

BALÁZS ISTVÁN, BALOGH ZSOLT PÉTER,
BARABÁS GERGELY, DANKA FERENC, FAZEKAS JÁNOS,
FAZEKAS MARIANNA, F. ROZSNYAI KRISZTINA,
FÜRCHT PÁL, HOFFMAN ISTVÁN,
HOFFMANNÉ DR. NÉMETH ILDIKÓ, KECSŐ GÁBOR,
SZALAI ÉVA

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata

BALÁZS ISTVÁN, BALOGH ZSOLT PÉTER,
BARABÁS GERGELY, DANKA FERENC, FAZEKAS JÁNOS, FAZEKAS
MARIANNA, F. ROZSNYAI KRISZTINA, FÜRCHT PÁL, HOFFMAN
ISTVÁN, HOFFMANNÉ DR. NÉMETH ILDIKÓ, KECSŐ GÁBOR, SZALAI
ÉVA

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata

Szerkesztette:

NAGY MARIANNA és HOFFMAN ISTVÁN

Az 1. kiadást lektorálta:
Ivancsics Imre és Kéki Zoltán

Lap- és Könyvkiadó Kft.

© Dr. Balázs István, 2012
© Dr. Balogh Zsolt Péter, 2012
© Dr. Barabás Gergely, 2012
© Dr. Danka Ferenc, 2012
© Dr. Fazekas János, 2012
© Dr. Fazekas Marianna, 2012
© Dr. F. Rozsnyai Krisztina, 2012
© Dr. Fürcht Pál, 2012
© Dr. Hoffman István, 2012
© Hoffmanné dr. Németh Ildikó, 2012
© Dr. Kecső Gábor, 2012
© Dr. Nagy Marianna, 2012
© Dr. Szalai Éva, 2012

A kézirat lezárva: 2014. február 15.

A kiadó számára minden jog fenntartva. Jelen könyvet, illetve annak részleteit tilos reprodukálni, adatrendszerben tárolni, bármely formában vagy eszközzel – elektronikus, fényképes úton vagy módon – a kiadó engedélye nélkül közölni.

ISBN 978 963 258 182 8

Budapest, 2014

A HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., kiadása
Felelős kiadó: dr. Frank Ádám, a kft. ügyvezetője
Internet: www.hvgorac.hu
E-mail: info@hvgorac.hu
Felelős szerkesztő: dr. Forgács Nóra
Tipográfia és műszaki szerkesztés: Harkai Éva
Szedés: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.

TARTALOM

Előszó	11
---------------------	-----------

A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI JOGBAN

A helyi önkormányzás fogalma és joga – nemzetközi kitekintéssel	13
Helyi önkormányzati rendszerünk kialakulása rendszerváltás után, jellemzői és a 2011/12-es átalakításának főbb irányai	15
A helyi önkormányzatisággal kapcsolatos alkotmánybíróági gyakorlat.....	19

I. fejezet

A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS ÁLTALÁNOS SZABÁLYAI

Értelmező rendelkezések.....	21
Alapvető rendelkezések.....	22
Helyi önkormányzáshoz való jog.	
Az egyes helyi önkormányzatok típusai.....	22
Helyi közügy meghatározása	29
A helyi önkormányzatok jogvédelmének általános szabályai.....	35
A helyi önkormányzatok és a társadalom kapcsolata. A helyi önkormányzatok helye az államszervezetben	36

II. fejezet

FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK

Önkormányzati feladat- és hatáskörök	40
Az önkormányzati feladatok köre és csoportosítása. Önként vállalt önkormányzati feladatok. Az államtól önként átvállalt feladatok	40
Az önkormányzati feladatok lehetséges köre.....	54
Végrehajtási rendeletek az önkormányzati feladatok körében, valamint az önkényuralmi elnevezések tilalma	56
A közfoglalkoztatásban résztvevő személyeknek az önkormányzati feladatellátásba történő bevonásának lehetősége	58
Az önkormányzat Kormány általi kötelezése uniós forrásból finanszírozott beruházás elvégzésére	60
A parkolási közszolgáltatás ellátásának sajátos szabályai	71
A helyi közbiztonsággal kapcsolatos önkormányzati feladatok.....	72
Átruházott államigazgatási feladatok ellátása	85

III. fejezet

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK, SZERVEIK ÉS MŰKÖDÉSÜK

Értelmező rendelkezés.....	91
A települési önkormányzatok	94
Község, nagyközség	95
Községi önkormányzat.....	95
Nagyközségi önkormányzat.....	97
Városi önkormányzatok: város, járásszékhely város, megyei jogú város	98
Városi és járásszékhely városi önkormányzatok.....	98
Megyei jogú városok.....	100
A főváros és kerületei.....	103
A fővárosi önkormányzat sajátos vonásai	103
Feladat- és hatásköri szabályok.....	105
A rendeletalkotás.....	108
A főváros és a kerületek gazdálkodása	109
Megyei önkormányzat.....	111
A helyi önkormányzati képviselő.....	121
A megbíztatás keletkezése és megszűnése	121
A helyi önkormányzati képviselő megbíztatásának keletkezése.....	121
A helyi önkormányzati képviselő megbíztatásának megszűnése	124
Jogok és kötelezettségek	130
A képviselői jogok és kötelezettségek katalógusa	131
A képviselői kötelezettségek megszegésének szankciói	134
A tanácsnok.....	136
A helyi önkormányzati képviselők tiszteletdíja, juttatása, költségtérítése.....	136

Összeférhetetlenség.....	138
Összeférhetetlenségi eljárás	140
Méltatlanság.....	142
Vagyonynyilatkozat-tételi eljárás.....	145
A képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagjaira vonatkozó külön szabályok.....	156
A képviselő-testület.....	158
A képviselő-testület feladat- és hatáskörei, valamint azok gyakorlása.	
Át nem ruházható feladat- és hatáskörök	158
A képviselő-testület működése.....	167
A képviselő-testület alakuló ülése.....	167
A képviselő testület üléseinek száma és összehívásának szabályai	173
A képviselő-testület ülésének ülésvezetése.....	174
A képviselő-testület ülésének nyilvánossága.	
Nyilvános és zárt ülés tartása	177
Képviselő-testület határozatképessége. A döntéshez szükséges többség.	185
A szavazás.....	188
A képviselő-testület döntéshozatalából történő kizárás	191
Minősített többséggel meghozandó döntések	193
A helyi önkormányzat rendelete és annak kihirdetése	194
A helyi önkormányzati bírságolás keretei.....	201
képviselő-testületi ülés jegyzőkönyve.....	201
A képviselő-testület szervezeti és működési szabályzata (SZMSZ)	208
Közmeghallgatás	212
A képviselő-testület feloszlása.....	214
Társult képviselő-testület	215
A képviselő-testület bizottságai	219
Településrészi önkormányzat.....	226
A helyi önkormányzat tisztségviselői.....	228
A polgármester	228
A polgármesteri jogviszony jellege és keletkezése	230
A polgármesternek az önkormányzat igazgatási szervezetével kapcsolatos feladat- és hatáskörei	234
A polgármesternek a képviselő-testülettel összefüggő feladat- és hatáskörei	237
A polgármester tisztségének megszűnésének esetei. A lemondás	239
A polgármester közjogi felelősségének szabályai az Möt.v.-ben	240
A főpolgármester, polgármester, a megyei önkormányzat közgyűlésének elnöke díjazása, költségterítése.....	245
Összeférhetetlenség.....	249
A polgármesteri összeférhetetlenség szabályai.....	249
A polgármesteri jogviszonyra alkalmazandó szabályok	253
Alpolgármester.....	253
Az alpolgármesteri tisztség és annak keletkezése	253
Az alpolgármesteri tisztség megszűnése és a betöltésének egyes szabályai.....	256
A polgármesterre és az alpolgármesterre vonatkozó szabályok	

kiterjesztett alkalmazása	258
A főpolgármester-helyettes, az alpolgármester, a megyei önkormányzat közgyűlésének alelnöke díjazása, költségtérítése	258
A jegyző és az aljegyző	259
A polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal	271

IV. fejezet

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TÁRSULÁSAI

az Mötv. változtatásai a társulásokra vonatkozó szabályozás terén	285
Az önkormányzati társulás fogalmi elemei	287
A helyi önkormányzatok társulásának általános szabályai	291
A társulási megállapodás megkötése.....	291
A társulás működése, gazdálkodása, vagyona.....	294
A társulás megszűnése	298
A társulásokkal kapcsolatos jogviták	299
A társulási megállapodás alapvető szabályai	301
A társulás szervezete és működése.....	308

V. fejezet

TERÜLETSZERVEZÉS

A területszervezési eljárás közös szabályai	316
Önálló község alakítása	323
Települések egyesítése	334
Területrész átadása	336
Település megyék közötti átcsatolása	341
Várossá nyilvánítás	342
Fővárosi kerület létrehozása, a kerületi határok megváltoztatása	346

VI. fejezet

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK GAZDASÁGI ALAPJAI

A helyi önkormányzatok finanszírozásának eszköztára.....	350
A helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiája és forrásai	350
Saját bevételek: magánjogi bevételek, fiskális és közigazgatási típusú közjogi bevételek	351
Az önkormányzati kölcsönfelvétel korlátozása.....	353
Az Alaptörvény felhatalmazó rendelkezése [34. cikk (5) bek.]	353
Az Alaptörvény végrehajtása (Gst. 10. § és Gsr.).....	355
Az önkormányzati vagyon	364
Önkormányzati saját bevételek rendszere	364
Az önkormányzati vagyon fogalma	371
Az önkormányzat mint tulajdonos	372
Az önkormányzatok tulajdonának és vagyoni jogainak részletes	

szabályai.....	372
Az önkormányzatnak a tulajdona feletti rendelkezési jogával kapcsolatos törvényi korlátozások	383
Önkormányzati vagyonkezelői jog.....	386
Önkormányzati vagyonkataszter	395
Az önkormányzat gazdálkodása.....	396
A helyi önkormányzat költségvetése.....	397
A helyi önkormányzat gazdálkodási szabadsága és költségvetési korlátja	401
A gazdálkodás nyilvánossága	403
Kapcsolódás az állami informatikai rendszerhez	404
Felelősségi szabályok.....	405
A helyi önkormányzat gazdasági programja, fejlesztési terve	407
A helyi önkormányzatok feladatfinanszírozási rendszere.....	408
Szabad felhasználású normatíva helyett önkormányzati feladatfinanszírozás.....	408
A feladatfinanszírozás meghatározásának főbb elvei	409
A feladatfinanszírozással összefüggő adatszolgáltatás, valamint a támogatás felhasználása. Egyéb támogatások	413
A helyi önkormányzatok belső kontrollrendszere.....	417
Külső ellenőrzéssel összefüggő szabályok. Belső kontrollrendszer az önkormányzatoknál	418
A pénzügyi bizottság ellenőrző szerepe.....	422
Adósságrendezés	424
A fizetésképtelen helyzet kezelésére szolgáló technikák.....	424
Az adósságrendezési eljárás kerete	426
A válságköltségvetés.....	430
Az adósságrendezésbe nem vonható vagyonelemek és bevételek	431
Utalás az adósságrendezési eljárást szabályozó törvényre.....	432

VII. fejezet

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A KÖZPONTI ÁLLAMI SZERVEK KAPCSOLATA, A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELETE

A helyi önkormányzatok és az Országgyűlés	433
A köztársasági elnök és a helyi önkormányzatok	440
Kormány és a helyi önkormányzatok (a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének irányítása)	442
A helyi önkormányzatokért felelős miniszter önkormányzatokkal kapcsolatos feladatköre	445
A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter önkormányzatokkal kapcsolatos feladatköre.....	449
A (szak)miniszter(ek) önkormányzatokkal kapcsolatos feladatkörei.....	450
Önkormányzati érdekszövetségek.....	453
A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete.....	458
A törvényességi felügyelet eszközei, terjedelme	458

A kormányhivatal információkérési joga	470
A törvényességi felhívás	471
A képviselő-testület ülésének összehívása	474
Önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése esetére alkotmánybírósági felülvizsgálat kezdeményezése, önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja bírósági felülvizsgálatának kezdeményezése	475
A helyi önkormányzati jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítása.....	484
A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége pótlása	488
Az önkormányzati határozat elleni bírósági eljárás kezdeményezési joga...	491
Önkormányzati határozathozatali és feladatellátási kötelezettség elmulasztása	491
Törvényességi felügyeleti bírság megállapítása.....	493
A bírósági eljárás kezdeményezésének közös szabályai.....	497

ZÁRÓ RENDELKEZÉSEK

Felhatalmazó rendelkezések.....	500
Hatályba léptető, átmeneti és hatályon kívül helyező rendelkezések.....	502
Átmeneti rendelkezések	502
Hatályon kívül helyező rendelkezések.....	505
Az Mötv. sarkalatos szabályait meghatározó rendelkezés	513
Jogszabályok, közjogi szervezetirányító eszközök és legfelsőbb bírósági (kúriai) döntések rövidítéseinek jegyzéke	517
Ajánlott irodalom	520
Tárgymutató	525

ELŐSZÓ AZ 1. KIADÁSHOZ

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) elfogadása a rendszerváltozás óta a legnagyobb horderejű szabályváltozás a helyi-területi igazgatásban. Az önkormányzati rendszer több mint húsz éve meghatározó az állami feladatok végrehajtásában, ez az a „frontvonal”, ahol az év 365 napján, gyakran 24 órában állni kell az állampolgárok rohamát, amelynek feladata (volt) szinte minden lakosságot érintő közszolgáltatás szervezése, és amelynek a lakossági megítélése egyidejűleg az egész állami működés megítélését is jelenti, hiszen egy település lakossága számára a polgármesteri hivatal maga az állam.

Az 1990. évi LXXV. törvény a helyi önkormányzatokról (Ötv.) több mint két évtizeden át határozta meg az önkormányzatok működési kereteit, elvitathatatlan érdeme, hogy megszilárdította az önkormányzatiságot a magyar államszervezetben. Az Ötv. alkalmazása során szinte folyamatosan kerültek felszínre olyan problémák, megoldandó gondok, melyek az önkormányzatok államszervezetben elfoglalt helyének, szerepének értékelését, újragondolását sürgették, különösen arra figyelemmel, hogy az ország aprófalvas településszerkezete, a lakosság területi eloszlása, az

önkormányzatok eltérő gazdasági teljesítőképessége miatt nagyon nagy különbségek alakultak ki az egyes települési és megyei önkormányzatok feladatellátási színvonala között.

Az Möt. elfogadását indokolta az is, hogy Alaptörvény sok helyütt átrendezte az egyes állami szervek egymáshoz való viszonyát, máshová helyezte a hangsúlyokat, s ehhez az önkormányzati szervezetrendszer és feladatellátást is igazítani kellett. Egy új önkormányzati törvény szükségképpen az előzőre épül, annak a tapasztalatait használja fel. Ezért számos olyan rendelkezése is van, amely megegyezik a korábbi szabályozással, de nagyon sok helyen más jogi megoldást választott a jogalkotó, vagy „csak” korrigálni kívánta a gyakorlat által jelzett hiányosságokat. Mivel az önkormányzati jogalkalmazók a régi Ötv. szabályain „nőttek fel”, és az Möt. lépcsőzetes hatálybalépése néha igen bonyolult jogi helyzeteket eredményez, ezért kötetünkben azt a vezérelvet követtük, hogy ahol csak lehetett, igyekeztünk összehasonlítani az Ötv. és az Möt. szabályrendszerét, s így felhívni a figyelmet a módosításokra, azok indokaira, és a rutinszerű jogalkalmazás veszélyeire.

Egy Kommentárral szemben jogos elvárás, hogy egyszerre tükrözze a szakterület legkorszerűbb elméleti eredményeit, és adjon – lehetőség szerint azonnal alkalmazható – választ a gyakorlati problémákra. Ennek az aránynak a megtalálása nem egyszerű, de a Kommentár szerzői kollektívájának összetétele alapján reménykedhetünk a sikerben. Kötetünk szerzői az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékének oktatói és olyan gyakorlati szakemberek, akik az önkormányzati és államigazgatás minden szintjén hosszú évek során szerzett gyakorlati ismereteiket, tapasztalataikat közvetítik, de a bírói és az alkotmánybírói joggyakorlat szempontjait is érvényesítik. Mégis nagyon nehéz véglegesnek tekinthető Kommentárt írni egy olyan törvényről, amelyhez kézirat lezárásának pillanatáig a végrehajtási rendeletek többsége még nem jelent meg, s amelynek a szövegét szinte minden héten módosítja a jogalkotó. Így a kézirat lezárásakor három olyan törvényjavaslatot (T/9242, T/9243, T/9244) nyújtottak be az Országgyűlésnek, amelyek jelentős mértékben módosították az Möt.-nek a polgármesteri jogállásra és díjazásra, a törvényességi felügyeletre és az ahhoz kapcsolódó bírósági eljárási szabályokra, részben a közterületi elnevezésekre és a hatálybalépésre vonatkozó szabályait. Szintén nem zárult még le a kézirat lezárásakor a 2013. évi költségvetési törvény és a kapcsolódó módosítások elfogadásának folyamata. A 2012. november 26-ig az Országgyűlés által elfogadott, valamint a kihirdetett változtatásokat természetesen átvezettük a szövegben, de az Országgyűlés előtt lévő módosító indítványok még várhatóan változtatnak a törvény szövegén. Ezek a változások azonban csak egy későbbi kiadásba kerülhetnek bele.

Ugyancsak megnehezíti a szakmai konszenzust tükröző Kommentár írását, hogy az Möt. szövegezése több helyütt pontatlan, többféle értelmezési lehetőséget is felvet. Ezekben az esetekben igyekeztünk minden lehetséges értelmezést feltüntetni, de megjelöltük azt, amely a szerzői kollektíva szerint az Möt. egyéb rendelkezéseinek figyelembevételével, a rendszerszemléletű értelmezés alapján a Kommentár irányadó értelmezése.

Reményeink szerint jelen Kommentárt jól hasznosíthatják majd az önkormányzatok választott tagjai és tisztségviselői, a köztisztviselők, az államigazgatásban dolgozó azon kormánytisztviselők, akik kapcsolatban vannak az önkormányzati szférával, a jogalkotók és jogalkalmazók, s hasznos ismereteket nyerhetnek belőle az egyetemisták vagy a közszolgálati továbbképzésben részt vevők is.

Budapest, 2012. november 26.

a Szerkesztők

ELŐSZÓ A 2. KIADÁSHOZ

Szűk másfél évvel *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata* című kommentár megjelenését követően a kötet második kiadását vehetik kézbe a olvasók. Már az 1. kiadás előszavában is jeleztük, hogy a kötet kéziratának lezárásakor több olyan javaslatot nyújtottak be, amelyek már a kötet 2012. decemberi megjelenését követően, 2013. január 1-jével felülírták a kommentár alapjául szolgáló jogszabályi szövegeket. Szintén jelentős változásokat hozott a költségvetési szabályozás: a korábbi, nagyívű, teljesen feladatalapú támogatási rendszerre történő átállás helyett csak részleges, a feladatalapú és a normatív finanszírozást ötvöző önkormányzati támogatási modellt intézményesítettek. A törvény tényleges működésének bizonyos tapasztalataira,

valamint az Alaptörvény negyedik módosításának rendelkezéseire figyelemmel – elsősorban 2013 első félévében – több, korrekciós jellegű módosítás jelent meg, amely az önkormányzatok és a szerveik, tisztségviselőik által ellátott feladatok szabályait, a megyei önkormányzatok feladatait, a fővárosi önkormányzati rendszer felépítését, az önkormányzatok szerveit és társulásait, a területszervezést, a gazdálkodást és a törvényességi felügyeletet érintették. Ezen változások mellett a 2013. évben kezdett kialakulni a törvény értelmezésével kapcsolatos bírósági és alkotmánybírósági gyakorlat is.

2013. első hónapjait követően a törvény szövege valamelyest stabilizálódott. A körvonalazódó alkotmánybírósági és bírósági gyakorlat szükségessé tette, hogy az új szabályozás változásaival együtt a Kommentárt jegyző szerzői közösség aktualizálja és hatályosítsa a kötetet.

Ennek a munkának az eredményét tartja kezében a Tisztelt Olvasó, s reméljük, az új kiadást is jól hasznosíthatják majd az önkormányzatok választott tagjai és tisztségviselői, a köztisztviselők, az államigazgatásban dolgozó azon kormánytisztviselők, akik kapcsolatban vannak az önkormányzati szférával, a jogalkotók és a jogalkalmazók, így az önkormányzatokkal kapcsolatba kerülő más jogász hivatásrendek tagjai (bírák, ügyészek, ügyvédek), és hasznos ismereteket nyerhetnek belőle a felsőoktatási képzésekben vagy a közszolgálati továbbképzésben részt vevők is.

Budapest, 2014. február 15.

a Szerkesztők

A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI JOGBAN

A helyi önkormányzás magyar közigazgatási jogban elfoglalt szerepének rövid áttekintése nélkülözhetetlen a magyar önkormányzati jog tételes szabályainak megértéséhez. A következőkben az Mőtv. preambulumaéhoz kapcsolódóan végezzük el ennek a kérdésnek az áttekintését.

„Alaptörvény 31. cikk (1) Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.

(2) A helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani.

(3) A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

„Mőtv. preambuluma

Az Országgyűlés elismeri és védi a helyi választópolgárok közösségének önkormányzáshoz való jogát.

A helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként hozzájárulnak az Alaptörvényben foglalt államcélok megvalósításához, elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését.

Az Országgyűlés tisztelettel adózva hazánk haladó önkormányzati hagyományai előtt, az Alaptörvényben meghatározott önkormányzati jogok kiteljesítése, a helyi önkormányzáshoz szükséges feltételek megteremtése, a nemzeti együttműködés erősítése, a települések önfenntartási képességének elősegítése, valamint a helyi közösség öngondoskodásra való képességének erősítése érdekében – figyelembe véve a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglalt alapelveket – az Alaptörvény végrehajtására, az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdése, az 51. § (2) és (3) bekezdése tekintetében az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése alapján a következő törvényt alkotja:”

A helyi önkormányzás fogalma és joga – nemzetközi kitekintéssel

A helyi önkormányzatok a közigazgatási szervezeti rendszer helyi szinten működő alrendszerét képezik, melyek a modern polgári közigazgatás fejlődése során alakultak ki. A modern polgári államfejlődés során a közigazgatás rendszere folyamatosan, a feladatok változásai szerint differenciálódott, és mára az államigazgatási szervek, az autonóm államigazgatási szervek, a rendvédelmi szervek és helyi önkormányzatok alrendszerére osztható.

A helyi önkormányzatokat jellemzi, hogy kizárólag helyi szinten működnek és a helyi választópolgárok közösségét megillető jogot (egyreszerekben alapjogot) gyakorolnak, és ez alapján a helyi közügyeket önállóan intézik.

A polgári nemzetállamot felépítő és elsősorban közhatalmi eszközökkel biztosító centralizált államigazgatás mellett a helyi közösségek ügyeit önállóan intéző önkormányzati közigazgatási szervek jellemzően a XIX. század második felében alakultak ki. A középkori feudalizmusban már létrejött nemesi közösségek öngazgatására, a községi közbirtok-igazgatásra, valamint a városi polgároknak, mint közös tulajdonosoknak a városi igazgatási autonómiájára a polgári állam fokozatosan telepített közigazgatási, főként közszolgáltatási funkciókat. A felülről szervezett, hierarchizált, a helyi befolyástól mentesen működő államigazgatás ugyan jónak bizonyult a nemzeti jog egységes alkalmazására, de kevésbé volt alkalmas a helyi lakosság közszolgáltatásokkal való ellátására, melyben a helyi viszonyok számbavétele éppen a célszerű és hatékony feladatellátás biztosítója. Ugyancsak fontos oka a helyi önkormányzatok létrehozásának, hogy nem lehetséges és nem célszerű, hogy az államigazgatás minden településen és minden ágazatban külön szervezettel legyen jelen. Ezért általánossá vált, hogy egyes államigazgatási feladatokat is a helyi lakosság által választott önkormányzati közigazgatási szervek látnak el, lényegében az államtól átadott jogkörben, melyhez azonban nem járul autonómia. Az önkormányzatok közszolgáltatások bővülésével fokozatosan érték el a mai széles körű feladat- és hatásköri, szervezeti és gazdasági autonómiájukat.

Ma már a fejlett polgári demokráciákban a helyi közügyek körét az alkotmányok alapján törvények konkretizálják. A helyi önkormányzati autonómia tehát jogállami keretek között, jogszabályok határában belül gyakorolható. Ennek mértéke is nagymértékben függ az adott állam, illetve közigazgatási rendszer önkormányzat-felfogásától.

Az *angolszász rendszerek* az „ultra vires” elvét alkalmazva a helyi önkormányzatoknak a nemzet parlamentje által törvényben meghatározott feladatokat adnak, melyeken ellátásuk során nem terjeszkedhetnek túl, saját önként vállalt feladatokkal nem rendelkezhetnek. Eltérő megoldást alkalmaznak a *kontinentális rendszerekben*, ahol a széles felelősségkör azt jelenti, hogy bár a helyi önkormányzatoknak kötelező feladat- és hatáskört csak törvény határozhat meg, de emellett – bizonyos garanciális feltételek mellett – a helyi önkormányzatok felvállalhatnak minden olyan helyi közügyet, melyek nem tartoznak más állami szerv hatáskörébe.

A közigazgatás két nagy alrendszere között természetes és intézményesített kapcsolat van, mely a jogalkalmazásban, az állami költségvetési kapcsolatokban (finanszírozás), és az önkormányzatok felett a kormányzat által gyakorolt törvényességi felügyeletben vagy ellenőrzésben nyilvánul meg. Azonban az államigazgatás és a helyi önkormányzati közigazgatás között nincs alá-fölé rendeltség, és a feladatokon kívül eltérő a működés területi dimenziója is. Az államigazgatás központi és területi szinten van jelen, települési szinten csak kivételesen működik önálló szervezettel. A helyi önkormányzatok fő működési területe a települési szint (község, város), illetve a területi önkormányzatok kisebb-nagyobb területi egységeiben működnek.

A kormány által irányított államigazgatás a törvényhozás ellenőrzése alatt működik, míg a helyi önkormányzatok működését a helyi választópolgárok által választott képviselő-testület (közgyűlés) döntései határozzák meg.

A helyi önkormányzatok által ellátott feladatok egy része törvény alapján kötelező jellegű, e helyi közszolgáltatási feladatok jelentik az önkormányzati közigazgatás létének értelmét, míg más – a helyi közügyek körébe tartozó – feladatok ellátásáról az önkormányzatok teljesítőképességük alapján maguk döntenek. Az önkormányzati autonómia ezekre a saját kötelezően vagy szabadon felvállalható feladatok ellátására terjed ki, és ehhez járul a szervezeti, működési, személyzeti és gazdálkodási önállóság. Célszerűségi okokból törvény alapján a helyi önkormányzati szervek látnak el egyes helyben jelentkező államigazgatási feladatokat is.

A helyi államigazgatási feladatok címzettje az önkormányzatok egy részében a helyi önkormányzat első embere, többnyire a polgármester (monista rendszer); míg másutt – így nálunk is –, az önkormányzat nem választott, hanem a szakmai kritériumok alapján kinevezett, a szakszerűségért és a jogszerűségért felelős köztisztviselője a jegyző vagy hasonló funkciót betöltő köztisztviselő (dualista rendszer). Bármelyik megoldás is érvényesül, helyi szinten az államigazgatás és az önkormányzati közigazgatás egy szervezeten belül együtt van jelen, és valósítja meg a nemzeti közigazgatást. A helyi szinten ellátott államigazgatási feladatok ellátását azonban a kormány irányítja, e feladatok nem állnak az önkormányzati autonómia védelme alatt.

A civil közigazgatás tehát a polgári államokban államigazgatásból és önkormányzati közigazgatásból áll. Ezt egészítik ki a XX. század végére intézményesülő kormányoktól független autonóm államigazgatási szervek és a fegyveres vagy fizikai kényszerrel is alkalmazni képes rendészeti szervek, melyek többnyire a kormány irányítása alatt állnak (rendőrség, határőrség, vám- és pénzügyőrség stb.), de egyesek az önkormányzatok irányítása alatt is állhatnak (helyi tűzoltóság). Közigazgatási feladatokat azonban az említett civil és rendészeti közigazgatási szerveken túl nem közigazgatási szervek is (közintézmények, közhasznú társaságok, közalapítványok stb.) ellátnak.

Helyi önkormányzati rendszerünk kialakulása rendszerváltás után, jellemzői és a 2011/12-es átalakításának főbb irányai

Az 1989/90-es politikai, gazdasági és társadalmi rendszerváltozás során merült fel az igény a magyar közigazgatásban a tanácsrendszert felváltó önkormányzati rendszer ismételt kialakítására. 1990-ben elfogadták a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt (Ötv.), amelynek megalkotása során célul tűzték ki a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglaltak magyar jogrendbe való beillesztését, és a helyi demokrácia kereteinek kialakítását.

Az Ötv. a fenti célok elérése érdekében *a helyi demokráciát és a helyi közösségek minél teljesebb önállóságát, a szubszidiaritást* a lehető legszélesebben biztosítani igyekvő szabályozást alakított ki.

Az Alkotmány alapjogias, az önkormányzati jogokat kollektív alapjogként szemlélő modelljéhez igazodóan az Ötv. így rögzítette *a helyi közügyekben az önkormányzati feladatellátás elsődlegességét*, azaz a törvényalkotó a helyi közügyek körébe sorolható feladatot csak kivételesen minősíthetett más állami szerv feladatának.

Az Ötv. másik fő jellemzője **a településcentrikusság volt**. Az Ötv. ugyanis széles körben határozta meg a települések által ellátható feladatokat, valamint azt is biztosította, hogy a települések kevés korlátozással a megyei önkormányzatoktól is meglehetősen szabadon vállalhassanak át kötelező feladatokat. Bár az Ötv. *lehetőségként* ismerte a feladat- és hatáskörök differenciált telepítését, azonban egyrészt az ágazati törvények ezzel a felhatalmazással csak szűk körben éltek, másrészt itt is lehetősége nyílt a kisebb településeknek a nagyobb településektől a feladatok önkéntes átvállalására.

Az *önkormányzati igazgatási rendszer* a széles hatáskörű testületekkel a választópolgárok akaratának minél teljesebb érvényesítését szolgálta, s azt, hogy a szocializmus időszakának egyszemélyi jellegű vezetési modelljét egy testületi típusú rendszer váltsa fel. A működés szakszerűségének biztosítása érdekében az igazgatási (**szervezetigazgatási**) professzionalista, szakember vezetőjét, a jegyzőt megerősítették, számos önálló hatáskört kapott, valamint nem a polgármestertől, hanem közvetlenül a testülettől függött.

A *gazdálkodás* tekintetében az önkormányzatok az önkormányzati vagyonátadás eredményeként ismét önálló tulajdonnal és vagyonnal rendelkeztek, s nemcsak a rájuk bízott állami vagyont kezelték. Az önkormányzati tulajdonnal viszonylag szabadon rendelkezhettek, s az önkormányzati tulajdon – ha szűkebb körben is, mint az egyének tulajdona, de – az állammal szemben is bizonyos körű alkotmányos védelmet élvezett. A vagyon körében a feladatok ellátásához kapcsolódó vagyonnal, a törzsvagyonnal kapcsolatban jelentek meg közjogi korlátozó szabályok.

Bár az önkormányzatok számára az Alkotmány és az Ötv. széles körben biztosított *saját bevételeket*, azonban ezek aránya jóval alacsonyabb volt az állami támogatásokhoz képest. Így a jogilag jelentős gazdálkodási szabadság ellenére az állami költségvetési támogatás viszonylag szélesebb befolyást biztosított a központi államhatalomnak.

Az önkormányzati szabadság minél teljesebb garantálása érdekében az Ötv. a korábbi, a tanácsrendszer központi irányítási (VB-k) és felügyeleti (tanácsok) rendszere helyett egy *törvényességi ellenőrzési* modellt alakított ki, amelyben az ellenőrzést végző általános hatáskörű területi államigazgatási szervek *csak törvénysértés esetén* léphettek fel, s akkor is csak a más hatalmi ágba tartozó szervek *eljárását kezdeményezhették*. A gazdálkodással kapcsolatban pedig számos ellenőrzési jogosultságot az Országgyűlés – azaz a törvényhozó hatalom – ellenőrző szervére, az *Állami Számvevőszékre* ruházta az új önkormányzati jog.

Bár az 1990-es évek első felében bizonyos hiányosságok és problémák nyilvánvalóvá váltak – így az Ötv. túlzottan település centrikus, alapjogias rendszeréből fakadó hatékonysági és szervezési problémák –, azonban 1994-ben csak egy szűkebb körű módosításra került sor. Bár az Ötv.-t számos alkalommal módosították, az egyes módosítások alapvetően egyes jogintézmények egyértelmű és pontos szabályozására és bevezetésére (pl. képviselői, polgármesteri összeférhetetlenség szabályai) irányultak. Rendszerszerű változásokra nem került sor.

Magyarországon a vázolt folyamat eredményeként az sajátos helyzet állt elő, hogy a Charta rendelkezéseit az ahhoz történő hivatalos csatlakozásunk előtt alkalmazva, egy európai összehasonlításban is igen liberális és széles felelősségű helyi önkormányzati rendszer jött létre, bár e szabályozás gyakorlati megvalósításának feltételei (különösen az anyagi feltételek) nem mindig álltak rendelkezésre.

Magyarország új Alaptörvénye sok tekintetben változtat a korábbi alkotmányos kereteken. Így mindenekelőtt a korábbi alkotmányos szabályozástól eltérően szabályozza a helyi önkormányzati rendszert. A változások formailag és tartalmilag egyaránt érintik a helyi önkormányzati autonómia felfogását. Alaptörvényünk formailag szakít a régi Alkotmányban a rendszerváltáshoz kötődő, főként garanciális okokból született és az autonómiaelemeket részletező szabályozással, és csak keretszabályokat állapít meg sarkalatos törvényre bízva a további szabályozást. Tartalmilag az Alaptörvény a helyi önkormányzás meghatározására is az előzőektől eltérő fogalmat használ, amikor rögzíti, hogy „a helyi közügyek intézése és közhatalom gyakorlása érdekében működnek önkormányzatok”.¹

A hatályon kívül helyezett régi alkotmányos szabályozás szövege úgy szól², hogy „[a] község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása”. *Ez a szabályozás a helyi önkormányzáshoz való jogot alkotmányban rögzített kollektív alapjogként szabályozta, ami viszont az új Alaptörvényből kimaradt. Ez a változtatás alapjaiban határozza meg a helyi önkormányzati autonómia szabályozásának az alábbiakban említendő egyéb fontos elemeit. Az autonómiát védő garanciális elemként rögzíti az Alaptörvény, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó alapvető szabályokat sarkalatos törvény szabályozza.*

Új elem, hogy *a korábbi törvényességi ellenőrzés helyett a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét szabályozza* az Alaptörvény, mivel a Kormány törvényességi felügyeletének hatáskörét a fővárosi és megyei kormányhivatalokhoz telepíti. Az Alaptörvény ugyanakkor nem határozza meg a törvényességi felügyelet tartalmát és nem sorolja fel a klasszikus felügyeleti eszközöket (pl. felfüggesztés, kötelező feladatellátás elmulasztásának pótlása stb.) sem. Bevezet viszont egy olyan – ebben a formában más jogrendszerekben nem ismert – új eszközt, amely lehetővé teszi, hogy ha bíróság megállapítja a rendeletalkotás elmulasztásában megnyilvánuló helyi önkormányzati mulasztást, a rendeletet a kormány megbízott döntésével pótolhatja. Ez a szokatlanul erős beavatkozási eszközt biztosít a kormánynak.

Ugyancsak az Alaptörvény szabályozza azt a *kvázi felügyeleti elemet*, mely szerint a helyi önkormányzatok kölcsönfelvétele vagy kötelezettségvállalása a fővárosi, megyei kormányhivatali jóváhagyáshoz köthető.

Bár az autonómiát korlátozó, de a szakirodalom régi javaslata válik valóra, amikor a helyi önkormányzatok feladatellátásában megjelenik a kötelező társulás előírhatósága, de ennek részleteiről

¹ Alaptörvény 31. cikk.

² 1949. évi XX. tv. 42. §.

az Möt. nem szól, annak bevezetését és szabályozását az Országgyűlés által megalkotott (ágazati) törvényekre bízta.

Az Alaptörvény keretjelleget szabályozásából fakadóan nagy a mozgáster a helyi önkormányzatokról szóló sarkalatos törvénynek. Az új önkormányzati törvényt előkészítő, 2011 júniusában megjelent első szabályozási koncepció abból indult ki, hogy „a jelenleg hatályos szabályozás igen komoly vitákat záró politikai kompromisszum eredményeként született az „önkormányzati rendszer kialakításakor a legnagyobb hangsúlyt a demokratikus működés, az önkormányzati autonómia, illetve a kormányzati túlhatalmat megakadályozó garanciák kiépítése kapta. Abban a történelmi korszakban ez teljesen természetes volt, de ennek köszönhetően a gazdaságossági, hatékonysági, valamint szakmai szempontokat a szükségesnél kisebb mértékben vették figyelembe”.

Ezt az értékelést elfogadva ismételt ki kell emelnünk, hogy a jogi szabályozás szintjén valóban sikerült Európa egyik legliberálisabb és legszélesebb felelősséggel rendelkező önkormányzati rendszerét megalkotni, ami nem problémamentesen, de alapvetően jól működött. A több mint két évtizedes működés ugyanakkor számos megalapozott hiányosságot is feltárt, amelyekre a kidolgozott szakmai alternatívák már hosszabb ideje rendelkezésre álltak, de azok nagy része a hiányzó kétharmados parlamenti többség miatt nem tudott realizálódni. A szabályozási koncepcióban főként ezek a korábbi felvetések jelentek meg. Így a törvényességi ellenőrzés felügyeleti típusú eszközökkel való megerősítése, az ellenőrzési rendszer kiteljesítése, a kötelező társulási rendszer kivételes eszközként történő bevezetése, a feladat- és hatáskörök tisztább rendszerének kialakítása, a finanszírozási rendszer reformja, a feladattal együtt mozgó önkormányzati tulajdon vagy használat, a megyék jogállásának a rendezése, vagy éppen a fővárosi közigazgatási rendszer felülvizsgálata stb. az elmúlt húsz év önkormányzati reformprogramjainak állandó elemei voltak.

A 2011. november elején a Kormány által az Országgyűléshez benyújtott T/4864 számú törvényjavaslat általános indokolása ezeket a várakozásokat igazolta, amikor elismerve azt, hogy „az elmúlt 21 év során a demokratikus önkormányzati rendszer betöltötte hivatását...”, de „napjainkra szakmai és politikai síkon is egyértelművé vált, hogy hazánk önkormányzati rendszere átfogó megújításra szorul”. Az okok is világosnak tűntek az indokolásból, miszerint „az átalakítás során figyelembe kell venni a folyamatban lévő államszervezeti reform hatásait is, különös tekintettel az állam szerepének átértékelésére, bizonyos területeken az állam feladatvállalásának növekedésére és az ehhez kapcsolódó szervezeti változásokra. A megújulást sürgeti a sok elemében radikálisan megváltozott társadalmi, gazdasági, közjogi környezet, az európai uniós tagságból fakadó követelmények és lehetőségek közötti összhang megteremtése.”³

A szándékokból kitűnik az is, hogy az állam szerepét jobban betöltő és a közhatalmi eszközöket ismét a rangján kezelő új típusú közigazgatás kell, melynek része a helyi önkormányzati rendszer. Ez a helyi önkormányzati rendszer pedig a „nemzeti együttműködést erősíti” és a települések önfenntartási képességére és a helyi közösségek öngondoskodására épül. *A helyi önkormányzatok tehát egyértelműen az államszervezet részei és autonómiájuk célhoz kötött.* Ennek szellemében fogadta el az Országgyűlés a 2011. évi CLXXXIX. törvényt Magyarország helyi önkormányzatairól [Möt.].

A törvény preambuluma ezt egyértelművé is tette, amikor deklarálja, hogy „a helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként hozzájárulnak az Alaptörvényben foglalt államműködés megvalósításához, elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését”.

Ugyanakkor azt is rögzíteni szükséges, hogy a helyi önkormányzathoz való kollektív alapjog kikerülése az alkotmányos szabályozásból és a helyi önkormányzás lényegi elemeinek korábbiaktól eltérő szabályozása önmagában nem ellentétes a Chartával. Bár kevésbé garanciális jellegű megoldás, hogy a helyi önkormányzathoz való jogot az Möt. szabályozza, de ez a megoldás is megfelel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának, mivel az csak azt mondja ki, hogy „a helyi önkormányzatok alapvető hatásköreit és feladatait Alkotmány, vagy törvény rendezi.” Ezt a feltételt az Alaptörvény teljesíti, mert kimondja, hogy „[A] helyi önkormányzatokra vonatkozó alapvető szabályokat sarkalatos törvény határozza meg”.

A helyi önkormányzathoz való jog kollektív alapjogként történő meghatározása viszonylag ritka, és Európában alapvetően a választójoghoz kapcsolódik. Ettől eltérő megoldás főleg a kelet-közép-európai volt szocialista országok (cseh 99. §, ukrán 38. §, lengyel 16-165-169. §, szlovák 64-71. §, bolgár

³ T/4864 számú törvényjavaslat.

135. § stb.) alkotmányos szabályozására jellemző. Ennek oka alapvetően a rendszerváltást követő fokozott garanciák keresésében és biztosításában határozható meg. A tradicionális demokráciák közül sajátos a francia szabályozás, ahol a „területi közösségeknek” van joguk a szabad szabályozásra és igazgatásra az Alkotmány (72. §) szerint. Ehhez hasonló a spanyol és portugál szabályozás. A német (38. §) és a svéd (1. §) Alkotmányok a szabad helyi választásokhoz kapcsolják a helyi önkormányzati autonómia gyakorlását, míg vannak olyan országok (pl. az Egyesült Királyság vagy Norvégia), ahol ilyen alapjogi jellegű szabályozással nem találkozhatunk.

Az alapjogok „vívmány” jellege tehát kevésbé domborodik ki a tradicionális polgári demokráciákban, és lényegében a közügyek vitelében való részvételre irányuló joghoz valamint a választójog kiteljesedéséhez kötődik, mivel ezen keresztül, szerves fejlődés eredményeként alakultak ki a helyi önkormányzati rendszer elemei. Az ún. új demokráciákban, de különösen a volt szocialista országokban viszont a helyi önkormányzati rendszer a korábbi diktatúrák helyi igazgatási rendszerét, illetve a szocialista állam tanácsrendszerét váltotta. A tanácsrendszer pedig még késői, legoldottabb állapotában sem a hatalommegosztás alapjaira épült, hanem a demokratikus centralizációt valósította meg a helyi igazgatásban. A rendszerváltó országokra erre ellenhatásként vált jellemzővé az önkormányzatiság túlhangsúlyozása, és egyebekben az ehhez való jog alapjogi jellegű megfogalmazása az alkotmányokban.

A helyi önkormányzati rendszerünk új jogi szabályozása azonban radikális szakítást jelent a korábbi neoliberais államfelfogásnak megfelelő rendszerrel, melyben a helyi önkormányzatok lényegében önálló államhatalmi ágak. A változtatások egy, az államszervezetbe szorosabban integrált, a központi állami szervekhez erősebben kötődő rendszert eredményeztek, melyben a helyi önkormányzati rendszer mozgásterét nagyrészt a Kormány által irányított államigazgatás határozza meg. Úgy tűnik, hogy a hatékonyságra, racionalitásra, eredményességre és a szakszerűsége irányuló törekvések a helyi önkormányzati autonómia értékei elé kerültek. Hogy ezek a törekvések a gyakorlatban is megállják-e a helyüket, ma még nem dönthető el.

Bár a helyi önkormányzatiság nem abszolút, önmagában való érték, de a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában kötelezettséget vállaltunk annak megőrzésére, fejlesztésére.⁴ Az új magyar jogi szabályozás Chartának való megfelelésségét a közelmúltban vizsgálta az Európa Tanács. Bár a vizsgálat még nem zárult le, de a Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa ajánlása szerint⁵ a magyar szabályozás több ponton is sérti a Chartát, ezért azt ajánlja a Miniszteri Bizottságnak, hogy hívja fel a magyar hatóságokat annak felülvizsgálatra.

A Kongresszus ajánlásában szereplő konkrét megállapítások bizonyára vitathatóak és még komoly tárgyalások előtt állnak, de mindenképpen jelzésértékűek a bekövetkezett változások nemzetközi megítélését illetően.

