmére dönthet a tisztségből való felfüggesztésről, ez a végzése nem az ügy érdemi elbírálását jelenti (1990. évi LXV. törvény 33/B. §, 90. §).*

5/2010. számú KJE határozat Garanciális szabály, hogy az erről szóló határozat meghozatalához az Mötv. minősített többséget követel meg, a döntéshozatalban – a kizárási szabályokkal összhangban [Mötv. 49. §] – a polgármester nem vesz részt, de a határozathozatalnál a határozatképesség

szempontjából jelenlévőnek kell tekinteni [Mötv. 66. §]. A bíróságnak a polgármesteri tisztség megszüntetése iránti perben vizsgálnia kell az eljáró személyek képviseleti jogosultságát, továbbá, hogy a képviselő-testület hozott-e minősített többséggel határozatot a kereset benyújtásáról. A kereset alapjául szolgáló képviselő-testületi határozatban megjelölt törvénysértések, mulasztások köre az eljárás során kizárólag újabb, minősített többséggel hozott határozat alapján terjeszthető ki. A kiterjesztésre a képviseletet ellátó személy önállóan nem jogosult.

Az azonnali jogvédelem szabályai szerint ezzel egyidejűleg a keresetben kérhető a polgármesternek tisztségéből történő felfüggesztése is. A bíróság – az önkormányzat folyamatos törvényes működése érdekében – a keresetet soron kívül bírálja el. A polgármester tisztségének megszűnéséről ez esetben kizárólag a bíróság dönthet, a képviselő-testület jogköre a kereset benyújtására terjed ki.

Az Mötv. 69. § (1) bekezdése szerint a polgármester tisztsége megszűnik sorozatosan törvénysértő tevékenysége, mulasztása miatti jogi felelősségének jogerős bírósági ítéletben történő megállapításával, az ítélet jogerőre emelkedésének a napjával.

A jogorvoslati általános elve alapján a bíróság ítélete ellen fellebbezésnek van helye, viszont az ügyben a perújításra nem lehet indítványt elterjeszteni.

KGD 1998/337. *A polgármesteri tisztség megszüntetésére irányuló eljárásban az ideiglenes intézkedés megtételének szempontjai (1990. évi LXV. törvény 33/B. §; 1952. évi III. törvény 156. §).*

Az enyhébb fokú, alkalmi törvénysértő tevékenység, mulasztás *fegyelmi felelősséget* is megalapozhat, amellyel kapcsolatban érdemes utalni, hogy az Mötv. 132. § (1) bekezdése szerint a kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében az Alaptörvényben meghatározott feladat- és hatáskörökön túl fegyelmi eljárást kezdeményezhet a helyi önkormányzat polgármestere ellen és a polgármesternél a jegyző ellen. A kormányhivatal a helyi önkormányzattal vagy a társulással szemben törvényességi felügyeleti bírságot állapíthat meg, ha a kormányhivatal kezdeményezése alapján a képviselő-testület nem folytatja le határidőben a polgármester, valamint a polgármester a jegyző ellen a fegyelmi eljárást [Mötv. 141. § (1)].

A polgármesteri tisztség megszüntetésére munkaügyi per keretében is sor kerülhet. Ennek megindítása is szorosan összefügg a kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörével. Amennyiben a képviselő-testület nem tesz eleget a polgármesteri tisztség megszüntetésére irányuló kormányhivatali törvényességi felhívásának, akkor jogszerű a munkaügyi per megindítása.

BH 2018. 182. *Polgármesteri tisztség megszüntetése iránti munkaügyi per megindítására akkor van jogszerű lehetőség, ha a kormányhivatal által a képviselő-testületnek tett törvényességi felhívás eredménytelen volt, azaz a törvényességi felhívás a polgármesteri tisztség megszüntetését kérte és a képviselő-testület annak nem tett eleget [2011. évi CLXXXIX. tv. 70. § (1)-(2) bekezdés, 132. § (1) bekezdés h) pont, 142. § (1) bekezdés].*

[70/A. §]

A főváros közgyűlés sajátos összetételére tekintettel [Mötv. 22. § (3a)] a fővárosi kerületi polgármester megbízatása akkor is megszűnik, ha fővárosi közgyűlési képviselői megbízatása megszűnik.

[A főpolgármester, polgármester, a megyei önkormányzat közgyűlésének elnöke díjazása, költségtérítése]

[71. §]

A helyi önkormányzatok gazdasági stabilitása és a túlzott eladósodottságuk megelőzése, valamint az önkormányzatok közötti javadalmazási különbségek enyhítése érdekében az Mötv. az önkormányzat jellegéhez és a lakosságszámhoz igazítja a polgármesteri illetmény összegét. A javadalmazás főállású polgármester esetében illetmény, társadalmi megbízatás esetében tiszteletdíj. A polgármesteri *illetmény* a törvényben tételesen meghatározott. Az illetményen felül valamennyi polgármester – költségei, kiadásai fedezésére – havonta az illetményének, tiszteletdíjának 15%-ában meghatározott összegű *költségtérítésre* jogosult. Ezen felül a képviselő-testület – az helyi önkormányzat teherbíró-képességéhez és pénzügyi helyzetéhez igazodóan – egyéb juttatást, évközi, évvégi, jubileumi vagy más jutalmat is megállapíthat.

EBH 2017. K.24. és **KGD 2017. 143.** *Az önkormányzati képviselő-testület polgármesteri illetményt megállapító határozata olyan döntés, amelyre a*

kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása az objektív jogrend védelme - az önkormányzati működés törvényességének betartatása - körében kiterjed [2011. évi CLXXXIX. tv. 71. § (2) bek., (4) bek. d) pontja, (6) bek., 2011. évi CXCV. tv. 224. § és 225/L. § (1) bek.]. Vö. Kúria Kfv. 37.166/2016/4. polgármester illetményének megállapítása; Miskolci Törvényszék P. 22.113/2015/15. személyiségi jog megsértése; Tatabányai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K. 27.132/2015/6. törvényességi felhívás.

18. számú táblázat – A polgármester illetménye

Polgármester	Illetmény
főpolgármester	1 296 300 Ft
megyei jogú város polgármestere	997 200 Ft
fővárosi kerületi önkormányzat polgármestere	997 200 Ft
megyei önkormányzat közgyűlésének elnöke	997 200 Ft 90 %-a = 897 480 Ft
polgármester	
500 fő lakosság alatti település esetében	997 200 Ft 30%-a = 299 160 Ft
501-1500 fő lakosság számú település esetében	997 200 Ft 40%-a = 398 880 Ft
1501 - 2000 fő lakosság számú település esetében	997 200 Ft 50%-a = 498 600 Ft
2001-5000 fő lakosság számú település esetében	997 200 Ft 55%-a = 548 460 Ft
5001-10000 fő lakosság számú település esetében	997 200 Ft 60%-a = 598 320 Ft
10 001-30 000 fő lakosság számú település esetében	997 200 Ft 70%-a = 698 040 Ft
30 000 fő lakosság szám feletti település esetében	997 200 Ft 80%-a = 797 760 Ft
társadalmi megbízatású polgármester	a polgármester illetménye 50%-ával megegyező mértékű tiszteletdíj

Forrás: saját szerkesztés

A társadalmi megbízatású polgármester a tiszteletdíj egészéről vagy meghatározott részéről a képviselő-testülethez intézett írásbeli nyilatkozatával lemondhat. A lemondás a költségtérítésre is vonatkozhat.

A polgármesteri foglalkoztatási jogviszonyban töltött időtartam közszolgálati, illetve kormányzati szolgálati jogviszonyban töltött időnek, illetőleg nyugdíjra jogosító szolgálati időnek számít [Kttv. 8. § (7)]. A polgármester felett a testület gyakorolja a munkáltatói jogokat, ezenkívül a képviselő-testület kizárólagos döntési jogkörrel bír a polgármester foglalkoztatási jogviszonyával, díjazásával, tiszteletdíjának meghatározásával, fegyelmi és kártérítési felelősségének megállapításával kapcsolatban.

Összeférhetlenség

[72. §]

A polgármester rendkívül fontos közfunkciót betöltő és gyakorló személy, ezért egyértelműen tisztázottnak kell lennie azoknak a polgármesteri pozícióval kapcsolatos körülményeknek, így az összeférhetlenségi szabályoknak is, melyek jogállását és feladatainak ellátását közvetlenül befolyásolják.⁴⁶ Az Möt. egyfelől a helyi önkormányzat *lakosságszámhoz* igazítja az összeférhetlenségi szabályokat, másfelől a helyi önkormányzati képviselőkre irányadó rendelkezéseket veszi alapul, illetve bővíti azokat. Az összeférhetlenség különösen azért kényes, problematikus kérdés, mert esetlegesen a képviselői megbízatás megszűnése, lényegében a választópolgárok döntését változtatja meg.

A jogalkotó együtt kezeli a 3000 fő és az az alatti lakosság számú település polgármesterére és a 3000 fő feletti település társadalmi megbízatású polgármesterére vonatkozó összeférhetlenségi szabályokat, és mindkettőre az Möt. 36. §-ában rögzített, a helyi önkormányzati képviselőkre vonatkozó összeférhetlenségi szempontokat tekinti irányadónak. (Részletebben lásd az Möt. 36-39. §-aihoz fűzött magyarázatokat.)

Az 3000 fő feletti lakosság számú település polgármesterére vonatkozó szigorúbb összeférhetlenségi szabályok vonatkoznak. A főállású polgármester megbízatása során csak a következő tevékenységeket gyakorolhatja:

- tudományos, oktatói, lektori, szerkesztői, művészeti, jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység
- közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítvány kuratóriumának vagy felügyelőbizottságának tagja vagy vagyongazdálkodója

⁴⁶ in Complex CD Jogtár, Magyarázat az 1990. évi LXV. törvényhez a helyi önkormányzatokról. Complex 2013.

- nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony
- egészségügyi tevékenység végzésére irányuló jogviszony (ide nem értve az egészségügyi alapellátásban végzett tevékenységet)

Ennek következtében a főállású polgármester gazdasági függetlenségének, befolyásmentességének biztosítása érdekében más kereső foglalkozást nem folytathat, egyéb tevékenységért díjazást nem fogadhat el és nem lehet gazdasági társaság személyesen közreműködő tagja.

Az helyi önkormányzat érdekében végzett tevékenység garanciájaként, és az egyértelmű önkormányzati vezetés, képviselet biztosításaként *további összeférhetlenségi okok*, hogy a polgármester nem lehet más önkormányzatnál polgármester, alpolgármester, települési önkormányzati képviselő, megyei közgyűlés elnöke, alelnöke, kivéve, hogy a fővárosi kerületi polgármester – megválasztásával ex lege automatikusan – a fővárosi közgyűlés tagja. A fővárosi kerületi polgármester nem lehet főpolgármester, valamint főpolgármester-helyettes.

A (4) bekezdés utaló szabályából következően a polgármesterre megfelelően alkalmazni kell az önkormányzati képviselőre vonatkozó összeférhetlenségi [Mötv. 36-37. §], méltatlansági [Mötv. 38. §], vagyonyilatkozat-tételi [Mötv. 39. §] szabályokat. (Részletesebben lásd az Mötv. 36-39. §-aihoz fűzött magyarázatokat.) Az Mötv. 36. §-a alapján a települési önkormányzat polgármestere (képviseelője) lehet a megyei közgyűlés tagja és a megyei közgyűlés bizottságának nem képviselő tagja is.

Az összeférhetlenségi és méltatlansági szabályokhoz szorosan kapcsolódik a *kormányhivatal* egyes törvényességi felügyelete körében meghatározott feladat- és hatásköre, amely szerint fegyelmi eljárást kezdeményezhet a helyi önkormányzat polgármestere ellen [Mötv. 132. § (1)], illetve a helyi önkormányzattal vagy a társulással szemben törvényességi felügyeleti bírságot állapíthat meg, ha a kormányhivatal kezdeményezése alapján a képviselő-testület nem folytatja le határidőben a polgármester ellen a fegyelmi eljárást [Mötv. 141. § (1)].

23/2020. (VIII. 4.) AB határozat a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény 1. § (4) bekezdésével, valamint Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 72. § (4) bekezdésével és 38. § (1) bekezdés b) pontjával összefüggő, mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításáról

[73. §]

Az Mötv. polgármesteri tisztségre vonatkozóan a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény (Kttv). megfelelő szabályait rendeli alkalmazni.

A polgármesteri megbízás időtartamát - ha e megbízás megszűnését követően a köztisztviselő ismételen közszolgálati jogviszonyt, illetve a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonyt létesít - a közszolgálati, illetve kormányzati szolgálati jogviszonyban töltött időnek kell tekinteni [Kttv. 8. § (7)].

A polgármester jogosult részt venni a központilag vagy az államigazgatási szerv által előírt képzésben, továbbképzésben vagy átképzésben – ideértve a közigazgatási vezetőképzést is – (a továbbiakban együtt: továbbképzés), amelynek költségét a helyi önkormányzat biztosítja. A képzéshez szükséges költségek akkor biztosíthatóak, ha az nem veszélyezteti a köztisztviselői továbbképzések pénzügyi feltételeit [Kttv. 230. § és 80. § (1)].

A közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkár kormányzati szolgálati jogviszonya megszűnik a polgármesterré megválasztásával [Kttv. 216. § (1) és 221. § (1)].

Az önkormányzati főtanácsadó, önkormányzati tanácsadó felett a munkáltatói jogokat a polgármester gyakorolja [Kttv. 239. §]. A képviselő-testület – a községi önkormányzat kivételével – *önkormányzati főtanácsadói, önkormányzati tanácsadói* munkaköröket hozhat létre a képviselő-testület hivatalában a képviselő-testület és bizottságai döntésének előkészítéséhez, illetve a polgármester tevékenységéhez közvetlenül kapcsolódó feladatok ellátására.

A polgármester – pályázat alapján határozatlan időre – *nevezi ki a jegyzőt* [Mötv. 82. § (1) bekezdés] és gyakorolja a munkáltatói jogokat [Mötv. 67. §]. A polgármester közigazgatási szakvizsgával nem rendelkező pályázót is kinevezhet jegyzőnek, feltéve, hogy a kinevezéstől számított egy éven belül a jogi vagy közigazgatási szakvizsgát, vagy a szakvizsga alól a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium által a teljeskörűen közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozat alapján adott mentesítést megszerzi. A határidő eredménytelen eltelte esetén a jegyző, főjegyző közszolgálati jogviszonya a törvény erejénél fogva szűnik meg [Kttv. 247. § (4) bekezdés]. A polgármester legkésőbb a jegyző, főjegyző közszolgálati jogviszonyának megszűnését követő harminc napon belül írja ki a pályázatot a jegyzői, főjegyzői állás betöltésére. A pályázati eljárás eredménytelen-sége esetén harminc napon belül újabb pályázatot kell kiírni. A jegyző,

főjegyző esetében a polgármester a tárgyévet megelőző év minősítése, ennek hiányában teljesítményértékelése alapján a tárgyévre vonatkozóan a kormánytisztviselő besorolása szerinti fizetési fokozathoz tartozó alapilletményét december 31-éig terjedő időszakra legfeljebb 50%-kal megemelheti, vagy legfeljebb 20%-kal csökkentett mértékben állapíthatja meg [Kttv. 254. § (1) és 133. § (3) bekezdés].

A polgármester köteles haladéktalanul kezdeményezni a megyei, illetve a fővárosi kormányhivatal útján a *címzetes főjegyzői cím visszavonását*, ha a jegyző nem rendelkezik a szükséges feltételekkel (tartósan kiemelkedő szakmai munka, tíz év folyamatos jegyzői tisztség, legmagasabb fokozatú minősítés). A polgármester kezdeményezheti a cím visszavonását attól is, aki etikai vétséget követett el [Kttv. 253. § (5) bekezdés].

Az *aljegyző illetményét* kinevezésekor a polgármester, azt követően a jegyző állapítja meg összegszerűen úgy, hogy az nem érheti el a jegyző illetményét és nem lehet alacsonyabb a már megállapított illetményénél [Kttv. 255. § (3) bekezdés].

A képviselő-testület hivatalánál minősítéssel, ennek hiányában teljesítményértékeléssel alátámasztott, kimagasló teljesítményt nyújtó köztisztviselőnek az e törvényben meghatározott illetményrendszerre vonatkozó szabályoktól *eltérő személyi illetményt* állapíthat meg – a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke jóváhagyásával – a jegyző, illetve a főjegyző [Kttv. 235. § (1) bekezdés].

Az alpolgármester

[74. §]

Az *alpolgármester* a polgármestert helyettesíti, segíti munkáját a zavartalan helyi önkormányzati munka ellátása érdekében. A törvény szövegéből következően valamennyi településen *kötelező választani legalább egy alpolgármestert*. Az önkormányzatok típusai szerint *elnevezése* eltérő, községben, városban, megyei jogú városban alpolgármester, a fővárosban főpolgármester-helyettes, a megyében alelnök. A helyi önkormányzat méretétől, gazdasági erejétől, pénzügyi helyzetétől függ alapvetően, hogy hány alpolgármestert választanak. A választható alpolgármesterek számát, mint alapvető szervezeti kérdést a szervezeti és működési szabályzatban kell meghatározni, adott esetben előtte módosítani szükséges az ide vonatkozó szabályokat.

