



## TOLNA MEGYEI KORMÁNYHIVATAL

DR. HORVÁTH KÁLMÁN  
KORMÁNYPEGBÍZOTT

**VALAMENNYI POLGÁRMESTERI HIVATAL  
KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATAL  
CÍMZETES FŐJEGYZŐ, JEGYZŐ**

Iktatószám: TOB/22/474-1/2022.  
Ügyintéző: Dulai-Balogh Ildikó

### Székhelyén

**Tárgy:** tájékoztatás polgármesteri hivatal szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyását érintő szabályozásról

**Tisztelt Címzetes Főjegyző Asszony/Úr!  
Tisztelt Jegyző Asszony/Úr!**

A Miniszterelnökség Hatósági Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkára tájékoztatást adott a Tolna Megyei Kormányhivatal részére a polgármesteri hivatal szervezeti és működési szabályzatának megalkotásával összefüggésben.

A Miniszterelnökséghez a polgármesteri hivatal szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyását érintő szabályozással kapcsolatosan több megkeresés érkezett.

A felmerült kérdésekkel összefüggésben – a Miniszterelnökség álláspontjának ismeretében – egy közös joggyakorlat elősegítése érdekében az alábbiakról tájékoztatom.

### **1. Polgármesteri hivatal szervezeti és működési szabályzata**

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 7. § (1) bekezdése meghatározza a költségvetési szerv fogalmát, amely szerint a költségvetési szerv jogszabályban vagy alapító okiratban meghatározott közfeladat ellátására létrejött jogi személy. Az Áht. 8. § (1) b) pontja szerint helyi önkormányzati költségvetési szerv alapítására jogosult a helyi önkormányzat – a közös önkormányzati hivatal esetén a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben (a továbbiakban: Mötv.) foglaltak szerint az érintett helyi önkormányzatok – a helyi önkormányzatok társulása, a térségi fejlesztési tanács, az átalakult nemzetiségi önkormányzat. Az Áht. 8/A. §-ában foglaltak szerint az Országgyűlés vagy a Kormány által alapított költségvetési szerv alapításáról jogszabályban, más alapító szerv által alapított költségvetési szerv esetén alapító okiratban kell rendelkezni. E szabályozás egyértelművé teszi, hogy **a helyi önkormányzati költségvetési szerv alapítása kizárólag alapító okirattal történik.**

Az Mötv 84. § (1) bekezdése rögzíti, hogy 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 hivaltalt vagy közös önkormányzati hivaltalt hoz létre.

Figyelembe véve az előzőekben leírtakat megállapítható, hogy **a polgármesteri hivatal helyi önkormányzati költségvetési szerv.**

A polgármesteri hivatal is, mint költségvetési szerv alapítása a fentiek szerint alapító okirattal történik, az Áht. 10. § (5) bekezdése szerint pedig a működésének alapvető dokumentumaként szervezeti és működési szabályzattal kell rendelkeznie. A polgármesteri hivatal szervezeti és működési szabályzata megalkotásának célja, hogy az alapító okirat rendelkezéseinek megfelelően meghatározásra kerüljön a hivatal szervezeti és működési rendje. A polgármesteri hivatal, mint költségvetési szerv szervezeti és működési szabályzata létrehozásának és elfogadásának jogszabályi alapjait és kereteit az Möt., az Áht. és az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ávr.) tartalmazza.

Magyarország Alaptörvényének 31. cikk (3) bekezdése alapján a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény – Möt. – határozza meg, amely e szabályok között tartalmazza a feladat- és hatáskör gyakorlására, a szervezetre vonatkozó rendelkezéseket. Az Möt. 13. § (1) bekezdése sorolja fel a helyi önkormányzatok kötelező feladatait, amely azonban nem tételes felsorolás, mivel e jogszabály hely (2) bekezdése szerint törvény is megállapíthat önkormányzati feladatot. A feladatok végzése során az adott ágazati szakmai törvények előírásai szerint kell eljárni. Az önkormányzatok feladat- és hatáskörét túlnyomó részt a közszolgáltatások teszik ki, amelyek ellátásának egyik szervezeti formája az Möt. 41.§ (6) bekezdése alapján a költségvetési szerv. Az Áht. az állam és a helyi önkormányzatok közfeladatot ellátó és finanszírozó gazdálkodásának szabályrendszere, amely szervezeti megközelítésben az államháztartás részét képező szervezetekre vonatkozó előírásokat tartalmazza. E szervezetekhez tartoznak az Áht. 3. § (3) bekezdése szerint az önkormányzati költségvetési szervek, így a költségvetési szervek tekintetében az Möt. az általános, míg az Áht. a különös szabályozás szerepét tölti be.