A helyi önkormányzatisággal kapcsolatos alkotmánybíróági gyakorlat

Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzati rendszerünk 1990-től számított kiépítése óta lényegében minden, a helyi önkormányzás körébe eső alapfogalommal, a helyi önkormányzathoz való jog tartalmával, érvényesülésük feltételeivel, korlátaival és e jogok védelmével kapcsolatos kérdéssel foglalkozott. Ezek egy részének újraértelmezésére – a 22/2012 (V. 12.) AB határozat szerint ott, ahol az Alaptörvény és a korábbi Alkotmány szövege megegyezik – az új szabályozás keretei között sem lesz szükség.

Ugyanakkor a korábban jelzett legfontosabb változás, a helyi önkormányzathoz való kollektív alkotmányos alapjog kiiktatása az új rendszerből, valamint az autonómiát érintő új intézmények gyakorlati érvényesülése kétségkívül vethet fel új problémákat, és azokra vonatkozóan szülehetnek új döntések is. Ennek megfelelően csak igen körültekintő módon tanácsos a korábbi AB határozatokra utalni, nem feledve azt, hogy még a szabályozás szövegszerű egyezése is eredményezhet eltérő értelmezést a teljes jogi környezetet alapul véve. Mindezekre tekintettel inkább csak példálózó jelleggel történik utalás olyan korábbi AB-határozatokra, mint az Alkotmánybíróság önkormányzati

⁴ Lásd; 1997. évi XV. Törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről,

⁵ Recommendation 341 (2013),

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC341\(2013\)&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColor](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC341(2013)&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColor)

alapjogokat értelmező 4/1993 (II. 16.) AB határozat, a jogvédelmi funkciójáról szóló 37/1994 (VI. 24.) AB határozat, továbbá a helyi önkormányzatok közigazgatási rendszerben elfoglalt helyét érintő 56/1996 (XII. 12.) AB és az 55/2009 (V. 6.) AB határozatok stb.

I. fejezet

A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS ÁLTALÁNOS SZABÁLYAI

A bevezetésben vázolt keretek között határozza meg az Mötv. I. fejezete a helyi önkormányzás általános szabályait, amelyek körében a helyi önkormányzáshoz való jogra, az önkormányzatok általános feladat- és hatásköri korlátaira, az önkormányzatoknak az állami szervezetrendszerben elfoglalt helyére, az önkormányzati feladatok rendszerére, valamint a feladatok rendszeréhez kapcsolódó egyes, felügyeleti jellegű intézkedésekre vonatkozó szabályokat határozza meg.

Értelmező rendelkezések

„Mötv. 1. § E törvény alkalmazásában:

1. választópolgár: aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választójoggal rendelkezik,

2. kormányhivatal: a helyi önkormányzat törvényességi felügyeletét ellátó fővárosi vagy megyei kormányhivatal,

3. képviselő-testület határozata: normatív határozat és egyedi határozat.”

Az előbbieket függvényében tehát a helyi önkormányzáshoz való jog érvényesítésében felértékelődik a választójog és a választópolgárok szerepe, és vélhetőleg az értelmező rendelkezésekben ezért emelik ki a *választópolgár fogalmát*. A helyi önkormányzáshoz való jogot a Charta szerint⁶, és ez alapján a nemzeti jogalkotásunk szerint is⁷ közvetlenül vagy közvetve, de a választópolgárok gyakorolják. Magyarországon a helyi választópolgárok nem csupán a helyi képviselőket, de a polgármestert is közvetlenül választják.

A *kormányhivatal – e törvény alkalmazásában történő – értelmezése* pedig azért fontos, mert a kormányhivatal kifejezést kétféle értelemben is használja a magyar közigazgatási jog. A kormányhivatal egyrészt egy önálló közigazgatási szervtípus⁸, a Kormány irányítása alatt álló különös hatáskörű *központi* közigazgatási szerv. Ezzel szemben a *fővárosi vagy megyei kormányhivatal* az Alaptörvény által intézményesített⁹, a Kormány általános hatáskörű *területi* államigazgatási szerve, mely a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét látja el. A maga feladatkörében mindegyik nagyon fontos államigazgatási szerv, de a helyi önkormányzatok szempontjából a fővárosi, megyei kormányhivatal a meghatározó.

A képviselő-testület a helyi önkormányzat legfőbb döntéshozó szerve, mely különböző tartalmú és formájú döntéseket hozhat. Ezek közül az általános magatartási szabályokat megállapító rendeletek jogszabályok, melyekre az Alaptörvény és külön sarkalatos törvény vonatkozik.¹⁰ Az értelmező rendelkezésekben említett határozat nem jogszabály. *A határozatnak* két típusa van, és mindkettő nagyon fontos a helyi önkormányzatok működése szempontjából. A *normatív határozat* kötelező magatartási szabályokat tartalmaz, de nem általános érvénnyel, hanem „a helyi önkormányzat képviselő-testülete a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését”¹¹ szabályozhatja ezzel az ún. közjogi szervezetszabályozó eszközzel. A határozat másik típusa az *egyedi határozat* pedig nem általános érvénnyel, hanem konkrét címzettek számára állapít meg rendelkezéseket. Ezek közül is kiemelkednek

⁶ 3. cikk.

⁷ Alaptörvény B) cikk (4) bek., valamint 31. cikk (2) bek.

⁸ 2010. évi LXIII. törvény.

⁹ 17. cikk (3) bek., valamint 34. cikk (4) bek.

¹⁰ Alaptörvény T) cikk, valamint a 2010. évi CXXX. törvény.

¹¹ 2010. évi CXXX. törvény 23. § (2) bek.

a Ket.¹² hatálya alá tartozó hatósági határozatok. Az önkormányzati hatósági ügyek esetében a helyi önkormányzatok saját jogszabályban foglalt, általánosan kötelező magatartási szabályokat alkalmaznak konkrét egyedi ügyekben, és állapítanak meg az ügyfelek számára jogokat és kötelezettségeket (pl. szociális segély egyes fajtáit stb.).

Alapvető rendelkezések

A helyi önkormányzatokkal kapcsolatos legfontosabb értelmező rendelkezéseket követően az Möt. *Alapvető rendelkezések* alcímmel a helyi önkormányzathoz való joggal és az önkormányzatisággal kapcsolatos, 2012-ig jelentős részben az Alkotmányban szereplő kérdéseket tárgyalja.

Helyi önkormányzathoz való jog. Az egyes helyi önkormányzatok típusai

„Mötv. 2. § (1) A helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül.

(2) A helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.”

A helyi önkormányzathoz való jogra vonatkozó alkotmányos szabályozás

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 31. cikk (1) bekezdése alapján *„Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek”*. A korábbiakban már jeleztük, hogy az Alaptörvény nem határozza meg a helyi önkormányzathoz való jog tartalmát, valamint annak alanyait.

Az Alaptörvény szakított a 2011. december 31-ig hatályos, többször módosított Alkotmány 1990 óta érvényesülő koncepciójával, amely nemcsak általában mondta ki a helyi önkormányzathoz való jogot, hanem a 42. §-ában azt is rögzítette, hogy *„[a] község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.”* Ezzel az Alkotmány pontosan meghatározta az önkormányzathoz való jog alanyait: a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megyei választópolgárainak közössége; valamint annak tartalmát is. A fenti szabályozásra figyelemmel alkotmányosan garantálták a községek, a városok, a főváros és kerületei, valamint a megyék intézményesítését, azaz alkotmányellenes lett volna az a szabályozás, ha ezen területi egységek valamelyikében a törvényalkotó nem hozott volna létre önkormányzatot. Szintén kimondta a 2011. december 31-ig hatályos Alkotmány, hogy a helyi önkormányzás jogának alanya az előzőekben felsorolt területi egységek választópolgárainak közössége, amellyel megteremtette a képviselői jellegű hatalomgyakorlása mellett a közvetlen hatalomgyakorlás lehetőségét is. Mindezeket túl az Alkotmány meghatározta a jog tartalmát is.

Az Alaptörvény ezzel szemben nem határozza meg alkotmányos szinten a helyi önkormányzathoz való jog címzettjeit. Az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdése alapján így ezt a helyi önkormányzatokról szóló sarkalatos törvényben kell rendezni (lásd Möt. 145. §). Az Möt. így a korábbi német modell helyett a francia megoldást alkalmazza, s az alkotmányos szintről a sarkalatos törvényi rendelkezések körébe utalta ezt a kérdéskört. Ennek megfelelően a törvényalkotó széles körű szabadságot kapott arra vonatkozóan, hogy mely területi egységekben hoz létre önkormányzatot, s hogy kit tekint a jog címzettjének. Így például nincs alkotmányos akadálya annak, hogy a községi önkormányzatokat megszüntessék. A címzett tekintetében azonban a törvényalkotó szabadságát korlátozza az Alaptörvény XXIII. cikk (3) bekezdése, amely kifejezetten nevesíti a helyi népszavazás intézményét.

¹² 2004. évi CXL. törvény.

Ezért a magyar önkormányzati jogban a közvetlen hatalomgyakorlás e formáját mindenképpen nevesíteni kell.

Az Alaptörvény modellszerű változtatásaira figyelemmel, a helyi önkormányzás jogának alkotmányos szabályaival kapcsolatos korábbi alkotmánybírósági határozatok már csak az Mötv.-be került szabályok értelmezésével összefüggésben alkalmazhatók, az abban tett alkotmányossági megállapítások 2012. január 1-jétől nem érvényesülnek az új alkotmányjogi normákra figyelemmel.

Az Mötv. szabályozása

Az Ötv. korábban – figyelemmel a helyi önkormányzás jogának az Alkotmányban történő meghatározására – nem szabályozta külön a fenti jogot, valamint annak címzettjeit, csak a helyi közügy alkotmányos fogalmát értelmezte az 1. § (2) bekezdésében. Így az Mötv. 2. §-ának előzményeit nem az Ötv.-ben, hanem az Alkotmányban kell keresni.

A helyi önkormányzáshoz való jog jogosultja

Az Alaptörvény 31. cikkének (3) bekezdésére figyelemmel, a helyi önkormányzáshoz való jog címzettjét sarkalatos törvényként az Mötv. 2. § (1) bekezdésének első tagmondata határozza meg, amely alapján az önkormányzáshoz való jog a település, illetve a megye választópolgárainak közösségét illeti meg. A fenti meghatározás megértéséhez át kell tekinteni, hogy mi minősül településnek és megyének, valamint, hogy kik tekinthetők a választópolgárok közösségének.

„Mötv. 2. § (1) A helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga...”

„...a település, valamint a megye...”

A település, valamint a megye fogalmát részben az Mötv. egyéb rendelkezései, részben egy országgyűlési határozat tölti meg tartalommal. Az Mötv. 20–22. §-ai alapján település a község, a nagyközség, a város, a járasszékhely város, a megyei jogú város, valamint a fővárosi kerület és a főváros, a főváros azonban az Mötv. 22. § (3) bekezdése alapján a területi önkormányzat feladatait is ellátja. A települések körét – figyelemmel az Mötv. V. fejezetének rendelkezéseire – a köztársasági elnök aktusai, valamint a korábban elnyert önálló települési jogállás határozzák meg. A fenti döntések alapján állítja össze a Központi Statisztikai Hivatal a Magyar Köztársaság – 2012. január 1-jétől Magyarország – helységnévtárát és helységnévkönyvét, amely valamennyi magyar települést felsorol.

A megye az Mötv. 27. §-a alapján területi önkormányzat. A megyék kijelöléséről a 2012. december 31-ig hatályos Ötv. 93. § (4) bekezdés, valamint 2013. január 1-jétől az Mötv. 125. § (4) bekezdése alapján az Országgyűlés határozatban dönt. A megyék felsorolását, valamint a megszékhelyek kijelölését jelenleg a 67/1990 (VIII. 14.) OGY határozat tartalmazza.

„...választópolgárai közösségének joga...”

Az önkormányzás joga a fenti területi egységben élő választópolgárok közösségét illeti meg. A választópolgárok körét az Alaptörvény XXIII. cikke, valamint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény határozza meg. A fenti szabályok alapján választópolgárnak tekinthető az a magyar állampolgárságú, más európai uniós tagállam állampolgárságával, továbbá Magyarországon menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert minden nagykorú személy, akinek az adott településen, vagy a megyei önkormányzat esetében a megyei önkormányzat illetékességi területén fekvő településen lakóhelye vagy bejelentett tartózkodási helye van, ha a tartózkodási helyet választás kitűzését megelőző 30. napig létesítette. Az Mötv. szabályai szerint az egy településen vagy egy megyében élő ezen személyek összessége jogosult a helyi önkormányzás jogának gyakorlására.

A választópolgárok közössége *a helyi önkormányzáshoz fűződő jogát elsősorban választott képviselői útján gyakorolja, azonban a közvetlen hatalomgyakorlásra is lehetőség nyílik a helyi*

népszavazás útján. Ezt az értelmezést támasztja alá, hogy az Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdése szerint „[a] helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja”, azonban az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése intézményesíti a helyi népszavazás körét is.

A helyi önkormányzáshoz való jog tartalma

A helyi önkormányzáshoz való jog gyakorlásának kereteit az Mötv. 4. §-ában meghatározott helyi közügy fogalma jelöli ki, tartalmát pedig az Mötv. 2. § (1) bekezdés második tagmondata, valamint 2. § (2) bekezdése határozza meg.

„Mötv. 2. § (1) A helyi önkormányzás [...] során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül.

(2) A helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.”

Az Mötv. – összhangban az Alaptörvény új megközelítésével – a helyi önkormányzáshoz való jogot nemcsak jogosultságként, hanem *kötelezettségként* is értelmezi. A 2. § (1) bekezdése ugyanis kiemeli, hogy a helyi önkormányzás gyakorlása során „*érvényre jut az állampolgári felelősségérzet*”. A jog gyakorlása során az állampolgároknak – az Alkotmány XXIII. cikkének kiterjesztő szabályára, valamint az Mötv. 2. §-ának (1) bekezdésére figyelemmel valójában az állampolgároknál szélesebb kört felölelő helyi választópolgároknak – felelősen kell eljárniuk. Ennek a felelős eljárásnak az elvét bontják ki az Mötv. 8–9. §-ának szabályai (lásd Mötv. 8–9. §).

Az állampolgári felelősségérzet érvényre juttatása mellett az Mötv. kiemeli, hogy a *helyi önkormányzáshoz való jog kollektív jogosultság*, amelynek eredményeképpen „*kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül*”. Azaz az Mötv. ezt a kollektív alapjogot a helyi választópolgárok közötti kooperáció, együttműködés és alkotás megvalósítása egyik eszközeként kezeli.

A *helyi önkormányzás jogának tartalmát a (2) bekezdés fejt ki*, a továbbiakban ennek elemeit tekintjük át.

„*...helyi közügyekben*” A helyi önkormányzás joga a helyi közügyekre terjed ki, amelyről az Mötv. 4. §-a rendelkezik részletesebben. Erre figyelemmel a helyi közügy tartalmát, kereteit az Mötv. 4. §-ához fűzött magyarázatban fejtjük ki részletesen.

„*...demokratikus módon...*” A helyi önkormányzás joga *demokratikus közösségi jog*. E jog demokratizmusát az önkormányzati képviselők, valamint a polgármesterek választásának demokratikus szabályai, a helyi népszavazásra vonatkozó demokratikus rendelkezések, valamint az önkormányzati működésnek a népakarat közvetítése biztosítását szolgáló szabályai töltik ki tartalommal.

„*...széles körű nyilvánosságot teremtve...*” Az Mötv. 2. § (2) bekezdése fenti rendelkezését az önkormányzati működés nyilvánosságát biztosító szabályok töltik meg tartalommal. Az önkormányzati nyilvánosság kérdése szorosan kapcsolódik az önkormányzat állampolgárokkal való együttműködésének kérdéséhez, amely a helyi közügy egyik fogalmi eleme. Így a helyi önkormányzás széles körű nyilvánosságára vonatkozó kérdéseket az együttműködés kereteinek vizsgálata során, az Mötv. 4. §-ának magyarázatában fejtjük ki részletesen.

„*...kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot*” A helyi önkormányzás célja a helyi közakarat megvalósítása. Az Mötv. szabályozására figyelemmel helyi közakaratnak a helyi önkormányzat képviselő-testületének és szerveinek az Mötv. szabályai szerint hozott döntéseit, valamint a helyi népszavazás döntéseit tekinthetjük.

A helyi önkormányzatok típusai – általában

„Mötv. 3. § (1) A helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg.

(2) Települési önkormányzatok a községekben, a városokban, járásszékhely városokban, megyei jogú városokban és a fővárosi kerületekben működnek.

(3) A fővárosi önkormányzat települési és területi önkormányzat.

(4) A választópolgárok választott képviselőik útján és a helyi népszavazáson történő részvételükkel gyakorolják az önkormányzathoz való közösségi jogukat.”

Az Mötv. 3. §-a a 2. §-ban meghatározott helyi önkormányzás jogát fejti ki a továbbiakban, bizonyos esetekben megismételve az Mötv. 2. § rendelkezéseit. Éppen ezért e körben az előzőekben leírtakra lehet építeni, s több esetben csak utalunk a korábbiakban már jelzettekre.

„Mötv. 3. § (1) A helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg.”

Az Mötv. 2. §-a is jelezte, hogy a helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok), valamint a megyék (megyei önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg. Az Mötv. 3. § (1) bekezdése – immáron a helyi önkormányzás jogának definíciójától függetlenül – megerősíti ezt a tételt. Az Mötv. 2. §-ához fűzött magyarázatban áttekintettük, hogy a hatályos alkotmányos szabályozásra, valamint a helyi választójogra és a helyi népszavazásokra vonatkozó rendelkezések alapján ki tekinthető választópolgárnak, s hogy ez az adott önkormányzatok területén élő magyar állampolgároknál szélesebb kört jelent.

Az Mötv. 3. § (1) bekezdése ezenkívül rögzíti, hogy Magyarország helyi önkormányzatait két fő kategóriába lehet sorolni: a településekre, amelyek *települési önkormányzatok* és a megyékre, amelyek a *területi önkormányzatok*. A fenti kategóriák tartalmi meghatározását a 3. § (2) és (3) bekezdései végzik el.

„Mötv. 3. § (2) Települési önkormányzatok a községekben, a városokban, járásszékhely városokban, megyei jogú városokban és a fővárosi kerületekben működnek.”

Az Mötv. 3. § (2) bekezdése határozza meg a települési önkormányzatok körét. Eszerint települési önkormányzatnak minősülnek a községi, a városi, a járásszékhely városi és a fővárosi kerületi önkormányzatok.

Az egyes települési önkormányzati típusokat az Mötv. 20–26. §-ai határozzák meg. Az Mötv. 3. §-ával összhangban a fenti szakaszok rögzítik a községi, a városi, a járásszékhely városi és a megyei jogú városi, valamint a fővárosi kerületi önkormányzatok fogalmi elemeit és főbb feladatait (lásd Mötv. 20–26. §).

A települési önkormányzatok feladat- és hatásköreit az új szabályozás alapján a jövőben ágazati törvények határozzák majd meg, az Mötv. II. fejezete csak a feladat-telepítés főbb elveit és az önkormányzati feladatok étlapszerű listáját tartalmazza (lásd Mötv. II. fejezete).

Az Mötv. 20. § (2) bekezdése a községek körében szól a nagyközségi címről. Ez azonban az új szabályozásban tisztán címmé vált, ahhoz immáron semmilyen jog és kötelezettség nem kapcsolódik.

Az Mötv. másik újítása, hogy a főváros kétszintű rendszerének elemeit élesen elválasztja egymástól: a főváros kétszintű rendszerében csak a fővárosi kerületek tekinthetőek egyértelműen és kizárólagosan települési önkormányzatnak, a fővárosi önkormányzat jogállása kettős, amelyet az Mötv. 3. § (3) bekezdése szabályoz.

„Mötv. 3. § (3) A fővárosi önkormányzat települési és területi önkormányzat.”

Az Mötv. egyik legjelentősebb újítása, hogy szakított azzal a szabályozással, amely a főváros kétszintű önkormányzati rendszerében a fővárosi önkormányzatot a területi (megyei) önkormányzati feladatokat is ellátó sajátos települési önkormányzatként kezelte. Az új rendelkezés alapján a főváros kétszintű önkormányzati rendszerében a fővárosi szint egy sajátos, *sui generis* egységnek tekinthető, amely *egyszerre minősül területi és települési önkormányzatnak*. Azaz a szabályozás elismeri, hogy a főváros *egy település*, hiszen a fővárosi szint települési jellege továbbra is érvényesül, ám a szabályozás azt is kimondja, hogy a főváros a települési jellege mellett *egyben területi önkormányzat is*.

Ezért a főváros tekintetében – az Mötv. 22–26. §-aira is figyelemmel – alkalmazni kell a területi (megyei) önkormányzatok feladataira vonatkozó Mötv. 27. §-át is. A főváros területi önkormányzati jellege abban is kifejeződik, hogy míg a kerületekben képviselő-testületek működnek, addig a fővárosban a képviselő-testület megnevezése az Mötv. 22. § (3) bekezdése alapján a közgyűlés.

A települési és területi jellegre utal a főváros első emberének megjelölése és tisztségének elnyerése is. A megyei közgyűlések elnökeivel szemben ugyanis a főpolgármestert közvetlenül választják, s alapvetően polgármester. A kiemelt, fővárosi szerepkör keretében ez a tisztség a „fő” kiegészítést kapta, így határolhatóak el egymástól még az elnevezésben is a kerületi polgármesterek és a fővárosi főpolgármester.

A főváros sajátos kettős jogállása az Mötv. számos rendelkezésén végigvonul, azokat ott mutatjuk majd be részleteiben.

„Mötv. 3. § (4) A választópolgárok választott képviselőik útján és a helyi népszavazáson történő részvételükkel gyakorolják az önkormányzathoz való közösségi jogukat.”

Az Mötv. 3. § (4) bekezdése meghatározza, hogy a települések és a megyék választópolgárai milyen módon élhetnek a helyi önkormányzathoz fűződő kollektív jogukkal. A korábbi szabályozással összhangban az Mötv. rögzíti, hogy az önkormányzathoz való joggal a választópolgárok választott képviselőik útján és helyi népszavazáson történő részvételükkel élhetnek.

Azzal, hogy az önkormányzathoz való jog körében az Mötv. elsőként a választott képviselők útján történő joggyakorlást nevesítette, a 2/1993. (I. 22.) AB határozat logikája alapján állást foglalt abban a kérdésben, hogy *a helyi demokrácia körében a közvetett (képviselési) demokrácia tekinthető elsődlegesnek.* A 2/1993. (I. 22.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a közvetett (képviselési) demokrácia elsődlegességét abból vezette le, hogy az akkor hatályos Alkotmány 2. § (2) bekezdésében a népszuverenitás körében a választott képviselők útján történő joggyakorlás nyelvtanilag előbb szerepelt, mint a helyi népszavazás. Hasonlóképpen a testületi döntéshozatal szerepel elsőként az önkéntes feladatvállalás tekintetében is [lásd Mötv. 10. § (2) bek.], valamint az önkormányzati döntések meghozatalára jogosultakat meghatározó szabályban is [lásd Mötv. 41. § (3) bek.].

A közvetett demokrácia elsődlegessége mellett azonban az Mötv. jelentős változást hozott a helyi közvetlen demokrácia gyakorlásában. Az Mötv. – összhangban az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésével – intézményesítette a helyi népszavazást. Figyelemmel arra, hogy az Alaptörvény nem rendelkezik a helyi népi kezdeményezés lehetőségéről, az Mötv. *megszüntette a helyi népi kezdeményezést, mint közvetlen demokratikus eszközt. A közvetlen demokrácia egyetlen eszköze így az új magyar önkormányzati jogban a helyi népszavazás maradt.*

2014. január 18-án hatályba lépett a *népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (Nsz.)*, amely részletesen szabályozza a helyi népszavazásra vonatkozó anyagi és eljárásjogi szabályokat.

Az Nsz. szerint a helyi népszavazás elrendeléséről a képviselő-testület dönt – az Mötv. 42. §-a alapján át nem ruházható hatáskörben. Az Nsz. azt is rögzíti, hogy a testület azt a képviselő-testület hatáskörébe tartozó ügyben rendelheti el. Bár a törvénynek még nincs kialakult joggyakorlata, de a korábbi bírói gyakorlatra figyelemmel ez a szabályozás alapvetően az *önkormányzat hatáskörébe* utalt ügyeket jelenti. Ezért ha a képviselő-testület átruházza hatáskörét valamely szervére, az átruházott ügy is a helyi népszavazás körébe vonható. Az Nsz. szerint nem lehet helyi népszavazást tartani *1. a költségvetésről és a zárszámadásról, 2. a helyi adókról, 3. a képviselő-testület hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalkítási kérdésről, 4. a képviselő-testület feloszlásának a kimondásáról.* A korábbi szabályozást pontosították azzal, hogy a „szervezeti és működési” kifejezés helyébe a „szervezetalkítási” kifejezést iktatta a jogalkotó. Ez egyértelműbb szabályt jelent: a testület szabadon dönt az önkormányzat és az általa ellátott feladatokat nyújtó rendszer szervezetének kialakításáról.

Helyi népszavazást kezdeményezhet *1. a képviselő-testület tagjainak legalább egynegyede, 2. a képviselő-testület bizottsága, 3. az önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár, ami nem lehet kevesebb a választópolgárok tíz százalékánál, és nem lehet több a választópolgárok huszonöt százalékánál.* A képviselő-testület a kezdeményezés alapján szabadon dönt a népszavazás elrendeléséről (vagy annak megtagadásáról), azonban *köteles* elrendelni a helyi népszavazást, ha *1. azt az önkormányzati rendeletében meghatározott számú választópolgár kezdeményezte, továbbá 2. abban a kérdésben, amelyben törvény vagy önkormányzati rendelet helyi népszavazás megtartását írja elő.*

Így az **Mötv.** a területszervezési fejezet körében kötelező jelleggel előírja népszavazás tartását új község alakítása [Mötv. 98. § (1) bek.], települések egyesítése [Mötv. 100. § (1) bek.], lakott területrész átadása [Mötv. 102. § (3) bek.], település(ek) megyék közötti átcsatolása [Mötv. 103. § (1) bek.], fővárosi kerületi tagozódás megváltoztatása [Mötv. 105. § (2) bek.], fővárosból történő kiválás és csatlakozás [Mötv. 105. § (5)–(6) bek.] esetén.

Mindezekre figyelemmel továbbra is fennmarad a képviseleti demokrácia elsőbbsége a helyi önkormányzatok tekintetében.

Helyi közügy meghatározása

„Mötv. 4. § A helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.”

Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés

Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.

A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköri meghatározása az Alaptörvényben

Az Alaptörvény változtatásai a 2011. december 31-éig hatályos Alkotmányhoz képest

Az Alaptörvény 31. cikkének (1) bekezdése bár egyes pontokon eltér, de alapvetően épít a 2011. december 31-ig hatályos Alkotmány 42. § 2. mondatára, amely a helyi önkormányzathoz való jogot akként határozta meg, hogy az a „...választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása”.

Az eltérések közül ki kell emelni, hogy az Alaptörvényben nem szerepel a helyi közügyek intézésének önállóságára, továbbá demokratizmusára utaló rendelkezés, valamint az, hogy a helyi közhatalmat a lakosság érdekében kell gyakorolni. E körben ki kell emelni, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében meghatározott független, demokratikus jogállamiság elvéből levezethető a helyi önkormányzás demokratikus jellege. Az ügyek önálló vitelére, valamint a helyi közhatalom lakosság érdekében történő gyakorlására vonatkozó rendelkezések elhagyása azonban arra is utalhat, hogy az Alaptörvény az önkormányzatoknak az közigazgatáson belüli relatív elkülönültségét kisebb mértékben védi, mint a korábban hatályos Alkotmány (lásd Mötv. 2–3. §).

A fenti eltéréseken túl az Alaptörvény szövege megegyezik az Alkotmánnyal, így a 22/2012. (V. 12.) AB határozat rendelkezéseit is figyelembe véve – az Alaptörvény negyedik módosításának szabályaira is tekintettel – a korábbi alkotmánybíróági határozatok megállapításai továbbra is iránymutatóak lehetnek az alkotmányos normák értelmezése körében.

Az Alaptörvény szabályozásának kiindulópontja: a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása

Az Alaptörvény 31. cikkének (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzatok feladata *a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása*.

A fenti hatásköri korlát egyik oldalát az ügyek és a közhatalom helyi jellege jelenti. Az Alkotmánybíróóság következetes gyakorlata alapján nem tartoznak a helyi közügy körébe azon kérdések, amelyeket a törvényalkotó közvetlenül vagy közvetve országos közüggé nyilvánít. Az Alkotmány kommentárja kiemeli, hogy a helyi és az országos közügyek elválasztása problematikus, a két közügytípus határán széles „szürke zóna” húzódik, s csak esetenként végezhető el annak

vizsgálata, hogy mi tartozik az önkormányzatok hatáskörébe.¹³ Így például helyi önkormányzat nem hozhat létre rendvédelmi szervet, csak a számára törvényben meghatározott közterület-felügyeletet. A közterület-felügyelet hatásköreit is csak az arról szóló törvényben meghatározottak szerint határozhatja meg, az azon túlterjeszkedő hatásköri lista alkotmánysértő [8/1996. (II. 23.) AB határozat].

A külön törvényben állami feladatként, országos feladatként vagy országos közügyként meghatározott feladatok egyértelműen kívül esnek a helyi önkormányzás körén. Ilyen országos ügynek tekinthető például a mérésügyről szóló 1991. évi XLV. törvény, valamint a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatalról és a területi mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságokról szóló 310/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet alapján a mérésügyi feladatok ellátása. Hasonlóan a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szt.) 88. §-a alapján országos közügynek tekintendők azon szakosított ellátások, amelyek ellátását a törvény nem utalja önkormányzati feladat- és hatáskörbe, valamint a szakosított ellátások összehangolásával kapcsolatos feladatok. Ezekben az ügyekben a helyi önkormányzatok csak akkor és olyan feltételekkel láthatnak el feladat- és hatásköröket, amennyiben ezt a külön törvények számukra lehetővé teszik.

Helyinek tekinthetők azonban azok az ügyek is, amelyekben a helyi önkormányzat egy központi szinten meghatározott szabályt egészít ki a központi jogszabállyal (törvénnyel, kormányrendelettel, miniszteri rendelettel) nem ellentétes módon [17/1998. (IV. 13.) AB határozat és 23/2000. (VI. 26.) AB határozat].

A fenti hatásköri korlát másik oldalát az ügy *közügy* jellege, illetve a *közhatalom* gyakorlása jelenti. Az Alkotmány kommentárja szerint¹⁴ a *közügy* az önkormányzat feladatait a közjog szabályozási körén kívül eső magánügyektől választja el. Hasonlóan a *közhatalom gyakorlása* is azt jelzi, hogy a helyi közösség mint önkormányzat az államszervezet – azon is belül a végrehajtó hatalom részét képező közigazgatás [55/2009. (V. 6.) AB határozat] – részeként feladatainak ellátása során impériumot, állami közhatalmat gyakorol. A közhatalom gyakorlása során a közigazgatási szervek jogszabályban meghatározott hatáskörükben, illetékességi területükön mindenkire kötelező döntéseket hozhatnak, és e döntéseknek állami kényszereszközökkel szerezhetnek érvényt. A közigazgatási szervek a közhatalom gyakorlása során jogszabályokat alkothatnak, illetőleg a jogszabályok érvényesítése érdekében hatósági tevékenységet végeznek.¹⁵

Az Alaptörvény – hasonlóan az Alkotmányhoz – nem határozta meg részletesen a helyi közügy és a helyi közhatalom gyakorlásának pontos fogalmát. Ezeket a generálklauzulákat nem az alkotmányos, hanem az eggyel alacsonyabb, sarkalatos törvényi szinten elhelyezkedő Möt. 4. §-a rögzíti.¹⁶

Az Möt. szabályozása

Az Ötv. 2013. január 1-jéig hatályos szabályozása

A 2011. december 31-ig hatályos Alkotmány alapján kidolgozott Ötv.-ben a helyi közügy fogalmát az 1. § (2) bekezdése határozta meg. Eszerint „*[a] helyi közügyek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódnak.*” A fenti szabályozás – amelynek generálklauzulus jellegét a 2/2004. közigazgatási jogegységi határozat is kiemelte – szerint a helyi közügy három fő csoportot foglalt magában: 1. a helyi közszolgáltatások biztosítását, 2. a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlását, 3. az előző kettő szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek biztosítását. Az Ötv. fenti fogalmi meghatározása az önkormányzatiságot elsősorban az államszervezet, azon is belül a közigazgatás rendszerében helyezte el, amikor is az államigazgatás által

¹³ Herbert Küpper: A helyi önkormányzás joga. In: Az Alkotmány kommentárja (szerk. Jakab András). Századvég Kiadó, Budapest 2009. 1506–1507. o.

¹⁴ Uo. 1506–1507. o.

¹⁵ Berényi Sándor – Fazekas Marianna – Nagy Marianna – Rozsnyai Krisztina – Szalai Éva (szerk.: Fazekas Marianna): *Közigazgatási jog. Általános rész III.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2013. 23. o.

¹⁶ Arva Zsuzsanna: *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez.* Wolters Kluwer, Budapest 2013. 443–444. o.

ellátott országos közügyektől, országos jelentőségű ügyektől való elhatárolás fő szempontjait határozta meg.

Az Mötv. épített az Ötv. rendszerére, azonban több ponton attól jelentősen eltér, így a fenti fogalom abszolút jellegét feloldó, valamint az önkormányzatiság általánosabb fogalmára építő definíciót használ.

„Mötv. 4. § A helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.”

„A helyi közügyek alapvetően...”

Az Mötv. 4. §-ának fogalmi meghatározása annak általános jellegét már önmaga is feloldja, amikor a fogalmi meghatározás során kiemeli, hogy ez a definíció csak általában érvényes. Ez a meghatározás így lehetővé teszi, hogy a jogalkotó a fenti keretek megsértése nélkül minősíthesse egyes esetekben egyébként helyi közügynek tekinthető ügyeket országos közüggé, illetve országos közügyeket helyi közüggé. Az Mötv. fenti sarkalatos szabályának elvárása csak az, hogy ez a definíció általában, a közigazgatási rendszer és az államszervezet működésének egészében érvényesüljön.

Így a fenti fogalmi meghatározással nem ellentétesek azok a törvények, amelyek korábban egyértelműen a helyi közügy körébe vonható közszolgáltatásokat minősítették állami feladatként országos közüggé. Ilyen szabályozást valósított meg a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény is, amely az óvodai nevelésen, valamint a köznevelési intézmények ingó és ingatlanvagyonának fenntartásán és működtetésén kívüli köznevelési feladatokat – a korábbi, a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény szabályozásától eltérően – kivette az önkormányzatok feladat- és hatásköréből.

„...a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához...”

Az Mötv. a helyi közügy első fogalmi elemének tekintetében szó szerint átvette az Ötv. 1. §-ának (2) bekezdésének modelljét. Eszerint a helyi közügy magában foglalja a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásának kötelezettségét. A fenti fogalmi elem egyszerűbben értelmezhető rendelkezése a *lakosság* ellátásának kötelezettsége. Ebben a fogalmi keretben az önkormányzat ellátási felelőssége a lakosságra terjed ki. A lakosság azonban nem feltétlenül csak a településen vagy megyében lakóhellyel, valamint a tartózkodási hellyel rendelkező személyeket foglalja magában, bár az ágazati jogszabályok az önkormányzat által működtetett közszolgáltatások tekintetében az ellátási kötelezettséget jellemzően a lakóhellyel és tartózkodási hellyel rendelkező személyek tekintetében határozzák meg. A lakosság azonban kivételesen valamennyi, a településen tartózkodó személyre is kiterjedhet. Erre jó példa az 1993. évi III. törvény a szociális ellátásról és szociális igazgatásról (Szt.) a hajléktalanok ellátására vonatkozó rendelkezései. Az Szt. 4. § (2) bekezdése szerint ugyanis a hajléktalan személynek főszabály szerint az a személy tekintendő, akinek nincs bejelentett lakóhelye. Azonban az Szt. előírja a település közigazgatási területén tartózkodó hajléktalan személyek ellátását. Így az Szt. a hajléktalanok tekintetében kiterjeszti a lakosság fogalmát. Az Szt. ezt a fogalmat a 7. §-a tekintetében is kiterjesztően értelmezi. A fenti rendelkezés alapján a települési önkormányzat köteles az arra rászorulóknak hatáskörre és illetékességre tekintet nélkül is átmeneti segélyt, étkeztetést vagy szállást biztosítani, feltéve, ha ennek hiánya a rászorulóknak az életét, testi épségét veszélyezteti.

Az önkormányzat ellátási kötelezettsége azonban az Mötv. 21. §-a alapján nem csak a lakosságra terjedhet ki: miként az érintett szakasz elemzése során bemutatjuk, a városok, járasszékhely városok, valamint a megyei jogú városok a *vonzáskörzetükben élő lakosság* tekintetében kötelesek a törvényben előírt közszolgáltatások megszervezésére.

A fenti elem másik oldala a *közszolgáltatásokkal való ellátás*. A közszolgáltatásokkal kapcsolatban ki kell emelni, hogy annak nincs a jogrendszer egésze szempontjából egységes meghatározása, az egyes jogágak és jogszabályok eltérő szempontú definíciókat alkalmaznak. Az egyes közszolgáltatások közül azok tekinthetőek a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozónak, amelyeket 1. a törvényalkotó önkormányzati közszolgáltatásként határoz meg vagy azzal, hogy kötelező (lásd Mötv. 10–11. §) önkormányzati feladatként határoz meg, vagy 2. lehetővé teszi, hogy az

önkormányzatok azokat fakultatív feladatként magukra vállalják (lásd a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény 5. §), valamint 3. amelyek közszolgáltatásnak minősülnek, s amelyek helyi jellegűek.

A helyi jellegű közszolgáltatások meghatározására számos jogi és gazdaságtudományi kísérlet született. Az önkormányzati jog tekintetében az a megközelítés alkalmazható, amely szerint *helyi közszolgáltatásnak tekinthető minden olyan közszolgáltatás, amely a helyi lakosság ellátására irányul, s amelyet a jog nem minősít állam(igazgatás)i feladatként országos közügynek, s ezzel országos közszolgáltatásnak.* Ezt az értelmezést támasztja alá az Möt. javaslatának miniszteri indokolása is, amely kifejezetten utal arra, hogy a helyi közügy legfontosabb korlátját „a nemzeti szuverenitást megtestesítő Országgyűlés törvényei” jelentik.

Ez a kérdéskör így szorosan kapcsolódik a helyi közügy és országos közügy már korábban tárgyalt elhatárolásához.

„...valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés...”

Bár az Möt. 4. §-a a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés kérdését csak a szervezeti, személyi és anyagi feltételek megteremtésével kapcsolatban tárgyalja, azonban ez a megközelítés is arra utal, hogy a helyi közügy körébe sorolható a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés is.

Mivel a helyi közügy a helyi önkormányzás kereteit határozza meg, ezért ennek a fogalomnak az értelmezése során az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdésére kell utalnunk, amely szerint a helyi önkormányzás a helyi közügyek intézése mellett a helyi közhatalom gyakorlását foglalja magában. Így egyértelműen a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozik a *helyi közhatalom gyakorlása*, amely a *helyi jogalkotást* (lásd Möt. 25. és 42. §) és az *önkormányzati hatósági jogalkalmazást* (lásd Möt. 41. §) foglalja magában.

A helyi önkormányzás mellett az Möt. 4. §-a azonban a helyi közügyek körébe sorolja a lakossággal való együttműködés kérdését is. Korábban az Ötv. 9. § (5) bekezdése kizárólag a települési önkormányzatok tekintetében rögzítette, hogy az együttműködik a lakosság önszerveződő közösségeivel. Az Möt. új szabályozása alapján azonban ez az együttműködési kötelezettség kiszélesedett: egyrészt nemcsak az önszerveződő közösségekre, hanem a lakosság egészére, azaz az egyénekre is kiterjed. Másrészt az együttműködésre immáron nemcsak a települések, hanem a területi önkormányzatnak minősülő megyék is kötelesek. Az együttműködési kötelezettség mellett azonban a lakosság tekintetében is jelentkeznek új kötelezettségek, amelyeket az Möt. 8. §-a határoz meg.

A lakossággal való együttműködés azonban csak látszólag jelent jelentős változást az egyes önkormányzatok életében. A fenti keretszabályt ugyanis az Möt. és az egyéb törvények töltik meg tartalommal. Ezek közül elsőként az Möt. 6. § a) pontjában meghatározott, az önszerveződő közösségek támogatására és a velük való együttműködésre vonatkozó szabályt kell kiemelni. Az önkormányzat együttműködési jellegű kötelezettségei közé sorolhatjuk továbbá a testületi ülések nyilvánosságának – szűk kivételek közötti – biztosítását (Möt. 46. §), az önkormányzatoknak az Möt.-ben, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényben (a továbbiakba: Infotv.) és egyéb törvényekben (így például az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvényben) a nyilvános és közérdekből nyilvános adatként meghatározott adatok közzétételére vonatkozó kötelezettségét, a közmeghallgatás tartásának kötelezettségét. Idesorolható továbbá a szervezeti és működési szabályzatról szóló önkormányzati rendeletben (SZMSZ) meghatározott, az önszerveződő közösségeket a képviselő-testületi és bizottsági üléseken megillető tanácskozási jog, valamint az SZMSZ-ben meghatározott egyéb települési fórumok rendszere [lásd Möt. 53. § (3) bek.]. Szintén a lakossággal való együttműködés kereteit töltik ki tartalommal a közmeghallgatáson megfogalmazott javaslatokra történő válaszadás kötelezettségét (lásd Möt. 54. §) meghatározó szabályok. Az együttműködés körébe vonhatjuk panaszokkal és közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos, **a panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvényben** meghatározott önkormányzati kötelezettségeket is.

„...szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.”

A fenti feladatokat megfelelő anyagi erőforrásokkal és szükség szerinti személyzettel működő szervezeteken keresztül, vagy pedig természetes és jogi személlyel vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel kötött szerződéssel láthatják el az önkormányzatok [lásd Mötv. 40. § (7) bek.]. Így a helyi önkormányzás fentiekben meghatározott feladatainak ellátásához arra is szükség van, hogy a helyi közügy magában foglalja a szervezeti, személyi és anyagi feltételek biztosítását.

A szervezeti feltételek biztosítása körében az önkormányzat az Mötv.-ből levezethetően *szervezetalakítási szabadsággal rendelkezik*. Ennek keretében létrehozhatja mindazon szervezetet, amelyek a helyi közügyek ellátásához szükségesek, illetve amelyek létrehozatalát külön jogszabály nem zárja ki. *A szervezetalakítási szabadság azonban jelentős mértékben korlátozott*. Egyrészt számos szervezet tekintetében azok megalakítását az Mötv. írja elő, valamint azok lehetséges hatásköreit is meghatározza. Más szervezetek tekintetében az adott önkormányzati szerv jogállásával, feladat- és hatásköreivel kapcsolatban törvényi rendelkezéseket alkottak. Így például a közterület-felügyelet jogállását, feladat- és hatásköreit jelentős részben meghatározza a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény, valamint a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény. Az önkormányzat nem állapíthat meg alkotmányosan a törvényben meghatározott szervezeti rendelkezésekkel ellentétes, azokon felhatalmazás nélkül túlerjeszkedő feladat- és hatásköri szabályokat [8/1996. (II. 23.) AB határozat]. **Eree alapozva a Kúria a Köf. 5.049/2012/6. számú határozatában kiemelte, hogy a helyi önkormányzat törvényi felhatalmazás hiányában nem hozhatja létre a tulajdonában álló repülőtéren a rendészeti feladatokat is ellátó repülőtér-parancsnoki tisztséget, arra ugyanis nem terjed ki a szervezetalakítási szabadsága.**

Az önkormányzat a *személyi* feltételek megteremtése körében a létrehozott szervezet jogállása szerinti jogállási törvények keretei között járhat el. Így a közigazgatási szervnek minősülő önkormányzati szerveknél a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény, az önkormányzati fenntartású, közszolgáltató költségvetési szerveknél a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény és ezen törvények végrehajtási rendeletei, végül a fenti körbe nem tartozó szervezeteknél a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény és **(2014. március 15-étől)** a Polgári törvénykönyvről szóló **2013. évi V. törvény [új Ptk.]** rendelkezéseinek betartásával járhat el. Az Mötv. e körben rögzíti, hogy az önkormányzati intézmények vezetőit – amennyiben törvény kivételt nem tesz – a képviselő-testület nevezi ki [lásd Mötv. 41. § (7) bek.]. A fenti, személyi ügyekben az Mötv. 132. § (4) és (5) bekezdése szerint a kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogosítványai is korlátozottak: a kormányhivatal ugyanis csak abban az esetben járhat el törvényességi felügyeleti jogkörében, ha szervezeti, működési vagy döntéshozatali kérdésben került sor jogszabálysértésre, valamint ha a határozat a munkavállaló (köztisztviselő, közalkalmazott) javára történő jogszabálysértést tartalmaz.