Az Mötv. 43. § (3) bekezdése szerint a *képviselő-testület* az alakuló vagy az azt követő ülésen a polgármester javaslatára és előterjesztése alapján, titkos szavazással, minősített többséggel megválasztja az alpolgármester(ek)e)t, dönt illetményükről, tiszteletdíjukról. Az alpolgármester jogai és kötelezettségei a *megválasztásával* keletkeznek, a megbízatás megszűnésével szűnnek meg. Az alpolgármester megválasztását követően az Mötv. 1. melléklete szerinti esküt tesz a képviselő-testület előtt és erről okmányt ír alá [Mötv. 63. § és 79. (1) §]. Az érintett alpolgármester kérésére a választás idejére zárt ülést kell tartani [Mötv. 46. (2) bekezdés].

Korlátozásként jelentkezik, hogy legalább *egy alpolgármestert* mindenképpen a képviselő-testület tagjai, azaz a helyi önkormányzati képviselők közül kell választani. A többi alpolgármester tekintetében az összeférhetlenségi, méltatlansági és vagyonynyilatkozati szabályokat kell figyelembe venni, egyszerűbben: bárki, aki rendelkezik önkormányzati választójoggal betöltheti a további alpolgármesteri tisztséget. Az az alpolgármester, akit nem a képviselő-testület tagjai közül választottak, nem tagja a képviselő-testületnek, a polgármestert a képviselő-testület elnökeként nem helyettesítheti, az ülést nem vezetheti, de a képviselő-testület ülésein tanácskozási joggal részt vehet [Mötv. 75. § (2) bekezdés].

Az alpolgármester a polgármester irányításával látja el feladatait. Amennyiben több alpolgármestert választottak – nem a képviselő-testület, hanem – a polgármester bízta meg általános helyettesét, akire nem vonatkozik a képviselő-testületi tagsági korlátozás. A polgármester gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az alpolgármester(ek) tekintetében [Mötv. 67. §], amely a kinevezés, vezetői megbízás, felmentés, vezetői megbízás visszavonása, az összeférhetlenség megállapítása, fegyelmi eljárás megindítása, a fegyelmi büntetés kiszabása kivételével minden más munkáltatói jog [Mötv. 19. §].

A polgármester egyes hatásköreinek gyakorlását átruházhatja az alpolgármesterre [Mötv. 67. §]. Ezzel kapcsolatban ki kell emelni, hogy az Mötv 142/A. §-a azonban az alpolgármestert nem említi, így eszerint az alpolgármester nem lehet önkormányzati hatáskörök címzettje, illet sem a képviselő-testület, sem a polgármester nem ruházhat rá.

A képviselő-testület ülését a polgármester akadályoztatása esetén az alpolgármester, több alpolgármester esetén a polgármester által kijelölt alpolgármester hívja össze és vezeti. A polgármesteri és az alpolgármesteri tisztség egyidejű betöltetlensége, a tartós akadályoztatásuk esetére a szervezeti és működési szabályzat rendelkezik a képviselő-testület összehívá-

sának, vezetésének a módjáról [Mötv. 45. §]. Emellett azonban korlátozásokként jelentkezik, hogy az az alpolgármester, akit nem a képviselő-testület tagjai közül választottak, a polgármestert nem helyettesítheti a képviselő-testület elnökeként (az ülést nem vezetheti), de a képviselő-testület ülésein tanácskozási joggal részt vehet [Mötv. 75. § (2)]. A zárt ülésen a nem a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármester is részt vesz [Mötv. 46. § (3)].

BH 2021. 124. *A polgármester helyettesítésének rendjét az Mötv. 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 [2011. évi CLXXXIX. tv. 45. §].*

A polgármester lemondása esetén sajátos szerephez jut, mert a polgármester 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 [Mötv. 69. § (2) bekezdés].

[75. §]

Az alpolgármesteri tisztség is kétféleképpen tölthető be: főállásban vagy társadalmi megbízatásban. (Ez utóbbiról részletesebben lásd az Mötv. 78. §-ához fűzött magyarázatot.) A főállású alpolgármesterség további feltétele, hogy a polgármester is főállásban töltsen be a tisztségét [Mötv. 78. §]. A törvényhely az Mötv. 43. § (3) és 74. § (1) bekezdését ismétli meg részben, amelyek szerint a képviselő-testület az alakuló vagy az azt követő ülésen a polgármester javaslatára és előterjesztése alapján, titkos szavazással, minősített többséggel megválasztja az alpolgármester(ek)e)t, dönt illetményükről, tiszteletdíjükről. Ez a jogszabályhely a tisztség és a foglalkoztatási jogviszony létrejöttének időpontját határozza meg. Az illetmény(ük)re az Mötv. 80. §-a az irányadó.

Az alpolgármester lehet helyi önkormányzati képviselő (a képviselő-testület tagja), illetve ún. “külsős” alpolgármester, aki nem tagja a képviselő-testületnek. Főszabályként a kettő között nincs érdemi különbség, a nem a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármester jogállására a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármesterre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Kivételként, korlátozásként állapítja meg az

Mötv., hogy azon alpolgármester, akit nem a képviselő-testület tagjai közül választottak, nem tagja a képviselő-testületnek, a polgármestert a képviselő-testület elnökeként nem helyettesítheti, de a képviselő-testület ülésein tanácskozási joggal részt vehet.

[76. §]

Az alpolgármesteri tisztsége megszűnésnek eseteit az Mötv. taxatívén sorolja fel, egyben utal a polgármesterre vonatkozó szabályokra.

Alapvetően az alpolgármester megbízatása is szorosan igazodik az *önkormányzati választási ciklushoz*, így tisztsége – alapesetben – megszűnik a megválasztását követő helyi önkormányzati általános választás napján, illetve jelöltek hiányában elmaradt választás esetén az időközi választás napján.

Az utaló szabály értelmében pedig a *polgármesterre vonatkozó megszűnési okok* az irányadók: elveszíti választó jogát, összeférhetlenség, méltatlanság, sorozatosan törvénysértő tevékenységét, mulasztását a bíróság jogerős ítélete megállapította, lemondás, képviselő-testület önfeloszlása, képviselő-testület országgyűlési feloszlata, halál. (Részletesebben lásd az Mötv. 69. §-ához fűzött magyarázatot.) Sajátos összeférhetlenségi szabály, hogy a polgármester nem lehet más önkormányzatnál alpolgármester [Mötv. 72. § (4) bekezdés].

A polgármesternek lehetősége van arra, hogy *javasolja a képviselő-testület számára*, hogy titkos szavazással, minősített többséggel az alpolgármester megbízását visszavonja. Itt érdemes felhívni a figyelmet arra az estre, hogy ha a kötelező képviselő-testületi tag alpolgármester tisztsége szűnik meg, akkor újabb alpolgármestert kell választani a helyi önkormányzati képviselők közül.

[77. §]

A polgármester jogában áll, hogy kezdeményezze, javasolja a képviselő-testület számára, hogy titkos szavazással, minősített többséggel az alpolgármester megbízását visszavonja. Amennyiben a képviselő-testület ezzel nem ért egyet, az alpolgármestert quasi megerősíti tisztségében. Azonban az Mötv. 74. § (2) bekezdése alapján az alpolgármester továbbra is a polgármester irányításával látja el feladatait, akinek jogában áll, hogy az al-

polgármester feladatait írásban, teljeskörűen megvonja. Ez azonban az alpolgármester javadalmazását csak annyiban érinti, hogy ezt követően is jogosult a helyi önkormányzati képviselők tiszteletdíjával azonos mértékű díjra. A törvény szövegéből következően akkor is, ha nem tagja a képviselő-testületnek. (A helyi önkormányzati képviselők díjazásának kereteit az Mötv. 35. §-a szabályozza, illetve az Mötv. felhatalmazása alapján a helyi önkormányzat vonatkozó rendelete.)

[78. §]

A polgármester jogállása meghatározza az alpolgármesterét is, amennyiben polgármesteri tisztséget társadalmi megbízatásban látják el, az alpolgármesteri tisztség is csak társadalmi megbízatásban tölthető be. Ebből következik, hogy amennyiben a főállású polgármester tisztségét társadalmi megbízatásúra változtatja, úgy az alpolgármester is csak társadalmi megbízatású lehet.

Az alpolgármesterre is vonatkozik, hogy az polgármester havonta a képviselő-testület által az alakuló vagy az azt követő ülésen meghatározott tiszteletdíjra jogosult, melynek egészéről vagy meghatározott részéről a képviselő-testülethez intézett írásbeli nyilatkozatával lemondhat [Mötv. 71. § (5) bekezdés és 80. § (2) bekezdés]. A törvény szövegéből csak a jogállás azonossága következik, így ha a polgármester lemond a tiszteletdíj egészéről vagy egy részéről ez a döntés az alpolgármester tiszteletdíját nem érinti. A tiszteletdíjra az Mötv. 80. §-a az irányadó.

[79. §]

Az értelmező rendelkezések szerint a polgármesteren a megyei közgyűlés elnökét és a főpolgármestert is érteni kell. Ez egyszerűsíti a jogszabály szövegét, mert nem kell minden esetben felsorolni valamennyi tisztséget, továbbá ebből következően valamennyi szabály rájuk is vonatkozik: képviselőtestület (pontosabban közgyűlés) összehívása, vezetése, képviselete [Mötv. 65. §], a határozatképességi és döntéshozatali szabályok [Mötv. 66. §], a feladat és hatáskörök [Mötv. 67. §], a vétójog [Mötv. 68. §], a megszűnési okok [Mötv. 69-70. §], a differenciált összeférhetlenségi szabályok [Mötv. 72-73. §].

Az utaló szabály pedig az alpolgármesterre, a megyei közgyűlés alelnökére és a főpolgármester-helyettesre is megfelelően kiterjeszti polgármester, a megyei közgyűlés elnöke és a főpolgármester jogállására vonatkozó

szabályokat. Velük kapcsolatban sem kell feleslegesen megismételni a rendelkezéseket, elegendő csak a specialitásokat.

A főpolgármester-helyettes, az alpolgármester, a megyei önkormányzat közgyűlésének alelnöke díjazása, költségtérítése

[80. §]

Az alpolgármester illetménye, tiszteletdíja a polgármester illetményéhez, tiszteletdíjához igazodik, amely annak – a képviselő-testület döntés alapján – 70-90%-a közötti összeg.

Az (1a) értelmében a 10000 fő alatti lakosságszámú településeken az alpolgármesterek illetményét a képviselő-testület szabadabban határozhatja meg. Az egyetlen korlát, hogy az alpolgármester illetménye nem haladhatja meg a polgármester illetményének 90%-át. Ennek következtében a 10000 fő alatti lakosságszámú települések számára lehetőség nyílik arra, hogy ezen a területen is takarékoskodhassanak.

A szabályozás külön rendezi a társadalmi megbízatású alpolgármester tiszteletdíját, amelyet szintén a képviselő-testület állapít meg. Ezzel kapcsolatban felsőkorlátozás, hogy az nem haladhatja meg a társadalmi megbízatású polgármester tiszteletdíjának 90%-át. A társadalmi megbízatású alpolgármester tiszteletdíjának egészéről vagy meghatározott részéről a képviselő-testülethez intézett írásbeli nyilatkozatával lemondhat.

Az illetményen felül valamennyi alpolgármester – költségei, kiadásai fedezésére – havonta az illetményének, tiszteletdíjának 15%-ában meghatározott összegű költségtérítésre jogosult. A lemondás a költségtérítésre is vonatkozhat.

A jegyző és az aljegyző

A jegyző a helyi önkormányzat elsősorban *szakmai tisztségviselője*, egyben önkormányzati szervnek is minősül, a törvény által meghatározott megfelelő felkészültségű szakember, más megközelítésben a törvényesség őre. Feladata elsősorban az államigazgatási és az önkormányzati hatósági feladatok ellátása, a hatósági ügyekben való elsőfokú döntés meghozatala, továbbá az önkormányzati döntések szakszerű előkészítése, végrehajtásuk

hatékony szervezése, az önkormányzat törvényes működésének biztosítása. Igazgatási értelemben vezeti a helyi vagy közös önkormányzati hivatalt, szakmailag segíti a képviselő-testület és a polgármester munkáját.

[81. §]

A jegyzői feladatok összetettek, egyaránt találunk köztük igazgatási, munkáltatói, normatív, hatósági, közszolgáltatási, gazdasági-pénzügyi, tájékoztatási tevékenységeket. A közös önkormányzati hivatal jegyzője valamennyi érintett településen ellátja a jegyző feladatait.

19. számú táblázat – A jegyző feladatai

Feladat	A feladat tartalma	Mötv.
igazgatási	<ul style="list-style-type: none"> • vezeti a polgármesteri hivatalt vagy a közös önkormányzati hivatalt 	81. § (1)
	<ul style="list-style-type: none"> • gyakorolja a munkáltatói jogokat a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal köztisztviselői és munkavállalói tekintetében, továbbá gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az aljegyző tekintetében 	81. § (3)
normatív	<ul style="list-style-type: none"> • a helyi önkormányzat képviselő-testülete által megalkotott rendeletet a polgármester és a jegyző írja alá 	51. § (1)
	<ul style="list-style-type: none"> • önkormányzati rendeletet kihirdetéséről a jegyző gondoskodik 	51. § (2)
	<ul style="list-style-type: none"> • ha az önkormányzati rendelet kihirdetett szövege eltér az önkormányzati rendelet aláírt szövegétől, a polgármester vagy a jegyző kezdeményezi az eltérés helyesbítését 	51. § (3)
	<ul style="list-style-type: none"> • a jegyző gondoskodik a kihirdetett rendeletnek a szervezeti és működési szabályzatban az önkormányzati rendeletek kihirdetésére meghatározott szabályokkal azonos módon történő közzétételéről 	138. § (2)
	<ul style="list-style-type: none"> • önkormányzati rendeletek szakmai előkészítése, folyamatos felülvizsgálata • normatív utasítás ad ki 	*Jat. 16-22. § 23. § (4)
hatósági	<ul style="list-style-type: none"> • dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben 	18. § (1)
		81. § (3)

	<ul style="list-style-type: none"> ● döntésre előkészíti a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyeket ● dönt azokban a hatósági ügyekben, amelyeket a polgármester ad át ● 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 törvény szerinti adatokat ● a közös önkormányzati hivatal jegyzője, aljegyzője vagy megbízottja az érintett képviselő-testületek megállapodása alapján köteles biztosítani az egyes településeken történő ügyfelfogadást 	81. § (3)
		81. § (3)
		81. § (3)
		81. § (3)
		86. § (2)
közszolgálati	<ul style="list-style-type: none"> ● gondoskodik az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátásáról ● ágazati jogszabályokban meghatározott feladatok 	81. § (3)
gazdasági, pénzügyi	<ul style="list-style-type: none"> ● az önkormányzati vagyonnyilvántartás (vagyonkataszter) folyamatos vezetéséért, az adatok hitelességéért a jegyző felelős ● a helyi önkormányzat költségvetési, a költségvetés teljesítési és szakmai tevékenységének bemutatására, értékelésére vonatkozó adatainak jogszabályban meghatározott körét a jegyző legalább évente a helyben szokásos módon közzéteszi ● a jegyző köteles belső kontrollrendszert működtetni, amely biztosítja a helyi önkormányzat rendelkezésére álló források szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását ● az általa elkészített, a következő évre vonatkozó költségvetési koncepciót a polgármester október 31-ig nyújtja be a képviselő-testületnek ● jegyző a költségvetési rendelet-tervezetet a tervszámoknak megfelelően készíti elő 	110. § (1)
		113. §
		119. § (3)
		*Áht. 24. § (1)
		24. § (2)
		91. § (1)

	<ul style="list-style-type: none"> • a jegyző által elkészített zárszámadási rendelet-tervezetet a polgármester a költségvetési évet követő negyedik hónap utolsó napjáig terjeszti a képviselő-testület elé 	
tájékoztatási (részvételi)	<ul style="list-style-type: none"> • 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 • évente beszámol a képviselő-testületnek a hivatal tevékenységéről • az önkormányzati képviselő a képviselő-testület ülésén a jegyzőtől felvilágosítást kérhet, amelyre az ülésen – vagy legkésőbb harminc napon belül írásban – érdemi választ kell adni • gondoskodik a képviselő-testület ülésének a jegyzőkönyvének elkészítéséről, amelyet a polgármester és a jegyző írja alá és az ülést követő tizenöt napon belül a jegyző köteles megküldeni a kormányhivatalnak • a jegyző tizenöt napon belül köteles a bizottsági ülés jegyzőkönyvét megküldeni a kormányhivatalnak • a közös önkormányzati hivatal jegyzője vagy aljegyzője vagy megbízottja köteles a képviselő-testület ülésén részt venni és ott a szükséges tájékoztatást megadni • a társulási tanács ülésén a társult önkormányzatok jegyzői tanácskozási joggal részt vehetnek. 	<p>81. § (3) 86. § (1) 81. § (3) 52. § (1)</p> <p>81. § (3)</p> <p>32. § (2)</p> <p>52. § (2)</p> <p>60. §</p> <p>86. § (1)</p> <p>95. § (5)</p>

Forrás: saját szerkesztés

A polgármesteri hivatal vezetése

Az önkormányzati hivatal *igazgatási feladatait* az Mötv. úgy határozza meg, hogy a polgármester irányítja [Mötv. 67. § a) pont], a jegyző vezeti a polgármesteri hivatalt (vagy a közös önkormányzati hivatalt). A vezetés keretében szakmailag felelős a hivatal működéséért, s ellátja a polgármesteri és a polgármesteri hivatali feladatok, döntések megvalósítása érdekében szükséges operatív szervező tevékenységet. Ezen a felül a napi munkában szükséges utasításokat kiadja, és azok végrehajtását ellenőrzi. A polgármesteri hivatalt a jegyző képviseli. A vezetéshez munkáltatói jogsultságok is kapcsolódnak.