Ennek ismeretében a polgármesteri hivatal szervezeti és működési szabályzata megalkotásának első és alapvető követelménye, hogy a **képviselő-testület** a saját, vagyis az önkormányzat képviselő-testületének szervezeti és működési szabályzatáról szóló **rendeletében** rögzítse a polgármesteri hivatal hivatalos elnevezését (Möt. 84. § (2) bekezdés), rendelkezzen az önkormányzat szerveiről, azok jogállásáról, feladatairól (Möt. 53. § (1) bekezdés j) pont), valamint **normatív határozatban** meghatározza - a jegyző javaslatára a polgármester által benyújtott előterjesztés alapján – a hivatal belső szervezeti tagozódását, létszámát, munkarendjét és ügyfélfogadási rendjét (Möt. 67. § (1) bekezdés d) pont).

A fenti keretszabályok meghatározását követően a jegyző elkészíti a polgármesteri hivatal szervezeti és működési szabályzatának javasolt szövegét, figyelemmel az Möt. 67. § (1) bekezdésének b) pontjában foglaltakra.

Az elkészített szervezeti és működési szabályzat jóváhagyása az Áht. 9. §-ában felsorolt irányítási hatáskörök része.

Az Áht. 9. §-a szerint ha törvény eltérően nem rendelkezik, a költségvetési szerv irányítása a következő hatáskörök gyakorlását jelenti:

- a) a költségvetési szerv alapítása, átalakítása és megszüntetése, ideértve az alapító okirat és annak módosítása, valamint a megszüntető okirat kiadására vonatkozó hatáskör (a továbbiakban együtt: alapítói jogok) gyakorlását,
- b) a költségvetési szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása,
- c) 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,

- d) a költségvetési szerv gazdasági vezetőjének kinevezése vagy megbízása, felmentése vagy megbízásának visszavonása,
- e) a költségvetési szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi és hatékonysági ellenőrzése,
- f) a költségvetési szerv döntésének megsemmisítése, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás,
- g) jogszabályban meghatározott esetekben a költségvetési szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása,
- h) egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására,
- i) jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés, és
- j) a költségvetési szerv kezelésében lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok, valamint a c)–i) pont szerinti irányítási hatáskörök gyakorlásához szükséges, törvényben meghatározott személyes adatok kezelése.

Ezen jogszabállyal összefüggésben az Áht. 9/A. § (1) bekezdése kimondja, hogy az irányító szervnek címzett irányítási hatáskört az irányító szerv vezetője gyakorolja. A helyi önkormányzati költségvetési szerv irányító szervét és annak vezetőjét – az Ávr. 6. §-a alapján – az Ávr. 1. melléklete határozza meg. A melléklet – az államháztartás önkormányzati alrendszerében című – II. Fejezetének 1. pont b) alpontja szerint az irányító szerv a helyi önkormányzat esetében a képviselő-testület, az irányító szerv vezetője pedig a polgármester. Tekintettel erre főszabályként az Áht. 9. §-ában felsorolt irányítási hatásköröket a polgármester gyakorolja.

Az Áht. 9/A. § (1) bekezdése ugyanakkor azt is rögzíti, hogy az Áht. 9. §-ában rögzített hatáskörök irányítási rendjétől törvényben vagy kormányrendeletben el lehet térni. Az Möt. 42. § 2. és 7. pontja alapján az Áht. hatáskör gyakorlási szabályaitól eltérően a képviselő-testület hatáskörébe tartozik az Áht. 9. § a) pontjában, valamint a c) pontjában rögzített irányítási hatáskörök.

Tekintettel arra, hogy az Möt. **a költségvetési szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyását** nem utalja a képviselő-testület hatáskörébe, ezért egyértelműen kijelenthető, hogy azt **kizárólag a polgármester**, mint az irányító szerv vezetője **gyakorolja**.

Továbbá, a polgármesteri hivatal szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása nem tartozik a képviselő-testület döntési kompetenciájába, ebből következően a képviselő-testület ezen hatáskört nem ruházhatja át egyik szervére sem.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 23-24. §-ai rendelkeznek a közjogi szervezetszabályozó eszközökről. A Jat. 23. § (2) bekezdése értelmében a helyi önkormányzat képviselő-testülete a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését normatív határozatban, a (4) bekezdés j) pontja szerint pedig a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke (a továbbiakban együtt: polgármester) és a jegyző a vezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezetét és működését, valamint tevékenységét normatív utasításban szabályozhatja.

A fentiek értelmében megállapítható, amelyet a Jat. indoklása is megfogalmaz, hogy normatív határozatot testületi szervek, normatív utasítást egyszemélyi szervek (közjogi tisztségviselők) adhatnak ki.

Mindezek alapján **a költségvetési szerv szervezeti és működési szabályzatának megjelenési formája** – mint közjogi szervezetszabályozó eszköz – **normatív utasítás**.