Az önkormányzat működése *anyagi feltételeinek* biztosítása – így az önkormányzatok vagyona és gazdálkodása – is a helyi közügy körébe sorolható. Jeleznünk kell azonban, hogy e körben a helyi adók tekintetében az 1990. évi C. törvény (Htv.) alapján a helyi közügy körébe csak a helyi adókra vonatkozó rendeletek megalkotása tartozik. A helyi adóhatósági ügyek a Htv., valamint az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény alapján jelenleg a települési önkormányzat jegyzőinek államigazgatási feladat- és hatáskörébe tartozik.

Az anyagi feltételek biztosításának részletes szabályait, az önkormányzatoknak, valamint szerveinek és tisztségviselőinek azzal kapcsolatos fontosabb feladatait az Mötv. VI. fejezete határozza meg részletesen, így e kérdést ott elemezzük behatóbban.

A helyi önkormányzatok jogvédelmének általános szabályai

„Mötv. 5. § A helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírósági és bírósági védelemben részesül.”

A helyi önkormányzat fogalmával, a helyi önkormányzatok államszervezetben és a közigazgatás rendszerében elfoglalt helyét illetően a megelőzőekben ismertetettek központi eleme, a helyi önkormányzati autonómia. *Ezen önállóság érvényesülésének azonban feltételei és korlátai egyaránt*

vannak. A feltételek közül meghatározó az, hogy a helyi önkormányzatok jogai érvényesülni tudjanak, és ennek egyik garanciális eszköze az alkotmánybírói és bírósági védelem. Az önállóság azonban nem korlátok nélkül, hanem meghatározott jogi keretek között gyakorolható, illetve azokat kötelező gyakorolni. Az alkotmánybírói és bírósági jogvédelem tehát nem egyoldalú garanciális eszköz, hanem a jogállami működés feltétele is. Ez még akkor is így van, ha az Möt. fenti rendelkezésével a Chartában foglalt azon kötelezettségünknek **kíván eleget tenni**, miszerint „A helyi önkormányzatok jogosultak jogorvoslatot igénybe venni hatáskörük szabad gyakorlása és az önkormányzás olyan elveinek tiszteletben tartása érdekében, amelyet az Alkotmány vagy belső törvényhozás szentesít”.¹⁷

A jogvédelem eszközei is ennek megfelelően alakulnak és osztoznak *alkotmányos* és *bírósági jogvédelemre*. Magyarországon az azonos tartalmú korábbi alkotmányos szabályozással kapcsolatban viszonylag korán kimondta az Alkotmánybíróság¹⁸, hogy e rendelkezések nem konkrét hatásköri szabályok, csak a védelem alkotmányos alapjait biztosítják. Ezzel kapcsolatban a 37/1994 (VI. 24.) AB határozatban kiemelte, hogy az Alkotmánybíróságnak nincs absztrakt helyi önkormányzati jogvédelme, számára konkrét eljárási kötelezettségét, illetve feladat- és hatáskörét az Abtv. illetőleg az Alkotmánybíróság közvetlen és konkrét hatáskörére vonatkozó törvényi rendelkezések határozzák meg. Ez nem változott az új rendszerben sem, miközben a hatásköri szabályok egyebek között az Möt. által is érintetten¹⁹, jelentősen átalakultak. *Az Alkotmánybíróság helyi önkormányzatokat érintő döntéseinek eddig igen nagy arányát kitevő önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata a Kúria hatáskörébe került.*

Az Alaptörvény maga is meghatároz hatásköri szabályokat, amikor pl. az Alkotmánybíróság a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatáról szól.²⁰ Ez nyilván a helyi önkormányzatok által hozott jogszabályokra és a rájuk vonatkozóakra egyaránt igaz.

Hasonló a helyzet a bírósággal kapcsolatban is, amikor azt rögzíti az Alaptörvény²¹, hogy „...a bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről [...] az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről [...] a helyi önkormányzatok törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról”. Egyebekben azonban más törvények konkretizálják a hatásköröket.

Aggályosnak tekinthető, hogy az előző pontban említett európa tanácsi vizsgálat, illetve kongresszusi ajánlás szerint a magyar szabályozás sem az Alaptörvényben, sem az Möt.-ben nem tartalmazza a helyi önállóság elvének kifejezett garanciáját, biztosítását.²² Hasonló a helyzet a helyi önkormányzati autonómia védelmét biztosító hatékony jogorvoslati eszközökkel.²³

A helyi önkormányzatok és a társadalom kapcsolata.

A helyi önkormányzatok helye az államszervezetben

„Möt. 6. § A helyi önkormányzat feladatai ellátása során:

- a) támogatja a lakosság önszerveződő közösségeit, együttműködik e közösségekkel, biztosítja a helyi közügyekben való széles körű állampolgári részvételt;
- b) erősíti a település önfenntartó képességét, feltárja lehetőségeit és hasznosítja saját erőforrásait;
- c) egyes közszolgáltatások igénybevételét – törvény felhatalmazása alapján – rendeletében feltételekhez kötheti.”

A helyi demokrácia, helyi közszolgáltatások és az ezekhez köthető jogalkotási hatáskörök

¹⁷ Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 11. cikk, a helyi önkormányzás jogi védelméről.

¹⁸ 37/1994 (VI. 24.) AB határozat.

¹⁹ Möt. 136–139. §.

²⁰ Alaptörvény 24. cikk.

²¹ Alaptörvény 25. cikk.

²² Recommendation 341 (2013),4.a,

²³ Recommendation 341 (2013),4.f,

A helyi önkormányzathoz való jog közvetlen és közvetett gyakorlásának klasszikus formái (helyi népszavazás, helyi önkormányzati választások) ugyan adottak, de érvényesülési módja és hatékonysága egyaránt sokat változott az elmúlt évtizedekben. Sajnálatos módon a tendenciák nem mindig pozitív folyamatokat jeleznek, és visszaszorulóban van a részvétel a helyi közügyek intézésében. Az Európa Tanács különböző szervei ezért folyamatosan dolgoznak a helyi demokrácia érvényesülését javító megoldásokon. Ennek keretében már hosszabb ideje célul tűzték ki a Charta olyan továbbfejlesztését, mely e törekvéseknek egységes jogi kereteket is ad. Az eredmény egy szintén nemzetközi konvenciónak minősülő dokumentum elfogadása, ez a „*Kiegészítő Jegyzőkönyv a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájához a helyi közügyekben való részvételről*”. Az aláírásra 2009-ben megnyílt konvenció előkészítésében Magyarország meghatározó szerepet játszott, és az elsők között csatlakozott hozzá.²⁴ A konvenció szerint a helyi közügyekben való részvétel joga a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörei gyakorlásának meghatározására és befolyásolására való jogot jelenti, mely jog gyakorlásának elősegítésére törvénynek kell eszközöket biztosítania. A 6. § a) pontjában foglaltak egyértelműen ezt szolgálják.

A további pontok azonban a már említett megváltozott állam- és helyiönkormányzat-felfogást tükrözik, külön kiemelik, hogy a helyi önkormányzatoknak és alanyainak nem csak jogaik, hanem kötelezettségeik is vannak. Az önfenntartó képesség erősítése és az ehhez szükséges települési lehetőségek feltárása ebbe a körbe tartozik. Ettől látszólag eltér a c) pont azon rendelkezése, hogy a helyi önkormányzatok által biztosított közszolgáltatások igénybevételét – bár törvényi felhatalmazás alapján –, de a helyi adottságokat tükröző feltételekhez lehessen kötni.

Az elmúlt években komoly társadalmi, alkotmányossági és jogi vita bontakozott ki arról, hogy a romló gazdasági helyzetben, a szűkülő források adta lehetőségeken belül miképp lehetne a társadalmi igazságosságot jobban érvényesíteni. Egyrészt azért, hogy a lehetőségeihez képest mindenki járuljon hozzá a helyi közügyek megoldásához, másrészt, hogy a különböző támogatott közszolgáltatások valóban ott és úgy kerüljenek igénybevételre, amit rendeltetésük indokol. Az erre irányuló olyan kezdeményezések – mint pl. a szociális támogatások közmunkában való részvételhez kötése, a lakóhely tisztán tartása, vagy a pénzbeli segélyek igénybevételének, felhasználásának korlátozása – még viszonylag nagy társadalmi támogatottság mellett sem állták ki mindig az alkotmányosság próbáját. A 181/2011 (XII. 29.) AB határozatban Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Önkormányzata, a 80/2009 (VI. 10.) AB határozatban pedig Kerepes Nagyközség Önkormányzata helyi rendelete esetében jutott olyan következtetésre, hogy egyes szociális juttatások folyósításának feltételeit csak külön törvényi felhatalmazás alapján lehet a helyi viszonyoknak megfelelően meghatározni.

Az új Alaptörvény O) cikke és az Mötv. hivatkozott rendelkezései most e tekintetben teremtenek tiszta helyzetet.

„7. § (1) Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés j) pontja szerint megkeresett szerv a helyi önkormányzat megkeresésére harminc napon belül érdemben köteles válaszolni.

(2) Amennyiben a tájékoztatás, a válaszadás vagy az intézkedés nem a megkeresett szerv hatáskörébe tartozik, az köteles a megkeresést nyolc napon belül áttenni a hatáskörrel rendelkező szervhez és erről a megkereső helyi önkormányzatot egyidejűleg tájékoztatni.”

A helyi önkormányzatok felterjesztési joga

Alaptörvény 32. cikk

„*[(1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között]*
j) a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat;”

A *felterjesztési jog* nagy hagyományokra épülő régi magyar önkormányzati jog volt és korábban az Alkotmányban foglalt petíciós jog egy sajátos változataként működött. Az új Alaptörvényi

²⁴ 2010. évi XXVI. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, Strasbourgban, 1985. október 15-én kelt egyezménynek a helyi közeletben való részvételről szóló kiegészítő jegyzőkönyve kihirdetéséről.

szabályozás más fogalmat használ²⁵, de az alapvető rendeltetése az önkormányzati szempontok érvényesítése a más szervek hatáskörébe tartozó döntéseknél megmaradt. Ezt részletezi az Möt.v. szabályozása.

A közigazgatás-történeti fogalomként vált felterjesztési jog arra ad lehetőséget a helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek, hogy közvetlenül vagy érdek-képviselési szerveik útján az önkormányzati jogokat vagy feladat- és hatásköröket érintő kérdésekben a hatáskörrel rendelkező állami szerv vezetőjéhez fordulhassanak. Ennek keretében a) tájékoztatást kérhet, b) döntést kezdeményezhet, c) véleményt nyilváníthat.

A megkeresett szerv a megkeresésre 30 napon belül köteles érdemben válaszolni. Ha az intézkedés, válaszadás, tájékoztatás más szerv hatáskörébe tartozik, akkor a megkeresett szerv köteles azt annak a szervnek nyolc napon belül átadni, mely hatáskörébe tartozik és erről értesíteni kell a felterjesztéssel élőket.

Fontos annak hangsúlyozása, hogy az érdemi válaszadás nem jelenti azt, hogy a megkeresett szervnek el kell fogadni a felterjesztésben foglalt javaslatokat, véleményeket, hanem – a petíciós jog általános szabályozásához hasonlóan – csak érdemi, tartalmi választ kell arra adni. Ily módon ez az eszköz az érdekvédelem, a nyomásgyakorlás legális eszköze a nyilvánosság igénybevétele mellett. Nem véletlen, hogy a szabályozás együtt található az érdekképviselő szabályozásával. **Az Európa Tanács már többször idézett vizsgálata egyébként a valós, a Kormányral a gyakorlatban is érvényesülő egyeztetésben is lát problémát, formálisnak minősítve azt az önkormányzatok rendelkezésére álló rövid határidők miatt.**²⁶

„Möt.v. 8. § (1) A helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek:

a) öngondoskodással enyhíteni a közösségre háruló terheket, képességeik és lehetőségeik szerint hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához;

b) betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait.

(2) A helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletében meghatározhatja az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit.”

„Alaptörvény O) cikk Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.”

A helyi közösség tagjainak a helyi önkormányzás jogának gyakorlásával összefüggő jogai és kötelezettségei

Az egyén és az önkormányzat egymáshoz való viszonya

A korábbiakban már említett megváltozott állam- és helyiönkormányzat-felfogás további konkretizálásáról van szó. A szociális jogállam kiterjesztése olyan közteher növekedést eredményezett, amely a legtöbb országban az állam fokozatos eladósodásához vezetett. Az állami terhek csökkentését nem oldotta meg a versenyszféra és az ott alkalmazott eszközök bevonása a közfeladatok ellátásába. Ezért szükségesnek látszik az állampolgárok fokozottabb bevonása nem csupán a közügyek intézésébe, hanem az egyéni felelősségvállalás és közreműködés megerősítése is.

Miközben 6. § a helyi önkormányzatok kiemelt feladatává teszi a helyi közügyekben való részvétel erősítését, főként az önfenntartás lehetőségeinek feltárása érdekében, addig a 8. §-ban foglaltak – ugyanezen cél másik oldalaként – a közösségi terhek csökkentése érdekében a helyi önkormányzat alanyainak, az egyéneknek keletkeztetnek kötelezettségeket az öngondoskodással. Ez a jelentős változás nem marad a deklaráció szintjén, mivel a helyi önkormányzatok közhatalmi eszközt kapnak arra, hogy a kötelezettséget előírassák és érvényesíthessék. A helyi önkormányzatok és a helyi önkormányzás alanyainak a kötelezettségeit hangsúlyozó szabályozás új megközelítési módnak minősíthető a korábbi – főként a jogokra koncentráló – megközelítés helyett.

²⁵ Alaptörvény XXV. cikk, továbbá 32. cikk (1) bek. j) és az Möt.v. 7. §.

²⁶ Recommendation 341 (2013) 4.e

Jóhiszeműség és tisztesség, a kölcsönös együttműködés és a rendeltetésszerű joggyakorlás elvei az önkormányzati jogban

„Mötv. 9. § Az e törvényben meghatározott jogokat jóhiszeműen, a kölcsönös együttműködés elvét figyelembe véve, a társadalmi rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni.”

„Alaptörvény 34. cikk (1) A helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek...”

Ugyancsak újdonságnak számít a helyi önkormányzati szabályozásban olyan klasszikus jogelvek beiktatása, mint a jóhiszemű joggyakorlás, az együttműködés vagy a rendeltetésszerű joggyakorlás, melyek hagyományosan a mellérendeltségi kapcsolatokat szabályozó magánjogra jellemzők. Az ilyen típusú szabályozás eddig főként a közigazgatási hatósági eljárásban volt fellelhető. Ennél egy kicsit bonyolultabbnak tűnik az Mötv. szabályozása, mert az Mötv.-ben meghatározott legfontosabb jog, a helyi önkormányzathoz való jog a helyi választópolgárok közösségét illeti meg. A kérdés az, hogy ez a jog kivel és mivel összefüggésben illeti meg őket? Az erre adható válaszokkal már foglalkoztunk a helyi önkormányzatoknak az állami szervek között és a közigazgatásban elfoglalt helyének tárgyalásakor. Az Alaptörvény idézett szabályozását is figyelembe véve, a tárgyalt jogelvek a helyi önkormányzat és a központi állami szervek, a helyi önkormányzatok egymás közötti, valamint a lakosság és szervezetei viszonylatában értelmezhetők. Az állami szervek elé azonban oda kell érteni a „központi” és a „területi” jelzőt, mivel a preambulum már tisztázta, hogy a helyi önkormányzatok az állami szervezeti rendszer részei.

II. fejezet

FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK

Az önkormányzatokra vonatkozó alapvető kérdéseket követően az Mötv. a feladat- és hatáskörök általános rendelkezéseit tekinti át.

Önkormányzati feladat- és hatáskörök

Az önkormányzati feladatok köre és csoportosítása. Önként vállalt önkormányzati feladatok. Az államtól önként átvállalt feladatok.

„Mötv. 10. § (1) A helyi önkormányzat ellátja a törvényben meghatározott kötelező és az általa önként vállalt feladat- és hatásköröket.

(2) A helyi önkormányzat – a helyi képviselő-testület vagy a helyi népszavazás döntésével – önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabállyal nem ellentétes. Az önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását, finanszírozása a saját bevételek, vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges.

(3) A helyi önkormányzat – törvényben meghatározott esetekben – az állammal kötött külön megállapodás alapján elláthat állami feladatokat. A megállapodásban rendelkezni kell a feladatellátás finanszírozásáról.”

Az önkormányzati feladatok rendszerének főbb modelljei a modern demokráciák jogaiban

Az önkormányzatok és szervei által ellátott feladatokat a magyar és a nemzetközi jogirodalom az eredetük alapján két módon csoportosítja: egyrészt megkülönböztetik a *monista*, másrészt a *dualista* rendszereket.

Az önkormányzatok feladatrendszerének monista felfogása a helyi közösségek autonómiái által végzett tevékenységeket egységes egészként szemléli, s nem tesz különbséget a tekintetben, hogy a feladatot az önkormányzat a helyi közügyek körébe tartozó kérdésként, vagy az államigazgatási szervezetrendszer által átruházott feladatként végzi-e. Az igazgatás egységének elve alapján az önkormányzati szervezetrendszer által ellátott valamennyi feladatot önkormányzati jellegűnek tekint. Ez a modell elsősorban az ultra vires elvet követő angolszász államokban érvényesül, ahol főszabály szerint valamennyi önkormányzati feladatot a törvényalkotó határoz meg: ezek jellemzően közszolgáltatási feladatok, a közhatalmi feladatok közül az angolszász államok önkormányzatai általában rendészeti jellegű feladatokat látnak el.

A másik modellben – amely elsősorban a kontinentális jogrendszerű államokra jellemző – egymástól élesen elkülönítik a helyi önkormányzatoknak a helyi közügyek alkotmányos fogalma körében ellátott önkormányzati feladatait, valamint az igazgatási hatékonyság és a polgárközeli igazgatás alapján az önkormányzatok szerveire és tisztségviselőire telepített átruházott államigazgatási feladatokat. Ebben a rendszerben az önkormányzati feladatok ellátása tekintetében a helyi közösségek önállósága nagyobb. A dualista rendszerek önkormányzati ügyei körében egymástól elkülöníthetjük az önkormányzatok kötelező és önként vállalt feladatait.

Az önkormányzati feladatok csoportosítása az Möt.-ben

„Möt. 10. § (1) A helyi önkormányzat ellátja a törvényben meghatározott kötelező és az általa önként vállalt feladat- és hatásköröket.”

Az Möt. 10. § (1) bekezdése szerint az önkormányzati feladatok két fő csoportba, a *kötelező* és az *önként vállalt feladatok* csoportjába sorolhatóak. Az Möt. szabályozása alapján a kötelező és az önként vállalt feladatok határvidékén kialakult egy önálló feladatcsoport, a másik önkormányzattól vagy az államtól *átvállalt feladat*.

A kötelező feladatok részletes szabályait az Möt. 11., valamint 13–14. §-ai határozzák meg. Az Möt. azonban itt rögzíti, hogy *kötelező feladatot kizárólag törvény határozhat meg*. Ez a szabályozás összhangban áll az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdésének rendelkezésével.

„Alaptörvény 34. cikk (1) A helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek. A helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg. A helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.”

Az Alaptörvény és az Möt. szabályozásának indoka az önkormányzatiság biztosítása. Ha nemcsak törvény, hanem a közigazgatási – jelen esetben államigazgatási – szerv által kiadott rendelet is határozhatna meg kötelező feladatot, akkor az önkormányzati alrendszer alárendelődne az államigazgatásinak, s az legfeljebb csak nevében lenne önkormányzat. *A kötelező feladat meghatározása egyben feladattelepítés is*, amely az irányítási jogosítványok közé sorolható. Ezen okfejtésre figyelemmel semmisítette meg az Alkotmánybíróság az 1/2001. (I. 17.) AB határozatban a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 10. §-a azon rendelkezését, amely alapján önkormányzati rendelet kiadására kormányrendelet is felhatalmazást adhatott. A felhatalmazás adásával – és az azzal járó jogalkotási kötelezettséggel – ugyanis egyfajta feladatmeghatározást jelent, amelyre az Alkotmány, valamint az Alaptörvény rendelkezései alapján az államigazgatás általános hatáskörű központi szerve, a Kormány nem jogosult.

A feladat megjelöléséből következik, hogy ezen, törvényben meghatározott feladatok ellátása kötelező, amelyet több szabályozási elem garantál. *A kötelező feladatok ellátása minden egyéb*

önkormányzati feladathoz képest elsőbbséget élvez. Ezt biztosítja többek között az Mötv. 10. § (2) bekezdésének azon szabályozása, amely rögzíti, hogy az önként vállalt feladat ellátása nem veszélyeztetheti a kötelező feladat ellátását, valamint, amely rendelkezések az önként vállalt feladatok ellátását meghatározott – jellemzően saját – bevételekből teszik lehetővé. Szintén a kötelező feladat teljesítésének biztosítását szolgálja az Mötv.-nek – az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdésén alapuló – 140. § (1) bek. b) pontja, amely alapján lehetőség nyílik arra, hogy a kötelező közszolgáltatás-teljesítési feladatát elmulasztó önkormányzat ezen aktusát bírósági eljárást követően pótolhassák.

„Alaptörvény 32. cikk (5) A fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettségének a bíróság 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.”

Az Mötv. az önkormányzati feladatokon belül a kötelező feladatoktól élesen elkülöníti az önként vállalt feladatokat, amelyeket a jogirodalomban a *fakultatív feladat* megjelöléssel is illetnek. A fakultatív feladatokról ez a bekezdés csak annyit mond, hogy azok ellátását a helyi önkormányzat önként vállalja, azaz ezek ellátása tekintetében a döntés joga kizárólag a helyi közösséget illeti meg.

Az önként vállalt (fakultatív) önkormányzati feladatok

„Mötv. 10. § (2) A helyi önkormányzat – a helyi képviselő-testület vagy a helyi népszavazás döntésével – önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabállyal nem ellentétes. Az önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását, finanszírozása a saját bevételek, vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges.”

Az Mötv. a 10. § (2) bekezdésében szól részletesen a fakultatív feladatok ellátását. A következőkben az önként vállalt feladatok főbb fogalmi kereteit tekintjük át.

„A helyi önkormányzat [...] önként vállalhatja...”

Önként vállalt feladatokról abban az esetben beszélhetünk, amennyiben *a feladat ellátásáról való döntés kizárólag a helyi önkormányzat döntési feladat- és hatáskörébe tartozik.*

Ez azt jelenti, hogy a helyi közügy keretei között a helyi önkormányzatok szabadon vállalhatnak feladatokat, amelyek ellátásáról a helyi közösségek – a közvetett vagy közvetlen demokrácia – eszközeivel döntenek. Ezen feladatok egy jelentős része nem jelenik meg központi jogszabályokban, azokról az önkormányzat dönt: amennyiben a feladat ellátása a természetes személyek, jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait és kötelezettségeit érinti, akkor *rendeletben* vállalhatja, amennyiben ilyen kihatásai nincsenek, akkor *határozatban* rendelkezhet róla.

Az önként vállalt feladatok azonban megjelenhetnek *törvényekben* is. Egyes törvények ugyanis lehetővé teszik, de nem írják elő kötelezően, hogy az önkormányzatok meghatározott feladatokat ellássanak. Azaz, ezekben a feladatokban az önkormányzat döntési felelősségébe tartozik a feladat ellátása. A törvényi – és az ahhoz esetlegesen kapcsolódó végrehajtási rendeleti – meghatározottság csak a feladat ellátásában jelent kötöttséget.

Ilyen törvényben meghatározott fakultatív feladata az önkormányzatoknak például a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (Fgytv.) 44. § (1) bekezdés a) pontja szerint az, hogy az önkormányzatok támogathatják a fogyasztóvédelem civil önszerveződéseit, valamint a c)

pontja alapján az, hogy fogyasztóvédelmi tanácsadó irodát működtethetnek. Szintén önként vállalt feladatokat határoz meg a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény (Vtv.) 5. § (1) bekezdése.

A törvényben meghatározott fakultatív feladatokat az különbözteti meg a kötelező feladatoktól, hogy a törvény vagy rögzíti, hogy ezek a feladatok önként vállaltak (ezt a módszert alkalmazza a Vtv.), vagy azok ellátásával kapcsolatban feltételes módot, továbbá az elláthatja, megszervezheti fordulatot (ezt a módszert alkalmazza az Fgytv.), illetve az önkormányzat döntési szabadságára való utalást alkalmazza.

„...a helyi képviselő-testület, illetve népszavazás döntésével...”

Az Möt. az Ötv. korábbi 46. § (4) bekezdésében foglalt szabályozástól eltérő kereteket határoz meg a feladat felvállalásáról szóló döntéssel kapcsolatban. Az Möt. alapján egyértelmű, hogy a kérdésben az Möt. 41. § (1)–(2) bekezdései alapján alapvetően az önkormányzat képviselő-testülete rendelkezik hatáskörökkel. Azonban az Möt. 10. § (2) bekezdése immáron azt is lehetővé teszi, hogy helyi népszavazás döntsön a feladat önkéntes felvállalásáról. Ez a döntés biztosan érinti a helyi költségvetést, valamint érintheti a képviselő-testület döntési hatáskörébe tartozó személyzeti és szervezeti kérdéseket is, azonban a Möt. általános szabálya alapján itt kifejezetten megengedett a helyi népszavazás.

„...minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe...”

A fenti szabályozás alapján az önkormányzat csak olyan ügyeket vállalhat fel, amely a helyi közügy körébe tartozik, s amelyet jogszabály nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe.

A helyi közügy fogalmáról már részletesen szóltunk az Möt. 2–4. §-ainak magyarázatával kapcsolatban. Ez a norma azzal összhangban rögzíti, hogy az önkormányzat csak és kizárólag helyi közügyet láthat el, értelemszerűen országos közügyet nem.

A helyi közügyek közül is csak az lehet önként vállalt feladat, amelyet jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe. Azaz, amennyiben egy helyi közügyet jogszabály egyértelműen más szerv hatáskörébe utal, azt nem vállalhatja fel önként az önkormányzat. Így például az 1993. évi III. törvény a szociális ellátásról és szociális igazgatásról (Szt.) 1. § (2) bekezdése lehetővé teszi, hogy az önkormányzatok önként vállalt feladatként a törvényben meghatározottakon kívüli egyéb pénzbeli, természetbeni és személyes jellegű ellátásokat nyújtsanak, de ha az Szt., valamint annak végrehajtási rendeletei a törvényben meghatároznak egy ellátást, s annak nyújtását más szervre bízhatják, akkor az alapvetően nem lehet a fakultatív feladatvállalás tárgya, annak átvételére – külön jogszabályi rendelkezések alapján – csak az önkéntes feladatátvállalás keretében kerülhet sor.

„Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabállyal nem ellentétes.”

A fakultatív feladatellátás legfontosabb korlátját az jelenti, hogy az önkormányzatok csak azt tehetik meg, amely jogszabállyal nem ellentétes. E körben jut lényegi szerephez az, hogy a fakultatív feladatról rendelkezik-e törvény és kapcsolódnak-e hozzá végrehajtási rendeletek. Amennyiben az önként vállalt feladatról nem alkottak központi jogszabályt, akkor az önkormányzat feladatellátását alapvetően csak az önkormányzati jog, valamint az államháztartási jog rendelkezései korlátozzák, egyebekben viszonylag szabadon jár el.

Ha az önként vállalt feladatról külön törvény – valamint ahhoz kapcsolódóan végrehajtási rendeletek – rendelkezik, akkor azok szabályait az önkormányzatnak be kell tartania. Jó példát jelent erre a színházi és az előadó-művészeti tevékenység. Az előadó-művészeti szervezetek támogatásáról és sajátos foglalkoztatási szabályairól szóló 2008. évi CXIX. törvény 3. § (1) bekezdése alapján ezen

szervezetek működtetése önként vállalt önkormányzati feladat lehet. A támogatás igénybevétele és a feladat ellátása során azonban az önkormányzat szolgáltatásszervezési szabadságát korlátozzák a törvény és a végrehajtási rendeletei.

„Az önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását...”

Az Möt. 10. § (2) bekezdésének ezen rendelkezése rögzíti a kötelező feladatok ellátása elsődlegességének elvét, ugyanis kimondja, hogy az önkéntes feladatvállalás nem veszélyeztetheti a kötelező feladatok biztosítását. Ez a szabály eltérést nem engedő rendelkezés, azaz a helyi közösség a törvény alapján csak úgy vállalhat fakultatív feladatot, ha maradéktalanul eleget tett minden kötelező feladatának. Amennyiben a kötelező feladatok körében fennálló hiányosság mellett lát el fakultatív feladatot a helyi önkormányzat, az törvényt sértő, s azzal kapcsolatban a törvényességi felügyelet eszközeinek alkalmazására nyílik lehetőség. Ezek között külön ki kell emelni az Möt. 140. § szerinti közszolgáltatás körében is alkalmazható helyettesítő (pótló) aktus lehetőségét, valamint az ahhoz kapcsolódó, az Möt. 141. §-ában szabályozott törvényességi felügyeleti bírságot.

„...finanszírozása a saját bevételek, vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges.”

Szintén a kötelező feladatok ellátásának elsődlegességét biztosítja, hogy az Möt. rögzítette, hogy az önkormányzatok mely forrásait fordíthatják a fakultatív feladatellátásra. Az új szabályozás szerint ezek finanszírozása a később részletesen kifejtett saját bevételekből, valamint az e célra biztosított külön forrásokból lehetséges. Ilyen külön forrásokat általában az ágazati törvények rendelkezései alapján a mindenkori éves költségvetési törvények határoznak meg. Jó példa erre a már említett előadó-művészeti törvény (2008. évi XCIX. törvény), amely részletesen meghatározza ennek a fakultatív feladatnak a támogatási feltételeit. A törvény alapján a mindenkori éves költségvetési törvény erre a célra külön támogatásokat határoz meg, s előirányzatokat hoz létre.

Az új szabály alapján azonban a fakultatív feladatellátás finanszírozásába egyéb, a saját bevételeken, s az erre rendelt támogatásokon túli forrás – így például állami normatíva, feladatfinanszírozási támogatás – bevonása törvényt sértő. Amennyiben a törvényességi ellenőrzést ellátó fővárosi és megyei kormányhivatal ilyen felhasználást észlelne, abban az esetben megnyílna számára a törvényességi felügyelet alkalmazásának lehetősége.

Egy sajátos önként vállalt feladat: az államtól történő önkéntes feladatátvállalás

„Möt. 10. § (3) A helyi önkormányzat – törvényben meghatározott esetekben – az állammal kötött külön megállapodás alapján elláthat állami feladatokat. A megállapodásban rendelkezni kell a feladatellátás finanszírozásáról.”

Az Möt. 10. § (3) bekezdése lehetővé teszi, hogy az önkormányzat törvényben meghatározott esetekben az államigazgatástól vállaljon át önként feladatokat. Ilyen feladatátvállalásra azonban *csak külön törvényi felhatalmazás alapján kerülhet sor*, s a törvényi szabályozás határozza meg a feladatátvállalás feltételeit, s az államigazgatási szerv döntési jogkörét az átvállalás engedélyezésével kapcsolatban.

Ilyen törvényi szabályozás jelent meg a 2012. évi CXXIV. törvénnyel módosított 2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről (Nkt.) 74. § (5) bekezdésében is, amely alapján a 3000 főnél kisebb lakosságú település is átvállalhatja a – szakképző iskola kivételével – a köznevelési intézmény (infrastrukturális) működtetését. Az Möt. rögzíti, hogy ebben a megállapodásban kell rögzíteni a finanszírozás kérdéseit is. Sok esetben – így az előbbieken említett Nkt. 74. §-ában – maga a törvény határozza meg a finanszírozás főbb elveit, amelyekről a megállapodásban sem lehet eltérni.

Ez a feladatvállalás így több ponton eltér a 10. § (2) bekezdésében meghatározott önkéntes feladatvállalástól. Egyrészt ennek körében az államigazgatás feladat- és hatáskörébe tartozó feladatot, s nem önkormányzati ügyet lehet vállalni. Másrészt erre csak akkor kerülhet sor, ha ezt törvény lehetővé teszi. Az Möt. a megállapodás tartalmi elemeit is meghatározza, amikor rögzíti, hogy a feladatellátás átvállalása mellett annak finanszírozásáról is rendelkezni kell. Mindezek miatt ez a feladat egyfajta, az államtól történő önkéntes feladatátvállalásnak is tekinthető.

A kötelező feladat- és hatáskörök differenciált telepítése

„Möt. 11. § (1) A községnek, a városnak, a járászékhely városnak, a megyei jogú városnak, a fővárosnak és kerületeinek, valamint a megyei önkormányzatnak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek.

(2) Törvény a kötelező feladat- és hatáskör megállapításánál differenciálni köteles, figyelembe véve a feladat- és hatáskör jellegét, a helyi önkormányzatok eltérő adottságait, különösen

- a) a gazdasági teljesítőképességet;
- b) a lakosság számát;
- c) a közigazgatási terület nagyságát.

(3) Jogszabály a hatáskör telepítésével egyidejűleg meghatározza a feladat- és hatásköre ellátáshoz szükséges minimális szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételeket.”

Egyenlő jogok – eltérő feladatok

„Möt. 11. § (1) A községnek, a városnak, a járászékhely városnak, a megyei jogú városnak, a fővárosnak és kerületeinek, valamint a megyei önkormányzatnak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek.”

Míg korábban az Alkotmány rögzítette azt, hogy a helyi önkormányzatok jogai egyenlők, azonban feladataik eltérőek lehetnek, addig ilyen rendelkezéseket sem az Alaptörvény, sem az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései nem tartalmazzák. Így – hasonlóan a helyi közügy és az önkormányzathoz való jog tartalmával kapcsolatban kifejtettekhez – *a korábbi, alkotmányos szintű szabályozás egy szinttel lejjebb, a sarkalatos törvényként elfogadott Möt. szintjére került.*

Ennek megfelelően az Möt. 11. § (1) bekezdése mondja ki, hogy *az Möt. 20–27. §-aiban meghatározott helyi önkormányzati típusok közötti különbséget nem a jogaikban, hanem az általuk ellátott feladatokban kell keresni*, ugyanis ezen önkormányzati típusok feladat- és hatáskörei eltérőek lehetnek. Az Alkotmánybíróság a jelenlegi, Möt.-ben rögzített szabályozással megegyező, korábban az Alkotmányban rögzített normákra figyelemmel több iránymutató határozatában kiemelte, hogy az önkormányzati feladatok differenciált telepítése alkotmányos, arra a törvényalkotó kifejezett felhatalmazást kapott (pl. a 1274/B/1991. AB határozat).

Az eltérő feladattelepítés egyes alapvető szabályait az Möt. 22–27. §-ai rögzítik – s azokat a fenti szabályokat elemző részben mutatjuk be részletesen –, azonban az Möt. feladattelepítési rendszerével összhangban az egyes feladatok eltérő (differenciált) telepítésével kapcsolatos részletes rendelkezések többségét az ágazati törvények, valamint az Möt. 11. § (3) bekezdésére figyelemmel azok végrehajtási rendeletei rögzítik.

A differenciált feladat- és hatáskör-telepítés elvei

„Möt. 11. § (2) Törvény a kötelező feladat- és hatáskör megállapításánál differenciálni köteles, figyelembe véve a feladat- és hatáskör jellegét, a helyi önkormányzatok eltérő adottságait, különösen

- a) a gazdasági teljesítőképességet;
- b) a lakosság számát;

c) a közigazgatási terület nagyságát.”

Míg az Mötv. 11. § (1) bekezdése csak biztosítja annak a lehetőségét, hogy az egyes önkormányzati típusok feladat- és hatáskörei eltérőek legyenek, addig az *Mötv. 11. § (2) bekezdése – ellentétben az Ötv. korábbi szabályozásával, amely csak a differenciált feladat- és hatáskör-telepítés lehetőségét biztosította – kifejezetten előírja, hogy a(z ágazati) törvényekben az önkormányzati feladat- és hatásköröket differenciáltan kell telepíteni.* Ezen kötelezettségnek a címzettje – az Alaptörvény 34. cikk (2) bekezdésére, valamint az Mötv. 10. § (1) bekezdésére figyelemmel – maga a *törvényalkotó*, ugyanis a kötelező feladatokat törvény határozza meg. Így az Mötv. szabályai alapján a törvényalkotónak minden esetben figyelemmel kell lenni az abban meghatározott szempontokra, s nem kerülhet sor olyan feladattelepítésre, amelyben rendkívül eltérő helyzetű önkormányzatok azonos és számos, különböző részfeladatot magában foglaló feladatköröket kapnak. Az Mötv. az Ötv. korábbi szabályozásánál részletesebben határozza meg az immár (törvényalkotói) kötelezettségként rögzített differenciált feladat- és hatáskör-telepítés elveit.

A differenciált feladat- és hatáskör-telepítés alapján a(z ágazati) törvényeknek elsősorban a feladat- és hatáskör jellegét kell figyelembe venni. A feladat ellátásáért felelős szerv kijelölése során így elsősorban azt kell vizsgálni, hogy a feladat jellege alapján melyik önkormányzati típus lehet alkalmas a feladat ellátására, ebben az Mötv. 20–27. §-ai adnak bizonyos körben segítséget az egyes önkormányzatok feladatainak körülírásával.²⁷ Egy nagyobb területi egységre kiterjedő, bonyolultabb szolgáltatás esetében indokoltabb a feladatot a nagyobb méretű önkormányzatokra telepíteni, míg az egyszerűbb, olcsóbb, könnyebben megoldható, s nagyobb helyismeretet igénylő szolgáltatások ellátására a kisebb egységek is alkalmasak.²⁸

A második fő szempont *a helyi önkormányzatok adottságai.* Ezek az adottságok rendkívül sokszínűek lehetnek, így ilyen adottság lehet például az önkormányzat által ellátott közszolgáltatások köre, az adott település közlekedési kapcsolatai, az adott településen működő egyéb állami szervek köre. Ezeknek az adottságoknak a taxatív felsorolása gyakorlatilag lehetetlen. Éppen ezért az Mötv. a helyi adottság generálklauzulájának értelmezéséhez példálózó jelleggel jelöl meg egyes fontos szempontokat.

Így a törvényalkotónak a feladatok differenciált telepítése során többek között az önkormányzat *gazdasági teljesítőképességét* kell figyelembe vennie. A gazdasági teljesítőképesség alapvetően a településen működő gazdálkodó szervezetek teljesítményétől, valamint ehhez kapcsolódóan az önkormányzat vagyonán és bevételein alapulhat. A második szempont, amelyet az Mötv. kiemel, a település lakosság száma, amely szoros összefüggésben áll az első szemponttal: a nagyobb települések ugyanis jellemzően nagyobb gazdasági teljesítőképességgel is rendelkeznek. Ehhez kapcsolódik a harmadik szempont is, a közigazgatási terület nagysága. E körben elsősorban a területi önkormányzatok sajátos feladatait emelhetjük ki, amelyek számos települést fognak át, s amelyek szolgáltatásait egymástól távol levő területeken kell elérhetővé tenni. A területi önkormányzatok mellett a fenti szempont különösen a jelentősebb külterületi lakónépességgel rendelkező települések – azaz a tanyás településszerkezetű egységek – önkormányzatai esetében jelenthetnek sajátos feladattelepítési elvet.

A feladatellátás feltételeinek megszabása: akár végrehajtási rendeletekben is

„Mötv. 11. § (3) Jogszabály a hatáskör telepítésével egyidejűleg meghatározza a feladat- és hatásköreellátáshoz szükséges minimális szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételeket.”

A korábbi önkormányzati jogi szakirodalomban vita tárgyát képezte, hogy az államigazgatás végrehajtási rendeletei milyen mértékben határozhatják meg az önkormányzatok feladatellátásának kereteit. A szakmai, személyi és tárgyi feltételek meghatározását az Ötv.-nek az államigazgatás és az

²⁷ Hoffman István: Differenciált hatáskör-telepítés s városkörnyékiség a helyi-területi igazgatás rendszerében. = Jogtudományi Közöny LXVII. évf. (2012) 4. sz. 167–168. o.

²⁸ Somlyódy Péter Edit: Települési és körzeti feladatellátás, valamint a közigazgatási közép szint problematikája hazai és nemzetközi tapasztalatok alapján = Kovács Katalin – Somlyódy Péter Edit (szerk.): Függőben. Közszolgáltatás-szervezés a kistépülések világában. KSH ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest 2008. 115–116. o.

önkormányzatok közötti kapcsolatrendszeréről rendelkező, a Kormány és a miniszterek feladatait felsoroló normái rendezték.

Az Mötv. a 11. § (3) bekezdésében egyértelműen rögzíti, hogy a hatáskör telepítésével egyidejűleg jogszabály – s nem törvény (!) – határozza meg a feladat- és hatáskör ellátásához szükséges szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételek minimumát. Ez a szabályozás összhangban áll az Mötv. 127–130. §-ainak rendelkezéseivel, amelyek szintén a Kormány és a miniszterek feladataiként jelölik meg ezen kérdéseket. Így az Mötv. immár a feladatellátás általános szabályai között is rögzíti a rendeleti szintű szabályozás lehetőségét a közszolgáltatások és egyéb hatáskörök gyakorlásával kapcsolatban.

Ilyen, a feladatellátás feltételeit megszabó jogszabályoknak tekinthető például a köznevelési ágazatban a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (továbbiakban: Rendelet). A fenti rendeletalkotási jogkör azonban csak a feladatellátás Rendeletben meghatározott feltételeire terjed ki, így alkotmányellenes lehet az a szabályozás, amely rendeleti szinten vonja el az önkormányzat döntési jogköreit, miként ezt a 47/1991. (IX. 24.) AB határozat is kiemelte.

Az önként átvállalt (alternatív) feladatok az Mötv.-ben

„Mötv. 12. § (1) 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) a lakossági igények indokolják;**
- b) gazdaságosabban és legalább változatlan szakmai színvonalon;**
- c) többlet állami támogatás igénybevétele nélkül**

képes ellátni.

(2) 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. Az (1) bekezdésben foglalt feltételek meglétét a kormányhivatal – indokolt esetben más állami szervek bevonásával – törvényességi felügyeleti eljárás keretében vizsgálja. Törvény vagy megállapodás eltérő rendelkezésének hiányában az ellátás megkezdésének időpontja a döntést követő év január 1. napja.

(3) A feladat- és hatáskör vállalása esetén a települési önkormányzat a központi költségvetéstől igényelheti a vállalt feladattal arányos fedezet biztosítását.”

Bár az Mötv. 10. §-a szerint az önkormányzati feladatok két fő csoportba, *a kötelező és az önként vállalt feladatok körébe vonhatók, a két feladatcsoport „határvidékén” egy számos sajátossággal rendelkező feladatcsoport, az önként átvállalt feladatok köre alakult ki.* Az önkéntes feladatátvállalás keretébe sorolható az Mötv. 10. § (3) bekezdésének magyarázata körében részletesen bemutatott, az önkormányzatnak az államigazgatási szervektől történő feladatátvállalása, valamint az Mötv. 12. §-a szerinti feladatátvállalás.

Ez a feladatcsoport jellemzően a differenciált feladat- és hatáskör-telepítés merevségének oldása érdekében, jellemzően az ágazati törvényekben alakult ki. A differenciált feladat- és hatáskör-telepítés ugyanis merev közszolgáltatási és közhatalmi rendszert alakít ki, amely bizonyos esetekben irracionális megoldásokat eredményezhet. Éppen ezért egyes nyugat- és közép-európai országok bizonyos – jellemzően szociális és közoktatási – ágazati törvényei megengedik, hogy a törvényben meghatározott feltételekkel, gyakran az államigazgatási szervek kontrollja alatt, a kisebb vagy alacsonyabb szintű önkormányzatok átvállalják a nagyobb, vagy magasabb szintű önkormányzatok feladatait úgy, hogy közben megkapják az ehhez kapcsolódó állami támogatást is.