A polgármesteri hivatal alapvető szervezeti felépítésének rendjét a képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatban állapítja meg. A Jat. 23. § (4) bekezdése szerint normatív utasításban szabályozhatja továbbá a jegyző a vezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek – polgármesteri hivatal – szervezetét és működését, valamint tevékenységét. A jegyző évente beszámol a képviselő-testületnek a polgármesteri hivatal tevékenységéről. Az *éves beszámoló* általában a következőket tartalmazza: a polgármesteri hivatal felépítése, létszáma, tevékenysége, belső szervezeti egységeinek tevékenysége, egyes hatósági ügyek statisztikái, kimutatás az iktatott ügyiratok számáról, kimutatás a hivatali létszám alakulásáról, kimutatás az előterjesztések számának alakulásáról, kimutatás a költségvetési kiadások alakulásáról, elégedettség mérési eredmények.

Az *önkormányzati gyakorlat* szerint a jegyző a polgármesteri hivatal vezetése és munkájának megszervezése keretében hetente megbeszélést tart a főosztályvezető-helyettesek, osztályvezetők, továbbá egyes kiemelt feladatokat ellátó dolgozók részvételével.

Munkáltatói jogok

Mint vezető gyakorolja a *munkáltatói jogokat* a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal köztisztviselői, ügykezelői és más munkavállalói tekintetében, továbbá gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az aljegyző tekintetében a vonatkozó jogszabályok (különösen Kttv.), valamint az egységes közszolgálati szabályzat és a munkáltatói intézkedésekről szóló jegyzői utasítás szerint.

Az önkormányzati hivatal köztisztviselői feletti munkáltatói jogok egy meghatározott részét azonban a polgármesterrel együtt közösen gyakorolja, mivel annak egyetértése szükséges – az általa meghatározott körben – a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal köztisztviselője, alkalmazottja kinevezéséhez, bérezéséhez, vezetői kinevezéséhez, felmentéséhez és jutalmazásához. Részletesebben lásd az Möt. 19. §-ához fűzött magyarázatot.

A munkáltató jogokat alapvetően a 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről, a 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről, a 2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról, valamint a 2010. évi LXXV. törvény az egyszerűsített foglalkoztatásról határozza meg. A Kttv. hatálya a helyi önkormányzat képviselő-testületének polgármesteri hiva-

tala, közterület-felügyelete, a közös önkormányzati hivatala *köztisztviselőjének* és *közszolgálati ügykezelőjének* közszolgálati jogviszonyára terjed ki. A Kttv. 6. §-a alkalmazásában az alapvető munkáltatói jog tartalma a kinevezés, jogviszony megszüntetés, áthelyezés, fegyelmi és kártérítési eljárás, valamint sérelemdíj megfizetésére irányuló eljárás megindítása, fegyelmi büntetés, kártérítés, sérelemdíj, összeférhetlenség megállapítása, kinevezés tartalmának módosítása. A 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők képzési előírásairól szerint köztisztviselőnek az nevezhető ki, aki rendelkezik a feladata ellátásához szükséges, az 1. mellékletben a feladatkörre meghatározott képzések valamelyikével. Ha a közszolgálati tisztviselő munkakörében több feladatot lát el, legalább az egyik feladatköre ellátására előírt képzéssel rendelkeznie kell. A közszolgálati tisztviselőnek a melléklet szerinti kiemelt munkakörre meghatározott képzéssel kell rendelkeznie akkor is, ha e munkakör mellett más feladatkört is ellát. 1. melléklet a 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelethez részletesen szabályozza a helyi önkormányzat képviselő-testülete hivatalában az egyes feladatkörökhöz meghatározott végzettségeket és szakképzettségeket, illetve szakirányú szakképzéseket. A Kttv. 75. § (5) bekezdése szerint az államigazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője (jelen esetben a jegyző) köteles a törvényben meghatározott kérdésekben, valamint az általános munkáltatói szabályozási hatáskörébe tartozó kérdésekben *közszolgálati szabályzatot* kiadni. Ebben a munkáltató meghatározza a munkáltatói jogok gyakorlásának rendjét, a teljesítményértékelés szabályait, a munkarendet – benne a helyettesítés, szabadságolás szabályait, a pályázati – kiválasztási eljárás rendjét, a szociális, egészségügyi, kegyeleti juttatásokra vonatkozó szabályozást. A Kttv. 83. § (1) bekezdése szerint a kormánytisztviselőre vonatkozó hivatásetikai alapelvek különösen a hűség és elkötelezettség, a nemzeti érdekek előnyben részesítése, az igazságos és méltányos jogszolgáltatás, a méltóság és tisztesség, az előítéletektől való mentesség, a pártatlanság, a felelősségtudat és szakszerűség, az együttműködés, az intézkedések megtételére irányuló arányosság és a védelem. Ez a szabály azzal az eltéréssel alkalmazandó, hogy a hivatásetikai alapelvek részletes tartalmát, valamint az etikai eljárás szabályait a képviselő-testület állapítja meg [Kttv. 231. §]. Az etikai vétséget elkövető köztisztviselővel szemben kiszabható büntetés a figyelmeztetés vagy a megrovás. A közszolgálati szabályzat melléklete gyakran a Cafetéria Szabályzat, melynek kiadását jogszabály konkrétan nem írja elő. A Cafetéria Szabályzatban a munkáltató által nyújtott béren kívüli juttatások körét, azok igénybe vételének módját határozzák meg.

Kúria Kfv. 37.538/2020/6. illetmény megfizetése iránti közszolgálati jogvita

Fontos megjegyezni, hogy az 1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról 83/A. § (1) bekezdése alapján az önkormányzattal közalkalmazotti jogviszonyban álló esetében – a helyi önkormányzatokról szóló törvény eltérő rendelkezése hiányában – a kinevezés és a felmentés a képviselő-testület kizárólagos hatáskörébe tartozik, az egyéb munkáltatói jogokat pedig a polgármester gyakorolja.

EBD 2017. M.12. I. *Erkölcsei bizonyítvány hiányában a közalkalmazotti kinevezés érvénytelen. E semmisségi okot a bíróság hivatalból köteles észlelni [1992. évi XXXIII. tv. 2. § (3) bekezdés, 3. § (1) bekezdés, 20. § (2) bekezdés a) pont, (4) bekezdés, 20/A. § (1) bekezdés, 2012. évi I. tv. 27. § (1) bekezdés, (3) bekezdés]. II. A helyi önkormányzattal közalkalmazotti jogviszonyban állók tekintetében a kinevezés jogát a Kjt. 83/A. § (1) bekezdése szerinti kizárólagos hatáskörrel a képviselő-testület gyakorolja, mert az Mötv. ettől eltérő rendelkezést nem tartalmaz [1992. évi XXXIII. tv. 83/A. § (1) bekezdés, 2012. évi I. tv. 27. § (1) bekezdés, 2011. évi CLXXXIX. tv. 42. § 16. pont]. III. A büntetlen előéletet igazoló hatósági bizonyítvány hiánya mellett, továbbá a képviselő-testület át nem ruházható hatásköre megsértésével történt kinevezés munkáltatói oldalról felmerült érvénytelenségi oknak tekintendő, ezért a közalkalmazotti jogviszony azonnali hatályú megszüntetésén kívül a munkáltatónak a felmentés esetén járó juttatásokat kell megfizetnie a közalkalmazott részére [1992. évi XXXIII. tv. 33. § (1) bekezdés, 2012. évi I. tv. 29. § (1)-(2) bekezdés]. Vö. Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K. 27.086/2014/5. közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata.*

A Kttv. hatálya alóli kivételek – jogszabály eltérő rendelkezésének hiányában – a következők: a helyi önkormányzat feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására – polgármesteri hivatalban – foglalkoztatottak, továbbá a közfoglalkoztatás keretében foglalkoztatottak, valamint az egyszerűsített foglalkoztatás céljára létesített munkaviszonyban foglalkoztatottak, illetve alkalmi munkára irányuló egyszerűsített foglalkoztatás keretében foglalkoztatott munkavállalók.

A 2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szerint *közfoglalkoztatási jogviszony* olyan munkára létesíthető, amely – többek között – a törvényben meghatározott feladat, továbbá az Mötv-ben előírt kötelező vagy

önként vállalt feladat, vagy a helyi vagy azon túlmutató közösségi (egészségmegőrzési, szociális, nevelési, oktatási, kulturális, örökség- és műemlékvédelmi, természet-, környezet- és állatvédelmi, gyermek- és ifjúságvédelmi, közrend és közlekedésbiztonsági, ár- és belvízvédelemi célú, közterület üzemeltetési) feladat ellátására vagy a feladatellátás feltételeinek megteremtésére irányul, és annak ellátására törvény nem ír elő közalkalmazotti, közszolgálati vagy kormányzati szolgálati jogviszonyt. Közfoglalkoztató lehet a helyi önkormányzat és jogi személyiséggel rendelkező társulásai, a költségvetési szerv, illetve az állami és önkormányzati tulajdon kezelésével és fenntartásával megbízott, vagy erre a célra az állam, önkormányzat által létrehozott gazdálkodó szervezet. A közfoglalkoztatási jogviszony csak határozott időre létesíthető. A határozott idő nem lehet hosszabb, mint a közfoglalkoztatás támogatásáról szóló jogszabály alapján nyújtott támogatásról szóló hatósági szerződésben előírt időtartam.

A 2010. évi LXXV. törvény az egyszerűsített foglalkoztatásról törvény hatálya kiterjed az egyszerűsített módon létesíthető munkaviszonyban végzett mezőgazdasági, továbbá turisztikai időnyomunkára vagy alkalmi munkára. A *mezőgazdasági időnyomunka* a növénytermesztési, erdőgazdálkodási, állattenyésztési, halászati, vadászati ágazatba tartozó munkavégzés, továbbá a termelő, termelői csoport, termelői szervezet, illetve ezek társulása által a megtermelt mezőgazdasági termékek anyagmozgatása, csomagolása – a továbbfeldolgozás kivételével – feltéve, hogy azonos felek között a határozott időre szóló munkaviszony időtartama nem haladja meg egy naptári éven belül a százhusz napot. A *turisztikai időnyomunka* a kereskedelemről szóló törvényben meghatározott kereskedelmi jellegű turisztikai szolgáltatási tevékenységet folytató munkáltatónál végzett időnyomunka, feltéve, hogy azonos felek között a határozott időre szóló munkaviszony időtartama nem haladja meg egy naptári éven belül a százhusz napot. Az *alkalmi munka* a munkáltató és a munkavállaló között összesen legfeljebb öt egymást követő naptári napig, és egy naptári hónapon belül összesen legfeljebb tizenöt naptári napig, és egy naptári éven belül összesen legfeljebb kilencven naptári napig létesített, határozott időre szóló munkaviszony.

Az *önkormányzati gyakorlat* szerint a jegyző előkészíti a munkavállalók, az alpolgármesterek és a politikai tanácsadók tekintetében a polgármester munkáltatói intézkedéseit, emellett irányítja a hivatal dolgozóinak szakmai továbbképzését, évente értékelést készít a hatósági munka helyzetéről.

A jegyző helyettesítése

A jegyző *távolléte*, vagy *akadályoztatása* (betegsége, külföldön töltött szabadsága, stb.) esetén a *jegyzőt az aljegyző helyettesíti*, valamint ellátja a jegyző által meghatározott feladatokat. A helyettesítés fontos lehet, mert az előbb említett időszak alatt kell például (rendkívüli) képviselő-testületi ülést tartani (tanácskozási joggal részt kell vennie), vagy a személyét érintődöntés tárgyalása során nem gyakorolhatja a képviselő-testületi ülésen a jogszabályban előírt hatáskörét. A jegyző az államigazgatási ügyek intézésével kapcsolatban is számos olyan hatáskör gyakorlója, amely a feladatok folyamatos ellátása érdekében feltétlenül szükségessé teszi, hogy az önkormányzat előre gondoskodjék a helyettesítésről. A jegyzőhelyettesítésére több megoldás is kínálkozik: aljegyző, a polgármesteri hivatal valamely szervezeti egységének vezetője, illetve esetenként más személy. Mindegyik esetben fontos a megfelelő végzettség és szakmai, gyakorlati tapasztalat [Kttv. 247. §]. Az Mötv. 82. § (5) értelmében a jegyző, főjegyző jogállására vonatkozó szabályokat az aljegyzőre is megfelelően alkalmazni kell.

Az Mötv. szövegéből következő szigorú előírás szerint, a tízezer fő feletti lakosságú települések és a megyei önkormányzat esetében is, legyen szó akár közös önkormányzati hivatalról, akár polgármesteri hivatalról, egy *aljegyzőt* mindenképp ki kell nevezni. A tízezer főnél kevesebb lakosú települések önkormányzatánál és a tízezer főnél kevesebb együttes lakosságú települések közös önkormányzati hivatalánál a polgármester számára lehetőség az aljegyző kinevezése.

A közös önkormányzati hivatal jegyzője vagy aljegyzője vagy megbízottja köteles a képviselő-testület ülésén részt venni és ott a szükséges tájékoztatást megadni. Részletesebben lásd az Mötv. 86. §-ához fűzött magyarázatot.

Az önkormányzati gyakorlat szerint a jegyző és az aljegyző együttes távolléte, vagy akadályoztatása esetén helyettesítésüket a polgármesteri hivatal vezetése tekintetében a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott szervezeti egység – tipikusan a szervezési és/vagy jogi (fő)osztály – vezetője látja el. A jegyző képvisellel esetenként mást is megbízhat. A helyettesítést nehezíti, ha polgármesteri hivatal köztisztviselői közül senki sem rendelkezik a jegyzőszámára előírt képesítési követelményekkel. A jegyző váratlan akadályoztatása esetén adott esetben csak néhány nap vagy néhány óra áll rendelkezésre ahhoz, hogy a feladatok ellátását biztosítsa az önkormányzat. Ez a rövid idő kellő felkészülés hiányában –

sajnos – gyakran nem elegendő a helyettesítés jogszerűmegoldásához. A tapasztalat azt mutatja, hogy ha a jegyzőakadályoztatása esetén kell elkezdni keresni olyan jegyzőt, aki vállalja a helyettesítést, majd ezt követően a képviselő-testületek elé terjeszteni az erről szóló megállapodást, az komoly idővesztést, és adott esetben kisebb nagyobb működési zavart okozhat.⁴⁷ A joggyakorlat szerint csak közszolgálati jogviszony létesítésére kerülhet sor, például a polgári jogi megbízásos jogviszony keretében történő helyettesítés nem jogszerű.

Önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok

A jegyzőnek az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatai alapvetően a *polgármesteri hivatal* működésével kapcsolatosak. Ennek megfelelően javaslatot készít a polgármester részére a hivatal belső szervezeti tagozódására, munkarendjére és az ügyfélfogadás rendjére, valamint ellátja a hivatal belső szervezeti egységei útján a jogszabály által hatáskörébe utalt hatósági jogköröket és államigazgatási feladatokat. Koordinálja és ellenőrzi a hivatal belső szervezeti egységeiben folyó munkát, különös tekintettel a közvetlen irányítása alá tartozó szervezeti egységekre. Ehhez kapcsolódóan irányítja a hivatal operatív gazdálkodási tevékenységét, ellenjegyzői kötelezettség vállalásokat, utalványozásokat, erre más dolgozót is felhatalmazhat. A jegyző szervezi a polgármesteri hivatal jogi felvilágosító munkáját, ellátja az államigazgatási tevékenység egyszerűsítésével, korszerűsítésével összefüggő feladatokat.

A jegyző kötelessége, hogy jelezze a *képviselő-testület*nek, ha a képviselő-testület szervének és a polgármesternek, ha a döntésük, működésük jogszabálysértő. Ezért a jegyző tanácskozási joggal vesz részt a képviselő-testület és a képviselő-testület bizottságának ülésén. (A szakzsargonban sommásan ezért terjedt el, hogy a jegyző a törvényesség őre.)