**Összegezve a fentiekben leírtakat, a polgármesteri hivatal szervezeti és működési szabályzatát a polgármester hagyja jóvá normatív utasításban.**

A polgármesteri hivatal szervezeti és működési szabályzatáról szóló normatív utasítás kiadására és jóváhagyására irányuló eljárás 3 módon valósítható meg.

1. A Jat. 23. § (4) bekezdés j) pontja értelmében a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke (a továbbiakban együtt: polgármester) normatív utasításban szabályozhatja az irányítása alá tartozó szervek szervezetét és működését, valamint tevékenységét. Ennek alapján a polgármester a (saját) normatív utasításában szabályozhatja, azaz kiadhatja a – jegyző által elkészített – polgármesteri hivatal szervezeti és működési szabályzatát, amelynek aláírásával egyidejűleg annak jóváhagyására is sor kerül. Ebben az esetben a normatív utasítás bevezető része az alábbi szöveget tartalmazza: A jegyző által – a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 81. § (1) bekezdésében foglalt feladatkörében – elkészített polgármesteri hivatal szervezeti és működési szabályzatát jóváhagyom és az alábbiak szerint kiadom.
2. A Jat. 23. § (4) bekezdés j) pontja lehetővé teszi ugyanakkor azt is, hogy a jegyző szabályozza normatív utasításban a vezetése alá tartozó szervek szervezetét és működését, valamint tevékenységét. A jegyző által elkészített és kiadott polgármesteri hivatal szervezeti és működési szabályzatáról szóló normatív utasítást ez esetben a jegyző írja alá. A jegyző normatív utasítását azonban jóváhagyó záradékkal szükséges ellátni, amelyet a polgármester, mint a jóváhagyási jog jogosultja ír alá.
3. A jegyző és a polgármester együttes utasításban is szabályozhatja a polgármesteri hivatal szervezeti és működési szabályzatát. Az együttes normatív utasításra értelem szerűen a jegyző és a polgármester aláírását is rá kell vezetni. E mód alkalmazása során a polgármesternek szintén – a 2. pontban részletezett – jóváhagyó záradékkal kell ellátnia a normatív utasítást.

## **2. Helyi önkormányzati költségvetési szervek szervezeti és működési szabályzata**

Az Áht. az irányítási jogviszony tartalmát valamennyi költségvetési szervre kiterjedően állapítja meg, tekintet nélkül a költségvetési szerv által ellátott közfeladatra. Ennek értelmében az Áht. 9. §-ában felsorolt hatáskörök alkalmazandók valamennyi költségvetési szervre – így a helyi önkormányzati költségvetési szervekre is – fenntartva annak a lehetőségét, hogy törvény eltérően határozza meg az irányítási hatásköröket.

Tekintettel az Áht. 9. §. b) pontjának és a 9/A. § (1) bekezdésének együttes értelmezésére megállapítható, hogy a polgármester abban az esetben gyakorolja jogkörét, ha az irányítási hatáskört illetően törvény, az irányítási hatáskör gyakorlására való jogosultság vonatkozásában törvény vagy kormányrendelet másképp nem rendelkezik. Eszerint az egyes helyi önkormányzati költségvetési szervek tekintetében ezen általános szabálytól az ágazati jogszabályok eltérhetnek. Mindebből fakadóan javasoljuk az egyes helyi önkormányzati költségvetési szervek szempontjából az adott ágazatra vonatkozó jogszabályok áttekintését.

## **3. Helyi önkormányzati költségvetési szervek (polgármesteri hivatal) szakmai beszámolójának elfogadása**

Az Áht. 9. § i) pontja rögzíti a beszámolóra való kötelezést, mint irányítási hatáskört (eszközt). Az Áht. 9/A. § (1) bekezdése, valamint az Ávr. 6. §-a (és az Ávr. I. melléklete) szerint e hatáskört a polgármester gyakorolja. Az Áht. 9/A. § (1) bekezdése szerint azonban törvényben vagy kormányrendeletben az Áht. 9. §-ában rögzített hatáskörök irányítási rendjétől el lehet térni. Ilyen például az alábbi jogszabály, amely e jogkört a képviselő-testület hatáskörébe helyezi: Möt. 81. § (3) bekezdés f) pontja a jegyző évente beszámol a képviselő-testületnek a hivatal tevékenységéről.

Mindezek alapján, ha más jogszabály eltérő jogi szabályozást nem tartalmaz, akkor a polgármester fogadja el a helyi önkormányzati költségvetési szerv szakmai tevékenységéről szóló beszámolót. Eltérő jogi szabályozás esetében e szabályok alkalmazása az irányadó.

Kérem tájékoztatásom tudomásulvételét.

*Szekszárd, elektronikus aláírás alapján*

Tisztelettel:

**Dr. Horváth Kálmán**  
**kormány megbízott**