Míg ez a kategória az európai önkormányzati jogban az önkormányzati törvényen kívül alakult ki, addig a legmodernebb európai jogfejlődésre figyelemmel levő Ötv. a 6. és 69. §-aiban külön szabályozta az önkéntes feladatátvállalás eseteit és feltételeit. Bár az Mötv. előkészítése során felmerült ennek a kategóriának a megszüntetése, azonban végül erre mégsem került sor, igaz, az Ötv.

megengedő, a kisebb települések számára kedvezőbb szabályait egy szigorúbb, erősebb önkormányzati és államigazgatási kontrollt lehetővé tevő rendelkezések váltották fel.

Az önkéntes feladatátvállalás és annak feltételei

„Mötv. 12. § (1) 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) a lakossági igények indokolják;**
- b) gazdaságosabban és legalább változatlan szakmai színvonalon;**
- c) többlet állami támogatás igénybevétele nélkül képes ellátni.”**

Az Mötv. az önkéntes feladatátvállalás lehetőségét jelentősen szűkebb körben teszi lehetővé, mint az Ötv. Az új, a feladatátvállalást korlátozó szabályok jelentős részben a nyugat- és közép-európai (általában ágazati) törvényekben szabályozott modellt tekintették mintaként a korábbi megengedő szabályozással szemben. A következőkben a feladatátvállalás főbb szabályait és feltételeit tekintjük át.

- *„A nagyobb gazdasági teljesítőképességű, lakosságszámú települési önkormányzat számára előírt kötelező feladat- és hatáskör ellátását [...] más települési önkormányzat vagy társulása önként [...] vállalhatja”*

Az önkéntes feladatátvállalás fogalmát az Mötv. 12. § (1) bekezdése alapján akként határozhatjuk meg, hogy annak alapján a települési önkormányzat vagy annak társulása önkéntes, saját hatáskörben meghozott döntésével a differenciált feladat- és hatáskör-telepítés rendszerében nagyobb méretű vagy gazdasági teljesítőképességű önkormányzatra telepített kötelező feladatot magára vállalhat.

A fenti fogalom alapján kizárólag települési önkormányzat, valamint azok társulásai vállalhatnak át egy nagyobb (méretű vagy gazdasági teljesítőképességű) másik települési önkormányzattól feladatot. 2012-től a megyei önkormányzati rendszer átalakításával a korlátozott – s részletesen az Mötv. 27. §-ában bemutatott – megyei önkormányzati feladatokat nem vállalhatják át, s a megyei önkormányzat sem vállalhat át önként települési feladat- és hatáskört. Mivel a differenciált feladat- és hatáskör-telepítés rendszerében az egyes feladatok egymásra épülnek, így logikailag is kizárt, hogy a nagyobb település a kisebbtől vegyen át feladatot, hiszen azok alapvetően a nagyobb településeknek is kötelező feladatai. A társulások esetében ez a kérdés nehezebben értelmezhető: itt valószínűleg arra az esetre gondolt a jogalkotó, amelyben a kisebb települések önkormányzati társulása egy olyan feladatot kíván ellátni, amely egyetlen, a társulásban részt vevő önkormányzat számára sem kötelező feladat, mivel a társult önkormányzatok kisebbek, mint amely típusra a feladatot telepítették.

Fontos, hogy ez a feladat a nagyobb települési önkormányzat kötelező feladata. Értelemszerűen önkéntes feladatot nem lehet átvállalni, hiszen annak ellátására az önként vállalt feladatok ellátására vonatkozó, az Mötv. 10. § (2) bekezdéshez készített magyarázatban bemutatott feladatok nyújtására vonatkozó korlátok között, a kisebb önkormányzat önként vállalt feladatoként kerülhet sor. Így csak és kizárólag kötelező feladat körében értelmezhető ez az átvállalás, s annak speciális szabályai.

A feladatátvállalás önkéntes, azaz nem törvényi rendelkezés alapján, hanem az önkormányzat vagy a társulás saját hatáskörben hozott döntésével kerülhet sor erre.

- *„A nagyobb gazdasági teljesítőképességű, lakosságszámú települési önkormányzat számára előírt kötelező feladat- és hatáskör ellátását – annak egyetértésével – [...] akkor vállalhatja, ha azt a) a lakossági igények indokolják; b) gazdaságosabban és legalább változatlan szakmai színvonalon; c) többlet állami támogatás igénybevétele nélkül képes ellátni.”*

Az önkéntes feladatátvállalásra azonban csak *meghatározott feltételek teljesítése esetén* kerülhet sor.

Az első feltétel, hogy *a feladat átvállalására csak akkor kerülhet sor, ha azzal a feladat- és hatáskör címzettje (a nagyobb önkormányzat) egyetért.* Ennek a szabályozásnak az az indoka, hogy a feladat önkéntes átvállalásával a nagyobb önkormányzat ellátási kötelezettsége módosul, hiszen egy település,

vagy egy több településből álló társulás kilép az ő ellátási rendszeréből. Ez kihathat magára a szolgáltatási, igazgatási feladat teljesítésére is, így indokolt, hogy az átvállalás ügyében bizonyos rendelkezési jogai legyenek. Az Möt. e téren szigorú szabályt határozott meg: egyetértést követel meg, amelynek megadásáról a feladat- és hatáskör címzettje szabadon dönt. Amennyiben az egyetértés hiányzik, a feladat átvállalására nem kerülhet sor.

A következő feltétel az, hogy *a feladat átvállalását a lakosság igényei indokolják*. Ez a szabályozás generálklauzula jellegű, ugyanis a lakosság igényeinek körét az Möt. nem határozza meg. Ez a szabályozás így rugalmasabb az Ötv. rendelkezéseinél, amely az ellátottak meghatározott arányaihoz kötötte egyes esetekben a feladatátvállalást. A rugalmas szabályozásra figyelemmel így jelentős szerepe lesz az azt értelmező kormányhivatalnak, amely – miként ezt a (2) bekezdés magyarázatában láthatjuk – a törvényességi felügyeleti jogkörében vizsgálja a feladatátvállalásra vonatkozó rendelkezések betartását.

A harmadik feltétel az, hogy *gazdaságosabban és legalább változatlan szakmai színvonalon lássák el a feladatot*. Ebből a feltételből az első elem objektív és könnyen ellenőrizhető: amennyiben a költségvetési mutatószámok azt mutatják, hogy az önkéntes feladatellátás arányaiban (alapvetően egy ellátottra nézve) drágábban oldható meg, abban az esetben a feladatátvállalásra nem kerülhet sor. A nehezebben eldönthető kérdést a legalább változatlan szakmai színvonal feltétele jelenti. Ugyanis számos szolgáltatás szakmai színvonala nehezen vagy egyáltalán nem mérhető. Így ezekben az esetekben szintén központi szereplővé léphet elő a kormányhivatal, amely e szabály alapján vizsgálja az átvállalás megfelelőségét.

A negyedik feltétel az, hogy *erre az átvállalásra többlet költségvetési támogatás igénybevétele nélkül kerül sor*. Azaz az önkéntes feladatátvállalás esetén nem igényelhet többlet forrást az önkormányzat. A megfogalmazás költségvetési támogatásról és nem feladatfinanszírozásról szól. Így az önkéntes feladatátvállalás jogszerűségét az is kizárhatja, ha azzal az önkormányzat önhibáján kívül hátrányos helyzetű önkormányzattá minősülne, s így kapna támogatást, illetve ez a szabály kizárja a feladatellátáshoz kapcsolódó, korábban nem nyújtott működőképességi külön támogatás igénylésének lehetőségét is.

A fenti feltételek konjunktívak, azaz együttesen kell őket teljesíteni. Amennyiben egy feltétel nem teljesül, az a feladatellátást önmagában kizárja.

A feladatátvállalás döntési eljárási szabályai

„Möt. 12. § (2) 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. Az (1) bekezdésben foglalt feltételek meglétét a kormányhivatal – indokolt esetben más állami szervek bevonásával – törvényességi felügyeleti eljárás keretében vizsgálja. Törvény vagy megállapodás eltérő rendelkezésének hiányában az ellátás megkezdésének időpontja a döntést követő év január 1. napja.”

A feladat átvállalásáról az Möt. 12. § (2) bekezdése alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete dönt. Mivel az önkéntes átvállalás esetén az Möt. nem nevesíti a népszavazást mint döntési lehetőséget, kérdéses, hogy annak alkalmazására az Möt. 41. § (3) bekezdése alapján – helyi rendelet szabályozása alapján – sor kerülhet-e. Társulás esetében a társulás, alapvetően annak tanácsa dönt.

A társulás és a képviselő-testület *döntésének hatályosulásához azonban be kell szerezni a nagyobb önkormányzat, azaz a hatáskör címzettje egyetértését* is. Enélkül az átvállalásról szóló döntés érvénytelen.

A döntést *a települési önkormányzat esetében jogszabályban, önkormányzati rendeletben* kell meghozni. Mivel a *társulás* az Alaptörvény alapján nem rendelkezik jogalkotási jogkörökkel, ezért társulás által történő feladatátvállalás esetén (*normatív határozatban*) kell dönteni.

A döntést *a feladat átvállalása tervezett időpontját megelőző legalább három hónappal* kell meghozni, hogy a feladat ellátására legalább három hónapos felkészülési határidő álljon rendelkezésre. Mivel főszabály szerint – törvény vagy az önkormányzatok közötti megállapodás eltérő rendelkezése

hiányában – az átvállalásra a döntést követő év január 1-jével, azaz az új költségvetési év kezdetével kerülhet sor, ezért a döntést főszabály szerint legkésőbb a tárgyévet megelőző év szeptember 30-ig kell meghozni.

A döntés *kontrollját* a kormányhivatal végzi a törvényességi felügyeleti eljárás keretében. Ez a rendelkezés önmagában még levezethető lenne a kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogköreiről rendelkező 132. §-ából is, azonban többletelemként kimondja a fenti rendelkezés, hogy ebbe a felügyeleti eljárásba indokolt esetben más állami szervet is bevonhat. Ez a szabály éppen az (1) bekezdésben meghatározott, bonyolult gazdasági és szakmai feltételek miatt kerül be az Möt.-be, s nem véletlen az állami szerv kifejezés használata sem. Ugyanis valószínű, hogy a gazdasági feltételekkel kapcsolatos ellenőrzésbe az önkormányzatok felett is kontrollt gyakorló, a törvényhozó hatalom, az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szervét, az Állami Számvevőszéket vonják be, illetve a szakmai szempontok ellenőrzése körébe várhatóan az adott feladat ellátása felett hatósági felügyeletet ellátó területi államigazgatási szerv segítségének igénybevételére kerülhet sor.

A fentiek alapján a döntési eljárás folyamatábrája a következő lehet:

Az önként átvállalt feladat ellátásának állami támogatása

„Möt. 12. § (3) A feladat- és hatáskör vállalása esetén a települési önkormányzat a központi költségvetéstől igényelheti a vállalt feladattal arányos fedezet biztosítását.”

Az *önként átvállalt* feladat legfontosabb eltérése az *önként vállalt* feladatoktól, hogy az Möt. 12. § (3) bekezdése alapján *a feladat önkéntes átvállalása esetén a települési önkormányzat a központi költségvetéstől igényelheti a vállalt feladattal arányos fedezet biztosítását*. Ez azt jelenti, hogy az önként átvállalt feladat teljesítéséhez mindenképpen kapcsolódik költségvetési támogatás.

Az Alaptörvény 34. cikk (2) bekezdésének harmadik mondata szerint „[a] helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult”, azaz az Möt. 12. § (3) bekezdése az *önként átvállalt feladatok támogatására a kötelező feladatok ellátásának támogatási szabályait rendeli alkalmazni*.

Hasonlóan a kötelező feladatokhoz (lásd Möt. VI. fejezete) az állami támogatás ebben a körben sem teljes, hanem csak arányos, azaz az önkormányzati saját bevételek is részét képezik a finanszírozásnak. Azaz a feladat átvállalásáról az önkormányzat, illetve a társulás szabadon dönt, s ennyiben ez a feladatcsoport az önként vállalt feladatok jellemzőit mutatja. Az azonban, hogy ez a feladatátvállalás az önkéntes feladatellátásnál jóval szigorúbb feltételekhez kötött, s az, hogy azok finanszírozás szempontjából ugyanúgy viselkednek, mint a kötelező feladatok, azt mutatja, hogy ezt a feladatcsoportot az Möt. 10. § (1) bekezdésében nem nevesített, a kötelező és a fakultatív feladatok határán álló sajátos körnek is tekinthetjük.

Az önkormányzati feladatok lehetséges köre

„Möt. 13. § (1) A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen:

- 1. településfejlesztés, településrendezés;**
- 2. településüzemeltetés (köztemetők kialakítása és fenntartása, a közvilágításról való gondoskodás, kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása, a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása, közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása, gépjárművek parkolásának biztosítása);**
- 3. a közterületek, valamint az önkormányzat tulajdonában álló közintézmény elnevezése;**
- 4. egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások;**
- 5. környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágeszélőirtás);**
- 6. óvodai ellátás;**
- 7. kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása; filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása, a kulturális örökség helyi védelme; a helyi közművelődési tevékenység támogatása;**

8. szociális, gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások;
 9. lakás- és helyiséggazdálkodás;
 10. a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása;
 11. helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás;
 12. honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás;
 13. helyi adóval, gazdaság szervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatok;
 14. a kistermelők, őstermelők számára – jogszabályban meghatározott termékeik – értékesítési lehetőségeinek biztosítása, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is;
 15. sport, ifjúsági ügyek;
 16. nemzetiségi ügyek;
 17. közreműködés a település közbiztonságának biztosításában;
 18. helyi közösségi közlekedés biztosítása;
 19. hulladékgazdálkodás;
 20. távhőszolgáltatás;
 21. víziközmű-szolgáltatás, amennyiben a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzat ellátásért felelősnek minősül.
- (2) Törvény a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó más helyi önkormányzati feladatot is megállapíthat.”

Az Möt. szakítva az Ötv. korábbi szabályozási modelljével, amelyben a legalapvetőbb önkormányzati feladatokat maga az önkormányzati törvény határozta meg, csak általánosságban rögzíti az egyes önkormányzati típusok feladatait. (E körben a főváros kétszintű rendszere körében található kivételeket). A fenti szabályozási modell így az ágazati törvényekre bízta az önkormányzatok feladatainak meghatározását.

Kérdéses azonban, hogy e keretek között miként értelmezhető az Möt. 13. § (1) bekezdésének felsorolása. Az egyértelmű, hogy a felsorolás nem kimerítő (taxatív), hanem példálózó jellegű (exemplifikatív). Ezt a példálózó jelleget támasztja alá a 13. § (1) bekezdésében a „különösen” fordulat, amely egyértelműen jelzi, hogy a felsorolás nem teljes. *A példálózó jelleget azonban egyértelműen rögzíti a (2) bekezdés, amely szerint, „[t]örvény a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó más helyi önkormányzati feladatot is megállapíthat”.* Azaz ez a felsorolás csak egy viszonylag alapos gyűjteménynek tekinthető, de nem tartalmazza a helyi közügy körébe vonható önkormányzati feladatok teljes körét.

Az Möt. 13. § (1) bekezdésével kapcsolatban *fontos kérdés, hogy az ott felsorolt feladatok vajon kötelező feladatnak minősülnek,* s így módon ez a szabály az egykori Ötv. 8. § (4) bekezdésében meghatározott kötelező feladattelepítéssel állítható-e párhuzamba, vagy pedig ez a szabály *csak egyfajta „étlapot”* jelent a lehetséges önkormányzati feladatok köréről, s így az Ötv. 8. §-ának (1) bekezdéséhez hasonló szabálynak tekinthető-e?

Amennyiben az (1) bekezdés nyelvtani értelmezését vesszük alapul, abban az esetben ez a szabály egyértelműen kötelező feladattelepítést jelent, hiszen a bekezdés felvezető szövege ellátandó önkormányzati feladatokról beszél. Márpedig a kijelentő mód, egyes szám, harmadik személyű alak, a felszólító mód, a kell, kötelező igék használata, valamint az -andó, -endő fordulat alkalmazása a magyar nyelv általános szabályai szerint a jogszabályokban kötelezettséget jelent. Így a nyelvtani értelmezés szintjén az Möt. 13. § (1) bekezdésének 1–21. pontjaiban meghatározott feladatok kötelező jellegű feladatok.

Amennyiben azonban a nyelvtani elemzés mellett a jogalkotói értelmezés, a történeti értelmezés és a rendszertani értelmezés eszközeit is igénybe vesszük, akkor a helyzet már nem ilyen egyértelmű. Ennek körében jeleznünk kell, hogy az Möt. javaslatának miniszteri indokolása tartalmazza, hogy az Möt. a kötelező feladatok telepítését az ágazati törvényekre hagyta, maga az önkormányzati jog nem telepít közvetlenül és konkrétan feladat- és hatásköröket. A vonatkozó szabállyal kapcsolatban külön kiemelte, hogy a felsorolás a lehetséges önkormányzati feladatok körét próbálja példálózó jelleggel áttekinteni.

Mivel a miniszteri indokolás nem norma, ezért az értelmezés során segítségül kell hívnunk az egyes feladatokkal kapcsolatos jogszabályi rendelkezéseket is. Az Möt. 13. § (1) bekezdés 1–21. pontjaira alapján láthatjuk, hogy bár az ott felsorolt feladatok jelentős része kötelező feladat, azonban a

felsorolásban olyan elemeket is találhatunk, ahol vagy nincs külön ágazati feladattelepítési törvény, vagy pedig az ágazati törvény az önkormányzati feladatvállalás fakultatív jellegét emeli ki. Így például a közreműködés a település közbiztonságában feladattal kapcsolatban a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény, valamint a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény szabályaira hivatkozhatunk, amelyek kifejezetten fakultatív feladatvállalást szabályoznak. Szintén az önkormányzati feladatok önként vállalt jellegét rögzíti az előadó-művészeti szervezetek fenntartásával kapcsolatos 2008. évi XCIX. törvény 3. § (1) bekezdése is.

Nincsenek külön törvényi szabályok a kistermelők, őstermelők számára jogszabályban meghatározott termékeik értékesítési lehetőségeinek biztosításával kapcsolatban, így ez a feladat egyértelműen nem tekinthető kötelező feladatnak. Bár többször kísérelték meg, az ifjúsági szolgáltatások körében nem született külön törvény, így a gyermekvédelmi és gyermekjóléti szolgáltatások körébe nem vonható ifjúsági feladatok szintén nem tekinthetők kötelező feladatnak.

Végrehajtási rendeletek az önkormányzati feladatok körében, valamint az önkényuralmi elnevezések tilalma

„Mötv. 14. § (1) A 13. § (1) bekezdésében meghatározott feladatok ellátásának részletes szabályait, ha e törvény másként nem rendelkezik, jogszabályok tartalmazzák.

(2) A 13. § (1) bekezdés 3. pontjában meghatározott közterület, illetve közintézmény nem viselheti

a) olyan személy nevét, aki a XX. századi önkényuralmi politikai rendszerek megalapozásában, kiépítésében vagy fenntartásában részt vett, vagy

b) olyan kifejezést vagy olyan szervezet nevét, amely a XX. századi önkényuralmi politikai rendszerre közvetlenül utal.

(3) Ha a helyi önkormányzat döntése során kétség merül fel a tekintetben, hogy a közterület neve megfelel-e a (2) bekezdésnek, arról beszerzi a Magyar Tudományos Akadémia állásfoglalását.”

Széles körű végrehajtási rendeleti szabályozás lehetőségének biztosítása az önkormányzati feladatok körében

Az Mötv. 13. §-ának vitatható értelmezésében támpontot nyújthat a 14. § rendelkezése. Ez a szabályozás lehetővé teszi, hogy a 13. § (1) bekezdésében meghatározott feladatokra vonatkozóan – ha az Mötv. másként nem rendelkezik – végrehajtási rendeletekben határozhassanak meg a feladatok ellátásával összefüggő részletes szabályokat.

Ez a szabályozás párhuzamba állítható az Mötv. 11. § (3) bekezdésével, amely a kötelező feladatok tekintetében tette lehetővé, hogy a minimális személyi, tárgyi, szakmai és gazdasági feltételeket végrehajtási jogszabályok határozzák meg.

Ez a szabályozás azonban tágabb az Mötv. 11. §-ának (3) bekezdésében foglalt körnél, ugyanis ezen rendelkezés alapján a feladat ellátásával kapcsolatban általában lehetőség nyílik a (végrehajtási) rendeleti szabályozás kiadására azzal, hogy az Mötv. ezen rendelkezése szerint ezeket a szabályokat jogszabály határozza meg. **Az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdés szerint a helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg, így önkormányzati feladat megállapítására csak törvényben van lehetőség. Így ezen Mötv.-beli szabály alapján tulajdonképpen csak az adott feladatok törvényhozási tárgykörbe nem tartozó, végrehajtási jellegű rendeleti szabályainak megalkotásának lehetőségét ismeri el. Ez az értelmezés összhangban áll a magyar Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatával, amely az önkormányzati feladatok tekintetében elismerte a végrehajtási rendeletek kiadásának lehetőségét.**

Így az Mötv. tulajdonképpen az önkormányzati feladatok körében szélesre tárja a jogalkotó lehetőségeit: rendeleti szintű szabályokban a feladatellátás részletes szabályain keresztül jelentősen befolyásolhatja a helyi közösségek feladat-ellátási tevékenységét, s ezzel korlátozhatja azok döntési lehetőségeit. Kérdéses, hogy ennek hol húzódhat a határa. A helyi közügy magyarázata során jeleztük,

hogy a korábbi alkotmánybírói gyakorlat – építve a német Szövetségi Alkotmánybíróság Rastede ügyben hozott határozatára – azt mondta ki, hogy *a rendeleti szabályozási kör nem üresítheti ki az önkormányzathoz való jogot*. Erre jó példát jelentett az 1/1999. (II. 24.) AB határozat, amelyben a belügyminiszternek a vigalmi negyedekkel összefüggő, túlzottan tág rendeletalkotási felhatalmazásával kapcsolatban az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzathoz való jog sérelmét is megállapította. Kérdéses, hogy az új alaptörvényi és Möt.-beli szabályozás körében ez a gyakorlat mennyiben marad iránymutató.

A rendeletalkotási jogosítványok biztosítása azonban nem minden önkormányzati feladatra, hanem csak az Möt. 13. § (1) bekezdés 1–21. pontjaiban felsorolt feladatokra terjed ki. Ezért úgy tűnik, hogy ez a szabály azt mutatja, hogy ezek kötelező feladatok. Azonban az az értelmezés is összhangban áll az Möt. és az egyéb ágazati jogszabályok rendelkezéseivel, amely szerint ez a felhatalmazás az Möt. 13. § (1) bekezdésében megjelölt, fontosabb kötelező és nem kötelező feladatok összességére nézve adja meg a végrehajtási rendeletek kiadását. Ezt az értelmezést támasztja alá az is, hogy míg a kötelező feladatok esetében a feladatellátás legtöbb kérdésére az Möt. 11. § (3) bekezdése biztosít lehetőséget, addig az önként vállalt feladatok tekintetében erre nincs a központi államigazgatásnak külön felhatalmazása. Ezen megközelítés szerint az Möt. 14. §-a ezekben a kiemelt jelentőségű, kötelező és nem kötelező feladatokban egyaránt is **elismeri** az önkormányzatok tevékenységét is szabályozó végrehajtási rendeletek kiadását.

Így jogszerűen szabályozható az önkormányzati intézményekre is kiható hatállyal az előadó-művészeti tevékenységek köre akár végrehajtási rendeletben is úgy, hogy a feladat csak önként vállalt a már többször hivatkozott 2008. évi XCIX. törvény 3. § (1) bekezdése alapján.

Önkényuralmi elnevezések tilalma

Az Möt.-nek a 2012. évi CLXVII. törvénnyel megállapított új, 14. § (2)–(3) bekezdései alapján közterület, valamint önkormányzati tulajdonban levő 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.

A 14. § kifejezetten a 13. §-ra utal, így csak az önkormányzati *tulajdonban* álló közintézményekre vonatkozik egyértelműen. Így kérdéses, hogy az önkormányzatnak nem tulajdonában, hanem egyéb használati vagy fenntartói jogviszony keretében a kezelésében levő intézményére kiterjed-e ez a tilalom.

A fenti elnevezések használata egyértelműen tiltott. Azonban nem minden esetben egyértelmű, hogy egy adott személy vagy szervezet a tilalom hatálya alá esik-e. Éppen ezért az Möt. új szabálya rögzíti, hogy kétség esetén a Magyar Tudományos Akadémia állásfoglalását kell kérni.²⁹ Így amennyiben vitatható, hogy egy adott „személy” vagy „szervezet neve”, illetve valamely „kifejezés” a törvény hatálya alá tartozik-e, akkor a későbbi törvényességi felügyeleti eljárás megelőzése érdekében indokolt a közterület elnevezésével kapcsolatos döntéshez kikérni a Magyar Tudományos Akadémia állásfoglalását. Álláspontunk szerint akkor is lehetőség van az MTA állásfoglalásának kikérésére, ha az önkormányzat nem kívánja a közterület nevét megváltoztatni, ebben az esetben döntésnek azt tekinthetjük, hogy elmarad a döntés, s ezt kívánják alátámasztani az MTA véleményével.

Amennyiben a kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörében felhívást tesz, s az önkormányzat vitatja, hogy a közterület vagy közintézmény elnevezése a törvényi tilalom hatálya alá tartozik, akkor is indokolt kikérni a Magyar Tudományos Akadémia véleményét.

Közterületek elnevezésére vonatkozó szabályok meghatározása

²⁹ A Magyar Tudományos Akadémia a rendelkezés gördülékenyebb alkalmazása érdekében az eddig beérkezett megkeresések alapján kiadott állásfoglalásainak lényegét tartalmazó táblázatot az Interneten is közzétette, amely a http://mta.hu/oldmta/data/cikk/13/13/63/cikk_131363/Onkenyuralmi_nevek_egyesített_tabla.pdf címen érhető el.

„Mötv. 14/A. § Azonos településen – a fővárosban azonos kerületen – belül eltérő nevű, azonos név esetén eltérő jellegű közterületek lehetnek.”

Az Mötv. 14/A. §-a a tv. 14. § (2)-(3) bekezdéseiben meghatározott, a települési közterületek elnevezéséhez kapcsolódó szabályokról rendelkezik. A közterületek elnevezése ugyanis az Mötv. 42. § 8. pontja alapján a képviselő-testületek át nem ruházható hatásköre, amelyekben a testület önállóságát a törvényi szabályok – azon belül is elsősorban az Mötv. 14. § (2) bekezdésének és a 14/A. §-nak a rendelkezései – korlátozzák.

Ennek megfelelően főszabály szerint a településeken a különféle közterületek elnevezéseinek *eltérőnek* kell lenniük. A közterületek egyediségét, azonosítását és megkülönböztetését ugyanis rendkívüli módon megnehezítené, bizonyos esetekben ki is zárná, ha azok nevei egy adott településen belül megegyeznének.

Ez a rendelkezés azonban csak főszabály szerint érvényesül, ugyanis az Mötv. 14/A. §-a két kivételt határoz meg.

Azonos településen azonos nevű, de eltérő jellegű közterület

Az első kivételt az jelenti, hogy ha azonos településen a közterület neve megegyezik, azonban azok közterületi jellege eltérő. Ilyen eltérő közterületi jellegről van szó, ha az egyik közterület például tér, a másik utca, út, körút stb. Ebben az esetben ugyanis a közterület eltérő jellege lehetővé teszi az azonosítást. Ennek megfelelően például jogszerű az a közterületi névadás, amelynek eredményeképpen Nagyatádon Szabadság tér és Szabadság utca is van, valamint Budapest Főváros XIII. kerületében Béke tér és Béke utca is található, továbbá az V. kerületben is van Kossuth Lajos utca és Kossuth Lajos tér.

A főváros, mint sajátos település

A másik kivételt a *főváros* jelenti. Korábban már szoltunk arról, hogy a főváros sajátos önkormányzat, ugyanis az Mötv. 3. § (3) bekezdése alapján egyszerre települési és területi önkormányzat. Az Mötv. 14/A. §-a – a korábbi gyakorlattal összhangban – rögzíti, hogy a főváros közterületi elnevezés szempontjából alapvetően területi önkormányzat, s a fővároson belül az azonos elnevezésű közterületek tilalma *egy kerületen belül* érvényesül, azaz a 14/A. § alkalmazása során a fővárosi kerületet kell településnek tekinteni. Egy kerületen belül így érvényesül a főszabály, valamint az előzőekben megjelölt kivétel, amely szerint azonos nevű, de eltérő jellegű közterület lehet. Erre példa a már említett, XIII. kerületi Lehel tér és Lehel utca.

Az azonos elnevezésű közterületek tilalma azonban nem irányadó az eltérő kerületekben, ezért a különböző kerületekben egymással teljesen megegyező elnevezésű és jellegű közterületek is lehetnek. Így például Béke utcából jelenleg négy van a fővárosban, a III. kerületben, a már említett XIII. kerületi, továbbá a XVII. és a XXIII. kerületben is van ilyen elnevezésű közterület. Hasonlóan Budapesten Petőfi Sándor utcából is több van: az V. kerületben és a XXII. kerületben is található ilyen közterület.

A közfoglalkoztatásban részt vevő személyeknek az önkormányzati feladatellátásba történő bevonásának lehetősége

„Mötv. 15. § A helyi önkormányzat feladat- és hatásköreinek ellátása során – törvényben meghatározott módon és mértékben – biztosítja a közfoglalkoztatási jogviszonyban lévő személy feladatellátásba történő bevonását.”

Az Möt. 15. §-a alapján a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreinek ellátása során – a külön törvényben meghatározott módon és mértékben – biztosítja a közfoglalkoztatási jogviszonyban részt vevő személyeknek a feladatellátásba történő bevonását.

A fenti szabály értelmezése körében elsőként a közfoglalkoztatási jogviszonyra vonatkozó alapvető rendelkezéseket kell áttekinteni. A közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Közfogl. tv.) 1. § (2) bekezdése alapján közfoglalkoztatási jogviszony olyan munkára létesíthető, amely a Közfogl. tv.-ben meghatározott feladat, továbbá törvény által előírt állami feladat vagy a helyi önkormányzatokról szóló törvényben előírt kötelező vagy önként vállalt feladat, vagy a nemzetiségek jogairól szóló törvényben előírt kötelező vagy önként vállalt feladat, vagy a helyi vagy azon túlmutató közösségi – így különösen – egészségmegőrzési, szociális, nevelési, oktatási, kulturális, kulturális örökség megóvása, műemlékvédelmi, természet-, környezet- és állatvédelemi, gyermek- és ifjúságvédelemi, a munkaviszonyban és a polgári jogi jogviszony keretében megbízás alapján folytatott sporttevékenység kivételével sport, közrend és közlekedésbiztonsági, ár- és belvízvédelemi célú, közforgalom számára megnyitott út, híd, alagút fejlesztéséhez, fenntartásához és üzemeltetéséhez kapcsolódó szükségletek kielégítését szolgáló feladat, vagy a Kormány által meghatározott közösségi célok megvalósítását elősegítő feladat ellátására, vagy a feladatellátás feltételeinek megteremtésére irányul, és annak ellátására törvény nem ír elő közzszolgálati vagy kormányzati szolgálati jogviszonyt.

A közfoglalkoztatási jogviszony alanyait a törvény meghatározza, így a 1. § (3) bekezdés a) pontja rögzíti, hogy a helyi önkormányzatok, valamint azok társulása közfoglalkoztató lehet, míg az 1. § (4) bekezdés alapján közfoglalkoztatottként az a természetes személy foglalkoztatható, aki a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.) rendelkezései szerint munkaviszonyt létesíthet, kivéve azt, aki 16. életévét nem töltötte be, valamint a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Flt.) szerinti álláskereső, vagy a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló törvény szerinti rehabilitációs ellátásban részesül.

A közfoglalkoztatás speciális foglalkoztatási jogviszony, amelyre az Mt. rendelkezéseit a Közfogl. tv. 2. §-ában foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Ilyen eltérés például az, hogy próbaidő nem köthető ki, hogy a foglalkoztatási jogviszony főszabály szerint határozott idejű, s azt napokban kell meghatározni, valamint, hogy a közfoglalkoztatási bér a kötelező legkisebb havi bérnél (a „minimálbérnél”) alacsonyabb lehet. Egyebekben azonban az Mt. szabályait kell alkalmazni, így alkalmazandóak az Mt. kollektív munkajogi (például a szakszervezetekre vonatkozó) rendelkezései is.

Mindezekre figyelemmel a közfoglalkoztatási jogviszonyban részt vevő személyeket az önkormányzatok, valamint azok társulásai, mint közfoglalkoztatók széles körben bevonhatják az önkormányzati feladatellátásba. A közfoglalkoztatottak ugyanis mind a kötelező, mind az önként vállalt (és önként átvállalt) feladatok ellátásában közreműködhetnek.

Míg a Közfogl. tv. csak lehetőségként szabályozza a közfoglalkoztatottaknak az önkormányzati feladatellátásba történő bevonását, addig az Möt. 15. §-a ezt az önkormányzatok kötelezettségeként határozza meg. Így amennyiben az önkormányzatnak lehetősége nyílik rá, törekednie kell arra, hogy a fenti feladatok ellátásába bevonja a közfoglalkoztatott személyeket. Ennek az is az oka, hogy a többször módosított, a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény a foglalkoztatást helyettesítő juttatás egyik feltételeként rögzíti, hogy egy éven belül legalább 30 napon keresztül közfoglalkoztatásban, kereső tevékenységben, munkaerőpiaci programban, vagy külön az Flt. szerinti képzésben kell részt vennie az ellátást igénylőnek. Így amennyiben az önkormányzat nem tud eleget tenni ennek a kötelezettségének, azzal megnehezíti a rászorultsági ellátásokhoz való hozzáférést is.

A közfoglalkoztatottak azonban nem minden önkormányzati feladatellátásba vonhatóak be. A Közfogl. tv. már ismertetett 1. § (2) bekezdése kimondja, hogy nem létesíthető közfoglalkoztatási jogviszony olyan feladatok ellátására, amely tekintetében törvény (a közzszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény) közzszolgálati vagy kormányzati szolgálati jogviszony létesítését írja elő. A fentiekre figyelemmel a közfoglalkoztatásban részt vevő személyek nem vonhatóak be a helyi közhatalom gyakorlásával összefüggő feladatok ellátásba, valamint az átruházott államigazgatási hatáskörök gyakorlásába. Ez a szabályozás megegyezik áll a korábbi közzszolgálati szabályozással,

amely alapján a Legfelsőbb Bíróság a BH 2004. 36. számon közzétett eseti döntésében emelte ki az immáron a Közfogl. tv.-ben is rögzített tételt.

A Közfogl. tv. szabályozása azonban a közhatalmi jellegű feladatellátáson kívül valamennyi feladat tekintetében lehetővé teszi a közfoglalkozottak bevonását. Így a fenti szabály alapján a helyi közszolgáltatások nyújtásába – így például az óvodai nevelésbe is – bevonható közfoglalkoztatott, s nemcsak a funkcionális, hanem a tényleges szakmai, pedagógiai munka ellátásába is, amennyiben a közfoglalkoztatott a jogszabályban meghatározott szakmai feltételeknek (végzettség, szakmai gyakorlat) megfelel.

Mindezen szabályok elősegíthetik, hogy az önkormányzatok egyrészt közreműködhessenek a közfoglalkoztatottak alkalmazásán keresztül a munkaerőpiaci problémák kezelésében. A közfoglalkoztatottak alkalmazását az is kiterjesztheti, hogy a 2011. évi CVI. törvény, valamint az annak felhatalmazása alapján kiadott 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet alapján a közfoglalkoztatotti bér jóval alacsonyabb az azonos munkakörben alkalmazott munkavállalók, valamint közalkalmazottak bérénel.

Önkormányzati hatáskörben végzett beruházásnak a Kormány saját hatáskörében történő megvalósítása

16. § (1) Ha az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettség határideje eredménytelenül telt el, vagy a határidőben történő teljesítés elmaradásának reális veszélye fennáll, a Kormány a kötelezettséggel összefüggő beruházás megvalósításáról saját hatáskörben gondoskodhat. A Kormány a beruházás saját hatáskörben történő megvalósításáról egyedi határozatban dönt.

(2) A Kormány határozatának bírósági felülvizsgálatát az érintett önkormányzat képviselő-testülete a **Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnál** kérheti. A perben felperesként az önkormányzat képviselő-testülete, alperesként a Kormány vesz részt. A Kormányt – ha a Kormány az (1) bekezdésben említett határozatában másként nem rendelkezik – a helyi önkormányzatokért felelős miniszter képviseli. A bíróság a határozat felülvizsgálata során a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény XX. fejezetének rendelkezéseit – a (3) bekezdésben írt eltérésekkel – alkalmazva, soron kívül jár el.

(3) A keresetlevelet a Kormányt a (2) bekezdés alapján képviselő miniszternél a felülvizsgálni kért határozatnak a Magyar Közlönyben történő közzétételének napjától számított tizenöt napon belül kell benyújtani. Ha a perben a miniszter által vezetett minisztérium ügyintézője jár el képviselőként, képviseleti jogosultságát – külön meghatalmazás nélkül – munkáltatói igazolványával igazolja. A perben első fokon eljáró közigazgatási szervnek a minisztert kell tekinteni.

A bíróság ítélete ellen felülvizsgálatnak és perújításnak helye nincs.

(4) A helyi önkormányzat köteles a beruházás megvalósításához szükséges, tulajdonát érintő intézkedések tülésére.

(5) A Kormány által kijelölt miniszter jogosult bármely önkormányzati beruházás teljesítésének megvalósulását megismerni a tervezéstől a beruházás befejezéséig. A miniszter – a személyes adatok kivételével – adatot kérhet be, jogosult a beruházást megvalósító önkormányzat irataiba betekinteni, a beruházás teljes dokumentációját megismerni.

(6) Az önkormányzat és a jogszabályban meghatározott állami szervek – annak érdekében, hogy a beruházások megvalósítása figyelemmel kísérhető legyen – a jogszabályban meghatározott adatokat szolgáltatják az (5) bekezdés szerinti miniszter részére. Az adatszolgáltatás személyes adatokra nem terjed ki.

Kapcsolódó jogszabályok:

– az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettséggel összefüggő beruházás megvalósítása érdekében szükséges intézkedésekről szóló 170/2012. (VII. 23.) Korm. rendelet

„Ha az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettség határideje eredménytelenül telt el, vagy a határidőben történő teljesítés elmaradásának reális veszélye fennáll, a Kormány a kötelezettséggel összefüggő beruházás megvalósításáról saját hatáskörben gondoskodhat.”

Az Möt. 16. §-át az igazságügyi és közigazgatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CXVII. törvény (Módtv.) 121. §-a módosította, egyben annak a 122. §-a az Möt. hatályba léptető rendelkezéseit kiegészítette a 144. § (5) bekezdésével, amelynek alapján az Möt. 16. §-a 2012. július 24-én a módosított tartalommal hatályba lépett. Beiktatta az Möt. 143. § (1) bekezdés d) pontját, amely felhatalmazást ad a Kormánynak, hogy a 16. §-ban meghatározott esetekben az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettséggel összefüggő beruházás megvalósítása érdekében szükséges intézkedéseket rendeletben állapítsa meg.

Az eredeti, rendkívül szűkszavú rendelkezés annyit tartalmazott, hogy ha az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettség határideje eredménytelenül telt el, vagy a határidőben történő teljesítés elmaradásának reális veszélye fennáll, a Kormány a kötelezettséggel összefüggő beruházás megvalósításáról saját hatáskörben gondoskodhatott. A Kormány döntése ellen az érintett önkormányzat képviselő-testülete a Fővárosi Törvényszékhez fordulhatott. A helyi önkormányzat köteles volt a beruházás megvalósításához szükséges, tulajdonát érintő intézkedések túrésére. A tömör rendelkezés rögtön számos – anyagi jogi (például a kötelezettség és beruházás fogalma) és eljárásjogi (például a Kormány és a bíróság eljárásának természete) – jogalkalmazási kérdést vetített előre, amelyeket a Módtv. részben megoldott, részben továbbra is nyitva hagyott. Nem csak az Möt. 16. §-át, hanem végrehajtási rendeletet is rövid időn belül módosították, úgy tűnik, hogy a jogalkalmazási problémák is alakítják a jogintézmény jogi szabályozását.³⁰

Az Möt. 16. §-a a helyi önkormányzatok feladatellátásának és közszolgáltatás-szervezési szabadságának egyik korlátja. Az uniós jog szempontjából indoka a végső soron fennálló tagállami felelősség a helyi önkormányzatok feladat-ellátási mulasztásaiért, illetve a nem megfelelő feladat-ellátásért. A Kormány hatásköre különleges törvényességi felügyeleti (közvetlen beavatkozási) jogkörként is értelmezhető, azzal, hogy a kormányhivatalok által gyakorolt törvényességi felügyeleti eljáráshoz képest számos különbség adódik. Párhuzam leginkább az Möt. 140. § (1) bekezdés b) pontjával vonható, amely szerint a kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen leteltétől számított tizenöt napon belül kezdeményezheti a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló feladatellátási (közszolgáltatási) kötelezettsége elmulasztásának megállapítását és a feladat elvégzésére való kötelezést. Ennek folyamánya, hogy a kormányhivatal kezdeményezésére a közigazgatási és munkaügyi bíróság megállapítja a mulasztást és határidő tűzésével kötelezi a helyi önkormányzatot, hogy biztosítsa a feladatellátást (közszolgáltatást).

Ehhez képest az Möt. 16. §-a megfordítja az eljárás menetét: a Kormány saját hatáskörben állapíthatja meg a feladat-ellátási hiányosságot, a bíróságnak pedig csak utólag áll módjában az eredetileg helyi önkormányzati feladat- és hatáskörbe tartozó beruházásnak a Kormány „saját hatáskörében” történő megvalósítását ellenőrizni. Vagyis az Möt. közvetlen beavatkozási lehetőséget ad a Kormány javára az önkormányzati hatáskör elvonásával. Megítélésünk szerint ezért a helyi autonómiát érintő kormánydöntés csak végső beavatkozási eszköz lehet az önkormányzati feladatellátásba. Vagyis kivételesen alkalmazható eljárás, ha más eszközökkel az önkormányzati hatáskörben lévő beruházások teljesítése már nem megoldható. A Kormánynak ezt kell igazolnia a beruházás „átvételéről” szóló kormányhatározatban. A szabályozás az Alaptörvény és az Möt. azon koncepcióját valósítja meg, amely erősebb beavatkozási lehetőséget biztosít a helyi önkormányzati autonómiába az államigazgatás számára. Ilyen természetű államigazgatási beavatkozási jogszabályok

³⁰ Lásd az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettséggel összefüggő beruházás megvalósítása érdekében szükséges intézkedésekről szóló 170/2012. (VII. 23.) Korm. rendelet módosításáról szóló 362/2012. (XII. 17.) Korm. rendelet és az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettséggel összefüggő beruházás megvalósítása érdekében szükséges intézkedésekről szóló 170/2012. (VII. 23.) Korm. rendelet módosításáról szóló 30/2013. (II. 12.) Korm. rendelet

szabályozásával indokolt óvatosan bánni. Az Alaptörvény a helyi önkormányzás jogát ugyan kifejezetten nem tartalmazza, de a helyi önkormányzatot megillető autonómia sarokköveit az Alaptörvény 32. cikke részletesen taglalja. **Konszolidált** alkotmányjogi gyakorlat hiányában egyelőre nem tudni, hogy az Alkotmánybíróság milyen értelmet fog adni ezeknek a hatáskörsoportoknak.³¹ Az Alaptörvény 32. cikke **pedig** tartalmazza a szervezeti és igazgatási önállóságot, valamint az önálló gazdálkodás jogának elismerését.