BDT2004. 993. I. *A jegyző intézkedése során nem az önkormányzat, hanem a polgármesteri hivatal vezetőjeként jár el. Amennyiben eljárásával kárt okoz, a kártérítési igényt a polgármesteri hivatallal szemben kell érvényesíteni.*

PJD2018. 27. I. *A jegyző által okozott kárért a polgármesteri hivatal tartozik felelősséggel. II. A fél saját felróható magatartása következményeire előnyök szerzése végett nem hivatkozhat. Alkalmazott jogszabályhelyek: Ptk. 1:4. §, Ptk. 6:548. § (2) bek., Mötv. 41. § (1)-(2) bek.*

⁴⁷ in Törvényességi Ellenőrzési Főosztály tájékoztatói. 2008/11. szám

A működtetés felelősséget is jelent, amely lehet kárfelelősség, vagy fegyelmi felelősség.

A jegyző jogsértő tevékenysége, mulasztása *fegyelmi felelősséget* is megalapozhat, amellyel kapcsolatban érdemes utalni, hogy az Mötv. 132. § (1) bekezdése szerint a kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében az Alaptörvényben meghatározott feladat- és hatáskörökön túl fegyelmi eljárást kezdeményezhet a polgármesternél a jegyző ellen. A kormányhivatal a helyi önkormányzattal vagy a társulással szemben törvényességi felügyeleti bírságot állapíthat meg, ha a polgármester a jegyző ellen a fegyelmi eljárást, amelynek legkisebb összege esetenként a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény szerinti illetményalap, legmagasabb összege esetenként a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény szerinti illetményalap tízszerese [Mötv. 141. §]. Egyebekben a Kttv. is tartalmaz fegyelmi rendelkezéseket. A kárfelelősségi szabályokat a Polgári Törvénykönyv és a Kttv. határozza meg.

BH 2003. 280. I. *A jegyző jogellenes és felróható magatartásáért az önkormányzat tartozik helytállni [1959. évi IV. törvény 339. § (1) bekezdés, 348. § (1) bekezdés, 349. § (1) bekezdés, 1990. évi LXV. törvény 9. § (1) bekezdés, 34. § (2) bekezdés, 36. § (3) bekezdés, 38. § (1) bekezdés, 1992. évi XXIII. törvény 5-6. §-ai].*

Az jegyzőnek az *önkormányzat gazdasági és pénzügyi működésével kapcsolatos* feladatai sokrétűek. Az Mötv. 110. § (1) bekezdés szerint a helyi önkormányzat tulajdonába tartozó vagyonelemekről kormányrendeletben meghatározott módon nyilvántartást kell vezetni. Az önkormányzati vagyonyilvántartás (*vagyonszámvetés*) folyamatos vezetéséért, az adatok hi-telességéért a jegyző felelős. Az Mötv. 113. § értelmében a helyi önkormányzat *költségvetési*, a költségvetés teljesítési és szakmai tevékenységének bemutatására, értékelésére vonatkozó adatainak jogszabályban meghatározott körét a jegyző legalább évente a helyben szokásos módon köz-zéteszi.

A jegyző az önkormányzat és az önkormányzati költségvetési szervek *belső ellenőrzéséről* szóló jogszabályokban előírt feladatait a polgármesteri hivatal belső ellenőrzéséért felelős szervezeti egysége útján látja el. A belső ellenőrzéséért felelős szervezeti egység vezetője, mint belső ellenőrzési vezető az ellenőrzési feladatkörében független, nem utasítható, és csak a jegyzőnek van alárendelve. Az Mötv. 119. § szerint a jegyző köteles - a jogszabályok alapján meghatározott - belső kontrollrendszer működtetni,

amely biztosítja a helyi önkormányzat rendelkezésére álló források szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását. A jegyző köteles gondoskodni – a belső kontrollrendszeren belül – a belső ellenőrzés működtetéséről az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók és a nemzetközi belső ellenőrzési standardok figyelembevételével. A helyi önkormányzat belső ellenőrzése keretében gondoskodni kell a felügyelt költségvetési szervek ellenőrzéséről is.

Képviselő-testülettel kapcsolatos feladatok

A jegyző tanácskozási joggal vesz részt a képviselő-testület, a képviselő-testület bizottságának ülésén. Ehhez kapcsolódik, hogy előkészíti a képviselő-testület, a bizottságok elé kerülő előterjesztéseket, valamint ellátja a képviselő-testület, a bizottságok szervezési és ügyviteli tevékenységével kapcsolatos feladatokat. Emellett rendszeres tájékoztatást ad a polgármesterek, a képviselő-testületnek, a képviselő-testület bizottságainak az önkormányzat munkáját érintő hatályos jogszabályokról.

A jegyző jelzi a képviselő-testületnek, a képviselő-testület szervének és a polgármestereknek, ha a döntésük, működésük jogszabálysértő. a képviselő-testületi ülésen az előterjesztés vitájában szavazás előtt törvényességi észrevételt tesz, ha bármely javaslat ügyében ez szükséges.

A jegyző évente beszámol a képviselő-testületnek a polgármesteri hivatal tevékenységéről.

A közös önkormányzati hivatal jegyzője vagy aljegyzője vagy megbízottja köteles a képviselő-testület ülésén részt venni és ott a szükséges tájékoztatást megadni. Részletesebben lásd az Möt. 86. §-ához fűzött magyarázatot.

Az önkormányzati gyakorlat szerint a jegyző a képviselő-testület és bizottságai működésével kapcsolatban:

- koordinálja az előterjesztések előkészítését, gondoskodik a törvényességről, a jogszabályok, képviselő-testületi rendeletek rendelkezéseinek betartásáról,
- a bizottsági referenseken keresztül figyelemmel kíséri az előterjesztések, határozat-és rendelettervezetek előzetes bizottsági meg tárgyalását,
- figyelemmel kíséri törvényességi szempontból a testületi ülések menetét, és ha a döntéseknél jogszabálysértést észlel, köteles azt jelezni,

- előkészíti a képviselő-testület hatáskörébe tartozó fellebbezések elbírálására vonatkozó előterjesztéseket,
- gondoskodik a jegyzőkönyvek pontos vezetéséről, (elkészítéséről), a határozatok és rendeletek érintettek részére történő eljuttatásáról,
- tájékoztatást ad a fontosabb új jogszabályi rendelkezésekről.

Jogalkotással kapcsolatos feladatok

A jegyző helyi normatív, *jogalkotással kapcsolatos feladatai*, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete által megalkotott rendeletet a polgármester mellett, a jegyző is aláírja, az önkormányzati rendeletet kihirdetéséről a jegyző gondoskodik, illetve ha az önkormányzati rendelet kihirdetett szövege eltér az önkormányzati rendelet aláírt szövegétől, a jegyző is kezdeményezheti az eltérés helyesbítését [Mötv. 51. § (1)-(3)]. A jegyző továbbá gondoskodik a megyei, fővárosi kormányhivatal által a Magyar Közlönyben kihirdetett rendeletnek a szervezeti és működési szabályzatban az önkormányzati rendeletek kihirdetésére meghatározott szabályokkal azonos módon történő közzétételéről [Mötv. 138. § (2)]. Emellett azt is fontos kiemelni, hogy a jegyző is kezdeményezheti önkormányzati rendelet megalkotását, módosítását.

A Jat. számos feladatot határoz meg a jegyző számára az önkormányzati rendeletekkel kapcsolatban, ilyenek az előkészítési feladatok: előzetes hatásvizsgálat, indokolási kötelezettség, a jogszabálytervezetek véleményezése, valamint a folyamatos felülvizsgálat: az utólagos hatásvizsgálat és a jogszabályok tartalmi felülvizsgálata. (Részletesebben lásd a Jat. 16-22. §-okat, illetve az Mötv. 42. §-ához fűzött magyarázatot.)

A Jat. 23. § (4) bekezdése szerint *normatív utasításban* szabályozhatja a jegyző a vezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezetét és működését, valamint tevékenységét. A normatív utasítás jogszabállyal nem lehet ellentétes, és szövegében jogszabály rendelkezése nem ismételtető meg [Jat. 24. § (1)].

Az Áht. 24. § szerint a jegyző a költségvetési *rendelet-tervezet*et a közép-távú tervezési tervszámoknak megfelelően készíti elő. A tervszámoktól csak a külső gazdasági feltételeknek a tervszámok elfogadását követően bekövetkezett lényeges változása esetén térhet el, az eltérést és annak indokát a költségvetési rendelet-tervezet indokolásában ismertetni kell. A jegyző által előkészített *költségvetési rendelet-tervezet*et a polgármester a központi költségvetésről szóló törvény hatálybalépését követő negyvenötödik napig nyújtja be a képviselő-testületnek. (Részletesebben lásd az Mötv. 111. §-ához fűzött magyarázatot)

Államigazgatási és önkormányzati ügyintézés, kiadmányozás, döntésselőkészítés

Az Alaptörvény 34. cikk (3) bekezdése szerint törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet – a polgármester, a megyei képviselő-testület elnöke, valamint – a képviselő-testület hivatalának vezetője vagy ügyintézője számára kivételesen államigazgatási feladat- és hatáskört is megállapíthat. Ez alapján a jegyző megszervezi a hatáskörébe utalt és feladatkörébe tartozó *önkormányzati és államigazgatási ügyek* intézését. Ennek értelmében dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási, önkormányzati és önkormányzati hatósági ügyekben, valamint azokban a hatósági ügyekben, amelyeket a polgármester ad át, továbbá a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét. Tevékenysége során felelős a jogszabályoknak és a közérdeknek megfelelő szakszerű, pártatlan és igazságos, valamint színvonalas ügyintézés szabályainak megfelelő eljárásért.

A jegyző hatósági feladatai egyaránt lehetnek *államigazgatási vagy önkormányzati hatósági ügyek*, amelyeknek vagy elsősorban ő a közvetlen címzettje, vagy a képviselő-testület, polgármester, ruházza át számára. Az Möt. 18. § (1) bekezdése szerint ha törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet a jegyző, valamint a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézője számára államigazgatási feladat- és hatáskört állapít meg, vagy honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófaelhárítási ügyekben az országos államigazgatási feladatok helyi irányításában és végrehajtásában való részvételét rendeli el, az ellátásukhoz szükséges költségvetési támogatást a központi költségvetés biztosítja. Ha a jegyző, valamint a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézője államigazgatási feladat- és hatáskörében jár el, a képviselő-testület, közgyűlés nem utasíthatja, döntését nem bírálhatja felül.

Az önkormányzati hatásköri jegyzékek a települési önkormányzatok és szerveik (képviseelő-testület, polgármester, a bizottságok és jegyzők) több mint háromszáz jogszabályban felsorolt, több ezer feladatát tartalmazza. Az *önkormányzati hatásköri jegyzék* elérhető a Belügyminisztérium honlapján.⁴⁸ A járások kialakításával számos feladat, hatósági ügy került a járási hivatalok hatáskörébe (például okmányirodai feladatok, gyermekvé-

⁴⁸ <http://2010-2014.kormany.hu/hu/belugyminiszterium/onkormanyzati-allamtitkar-sag/szervezet>

delmi és gyámügyek, egyes szociális, környezetvédelmi, természetvédelmi igazgatási ügyek). Az új feladatmegosztásnak köszönhetően az összes államigazgatási ügy (éves átlagban 12 millió hatósági ügy) több mint 40%-a került vissza az államot képviselő járási hivatalokhoz, kormányablakokhoz.⁴⁹ (A korábbi arány 90% volt.) Leginkább azok az ügyek maradtak a jegyzőknél, amelyekhez a helyi viszonyok ismerete elengedhetetlen, vagy amelyekben országosan nem egységes szabályozás és helyi mérlegelési lehetőség is van, például helyi adó, anyakönyv, birtokvédelem, hagyaték, nem alanyi jogon járó szociális ellátások, távhőszolgáltatás, veszélyes ebek, óvodáztatási támogatás.

Mint szakmai, igazgatásszervezői vagy állam- és jogtudományi doktori képesítéssel vagy okleveles közigazgatási menedzser szakképesítéssel, továbbá jogi vagy közigazgatási szakvizsgával rendelkező tisztségviselő elsősorban a jegyző dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt *államigazgatási ügyekben* valamint a hatáskörébe utalt *önkormányzati és önkormányzati hatósági ügyekben*. A Ket. 12. § (3) bekezdése szerint közigazgatási hatóság a hatósági ügy intézésére hatáskörrel rendelkező főjegyző, jegyző, aki közigazgatási hatósági ügyekben jár el: az ügyfelet érintő jogot vagy köteletséget állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez. Ha a jegyző önkormányzati hatósági ügyben eljárási kötelezettségét elmulasztotta, a fővárosi és megyei kormányhivatal felhívja a mulasztó tisztségviselőt, hogy soron kívül le az eljárást. Ha a jegyző, államigazgatási feladat- és hatáskörében jár el, a képviselő-testület, közgyűlés nem utasíthatja, döntését nem bírálhatja felül [Mötv. 18. § (2)].

Ha önkormányzati rendelet eltérően nem rendelkezik önkormányzati hatósági ügyben első fokon *a képviselő-testület* jár el, amely *hatáskörét* – többek között – *a jegyzőre is átruházhatja*. A képviselő-testület más hatáskörékét is átruházhatja a jegyzőre. A polgármester az Mötv. 67. § értelmében egyes hatásköreinek gyakorlását átruházhatja – többek között – a jegyzőre is, így *dönt azokban a hatósági ügyekben, amelyeket a polgármester ad át*. A jegyző számára nincs lehetőség hatáskörének átruházására, viszont a tehermentesítés érdekében a hatáskörébe tartozó ügyekben *szabályozza a kiadmányozás* rendjét, amely nem minősül a hatáskör átruházásának. A hatáskör átruházás és a kiadmányozás a *jogorvoslati* fórumrendszerhez is kapcsolódik. A képviselő-testület hatáskörét – többek között – a jegyzőre is átruházhatja, így ezekben az önkormányzati hatósági

⁴⁹ in Itt a lista: ezek a feladatok kerülnek a járásokhoz. Világgazdaság Online, 2012.

ügyben a fellebbezés elbírálása a képviselő-testület hatáskörébe tartozik. A kiadmányozás esetében a jegyző marad az elsőfokú szerv, és – ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – a fővárosi és megyei kormányhivatal jogosult a fellebbezés elbírálására. A *kiadmányozás* a közigazgatási szerv feladatellátása során keletkezett ügyiratok (pl. döntések) aláírása, kiadása, amely az ügyirat érvényességi kelléke,⁵⁰ a már felülvizsgált végleges kiadmány (elintézés) tervezet jóváhagyását, letisztázhatóságát, elküldhetőségének engedélyezését jelenti a kiadmányozásra jogosult részéről. Fontos megjegyezni, hogy a döntésért való felelősség nem száll át, a hatáskör gyakorlója teljes mértékben felel. Tehát a kiadmányozás ellenére is a kiadmányozó marad az elsőfokú szerv.

A *hatósági döntések jogszerűsége* szempontjából fontos szabály, hogy a jegyző, mint hatóság nem vehet részt annak a hatósági ügynek az elintézésében, amelyben az illetékességi területének az önkormányzata, az önkormányzat szerve vagy a polgármester ellenérdekű ügyfél, illetve a határozattal az illetékességi területének az önkormányzata, az önkormányzat szerve vagy a polgármester jogosulttá vagy kötelezetté válhat, vagy az eljárás tárgyával összefüggő kötelezettséget vállal [Ákr. 23. § (4)].

A polgármester dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben, hatósági hatáskörökben, amelyekben a jegyző szakmailag támogatja munkáját, mivel *döntésre előkészíti a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyeket*.

A *közös önkormányzati hivatal* jegyzője, aljegyzője vagy megbízottja az érintett képviselő-testületek megállapodása alapján köteles biztosítani az egyes településeken történő ügyfélfogadást. Részletesebben lásd az Möt. 86. §-ához fűzött magyarázatot.

Talált dolgok nyilvántartása

Az Möt. külön nevesít egy nyilvántartási feladatot: a jegyző rögzíti a *talált dolgok nyilvántartásába* a talált idegen dologgal kapcsolatos a körözési nyilvántartási rendszerről és a személyek, dolgok felkutatásáról és azonosításáról szóló törvény szerinti adatokat, valamint a talált idegen dolog tulajdonosnak történő átadást követően törli azokat. A 2013. évi LXXXVIII. törvény a körözési nyilvántartási rendszerről és a személyek, dolgok felkutatásáról és azonosításáról 6. § (1) bekezdése értelmében a talált dolgok

⁵⁰ in Fogalomtár a közigazgatási vizsgák képzési segédanyagához. Nemzeti Közigazgatási Intézet, 2011.

nyilvántartásának célja a megtalált dolog tulajdonoshoz való visszakerülésének elősegítése. A talált dolgok nyilvántartása tartalmazza

- a talált dolog megnevezését, egyedi azonosító nélküli leírását, fényképét, képmását, megtalálási helyét, megtalálásának időpontját,
- a talált dolog őrzését ellátó jegyző címét, elérhetőségét,
- a találó nyilatkozatát a talált dolog tulajdonjogára való igényéről,
- a találó személyes adatait, ha igényt tart a talált dolog tulajdonjogára.

A jegyző ezeket az adatokat a nyilvántartásban rögzíti. Az adatokat a talált dolgok nyilvántartásából a tulajdonosnak történő átadással a jegyző törli, a talált dolog adatainak talált dolgok nyilvántartásába történt rögzítését követő egy év elteltével pedig a nyilvántartó. A 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (a továbbiakban Ptk.) rendezi a találás szabályait. A Ptk. 5:55-63. § szerint a találó köteles a talált dolog a találástól számított nyolc napon belül a dolog elvesztőjének, tulajdonosának, a dolog átvételre jogosult más személynek vagy a találás helye szerint illetékes jegyzőnek átadni. A jegyzőnek való átadáskor a találó nyilatkozni köteles arra nézve, hogy igényt tart-e a dolog tulajdonjogára. A találó igénybejelentéséről a jegyző igazolást ad. Ha az átadott dolog átvételére jogosult személye megállapítható, a jegyző a dolgot késedelem nélkül átadja a jogosultnak. Ha az átvételre jogosult személye nem állapítható meg, a jegyző a dolgot az átadástól számított három hónapon át megőrzi. Ha ez idő alatt a jogosult nem jelentkezik, a dolgot – ha ennek tulajdonjogára az átadáskor igényt tartott – a találónak ki kell adni. Ha a jogosult a dologért az átadástól számított három hónap alatt nem jelentkezett, és a találó az átadáskor nem tartott igényt a dolog tulajdonjogára, a jegyző a talált dolgot értékesíti. A talált dolgok értékesítésére a közigazgatási végrehajtás keretében lefoglalt vagyontárgyak értékesítésére vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni. A közönség számára nyitva álló épületben vagy helyiségben, továbbá közforgalmú közlekedési és szállítási vállalat szállítóeszközén talált dolog esetében, ha az átvételére jogosult személye nem állapítható meg, az üzemeltető a dolgot az átadástól számított három hónapon át megőrzi, vagy - ha a megőrzésre lehetősége nincs - azt az átadástól számított nyolc napon belül a jegyzőnek átadja. Ha a jogosult a dologért három hónap alatt nem jelentkezik, az üzemeltető vagy a jegyző azt értékesíti. Ha a talált dolog nem tartható el vagy nem őrizhető meg, a jegyző, a hivatal vagy a vállalat az értékesítéséről késedelem nélkül gondoskodik.

[82. §]

Az Mötv. a jegyző kinevezésére, tisztségére vonatkozóan csak a legalapvetőbb szabályokat állapítja meg. A *Kttv. viszont önálló fejezetben* (X. fejezet) állapít meg a közszerződési köztisztviselőkhöz képest is eltérő előírásokat a 246-257. § között, így a köztisztviselőkre vonatkozó rendelkezéseit az eltérésekkel megfelelően kell alkalmazni.

Az Mötv. indokolása szerint fontos, hogy a nagy legitimitással rendelkező polgármester és a jegyző együttműködjenek egymással az önkormányzati munka szervezésében. A jegyzői tisztség betöltése *pályázat* köteles, amelynek tartalmát a képviselő-testület határozza meg. A hatékony közös munka érdekében azonban a *polgármester* a pályázat alapján határozatlan időre *nevezi ki* a jegyzőt és az aljegyző(ke)t is. A jegyző munkáját az aljegyző segíti, távollétében a jegyzőt helyettesíti. A jegyző felett a polgármester gyakorolja a munkáltatói jogokat [Mötv. 67. § f)], míg az aljegyző felett a jegyző [Mötv. 81. (3) b)]. A polgármester – a település gazdasági lehetőségeitől függően – a jegyzőre vonatkozó szabályok szerint, a jegyző javaslatára a tízezer főnél kevesebb lakosú települések önkormányzatánál és a tízezer főnél kevesebb együttes lakosságú települések közös önkormányzati hivatalánál aljegyzőt nevezhet ki. A többi- magasabb lélekszámú – önkormányzat, közös önkormányzati hivatal esetében kötelező az aljegyző kinevezése. A megyei közgyűlés elnöke szintén pályázat alapján határozatlan időre nevezi ki a jegyzőt, a jegyző javaslatára az aljegyző(ke)t [Mötv. 27. §(3)], ugyanis megyei jogú városban több aljegyző is kinevezhető. A fővárosban és a fővárosi kerületben is kinevezhető több aljegyző [Mötv. 22. § (5)]. A közös önkormányzati hivatal jegyzője valamennyi érintett településen ellátja a jegyző feladatait, kinevezéséhez, felmentéséhez az érintett települések polgármestereinek lakosságszám-arányos, többségi döntése szükséges. Többségi a döntés akkor, ha – a közös önkormányzati hivatal létrehozó települések összlakosságát 100%-nak tekintve – a polgármesterek által leadott azonos nemű szavazatok alapján az adott településekre vonatkoztatott százalékarány összesítve meghaladja az 50%-ot. Ez az arány titkos szavazás esetén nehezen megállapítható. A közös önkormányzati hivatalról szóló megállapodás rendezi, hogy az egyéb munkáltatói jogokat melyik polgármester gyakorolja, ennek hiányában a közös önkormányzati hivatal székhelye szerinti település polgármestere. Abban az esetben, ha a közös önkormányzati hivatal működött települések

egyike város, akkor – az érintett települések eltérő megállapodásának hiányában – a jegyzőt a város polgármestere nevezi ki és gyakorolja felette a munkáltatói jogokat.

KGD 1998/219. *A nagyközség nem önálló települési kategória, az aljegyző kinevezése csak lehetőség, nem kötelezettség [1990. évi LXV. törvény 36. § (1) bekezdés].*

A jegyzőre is vonatkoznak természetesen a Kttv. *általános követelményei*: büntetlen előélet, cselekvőképesség, magyar állampolgárság [Kttv. 39. § (1)]. Ezen felül a *szakmaiság* biztosításának két összetevője a megfelelő végzettség és a közigazgatási gyakorlati, szakmai tapasztalat. Jegyzővé, aljegyzővé a polgármester ugyanis – a pályázat alapján határozatlan időre – olyan személyt nevezhet ki, aki

- igazgatásszervező vagy közigazgatás-szervező alapképzési szakon, vagy jogász vagy államtudományi mesterképzési szakon szerzett szakképzettséggel vagy közigazgatási mesterképzési szakon szerzett okleveles közigazgatási szakértő vagy okleveles közigazgatási menedzser szakképzettséggel rendelkezik, és
- legalább kétévi közigazgatási gyakorlatot szerzett.

A Kttv. értelmező rendelkezése szerint közigazgatási gyakorlatnak kell tekinteni a közigazgatási szervnél, illetve annak jogelőd szervénél közszolgálati jogviszonyban, államigazgatási munkaviszonyban töltött időt tekintet nélkül arra, hogy a jogviszony folyamatosan fennállt-e vagy sem, valamint a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény hatálya alá tartozó szervnél szerzett gyakorlatot. A jegyzőre vonatkozó speciális szabály, hogy a jogi szakvizsga megtételéhez szükséges joggyakorlati idő is beszámít a jogi előadói vagy más jogi munkakörben megszerzett joggyakorlat kivételével. A jogi vagy közigazgatási szakvizsga alóli kivételt jelent, ha a jegyző a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium által a teljeskörűen közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozat alapján adott mentesítéssel rendelkezik. Ideiglenes, átmeneti mentesítés, hogy 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 Kollégium által a teljeskörűen közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozat alapján adott mentesítést megszerzi. A határidő eredménytelen eltelte esetén a jegyző, főjegyző közszolgálati jogviszonya a törvény erejénél fogva szűnik meg. A határidőbe nem számíthatók be a harminc napot meghaladó

fizetés nélküli szabadság, a keresőképtelenség, továbbá a harminc napot meghaladó hivatalos kiküldetés, valamint a tartós külszolgálat időtartama [Kttv. 118. § (4)]. A községek nagy számára tekintettel a községi önkormányzati képviselő-testület az ötezernél több lakosú község jegyzője kivételével felmentést adhat a megfelelő végzettség alól annak a személynek, aki az előírt képesítés megszerzésére irányuló tanulmányait a kinevezéstől számított két éven belül befejezi, illetve az előírt gyakorlati időt csökkentheti vagy elengedheti. A felmentés, mentesítés időtartamának eredménytelen eltelte esetén a jegyző közszolgálati jogviszonya megszűnik. A *főjegyzőre*, valamint a *főjegyzőt helyettesítő aljegyzőre* is ezek a képesítési szabályok vonatkoznak: állam- és jogtudományi doktori vagy okleveles közgazdász képesítés vagy okleveles közigazgatási menedzser szakképesítés és jogi vagy közigazgatási szakvizsga, továbbá kétéves közigazgatási gyakorlat. Ugyancsak megjelenik a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium által a teljeskörűen közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozat alapján adott mentesítés. Emellett az a szabály is alkalmazható, hogy közigazgatási szakvizsgával nem rendelkező pályázó is kinevezhető, feltéve, hogy a kinevezéstől számított egy éven belül a jogi vagy közigazgatási szakvizsgát, vagy a szakvizsga alól a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium által a teljeskörűen közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozat alapján adott mentesítést megszerzi. Tehát a Kttv. nem teszi lehetővé a gyakorlati idő csökkentését vagy elengedését, illetve az egyéves végzettségmegszerzési határidő két évre történő emelését.

Az helyi önkormányzat *szakmaiságának folyamatos fenntartása* érdekében a Kttv. rövid határidőt állapít meg a polgármester számára, ugyanis legkésőbb a jegyző, főjegyző közszolgálati jogviszonyának megszűnését követő harminc napon belül kell kiírnia a pályázatot a jegyzői, főjegyzői állás betöltésére. A pályázati eljárás eredménytelensége esetén harminc napon belül újabb pályázatot kell kiírni. szintén a folyamatosságot erősíti, hogy nem alkalmazható a jegyző tekintetében az a szabály, hogy írásbeli kérelemre a munkáltató köteles a kinevezésben heti húszórás részmunkaidőt kikötni, ha a gyermeke harmadik életéve betöltéséig fizetés nélküli szabadságot kíván igénybe venni a kérelem benyújtásakor [Kttv. 50. § (1) és 101. § (1)]. Az Möt. rendezi azt az esetet, hogy ha hat hónapon belül sem sikerül a polgármesternek, illetve a közös önkormányzati hivatal esetében az érintett polgármestereknek jegyzőt kinevezni, akkor az illetékes kormányhivatal vezetője ideiglenes hatállyal a jegyzői feladatok ellátására a pályázati kiírásnak megfelelő jelöltet, ennek hiányában a képesítési és

alkalmazási feltételeknek megfelelő hivatali köztisztviselőt vagy más jegyzőt nevez ki. A jegyzői feladatok ellátására szóló kinevezés az új jegyző kinevezéséig tart. A szervezeti és működési szabályzatban kell meghatározni a jegyzői feladatok ellátásának módját – legfeljebb hat hónap időtartamra – a jegyzői és az aljegyzői tisztség egyidejű betöltetlensége, illetve tartós akadályoztatásuk esetére.

A Kttv. irányadó szabályai szerint a jegyzői megbíztatás *megszűnik* a halálával, a törvény erejénél fogva a törvényben meghatározott esetekben, a 70. életév betöltésével, politikai vezetővé történő megválasztással, illetve kinevezéssel, a hivatalvesztés fegyelmi büntetéssel, ha a kormánytisztviselő a társadalombiztosítási szabályok alapján az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte és az öregségi teljes nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt megszerezte, kivéve, ha a kormánytisztviselő kérelmére és hivatali érdek alapján a munkáltató a jogviszonyt fenntartja [Kttv. 60. § (1)]. A jogviszonya megszüntethető a felek közös megegyezésével, áthelyezéssel a közigazgatási szervek között, illetve a közalkalmazotti vagy hivatásos szolgálati jogviszonyt szabályozó jogszabályok hatálya alá tartozó szervekhez, lemondással, felmentéssel, azonnali hatállyal a próbaidő alatt [Kttv. 60. § (2)]. A *közös önkormányzati hivatal* esetében amennyiben a közös önkormányzati hivatal megszűnik, illetve a közös önkormányzati hivatalba tartozó önkormányzatok megváltoznak – ideértve, ha területszervezési intézkedés következtében új önkormányzat jön létre – és e változás következtében a jegyzői tisztségre új pályázat kiírására kerül sor, vagy a polgármesteri hivatal megszűnik és az érintett önkormányzat részvételével közös önkormányzati hivatal alakul, ez olyan átszervezésnek minősül, amely alapján a jegyző közszolgálati jogviszonya felmentéssel a pontja alapján szüntethető meg [Kttv. 63. § (1) c)]. Ha a közös önkormányzati hivatal megszűnésének időpontjában a jegyző felmentési védelem alatt áll, akkor a jegyző jogviszonyának megszüntetéséről szóló intézkedést a megszűnt közös önkormányzati hivatalt alkotó önkormányzatok polgármesterei legkorábban a felmentési védelem lejártát követő napon hozhatják meg. A megszűnéssel összefüggésben nem alkalmazható, hogy a felmentési idejére, illetve a felmentési idővel azonos időtartamra tartalékállományba kell helyezni, abból a célból, hogy számára másik közigazgatási szervnél képzettségének, besorolásának megfelelő állást ajánljanak fel. [Kttv. 73. § (1) és 181. §]. A Kttv. 249. §-ára figyelemmel a közös hivatalhoz tartozó települések tagösszetételében bekövetkezett változásból nem következik automatikusan a jegyző felmentése, illetve új pályázat kiírása.

Az *összeférhetetlenség* általános szabálya szerint (Kttv. 85. §) a jegyző nem lehet helyi önkormányzati, nemzetiségi önkormányzati képviselő anélkül az önkormányzatnál, amely az őt alkalmazó államigazgatási szerv illetékességi területén működik. Ezt a szabályt az Möt. 36. § (1) e) pontja is rögzíti, hogy az önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja nem lehet jegyző (főjegyző), aljegyző. Mivel az Möt. szerint vezetői munkakört tölt be, a gyakorolható tevékenység (tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint jogi oktalom alá eső szellemi tevékenység) végzésére irányuló jogviszony kivételével további jogviszonyt nem létesíthet [Kttv. 87. § (1)]. A gyakorolható tevékenység végzésére irányuló jogviszonyt, valamint a közérdekű önkéntes tevékenység végzésére irányuló jogviszonyt, annak létesítését megelőzően a munkáltatói jogkör gyakorlójának írásban be kell jelenteni, ha e jogviszony keretében végzett tevékenység a jegyzői munkaköri feladataival közvetlenül összefügg [Kttv. 58. (2)]. Másik jegyző helyettesítése céljából – a fővárosi, megyei kormányhivatal vezetője által történő kinevezés esetén – a jegyző további egy közszolgálati jogviszonyt létesíthet. A helyettesítésre létesített jogviszony tekintetében a Kttv. 6. § 1. pontban meghatározott alapvető munkáltatói jogokat a fővárosi, megyei kormányhivatal vezetője gyakorolja, az egyéb munkáltatói jogokat a polgármesterek megállapodásukban foglaltak szerint gyakorolják.

További *eltérő szabályok*, nem minősül kiküldetésnek, ha a jegyző, aljegyző a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településen látja el munkaköri feladatait. Így nem jogosult a felmerülő szükséges és igazolt többletköltségek megtérítésére, illetve napidíjra. Az aljegyzőt tizenegy, a jegyzőt tizenkettő és a főjegyzőt évente tizenhárom munkanap pótszabadság illeti meg. A Kttv. 118. § (8) bekezdésétől eltérően a jegyző, főjegyző közigazgatási szervnél szerzett gyakorlat nélkül is tehet közigazgatási szakvizsgát. A közszolgálati alapnyilvántartásban szereplő személyes adatok védelméért, az adatkezelés jogszerűségéért, valamint a Kttv. 178. § (1) bekezdésében, továbbá a 181. §-ban előírt adatszolgáltatásokért – eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában – a köztisztviselőt alkalmazó képviselő-testület hivatala vezetője, a jegyző, főjegyző felelős [Kttv. 177. § (3) és 257. §].

A jegyző *díjazásának* alapja, hogy a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 6. Cikk 2. pontja szerint 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. A jegyző illetményét szintén a Kttv. határozza meg. A Kttv. 133. § (3) bekezdését azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy az illetményeltérítésről a jegyző, főjegyző esetében a polgármester dönt. A főjegyző, illetve a jegyző részére a polgármester – a minősítésétől, ennek hiányában a teljesítményértékeléstől függően – személyi illetmény megállapítására is jogosult. Személyi illetmény megállapítása esetén pótlék nem fizethető. A jegyző, illetve a főjegyző alapilletménye a település lakosságszámhoz, illetve a helyi önkormányzat szintjéhez igazodik. Az aljegyző illetményét kinevezésekor a polgármester, azt követően a jegyző állapítja meg összegszerűen úgy, hogy az nem érheti el a jegyző illetményét és nem lehet alacsonyabb a már megállapított illetményénél. A díjazásra és illetményre, illetménypótléokra vonatkozó szabályok alkalmazása során a költségvetési törvényben meghatározott normatív támogatásoknál figyelembe vett lakosságszám az irányadó. A lakosságszámtól függő illetményelemek változását a tárgyév január 1-jétől kell érvényesíteni. A közös önkormányzati hivatal jegyzője, illetve a városi (megyei jogú városi) jegyző illetménye, vezetői illetménypótléka esetében a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések együttes lakosságszámát, illetve az érintett város és községek együttes lakosságszámát kell alapul venni. A Kttv. 255-256. §-a a következőket határozza meg:

20. számú táblázat – A jegyző, főjegyző díjazása

Helyi önkormányzat	Illetményszorzó	Vezetői illetménypótlék
3000-nél kevesebb lakosú település	6,25	10%
3000-10 000 lakosú település	7,75	20%
10 000-100 000 lakosú település	8,00	30%
fővárosi kerület	8,25	40%
megyei jogú város	8,50	40%
főváros	8,75	50%

Forrás: saját szerkesztés

A közös önkormányzati hivatal jegyzője a vezetői illetménypótlékon felül közös önkormányzati hivatal jegyzői illetménypótlékra is jogosult, amelynek mértéke a községek számához igazodik: két község esetén az alapilletmény 10%-a, három község esetén az alapilletmény 15%-a, négy vagy több község 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 alapilletmény 5%-a, két község esetén az alapilletmény 10%-a, három vagy több község esetén az alapilletmény 20%-a. Az időközben esetlegese előforduló községek számának változását az illetményben a bekövetkezett változástól kezdődően kell érvényesíteni. Értelemszerűen így ezeknek a rendelkezéseknek az alkalmazása eredményeként a jegyző, főjegyző illetménye csökkenhet, növekedhet is.