Az európai uniós és a nemzetközi szervezetek felé vállalt kötelezettségek sokrétűek. A helyi önkormányzatok az uniós támogatáspolitikai önálló alanyai, éppen ezért részt vesznek az uniós pályázati mechanizmusokban. **A helyi önkormányzatok részt vesznek az uniós jog végrehajtásában, Magyarország mindenkor decentralizációs politikájának megfelelően egyes Magyarországot terhelő uniós jogi kötelezettségek végrehajtásáért – az uniós felé a kizárólagos tagállami felelősség mellett – a helyi önkormányzatok felelősek.**³² Jellemzően a helyi önkormányzatok a helyi település- és intézményfejlesztés körében válnak európai uniós vagy más nemzetközi pénzügyi források és beruházások kedvezményezettjeié. Az uniós finanszírozási rendszer komplexitásából fakadóan a helyi önkormányzatok által igényelhető jogcímeikről nem adható tételes felsorolás.³³ Kiemelt terület a strukturális és kohéziós politika.³⁴

A kötelezettségvállalás és beruházás fogalmának tartalmára az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettséggel összefüggő beruházás megvalósítása érdekében szükséges intézkedésekről szóló 170/2012. (VII. 23.) Korm. rendelet (Rendelet) 1. §-a ad árnyalt megközelítést, kiemelve most már, hogy a helyi önkormányzatok társulásai által megvalósítandó beruházásokat is e körbe kell érteni. Eszerint az Möt. 16. §-a egyrészt felöleli a *Magyarország által az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettséggel összefüggő, vagy az Európai Unió jogi aktusából következő és helyi önkormányzati beavatkozás keretében megvalósítható beruházásokat*

³¹ Foktő Község Képviselő-testületének alaptörvény-ellenes működésével összefüggésben hozott elvi véleményéről szóló határozatának [10] bekezdésében az Alkotmánybíróság „önkormányzati alapjogokról” beszél, amelyek „értvényesítése, garantálása kényszerítőleg kötelezi az Országgyűlést, mint a legfőbb népképviselői szervet [Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdés] arra, hogy az önkormányzati hatásköröket gyakorló és feladatokat folyamatosan ellátó képviselő-testületet az önkormányzati alapjogok értvényesítése érdekében fenntartsa mindaddig, míg a helyi önkormányzat működésében oly mértékű tartós zavar nem keletkezik, amely e jogok értvényesítését ellehetetleníti, helyi önkormányzat képviselő-testülete tartósan nem működik és működőképességének helyreállítása, illetve működésének folytatása a továbbiakban nem várható, és ezért egy alkotmányos intézmény működése válik lehetetlenné. [18/2013. (VII. 3.) AB határozat] Lásd még a Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5.043/2013/2. számú végzését, amelyben a helyi önkormányzat „alapjogainak” védelméről szól.

³² Lásd részletesen *Barabás Gergely: Az uniós jog egyes hatásai a helyi önkormányzati (köz)feladat-ellátásra = ACTA FACULTATIS POLITICO-IURIDICAE UNIVERSITATIS SCIENTIARUM BUDAPESTINENSIS DE ROLANDO EÖTVÖS NOMINATAE XLIX. évf. (2012) 65-68. o.*

³³ Az Möt. 16. §-ára épülő eddigi közigazgatási gyakorlat európai uniós kötelezettség és operatív program végrehajtásával áll összefüggésben. Az egyes ivóvízminőség-javító beruházások saját hatáskörben történő megvalósításáról szóló 1381/2012. (IX. 20.) Korm. határozatban a Kormány azért fordult az Möt. 16. §-ának alkalmazásához, mert az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről szóló, 1998. november 3-i 98/83/EK tanácsi irányelv (a továbbiakban: irányelv) 1. mellékletének való megfelelés nem volt biztosítható, 365 település(rész)en az irányelvi elemek paramétereinek valamelyike, vagy egyszerre többnek a vonatkozásában a mért határértékek meghaladták az irányelv szerinti engedélyezhető szintet. Az érintett települések túlnyomó része indult az ivóvízminőség javítását szolgáló Környezet és Energia Operatív Program (KEOP) által finanszírozott pályázatokon. A kormányhatározat indokolása szerint minden rendelkezésre álló eszközzel fel kellett gyorsítani a KEOP pályázati rendszerben elfogadott beruházások megvalósítását. Lásd még a KEOP-7.1.3.0/09-2010-0017. számú ivóvízminőség-javító beruházás saját hatáskörben történő megvalósításáról szóló 1382/2012. (IX. 20.) Korm. határozat; A KEOP-1.3.0/2F/09-2010-0036. számú ivóvízminőség-javító beruházás saját hatáskörben történő megvalósításáról szóló 1383/2012. (IX. 20.) Korm. határozat; A KEOP-1.3.0/2F/09-2010-0032. számú ivóvízminőség-javító beruházás saját hatáskörben történő megvalósításáról szóló 1384/2012. (IX. 20.) Korm. határozat; A KEOP-7.1.0/11-2011-0049. számú ivóvízminőség-javító beruházás saját hatáskörben történő megvalósításáról szóló 1049/2013. (II. 12.) Korm. határozat; A KEOP-1.3.0/09-11-2012-0009. számú ivóvízminőség-javító beruházás saját hatáskörben történő megvalósításáról szóló 1247/2013. (IV. 30.) Korm. határozat; A KEOP-7.1.3.0/09-2011-0018. számú ivóvízminőség-javító beruházás saját hatáskörben történő megvalósításáról szóló 1425/2013. (VII. 10.) Korm. határozat; A KEOP-1.3.0/09-11-2013-0035. számú ivóvízminőség-javító beruházás saját hatáskörben történő megvalósításáról szóló 1426/2013. (VII. 10.) Korm. határozat; A KEOP-7.1.3.0-2008-0027. (KEOP-1.3.0/09-11-2012-0012.) számú ivóvízminőség-javító beruházás saját hatáskörben történő megvalósításáról szóló 1649/2013. (IX. 17.) Korm. határozat; A KEOP-7.1.3.0/09-2010-0013. (KEOP-1.3.0/09-11-2012-0017.) számú ivóvízminőség-javító beruházás saját hatáskörben történő megvalósításáról szóló 1650/2013. (IX. 17.) Korm. határozat; Szennyvízelvezetés kapcsán lásd még a Környezet és Energia Operatív program keretében megvalósítani tervezett egyes szennyvíz-elvezetési és tisztítási beruházások Kormány általi saját hatáskörben történő megvalósításáról szóló 1711/2013. (X. 8.) Korm. határozat; Az egyes szennyvíz-elvezetési és -tisztítási beruházások (KEOP) Kormány általi saját hatáskörben történő megvalósításáról szóló 1051/2013. (II. 12.) Korm. határozat;

³⁴ A Rendelet 2013. január 1-jétől hatályos 2/A. § (3) bekezdése most már kifejezetten utal is arra, hogy a támogató képviseletében eljáró szervezet a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 79. §-ában foglaltak alapján általa nyilvántartott az Möt. 16. §-a hatálya alá tartozó beruházásokkal kapcsolatos adatok teljes köréről folyamatosan köteles adatot szolgáltatni a miniszter számára.

[Rendelet 1. § (1) bekezdés a) pont]. A kötelezettség tehát származhat közvetlenül uniós jogi aktusból (például egy uniós jogi aktusba foglalt határidő, határérték teljesítése), illetve az állam általi kötelezettségvállalásból, amelynek végrehajtásában – decentralizáció folytán – helyi önkormányzat vagy annak társulása³⁵ (is) részt vesz. A másik eset [Rendelet 1. § (1) bekezdés b) pont] a helyi önkormányzat által közvetlenül vállalt kötelezettséggel összefüggő beruházásokat jelenti.

Az Mötv. a **hatáskör**elvonás két esetét rögzíti:

1. a kötelezettségvállalás határidejének eredménytelen eltelte,
2. a kötelezettségvállalás határidőben történő teljesítése elmaradásának reális veszélye.

Az első eset megítélése egyszerűbb. A kötelezettségvállalást tartalmazó **jogszabályok vagy iratok** – jellemzően szerződések – által megállapított teljesítési határidőket kell figyelembe venni.

A második esetben azonban az Mötv. **szélesebb mérlegelésre lehetőséget adó** felhatalmazást tartalmaz. A „*reális veszély*” fennállása ugyanis számos körülménytől függhet. Vizsgálni lehet a helyi önkormányzat által tett intézkedéseket és azok eredményességét (például a közbeszerzési eljárások kiírása, ütemezése), az önkormányzat pénzügyi-gazdasági helyzetét, a beruházás készülségi fokát (például a műszaki tartalom és paraméterek megváltozása), a rendelkezésre álló vagy még bevonható egyéb pénzügyi források körét³⁶

„A Kormány a beruházás saját hatáskörben történő megvalósításáról egyedi határozatban dönt.”

A Kormány egyedi határozata

Az Mötv. Országgyűlés által elfogadott és kihirdetett normaszövege szűkszavúan rendelkezett a Kormány határozata ellen igénybe vehető jogorvoslati eljárásról. Mindössze annyit tartalmazott, hogy a Kormány döntése ellen az érintett önkormányzat képviselő-testülete a Fővárosi Törvényszékhez fordulhat. Az Mötv. 142. § (4) bekezdése eközben úgy rendelkezett, hogy az önkormányzati határozat bírósági felülvizsgálata, az önkormányzat határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettsége elmulasztásának megállapítása iránt, valamint a kormányhivatal törvényességi felügyeleti bírságot megállapító határozatának bírósági felülvizsgálata iránt indított perekben a polgári perrendtartásról szóló törvény közigazgatási perekre vonatkozó fejezetének rendelkezéseit az Mötv.-ben foglalt eltéréseknek megfelelően kell alkalmazni. E perekben a törvényszék jár el.

Az Mötv. e két szakaszának összevetéséből az megállapítható volt, hogy sem az Mötv. 142. § (4) bekezdése, sem az Mötv. egyéb rendelkezése a Kormány eljárása során hozott határozattal szemben indított perre nézve nem rendelte el a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) közigazgatási perekre vonatkozó, XX. fejezetének alkalmazását.

Eljárásjogi szempontból az első lényeges kérdés a Kormány eljárásának és „egyedi határozatának” elhelyezése a közigazgatási eljárások és aktusok között, különösen tekintettel az Mötv. 16. §-át érintő törvényhozói beavatkozás által eszközölt változtatásokra.

Az Mötv. 16. §-ában meghatározott egyedi kormányhatározat nem tekinthető kormányzati aktusnak.³⁷ Nem csak azért, mert az Mötv. kifejezetten megnyitja a bírói felülvizsgálat lehetőségét. A Kormány egyedi határozata mélyen érinti a helyi önkormányzatok feladat-ellátási és közszolgáltatás-szervezési szabadságát, a helyi közösségek autonóm működését. Az államigazgatási beavatkozás törvényességének vizsgálata közigazgatási és nem politikai kérdés. A Kormány által hozott határozat az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pontja szerint minősülő – az államigazgatáson kívül álló címzettek jogait érintő – közigazgatási jogkörben hozott egyedi határozat, és mint ilyen, joghoz kötött, a közigazgatási bíróság által felülvizsgálható.

³⁵ Az 1. § (2) bekezdését a 30/2013. (II. 12.) Korm. rendelet iktatta be egyértelművé téve, hogy az önkormányzati társulások útján megvalósuló feladat-ellátás [Mötv. 41. § (6) bekezdés], illetve beruházás is az Mötv. 16. §-ának hatálya alá tartozik. Az Mötv. 16. §-ának eddigi alkalmazása is szembesítette már a jogalkalmazást azzal, hogy a beruházás önkormányzati társulás keretében is megvalósulhat (például regionális szennyvíz-társulás, víziközmű beruházási társulás lásd 1051/2013. (II. 12.) Korm. határozat).

³⁶ Lásd Rendelet 2/A. § (1) bekezdés

³⁷ Lásd Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Kovács András (szerk.): *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. Complex Kiadó, Budapest 2013. 48-50.

Nem beszélhetünk a Ket. szerinti hatósági határozatról sem. A helyi önkormányzat és az államigazgatás között ebben az esetben nem hatóság-ügyfél viszony van, hanem az önkormányzati autonómia és a központi hatalom közötti hatásköri konfliktus.³⁸

Az egyedi határozat meghozatala szabályainak rendszertani értelmezése is inkább arra mutat, hogy az Möt.v. és végrehajtási rendelete egy *sui generis* közigazgatási eljárást hozott létre. A Rendelet szerint az eljárás a következő szakaszokra bontható:

- a kötelezettség teljesítése veszélybe kerülése esetén a helyi önkormányzatokért felelős miniszter (belügyminiszter)³⁹ és az érintett helyi önkormányzat(ok) közötti *egyeztetés* [Rendelet 3. § (2) bekezdés];⁴⁰
- a helyi önkormányzatokért felelős miniszter – az önkormányzatoktól történő adatok bekérését követően, arra figyelemmel – a fejlesztéspolitikáért felelős miniszterrel és a támogatási konstrukció szakmai tartalma tekintetében feladatkörrel rendelkező miniszterrel *előterjesztést készít* a Kormány számára [Rendelet 3. § (2) bekezdés];
- a **szennyvízberuházások kivételével** a támogató képviseletében eljáró szervezet a miniszter megkeresésére az átvállalással kapcsolatos *állásfoglalást ad* a Magyar Államkincstár jövőbeni fedezet mértékéről való tájékoztatásával (Rendelet 4. §);
- a Kormány *indokolt határozatban dönt* a beruházás saját hatáskörben történő megvalósításáról egyidejűleg kijelöli a beruházás megvalósításáról gondoskodó állami szervet (Rendelet 5. §);
- *bírószági felülvizsgálat* a Pp. XX. fejezetének szabályai szerint.

A határozathozatalt megelőző eljárási cselekmények sajátosságai mellett az Möt.v. és a Rendelet olyan eljárási szabályokat is tartalmaz, amelyek a Ket. alkalmazása mellett szükségtelenek volnának. E körben nem annak van jelentősége, hogy tartalmazzanak-e utaló szabályt a Ket.-re nézve, hiszen a Ket. generális hatósági ügyfogalma attól függetlenül von a Ket. hatálya alá egy eljárást, hogy az ágazati hatósági eljárási szabályozás tartalmaz-e utaló szabályt. A Ket. alkalmazása mellett szükségtelen volna utalni a határozat indokolásának kötelezettségére, a határozat közlésére és a bírósági felülvizsgálat lehetőségére.⁴¹

Az indokolási kötelezettség előírása alkotmányos követelmény, így a Rendelet eme szabályának hiányában az Möt.v. kihirdetett normaszövegéhez képest is azt javasolnánk, hogy a Kormány egyedi határozatának részletes tény- és jogbeli indokolást kell adnia a beruházásra vonatkozó önkormányzati hatáskörgyakorlás jogszerű elvonásához. Az Alaptörvény XXIV. cikke rögzíti a hatóságok⁴² általános indokolási kötelezettségét döntéseikben. Igaz, törvényben meghatározottak szerint, de a bíróságoknak – az Alaptörvény 28. cikke értelmében – a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban

³⁸ Barabás – Baranyi – Kovács: i.m. 45-46.

³⁹ Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 37. § p) pont.

⁴⁰ Az egyeztetési kötelezettség alól azonban a 30/2013. (II. 12.) Korm. rendelet – vélhetően e körben is a friss jogalkalmazási fejlemények miatt – kivételt teremtett, hiszen a 3. § (2) bekezdés előírja, hogy a fejlesztéspolitikáért felelős miniszter önállóan – előzetes egyeztetések nélkül is –, kezdeményezheti a szennyvízberuházásoknak a Kormány saját hatáskörében történő megvalósítását. A Rendelet 3. § (2) bekezdéséből az körvonalazódik, hogy az egyeztetési kötelezettség generális, vagyis a hatáskörrelvonás mindkét esetben és valamennyi beruházásra vonatkozóan egyébként kötelező (a kivételi kör jogszabályi nevesítése csak megerősítette ezt a vélekedést). Az érintett önkormányzatok esetleg nagy száma sem ad felmentést alóla. A Kormányt nem köti az egyeztetés eredménye, akkor is rendelkezhet tehát a saját hatáskörben való feladat-ellátásról, ha az érintett önkormányzat ezzel nem ért egyet. Az egyeztetés alkalmat adhat az érintett feleknek, hogy a beruházás és a kötelezettség teljesítéséhez a leggondosabb költségvetési gazdálkodási megoldást válasszák ki a helyi önkormányzat közszolgáltatás-szervezési szabadságának kíméletével, és ezzel elejét vehetik az esetleges jogvitáknak is. E körben indokolt jelezni, hogy a Kúria a közigazgatási szervek közötti viták lehetőség szerint peren kívüli elintézésének követelményét – államigazgatási szervek közötti jogvita felmerülése kapcsán – kapcsolatba hozta az Alaptörvény N) cikk (3) bekezdésével, amely a helyi önkormányzatokat is nevesíti. Eszerint a „különböző minisztériumok irányítása alá tartozó, de az egységes állami vagyon kezelésére feljogosított szervezetek vitáikat egymással való közvetlen tárgyalással, ennek eredménytelensége esetén irányító szerveik által lefolytatott *egyeztetés* útján, ha ez is sikertelen, utóbbiak közös vezetője megkérdezésével célszerű rendezni. Ezzel elkerülhető a költséges és időigényes perek nagy számban való megindítása. Az alá-fölérendeltségi elven működő szervezeti rend minden lehetőséget megad az ilyen egyeztetések lebonyolításához, így a bírósághoz fordulás a Kúria álláspontja szerint elkerülhető volna. Két állami vagyont kezelő szervezet egymással perlekedése nem segíti elő a közigazgatásba és az állam saját vagyonával való helyes gazdálkodásába vetett bizalom erősítését, egyúttal ellentétes az Alaptörvény N) cikk (3) bekezdésével is (Kúria Kfv.III.37.475/2012/5.).

⁴¹ Lásd Barabás-Baranyi-Kovács i.m. 44.

⁴² A Kormányt eme alaptörvényi szabály alkalmazásában „hatóságnak” tekintjük, figyelemmel az általa hozott közhatalmi-közigazgatási jellegű döntésre.

azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezniük. A bírósági felülvizsgálat Mötv.-beli megnyitásával az az értelmezés fér össze, hogy a jogorvoslati jog hatékony gyakorlásához a Kormány egyedi határozatának megfelelő mélységű indokolása szükséges külön jogszabályi előírás hiányában is.⁴³

Az Mötv. 16. § (3) bekezdése miatt a Kormány egyedi határozatának közlése a Magyar Közlönyben történő közzétételével történik meg.. A szabályszerű közlés/közzététel nyitja meg a 15 napos keresetindítási határidőt. A kormányhatározathoz kapcsolódó egyéb joghatások is ehhez az időponthoz képest vizsgálандók.

A Mödtv. orvosolta azt a hiányosságot, hogy Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kizárólagos illetékességének rögzítésén túl a per konkrét formájára nézve utalást az Mötv. nem tartalmazott. Az a kihirdetett normaszöveg alapján is levezethetőnek tűnt, hogy a Kormány közigazgatási határozatot hoz (tehát nem kormányzati-politikai, hanem igazgatási jogkörében jár el), amely implikálta a közigazgatási bírósági hatáskör megteremtését közigazgatási perben. A Pp. 324. § (2) bekezdés c) pontja és az Mötv. között a Mödtv. „hídszabálya” teremtett kapcsolatot. Mindezek alapján a Kormány egyedi határozatát – törvényességi felügyeleti jogkörben hozott – közigazgatási határozatnak tekinthetjük.⁴⁴

„A bíróság a határozat felülvizsgálata során a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény XX. fejezetének rendelkezéseit – a (3) bekezdésben írt eltérésekkel – alkalmazva, soron kívül jár el.”

A Kormány határozata ellen benyújtott keresetet a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság közigazgatási perben bírálja el. Ennek megfelelően a Pp. XX. fejezetének és a Pp. 324. § (1) bekezdése folytán a Pp. általános szabályainak az alkalmazása irányadó. A soronkívüliség értelmezését a bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet (a továbbiakban: BÜSZ) 33–33/A. §-a alapján adhatjuk meg. Jelen esetben a soronkívüliség a BÜSZ 33. § (1) bekezdés a) pontján, vagyis jogszabály (Mötv.) rendelkezésén alapul. A BÜSZ 33/A. § (1) bekezdése értelmében a soronkívüliség az ügynek a rendes úgymenetből történő kivételét jelenti. A soron kívül intézendő ügyben minden intézkedést haladéktalanul kell megtenni, a soronkívüliség a bírósági eljárás egész időtartamára kiterjed. A közigazgatási perek esetében a Pp. 333. § (2) bekezdése folytán a soronkívüliségre a Pp. 333. § (3)–(5) bekezdése konkrét határidők vonatkoznak.⁴⁵

Közigazgatási perben a közigazgatási határozat anyagi és eljárásjogi hibái egyaránt támadhatóak. A Pp. 339. § (1) bekezdése miatt rögzíteni szükséges: az előbb felsorolt eljárási cselekmények a megalapozott döntéshozatalhoz szükségesek. Ebből következően megsértésük olyan lényeges eljárási szabálysértésnek minősülhet, ami a határozat hatályon kívül helyezéséhez vezethet – a közigazgatási bírósági joggyakorlatban kialakított oksági követelménynek megfelelően.

„A Kormány határozatának bírósági felülvizsgálatát az érintett önkormányzat képviselő-testülete a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnál kérheti. A perben felperesként az önkormányzat képviselő-testülete, alperesként a Kormány vesz részt.”

Az Mötv. 16. §-a szerinti közigazgatási perben az érintett helyi önkormányzat fekvésétől és a beruházás elhelyezkedésétől függetlenül a megújult közigazgatási bíraskodási szervezetrendszerben a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság jár el.

Az Mötv. 16. § (2) bekezdése alapján a Kormány önkormányzati beruházást saját hatáskörébe vonó egyedi határozatának felülvizsgálata iránt indított közigazgatási per felperese az önkormányzat

⁴³ A közhatalmi-közigazgatási aktusok indokolási kötelezettségének szükségességét a hatékony jogorvoslati és közigazgatási bírósági jogvédelemhez az Alkotmánybíróság az Alkotmány alapján többször nyomatékosította. Lásd 21/1997. (III. 26.) AB határozat, 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, 44/2009. (IV. 8.) AB határozat; nem közhatalmi jogkörben tett, közszolgálati jogviszony indokolás nélküli megszüntetése kapcsán lásd 8/2011. (II. 18.) AB határozat.

⁴⁴ Lásd Barabás-Baranyi-Kovács i.m. 764.

⁴⁵ Ennek például a Pp. 104/A. § (2) bekezdés a) pontja miatt van jelentősége.

képviselő-testülete. Alperesként pedig csak a határozatot hozó Kormány állhat perben (és például nem a miniszterelnök).

Mindennek a Pp. 130. § (1) bekezdés g) pontja miatt van jelentősége. A Pp. e rendelkezése szerint ugyanis a bíróság a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasítja, ha a pert nem a jogszabályban erre feljogosított személy indítja, vagy a per csak jogszabályban meghatározott személy ellen indítható, illetve meghatározott személyek perben állása kötelező, s a felperes e személyt (személyeket) – felhívás ellenére – nem vonta perbe. Az érintett önkormányzat képviselő-testületének kell tehát felperesként a keresetlevélben szerepelnie, alperesként pedig a Kormányt kell megjelölni, mint a közigazgatási határozatot hozó közigazgatási szervet. A Pp. 327. § (2) bekezdés első mondata szerint a keresetet az ellen a közigazgatási szerv ellen kell indítani, amelyik a felülvizsgálni kért határozatot hozta. A közigazgatási bírói gyakorlat értelmében a közigazgatási pernek kizárólag egy alperese lehet, mégpedig az a közigazgatási szerv, amelyik a megtámadott közigazgatási határozatot hozta.⁴⁶

Az önkormányzati képviselő-testület fogalmilag testületi szerv, így döntéseit is testületileg hozza. A *per megindítása és a keresetlevél benyújtása is testületi döntést igényel, mivel az Mötv. 16. §-a egyértelműen a képviselő-testületet jogosítja fel a per megindítására.* A bíróságnak vizsgálnia, a felperesnek pedig igazolnia kell a kereset benyújtásakor, hogy a képviselő-testület megfelelő határozatképesség mellett az előírt többséggel hozta meg a döntését. Ennek hiánya szintén a Pp. 130. § (1) bekezdés g) pontja szerinti elutasítást eredményezi.

Bár az Mötv. a felek személyét egyértelműen meghatározza, nem tartjuk kizártnak egyéb eljárási szereplők bekapcsolódását a perbe. E körben különösen a Pp. 54. §-a szerinti beavatkozást tartjuk elképzelhetőnek. A Kormány egyedi határozatának címzettje mindig a kötelezettségszegő önkormányzat ugyan, de egy beruházás komplex jogi konstrukciókat eredményezhet, ami megteremtheti az önkormányzati hatáskörgyakorlás vagy a Kormány hatáskörrelvonása melletti jogi érdekeltséget.

„A Kormányt – ha a Kormány az (1) bekezdésben említett határozatában másként nem rendelkezik – a helyi önkormányzatokért felelős miniszter képviseli.”

Mivel a perbeli felek mindkét oldalon testületi szervek, a közigazgatási bíróságnak kiemelten kell vizsgálnia a képviseleti jogot és annak szabályszerűségét. Az Mötv. kizárólag az alperes Kormány esetében állapít meg képviseleti szabályokat, amiből az következik, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testületének képviseletére az Mötv. az általános szabályok alkalmazását hagyja.

Az Mötv. 41. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat jogi személy. A képviselő-testületet a polgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a főpolgármester képviseli. Az Mötv. 41. § (2) bekezdése rögzíti, hogy a polgármester a képviselő-testület szerve. Az Alkotmánybíróság szerint a polgármestert polgári jogi és közjogi képviseleti jog illeti meg, ezért a jelen perben nincs akadálya annak, hogy a képviselő-testület képviseletét a polgármester ellássa. Közigazgatási perben a Pp. 73/A. § b) pont bb) alpontja értelmében a jogi képviselet nem kötelező, de annak sincs akadálya, hogy a perbeli felek jogi képviselőt bízzanak meg a perben a képviseletük ellátásával.

Alperesi oldalon az Mötv. a helyi önkormányzatokért felelős miniszter törvényes képviseleti jogát teremti meg, ha a Kormány az egyedi határozatában másként nem rendelkezik.

„A keresetlevelet a Kormányt a (2) bekezdés alapján képviselő miniszternél a felülvizsgálni kért határozatnak a Magyar Közlönyben történő közzétételétől számított tizenöt napon belül kell benyújtani. Ha a perben a miniszter által vezetett minisztérium ügyintézője jár el képviselőként, képviseleti jogosultságát – külön meghatalmazás nélkül – munkáltatói igazolványával igazolja.”

Az Mötv. és a Rendelet szabályaiból megállapítható, hogy a közigazgatási per gyors lefolytatásának igénye vezette a jogalkotást az eljárási szabályok megalkotásakor. Ennek tudható be a Pp. 330. § (2)

⁴⁶ A közigazgatási bírói gyakorlat a Pp. szabályából következő általános elvre utal. Külön jogszabály közigazgatási perbe állíthat alperesként más személyt vagy szervet is. Lásd például a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény 32. § (1) bekezdés a) pontját, amely szerint a közigazgatási pert a kisajátítást kérő ellen is meg kell indítani.

bekezdésében foglalt 30 napos keresetindítási határidő megfelezése, illetve a közigazgatási per soron kívüli elbírálásának előírása. Bár az Mőtv. csak a keresetlevél „benyújtásáról” szól, az „ajánlott küldeményként” való postára adás lehetőségéről nem, úgy véljük, hogy itt nem az eltérés szándékával élt a szabályozás. Nem tekinthető tehát elkésletnek a helyi önkormányzat képviselő-testülete által benyújtott keresetlevél akkor sem, ha azt a 15 napos határidő utolsó napján **a miniszternek címezve** ajánlott küldeményként postára adják.

A miniszter által vezetett minisztérium ügyintézőjének képviseleti jogosultságával kapcsolatos szabályt az indokolja, hogy a Pp. 329. § (1) bekezdése az „alperes közigazgatási szerv” ügyintézőjének képviseleti jogosultágára állapít meg külön szabályt. Jelen esetben a Kormány az alperes. Az Mőtv. célja azonban az lehetett, hogy az ügyben valóban kompetensként megjelenő helyi önkormányzatokért felelős miniszter mint képviselő által vezetett minisztérium szakértője jelenjen meg a közigazgatási perben. Egyebekben az Mőtv. a Pp. 329. § (1) bekezdésének szabályát ismétli meg.

„A perben első fokon eljáró közigazgatási szervnek a minisztert kell tekinteni.”

Az Mőtv.-nek ez a szabálya értelmező szabály. A Pp. több helyen utal az „első fokon eljáró közigazgatási szervre” egyes eljárási cselekmények kapcsán. Ezek vonatkozásában az Mőtv. el akarta kerülni azt, hogy ezekkel az eljárási cselekményekkel a Kormányt „terhelje”, amelytől alapvetően idegen az egyedi ügyek intézése, egyedi eljárásokban való részvétel.

A Pp. 331. § (1) bekezdése szerint, ha a fél – törvény rendelkezése ellenére – a keresetlevelet a bírósághoz nyújtotta be, azt a bíróság vizsgálat (Pp. 124. §) nélkül haladéktalanul megküldi az ügyben első fokon eljáró közigazgatási szervnek. A 330. § (2) bekezdése ebben az esetben is megfelelően irányadó azzal, hogy a keresetlevelet határidőben benyújtottnak kell tekinteni, ha azt a felülvizsgálni kért közigazgatási határozat közlésétől számított 30 napon belül ajánlott küldeményként postára adták vagy a bírósághoz benyújtották. Mindez irányadó a jelen perre nézve is. Vagyis ha a helyi önkormányzat képviselő-testülete tévesen a **Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz** nyújtja be a keresetlevelet, a bíróságnak azt nem a Kormányhoz, hanem a helyi önkormányzatokért felelős miniszterhez kell továbbítania vizsgálat nélkül.

Mindez nem változtat azon, hogy a jelen különleges közigazgatási per alperese a Kormány, és nem a helyi önkormányzatokért felelős miniszter.

„A bíróság ítélete ellen felülvizsgálatnak és perújításnak helye nincs.”

Az Mőtv. kizárja a Pp.-beli rendkívüli felülvizsgálati eljárási lehetőségeket a **közigazgatási bíróság** ítéletével szemben. Ez is az eljárás **lezárásának** gyorsítását szolgáló rendelkezés, amely egyébként beleillik abba a tendenciába, amely a felülvizsgálat lehetőségét kizárólag szűk körben kívánja biztosítani. A Fővárosi **Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság** kizárólagos illetékessége miatt a perben a jogegység hiánya nem valós veszély.

Csak az ítélet ellen kizárt a jogorvoslat, a **közigazgatási bíróság** egyéb végzései ellen a Pp. szabályai szerint továbbra is van helye **fellebbezésnek a törvényszékhez mint másodfokú bírósághoz**.

Az Abtv. alapján a Fővárosi **Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság** jogerős ítélete ellen van helye alkotmányjogi panasznak az Alkotmánybírósághoz.

A beruházás elvégzésére és elvégeztetésére vonatkozó szabályok

„(4) A helyi önkormányzat köteles a beruházás megvalósításához szükséges, tulajdonát érintő intézkedések tūrésére.

(5) A Kormány által kijelölt miniszter jogosult bármely önkormányzati beruházás teljesítésének megvalósulását megismerni a tervezéstől a beruházás befejezéséig. A miniszter – a személyes adatok kivételével – adatot kérhet be, jogosult a beruházást megvalósító önkormányzat irataiba betekinteni, a beruházás teljes dokumentációját megismerni.”

Az Möt. szerint a Kormány a saját hatáskörben valósítja meg a beruházást, a Rendelet 5. §-a szerint pedig a Kormány egyedi határozatában kijelöli azt az állami szervet, amelynek gondoskodnia kell a beruházás megvalósításáról. Ebből következik, hogy a beruházás megvalósításának felelőssége a Kormány döntése alapján a Kormányra hárul. Azt azonban sem az Möt., sem a Rendelet nem tiltja, hogy a beruházás tényleges technikai megvalósítását koordináló szerv saját eszközein túlmenően más eszközöket is igénybe vegyen, illetve más szereplőket is igénybe vegyen. Az Möt. rendelkezéseiből az következik, hogy akár a helyi önkormányzat vagyont, köztulajdonát is igénybe lehet venni a beruházás megvalósításához. Úgy véljük, hogy a Kormány egyedi határozatában tételesen szükséges meghatározni az igénybe venni kívánt eszközöket és vagyonelemeket. Ennek célja kettős: egyrészt az önkormányzati tulajdon korlátozása is csak akkor igazolható, ha az valóban szükséges, és arra alkalmas a beruházás megvalósításához. Másrészt így válik közigazgatási bírósági felülvizsgálat tárgyává a tulajdonkorlátozás.

A Kormány határozatának meghozatalakor – az Möt. és a Rendelet által meghatározott eljárási rend folytán – már minden szükséges adat birtokában kell, hogy legyen. Az Möt. 16. § (5) bekezdése folytán a Kormány által kijelölt miniszter bármilyen a beruházással összefüggő adatot bekérhet a személyes adatok kivételével. A Rendelet 2–3. §-a szintén kormányzati kontrollmechanizmust hoz létre, amelynek révén az önkormányzati beruházások megvalósítását az államigazgatás nemcsak figyelemmel kíséri, hanem egyben együtt is működik az érintett önkormányzatokkal. Az eljárás során a fent hivatkozott egyeztetés, állásfoglalás és MÁK tájékoztatása is a megalapozott döntéshozatalt szolgálja.

Értelmezésünket erősíti, hogy a Rendelet 6. §-a szerint a támogató képviselőjében eljáró szervezet és a helyi önkormányzat közötti támogatási szerződés módosítását a „Kormány döntésében foglaltaknak megfelelően” kell kezdeményezni, és – az elszámolás mellett – a helyi önkormányzat tűrési kötelezettségének tartalmát is ennek tartalmaznia kell.

A parkolási közszolgáltatás ellátásának sajátos szabályai

„Möt. 16/A. § 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, vagy kizárólag ezen közszolgáltatási feladat ellátására alapított költségvetési szerv, 100%-os önkormányzati tulajdonban álló, jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, vagy e gazdasági társaság 100%-os tulajdonában álló jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, illetve önkormányzati társulás láthatja el külön törvényben szabályozottak szerint.”

Az Möt. 16/A. §-át a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi LXXXIV. törvény (Nvt. mód. tv.) 23. § (1) bekezdése iktatta be az Möt. rendelkezései közé.

A Nvt. mód. tv. egyidejűleg módosította az Möt. 41. § (8) bekezdését is. Az Möt. 41. § (8) bekezdésének új szövege szerint „[t]örvény előírhatja, hogy meghatározott közszolgáltatást kizárólag erre a célra alapított költségvetési szerv, olyan állami vagy legalább többségi önkormányzati tulajdonban álló, jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, amelyben az állam vagy az önkormányzat legalább többségi befolyással bír vagy e gazdasági társaság legalább többségi tulajdonában álló és legalább többségi befolyása alatt álló jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság vagy önkormányzati társulás láthat el.”

Az Möt. 16/A. §-ában foglaltak az Möt. 41. § (8) bekezdése által biztosított lehetőség alapján a helyi közutakon, valamint a helyi önkormányzat tulajdonában álló, közforgalom elől el nem zárt magánutakon történő parkolás biztosítására irányuló közszolgáltatásnak a fenti, közjogias jellegű ellátási kötelezettségét szabályozzák.

A jogalkotó a Nvt.mód. tv. megalkotása során ezt a szabályt nem az ágazati törvénybe, a közúti közlekedésről szóló, többször módosított 1988. évi I. törvénybe (Kkt.) helyezte el, hanem az Mötv.-be emelte, ugyanis az Mötv. 16/A. § az Mötv. 41. § (8) bekezdésénél szigorúbb feltételeket állapít meg. Így a gazdasági társaság általi feladatellátás esetén nem elégszik meg a többségi önkormányzati tulajdonnal, hanem 100%-os tulajdoni hányadot, vagy egy 100%-os önkormányzati tulajdonban álló – jellemzően holdingtársaság – 100%-os tulajdoni hányadában álló másik gazdasági társaság részvételét követeli meg. Azaz a közjogias jogalanyokon – költségvetési szerv, társulás – kívüli magánjogi jogalanyt (gazdasági társaság) csak akkor enged be a feladatellátásba, ha az kizárólagos önkormányzati tulajdonban, vagy egy kizárólagos önkormányzati tulajdonú holdingtársaság kizárólagos tulajdonában áll.

A helyi közbiztonsággal kapcsolatos önkormányzati feladatok

„Mötv. 17. § (1) A települési és a fővárosi önkormányzat a helyi közbiztonságról, vagyonának, más értékének védelméről kényszerítő eszköz alkalmazására törvény alapján jogosult szervezet létrehozásával is gondoskodhat.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szervezet alaptevékenységét a települési és a fővárosi önkormányzat területe szerint illetékes megyei (fővárosi) rendőr-főkapitánysággal kötött írásbeli együttműködési megállapodás alapján, a rendőrség szakmai felügyeletével végzi.

(3) Az (1) bekezdésben meghatározott szervezet által végezhető feladatokat, az alkalmazható kényszerítő eszközöket, az együttműködési megállapodásra, valamint a szervezet működésére vonatkozó szabályokat, továbbá az e feladatokat ellátókkal szemben támasztott személyi feltételeket törvény határozza meg.

(4) E § rendelkezéseit alkalmazni kell akkor is, ha az önkormányzat az (1) bekezdésben meghatározott feladatokról nem önálló szervezet létrehozásával gondoskodik.”

„A települési és a fővárosi önkormányzat a helyi közbiztonságról, vagyonának, más értékének védelméről...”

Közjogunk régmúlta visszatekintő egyik polémiája a helyi autonómiák közrendi-közbiztonsági szerepvállalásának szabályozása. E körben visszatérő vitatéma, hogy állami vagy önkormányzati (municipális) rendőrség működtetésére van-e szükség, esetleg a kettő valamiféle egymást erősítő együttműködésére.⁴⁷ Tágabb összefüggésben a rendészeti közigazgatási jogtudomány arra keresi a választ, hogy az állam biztonsági monopóliumának oldására miként, milyen szervezeti, irányítási és hatásköri szabályozás mentén van lehetőség.⁴⁸ E körben központi fogalomként van jelen az úgynevezett közösségi rendőrség, amely magában foglalja a rendőrség szervezetének decentralizálását és a helyi közösségekkel való intenzív együttműködést.⁴⁹ Magyarországon a rendszerváltozás után az Alkotmány az állami rendőrségi modellt fogadta el. Ezzel együtt az Ötv. önkéntes vállalatok alapján biztosította a helyi önkormányzatok számára a helyi közbiztonság feladatairól való gondoskodást.

Az Alkotmányra épülő alkotmányértelmezés szerint a helyi közbiztonság egyes feladatairól a helyi önkormányzat helyi közügyként gondoskodik.⁵⁰ Az Mötv. kerettörvény. A helyi önkormányzás – helyi közszolgáltatás-szervezés, helyi (köz)feladatellátás és a helyi közhatalom gyakorlásának – alapvető szabályait tartalmazza, amelyeket egyes ágazati jogszabályok töltenek meg tartalommal. Az Mötv. 13. § (1) bekezdés 17. pontja értelmében a helyi közbiztonság megteremtésében való közreműködés a helyi önkormányzat nem kötelező, fakultatív feladata. A feladat nem új, hiszen az Ötv. 8. § (1) bekezdése is a helyi közszolgáltatások körébe utalta a közbiztonság helyi feladatairól való gondoskodást.

⁴⁷ Danielisz Béla: *Az önkormányzati rendőrség történetéből*. Belügyi Szemle 1998/5. 122.

⁴⁸ Christián László: *Mai magyar rendészet*. Rendészeti Szemle 2010/5. 17–18.

⁴⁹ Danielisz Béla – Jármy Tibor: *Rendészet Európában*. Duna Palota Kulturális Kht., Budapest 2008.

⁵⁰ 9/1999. (IV. 28.) AB határozat; 21/1999. (VI. 25.) AB határozat

A közbiztonság általános jogfogalom.⁵¹ A helyi közbiztonság megteremtése nem csupán a helyi önkormányzat bűnügyi fertőzöttségének visszaszorítását jelenti. A kriminális jellegű cselekmények megelőzésén, üldözésén és az ezekkel szembeni védekezés biztosításán túl a közbiztonság általában a társadalmi félelemérzet hiányát, a lakossági biztonságérzetet jelenti: a személy- és vagyonvédelem önkormányzati, közigazgatási biztosítottságát. Azért közigazgatási, mert a biztonság megteremtésében ma már meghatározó szerep jut a magánbiztonsági szervezeteknek, a magánbiztonság eszközeinek is. A helyi közbiztonság megteremtése a helyi rendfenntartást jelenti: a személy- és vagyonvédelmet fenyegető jogsértő emberi magatartásokkal és e jogi tárgyakat veszélyeztető egyéb jelenségekkel szembeni védelem kiépítését és fenntartását. Az Möt. külön nevesíti a helyi önkormányzat vagyonának és más értékeinek védelmét. A közbiztonság védelme nemcsak a természetes személyek, hanem a jogi, sőt közjogi személyek köztulajdonának védelmét is felöleli [Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdés], így bár az Möt. e jogi tárgyakat elkülöníti, valójában a helyi közbiztonság fogalmi körébe vonhatók.

A közbiztonság fogalmához az Alkotmánybíróság is óvatosan közelített: a közbiztonság alkotmányos értéktartalommal bír. A fogalom, a jelenség és a cél struktúrája bonyolult és szerteágazó. A közbiztonság többértelmű kategória, amely mögött többféle érdek és érték húzódik meg, több, alapvetően eltérő jellegű feladatot jelent.⁵² Az Alkotmánybíróság általában a helyi önkormányzatoknak a közbiztonság megteremtésében játszott közjogi szerepével kapcsolatban azt rögzítette, hogy a közbiztonság védelme elsősorban az állam szerveinek az Alkotmányban meghatározott (Alkotmány 40/A. §) vagy az Alkotmányból levezethető kötelezettsége (Alkotmány 35. §, 50. §, 51. §), *de a helyi közbiztonság fenntartásában feladatok hárulnak az önkormányzatokra is*. Az Alkotmány – az Alaptörvényhez hasonlóan – a helyi önkormányzatok feladatai között nem jelenítette meg a közbiztonság fenntartását. Ezt a feladatot az Ötv. 8. §-a tartalmazta akként, hogy a helyi önkormányzatokra kisegítő, közreműködő szerepet biztosított a helyi közbiztonság biztosításában. Jelenleg a feladattelepítést az Alaptörvény helyett az Möt. tartalmazza, a kereteket kitöltő részletszabályokat azonban ágazati törvények szabályozzák.

A rendszerváltozás után kialakított önkormányzati rendszerben az alkotmánybírósági joggyakorlat nem tekintette önkormányzati rendőrségnek (rendőri jogosítványokkal felruházott szervezetnek) az egyes önkormányzati alapítású rendfenntartó-rendészeti természetű feladatokat ellátó jogalkalmazó szerveket, így például a közterület-felügyeletet.⁵³ A hivatkozott határozataiban megfogalmazta, hogy az önkormányzatok számára törvény nem biztosított felhatalmazást rendőri jogosítványokkal rendelkező erőszakos szervezet létrehozására, és a Kormány alá rendelt centrális irányítás alá tartozó rendőrség irányításában sem kapott hatáskört. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság korai álláspontja megfelelő törvényi szabályozás alapján nem zárta ki az önkormányzati rendőrség létrehozását.⁵⁴

A rendészet és a rendvédelem fogalma tudományos viták tárgya.⁵⁵ A közigazgatási bírói gyakorlat úgy határozta meg a rendészet fogalmát, hogy a rendőrség részéről az Rtv.-ben meghatározott *rendészeti feladatok ellátása során kifejtett tevékenység közigazgatási jellegű tevékenység*, mert az eljáró szerv közhatalmi jogosítvánnyal élve egyoldalú akaratnyilvánítással intézkedik, melynek során az ügyfél terhére kötelezettséget állapít meg és intézkedésének maga szerez érvényt. A rendőrség tehát az Rtv.-ben meghatározott büntetőeljárású valamint szabálysértési eljárási feladatai mellett ellátja a közigazgatás részét képező rendészeti igazgatás körébe tartozó feladatokat is. A rendőri intézkedéseket és kényszerítő eszközöket állami közhatalmat gyakorló, államigazgatási ügy intézésére feljogosított

⁵¹ Lásd legújabban Patyi András: *A rendészeti igazgatás és a rendészeti jog alapjai*. = Lapsánszky András (szerk.): *Közigazgatási jog – Fejezetek szakigazgatásaink köréből I. kötet*, Complex Kiadó, Budapest 2013 146-147. o.

⁵² 13/2001. (V. 14.) AB határozat.

⁵³ 13/2003. (IV. 9.) AB határozat.