A miniszterelnök – a megyei, illetve a fővárosi kormányhivatal javaslatára – határozatlan időre *címzetes főjegyzői* címet adományozhat annak az illetékességi területén tartósan kiemelkedő szakmai munkát végző jegyzőnek, főjegyzőnek (de ide nem értve az aljegyzőt), aki a cím adományozását megelőző tíz évben folyamatosan jegyzői tisztséget tölt be és legmagasabb fokozatú minősítést kap [Kttv. 253. § (1)]. A cím adományozására minden évben a Közszolgálati Tisztviselők Napja alkalmából kerül sor, július 1-én. A címzetes főjegyzői cím adományozását a képviselő-testület a megyei, illetve a fővárosi kormányhivatal útján kezdeményezheti, az erről szóló határozatnak legkésőbb tárgyév február 15-én meg kell érkeznie a kormányhivatal vezetőjéhez (kormány megbízott). A javaslatot köteles a saját és a jegyzői szakmai érdek-képviseleti szerv véleményével ellátva a helyi önkormányzatokért felelős miniszter útján május 15-éig felterjeszteni a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszterhez. A megyei, illetve a fővárosi kormányhivatal kezdeményezése esetében, ki kell kérni a képviselő-testület, illetve a jegyzői szakmai érdek-képviseleti szerv véleményét. A közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter a beérkezett javaslatokról kikéri a helyi önkormányzatokért felelős miniszter véleményét. Ezt követően a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter terjeszti fel június 1-jéig a miniszterelnöknek a javaslatokat a címzetes főjegyzői cím adományozására. A címzetes főjegyzői címet továbbra is használhatja az, akinek közszolgálati jogviszonya nyugállományba helyezése miatt szűnt meg, vagy aki a cím adományozását követően jegyzői közszolgálati jogviszonyát megszünteti és az azt követő munkanapon másik jegyzői közszolgálati jogviszonyt létesít. Amennyiben más okból szűnt meg a jegyzői közszolgálati jogviszony, akkor nem jogosult tovább a címzetes főjegyzői címre. A címzetes főjegyzői címet vissza kell vonni attól, aki az előbbi feltételekkel már nem rendelkezik, vagy akivel szemben jogerős fegyelmi büntetést szabtak ki. A közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter javaslatára a címet a mi-

niszterelnök vonja vissza. A közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter javaslatára a miniszterelnök eltilthatja a cím viselésétől azt a nyugdíjas jegyzőt, aki a cím viselésére érdemtelenné vált. A címre való jogosultság megszűnése, a cím visszavonása a már kifizetett címadományozási juttatást nem érinti. A címzetes főjegyző számára a költségvetési törvény címadományozási juttatást állapíthat meg, amelynek fedezetét a központi költségvetés fejezeti kezelésű előirányzatként biztosítja. Abban az esetben, ha a költségvetési törvény címadományozási juttatást nem állapít meg, akkor a helyi önkormányzat rendeletében saját költségvetése terhére megállapíthat ilyen juttatást, azonban ennek összege nem haladhatja meg az illetményalap huszonnégyszeresét. A Kttv. 259. § (1) bekezdése felhatalmazást ad a Kormány számára, hogy rendeletben megállapítsa a címzetes főjegyzői cím adományozásának, megszűnésének és visszavonásának eljárási szabályait, valamint a címadományozási juttatás kifizetésére vonatkozó részletes szabályokat. A 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 rendelkezései közül itt csak annyit emelünk ki, hogy a címzetes főjegyzői címben, illetve címadományozási juttatásban részesítettek névjegyzékét, a cím visszavonását, a címre való jogosultság megszűnését, a címtől eltiltást a Hivatalos Értesítőben kell közzé tenni. A címzetes főjegyzői címmel rendelkező köztisztviselő éves címadományozási juttatását minden év július 31-éig az általa megadott bankszámlára át kell utalni.

A (4) és (5) bekezdés *értelmező szabályai* szerint, ha az Mötv. eltérően nem rendelkezik, a jegyzőn a főjegyzőt is érteni kell, valamint a jegyző, főjegyző jogállására vonatkozó szabályokat az aljegyzőre is megfelelően alkalmazni kell.

[83. §]

A Mötv. 83. §-a, az ismétlések elkerülése érdekében csak a közös önkormányzati hivatal jegyzőjét érintő eltéréseket sorolja fel, így alapvetően az Mötv. 81-83. §-ában szabályozott rendelkezések az irányadók.

Értelemszerűen a közös önkormányzati hivatal jegyzője valamennyi érintett településen ellátja *a jegyző feladatait*.

A *jogállásával* kapcsolatos eltérő szabály, hogy kinevezéséhez, felmentéséhez az érintett települések polgármestereinek lakosságszám-arányos,

többségi döntése szükséges. Eltérő megállapodás hiányában az egyéb munkáltatói jogokat a közös önkormányzati hivatal székhelye szerinti település polgármestere gyakorolja. Többségi a döntés akkor, ha – a közös önkormányzati hivatalt létrehozó települések összalakosságát 100%-nak tekintve - a polgármesterek által leadott azonos nemű szavazatok alapján az adott településekre vonatkoztatott százalékarány összesítve meghaladja az 50%-ot. A közös munkáltatói jogok gyakorlásához képest is specialitás, hogy abban az esetben, ha a közös önkormányzati hivatal esetében város a székhelytelepülés, akkor – az érintett települések eltérő megállapodásának hiányában – a jegyzőt a város polgármestere nevezi ki és gyakorolja felette a munkáltatói jogokat.

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

A szervezeti autonómia részeként a helyi önkormányzat – a törvény keretei között – alakítja ki és határozza meg hivatalát. A hivatal elsődleges rendeltetése az önkormányzati és államigazgatási döntések előkészítése, illetve a döntések végrehajtásának szervezése, továbbá az önkormányzatok egymás közötti, valamint az állami szervekkel történő együttműködésének összehangolásában való közreműködés. Fontos kiemelni, hogy a hivatalnak nincs önálló döntési jogköre. A hivatali feladatok ellátása két módon lehetséges, egyfelől önálló polgármesteri hivatal (megyei önkormányzati hivatal, főpolgármesteri hivatal) működtetésével, másfelől pedig több önkormányzat által létrehozott közös önkormányzati hivatal útján. Ez utóbbival a kapcsolatban – a szervezeti autonómia szükséges és arányos mértékű korlátozásaként – az Möt-v-ben meghatározott feltételek fennállása esetében, alapvetően az alacsonyabb lélekszámú községek számára kényszerítést ír elő.

[84. §]

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy a képviselő-testület törvény keretei között meghatározza szervezeti és működési rendjét, a 33. cikk (3) bekezdése szerint a képviselő-testület sarkalatos törvényben meghatározottak szerint hivatalt hozhat létre. Ez a rendelkezés annyiban félrevezető, hogy bár az önkormányzatiság része a szervezetalakítás szabadsága, de az Möt-v. egyértelműen előírja a polgármesteri hivatal vagy közös

önkormányzati hivatal [Mötv. 85-86. §] létrehozását. Az értelmező rendelkezések szerint a polgármesteri hivatalon a megyei önkormányzatban működő megyei önkormányzati hivatalt és a fővárosban működő főpolgármesteri hivatalt is érteni kell. A polgármesteri hivatal – az Mötv. szerint – feladatkörében

- döntésre előkészíti és végrehajtja a helyi önkormányzat működésével, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyeket,
- közreműködik az helyi önkormányzatok egymás közötti, valamint az állami szervekkel történő együttműködésének összehangolásában,
- elvégzi a képviselő-testület és szervei (a bizottságok, az eseti bizottság, a munkacsoport, a településrészi önkormányzat) működésével kapcsolatos feladatokat,
- ellátja a hivatali ügyintéző (az anyakönyvvezető, a gyámügyi és a szabálysértési ügyintéző) részére előírt közigazgatási hatósági feladatokat.

Generálisan alkalmazható séma nem jelölhető meg, de az alábbiakban jelezzük azon nagyobb feladatcsoportokat, amelyek meghatározzák a hivatal tagolását:⁵¹

- önkormányzati működéshez kapcsolódó általános feladatok: a testületi ülések előkészítése, tartalmi és adminisztratív feladatok, a bizottságok működésével kapcsolatos hivatali feladatok, egyéb általános működési feladatok (például közérdekű adatok, a személyzeti-, szabadság-, bélyegző- és egyéb nyilvántartások vezetése)
- hatósági feladatok: önkormányzati hatósági feladatok, polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyek (például honvédelem, katasztrófavédelem), jegyző államigazgatási feladatai (például szociális ügyek)
- gazdasági, pénzügyi feladatok: költségvetés, zárszámadás készítése, pénzügyi beszámolók készítése, nyilvántartások vezetése, gazdálkodással kapcsolatos napi ügyek intézése.

BH 2002/435. *A polgármesteri hivatal a közúti forgalom szervezése, a jelzőtáblák, jelzőlámpák elhelyezése során a közhatalom gyakorlása körében szervező, intézkedő tevékenységet lát el [1959. évi IV. törvény 339. §, 349.*

⁵¹ Önkormányzati hírlevél 2012/2. szám, Belügyminisztérium, 2012. 11. o.

§, 1990. évi LXV. törvény 8. § (4) bekezdés, 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet 28. §, 20/1984. (XII. 21.) KM rendelet 2. § (1) bekezdés, 5. § (3) bekezdés].

A polgármesteri hivatal – mivel helyi önkormányzati költségvetési szerv [Áht. 8. § (1)], az Áht. 7. § (1) bekezdése alapján – jogi személy.

BH 1993/292. I. A polgármesteri hivatal jogi személy [1990. évi LXV. tv. 9. §, 1992. évi XXXVIII. tv. 66. §, Ptk. 36. § (1) bek.].

BH 1992/763. I. A polgármesteri hivatal jogi személy [1990. évi LXV. tv. 9. §, 38. §, 1979. évi II. tv. 38. §, 1990. évi CIV. tv. 53. §].

BDT 2011/2488. A polgármesteri hivatal és az önkormányzat elkülönült jogalanyisága nem jelent szervezeti és gazdálkodási önállóságot, mivel a polgármesteri hivatal - egyéb hatáskörei mellett - az önkormányzat működésének elősegítésére és a gazdálkodásával kapcsolatos döntések végrehajtására létrehozott költségvetési szerv. A polgármesteri hivatal a törvényben szabályozott feladatkörének ellátása során köteles az önkormányzat által megkötött szerződések teljesítésének ellenőrzésében közreműködni, az e körben ellátott tevékenységének joghatása az önkormányzatot jogosítja és kötelezi.

BDT 2016. 3608. Az önkormányzat és a polgármesteri hivatal elkülönült jogalanyok, külön-külön tehetnek jognyilatkozatokat. Ha a pert megelőzően a polgármesteri hivatal terjeszt elősajtó-helyreigazítási kérelmet, akkor a perindításra is a polgármesteri hivatalnak van jogosultsága. Alkalmazott jogszabályok: 1952. évi III. tv. 342. § (1) bek., 343. § (1) bek.; 2011. évi CLXXXIX. tv. 41. §, 84. § (1) bek.; 2011. évi CXCV. tv. 7. § (1) bek. Vö. Kúria Mfv. 10.401/2015/3. közszolgálati jogviszony jogellenes megszüntetésének megállapítása, útiköltségtérítés megfizetése; Fővárosi Törvényszék Pf. 640.024/2015/4. közérdekűadatok kiadása; Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság M.154/2012/52. közszolgálati jogviszony jogellenes megszüntetése, utazási költségtérítés megfizetése és egyéb igények.

BH 2003/406. A polgármesteri hivatal rendelkezik ugyan jogi személyiséggel, ez azonban nem jogosítja fel arra, hogy az önkormányzatot megillető jogot a bíróság előtt a maga személyében érvényesítse [1952. évi III. törvény 48. §, 49. §, 1990. évi LXV. törvény 9. § (2) bekezdés, 81. § (2) bekezdés, 82. § (1) bekezdés].

A polgármesteri hivatal működését szabályozó dokumentumok:

- az alapító okirat [Áht. 8/A. és Ávr. 5. §],
- a szervezeti és működési szabályzat [Mötv. 84. § és Ávr. 13. §],
- a közszolgálati szabályzat [Kttv. 75. § (5) bekezdés],
- a számviteli politika [4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet az államháztartás számviteléről],
- a kötelezettségvállalás, ellenjegyzés, utalványozás rendje [Ávr. 13. §],
- a közbeszerzési szabályzat [2011. évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről 6. §],
- az iratkezelési szabályzat [1995. évi LXVI. törvény a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről 10. §],
- az adatvédelmi szabályzat és az önkormányzati adatkezelőkre vonatkozó adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzat [2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról 7. § és 24. §]
- a tűzvédelmi szabályzat [1996. évi XXXI. törvény a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról 19. §]
- a munkavédelmi szabályzat [1993. évi XCIII. törvény munkavédelemről 2. §]
- az esélyegyenlőségi terv [2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról 63. §]

A szervezeti és működési szabályzat kötelező tartalmi eleme a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal *hivatalos elnevezése*, megnevezése az alábbiak szerint:

- települési polgármesteri hivatal esetén: (település neve)-i Polgármesteri Hivatal;
- közös önkormányzati hivatal esetén: (székhelytelepülés neve)-i Közös Önkormányzati Hivatal;
- megyei önkormányzati hivatal esetén: (megye neve) Megyei Önkormányzati Hivatal;
- megyei jogú városi polgármesteri hivatal esetén: (település neve) Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala,
- a főváros esetén: (Budapest Főváros Önkormányzat) Főpolgármesteri Hivatal.

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

továbbá a jegyző javaslatainak figyelembevételével meghatározza a polgármesteri hivatalnak, a közös önkormányzati hivatalnak feladatait az önkormányzat munkájának a szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában [Mötv. 67. §]. Az Áht. 9. §-a alapján – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a költségvetési szerv irányítása a következő hatáskörök gyakorlásának jogát jelenti:

- a költségvetési szerv alapítása, átalakítása és megszüntetése,
- a költségvetési szerv alapító okiratának kiadása, szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása,
- a költségvetési szerv vezetésére kinevezés vagy megbízás adása, a költségvetési szerv vezetőjének felmentése vagy a vezetői megbízás visszavonása, és - ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik - a költségvetési szerv vezetőjével kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlása,
- a költségvetési szerv gazdasági vezetőjének kinevezése vagy megbízása, felmentése vagy megbízásának visszavonása,
- a költségvetési szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi és hatékonysági ellenőrzése,
- a költségvetési szerv döntésének megsemmisítése, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás,
- jogszabályban meghatározott esetekben a költségvetési szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása,
- egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására,
- jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés, és
- a költségvetési szerv kezelésében lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok, valamint az irányítási hatáskörök gyakorlásához szükséges, törvényben meghatározott személyes adatok kezelése.

Ha törvény kivételt nem tesz, az irányítási hatáskör gyakorlója az irányított költségvetési szerv hatáskörét nem vonhatja el és döntését nem változtathatja meg.

A *jegyző vezeti* a polgármesteri hivatalt [Mötv. 81. (1) §]. (Részletesebben lásd az Mötv. 67. és 81. §-ához fűzött magyarázatot.)

A munkavállalók tekintetében a Kttv. 1. §-a szerint a törvény hatálya kiterjed a helyi önkormányzat képviselő-testületének polgármesteri hivatala, közterület-felügyelete, a közös önkormányzati hivatala *köztisztviselőjének*

és közszolgálati ügykezelőjének közszolgálati jogviszonyára. A jegyző gyakorolja a munkáltatói jogokat a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal köztisztviselői, közszolgálati ügykezelői és munkavállalói tekintetében [Mötv. 81. § (3)]. A köztisztviselők javadalmazásához kapcsolódik, hogy a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 6. Cikk 2. pontja szerint 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.

Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. I. 5020/2013/5. határozata *A kifejtettekből az Önkormányzati Tanács normakontroll eljárásra nézve az a következtetés adódik, hogy a hűségjuttalom jogi jellegét tekintve olyan "külön juttatás", amely nem sorolható a Ktv. 4. §-a szerinti egyik felhatalmazás szerinti tárgykörbe sem, ezért annak önkormányzati rendeleti szintű szabályozására sem kerülhetett volna sor. Az Ör.2. 13. §-ának megalkotásával az érintett Önkormányzat - túlterjeszkedve a Ktv. 4. §-ában foglalt felhatalmazáson - törvényt sértést követett el.*

A polgármesteri hivatal, mint *költségvetési szerv*, a létesítés és megszüntetés tekintetében az Áht. és annak végrehajtásával összefüggő jogszabályok az irányadók: költségvetési szerv a törzskönyvi nyilvántartásba bejegyzéssel jön létre, valamint az onnan történő törléssel szűnik meg. Az Ávr. tartalmazza a hatósági eljárás szabályait, a kérelem beadásához csatolandó dokumentumok körét. Az alapítással vagy megszüntetéssel összefüggő eljárási kérelem melléklete minden esetben az alapító vagy megszüntető okirat. Az államháztartási szabályok [Áht. 105. §, Ávr. 167. §] részletesen rendezik a költségvetési szervek, így a *polgármesteri hivatalok átalakulását* (különválás, kiválás vagy beolvadás, összeolvadás), jogutódlását is, amely ebben az esetben a polgármesteri hivatal(ok)ból közös önkormányzati hivatal létrejöttét jelenti, illetve a közös önkormányzati hivatalból történő kiválás, - ritka esetek, de – még ide tartozik az új község, település egyesítés esetében is a hivatali kérdések. A jogutódlás esetében az átadott feladatellátásban érintett foglalkoztatottak továbbfoglalkoztatásáról is rendelkezni kell. Ha egy önkormányzat átlép egy másik közös önkormányzati hivatalba, az érintett önkormányzati hivatal alapító okiratában jogelődként nem szerepeltethető a korábbi közös önkormányzati hiva-

tal, mivel feladatátadásként értelmezendő ez az önkormányzati döntés. Viszont, ha a kilépő önkormányzat kiválással létrejövő polgármesteri hivatalt alapít, akkor jogelődként meg kell adni a közös önkormányzati hivatalt.⁵²

A polgármesteri hivatal *gazdálkodásával* kapcsolatos rendelkezés szerint a működési költségét – a feladatfinanszírozási rendszernek megfelelően – az adott évi központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott mértékben, és a hivatal által ellátott feladataikkal arányban az állam finanszírozza. Az összeget a székhelytelepülés, valamint a megye részére, e célra elkülönített számlájára kell folyósítani. A közös hivatal működési költségeit a közös hivatalhoz tartozó önkormányzatok – eltérő megállapodásuk hiányában – lakosságszámuk arányában biztosítják [Mötv. 85. § (11)]. A polgármesteri hivatal, mint helyi önkormányzati költségvetési szerv, bevételi és kiadási előirányzatai saját hatáskörében módosíthatóak, a kiadási előirányzatok egymás között átcsoportosíthatóak [Áht. 34. § (3)], a kiadási és bevételi előirányzatokat saját hatáskörben megemelheti [Ávr. 42. §]. Az Áht. alkalmazásában az irányító szerve és annak vezetője a képviselő-testület és a polgármester.

Az *önkormányzati gyakorlatban* a szervezeti és működési szabályzat – a hivatalos megnevezés mellett – tartalmazza a polgármesteri hivatal *székhelyét, telephelyeit, belső szervezeti felépítését*, valamint a *munka és ügyfélfogadási rendjét*. Érdemes a polgármesteri hivatal felépítését, működési feltételeit érintő képviselő-testületi döntések előtt a helyi érdekképviselői szerv véleményét ki kell kérni. A polgármesteri hivatalban az irodák/főosztályok osztályokra tagolódnak. Az irodák/főosztályok vezetését a főosztályvezető vagy az irodához tartozó osztályvezetők egyike látja el osztályvezetői beosztásban. Az osztályokat osztályvezetők – közszolgálati tisztviselőkről szóló törvényben meghatározott főosztályvezető-helyettesi szint szerinti besorolásban –, a csoportokat vagy közvetlenül az osztályvezetők vagy csoportvezetők – a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvényben meghatározott osztályvezetői szint szerinti besorolásban – vezetik. A jegyző az önkormányzat és az önkormányzati költségvetési szervek *belső ellenőrzéséről* szóló jogszabályokban előírt feladatait a polgármesteri hivatal belső ellenőrzésért felelős szervezeti egysége útján látja el. A belső

⁵² in Önkormányzati hírlevél 2014/4. különszám, Belügyminisztérium, 2014.

ellenőrzésért felelős szervezeti egység vezetője, mint belső ellenőrzési vezető az ellenőrzési feladatkörében független, nem utasítható, és csak a jegyzőnek van alárendelve.

Sajátos, kivételes szabály érvényesül, hogy a községgé nyilvánításról szóló köztársasági döntés hatálybalépését követő hat hónapon belül az új község önkormányzata a törvényi feltételek keretei között polgármesteri hivatalt hoz létre vagy közös önkormányzati hivatalhoz csatlakozik. Eddig az időpontig az új község hivatali feladatait annak a településnek a hivatala látja el, amelyből az új község megalakult. A hivatal költségeinek viseléséről az érintett önkormányzatok állapotnak meg. Ennek hiányában a költségekhez az érintett önkormányzatok a települések lakosságának arányában járulnak hozzá [Mötv. 98. § (11) bekezdés].

[85. §]

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy a képviselő-testület törvény keretei között meghatározza szervezeti és működési rendjét, a 33. cikk (3) bekezdése értelmében képviselő-testület sarkalatos törvényben meghatározottak szerint hivatalt hozhat létre. A közös önkormányzati hivatal létrehozása egyfelől önként, szabadon történhet, másfelől egyes – a törvényben meghatározott feltételeknek megfelelő – községek (és kivételesen városok) számára egyfajta kötelező társulási forma. Ez összhangban áll az Alaptörvény 34. cikk (2) bekezdésével, amely szerint törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását, így a szervezeti autonómia szükséges és arányos korlátozásaként értékelhető. A helyi önkormányzatok szervezeti autonómiáját megőrizve azonban a települések maguk választhatják meg, hogy a járáson belül melyik másik önkormányzatokkal társulnak.

Tulajdonképpen a korábbi körjegyzőségnek felel meg, és az Mötv. indokolása szerint az elnevezés változtatására azért volt szükség, mert logikailag helytelen megállapítás, hogy közös hivatal esetén a polgármester hivatalaként tüntetjük fel az önkormányzatokhoz tartozó hivatalt. Szükségtelen és gazdaságtalan is, hogy a legkisebb települések számára is kötelező legyen önálló hivatal fenntartása. Az Ötv. korábbi szabályaihoz képest eltérések, hogy a törvényhozó a “körjegyzőséget” lecseréli a “közös önkormányzati hivatalra”, míg a “megyét” a “járás”; a “legfeljebb két település

közigazgatási területet” a “legfeljebb egy település közigazgatási területe” feltételrendszere váltja fel.⁵³

Az Mötv. célja a *stabil önkormányzati hivatali struktúra* kialakítása. Ennek garanciái, hogy viszonylag rövid határidőn belül, az általános önkormányzati választásokat követő hatvan napon belül kell az önkormányzatoknak dönteniük – a törvényi keretek között – a hivatali feladatok ellátásáról: önálló polgármesteri hivatal létrehozásáról (további működtetéséről, esetleg megszüntetéséről), közös önkormányzati hivatal alakításáról (átalakításáról, esetleg megszüntetéséről). A döntés a teljes önkormányzati ciklusra, (2014-től) öt évre szól, és a cikluson belül változtatni nem lehet. A közös önkormányzati hivatal létrehozása vagy megszüntetése részben igazodik az általános önkormányzati választásokhoz, mert az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületeinek az önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül kell megállapodnia, azonban a megállapodás hatálybalépése az önkormányzati választásokat követő év január elseje.

A közös önkormányzati hivatal *létrehozása* minden olyan, a járason belüli községi önkormányzatok számára *kötelező*, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosság száma nem haladja meg a kétezer főt. A Mötv. szövegéből következően a szabályozás csak a községekre kötelező a városi önkormányzatot (ide értve a járásszékhely várost, fővárosi kerületet és a megyei jogú várost is) e létszám korlátra tekintet nélkül megilleti ez a jogosultság, a megyei önkormányzattal együtt.⁵⁴ Ugyanakkor kialakításuk, és az ahhoz történő csatlakozás főszabályként önkéntes, azonban szélsőséges mulasztás esetében a kormányhivatal kijelölés alapján határozza meg. Az Mötv. 42. §-a és 50. §-a alapján a képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át és minősített többség szükséges a közös önkormányzati hivatal (mint önkormányzati társulás) létrehozásáról, megszüntetéséről, az ahhoz történő csatlakozásról, az abból történő kiváláshoz, és a megállapodás módosításáról szóló döntéshez.

Az Mötv. már nem tartalmazza a korábbi, körjegyzőségi struktúrához kapcsolódó egyes jogintézményeket, nevezetesen: a kilépést, illetve a csatlakozást. A közös hivatal létrehozása magában foglalja a kilépést, illetve a

⁵³ Slánicz Katalin: Körjegyzőség kontra közös önkormányzati hivatal. in Jegyző és Közigazgatás 2012/2. szám

⁵⁴ Önkormányzati hírlevél 2012/3. szám, Belügyminisztérium, 2012. 4. o.

csatlakozást is (a tagokban bekövetkezett változás), anélkül, hogy erre külön eljárási szabályokat vonatkoznának. Azoknál a közös önkormányzati hivataloknál, melyeknél döntési kényszer azért keletkezik, mert már a törvényi feltételeknek valamely okból nem felelnek meg, (össztlakosság szám nem éri el a törvényben meghatározott mértéket, a közös hivatalhoz tartozó települések száma nem felel meg a törvényi előírásnak), legegyszerűbb megoldás olyan önkormányzat közös önkormányzati hivatalba történő bevonása, amely révén biztosíthatók a törvényi feltételek.⁵⁵

A törvény azt az esetet is szabályozza, hogy ha a hatvannapos határidőn belül nem hozzák létre a közös önkormányzati hivatalt, vagy ahhoz valamely település nem csatlakozott. A hatvannapos *határidő eredménytelen* letelte esetében – alkotmányos keretek között, az önkormányzati szervezeti autonómiát szükséges és arányos mértékben korlátozva – a *kormányhivatal vezetője kijelöléssel* dönt – a mulasztás mértékére figyelemmel – a résztvevő önkormányzatokról, a közös önkormányzati hivatal kialakításáról, székhelytelepüléséről, létszámáról és az ügyfélfogadási rendjéről. Ezzel egyidejűleg pótolja a közös önkormányzati hivatalról szóló megállapodást is. A közös önkormányzati hivatal létrehozásának időpontja azonban ebben az esetben sem lehet hatvan napon belüli, továbbá erre is vonatkozik a választásokot követő év január 1-jei hatálybalépés. Figyelemmel az önkormányzati autonómiára a kormányhivatal vezetője számára kötelező az érintett települési önkormányzatok bevonása a döntésbe. Így a jogalkotó a kijelölő döntés és az önkormányzati hivatalról szóló megállapodás pótlását megelőzően legalább tizenöt napos véleményezési határidőt biztosít számukra. Ennek során az érintett települési önkormányzatok a megállapodás tartalmával összefüggésben kifejtethetik álláspontjukat. Amennyiben a döntés eltér a települési önkormányzatok határidőben adott véleményétől, a kormányhivatal vezetője az eltérés okát a döntésének indokolásában külön részletezi. A megállapodás pótlása esetén is teljesülnie kell az általános feltételeknek.

A jogorvoslati jog biztosításaként a kijelölésről szóló döntést az érintett önkormányzat képviselő-testülete az érintett önkormányzat képviselő-testülete közigazgatási perben megtámadhatja, amelynek azonban nincs halasztó hatálya a döntés végrehajtására. Összességében a törvény szigorú kényszertő erőt helyez kilátásba, így az önkormányzatok érdeke a választások napját követő hatvan napon belüli önkéntes megegyezés.

⁵⁵ Önkormányzati hírlevél 2014/4. különszám, Belügyminisztérium, 2014.

A közös önkormányzati hivatal *kényszer jellegét* fokozza, hogy a városi, valamint a kétezer főt meghaladó lakosságszámú települési önkormányzat képviselő-testülete nem tagadhatja meg a közös önkormányzati hivatal létrehozására irányuló megállapodás megkötését, ha azt a vele határos település kezdeményezi. Ez alól kivétel, hogy a kormányhivatal vezetőjének jóváhagyásával azonban ez megtagadható. A jóváhagyásról vagy annak megtagadásáról szóló határozat elleni jogorvoslat keretében az érintett önkormányzat a közigazgatási ügyben eljáró bíróság előtt – a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül – azt megtámadhatja. A törvény a város mellett a kétezer főt meghaladó lakosságszámú települési önkormányzatot nevesíti, amely lehet község, a város, járásszékhely város, megyei jogú város és fővárosi kerület [Mötv. 3. § (2)], illetve maga a főváros is, amely egyszerre települési és területi önkormányzat [Mötv. 3. (3)]. Így a közös önkormányzati hivatal létrehozást egyik sem tagadhatja meg, bár ez a megyei jogú város vagy a főváros sajátos helyzetére, szerepére, feladat- és hatásköreire figyelemmel érdekes helyzetet eredményezhet.⁵⁶

BH 2017. 103. *Közös önkormányzati hivatalba történő kijelölésnél a kormányhivatal nem köteles az eljárás során fel nem merült, a felek által nem kezdeményezett más közös önkormányzati hivatalokat is megkeresni, ha egyébként a kormányhivatali kijelöléssel a törvénynek megfelelő közös önkormányzati hivatal hozható létre [2011. évi CLXXXIX. tv. 85. §].*

BH 2016. 222. *A kormányhivatal a közös önkormányzati hivatalt csak az érintett önkormányzatokkal folytatott megelőzőegyeztetést követően hozhatja létre határozatával [2011. évi CLXXXIX. tv. 85. §].*

Vö. Kúria Kfv. 38.012/2015/10. önkormányzati hivatal kijelölése ügyében hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata; Kúria Kfv. 37.604/2015/2. hatóság kijelölése tárgyában hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata; Salgótarjáni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K. 27.064/2013/10. közös önkormányzati hivatalhoz tartozó település kijelölése ügyében hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata; Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K. 27.246/2015/5. közös önkormányzati hivatal kijelölése tárgyában hozott döntés bírósági felülvizsgálata.

A túlzottan apró igazgatási központok létrejötteinek és a gazdaságtalan működés megelőzése érdekében *méretbeli alsó korlátozásként* jelentkezik,

⁵⁶ Tilk Péter: A közös önkormányzati hivatal létrehozásának egyes problematikus szabályai in Jegyző és Közigazgatás 2012/4. szám

hogy a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosság-száma legalább kétezer fő, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább hét. Ez alól kivétel, hogy az összlakosságszámra vonatkozó követelményt nem kell alkalmazni, ha a kialakítandó közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések közül valamelyik város. A kétezer fő lakosságszámot meghaladó település is dönthet úgy, hogy – célszerűségi, hatékonysági, pénzügyi okokból – csatlakozik valamelyik közös önkormányzati hivatalhoz. Tehát az Mötv. szerint közös önkormányzati hivatalt akár több, kétezer fő feletti település is önkéntesen létrehozhat. De ha a közös önkormányzati hivatal létrehozását szomszédos település kezdeményezi, vagy a kormányhivatal kijelöléssel dönt, a kétezer fő feletti településeknek is kötelező lehet a közös hivatal létrehozása.

A közös önkormányzati hivatal *területét* érintő rendelkezés, hogy azok a járáson belüli községi önkormányzatok hozzák létre, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól. Az Mötv. indokolása hangsúlyozza, hogy a járási egység, a járáson belüliség figyelembevételével biztosítható az egységes közigazgatási rendszer, az önkormányzati és az államigazgatási szervek zavartalan együttműködése – jogorvoslati fórum rendszer, statisztikai adatszolgáltatás. Ennek megfelelően – ha egyébként a további feltételek teljesülnek – alakulhatnak olyan közös önkormányzati hivatalok, amelyek földrajzilag “láncszerűen” fűződnek egymáshoz oly módon, hogy (ismétlődően) két település közé esik egy olyan település közigazgatási területe, amely nem tartozik a közös hivatalhoz.

A közös önkormányzati hivatal *székhelytelepülését* főszabályként a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó önkormányzatok képviselő-testületei határozzák meg. Azonban abban az esetben, ha a közös önkormányzati hivatalt működtető települések közül egyik város, akkor a város lesz a székhelytelepülés.