⁵⁴ 37/1991. (VI. 27.) AB határozat. – *Az Alkotmánybíróság e megállapítása nem volt mentes minden ellentmondástól. Eszerint „[M]egfelelő törvényi szabályozás alapján nem kizárt önkormányzati rendőrség létrehozása. Az Ötv. azonban kifejezetten nem állapít meg hatáskört a helyi önkormányzatok számára a rendőrség irányítása és vezetői kinevezése terén. A hatályos szabályozás szerint ugyanis a rendőrség centrális irányítású szervezet. Az Alkotmány 35. § (1) bekezdése h) pontja szerint a rendőrség működését a Kormány irányítja.” E Kormány alá vetettség, illetve Kormány általi irányítottság talán az a momentum, ami miatt inkább kizárt volt az állami rendőrségtől – szervezetében, irányításában – független, fegyveres rendvédelmi szerv létrehozása önkormányzati szinten törvényben. Ezen az állásponton van például Patyi i.m. 155. o. Az Alaptörvény 46. cikk (2) bekezdése továbbra is Kormány által irányított rendőrségi működést ír elő, továbbá az Rtv. mint sarkalatos törvény [lásd Alaptörvény 46. cikk (6) bekezdés, Rtv. 103/A. §] 4. § (1) bekezdése, valamint a Ksztv. 1. § (5) bekezdés a) pontja a rendőrséget fegyveres rendvédelmi állami szervként határozza meg.*

⁵⁵ Ezt az álláspontot képviseli legújabban Patyi i.m. 142.

szerv alkalmazza, közötté és az intézkedés (kényszerítés) alanya között közigazgatási jogviszony jön létre.⁵⁶

E megközelítés szerint a rendőrség látja el az igazságügyi rendőrhatalósági feladatokat és emellett maga is közigazgatási rendészeti hatásköröket gyakorol. Az Alkotmányhoz hasonlóan az Alaptörvény a bűnüldöző és nyomozati joghatóságot az állami szervek számára tartja fenn. A helyi önkormányzás erre nem terjed ki. Az Möt. 13. § (1) bekezdés 17. pontja a helyi önkormányzatok közreműködését írja elő a helyi közbiztonság megteremtésében. A helyi önkormányzati közbiztonsági szerepvállalásnak helyi közügyként az általános és az ágazati közigazgatási rendszet körében jut szerep.⁵⁷ Ez megjelenhet a helyi szabályozás, helyi egyedi hatósági feladatok ellátásában (például állattartás vagy kereskedelmi egységek nyitva tartási rendjének meghatározása).⁵⁸ Az Möt. 17. §-a a helyi közbiztonság megteremtésére szolgáló egyik eszköz, az önkormányzati alapítású, fenntartói irányítású és finanszírozású, kényszerítő eszköz alkalmazására jogosult szervezet létrehozásának törvényes alapját teremti meg a helyi (önkormányzati) közigazgatási rendszet körében.

Az Alkotmánybíróság fent hivatkozott 13/2001. (V. 14.) AB határozatában foglalt megállapítás az Alaptörvénnyel kialakított alkotmányos feladatmegosztás után is helytálló: a helyi közbiztonság megteremtésében is elsődleges az állam szerepvállalása, amelyet kiegészít a helyi önkormányzati feladatellátás. Az Rtv. alapján a rendfenntartás elsődlegesen állami feladat. Az Rtv. szerint a rendőrség gyakorolja az általános bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatköröket a közbiztonság fenntartása érdekében. A rendőrség az általános igazságügyi és igazgatásrendészeti rendőrhatalóság. A rendfenntartás körében törvényben meghatározottak szerint kényszerítő eszközök és kényszerintézkedések alkalmazására jogosult.

A rendfenntartás a jogi eszközök igénybevétele mellett (például lőfegyvertartás engedélyezése közigazgatási hatósági jogkörben) a fizikai erőszak alkalmazását is szükségessé teheti. Az Alaptörvény C) cikk (3) bekezdése szerint az Alaptörvény és a jogszabályok érvényre juttatása érdekében kényszer alkalmazására az állam jogosult. Az állami kényszer fogalmát, körét, eszközeit az Alaptörvény nem határozza meg, az értelmezési kérdés: állami kényszer alkalmazására jogosult-e a helyi önkormányzat vagy annak valamely szerve. Az Alaptörvény országgyűlési vitája során még az egységes javaslatban is a C) cikk (3) bekezdése úgy szólt, hogy az Alaptörvény és a jogszabályok érvényre juttatása érdekében kényszer alkalmazására az állami és a helyi önkormányzati szervek jogosultak. A helyi önkormányzati szervekre vonatkozó szövegrész módosítással került be a szövegbe és zárószavazás előtti módosítás javaslattal került ki az Alaptörvény szövegéből mind a két alkalommal azzal az indoklással, hogy a módosítás a szöveg összhangjának a megteremtésére irányul.

Mivel az alkotmányozó figyelembe vehető érdemi értelmezési segédletet nem adott a szöveg ellentétes irányú változtatásaihoz, kizárólag az elfogadott Alaptörvényből indulhatunk ki. Miként azt már az I. fejezetben is bemutattuk, a helyi önkormányzatok állami szerveknek tekinthetők, azok ugyanis a tág értelemben vett állam egyik alkotóelemét képezik, amely saját hatáskörökkel és bizonyos fokú szervezeti és igazgatási autonómiával rendelkezik. Ebből az következne, hogy a C) cikk (3) bekezdésében államon az Alaptörvény által állami szervként, az állami szervezetrendszer részét képező szerveket kell érteni, amelyek közé az Alaptörvény értelmében kétségkívül a helyi önkormányzatok is beletartoznak.

A helyi önkormányzatok szervezetalakítási szabadságát az Alaptörvény is elismeri [Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés d) pont]. A helyi önkormányzat törvényben meghatározott keretek között saját szerveket, szervezeteket hozhat létre. A helyi önkormányzat irányítása, felügyelete vagy ellenőrzése alatt álló közigazgatási egységek helyi önkormányzati szervek. Amíg a helyi önkormányzat és az általa létrehozott szervezet között ilyen viszony fennáll, ezek is az önkormányzati szervezetrendszerbe tartozó szervekként vehetők figyelembe.

Következésképp levezethetőnek tartjuk a helyi önkormányzati szervezetrendszerhez tartozó szervezeteknek azt a hatáskörét, hogy az állami erőszak-monopólium gyakorlásában *törvényben*

⁵⁶ 1/1999. KJE.

⁵⁷ Kőkényesi József: *Az önkormányzati rendszert lehetősége a magyar közigazgatásban* – 11. számú előtanulmány az átfogó rendészeti stratégia társadalmi vitájához. Budapest 2008. 12–14. o. Kőkényesi József: *Az önkormányzati rendszert a magyar közigazgatásban (vitairat)*. Budapest, 2010.

⁵⁸ A helyi közigazgatási rendszert fogalma nem tisztázott: a nem decentralizált rendészeti jogköröket tekintve korábban a jegyző – a 2012. április 1-jéig hatályos 1999. évi LXIX. törvény 32. § (1) bekezdése alapján – általános szabálysértési hatósági jogkört gyakorolt, de tág értelemben e körbe tartozhatnak egyes építésügyi kötelezések is, szintén államigazgatási hatáskörben.

meghatározottak szerint részt vegyenek, vagyis önkormányzati szervek is fizikai erőszakot gyakorolhassanak. Az Mötv. 17. § (1) bekezdése tartalmilag erre utal, konkretizálva az állami kényszer tartalmát: ez az önkormányzati rendészet körében kényszerítő eszközök alkalmazására való felhatalmazást jelent.

Az Mötv. 17. § (1) bekezdése a települési önkormányzatok és a fővárosi önkormányzatok hatáskörébe utalja a helyi rendészeti szervek létrehozásának jogosítványát. Az Mötv. 22. § (1) bekezdése szerint Budapest főváros kétszintű önkormányzata a fővárosi és a kerületi szintű önkormányzatokból áll. Ebből fakadóan helyi rendészeti szervet a fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatok is létrehozhatnak. A rendészeti kerettörvény 3. § (1) bekezdése utal arra, hogy a községi, a városi képviselő-testület, a megyei jogú városi közgyűlés, a fővárosban a fővárosi kerületi képviselő-testület és a közgyűlés jogosult ilyen szervezet létrehozására [Mötv. 3. § (2) bekezdés]. Város alatt a járásszékhely várost is érteni kell.

II. „...kényszerítő eszköz alkalmazására törvény alapján jogosult szervezet létrehozásával is gondoskodhat.”

Az Mötv. 17. § (1) bekezdése a helyi önkormányzat szervezetalakítási szabadságának körében arra ad felhatalmazást, hogy a helyi önkormányzat nevesített szervei és szintjei (települési és fővárosi önkormányzat) a helyi közbiztonság érdekében fizikai erőszak alkalmazására is jogosult szervezetet alapítson és működtessen. Az Mötv. keretjellegű szabályozásából fakadóan maga nem határozza meg a szervezet típusát vagy formáját. A feladatellátásról való gondoskodás az általános felhatalmazottságot jelenti a helyi önkormányzat számára, miközben a konkrétumok meghatározását a törvényben korlátozott helyi autonómia döntési jogkörébe utalja az Mötv. Ebben az értelemben az Mötv. 17. § (1) bekezdése a helyi önkormányzatokat az Alaptörvény szerint egyébként megillető szervezetalakítási jog egyik különleges formája.

Az Mötv. 17. § (1) és (3) bekezdésében foglalt külön törvény egyrészt az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény (a továbbiakban: rendészeti kerettörvény). Mivel azonban ez is – feles – kerettörvény, az Mötv. szabályozási koncepciója az ennek szabályait is tartalommal kiegészítő egyéb rendészeti tárgyú törvényekkel válik teljessé.

Az Mötv. értelmében a kényszerítő eszközök alkalmazására jogosult szervezetek körét, vagyis az önkormányzati rendészeti szerveket a rendészeti kerettörvény tartalmazza. Az önkormányzati rendészeti szervek a helyi különös vagy ágazati közigazgatási rendszethez tartoznak. A rendészeti kerettörvény meghatározza a szervezet formáit. Formáját tekintve lehet önkormányzati természetvédelmi őrszolgálat, közterület-felügyelet, mezei őrszolgálat, **rendészeti feladatokat ellátó erdészeti szakszemélyzet, rendészeti feladatokat ellátó** jogosult erdészeti szakszemélyzet, halászati őrszolgálat. Ezek a szervezetek működhetnek

- belső szervezeti egységként,
- önálló költségvetési szervként,
- költségvetési szerv belső szervezeti egységként,
- rendészeti társulásként.

A rendészeti kerettörvény lehetőséget ad arra is, hogy ezeket a rendészeti feladatokat ellátó személyeket (önkormányzati természetvédelmi őr, közterület-felügyelő, mezőőr, **a rendészeti feladatokat ellátó** erdészeti szakszemélyzet, **a rendészeti feladatokat ellátó** jogosult erdészeti szakszemélyzet, halászati őr) a helyi önkormányzat önállóan foglalkoztassa. A rendészeti törvény zárt taxációt tartalmaz. Ez azt jelenti, hogy önkormányzati rendészeti szervet csak ilyen formában és csak ilyen szervezett keretek között lehet létrehozni, amely egyben a rendészeti kerettörvényben és az ágazati rendészeti törvényekben meghatározott kényszerítő eszközöket is használhatja. A rendészeti kerettörvény e felsorolása szűkebb mint az Mötv. 41. § (6) bekezdésének listája. E bekezdés szerint a képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására jogszabályban meghatározottak szerint költségvetési szervet, gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet (a továbbiakban együtt: intézmény) alapíthat, továbbá szerződést köthet természetes és jogi személlyel vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel. A rendészeti kerettörvény a kényszerítő

eszközök alkalmazására jogosult szervezeteket önkormányzati függőségben tartja. Ezeket a tevékenységeket a helyi önkormányzat nem szervezheti ki.

A költségvetési szerv formájában működő önkormányzati rendészeti szervekre az Áht. szabályai vonatkoznak.⁵⁹ Az Möt. a szakmai felügyelet tekintetében a rendőrséget jelöli ki hatáskörrel rendelkező szervnek.

Ahogy arra utaltunk, a helyi közbiztonságban való közreműködés önkormányzati feladatának csak az egyik módja a kényszerítő eszköz alkalmazására jogosult szervezet létrehozása, és ez is csak lehetőség. A helyi önkormányzat a helyi közbiztonság megteremtésében, vagy vagyona más értékeinek védelme érdekében egyéb eszközöket, szervei-személyi megoldásokat is igénybe vehet. A helyi közigazgatási rendszert eszköztára ennél jóval bővebb. Ebből következően a helyi önkormányzat továbbra sincs attól elzárva, hogy a helyi közbiztonság erősítése érdekében egyéb szervezetet hozzon létre vagy személyt nevezzen ki, akár sajátos elnevezés alatt (például a polgári seriff), de az ilyen személyt vagy szervezetet kényszer alkalmazására a helyi önkormányzat nem jogosíthatja fel. Más jellegű, például szervező-koordináló tevékenységet elláthat. Diszpécsterszolgálatot működtethet. Felvilágosító-tájékoztató kampányt folytathat. Bűnmegelőzési programot dolgozhat ki. Az önkormányzat erősítheti az együttműködést a polgárőrséggel és más civil szervezetekkel. A Ptv. 3. § (1) bekezdése szerint a polgárőr egyesület alapfeladatként a helyi közrend és közbiztonság védelmében vesz részt, valamint a bűnmegelőzésben való közreműködés érdekében közterületi járőrszolgálatot, figyelőszolgálatot, a közúti baleset helyszínén, valamint bölcsőde, óvoda, általános és középiskola közvetlen közelében jelzőőri tevékenységet lát el. A helyi közbiztonság figyelemmel kísérésének erősítésére szolgál az Rtv. 10. §-ában foglalt bűnmegelőzési és közbiztonsági bizottság létrehozásának lehetősége a rendőrség és a helyi önkormányzatok között. Annak sincs akadálya, hogy az Szvmtv. szerint személy- és vagyonőr vállalkozás útján lásson el egyes feladatokat.

A helyi közbiztonság megteremtésében való közreműködése során az önkormányzat nem tekinthet el a törvényi hatáskör-kijelölési szabályoktól: nem adhat olyan hatáskört, amelyet – alkotmányos felhatalmazás vagy törvényi előírás alapján – már más szerv gyakorol, és nem hozhat létre olyan jogosítványokkal szervezetet, amelyet törvény csak meghatározott szervek számára tart fenn. Így például kizárt az olyan önkormányzati rendeleti szabályozás, amely önkormányzati szervet az államhatár rendjének védelmére hoz létre, hiszen ezeket a feladatokat az Alaptörvény 46. cikk (1) bekezdése kifejezetten a rendőrség mint államigazgatási fegyveres rendvédelmi szerv számára tartja fenn [Ksztv. 1. § (5) bekezdés a) pont].

Az ilyen természetű önkormányzati törekvéseknek az Alkotmánybíróság joggyakorlatának kezdetétől fogva ellenállt, miként ezt már a helyi közügy körében elemzett, a gyulai Városi Rendészet megalakításáról szóló önkormányzati rendelet megsemmisítése kapcsán [8/1996. (II. 23.) AB határozat] korábban is bemutattuk. A Kftv. 1. § (6) bekezdése ezt az alapelvet *expressis verbis* rögzíti is: az önkormányzat rendelete olyan feladatot állapíthat meg, melyet törvény vagy kormányrendelet nem utal más szerv hatáskörébe.

„Az (1) bekezdésben meghatározott szervezet alaptevékenységét a települési és a fővárosi önkormányzat területe szerint illetékes megyei (fővárosi) rendőr-főkapitánysággal kötött írásbeli együttműködési megállapodás alapján...”

Az együttműködési megállapodás részletszabályait a rendészeti kerettörvény 24. §-a tartalmazza. Az együttműködési megállapodás közigazgatási dogmatikai szempontból szerződés, amelyre a Ptk. rendelkezéseit kell alkalmazni [rendészeti kerettörvény 24. § (9) bekezdés]. Jogi kötőerővel rendelkezik, a szerződésen alapuló követelések bírósági úton, polgári perben kikényszeríthetők [rendészeti kerettörvény 24. § (9) bekezdés]. Ezt azért fontos hangsúlyozni, mert hatályos közigazgatási jogunkban, különösen a helyi önkormányzatok együttműködései között számos olyan együttműködési megállapodás van, amely csupán jogi kötőerő nélküli politikai jellegű deklaráció. Az

⁵⁹ Áht. 2. § (1) bekezdés i) pont; Áht. 9. §

együtműködési megállapodás előfeltétele az önkormányzati rendészeti szerv vagy a rendészeti feladatot ellátó személy működése megkezdésének.

Az Rtv. 9. §-a a rendészeti kerettörvényhez hasonló megállapodási formát intézményesít a rendőrség és a települési önkormányzat között: az úgynevezett közbiztonsági megállapodást. Az Rtv. szerint a települési önkormányzat szerződést köthet a közigazgatási illetékességi területén működő rendőrkapitányság vagy határrendészeti kirendeltség vezetőjével – rendőrségi kötelezettségvállalás esetén a rendőrfőkapitány előzetes egyetértésével –, különösen a helyi közbiztonságot érintő feladatok ellátása, a rendőrség és az önkormányzati szervek tevékenységének összehangolása, valamint az illetékességi területén működő rendőri szerv létesítésének, bővítésének és fejlesztésének elősegítése érdekében. A szerződés megkötésétől a rendőrség elzárkózhat, ha az jogszabályt sért vagy ellentétes a felettes rendőri szerv vezetőjének rendelkezésével, illetve, ha annak pénzügyi, anyagi fedezete nem biztosított vagy tartalma szakmailag megalapozatlan. A szerződés teljesítéséről, a juttatott eszközök felhasználásáról a rendőrség és az önkormányzat képviselő-testülete egymást kölcsönösen tájékoztatja. A szerződésben vállalt kötelezettség teljesítésének elmaradása esetén az önkormányzat a felettes rendőri szervhez fordulhat.

Az elhatárolásban segíthet, hogy a rendészeti kerettörvény szerinti együtműködési megállapodás kifejezetten az önkormányzati rendészeti szerv létrehozásához kapcsolódó szerződés, azt készíti elő, míg a közbiztonsági megállapodás a rendőrséggel való általános együtműködés kereteit rögzíti (például önkormányzati anyagi támogatás szabadidős rendőri szolgálat támogatására). A rendészeti kerettörvény 24. § (1) bekezdése értelmében az együtműködési megállapodás tárgya a rendészeti feladatokat ellátó személyek ellenőrzése és törvényben meghatározott tevékenységük felügyelete, valamint a feladatellátás összehangolása. Együtműködési megállapodást kifejezetten erre a tárgyra lehet kötni.

Elméleti szempontból megjegyezendő meg, hogy a közbiztonsági megállapodás aktustani besorolása viták tárgya, és hasonló kételyeket ébreszthet az együtműködési megállapodás aktustani besorolása is. A közigazgatási jogelmélet számára ezek a közigazgatási szervek közötti szerződések úgynevezett közigazgatási szerződések, míg a joggyakorlatban ezeknek a szerződéseknek a háttérjogszabálya a Ptk. és a szerződésből eredő jogviták elbírálására a polgári bíróságnak van hatásköre [rendészeti kerettörvény 24. § (9) bekezdés]. Kétségtelen tény, hogy a szerződések mögött álló életviszonyok közigazgatási jogi jellegűek, hiszen a helyi önkormányzat és a rendőrség működésével, valamint a helyi közbiztonsági feladatok ellátásával mutatnak összefüggést. A Ptk. rendelkezései magát a szerződéses jogviszonyt képesek kezelni, de a felmerült viták gyakran közigazgatási jogi ismereteket is igényelnek a szerződést kötő felek és a szerződés tárgya miatt. A tételes jog azonban ezeket a jogvitákat polgári jogi, vagyoni jogviszonyokként kezeli, így a polgári bíróság hatáskörét állapítja meg.

„...a rendőrség szakmai felügyeletével végzi.”

A rendészeti kerettörvény a rendőrséget jelöli meg az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervként [rendészeti kerettörvény 5. § (5) bekezdés], ehhez képest az önkormányzati rendészeti szervek bár önkormányzati alapításúak és elsődlegesen önkormányzati fenntartásúak, mind létrehozásukban, mind működésükben szoros államigazgatási felügyelet alatt működnek. Ennek elemei az alábbiak:

- Kényszerítő eszköz alkalmazására az önkormányzati rendészeti szervek kizárólag a rendőrséggel kötött együtműködési megállapodást követően jogosultak [rendészeti kerettörvény 24. § (2) bekezdés].
- A rendőrség az együtműködési megállapodást egyoldalúan köteles felmondani (nem felmondhatja), ha az együtműködési megállapodás megkötéséhez szükséges feltételek már nem állnak fenn, vagy a rendészeti feladatokat ellátó szerv által kifejtett tevékenység mások jogait súlyosan vagy visszatérően sérti. Ez egyben a kényszerintézkedések alkalmazási tilalmát is jelenti [rendészeti kerettörvény 24. § (6)–(7) bekezdés].

- Az együttműködés végrehajtásáról a rendőrség jelentést készít. [rendészeti kerettörvény 24. § (10) bekezdés].
- A rendészeti feladatokat ellátó személyek képzésében és vizsgáztatásában a rendőrség és a miniszter által kijelölt személyek vesznek részt [rendészeti kerettörvény 23. § (2) bekezdés].
- Az intézkedés és a kényszerítő eszköz alkalmazásával szembeni panasz elbírálására a rendőrség dönt a közigazgatási hatósági eljárás szabályai szerint [rendészeti kerettörvény 22. § (4) bekezdés b) pont].
- Szolgálati jelvény és szolgálati igazolvány kiadása, valamint ezekről nyilvántartás vezetése a rendőrség által [rendészeti kerettörvény 8–9. §].
- A rendészeti feladatokat ellátó személlyel szemben fennálló kizáró okokat a rendőrség évente ellenőrzi [rendészeti kerettörvény 6. §].

A rendészeti kerettörvény egyértelmű elhatárolást tesz az általános rendőrhatalmú feladatok ellátására rendelt rendvédelmi államigazgatási szervnek minősülő rendőrség, és a helyi önkormányzati kényszerítő eszköz alkalmazására jogosult rendészeti szervezet között. Mindkét szervezettípus rendelkezik az erőszak legitim alkalmazásának lehetőségével. Az önkormányzati rendészeti szervek azonban hatáskörüket és illetékességüket tekintve is szűkebb jogosítványokkal rendelkeznek, *különös hatáskörű helyi közigazgatási-önkormányzati rendészeti szervek, vagyis a helyi közbiztonság meghatározott elemeit védik*. Látható az is, hogy bár önkormányzati alapításúak és fenntartásúak, működésükben az államigazgatási felügyelet a meghatározó. A helyi önkormányzati rendészeti szervek önkormányzati irányítás alatt állnak, személyi állományát, vezetését az önkormányzat határozza meg. Mindezek ellenére az önkormányzati rendészeti szervezeteknek csupán a helyi közügyek által körülhatárolt területen lehet rendészeti-rendfenntartó jogköre.

„Az (1) bekezdésben meghatározott szervezet által végezhető feladatokat...”

A rendészeti kerettörvény az önkormányzati rendészeti szervek által ellátott feladatot általánosságban az Möt. 17. § (1) bekezdésére való visszautalással állapítja meg [rendészeti kerettörvény 3. § (1) bekezdés]. Az egyes önkormányzati rendészeti szervek konkrét feladatait a rájuk vonatkozó ágazati törvényben kell keresni.

Az *erdészeti szakszemélyzet* szakirányítási és *őrzési* tevékenységet lát el. Kényszerítő eszköz alkalmazására a *rendészeti feladatokat ellátó* erdészeti szakszemélyzet utóbbi tevékenységi körében jogosult. A *rendészeti feladatokat ellátó* erdészeti szakszemélyzet őrzési tevékenysége során az erdőben, erdőgazdálkodási tevékenységet közvetlenül szolgáló földterületen és az erdészeti magánúton intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazására jogosult az erdőt veszélyeztető vagy károsító jogellenes cselekmény elkövetésén tetten ért személlyel szemben, olyan jármű vezetőjével szemben, amelyről alaposan feltételezhető, hogy azon jogellenesen szerzett fa-, szaporítóanyag, illetve egyéb erdei termék van, az erdőt veszélyeztető vagy károsító jogellenes cselekmény elkövetésén tetten ért vagy az elkövetéssel alaposan gyanúsítható személlyel szemben a jogellenesen szerzett faanyag és szaporítóanyag, valamint egyéb erdei termék, valamint az elkövetéshez (veszélyeztetéshez) használt eszköz biztosítása érdekében. Jogosulatlanul végzett fakitermelés vagy egyéb erdőt károsító cselekmény észlelése esetén az erdőgazdálkodó, vagy annak hiányában az erdő tulajdonosa, jogszerű használója haladéktalanul köteles bejelentést tenni a rendőrség és az erdészeti hatóság felé.

A közterületi rend és tisztaság védelméről, a tömegközlekedési eszközök használati rendjének fenntartásáról, az önkormányzati vagyon védelméről a települési önkormányzat *közterület-felügyelet*, illetőleg *közterület-felügyelő* útján gondoskodhat. A felügyelet feladata a közterületek jogszerű használatának, a közterületen folytatott engedélyhez, illetve útkezelői hozzájáruláshoz kötött tevékenység szabályszerűségének ellenőrzése, a közterület rendjére és tisztaságára vonatkozó jogszabály által tiltott tevékenység megelőzése, megakadályozása, megszakítása, megszüntetése, illetve szankcionálása, közreműködés a közterület, az épített és a természeti környezet védelmében, közreműködés a társadalmi bűnmegelőzési feladatok megvalósításában, a közbiztonság és a közrend védelmében, közreműködés az önkormányzati vagyon védelmében, közreműködés a köztisztaságra vonatkozó jogszabályok végrehajtásának ellenőrzésében, közreműködés állat-egészségügyi és

ebrendészeti feladatok ellátásában, a mozgásában korlátozott személy parkolási igazolvány jogszerű használatának és birtoklásának az ellenőrzése. A felügyeletnek, illetőleg a felügyelet részéről eljáró felügyelőnek feladatot e körben törvény, kormányrendelet, az önkormányzat rendelete állapíthat meg. A felügyelő feladatait az önkormányzat illetékességi területén lévő közterületen, az önkormányzat intézményeinek, gazdasági szervezeteinek területén, valamint az önkormányzat tömegközlekedési feladatának ellátása során üzemeltetett tömegközlekedési eszköz szerződészerű használatának ellenőrzése során látja el.

Az *önkormányzati természetvédelmi őr* formaruhával ellátott, intézkedésre jogosult hivatalos személy, aki a helyi jelentőségű védett természeti terület védelmét látja el. A helyi jelentőségű védett természeti területre vonatkozó előírások betartásának ellenőrzése során, a helyi jelentőségű védett természeti területet veszélyeztető vagy károsító cselekményt elkövető személlyel szemben, a helyi jelentőségű védett természeti területen károsító vagy veszélyeztető cselekmény elkövetésén tetten ért, vagy ezzel alaposan gyanúsítható személlyel szemben a területről származó és jogellenesen szerzett természeti vagy védett természeti érték megóvása érdekében jogosult intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazására.

A települési (községi, városi, megyei jogú városi, fővárosi kerületi) önkormányzat a közigazgatási területéhez tartozó termőföldek – ide nem értve az erdőt, a halastavat – őrzéséről *mezei őrszolgálat* létesítésével gondoskodhat. Több települési önkormányzat közös mezei őrszolgálatot hozhat létre. A mezei őrszolgálat a nyilvántartásba vett területen látja el tevékenységét. A vegyes minőségű területeken (erdő, mezőgazdasági terület, halastó stb.) a mező-, hegy-, halászati őrök, hivatásos vadászok és az erdészeti szakszemélyzet az egymás hatáskörébe tartozó feladatok ellátásával is megbízhatók. A mezőőr a termőföldek őrzését, valamint a termőföldön lévő, illetve ahhoz tartozó termények és termékek, felszerelések, eszközök, haszonállatok, továbbá mezőgazdasági építmények, földmérési jelek vagyoni védelmét ellátó személy. A mezőőr feladatát az őrszolgálatot létrehozó települési önkormányzat (fenntartó) utasításai szerint végzi, szakmai felügyeletét a mezőgazdasági igazgatási szerv és a rendőrség látja el. A mezőőr a működési területén azzal a járművel szemben, amelyről alaposan feltételezhető, hogy azon a működési területről származó jogellenesen szerzett szállítmány van, azzal a személlyel szemben, aki a nála vagy az általa használt járművön levő szállítmány megszerzésének jogszerűségét nem valószínűsíti, jogosult és köteles az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló törvényben meghatározott intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazására. A mezőőr a működési területén jogosult és köteles a jogtalanul legeltetett, illetőleg felügyelet nélkül talált állatot a tulajdonosnak átadni. A mezőőr köteles a feladatának ellátása során tudomására jutott bűncselekményről, valamint – ha saját intézkedésének a feltételei nem állnak fenn – a tudomására jutott szabálysértésről a rendőrséget vagy az ügyben hatáskörrel rendelkező más szervet haladéktalanul értesíteni, illetve a hatáskörrel rendelkező szerv eljárását kezdeményezni.

A halászatra jogosult köteles a halgazdálkodási terv alapján hasznosított halászati vízterület halállományát és élőhelyét őrizni, vagy őrzéséről *halászati őr* útján gondoskodni. Halászati őr egyéb vízterületen, illetőleg halastavon is igénybe vehető. A halászati őr a halászati vízterületen, halastavon, illetőleg annak partján jogosult azt a személyt, aki a halászati vízterületen halászik, horgászik, a halászatra jogosító okmányok bemutatására felszólítani, a halászó, horgászó személyt a birtokában lévő hal kifogására való jogosultságának igazolására felszólítani, illetve a halászatra jogosító okmányok vagy a jogosultság hiányában, a kifogott halat a vízbe kíméletesen visszahelyeztetni, a méreten aluli, a területi engedélyben meghatározott mennyiségen felüli, a tilalmi időben kifogott, valamint a védett halat a vízbe kíméletesen visszahelyeztetni, a személytől a területi engedélyt elvenni és azt a kibocsátónak haladéktalanul megküldeni, a személytől az állami halász- és horgászjegyet visszatartani és azt a halászatra jogosulton keresztül a kezdeményezett hatósági eljáráshoz mellékelve köteles a halászati hatóságnak megküldeni. Kényszerítő eszköz alkalmazására csak az állami vagy önkormányzati alkalmazásban álló halászati őr jogosult.

A *hegyőrség* és a *hegyőr* nem tekinthető önkormányzati rendészeti szervnek, de szolgáltatásukat a helyi önkormányzat is igénybe veheti. A hegyközség a működési területéhez tartozó szőlők őrzését hegyőrök (vagy hegyőrség) alkalmazásával látja el. A települési önkormányzat a hegyközséghez nem tartozó szőlők őrzését a hegyközséggel kötött megállapodás alapján a hegyőrökre bízhatja. A hegyőrt a hegybíró irányítja, felügyeletét a hegyközségi tanács és a rendőrség látja el. A helyi önkormányzat tehát sem irányítási, sem egyéb jogosítványt nem gyakorol a hegyőrök felett.

Itt kell még szót ejteni a *segédfelügyelő* intézményéről. A segédfelügyelő segítőtje a helyi önkormányzati rendészeti szerveknek, a segédfelügyelő tevékenysége során önállóan nem intézkedhet, a tevékenysége során kizárólag önvédelmi célból testi kényszert, vegyi eszközt, rendőrbotot és szolgálati kutyát alkalmazhat (ezeket a kényszerítő eszközöket azonban nem használhatja arra, hogy a rendészeti feladatokat ellátó személy által alkalmazott intézkedéseket kikényszerítse). A tervezet biztosítja, hogy segédfelügyelő esetében is garanciális jelleggel a rendőrség vizsgálja ki a kényszerítő eszköz alkalmazásával szemben benyújtott panaszt.

„...az alkalmazható kényszerítő eszközöket, a szervezet működésére vonatkozó szabályokat...”

Az önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személy intézkedési jogosultsággal és kötelezettséggel, valamint kényszerítő eszközök alkalmazására való jogosultsággal rendelkezik. Az ezekre vonatkozó alapelvek az alábbiakban összegezhetők:

- *intézkedési kötelezettség*; jogszabálysértés vagy jogsértő mulasztás esetén, továbbá, ha a feladatai ellátásával összefüggésben beavatkozása szükséges;
- *felvilágosítás-adási kötelezettség*; ez a kötelezettség általánosan terheli a rendészeti feladatot ellátó személyt, de csak a feladatkörével összefüggésben;
- *adatvédelmi kötelezettség*; a rendészeti feladatokat ellátó személy személyes adatokat kezelhet, de csak a célhoz kötöttség követelménye szerint;
- *az intézkedés és a kényszerítő eszköz alkalmazásának elkerülhetetlenségének elve*; a beavatkozásnak szükségesnek és arányosnak kell lennie;
- *figyelmeztetési kötelezettség*; a kényszerítő eszköz alkalmazása jogszerűségének feltétele az előzetes figyelmeztetés, kivéve, ha az intézkedés célját veszélyezteti;
- *segítségnyújtási kötelezettség* az intézkedéssel érintett sérült személy számára;
- *azonosítási kötelezettség*; általános és egyedi azonosítása az intézkedőnek, vagyis az intézkedő rendészeti feladatot ellátó személy egyen- vagy formaruhát köteles viselni, a munkáltató szervezeti formájára és tevékenységére jellemző megkülönböztetéssel. Másrészt a rendészeti feladatokat ellátó személy az intézkedés megkezdése előtt – ha az intézkedés eredményességét veszélyezteti, az intézkedés befejezésekor – köteles nevét, rendészeti feladatokat ellátó szervhez tartozását, valamint az intézkedés tényét és célját szóban közölni. A rendészeti feladatokat ellátó személy köteles – ha az intézkedés eredményességét nem veszélyezteti – intézkedése megkezdése előtt szolgálati igazolványát felmutatni.

Az alkalmazható *intézkedések* zárt listáját határozza meg a rendészeti kerettörvény:

- épület, létesítmény és egyéb vagyontárgy őrzése,
- jogellenes cselekmény folytatásának megakadályozása,
- a tetten ért személy visszatartása,
- dolog ideiglenes elvétele,
- igazoltatás,
- ruházat, csomag és jármű átvizsgálása, valamint jármű feltartóztatása,
- a tetten ért személy előállítás;

Az alkalmazható *kényszerítő eszközök* zárt listáját határozza meg a rendészeti kerettörvény:

- vegyi eszköz,
- szolgálati kutya és rendőrbot,
- bilincs,
- sörétes lőfegyver,
- maroklőfegyver;

A kényszerítő eszközök alkalmazása célhoz kötött. Vegyi eszközt csak az intézkedés kikényszerítése céljából, szolgálati kutyát kizárólag önvédelmi célból, bilincset az előállításnak ellenszegülő személy támadásának, valamint szökésének megakadályozása céljából lehet igénybe venni. Az önkormányzati rendészeti szervek szolgálati lőfegyver-használati joga korlátozott abban az értelemben, hogy

- kizárólag meghatározott rendészeti szervek viselhetnek lőfegyvert (mezőőr, halászati őr, **rendészeti feladatokat ellátó** erdészeti szakszemélyzet, **rendészeti feladatokat ellátó** jogosult erdészeti szakszemélyzet, önkormányzati természetvédelmi őr),
- kizárólag az adott település belterületének nem minősülő, erdőművelési és mezőgazdasági célú területen,
- kizárólag szolgálati feladat ellátása során,
- kizárólag meghatározott típusú lőfegyvert (a mezőőr és a halászati őr sörétes lőfegyvert, a **rendészeti feladatokat ellátó** erdészeti szakszemélyzet, a **rendészeti feladatokat ellátó** jogosult erdészeti szakszemélyzet és az önkormányzati természetvédelmi őr maroklőfegyvert),
- kizárólag jogszabályban meghatározott célra viselhetnek és tarthatnak nyíltan, illetve alkalmazhatnak.

A felsorolt rendészeti cselekmények, az intézkedések és a kényszerítő eszközök együttesen – közigazgatási aktustani minősítésük szerint – úgynevezett *hatósági intézkedések*.⁶⁰ A rendészeti kerettörvény 22. § (4) bekezdése az intézkedés, az intézkedés elmulasztása, illetve *a kényszerítő eszköz alkalmazása ellen panasz benyújtását teszi lehetővé*, amelynek nyomán – elbírálásakor közigazgatási bíróság által felülvizsgálható [Pp. 324. § (2) bekezdés a) pont], a Ket. szerint hozott közigazgatási hatósági határozatok keletkeznek. A panasz elbírálására jogosult ugyanis a rendészeti kerettörvény 22. § (6) bekezdése értelmében a panaszról a beérkezését követő naptól számított harminc napon belül, a közigazgatási hatósági eljárás szabályai szerint dönt. Az eljárásban ügyfél lehet, akinek az intézkedés jogát vagy jogos érdekét érintette [rendészeti kerettörvény 22. § (4) bekezdés], valamint ugyancsak ügyfél lehet a rendészeti feladatokat ellátó személy.

Utóbbi kapcsán két közigazgatási eljárásjogi problémára hívjuk fel a figyelmet. Az egyik, hogy a rendészeti kerettörvény 22. § (7) bekezdése a rendészeti feladatokat ellátó személy számára ügyféli jogosítványként csak az első fokú közigazgatási hatósági határozat elleni jogorvoslatot nevesíti. Mivel nem fellebbezésről, hanem jogorvoslatról van szó, ezért a rendészeti feladatokat ellátó személy valamennyi a Ket. szerint igénybe vehető kérelemre induló jogorvoslati eszközt igénybe veheti, így bírósági felülvizsgálatot is kérhet. Ennél érdekesebb kérdés, hogy az alapeljárásban milyen jogokat gyakorolhat, és kizárja-e ez a szabály az egyéb ügyféli jogok gyakorlását. A jogorvoslati jog mint ügyféli jog gyakorlásának feltétele az eljárásban való érdemi közreműködés biztosítása. Az egyik eljárási pozíció, amibe az alapeljárásban a rendészeti feladatokat ellátó személy kerülhet: a tanú. Az Rtv. szerinti rendőrhatalósági intézkedések elleni panaszjárásban folytatott rendőri gyakorlat ez, vagyis a szolgálati viszonyban álló rendőrt a panaszjárásban tanúként hallgatják meg, ügyféli jogokat nem gyakorolhat. Ennek vitatott dogmatikai alátámasztására egyrészt azt szokás felhozni, hogy a szolgálati jogviszony kizárja a hatóság-ügyfél kapcsolatot, másrészt az elbíráló szerv nem a bepanaszoltat, hanem az intézkedést bírálja el. Mindez ahhoz vezet, hogy az elmarasztaló döntés kifogásolására így az intézkedő bepanaszolt közegnek semmilyen jogorvoslati út nem biztosított.

Ez a probléma ebben az esetben nem merül fel, hiszen a rendészeti feladatokat ellátó személyek hatósági felügyeleti jogviszonyban állnak a rendőrséggel, egyébként önkormányzati alkalmazásúak. Ha tanúként vesz részt az alapeljárásban, ennek következménye például az iratbetekintés jogára nézve, hogy a Ket. 68. § (2) bekezdése alapján kizárólag a saját vallomását tartalmazó iratba tekinthet be. Igaz, ha jogorvoslatot nyújtana be, akkor a Ket. 68. § (1) bekezdése értelmében az alapeljárásban keletkezett összes iratba is betekinthez. Egy eljárásban azonban ugyanazon személy, ha egyébként elismerjük közvetlen érintettségét, nem lehet tanú és ügyfél egyszerre vagy az eljárás különböző szakaszaiban. Emellett nem hatékony az a jogorvoslat, amely kizárólag már a hatóság mérlegelési eredményét tartalmazó döntése alapján nyújtható be az ahhoz vezető iratok ismerete nélkül. Mindemellett eggyel kevesebb fórum állna rendelkezésre a bepanaszolt számára a panaszozhoz képest. Úgy véljük tehát, hogy már az alapeljárásban is biztosítani kell a bepanaszolt ügyfélképességét az

⁶⁰ F. Rozsnyai Krisztina: *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztesz-ágyban*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010. 146–149.

ezzel járó jogokkal együtt. Panaszeljáráásban akár alapvető jogokat sértő vagy veszélyeztető magatartás megállapítására is sor kerülhet. Az elmarasztalás minősíti a bepanaszoltat, annak szakmai munkáját, alapja lehet egyéb eljárásoknak. Ügyféli minőségének törvényi elismerését ennek tulajdonítjuk.⁶¹

„...továbbá az e feladatokat ellátókkal szemben támasztott személyi feltételeket törvény határozza meg.”

A rendészeti kerettörvény az alábbi személyi feltételeket támasztja a rendészeti feladatot ellátó személyekkel szemben:

- magyar állampolgár (mezőőr esetében a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személy is),
- 18. életév betöltése,
- cselekvőképes,
- a szükséges képesítési feltételekkel rendelkezik,
- a törvényben meghatározottak szerint bűnügyi előélettel nem rendelkezik.

VII. „E § rendelkezéseit alkalmazni kell akkor is, ha az önkormányzat az (1) bekezdésben meghatározott feladatokról nem önálló szervezet létrehozásával gondoskodik.”

A rendészeti kerettörvény 3. § (1) bekezdés második mondata úgy rendelkezik, hogy a feladat a törvényben meghatározott személy önálló alkalmazása útján is ellátható: önkormányzati természetvédelmi őrrrel, a közterület-felügyelővel, a mezőőrrel, a **rendészeti feladatokat ellátó** erdészeti szakszeméllyel, a **rendészeti feladatokat ellátó** jogosult erdészeti szakszeméllyel és a halászati őrrrel. Ebben az esetben ezek a személyek szintén valamilyen munkavégzésre irányuló jogviszonyban látják el feladatukat önálló szervezet létrehozása nélkül. Ekkor is irányadóak a rendészeti szervezetekre vonatkozó szabályok.

Átruházott államigazgatási feladatok ellátása

„Mötv. 18. § (1) Ha törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző, valamint a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézője

a) számára államigazgatási feladat- és hatáskört állapít meg, vagy

b) 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.

(2) Ha a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző, valamint a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézője az (1) bekezdés szerinti államigazgatási feladat- és hatáskörében jár el, a képviselő-testület, közgyűlés nem utasíthatja, döntését nem bírálhatja felül.”

„Alaptörvény 34. cikk (3) 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.”

⁶¹ Barabás-Baranyi-Kovács i.m. 61.

Az átruházott államigazgatási feladat- és hatáskörök az önkormányzati feladatok rendszerében

Az Möt. 10. §-ában meghatározott önkormányzati feladatokon kívül a magyar önkormányzati jog 2012-t követően is tartalmazza az *önkormányzatok által ellátott átruházott államigazgatási feladatok* körét.

Ezeket a feladatokat a modern önkormányzati jogokban jellemzően a költséghatékonyság és a könnyebb elérhetőség érdekében telepítik az önkormányzatok szerveire. Ezek az ügyek általában nem, vagy csak nagyon részlegesen vonhatóak a helyi közügy körébe. Így ezekben az ügyekben az egyes alkotmányoknak az önkormányzati hatáskörök védelmére vonatkozó rendelkezései sem érvényesülnek. Éppen ezért az államigazgatás beavatkozásai lehetőségei is szélesebbek, a felügyeleti jogosítványok nemcsak a döntések jogszerűségére, hanem szakszerűségére is kiterjednek.