A közös önkormányzati hivatal létrehozásáról szóló megállapodás *tartalmára* vonatkozóan az Mötv. rögzíti, hogy minden érintett településen biztosítani kell az igazgatási munka folyamatos vagy időszakos ellátásához szükséges *személyi és tárgyi feltételeket*. Az Mötv. 146/E. § értelmében a polgármesteri hivatal (vagy körjegyzőség, közös önkormányzati hivatal) megszűnése olyan átszervezésnek minősül, amely alapján a jegyző (körjegyző), valamint a közszolgálati jogviszonyban állók jogviszonya a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 63. § (1) bekez-

dés c) pontja alapján felmentéssel szüntethető meg. Mivel munkajogi jogutódlás nem történik, a jogviszony megszüntetésével kapcsolatos intézkedéseket a megszűnő polgármesteri hivatal, körjegyzőséget működtető önkormányzatok (munkáltatók) kötelesek meghozni.

A közös önkormányzati hivatal költségvetési szerv, ezért a megállapodás mellett az Áht. 8. § (4) bekezdése értelmében *alapító okiratot* is ki kell adni. Az Ávr. 5. § szerint az alapító okirat tartalmazza a költségvetési szerv nevét, székhelyét, esetleges telephelyeit, ha alapításáról jogszabály rendelkezett, akkor az alapításról rendelkező jogszabály teljes megjelölését, közfeladatát és alaptevékenységét, illetékességét, működési körét, az irányító szerv adatait, gazdálkodási besorolását, vezetőjének megbízási rendjét, valamint a foglalkoztatottakra vonatkozó foglalkoztatási jogviszonyok megjelölését. Az Ávr. 13. § pedig részletesen rögzíti a költségvetési szerv szervezeti és működési szabályzatának kötelező tartalmi elemeit. A 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet az államháztartás számviteléről 50. §-a szerint a költségvetési és a pénzügyi számvitel alkalmazásával kapcsolatos sajátos szabályokat, előírásokat, módszereket a számviteli politikában kell rögzíteni. A közös közfeladatokat ellátó önkormányzati intézmények létrehozásáról lásd részletesebben az Möt. 41. §-ához fűzött magyarázatot.

A – szervezeti autonómiát megőrizve – közös önkormányzati hivatal *szervezeti felépítését* is az érintett képviselő-testületek határozzák meg a megállapodásban. A megállapodásban rögzíteni szükséges, hogy a polgármesterek milyen módon látják el az irányítási feladatokat, illetve a jegyző feladatait is rögzíteni kell (Részletesebben lásd az Möt. 84. §-ához, valamint a 67. és 81. §-ához fűzött magyarázatokat.). A jegyzőt a közös önkormányzati hivatalt alkotó önkormányzatok polgármesterei lakosságszám-arányos többségi döntéssel nevezik ki. A jegyző feletti egyéb munkáltatói jogokat – eltérő megállapodás hiányában – a székhelytelepülés polgármestere gyakorolja. A jogalkotó szerint ebben az esetben is kötelező aljegyző kinevezése, mert az Möt. 81. § (2) bekezdése értelmében a jegyzőt az aljegyző helyettesíti, ellátja a jegyző által meghatározott feladatokat. Az Möt. 82. § (2) bekezdése szerint amennyiben hat hónapon belül a közös önkormányzati hivatal esetében az érintett polgármesterek nem neveznek ki jegyzőt, a kormányhivatal vezetője ideiglenes hatállyal a jegyzői feladatok ellátására a pályázati kiírásnak megfelelő jelöltet, ennek hiányában a képesítési és alkalmazási feltételeknek megfelelő hivatali köztisztviselőt vagy más jegyzőt nevez ki.

A közös önkormányzati hivatal létszámát az érintett települések képviselő-testületeinek megállapodásával határozzák meg. Megállapodás hiányában és amennyiben a székhelytelepülés város, akkor annak képviselő-testülete állapítja meg. A létszám-meghatározásnál figyelemmel kell lenni arra, hogy minden érintett településen biztosítani kell az igazgatási munka folyamatos vagy időszakos ellátásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket, az ügyfélfogadást (kirendeltség, időszakos ügyfélszolgálat, stb.) valamennyi, a hivatalhoz tartozó településen biztosítani kell, emellett arra is fontos szempont, hogy a közös önkormányzati hivatalok több település képviselő-testületét, bizottságait, polgármestereit szolgálják ki. Tehát a létszám meghatározását elsődlegesen befolyásoló tényezők az ellátandó feladatok nagyságrendje, a kiszolgált települések összlakosság száma, és a közös hivatal létrehozásában közreműködő települések száma. Az év eleji határidő a személyügyi kérdéseket is érinti, alapvetően a 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről rendelkezéseit kell alkalmazni. Érdemes kiemelni, hogy a Kttv. 249. § szerint a közös hivatalhoz tartozó települések tagösszetételében bekövetkezett változásból nem következik automatikusan a jegyző felmentése, illetve új pályázat kiírása.

Az egyszerűbb, könnyebben elérhető, gyorsabb, hatékonyabb ügyintézés érdekében a fenntartó önkormányzatok képviselő-testületei megállapodhatnak abban, hogy a nem hivatali székhely településeken az ügyfélfogadás a közös önkormányzati hivatal által létrehozott, állandó vagy ideiglenes jelleggel működő *kirendeltség vagy ügyfélszolgálati megbízott* személyén keresztül, *informatikai hálózat* alkalmazásával történjen. Az ügyfélfogadás módját és mértékét a képviselő-testületek megállapodása tartalmazza. Állandó kirendeltséget csak ott célszerű létesíteni, ahol azt az ügyek száma, a napi beavatkozást igénylő tevékenységek nagyságrendje indokolja.

A közös önkormányzati hivatal *gazdálkodásával* kapcsolatban a főszabály szerint a közös hivatal működési költségeit a közös hivatalhoz tartozó önkormányzatok lakosság számuk arányában biztosítják, azonban a közös önkormányzati hivatal létrehozó megállapodásban a résztvevő önkormányzatok ettől eltérhetnek. A közös önkormányzati hivatalok működési költségei a székhely település költségvetésében jelennek meg, mert az állam a működés fedezetére szolgáló forrásokat a székhelytelepülés részére, e célra elkülönített számlájára közvetlenül folyósítja [Mötv. 84. § (4) bekezdés], az éves központi költségvetésben meghatározott – feladatfinanszírozási alapú – valós kiadásokhoz, szükségletekhez igazodva. Az Mötv. in-

dokolása szerint a költségvetés által finanszírozott létszámkerettől csak akkor lehet eltérni, ha ennek fedezetét kizárólag saját bevételükből meg tudják oldani. Az Áht. alkalmazásában a közös önkormányzati hivatal irányító szerve és annak vezetője a közös önkormányzati hivatal székhelye szerinti helyi önkormányzat képviselő-testülete és annak polgármestere.

22/2015. (VI. 18.) AB határozat a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvénynek a közös önkormányzati hivatali megállapodás szabályaival kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról és bírói kezdeményezések elutasításáról

A megállapodás kötelező és kényszer jellegét enyhíti, hogy a közös önkormányzati hivatal létrehozásáról szóló megállapodást, illetve a kormányhivatal vezetője által pótolta közös önkormányzati hivatali megállapodást az érintett önkormányzatok szabadon módosíthatják. A módosító megállapodást a közös önkormányzati hivatal jegyzője megküldi az illetékes kormányhivatal részére. Ez esetben is jelentkezik azonban a kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogköre, ugyanis a kormányhivatal a módosító megállapodás kézhezvételétől számított harminc napon belül kérheti a bíróságtól a módosító megállapodás érvénytelenségének megállapítását, ha az a közös önkormányzati hivatal működését ellehetetleníti. A módosító megállapodás hatálybalépésekor figyelemmel kell lenni a kormányhivatal és a közigazgatási és munkaügyi bíróság szerepére. Eszerint ennek törvényi időpontja

- a kormányhivatal keresetindítási jogáról történő lemondását követő nap,
- ha a kormányhivatal a keresetindítási határidőben nem nyújt be keresetet, a keresetindítási határidő leteltét követő nap,
- ha a bíróság jogerős döntésével elutasítja a kormányhivatal keresetét, a döntés jogerőre emelkedésének napja, vagy
- a módosító megállapodásban megjelölt nap, ha a módosító megállapodásban a megállapodás hatálybalépésének megjelölt időpontja az előbbi időpontoknál későbbi időpont.

Az Mötv. 56. § (2) bekezdése szerint a társult képviselő-testület alakítása esetén a képviselő-testületek részben vagy egészben egyesítik a költségvetésüket, közös önkormányzati hivatalt tartanak fenn és intézményeiket közösen működtetik. Amennyiben a társult képviselő-testület hivatala nem

felel meg az Möt. közös önkormányzati hivatalra vonatkozó szabályainak (járáson belülség, területüket legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, összlakosságszámuk legalább kétezer fő, vagy a részt vevő települések száma legalább hét), úgy az ott előírtaknak megfelelően átalakítva kell a közös önkormányzati hivatal létrehozásáról az Möt. 85. § (3) bekezdése alapján az általános önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül megállapodni. Így lehetőség van, illetve kötelező is más önkormányzatok bevonása. Amennyiben az Möt. közös önkormányzati hivatalra vonatkozó feltételeinek megfelelő közös önkormányzati hivatalt nem tudnak alakítani, úgy ebben a formában a társult képviselő-testület sem működhet tovább.⁵⁷

A *nemzetiségek* esetében a jogalkotó kedvezményes szabályt rögzít, a pozitív diszkriminációt alkalmazza, és amennyiben az érintett települések történelmi, gazdasági, kulturális hagyományai azt indokolttá teszik a közös önkormányzati hivatal létrehozása során az fent meghatározott lakosságszám és részvevői minimumoktól el lehet tekinteni a helyi önkormányzatokért felelős miniszter jóváhagyása alapján. Így amennyiben a résztvevő, fenntartó településeken élő nemzetiségeknek a népszámlálás során regisztrált aránya településenként és nemzetiségenként eléri a 20%-ot, valamint a települések összlakosságszáma meghaladja az 1500 főt, vagy a közös hivatalhoz tartozni kívánó önkormányzatok száma legalább öt, akkor e települési önkormányzatok képviselő-testületei mindegyikének azonos tartalmú és minősített többséggel elfogadott döntésével, a helyi önkormányzatokért felelős miniszter jóváhagyása alapján és az általa meghatározottak szerint, közös önkormányzati hivatalt hozhatnak létre. Amennyiben bármelyek feltétel megváltozik (a nemzetiségek aránya 20 % alá csökken, az összlakosságszám nem éri el az ezeröttszáz főt, vagy a tagok száma az ötöt) ismét döntési kötelezettség keletkezik.

Az *önkormányzati gyakorlatban* a közös önkormányzati hivatal létrehozásáról szóló megállapodások bevezetője hivatkozik a megfelelő jogszabály helyekre: Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés k) pontja, 34. cikk (2) bekezdés és Möt. 84-86. §, majd rögzítik, hogy a közös önkormányzati hivatalt szabad elhatározásukból, egyenjogúságuk tiszteletben tartásával, a kölcsönös előnyök és az arányos teherviselés alapján hozzák létre, az önkormányzati feladatok hatékonyabb, célszerűbb megoldására. A megállapodás során az önkormányzatokat a polgármesterek képviselik. Az *általános*

⁵⁷ in Önkormányzati hírlevél 2014/4. különszám, Belügyminisztérium, 2014. 17. o.

rendelkezők között meghatározzák a közös önkormányzati hivatal hivatalos elnevezését, székhelyét (székhelytelepülés) és irányító szervét (székhelytelepülés képviselő-testülete), a létrehozó-megállapodó önkormányzatokat, a hivatal működési területét, bélyegzőjét, további önkormányzatok csatlakozási feltételeit. A közös önkormányzati hivatal jogi személy és önálló költségvetési szerv, amelynek költségvetését a jelen megállapodásban részletezett feltételekkel a társult önkormányzatok képviselő-testületei állapítják meg és biztosítják. A közös önkormányzati hivatal *irányításával* kapcsolatban a képviselő-testületek minősített többséget igénylő döntési hatáskörébe tartozik annak létrehozása, megszüntetése, átalakítása, a megállapodás jóváhagyása, módosítása, a csatlakozása ügyében döntéshozatal, költségvetésének megállapítása, szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása, módosítása, a munkájáról szóló éves beszámoló elfogadása. A döntéshozatali szavazati arány – a megállapodás szerint – alapulhat a település lakosságszámán, vagy egyszerűbb esetekben településenként egy-egy szavazatot is meg lehet állapítani. A közös önkormányzati hivatal *felépítése* általában egységes, szakmai szervezeti egységekre nem tagozódó hivatal, meghatározott létszámmal (jegyző, aljegyző, osztály- csoportvezetők és ügyintézők). Az *ügyfelfogadási rendet* is rögzítik valamennyi megállapodó települési önkormányzat tekintetében, hogy hol (ügyfelfogadás helye) mely napokon, milyen napszakban kötelesek a hivatal dolgozói, vagy a kirendeltségeken az ügyfélszolgálati megbízott az ügyfeleket fogadni. Az ügyfelfogadások lebonyolításához szükséges helyiséget, annak berendezését, technikai felszereltségét, a dologi kiadásokat, takarítást az adott önkormányzat biztosítja. A közös önkormányzati hivatal *vezetését* a létrehozó települések polgármestereinek lakosság-számarányos, többségi döntésével kinevezett jegyző látja el. A munkáltatói jogokat is a polgármesterek közösen gyakorolják, az egyéb munkáltatói jogokat (szabadság kiadása, útiköltség-elszámolás) pedig a székhelytelepülés polgármestere. A közös önkormányzati hivatal dolgozói tekintetében a munkáltatói jogokat a jegyző gyakorolja, de a polgármesterek egyetértése szükséges a közös önkormányzati hivatal köztisztviselője, alkalmazottja kinevezéséhez, bérezéséhez, felmentéséhez és jutalmazásához. A *működtetés* során biztosítani kell az önkormányzati és hivatali munka átláthatóságára, nyilvánosságára vonatkozó jogszabályi előírások betartását. A *fenntartási és működési költségeket* (köztisztviselők bére, járuléka, útiköltség, cafeteria és egyéb személyi jellegű juttatás, dologi kiadások) az érintett önkormányzatok lakosság arányosan viselik. Amennyiben a közös hivatal működéséhez nyújtott állami normatíva, támogatás nem fedezi a közös hivatal

működtetési költségeit az esetben a hiányzó összeget a közös hivatal működtetésében részt vevő önkormányzatok biztosítják lakosság arányosan. A felek törekednek arra, hogy a feladatellátás során közös vagydon ne kerüljön. Az *együttes képviselőtestületi üléseket* a székhely település polgármestere hívja össze a napirendi pontokat tartalmazó, az általa aláírt meghívó kiküldésével, amelynek helyszíne a székhelytelepülés, vagy felváltva a létrehozó települések. A képviselőtestületi üléseken a jegyző köteles személyesen részt venni, akadályoztatása esetén az általa megbízott személy helyettesíti. A *záró, egyes rendelkezések* között szerepel a jogszabályokra utalás, a hatályba lépés, a létrehozó önkormányzatok képviselő-testületeinek a megállapodást elfogadó határozatai, a viták rendezésének módja, illetve a keltezés és az aláírások.

A megállapodások megkötését segíti a Belügyminisztérium Módszertani segédlet a közös önkormányzati hivatalok megalakításához című kiadványai.⁵⁸

Sajátos, kivételes szabály érvényesül, hogy a községgé nyilvánításról szóló köztársasági döntés hatálybalépését követő hat hónapon belül az *új község* önkormányzata a törvényi feltételek keretei között polgármesteri hivaltalt hoz létre vagy közös önkormányzati hivatalhoz csatlakozik [Mötv. 98. § (11) bekezdés].

[86. §]

Az Mötv. 81. § (3) bekezdése szerint a *jegyző* tanácskozási joggal *részt vesz* a képviselő-testület, a képviselő-testület bizottságának ülésén, illetve *jelzi* a képviselő-testületnek, a képviselő-testület szervének és a polgármesternek, ha a döntésük, működésük jogszabálysértő, illetve a szükséges tájékoztatást megadja. Ennek a közös önkormányzati hivaltalt létrehozó valamennyi érintett képviselő-testület esetében is érvényesülni kell személyesen, vagy az aljegyzőn, megbízott személyen keresztül.

Az államigazgatási és önkormányzati ügyek hatékony, egyszerű, ügyfélbarát ellátása érdekében a közös önkormányzati hivatal jegyzője, aljegyzője vagy megbízottja az érintett képviselő-testületek megállapodása alapján, vagy a szervezeti és működési szabályzatban rögzített módon (nap, napszak) köteles biztosítani az egyes településeken történő *ügyfélfogadást*.

⁵⁸ in Önkormányzati hírlevél 2012/2. és 3. szám, Belügyminisztérium, 2012.

Az Möt. a *megbízott személyével* kapcsolatban – sajnálatosan – semmilyen rendelkezést nem tartalmaz, így az bárki lehet, alapvetően a jegyzőn múlik, hogy a hivatal munkatársát, vagy külsős személyt (például az önkormányzat jogi képviselőjét ellátó ügyvéd) bíz meg. A meghatalmazás alakítása sem szabályozott, így az történhet szóban vagy írásban egyaránt.