Az Möt. 18. §-a az Alaptörvény által biztosított keretek között továbbra is fenntartotta az átruházott államigazgatási feladatok ellátásának lehetőségét. A fenti feladatellátás körében ki kell emelni, hogy az itt meghatározott feladatok *kívül esnek a helyi közügy fogalmi körén*, ezért azok nem önkormányzati jellegűek, hanem költségtakarékossági követelményekre és az ügyek polgárokhoz közeli intézésnek érdekében az *országos közügyek körébe tartozó feladatok ellátását az önkormányzatok egyes tisztségviselőire bízták*. **Az államigazgatási ügyek országos közügy jellegét emelte ki a Kúria Önkormányzati Tanácsa is a Köf.5.051/2012/6. számú határozatában is, ahol az államigazgatási ügyben a törvény által biztosított önkormányzati rendeletalkotási szabályokkal kapcsolatban hangsúlyozta, hogy a helyi jogalkotó nem terjeszkedhet túl a felhatalmazáson, mivel a fenti ügyek nem helyi, hanem országos közügyek.**

Az Alaptörvény **eredeti – 2011. április 25-én kihirdetett –** rendelkezése alapján átruházott hatáskörben *törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet* szerint a *polgármester* és a *megyei képviselő-testület* (az Möt. 27. §-a alapján közgyűlés) *elnöke* láthatott el államigazgatási feladat- és hatásköröket. Így az Alaptörvény az Alkotmány és az Ötv. szabályozásánál jóval szigorúbb szabályozás jött volna létre, hiszen így nem láthattak volna el átruházott államigazgatási hatásköröket a jegyzők, valamint a polgármesteri hivatalok ügyintézői. Az Alaptörvény rendelkezéseivel összhangban állt a járások kialakításáról szóló 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat 2. j) pontja, amely szerint szervezetileg is el kellett **volna** választani az államigazgatási és az önkormányzati feladatok megvalósítását. A kormányzati rendelkezések is azt a célt **szolgálták**, hogy a legnagyobb mértékben csökkentsék az önkormányzati átruházott államigazgatási feladatellátás mértékét. Mégis az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései 28. cikk (2) bekezdése – gyakorlatilag módosítva az Alaptörvény 34. cikk (3) bekezdését – lehetővé tette, hogy a *jegyzők* is elláthassanak államigazgatási feladat- és hatásköröket. **Az átruházott államigazgatási hatáskörök címzettjeinek körét tovább bővítette az Alaptörvény negyedik módosítása, amely az Alaptörvénybe emelte a korábban az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseiben rögzített jegyzői feladatellátás lehetőségét, valamint a korábbi alkotmányos szabályozáshoz visszatérve ismét biztosította annak a lehetőségét, hogy a képviselő-testület hivatalának ügyintézője is elláthassa ezeket a feladatokat. Az Alaptörvény negyedik módosítása azonban a „jegyző” kifejezés helyett a „képviseelő-testület hivatalának vezetője” kifejezést használja. A változtatás látszólag technikai, azonban ez ismételten a törvényalkotó önkormányzati szervezeti szabályozási szabadságának a bővítését jelenti. Míg a 2013. április 1-je előtt hatályos szabályozás alapján a jegyzői tisztség megszüntetéséhez – figyelemmel arra, hogy az az Alaptörvény részét képező, azzal gyakorlatilag azonos szinten elhelyezkedő Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseiben volt intézményesítve – *alaptörvénymódosításra* volt szükség, addig azzal, hogy a tisztség nevét nem határozzák meg pontosan, azt végső soron nem alkotmányos szinten, hanem az Möt. sarkalatos szabályai között hozzák létre. Így a jegyzői tisztség esetleges megszüntetéséhez vagy az intézménynek az alaptörvényi keretek közötti átalakításához immáron csak sarkalatos törvényt kell módosítani.**

Az Möt. a feladattelepítés körében változtatott a korábbi szabályozáson. 2013. január 1-jétől *csak törvény és törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet* telepíthet ilyen hatásköröket, míg korábban a jegyző és a polgármesteri hivatal ügyintézőjének tekintetében akár eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet is meghatározhatott ilyen feladatokat. **Az Alaptörvény**

rendelkezéseikhez kapcsolódóan az Möt. rögzíti, hogy ezeket a hatásköröket a polgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző, valamint a polgármesteri hivatal és a közös hivatal ügyintézője láthatja el, így az Möt. e körben is értelmezte az Alaptörvény „a polgármesteri hivatal vezetője” szabályát azzal, hogy ez a tisztségviselő a jegyző.

Az államigazgatási hatósági ügyek másik fő jellemzője, hogy azok ellátásáért az önkormányzatok tisztségviselői felelősek, azaz a testületi önkormányzati szervek nem vesznek részt azok intézésében. Így a fenti tevékenységek elvégzését az önkormányzati igazgatási szervezet politikai vezetőjére, a polgármesterre, az igazgatási szakember vezetőjére, a jegyzőre, továbbá az igazgatási szervezet szakember résztvevőire, a polgármesteri hivatal (közös hivatal) ügyintézőjére bízták.

A járás(i hivatal)ok és az átruházott államigazgatási feladat- és hatáskörök egymáshoz való viszonya

A hatáskört-letelepítési szabályokhoz, valamint a 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat célkitűzéseikhez illeszkedően 2012-ben került sor a járások kialakítására a 2012. évi XCIII. törvény elfogadásával. Az újonnan létrehozott járási hivatalok feladat- és hatásköreit a 174/2012. (VII. 26.) és a 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendeletek határozták meg. Az új rendszerben is jelentős marad a jegyzői államigazgatási feladatellátás súlya. Így továbbra is alapvetően a jegyzők államigazgatási hatáskörébe tartoznak az államigazgatási jellegű szociális ellátások, a korábban jegyzői hatáskörbe tartozó gyámügyi hatósági feladatok. A települési jegyzők hatásköreiből a járási hivatal törzshivatalához, valamint szakigazgatási szerveihez került a lakcímnnyilvántartással kapcsolatos feladat- és hatáskörök, valamint számos szociális és a legtöbb gyermekvédelmi és gyámügyi hatósági hatáskör. Csak kisebb mértékben változtak 2011-hez képest a jegyzők egyéb ágazati feladatai, így például a kereskedelmi és iparigazgatási feladatok sem.

A kijelölt városi jegyzők mint okmányirodák helyett a korábbi jegyzői feladatokat a járási hivatal és annak szakigazgatási szervei váltják fel, ezeket a feladatokat a jövőben a járási hivatal fogja elvégezni. A feladatátcsoportosítás több lépcsőben történik. 2010 és 2012 között a legtöbb, kistérségi vagy körzetközponti jegyzőre telepített államigazgatási hatáskör – például szociális és oktatási intézmények engedélyezése, egyes környezetvédelmi és természetvédelmi hatáskörök – is az államigazgatási szervekhez, 2013-tól alapvetően a járási hivatalokhoz kerülnek. Ezen feladatok közül azonban a legjelentősebb csoportban, az építésügyek területén továbbra is fennmarad a jegyző által ellátott átruházott államigazgatási hatáskör.

A polgármesteri hivatalok önálló hatáskörű ügyintézőire telepített hatáskörök közül a városi gyámhivatalok, mint a kijelölt városi önkormányzatok ügyintézőinek hatásköreit 2013-tól a járási hivatalok szakigazgatási szerveiként működő járási gyámhivatalok gyakorolják. Bár 2013. január 1. és március 31. között az Alaptörvény nem tette lehetővé, hogy a polgármesteri hivatalok ügyintézői átruházott államigazgatási jogkörben járhassanak el, az anyakönyvvezetői feladatokat továbbra is ők látták el. Az Alaptörvénnyel ellentétes szabályozást végül az Alaptörvény negyedik módosítása oldotta fel, amely ismételten lehetővé tette a hatásköröknek ezekre a tisztségviselőkre történő telepítését. Így az anyakönyvvezetői átruházott államigazgatási hatásköröket továbbra is a hivatalok ügyintézői gyakorolják.

Társulások és polgármesterek

Az Möt. 87. §-a kifejezetten lehetővé teszi, hogy a polgármester és a jegyző átruházott államigazgatási feladatainak hatékonyabb ellátására társulást alakíthassanak, így az átruházott államigazgatási ügyek ellátásában is közreműködhetnek az Möt. IV. fejezete szerinti társulások.

Az államigazgatási feladat- és hatáskörökön túl az Möt. 18. § (1) bekezdés b) pontja egy másik típusú, de szintén az országos közügyek körébe vonható területen, a honvédelem, a polgári védelem és a katasztrófavédelem területén határoz meg hatásköröket a polgármester és a jegyző számára. A fenti kereteket a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (Hvt.), valamint a katasztrófavédelemről és a hozzá

kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (Kat. tv.) tölti ki tartalommal.

A megyei közgyűlés elnöke, a polgármester és – a helyi védelmi bizottságok tekintetében – a jegyző, a honvédelem, polgári védelem és katasztrófavédelem területi igazgatásában kulcsszerepet betöltő testületi (atipikus) államigazgatási szervek, a védelmi bizottságok tagjaként működnek közre a fenti, egyértelműen az országos közügyek körébe sorolható feladat- és hatáskörök ellátásában. Az Mötv. újítása, hogy az ágazati törvények korábban ilyen feladatokat csak a polgármesterre (megyei közgyűlés elnökére, főpolgármesterre) telepítettek, azonban az Mötv. *megnyitja annak a lehetőségét, hogy ezeket a hatásköröket közvetlenül a jegyzőre is bízassák.*

A Hvt. 29. §-a, valamint a Kat. tv. 15. §-a azonban a *polgármesterre* külön honvédelmi, polgári védelmi és katasztrófavédelmi feladat- és hatásköröket telepítenek. Ezek a feladatok egyértelműen államigazgatási jellegűek, amelyet az Mötv. 18. §-ának besorolásán, az ellátott közügy országos jellegén kívül az is alátámaszt, hogy a Hvt. 26. § (1) bek. b) pontja, valamint a Kat. tv. 11. § (2) bek. b) pontja alapján a megyei védelmi bizottságok – azaz államigazgatási szervek – gyakorolnak bizonyos irányítási jogköröket a polgármester tevékenysége tekintetében.

Az átruházott államigazgatási feladatok költségvetési támogatása

Mind az államigazgatási feladat- és hatáskörök, mind a honvédelmi, polgári védelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátásával kapcsolatban rögzíti azonban az Mötv. 18. § (1) bekezdése, hogy a központi költségvetés az ellátásukhoz *szükséges* támogatást biztosítja. Kérdéses, hogy mit kell e körben a „szükséges” kifejezést érteni.

A korábban hatályos Alkotmány szerint az önkormányzatok a feladataik ellátásával arányban álló támogatásra voltak jogosultak. Ezt a szabályt az Alkotmánybíróság úgy értelmezte, hogy „a törvényhozó számára az a kötelezettség származik, hogy a helyi önkormányzatoknak törvényben előírt, kötelezően ellátandó feladatok ellátásához szükséges pénzeszközökről – megfelelő saját bevételi források, illetőleg e feladatokkal arányban álló állami támogatás meghatározásával – köteles gondoskodni” [2/1997. (I. 22.) AB határozat].

Az Ötv. több esetben szólt a szükséges támogatás biztosításának kötelezettségéről. Így az Ötv. 87. § (2) bekezdése alapján új önkormányzati feladat megállapítása esetén az Országgyűlés egyidejűleg biztosítja az ellátáshoz szükséges pénzügyi fedezetet. Az Alkotmány által használt arányban álló és a több ponton szereplő szükséges kifejezéseket így egyesek úgy értelmezték, hogy a „szükséges” alapvetően a teljes finanszírozás kötelezettségét jelenti. A 2/1997. (I. 22.) AB határozat alapján azonban e körben is érvényesült az az elv, hogy az önkormányzati pénzügyi rendszer egészének kell szükséges támogatást biztosítani.

Az Alkotmány és az Ötv. szabályozásával összhangban az Mötv. VI. fejezetében szabályozott *feladatfinanszírozás rendszere* alapvetően számol az önkormányzatok saját bevételeivel. Szintén az önkormányzati saját bevételek bevonásának szükségességét **támasztják** alá a 2013. és 2014. évi költségvetési törvények, amelyek az önkormányzatok általános, feladat alapú finanszírozása körében **rendezi** az átruházott államigazgatási feladat- és hatáskörök ellátásának támogatását.

Az államigazgatási szervek (szak)felügyeleti jogosultságai, a jogorvoslat szabályai

A finanszírozást követően az államigazgatási feladat- és hatáskörök gyakorlásával kapcsolatban rögzíti az Mötv. 18. § (2) bekezdése, hogy a polgármestert, a jegyzőt és a megyei közgyűlés elnökét ezen *feladatok teljesítése körében a képviselő-testület és a közgyűlés nem utasíthatja, valamint e jogkörben hozott döntéseit nem bírálhatja felül.* Bár az Mötv. nem emeli ki, azonban értelemszerűen a jegyző államigazgatási hatáskörgyakorlásában a felette munkáltatói jogokat gyakorló polgármester sem rendelkezhet utasítási jogosítványokkal, ez ugyanis ellentétes a Ket. 19. § (4) bekezdésében meghatározott hatáskörelvonás tilalmának elvével.

A fenti szabályozás teljesen egyértelmű: mivel ezekben az ügyekben az Alaptörvényben, valamint az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseiben alkotmányos szinten kijelölt önkormányzati

tisztségviselők nem az önkormányzat, hanem az állam(igazgatás) nevében járnak el, ezért az önkormányzati testületek irányítási jogosítványai ellentétesek lennének a szabályozás célkitűzéseivel.

Az átruházott államigazgatási hatáskörök gyakorlásával kapcsolatos felügyeleti viszonyokat nem az Möt., hanem a Ket. szabályozza. A Ket. 107. § (2) bekezdése alapján, ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik, a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve – a megyei kormányhivatal törzshivatala – jogosult a fellebbezés elbírálására, ha első fokon az átruházott államigazgatási hatósági ügyekben a polgármester vagy a jegyző járt el.

Így főszabály szerint a megyei kormányhivatal törzshivatala bírálja el az átruházott államigazgatási hatáskörben hozott döntésekkel szembeni fellebbezéseket, valamint ez a szervezet látja el a Ket. 116. § alapján a felügyeleti szerv feladatait. Összhangban a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájával, ezekben az ügyekben a – Ket. 98. § (1) bekezdésének szabályozására figyelemmel – az államigazgatás nemcsak törvényességi felügyeleti, hanem az annál szélesebb, szakmai felügyeleti jogosítványokkal is rendelkezik.

A kormányhivatal törzshivatala azonban csak főszabály szerint jár el. Így például a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 2. § (3) bekezdése alapján a jegyzők gyámhatóságként hozott határozatai elleni fellebbezések elbírálására és a felügyeleti szervi feladatok ellátására nem a kormányhivatal törzshivatala, hanem a kormányhivatal önálló hatáskörű szakigazgatási szerve, a szociális és gyámhivatal jogosult.

Az átruházott államigazgatási és az önkormányzati hatósági ügyek elhatárolása

Mindezek ellenére azonban nem könnyű az önkormányzati és az államigazgatási hatósági ügyek elhatárolása, hiszen mindegyik a Ket. hatálya alá tartozó, közhatalmi, hatósági aktus, amelyekben gyakran azonos szervek intéznek. (Így a polgármester és a jegyző mind önkormányzati, mind államigazgatási hatóságként eljárhat, valamint társulás is közreműködhet mindegyik ellátásában.) Az elhatárolás megkönnyítésére a két hatósági ügytípust hasonlítja össze a következő táblázat.

	Önkormányzati hatósági ügy	Államigazgatási hatósági ügy
Mihez kapcsolódik?	<i>Helyi közügy</i>	<i>Országos közügy</i>
Milyen jogszabály határozhatja meg?	<i>Törvény, önkormányzati rendelet</i>	<i>Törvény, törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet</i>
Ki járhat el ezekben az ügyekben?	<i>Képviselő-testület; annak felhatalmazása alapján képviselő-testület bizottsága, társulás, polgármester, jegyző</i>	<i>Polgármester, jegyző, polgármesteri hivatal (közös hivatal) ügyintézője; az önkormányzatok megállapodása alapján: önkormányzati társulás</i>
Milyen jogorvoslatnak van helye a döntéssel szemben?	<i>I. fok: képviselő-testület: bírósági jogorvoslat, I. fok: bizottság, polgármester, társulás, jegyző: fellebbezés a képviselő-testülethez (a testület döntése ellen bírósági jogorvoslat).</i>	<i>Fellebbezés (főszabály szerint a kormányhivatal törzshivatalához).</i>

Fővárosi, megyei kormányhivatal szerepe	Nem terjed ki rá a törvényességi felügyelet sem.	Ket. szerinti felügyeleti (felettes) szerv; 2010. évi CXXVI. tv. és 288/2010. (XII. 21.) Korm. r. alapján államigazgatási koordinációs jogkörök
---	---	--

III. fejezet

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK, SZERVEIK ÉS MŰKÖDÉSÜK

A helyi önkormányzásra vonatkozó szabályok, valamint az önkormányzatok által ellátható feladat- és hatáskörökkel kapcsolatos rendelkezéseket követően az Möt. III. fejezete tartalmazza az egyes önkormányzati típusokra, valamint az önkormányzatok szerveire és azok működésére vonatkozó alapvető szabályokat. Figyelemmel a szabályanyag kiterjedtségére, ez a fejezet az Möt. teljes joganyagának önmagában több mint a felét teszi ki, így ez tekinthető a leginkább részletes és kidolgozott szabályrendszernek a törvényen belül.

Értelmező rendelkezés

„Möt. 19. § E fejezet alkalmazása során:

a) a képviselő-testület, közgyűlés valamint a polgármester hatáskörébe tartozó választás, kinevezés, vezetői megbízás joga – a megyei közgyűlés elnökének választása kivételével – magában foglalja a felmentés, a megbízás visszavonásának jogát;

b) az 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 értelmező rendelkezések helye a III. fejezet szabályaiban

Az Möt. a helyi önkormányzati szervek körében rögzíti a szervezeti és személyi döntésekkel kapcsolatos legfontosabb értelmező rendelkezéseket. Ezek a rendelkezések gyakorlatilag megegyeznek az Ötv. 103. § (1) bekezdés a) és b) pontjaival.

Az Möt. – ellentétben az Ötv.-vel – nem a törvény végén tartalmaz értelmező rendelkezéseket, hanem egy új kodifikációs megoldást alkalmazva, azokat a törvény egészének elején (lásd Möt. 1. §), vagy az érintett fejezet (lásd Möt. 19. §) elején helyezi el. Mivel az egyes önkormányzati szervnek minősülő tisztségviselőkkel kapcsolatos szabályokat az Möt. III. fejezete tartalmazza, ezért indokolt itt elhelyezni a választás, kinevezés, vezetői megbízás joga, valamint az egyéb munkáltatói jog fogalmának értelmezését.

A képviselő-testület, közgyűlés valamint a polgármester hatáskörébe tartozó választás, kinevezés, vezetői megbízás joga kiterjesztő értelmezése

A képviselő-testület, közgyűlés valamint a polgármester hatáskörébe tartozó választás, kinevezés, vezetői megbízás joga az Mötv. több rendelkezésében is megjelenik. Így a képviselő-testület, illetve a közgyűlés általi *választással* nyeri el tisztségét az Mötv. 42. § (10) bekezdése alapján a bírósági ülnök, az Mötv. 58. §-a alapján a képviselő-testület bizottságának elnöke és tagja, az Mötv. 74. §-a alapján az alpolgármester. A megyei közgyűlés választja az Mötv. 27. §-a alapján a megyei közgyűlés elnökét és alelnökeit. Az Mötv. 42. §-a 2. pontja alapján *törvény* egyéb esetekben is meghatározhatja a képviselő-testület választási hatáskörét.

Az Mötv. 41. § (7) bekezdése alapján törvény eltérő rendelkezése hiányában a *képviselő-testület nevezi ki* az önkormányzati intézmények vezetőit. Az Mötv. 42. § 2. pontja szerint törvény egyéb kinevezési hatásköröket is biztosíthat a képviselő-testületnek (közgyűlésnek).

Az Mötv. 22. §-a alapján a főpolgármester *nevezi ki* a fővárosi főjegyzőt és aljegyzőket, a kerületi polgármester kerületi jegyzőt és aljegyzőket. Az Mötv. 82. §-a szerint a jegyzőt és az aljegyzőt szintén a polgármester nevezi ki.

Az Mötv. maga nem rendelkezik a képviselő-testület hatáskörébe tartozó vezetői megbízás adásáról, azokat az Mötv. 42. § 2. pontja alapján külön törvény határozza meg. Bár az Mötv. 41. § (7) bekezdése az intézmények vezetőinek kinevezéséről szól, azonban arra figyelemmel, hogy ezek az intézmények a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.) hatálya alatt állnak, ezért az Mötv. szerinti kinevezési jogkör a Kjt. 23. § (1) bekezdése alapján vezetői megbízást, vagy külső, korábban nem az intézménynél foglalkoztatott vezető kinevezése esetén közalkalmazotti kinevezést és vezetői megbízást jelenti.

Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok vezetőinek megválasztása nem tartozik a testületek, polgármesterek közjogi hatáskörébe. Arról ugyanis **2014. március 14-éig** a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény (Gt.) 19. § (4) bekezdése, **2014. március 15-ét követően pedig a Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 3:21. § (3) bekezdése** rendelkezik, és eszerint a vezető tisztségviselőket a társaság **tagjainak részvételével működő szerv, azaz a** legfőbb szerve (taggyűlés, közgyűlés) választja.

A fentiekre figyelemmel az Mötv. 19. § a) pontja kimondja, hogy a választás, a kinevezés és a vezetői megbízás – főszabály szerint – magában foglalja a felmentés, a megbízás visszavonásának jogát is. Ezekben az esetekben *a jogviszony létesítésének jogával együtt jár annak megszüntetésének joga is*. Értelemszerűen a megszüntetés kapcsán a vonatkozó foglalkoztatási jogviszonyra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket is be kell tartani.

A főszabály alól azonban maga az értelmező rendelkezés is kivételt tesz. Így az Mötv. 19. § a) pontja – összhangban az Mötv. 27. § (2) bekezdésével – rögzíti, hogy a megyei közgyűlés elnöke esetében az őt megválasztó közgyűlés nem hívhatja vissza az elnököt. (2010-ig hasonló szabályozás vonatkozott az alpolgármesterre, a főpolgármester-helyettesre és a megyei közgyűlés alelnökére is, ezt a rendelkezést azonban már az Ötv. 2010-es módosításakor hatályon kívül helyezték.)

Az Mötv.-n kívül az egyéb törvények is korlátozzák a visszahívás, felmentés lehetőségét. Így a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (Bjt.) 220. § (1) bek. f) pontja szerint a helyi önkormányzat által megválasztott ülnököt csak akkor hívhatja vissza, ha azt a bíróság elnöke azért kezdeményezi, mert a feladatainak ellátását mulasztó ülnök a bíróság elnökének ismételt felhívásának kézhezvételétől számított 15 munkanapon belül igazolási kötelezettségének nem tett eleget, és nem bizonyította, hogy a kötelezettség elmulasztása rajta kívül álló ok következménye, vagy a bíróság elnöke az ülnök büntetett előéletének tényét az igazolás céljából a bűnügyi nyilvántartó szerv által kiállított hatósági bizonyítvány tartalma alapján megállapította.

A törvényjavaslat általános indokolása szerint ennek a szabálynak az a célja, hogy rögzítse, a jogviszony létesítésére való jog magában foglalja a megszüntetés jogát is. Ennek ellenére vannak azonban olyan felsőbbbírósági, főként munkaügyi ítéletek, amelyek ezt a szabályt a nyelvtani értelmezés alapján, szűkítően értelmezték, így például nem vonták ebbe a körbe a közös megegyezéssel való megszüntetést. Így jogszerű intézkedésnek minősítették azt, ha egy, a képviselő-testület által kinevezett közalkalmazott jogviszonyát közös megegyezéssel megszüntető megállapodást testületi döntés nélkül, a polgármester írt alá (lásd pl. Legfelsőbb Bíróság Mfv. I. 10.359/2010/7. számú ítélete).

Egyéb munkáltatói jog értelmezése

Az *egyéb munkáltatói jogok* az Möt. több rendelkezésében is megjelennek. Így az Möt. 67. § g) pontja rögzíti, hogy a polgármester gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az alpolgármester és az önkormányzati intézményvezetőkre vonatkozóan, míg ezeket a jogokat az Möt. 81. § (3) bek. b) pontja szerint az aljegyző tekintetében a jegyző gyakorolja. A közös hivatal jegyzőjével kapcsolatban az Möt. 83. §-a kimondja, hogy felette a munkáltatói jogokat az őt foglalkoztató önkormányzatok polgármesterei gyakorolják együttesen, főszabály szerint a településük létszámával arányos szavazatok alapján hozott döntéssel, azonban az egyéb munkáltatói jogokat a közös hivatal székhelytelepülésének polgármestere gyakorolja. Külön törvény egyéb körben is rögzíthet egyéb munkáltatói jogokat.

Az Möt. 19. § b) pontja értelmezi az egyéb munkáltatói jog fogalmát. Eszerint ez alatt a jog alatt *a kinevezés, vezetői megbízás, felmentés, vezetői megbízás visszavonása, az összeférhetetlenség megállapítása, fegyelmi eljárás megindítása, a fegyelmi büntetés kiszabása kivételével* minden más munkáltatói jogot érteni kell.

Az egyéb munkáltatói jog értelmezésének kiindulópontja a munkáltatói jogok *összessége*. Ennek a szabálynak az az indoka, hogy a munkáltató és a munkavállaló közötti mindennapi, folyamatos jogviszonyban a közvetlen testületi (vagy az aljegyző esetében a polgármester politikai jelegű) vezetése vagy irányítása nehézségekbe ütközik, így szükség van egy operatív, a mindennapi vezetési vagy irányítási feladatokat ellátó szereplőre. Arra figyelemmel, hogy ő csak operatív módon láthassa el feladatait, s ne vonhassa el a testület vagy a polgármester jogköreit, joggyakorlásából kizárják a jogviszony *létét* elsődlegesen érintő kérdéseket. Így nem hozhatja létre a jogviszonyt (*kinevezés*). Figyelemmel a Kjt. 23. §-ára és az Möt. 41. § (7) bekezdésére az egyéb munkáltatói jogok köréből szintén kivették a *vezetői megbízás adását és visszavonását*, mivel a közalkalmazotti vezetők a vezetői tisztségre csak megbízást kapnak, s nincs lehetőség valakinek a vezetői tisztségbe való kinevezésére. A felmentést azért nem nevesíti külön az Möt., mivel az a 19. § a) pontja alapján a kinevezésbe beleértendő, így a felmentés sem része az egyéb munkáltatói jogoknak.

Szintén a jogviszony létét érinti – annak megszűnésével járhat – az *összeférhetetlenség megállapítása, a fegyelmi eljárás megindítása, valamint a fegyelmi büntetés kiszabása*. Ezek közül a fegyelmi szabályozás az érdekes, ugyanis ezen a rendelkezések alapján sajátos szabályokat kell alkalmazni az önkormányzatok polgármesterei, képviselő-testületei által kinevezett (választott, megbízott) közalkalmazottak és köztisztviselők esetében. Így az ő tekintetükben a munkáltatói jogkör gyakorlójának indítványára a munkáltató (polgármester, képviselő-testület) dönt. Sajátos annyiban is a szabály, hogy ebben az esetben a fegyelmi tanácsra vonatkozó külön, közszolgálati jogi törvények sem alkalmazhatók közvetlenül, ugyanis ezen köztisztviselők és közalkalmazottak tekintetében fegyelmi tanácsként a képviselő-testület jár el.

A fentiekben fel nem sorolt jogkörökre vonatkozóan a munkáltatói jogköröket az egyéb munkáltatói jogkör gyakorlója látja el. Kérdéses, hogy a kinevezés módosítását érinti-e ez a szabály. Más jogszabályok alapján az egyéb munkáltatói jogkör – a kinevezésen túl – magában foglalhat bizonyos kinevezésmódosítási lehetőségeket is. E körben utalni kell arra, hogy alapvetően az egyéb munkáltatói jogok gyakorlója módosíthatja a köztisztviselői, közalkalmazotti illetményt. A probléma részletes elemzését az Möt.-nek a polgármesterre (lásd Möt. 73. §), az alpolgármesterre (lásd Möt. 79. §), a jegyzőre, aljegyzőre (lásd Möt. 81–83. §) vonatkozó szabályainak elemzése során tekintjük át.

A települési önkormányzatok

Bár az Ötv.-vel ellentétben az Möt. nem határozza meg az egyes helyi önkormányzatok minimálisan kötelező feladatainak körét, azonban a korábbi szabályozástól eltérően bizonyos körben meghatározza az egyes önkormányzati típusok legfontosabb jellemzőit. Így általános, definíciós jellegű szabályozással kíván segítséget nyújtani a törvényalkotónak az Möt. 11. §-ában előírt kötelező, differenciált feladat- és hatáskör-telepítéséhez.

Az Möt. továbbra sem határozza meg egyetlen szakaszban a települési önkormányzat fogalmát, azonban a definíció körében láthatóan a törvény egyik előképét jelentette a községek rendezéséről szóló 1871. évi 18. törvénycikk, amelynek 2. §-a a következőképpen határozta meg a községek (azaz a

törvényhatósággal nem rendelkező települések) fogalmát: „[a] község a törvény korlátai között önállóan intézi saját belügyeit, végrehajtja a törvénynek és a törvényhatóságnak az állami és a törvényhatósági közigazgatásra vonatkozó rendeleteit”.

Az Möt. definíciós rendszere így kétszintű. Az Möt. 3. § (2) bekezdése meghatározza, hogy mely önkormányzatok tartoznak a települések, s melyek a területi önkormányzatok körébe, a 20–27. §-ok pedig röviden szólnak az egyes önkormányzatok főbb jellemzőiről.

A III. fejezet elsőként a 20–21. §-okban a települési önkormányzatok körét tekinti át.

Község, nagyközség

„Möt. 20. § (1) A községi önkormányzat köteles ellátni mindazokat a törvényben meghatározott feladatokat, amelyek a helyi lakosság alapvető létfeltételeit, az ehhez szükséges közszolgáltatások közvetlen igénybevételének lehetőségeit biztosítják.

(2) A nagyközségi címet használhatják azon községi önkormányzatok, amelyek a törvény hatálybalépésekor nagyközségi címmel rendelkeztek, továbbá, amelyek területén legalább háromezer lakos él.”

Az Möt. 3. §-ának (2) bekezdése szerint a települési önkormányzatok közé a községek és a városok tartoznak.

Községi önkormányzat

Az Möt. 20. § (1) bekezdése határozza meg a *községi önkormányzat legfontosabb jellemzőit*. A következőkben ezeket tekintjük át.

„Möt. 20. § (1) A községi önkormányzat köteles ellátni mindazokat a törvényben meghatározott feladatokat, amelyek a helyi lakosság alapvető létfeltételeit, az ehhez szükséges közszolgáltatások közvetlen igénybevételének lehetőségeit biztosítják.”

A községi önkormányzat feladatainak meghatározása: „...köteles ellátni mindazokat a törvényben meghatározott feladatokat...”

Az Alaptörvény és az Möt. szabályaira figyelemmel a községi önkormányzat feladatait is *törvények határozzák meg*.

Az Alaptörvénnyel és az Möt. általános rendelkezéseivel összhangban a definíció kiemeli, hogy a községi önkormányzat *köteles ellátni ezeket a feladatokat*. A szabályozás alapvetően a községi önkormányzatok által ellátott kötelező feladatok tekintetében ad iránymutatásokat. Azaz tulajdonképpen a *feladatok törvényhozó általi differenciált telepítéséhez ad a feladat jellegével összefüggő segítséget*.

Azt, hogy ezek a törvényben meghatározott feladatok milyen jellegűek lehetnek, a definíció másik fele szabályozza.

A községi önkormányzatok (kötelező) feladatainak jellege: „...a helyi lakosság alapvető létfeltételeit, az ehhez szükséges közszolgáltatások közvetlen igénybevételének lehetőségeit biztosítják.”

Az Möt. a községi feladatok jellegét is körülírja. Ezek közül elsőként a „*helyi lakosság*” kitételre kell utalnunk. Az Möt. ugyanis a differenciált feladat- és hatáskör-telepítés körében a

városkörnyékiség koncepciójára épített⁶², ezért az Möt. 22. §-ában a városok számára a közigazgatási területükön túlmutató feladatellátást ír elő. Az Möt. 20. § (1) bekezdése a községekkel kapcsolatban azonban csak a helyi lakosságot ellátó szolgáltatásokról ír. *Az Möt. rendszerében a város és a község közötti egyik legfontosabb különbség, hogy míg a városi önkormányzat az illetékességi területén kívül, de a város vonzáskörzetén belül élő személyeknek is köteles ellátásokat nyújtani, addig a község csupán az illetékességi területén élő, helyi lakosság számára köteles ezeket a szolgáltatásokat megszervezni.*

A községi szolgáltatások másik fő jellemzője, hogy azok a helyi lakosság „*alapvető létfeltételeit, az ehhez szükséges közzolgáltatások közvetlen igénybevételének lehetőségeit biztosítják*”. Ez a megközelítés – bár szakít az Ötv. azon felfogásával, hogy az egyes önkormányzati típusok legalapvetőbb feladatait az önkormányzati jog határozza meg – az Ötv. 8. § (4) bekezdésének szabályait általánosítva, körvonalazza a községek feladatait. Vagyis a községek elsősorban az *alapszolgáltatások megszervezéséért* felelősek. Az igazgatástudomány ugyanis az alapszolgáltatásnak a lakosság alapvető létfeltételei biztosításához szükséges szolgáltatásokat tekinti.

Egy ország közigazgatási és közzolgáltatási rendszerétől, jóléti modelljétől, valamint ehhez kapcsolódóan költségvetési teherbíró képességétől függően az *alapszolgáltatás* tartalma igen változatos lehet. Az Möt. a konkrét feladatmegjelölés elhagyásával *széles körben biztosította a törvényhozó feladatmeghatározási szabadságát*. Így az ágazati törvények ezen fogalmi kereten belül szabadon döntenek arról, hogy pontosan milyen ellátásokat sorolnak az alapszolgáltatásként ellátandó községi feladatok közé.

A definíció fontos része, hogy ezekhez a szolgáltatásokhoz a helyi lakosság „*közvetlen igénybevétel*” keretein belül jut hozzá. Ez a szabály újabb fogódzót nyújt a törvényalkotónak a községi feladatok meghatározása körében. Ennek megfelelően azt a szolgáltatást kell községi feladatként meghatározni, amelynek *ellátása is községi keretek között végezhető*. Ez a megfogalmazás arra utal, hogy *amennyiben egy feladat ellátásának megszervezésére egy község önmagában nem képes* – például csak társulásban tudná azt megszervezni –, *akkor azt nem indokolt községi feladatként szabályozni*. Ez a megközelítés szintén összhangban áll a differenciált hatáskör-telepítés város környéki felfogásával, s egyúttal azt is jelzi, hogy a törvényalkotó várhatóan csak szűkebb körben fog élni az Alaptörvény 34. cikk (2) bekezdésében biztosított azon lehetőséggel, hogy kötelező feladatok ellátása tekintetében kötelező társulások megalakítását írja elő. A fenti szabállyal ugyanis a korábbi tanácsrendszerben kialakult differenciált feladat- és hatáskör-telepítés modelljéhez tért vissza a magyar önkormányzati jog, ahol az eltérő feladatokat az eltérő méretű és népességű településekre és területi egységekre bízták, amelyek azt a vonzáskörzetre kiterjedő hatókörrel biztosították.

Nagyközségi önkormányzat

„Möt. 20. § (2) A nagyközségi címet használhatják azon községi önkormányzatok, amelyek a törvény hatálybalépésekor nagyközségi címmel rendelkeztek, továbbá, amelyek területén legalább háromezer lakos él.”

Az Möt. 20. § (2) bekezdése a községi önkormányzatok körében rendelkezik a *nagyközségi cím* viselésének lehetőségéről. A tanácsrendszer időszakában a nagyközséget még önálló, sajátos, a város és a község közötti, a városkörnyéknél kisebb vonzáskörzetet, a mikrotérséget ellátó központként kezelte a magyar államigazgatási jog.⁶³ A fenti kategóriát még ismerte az Ötv., azonban a differenciált feladat- és hatáskör-telepítés leépítésével ez a központi szerep eltűnt. Az Ötv. 108. §-ában a nagyközséget már csak *címként* határozta meg. A korábbi önkormányzati jogban ehhez a címhez csak egyetlen joghatás kapcsolódott: az Ötv. 59. §-a alapján kizárólag a nagyközség kezdeményezhette a várossá nyilvánítást.

Az Möt. szabályozásában a nagyközség *valóban pusztán cím, ahhoz semmiféle, a cím viselésén túlmutató többletjogosultság és -kötelezettség nem kapcsolódik*. Míg korábban a várossá nyilvánítást csak nagyközség kezdeményezhette, addig az Möt. szabályai szerint ezt bármely község kérheti,

⁶² Hoffman István: *Differenciált hatáskör-telepítés és városkörnyékiség a helyi-területi igazgatás rendszerében.* = Jogtudományi Közlöny LXVII. évf. (2012) 4. szám 167. o.

⁶³ Fonyó Gyula (szerk.): *A tanács törvény magyarázata.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1976. 237–238. o.

amennyiben megfelel az Mötv. 21. § (1) bekezdésében és 104. §-ában meghatározott feltételeknek, vagyis térségi szerepkörrel rendelkezik, s a közszolgáltatások térségi (vonzáskörzeti) nyújtására vonatkozó esetleges törvényi kötelezettségeknek eleget tud tenni.

A nagyközség ennek megfelelően *községi önkormányzat*, azaz feladatellátása, szerepköre tekintetében rá is irányadóak az Mötv. 20. § (1) bekezdésével kapcsolatban jelzettek. Így a nagyközség nem rendelkezik önmagából a címből fakadó többletkötelezettségekkel.

Az Mötv. nagyközségnek tekinti a *törvény hatálybalépésekor* (2013. január 1-jén) *nagyközségi címmel* rendelkező településeket. Vagyis az Mötv. gyakorlatilag meghagyta azon települések nagyközségi címét, amelyek ezzel a korábban hatályos Ötv. alapján rendelkeztek. Ezért a nagyközség körének értelmezéséhez az Ötv. szabályozása irányadó. Az Ötv. 108. §-ának szövege jelentős hasonlóságot mutat az Mötv. 20. § (2) bekezdésével, amikor kimondja, hogy „[a] nagyközségi címet használhatják azon települések képviselő-testületei, amelyek a törvény hatálybalépésekor nagyközségi tanácsok voltak, továbbá amelyek területén legalább ötezer lakos él.” Az Ötv. alapján *törvény erejénél fogva nagyközségnek minősültek az 5000 főnél népesebb települések*, függetlenül azok fejlettségétől és térségi szerepkörétől. Az Ötv. azonban szintén meghagyta azon települések nagyközségi címét, amelyek azt a törvény 1990. szeptember 30-i hatálybalépése előtt elnyerték. Az Ötv. hatálybalépését megelőzően a nagyközségi cím elnyerését a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény végrehajtásáról szóló 11/1971. (III. 31.) Korm. rendelet (Ttvhr.) 12. § (5) bekezdése szabályozta.

Míg a Ttvhr. esetében az 5000 fős minimális lakosságszám nem jelentett abszolút korlátot, addig az Ötv. esetében – a korábbi nagyközségek kivételével – igen. Az Mötv. szintén megtartotta az abszolút, azaz eltérést nem engedő lakosságszámi korlátot, azonban azt a korábbi ötezer főről *leszállította háromezer főre*. Így minden olyan községi önkormányzat, amelynek lakónépessége eléri a 3000 főt, *a törvény erejénél fogva nagyközségi címmel rendelkezik*.

A fentiekre tekintettel 2013-tól nagyközségi címmel rendelkezik minden 3000 főnél népesebb község, valamint azok a községek, amelyeket **1971. és 1983. december 31. között** a Minisztertanács, **valamint 1984. január 1-jétől 1990. szeptember 29-ig a megyei tanács nagyközséggé nyilvánított**. A nagyközségi cím egyetlen joghatása, hogy a települési önkormányzat elnevezésében, valamint így szervei elnevezésében is a „nagyközség” megjelölést használhatja.

Városi önkormányzatok: város, járásszékhely város, megyei jogú város

„Mötv. 21. § (1) A járásszékhely városi, valamint a városi önkormányzat – törvényben meghatározottak szerint – olyan közszolgáltatásokat lát el, melyeket saját területén és vonzáskörzetében, vagy a járás egész területén gazdaságosan, hatékonyan és a szakmai szabályok előírásainak megfelelően képes biztosítani.

(2) A megyei jogú város települési önkormányzat, amely – törvényben meghatározottak szerint, az abban foglalt kivételekkel – azokat a közszolgáltatásokat is biztosítja, melyek saját területén túl a megye egészére vagy nagy részére kiterjednek.

(3) Megyei jogú város a megyeszékhely város és az Országgyűlés által e törvény hatálybalépése előtt megyei jogúvá nyilvánított város.

(4) A megyei jogú város képviselő-testülete a közgyűlés.”

Az Mötv. 21. §-a szól a városi önkormányzatokról. A város és a község közötti legfontosabb különbség, hogy a *különbféle városi önkormányzatoknak a törvényben meghatározott közszolgáltatásokat a saját illetékességi területén kívüli, a városi önkormányzat Mötv.-ben rögzített vonzáskörzetének más településein élő lakosok számára is biztosítania kell*. Ezzel a megoldással az Mötv. gyakorlatilag a III. Tt. differenciált hatáskör-telepítésen és a városkörnyéki **közszolgáltatás-szervezésen** alapuló modelljét újította fel.

A következőkben az egyes városi önkormányzati típusokat tekintjük át.

Városi és járásszékhely városi önkormányzatok

„Mötv. 21. § (1) A járásszékhely városi, valamint a városi önkormányzat – törvényben meghatározottak szerint – olyan közszolgáltatásokat lát el, melyeket saját területén és vonzáskörzetében, vagy a járás egész területén gazdaságosan, hatékonyan és a szakmai szabályok előírásainak megfelelően képes biztosítani.”

Az Mötv. 21. §-a háromtípusú városi önkormányzatot különít el: a *városi önkormányzatot*, a *járásszékhely városi önkormányzatot* és a *megyei jogú városi önkormányzatot*.

A városi és járásszékhely városi önkormányzatok meghatározása

A *városi és a járásszékhely városi önkormányzatok* alapvető szabályait egy paragrafusban rendezi az Mötv. Ezek közül az első kérdés, hogy melyik önkormányzat minősül városi, és melyik járásszékhely városi önkormányzatnak.

Az Mötv. 104. §-a a városi jogállás biztosítását szabályozza a *várossá nyilvánítás* körében. A korábban városi címet elnyert települések mellett városi önkormányzat lehet az a település, amelyet a köztársasági elnök a várossá nyilvánítás Mötv.-beli szabályainak megfelelően várossá nyilvánít.

A járásszékhely városok kijelölésére vonatkozóan az Mötv. nem tartalmaz szabályokat. A fenti önkormányzati típusba tartozó települések besorolása *államigazgatási hatáskörbe* tartozik. A járásokat a járások kialakításáról, valamint ezzel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény alakította ki. A fenti törvénnyel beiktatott, a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 21/A. § a) pontja alapján a járásokban működő járási hivatalok székhelyeit és illetékességi területét a Kormány rendeletben határozza meg. Mivel a járási hivatalok illetékességi területe és székhelye határozza meg a járásszékhely városok körét is, ezért azok listáját a 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet határozza meg. *A járások és a járásszékhely városok kijelölése így a Kormány döntési hatáskörébe tartozik, ennek folyamatára nézve nincsen semmilyen korlátozó vagy feltételt megszabó törvényi szabály.*

A városok által ellátott közszolgáltatások köre: körzeti jellegű közszolgáltatások

Az Mötv. 21. § (1) bekezdése szintén *a városok és a járásszékhely városok kötelező feladatellátására helyezi a hangsúlyt*. Ez a rendelkezés – a községi feladatokhoz hasonlóan – a törvényben előírt, alapvetően kötelező feladatokról rendelkezik, s éppen ezen kötelező feladatellátás tekintetében határolja el a várost és a járásszékhely várost a községtől.

A városok és a járásszékhely városok közszolgáltatásai ugyanis nem csak a lakosság alapvető létfeltételeinek biztosítására irányulnak. Ezért a városi közszolgáltatások körébe *nemcsak alapszolgáltatások, hanem azokon túlmutató, más szolgáltatásokat is besorolhat törvényalkotó.*

A másik fontos elem, hogy a városok (járásszékhely városok) ezeket a közszolgáltatásokat – a városkörnyéki **alapú közszolgáltatás-szervezés** modellje alapján – *gazdaságosan, hatékonyan és a szakmai szabályok előírásainak megfelelően képesek legyenek biztosítani*. Azaz a városokra ezek a bonyolultabb, magasabb szintű szakmai ismeretet igénylő, s sokszor költségesebb szolgáltatások biztosítása csak akkor telepíthető, ha ezeket a feladatokat a fenti szempontok figyelembevételével, megfelelően képesek ellátni. A *gazdaságosság és a hatékonyság* követelménye alapvetően a szolgáltatásnak közgazdaságban ismert mérethatékonysági kritériumainak az érvényesítésére szolgál. A mérethatékonyság **és méretgazdaságosság** követelményének érvényesítésén túl azonban a *szakmai szempontokra* is figyelemmel kell lenni, hiszen amennyiben a gazdaságosan és hatékonyan ellátott feladat szakmai színvonala nem megfelelő, akkor a telepítés egésze sem kielégítő.

A legfontosabb eleme a városi és járásszékhely városi közszolgáltatásoknak azok *körzeti jellege*. A fentiek alapján a városok (járásszékhely városok) ezeket a törvényben meghatározott szolgáltatásokat *nemcsak a saját területén élő lakosság, hanem a vonzáskörzetében levő egyéb települések lakosai számára is köteles biztosítani*. Azaz: a városkörnyéki **alapú közszolgáltatás-szervezés** modelljével

összhangban a város nemcsak a saját, hanem a környező más települések számára is köteles ellátásokat nyújtani.

Az Möt. 21. §-a a városok *vonzáskörzetére vonatkozik*. A vonzáskörzet fogalmát az Möt. nem határozza meg, így eltérő törvényi rendelkezés hiányában a vonzáskörzet általános, az urbanisztikában kialakult fogalmát kell alapul venni. Ez a szabályozás egyfajta bizonytalanságot is teremt, hiszen ez alapján jogilag nem azonosítható be azon települések köre, amelyek tekintetében a várost az Möt. 21. § (1) bekezdése alapján ellátási kötelezettség terheli. Természetesen lehetőség van arra, hogy ágazati törvények határozzák meg a városi vonzáskörzeteket, **amelyre eddig csak egy példát hozhatunk fel. A muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény (Közműv. tv.) 45. § (2) bekezdése alapján Tata és Szentendre városa megyei hatókörű – azaz a megye egészére kiterjedő vonzáskörzetű – városi múzeum működtetéséről köteles gondoskodni. Ugyanezen törvény 64. § (6) bekezdése alapján a Pest Megyei Könyvtár fenntartása Szentendre – járásszékhely – Város Önkormányzatának a feladata.**

Egyszerűbb a helyzet a *járásszékhely városok esetében*: az Möt. 21. § (1) bekezdése szerint azok vonzáskörzete a *járás egész területe*. A járásszékhely városokat a külön, járási jellegként meghatározott közszolgáltatásaik tekintetében a 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendeletben kijelölt járás összes településére kiterjedően ellátási kötelezettség terheli. Így a járási közszolgáltatások körében az ellátási kötelezettség – ha nem is az önkormányzati szabályozásban, hanem a területi államigazgatási szervekre vonatkozó végrehajtási rendeletekben – pontosan meghatározott és körülírt területre terjed ki. **A járásszékhely városok tekintetében a törvényalkotó eddig még nem határozott meg járási szinten ellátandó közszolgáltatásokat, azonban a járásszékhely városok önkormányzatainak jegyzőire az építésügyi ügyek tekintetében telepítettek olyan, átruházott államigazgatási hatásköröket, amelyek ellátása során ezeknek a jegyzőknek az illetékessége kiterjed a járás egészére vagy nagy részére.**

Megyei jogú városok

„Möt. 21. § (2) A megyei jogú város települési önkormányzat, amely – törvényben meghatározottak szerint, az abban foglalt kivételekkel – azokat a közszolgáltatásokat is biztosítja, melyek saját területén túl a megye egészére vagy nagy részére kiterjednek.

(3) Megyei jogú város a megyeszékhely város és az Országgyűlés által e törvény hatálybalépése előtt megyei jogúvá nyilvánított város.

(4) A megyei jogú város képviselő-testülete a közgyűlés.”

A megyei jogú város feladatai: megyei közszolgáltatások biztosítása

A megyei jogú város is városi, és ennek megfelelően települési önkormányzat. A városi önkormányzatokra jellemző, az Möt. 21. § (1) bekezdésével kapcsolatban jelzett körzeti ellátási felelősség az ő tekintetükben is megjelenik.

A városi önkormányzatoktól eltérően azonban a megyei jogú városi önkormányzatok feladattelepítésével kapcsolatban az Möt. a törvényi feladattelepítés tekintetében kiemeli, hogy annak körében *kivételeket* is meghatározhatnak. Azaz szélesebb körben teszi lehetővé, hogy egy közszolgáltatás ellátását csak főszabály szerint telepítse az Országgyűlés a megyei jogú városi önkormányzatokra, azonban részben attól eltérjen, például azzal, hogy részben államigazgatási szervet jelöl ki.

A megyei jogú városi önkormányzat ellátja a községi, a városi – mivel a megyeszékhelyek egyben járásszékhelyek is – és a járásszékhely városi önkormányzati feladatokat is. Ezt az Möt. 21. § (2) bekezdésében az „azokat a közszolgáltatásokat is biztosítja” fordulat fejezi ki. A megyei jogú városi önkormányzat ezeken a feladatokon túl *a megyei közszolgáltatások biztosításáért* felelős, azaz azokért a közszolgáltatásokért, amelyek a saját területén túl a megye egészére vagy nagy részére kiterjednek. **Ilyen megyei közszolgáltatásnak tekinthetjük a megyei hatókörű városi múzeumokat, amelyek a megye egészére kiterjedő ellátási körzetűek, s amelyeket Pest és Komárom-Esztergom megye kivételével (ahol ezek fenntartásáért a törvényben kijelölt Szentendre és Tata városok működtetnek) a**

megyeszékhely megyei jogú városok önkormányzatai tartanak fenn a Közműv.tv. 45. § (2) bekezdése alapján. Szintén ilyen, megyei jellegű, s az egész megyére kiterjedő közszolgáltatásnak minősül a megyei könyvtár fenntartása, amelyet Pest megye kivételével (ahol ezt a feladatot Szentendre városa szervezi) szintén a megyeszékhely megyei jogú városok látnak el a Közműv.tv. 64. § (6) bekezdése alapján. Így a megyei jogú város ellátási körzete jogilag pontosan meghatározott abban az esetben, ha a közszolgáltatást a megye egészére kell nyújtani. Az egyes megyéket, azok elnevezését és székhelyeit a Magyar Köztársaság megyéiről, a megyék nevééről és székhelyéről szóló 67/1990. (VIII. 14.) OGY határozat rögzíti. Az ellátási körzet azonban nemcsak a megye egészére, hanem „nagy részére” is kiterjedhet. A „megye nagy része” fogalmát jelenleg nem értelmezi egyetlen jogszabály sem, arra azonban külön törvénynek a későbbiekben lehetősége nyílhat. A „megye nagy részére” kitétel alkalmazása azonban a jelenlegi struktúrában szükséges: a tizenkilenc magyar megyéből négyben (Csongrád, Fejér, Győr-Moson-Sopron és Zala megyékben) kettő megyei jogú város található, Pest megyében pedig egy, megyeszékhelynek nem minősülő megyei jogú város működik. Mindezen megyékben nem feltétlenül valósulhat meg a megye egészére kiterjedő ellátási kötelezettség, ezért is került be a törvénybe ez a fordulat.

A megyei jogú városok feladatainak az Mötv. 27. §-ában elemzett változása miatt a megyei jogú városok immáron csak az előzőekben jelzett *megyei közszolgáltatásokért felelősek*, s ellentétben az Ötv. 61. § (1) bekezdésének modelljével, nem látják el a területi önkormányzatok a megyék feladatait. A megyék ugyanis 2012. január 1-jétől főszabály szerint a területfejlesztés, területrendezés, vidékfejlesztés és törvényben meghatározott koordinációs feladatok körére terjednek ki, *így ezeket a feladatokat még a saját területük tekintetében sem látják el a megyei jogú városi önkormányzatok*. A megyékkel való korábbi azonos jogállásnak azonban még ma is megtalálhatóak egyes maradványai. Így a megyei önkormányzati képviselők választásáról is rendelkező 2010. évi L. törvény 7. §-a alapján a megyei önkormányzatba nem választanak képviselőket a megyei jogú városok és a főváros polgárai. Azaz *a megyei jogú város és a főváros továbbra sem része a megyei önkormányzatnak*. A szabályozás érdekessége, hogy a megyei önkormányzat feladatait meghatározó ágazati törvények, így például a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (Tftv.) alapján a megyei önkormányzat döntései az egész megyére, s nemcsak a megyei önkormányzat területére terjednek ki. A Tftv. azonban ezen hatáskörök tekintetében a megyei jogú városnak érintettsége okán nem együtdöntési, hanem csak véleményezési jogokat biztosít a megyei területfejlesztési konzultációs fórumon keresztül.

A megyei jogú városok köre

A megyei jogú városok körét az Mötv. 22. § (3) bekezdése rögzíti. Egyrészt idetartoznak a megyeszékhelyek, valamint azok a városok, amelyek e törvény hatálybalépése – jelen szakasz esetében 2012. január 1-je – előtt megyei jogúvá nyilvánítottak.

A megyeszékhelyek körét az Országgyűlés határozza meg. A hatályos 67/1990. (VIII. 14.) OGY határozatra figyelemmel, megyeszékhelyi jogállása miatt így 18 város – Kecskemét, Pécs, Békéscsaba, Miskolc, Szeged, Székesfehérvár, Győr, Debrecen, Eger, Szolnok, Tatabánya, Salgótarján, Kaposvár, Nyíregyháza, Szekszárd, Szombathely, Veszprém, Zalaegerszeg – minősül megyei jogúnak, ugyanis Pest megye székhelye a főváros, Budapest.

*Az Mötv. hatálybalépését megelőzően az Ötv. szabályozta a megyei jogúvá nyilvánítás feltételeit. Az 1994-es módosítást követően megyei jogú városok voltak a *törvény erejénél fogva a megyeszékhelyek*, függetlenül annak lakosságától, valamint az Országgyűlés az Ötv. 61. §-a alapján a képviselő-testület kérelmére – az ötvenezernél nagyobb lakosságú várost megyei jogú várossá nyilváníthatta. Ezen szabály alapján a 82/1990. (XII. 7.) OGY. határozat szerint nem megyeszékhely, de megyei jogú város Dunaujváros, Hódmezővásárhely, Nagykanizsa, Sopron. A fenti négy városon túl a 2006-os önkormányzati választásokkal (2006. október 1.) a 82/2005. (XI. 10.) OGY határozat megyei jogú várossá nyilvánította Érdeket.*

*Az Ötv. alapján így 2012. december 31-ig összesen 23 várost nyilvánítottak megyei jogú várossá. Az Mötv. új szabályozása szerint ez a 23 város minősül megyei jogú városnak. A törvény alapján *nincs lehetőség arra, hogy ez a kör bővüljön, ugyanis megszűnt annak a lehetősége, hogy várost (járászhely várost) az Országgyűlés megyei jogú várossá nyilvánítson*. A fenti listában csak akkor*

következhet be változás, ha a megyeszékhelyek változnak, így ha az Országgyűlés új megyét hoz létre, korábbi megyét megszüntet vagy összevon, továbbá ha megváltoztatja a megye székhelyét. Az utolsó eset kivételével a megyei jogú városok száma is változik. Figyelemmel arra, hogy magyar megyei szerkezet 1950 óta csak **kisebb mértékben** változott, nem valószínű, hogy a közeljövőben változna a megyei jogú városok száma.

Az Möt. 21. § (4) bekezdése szerint a megyei jogú város képviselő-testülete a közgyűlés. Bár az Alaptörvény nem ismeri a közgyűlés megjelölést, azonban az Möt. egy értelmező szabállyal – azaz, hogy a megye és a megyei jogú város képviselő-testülete alatt kell a közgyűlést érteni – őrzi meg a korábbi megjelöléseket. *Azonban ez a különbség csak és kizárólag a testületi szerv elnevezésében jelent a községi (nagyközségi), valamint a városi és járásszékhely városi önkormányzatokhoz képest eltérést.*

A főváros és kerületei

A fővárosi önkormányzat sajátos vonásai

„Általános rendelkezések

Möt. 22. § (1) Budapest főváros kétszintű önkormányzata (a főváros önkormányzati rendszere) a fővárosi és a kerületi szintű önkormányzatokból áll.

(2) A fővárosi, valamint a fővárosi kerületi önkormányzatok önkormányzati alapjogaikat tekintve egyenlőek, feladat- és hatásköreik egymástól eltérnek.

(3) A fővárosi önkormányzat olyan önkormányzat, amely a települési és a területi önkormányzat feladat- és hatásköreit is elláthatja. A fővárosi önkormányzat képviselő-testülete a közgyűlés. A közgyűlést a főpolgármester képviseli.

(4) A főváros területe kerületekre, **valamint a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott Margitszigetre tagozódik. Minden fővárosi kerületben települési önkormányzat működik.⁶⁴**

(5) A fővárosban főpolgármesteri hivatal, a fővárosi kerületben polgármesteri hivatal működik. A főpolgármesteri hivatalt a főjegyző, a kerületi polgármesteri hivatalt a jegyző vezeti. A fővárosban és a fővárosi kerületben több aljegyző is kinevezhető.

(6) Törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet egyes államigazgatási ügyeket a főváros egészére kiterjedő illetékességgel a főpolgármester hatáskörébe utalhat.”

A fővárosokra vonatkozó szabályozások az egyes államok önkormányzati jogaiban

A világon fellelhető helyi önkormányzati rendszerek egyik általánosítható sajátossága az, hogy a főváros közigazgatási rendszere a legtöbb esetben eltér az általánostól, és rájuk speciális szabályozás érvényesül. Ennek oka főként az, hogy a fővárosok határain belül viszonylag kis földrajzi területen nagy lakosság koncentrálódik, ráadásul a település szolgáltatásait nem is csak ez a lakosság veszi igénybe napi rendszerességgel, hanem hasonló nagyságrendű a környező településekről, vagy alkalmilag távolabbról érkezők köre is, akik közszolgáltatásokkal való ellátása az átlagostól eltérő megoldásokat igényel.

Ezen túlmenően az egyes országok életében a főváros amúgy is kiemelt szerepkört lát el társadalmilag, gazdaságilag és politikailag egyaránt. A fővárosok ezen kiemelt szerepköre pedig kihat az egész országra, de közigazgatási szempontból közvetlen hatás különösen az agglomerációban lévő többi településsel, illetve területi önkormányzatokkal releváns. Ennek a kiemelt szerepkörnek pedig valahogy meg kell jelennie az alkalmazott közigazgatási megoldásban is.

⁶⁴ Megállapította: 2013. évi CXXVIII. törvény 27. § (1). Hatályos: 2013. VII. 20-tól.

Ez így van Magyarországon is, a főváros önkormányzatára – Budapestnek az országban betöltött különleges szerepkörére és sajátos helyzetére figyelemmel – az általános önkormányzati törvényi szabályozás rendelkezéseit bizonyos eltérésekkel kell alkalmazni (lásd Mötv. 22–26. §).

Az egyes országokban a fővárosi sajátosságokból adódó eltérések szabályozásának technikája is eltérő lehet. Ennek megfelelően ismert olyan megoldás, hogy az Alkotmány, vagy a helyi önkormányzatokról szóló általános törvény felhatalmazása alapján a főváros közigazgatási rendszeréről külön törvény rendelkezik. A másik alkalmazott megoldás szerint az önkormányzati törvény szabályozza a főváros önkormányzati rendszerét is, de az eltéréseket összefoglaló külön fejezetben. Magyarországon előbb 1994-ig a külön történő szabályozás érvényesült⁶⁵, míg a jelenlegi megoldás az egy törvény keretein belül történő szabályozást alkalmazza.

A főváros és annak kerületei, valamint „a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott Margitsziget”

A szabályozás technikája mögött mindig is az volt az igazi kérdés, hogy – a kerületek és a főváros bonyolult kapcsolatát figyelembe véve – hány város is Budapest? Az általános szabályozástól való legjelentősebb eltérés a szabályozásban tehát az, hogy *a főváros* – egyedülálló módon az országban – *kétszintű önkormányzati rendszerrel működik, a főváros önkormányzati rendszere a fővárosi, valamint a fővárosi kerületi önkormányzatokból áll.* Ezt a megoldást az Alkotmánybíróság az 56/1996 (XII. 16.) AB határozatban alkotmányosnak minősítette. Álláspontja szerint ez a modell nem üresíti ki a helyi önkormányzathoz való jog lényeges tartalmát.

A fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatok önkormányzati alapjogaikat tekintve egyenlők, de feladat- és hatásköreik egymástól eltérnek. A fővárosi önkormányzat olyan sajátos önkormányzat, mely területén a települési és a területi önkormányzati feladat- és hatásköröket is elláthatja. További eltérést jelent az általános szabályozástól az, hogy *törvény, vagy általa adott felhatalmazás alapján kormányrendelet egyes államigazgatási ügyeket a főváros egészére kiterjedő illetékességgel a főpolgármester hatáskörébe utalhat.*

*A fővárosi és a kerületi önkormányzatok közé ékelődik be az Mötv. módosításával „a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott Margitsziget” új intézménye.*⁶⁶

Az új jogi szabályozás kiveszi a Margitszigetet a kerületből azzal, hogy a törvényben a fővárosi kerületi önkormányzat számára meghatározott feladat- és hatáskört a Margitsziget vonatkozásában - ha törvény eltérően nem rendelkezik - a fővárosi önkormányzat látja el. Jogszabályban a kerületi önkormányzat polgármesterének és jegyzőjének meghatározott államigazgatási feladat- és hatáskörökben a Margitszigetre vonatkozóan a főpolgármester, illetve a fővárosi főjegyző járnak el. Az államigazgatási feladatokat ellátó szervek közül - ide nem értve az államigazgatási feladatkörében eljáró jegyzőt - az a szerv illetékes a Margitszigeten, amely a XIII. kerületben eljárni jogosult. A Margitszigeten fekvő ingatlan címe lakóhelyként nem jelenthető be.

Ennek az új jogi szabályozásnak az okait tartalmazza a törvényjavaslat indokolása, mely szerint: „A Margitsziget, mint egységes közigazgatási terület a Fővárosi Önkormányzat közvetlen irányítása alá kerül. Minderre azért van szükség, mert ez a terület kiemelt idegenforgalmi jelentőséggel bír. A fejlesztése túlmutat egy kerületi önkormányzat stratégiai tervezésében rejlő lehetőségeken. A Margitsziget a Fővárosban található azon területek egyike, amely az ország nemzetközi turisztikai megítélése szempontjából fókuszpontnak minősül. A fejlesztése ezen okokból, gazdasági szempontból is komplex szemléletet igényel, a mely felvonultatja a városfejlesztés minden eszközét, szem előtt tartja az erőforrások ésszerű felhasználását, és tükrözi a Fővárost érintő valamennyi rövid és hosszú távú tervet. Ezzel biztosíthatóvá válik, hogy a Margitszigetet érintő fejlesztések szervesen illeszkedjenek a Budapestet érintő nagyszabású koncepciókba.”⁶⁷

Az új jogi szabályozást számos kritika érte, melyek közt alkotmányossági aggályok is vannak, ami miatt az az Alkotmánybíróság elé került,⁶⁸ azonban az ügyben még nem született döntés.

⁶⁵ 1994. évi LXIII. törvény.

⁶⁶ A Budapest főváros közigazgatási területéről és kerületi beosztásáról szóló 1994. évi XLIII. törvény módosításaként.

⁶⁷ T/11210 sz. törvényjavaslat indokolása

⁶⁸ Lásd a IV/01179/2013 számú alkotmánybírósági beadványt.

Ezek lényege az új fővárosi területi egység alkotmányos alapjainak hiánya az Alaptörvény F cikk (2) szövegét tekintve, valamint mert az Országgyűlés az Mötv. 125. § (4) bekezdése ellenére sem kérte ki előzetesen az érintett XIII. Kerületi Önkormányzat és a Fővárosi Önkormányzat véleményét.

A főváros képviselő-testülete a fővárosi közgyűlés. A fővárosi közgyűlés ülésén azonban a fővárosi SZMSZ-ben meghatározott módon tanácskozási joggal részt vesznek a kerületi képviselő-testületek által megbízott kerületi küldöttek. A szervezetet illetően eltérő, hogy a kerületben polgármestert, a fővárosban főpolgármestert választanak. A fővárosi közgyűlés hivatalát, tehát a főpolgármesteri hivatalt a főjegyző vezeti, akinek munkája segítésére a fővárosi közgyűlés több aljegyzőt is kinevezhet. A fővárosi kerületi képviselő-testület hivatalát pedig a jegyző vezeti.

A korábbi Ötv.-beli szabályozás szerint a fővárosi és a fővárosi kerület törvényben meghatározott önálló feladat- és hatáskörű települési önkormányzat. Vagyis a kerületi önkormányzat is önállóan gyakorolja a törvény keretei között a települési önkormányzatokat megillető feladat- és hatásköröket. Ennek megfelelően egy kerületi önkormányzat feladat- és hatásköre a működési területén nagyban – egészben egy települési önkormányzathoz hasonlítható azzal, hogy azt Ötv. szabályozta, hogy a települési önkormányzatokat megillető jogokat és kötelezéseket melyik szint gyakorolja. Mivel a főváros és kerületei nagyszámú intézményt kénytelenek működtetni, ezért az operatív működés megkönnyítése érdekében mód volt a vezetőik kinevezését, választását, megbízását a fővárosi főpolgármesterre, illetve a bizottságra átruházni.

Az Mötv. 2013. január elsejével hatályba lépő szabályai a fővárosi szintet kiemelő világosabb rendelkezéseket tartalmaznak a főváros és a kerületek egymás közötti viszonyára.

Feladat- és hatásköri szabályok

„Mötv. 23. § (1) A fővárosi önkormányzat az e törvényben meghatározottak szerint ellátja mindazokat a terület- és településfejlesztési, valamint területrendezési, településrendezési és településüzemeltetési feladatokat, amelyek a főváros egészét érintik, vagy amelyek a fővárosnak az országban betöltött különleges szerepköréhez kapcsolódnak.

(2) A fővárosi önkormányzat látja el – a (4) és (5) bekezdésben szabályozott feladatmegosztás szerint – a főváros egészét, valamint a több kerületét érintő helyi önkormányzati feladatokat.

(3) A fővárosi kerületi önkormányzatok – törvény keretei között – önállóan gyakorolják a települési önkormányzatokat megillető valamennyi feladat- és hatáskört, amelyet törvény nem utal a fővárosi önkormányzat kizárólagos feladat- és hatáskörébe, valamint ellátják az (1) bekezdésbe nem tartozó településfejlesztési, valamint településrendezési és településüzemeltetési feladatokat.

(4) A fővárosi önkormányzat feladata különösen:

1. törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott kiemelt forgalmú vagy országos közúti közlekedésben fontos szerepet játszó főútvonalak, sugár- és gyűrűirányú közutak, kiemelt tömegközlekedési csomópontok, kiemelt közparkok és közterek kezelése, fejlesztése, üzemeltetése, valamint ezeken a területeken a közterület-felügyelet működtetése, illetve a főváros teljes területén a forgalomtechnikai kezelői és üzemeltetői

feladatok ellátása, forgalomszervezés;

2. a kerületek határain átnyúló településrendezés, terület- és településfejlesztés;

3. településtisztaság (közutak locsolása, síkosság-mentesítés);

4. szociális ellátások biztosítása;

5. állategészségügyi feladatok;

6. az érintett kerületek véleményének kikérésével közutak, közparkok, közterek elnevezése;

7. saját tulajdonú lakás- és helyiséggazdálkodás;

8. fővárosi szintű sport és szabadidősport;

9. közvilágítás biztosítása, köztemetők fenntartása, kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása;

10. helyi közösségi közlekedés biztosítása és működtetése, valamint a főváros területén a parkolás feltételrendszerének kialakítása;

11. távhőszolgáltatás, ivóvíz-ellátás, szennyvízelvezetés, -kezelés és -ártalmatlanítás (csatornaszolgáltatás), hulladékgyűjtés, hulladékgyűjtés, hulladékgyűjtés, hulladékgyűjtés;

12. környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás;

13. honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem;
 14. fővárosi helyi adóval kapcsolatos feladatok;
 15. gazdaság szervezés és -fejlesztés, turizmussal kapcsolatos feladatok;
 16. az országos szerepkörrel összefüggő kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása, közművelődési tevékenység támogatása; filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása;
 17. a kiemelt kulturális örökség védelme;
 18. a hajléktalan ellátás;
 19. a tulajdonában álló közterületek használatára vonatkozó szabályok és díjak megállapítása.
- (5) A kerületi önkormányzat feladatai különösen:
1. helyi közutak, közterek és parkok kezelése, fejlesztése és üzemeltetése;
 2. tulajdonában álló közterületek használatára vonatkozó szabályok és díjak megállapítása;
 3. a parkolás-üzemeltetés;
 4. általános közterület-felügyeleti hatáskör a kerület közigazgatási határán belül, ide nem értve a (4) bekezdés 1. pontjában meghatározott területet;
 5. helyi településrendezés, településfejlesztés;
 6. helyi településrendezési szabályok megalkotása (fővárosi településrendezési terv alapján);
 7. turizmussal kapcsolatos feladatok ellátása;
 8. ipari és kereskedelmi tevékenységgel kapcsolatos szabályozási jogkörök;
 9. egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások;
 10. óvodai ellátás;
 11. szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások és ellátások;
 12. a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása;
 13. a helyi közművelődési tevékenység támogatása, a kulturális örökség helyi védelme;
 14. saját tulajdonú lakás- és helyiséggazdálkodás;
 15. helyi adóval kapcsolatos feladatok;
 16. a kistermelők, őstermelők számára – jogszabályban meghatározott termékeik – értékesítési lehetőségeinek biztosítása, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is;
 17. kerületi sport és szabadidősport támogatása, ifjúsági ügyek;
 18. közreműködés a helyi közbiztonság biztosításában;
 19. nemzetiségi ügyek.
- (6) Az (1)–(5) bekezdésben meghatározottak szerinti feladatok részletes szabályait, ha e törvény másként nem rendelkezik, jogszabályok tartalmazzák.
- (7) 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.

24. § 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.”

A hatáskörmegosztás általános elvei

Az Möt. rögzíti, hogy a főváros e törvény szerint látja el mindazokat a terület- és településfejlesztési, területrendezési, településrendezési és településüzemeltetési feladatokat, melyek a főváros egészét érintik, vagy melyek a főváros az országban betöltött különleges szerepköréből adódnak. Ezen túlmenően a főváros látja el az Möt.-ben foglalt feladatmegosztás szerint azokat a helyi (tehát települési és területi) önkormányzati feladatokat, melyek a főváros egészét vagy több kerületet érintenek.

A fővárosi kerületi önkormányzatok ehhez képest csak azokat a települési önkormányzati feladat- és hatásköröket gyakorolják önállóan, melyeket törvény nem utal a főváros kizárólagos feladat-és hatáskörébe. Ellátják továbbá – a maradék elv alapján – a fővárosi hatáskörbe nem tartozó településfejlesztési, -rendezési és -üzemeltetési feladat- és hatásköröket.

Az előbbiekből adódó logikus szabályozás részeként az Möt. – ellentétben az Ötv.-vel, mely a kerületi önkormányzatok feladat- és hatásköreinek taxációjával kezdett – *a főváros feladatkörébe tartozó helyi közügyek kiemelésszerű felsorolásával kezdődik.*⁶⁹

Az Möt. 2013-ban hatályba lépő fenti sarkalatos törvényi szabályozása bár egyértelművé teszi a fővárosi szint meghatározó szerepét, és ez előrelépést jelent a korábbiakhoz képest az egységes városigazgatás oldaláról, ugyanakkor nagyfokú rugalmasságot is tanúsít, amikor lehetővé teszi a feladatok részletes szabályainak törvényen kívül más jogszabály általi megállapítását.

Hiányzik azonban a szabályozásból, hogy a nagyvárosi igazgatásban a világon mindenütt meghatározó agglomerációról nem rendelkezik a törvény.

A társulásokra vonatkozó sajátos szabályok

Az Ötv. 2013-ig hatályos szabályozása a fővárosi és a kerületi feladat- és hatáskörök szabályozásánál külön is nyomatékosítja a kerületek és a főváros egymással és a fővárossal határos helyi önkormányzatokkal való társulási jogát. Ennek keretében kiemeli az ún. *agglomerációs társulás létrehozásának lehetőségét* a közös tervezésre, tömegközlekedésre, a vízgazdálkodásra, a szenny- és csapadékvíz-elvezetésre, a szennyvíztisztításra, a katasztrófaelhárításra, az épített és természeti környezet védelmére, az energiaellátásra, a közcélú és kommunális beruházások összehangolására, a főváros környéki oktatási, egészségügyi és szociális ellátás megszervezésére.

A kiemelés nem taxatív jellegű, és célja a főváros és agglomerációja önkormányzati feladatok összehangolt megoldására ösztönzés. Ezek reális szükségletek és feladatok, melyek minden nagyvárosban és agglomerációjában felmerülő problémák. Ezekre a feladatokra a legtöbb országban kötelező társulásokat írnak elő, mert másképpen nem, vagy csak aránytalanul nagy nehézségek árán, és drágán kezelhetők. A magyar helyi önkormányzati rendszer azonban önkormányzati feladat- és hatáskör ellátására eddig nem ismerte a kötelező társulás intézményét, így csak az ösztönző eszközök és az önkéntes társulás jöhetett szóba.⁷⁰

A főváros és a kerületek, valamint az agglomerációs települések és Pest megye területfejlesztésének és önkormányzati, közigazgatási feladatellátásának átfogó rendezése lényegében az önkormányzati rendszerünk működésének kezdetétől sürgető feladatként van jelen. Ennek hiányában csak az ágazati jogalkotás volt képes néhány részterületen megoldani a problémákat. Az új szabályozás keretei ma még nem ismertek, de tekintettel arra, hogy az Alaptörvény bevezette a kötelező önkormányzati társulás intézményét, a területi önkormányzati feladatok központi eleme pedig a területrendezés lesz, vélhetően az agglomeráció igazgatás is ezen új keretek között kerül megoldásra.

A hatáskör-megosztási rendszer általános sajátosságai

Összefoglalva tehát: a főváros és a kerületi önkormányzatok azonos területen működő települési önkormányzatok, és közöttük törvény jelöli ki a feladatok megosztását. A főváros gyakorolja a több kerületet és a főváros egészét érintő települési önkormányzati feladat- és hatásköröket, valamint az ország életében betöltött kiemelkedő szerepkörével kapcsolatos feladat- és hatásköröket. A feladat- és hatáskörök megállapodás alapján átvehetők, illetve átadhatók és van lehetőség a feladat- és hatáskörök társulás útján történő ellátására is.

Az Alaptörvény és az Möt. hatályba lépő új jogi keretei azonban minden bizonnyal új alapokra helyezik a főváros és agglomerációjának igazgatását legalább a területrendezés- és fejlesztés tárgykörében.

⁶⁹ Möt. 23. § (4)–(7) bek., 24. §.

⁷⁰ Az ilyen speciális esetekben az önkéntes társulási forma korlátait, az alacsony együttműködési készséget és képességet az M0-s környékű építésének több évtizedes negatív példája mutatja leginkább.

A rendeletalkotás

„Mötv. 25. § E törvény, továbbá az adott önkormányzati feladat meghatározásáról szóló törvény határozza meg, hogy rendelkezései végrehajtására a fővárosi közgyűlés vagy a fővárosi kerületi képviselő-testület alkothat rendeletet.”

A rendeletalkotás korábbi szabályozása meglehetősen bonyolult volt.

A helyi önkormányzatok rendeletet törvény felhatalmazásával annak végrehajtására, vagy törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszony szabályozására hoznak. Ha törvény végrehajtására szükséges rendeletet alkotni, akkor magának a törvénynek kellett kijelölni, hogy a főváros vagy a kerület alkosson rendeletet. A fővárosi rendelet maga is rendelkezhetett úgy, hogy feljogosítja a kerületi önkormányzatot végrehajtási rendelet alkotására. A kerületi rendelet ez esetben nem terjedhetett túl a felhatalmazáson, és általában sem lehetett ellentétes a fővárosi rendelettel. Mind a fővárosi főpolgármester, mind pedig a kerületi polgármester a rendeletervezeteket tájékoztatásul megküldték egymásnak. A kihirdetett kerületi rendeletet a polgármester küldte meg a főpolgármesternek, ha az nem jelent meg az önkormányzat hivatalos lapjában.

Az új *Mötv. szabályozás leegyszerűsíti az eljárást*, amikor rögzíti, hogy maga az *Mötv.*, vagy a feladat meghatározásról szóló törvény határozza meg, hogy végrehajtásra a főváros vagy a kerületek rendelkeznek-e rendeletalkotási joggal.

A főváros és a kerületek gazdálkodása

„Mötv. 26. § Helyi adó bevezetésére és működtetésére az e törvényben rögzített feladatellátás alapján a fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzat is jogosult. Az adókiivetés, bevezetés és működtetés rendjét törvény szabályozza.”

Az Ötv. korábbi szabályozási modellje

Az Ötv. korábbi szabályozásában a fővárosi önkormányzati rendszer feladat- és hatáskörmegosztását követte a gazdálkodási rendszer is. Ennek legfőbb rendező elve az volt, hogy az önkormányzati bevételek a fővárost és a kerületeket az általuk ténylegesen gyakorolt feladat- és hatáskörök arányában illették meg.

Amennyiben pedig törvény a főváros számára érdekkörét meghaladó regionális, vagy országos feladatokat állapított meg, akkor az országgyűlés biztosította az ellátásukhoz szükséges anyagi feltételeket és döntött a központi költségvetési támogatás formájáról és mértékéről. Ezen elvek rögzítésével a bevételeknek különböző típusait különböztette meg a jogalkotó.

A fővárost és a kerületeket megillető bevételek rendszere

- a) A fővárost és a kerületeket közvetlenül megillető bevételek voltak:
 - a feladatellátásához kapcsolódó normatív állami hozzájárulás,
 - a címzett és céltámogatások,
 - a saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hasznosításából származó nyereség, osztalék, kamat és bérleti díj,
 - az átvett pénzeszközök,
 - a tulajdonban álló közterület hasznosításából származó bevétel.
- b) A főváros és a kerületi önkormányzatot osztottan megillető bevételek:
 - a magánszemélyek jövedelemadóijából a költségvetési törvényben az önkormányzatokat megillető része,
 - egyéb központi adó,

- az állandó népességhez kötődő központi hozzájárulások, az igazgatási és a közművelődési normatívák kivételével,
- a helyi adókból származó bevétel.

A főváros és a kerületek közötti bevételek megosztásának szabályai

A bevételek megosztásának arányát a fővárosi közgyűlés rendelettel határozta meg. A forrásmegosztás megállapításának normatív módszerét külön törvény állapította meg.⁷¹ A törvény szabályozási kereteit a 47/2001. (XII. 22.) AB határozatban meghatározott forrásmegosztással összefüggő, a helyi önkormányzathoz való alapjogot védő alkotmányos keretekre figyelemmel alkották meg. A folyamatosan változó joganyagban azonban sor került alkotmányellenes módosításokra is, melyeket az Alkotmánybíróság megsemmisített. [55/2010. (V. 5.) AB határozat]

A fővárosi közgyűlés rendeletével a kerületi önkormányzatok számára a rendeletben kiemelt fejlesztési célok megvalósításához címzett és céltámogatásokat állapíthat meg. Egyebekben a főváros és a kerületek vagyonukkal önállóan gazdálkodnak, de annak kezelésével más szervet is megbízhatnak.

A *kerületet* illeti meg a szabálysértési bírság letiltásából származó bevétel.

A főváros kizárólagos bevételei:

- az igazgatási és közművelődési központi normatíva,
- a vadászati jog bérbeadásából az érintett kerületi önkormányzattal kötött megállapodás alapján járó területarányos rész,
- a törvényben megállapított környezet és természetvédelmi bírság,
- az illetékbevételek,
- a kiemelt fővárosi szerepkörhöz kapcsolódó központi költségvetési támogatások.

A fővárosi forrásmegosztási rendelettel kapcsolatos vitákra és azok elhúzóására tekintettel tartalmazott az Ötv. kiegészítő szabályt, miszerint a központi normatív támogatásokat a forrásmegosztási rendelet elfogadásáig a kincstár az előző évi rendeletben foglaltaknak megfelelően folyósítja. Erre a folyamatos feladatellátás és a működésképeség fenntarthatósága érdekében volt szükség.

Az Möt. új szabályozási modellje

Az új Möt. ilyen részletszabályokat nem tartalmaz, mivel megváltozik a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszere és a forrásszabályozásról a feladatfinanszírozásra áll át a rendszer minden helyi önkormányzat vonatkozásában, amelyet részletesen a VI. fejezethez kapcsolódóan mutatunk be.

Így az Möt. csak azt rögzíti a főváros és a kerületi önkormányzatok vonatkozásában, hogy a helyi adó bevezetésére és működtetésére az ismertett feladatmegosztás alapján a főváros és a kerületek is jogosultak (Möt. 26. §). Az adókiivetés, bevezetés és működtetés rendjét azonban külön törvény szabályozza.

Megyei önkormányzat

„Möt. 27. § § (1) A megyei önkormányzat területi önkormányzat, amely törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el. A megyei önkormányzat képviselő-testülete a közgyűlés.

(2) A megyei közgyűlés elnökét a közgyűlés az Alaptörvény 33. cikk (2) bekezdése alapján titkos szavazással választja a megbízatásának időtartamára.⁷²

⁷¹ A rendszer egyik legvitatottabb eleme volt a forrásmegosztásról szóló 2006. évi CXXXIII. tv.

⁷² A 2014. évi általános önkormányzati választásokkor lép hatályba.

(3) A megyei közgyűlés elnöke – pályázat alapján határozatlan időre – nevezi ki a jegyzőt, a jegyző javaslatára az aljegyzőt.

(4) A megyei önkormányzatra a helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseket az (1)–(3) bekezdésben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni.”

A jelenlegi szabályozás előzményei

A megyei önkormányzatok, mint a helyi közhatalom-gyakorlás területi szintje, a rendszerváltás óta az önkormányzati rendszer „lebegő” szintjeként működtek.

A megye a rendszerváltás során történő átalakítás miatt vált lebegővé, amikor szakítottak a korábbi tanácsrendszer megyeközpontú szemléletével. A helyi tanácsok, községi és városi tanácsok megyei tanács alá rendelése és a végrehajtó bizottságok kettős alárendeltsége (a végrehajtó bizottság saját tanácsának alárendelten és a felettes végrehajtó bizottság alárendeltjeként dolgozott), a megyei tanács szerveinek, végrehajtó bizottságának, szakigazgatási szerveinek meghatározó súlya volt. Ezt a súlyt még növelte az is, hogy a megyei szervezeteknek döntő szerepe volt a költségvetési és fejlesztési források elosztásában is. E kiemelkedő és „túlsúlyos hatalmi centrumot építette le” az Ötv. a rendszerváltáskor, és a rendszerváltás jogalkotói egy a korábbi erős megyei szervezetet jelentősen meggyengítették. Az Ötv.-ben „lebegővé” vált a megyei szerkezet.

A jogalkotó a megyei önkormányzat feladatait az Ötv. 70. §-ában a *különösen* szó használatával szedi csokorba. Nem egy feladatot, hanem feladatcsoportokat emel ki, de nem zárja le a feladatsort, azaz *nem taxáció a meghatározása*. Nem is lehet taxáció, hiszen az általános feladat- és hatáskör-megállapítás szabályai között rögzített, hogy törvénnyel a jogalkotó állapíthat meg a megyei önkormányzat számára feladatot. A megyei önkormányzatok e számukra nevesített feladatok körében sem tudtak stabilan tervezni. Az általuk fenntartott intézményi kört jelentősen befolyásolta a települési önkormányzatok döntése. A települési önkormányzat eldönthette, hogy a körzeti jellegű közszolgáltatást biztosító megyei intézmény fenntartását, fejlesztését, és irányítását a megyei önkormányzattól a megyei önkormányzat egyetértésével átvállalja [Ötv. 69. § (2) bek.].

A törvényi szabályozás miatt a megyei fenntartásban működő intézmények köre nem volt állandó. Az Ötv. szabályozására figyelemmel a fenntartóváltás viszonylag gyakori volt.

A megyei önkormányzat a törvényi kötelezettségeinek teljesítésén túl szabadon vállalhatott olyan közfeladatokat, amelyeket törvény nem utalt más szerv kizárólagos feladat- és hatáskörébe, illetve amelynek gyakorlása nem sérti a megyében levő községek és városok érdekeit. E lehetőséggel többségük intenzíven élt. Számos a települési önkormányzatok munkáját segítő – többnyire speciális tudást igénylő feladatkörökben – társulások működtek.

A megyei önkormányzatnak biztosítania kellett a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesítését.

A megyei tanácsok és végrehajtó bizottságok feladat- és hatásköréhez képest szűk körű és alapvetően intézményfenntartási feladatok teljesítése az állami normatívák és a saját bevételek folyamatos szűkülése és csökkenése miatt rendkívül nehézé vált. A megyei középszint szerepére, helyzetére átfogó válasz nem született. Alapvetően a finanszírozási nehézségek kezelését oldotta meg a megyei intézményrendszer 2012. január 1-jei időponttal történt állami működtetésbe vétele, és a megyei önkormányzatok feladataiból a középszintű intézményrendszer működtetésére vonatkozó feladatok törlése.

Az Möt. 3. §-a alapján a helyi önkormányzás joga a települési önkormányzatok választópolgárainak közösségét, és területi önkormányzatok választópolgárainak közösségét illeti meg. Települési önkormányzatnak minősülnek: a községekben, városokban, járasszékhely városokban, megyei jogú városokban és a fővárosi kerületekben működő önkormányzatok. Területi önkormányzatnak minősülnek a megyei önkormányzatok. A fővárosi önkormányzat vegyes, azaz települési (kerületi) és területi (fővárosi) önkormányzat [Möt. 3. § (1)–(3) bekezdései].

Változások a megyei önkormányzat feladatainak és hatáskörének meghatározásában 2012. január 1-jétől

„Mötv. 27. § (1) A megyei önkormányzat területi önkormányzat, amely törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el. A megyei önkormányzat képviselő-testülete a közgyűlés.”

A megyei önkormányzat a helyi önkormányzatok *területi típusú* önkormányzata. Speciális, az Mötv. 27. § (1) bekezdésében meghatározott feladata nem sokszínű, nem függ a települési önkormányzatok akaratától.

A jelenlegi normaszöveg alapján úgy tűnne, hogy feladata *egy meghatározott feladatcsoportra korlátozott*, hiszen a megyei önkormányzat a törvényben *meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el*. Nem szabad a feladat- és hatáskör meghatározásánál megfelelkezni az általános, a helyi önkormányzatokra vonatkozó feladat- és hatáskör-megállapítás szabályairól. Ezt maga a törvény 27. § (4) bekezdése mondja ki, hogy „*[a] megyei önkormányzatra a helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseket az (1)–(3) bekezdésben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni*”.

Az Mötv. általános és a helyi önkormányzatok feladat és hatásköre megállapításainak szabályai és a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköre összefüggései

A megyei önkormányzatra is igazak a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörét megállapító általános szabályok. Az Mötv. második fejezetében a feladat- és hatáskörök meghatározása során a törvény 10. § (1) bekezdésében kimondja, hogy „*[a] helyi önkormányzat ellátja a törvényben meghatározott kötelező és az általa önként vállalt feladat- és hatásköröket*”.

E meghatározás a jogalkotó számára tágabb teret engedélyez. Törvénnyel lehet feladatot az önkormányzatok számára meghatározni. Ez az általános rendelkezés a megyei önkormányzatok számára is megadja a lehetőséget az Mötv. 27. §-án túl más feladat meghatározásra.

Önkéntes feladatvállalás

A megyei önkormányzat is helyi önkormányzat, így igaz rá az Mötv. 10. § (2) bekezdése, amely lehetővé teszi, hogy önként vállalhassa feladatként olyan helyi közügy megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe (lásd Mötv. 10. §).

Az Mötv. kimondja, hogy a helyi önkormányzatoknak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek [Mötv. 11. § (1) bek.]. Ezt az eltérő feladat- és hatáskör-meghatározást maga az Mötv. is tartalmazza, hiszen külön-külön önálló §-okban határozza meg a települési önkormányzatok, a főváros és kerületei és a megyei önkormányzat feladat- és hatáskörét. *A megyei önkormányzat speciális, csak rá kötelező feladatait az Mötv. 27. §-a tartalmazza.* A megyei önkormányzat is, mint helyi önkormányzat, a speciális, rá kötelező feladatokon túl önkéntes feladatként, helyi közügynek minősülő feladatot magára vállalhat, ha az erre vonatkozó pénzügyi feltételeket teljesíti, azaz betartja az Mötv. 10. § (2) bekezdésében meghatározottakat, azaz „*[a]z önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását, finanszírozása a saját bevételek, vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges*”.

A döntés előkészítése során vizsgálendő, hogy a felvállalni kívánt feladat helyi közügy-e, nem tartozik-e más szerv feladat- vagy hatáskörébe. A jogkérdések tisztázása után forráselemzést kell végezni, és meg kell vizsgálni, hogy az Mötv. 10. § (2) bekezdésében írt feltételek teljesülnek-e. Az Mötv. 10. § (2) bekezdésének magyarázata körében már jeleztük, az önkéntes vállalás csak akkor jogszerű, ha a felvállalás valamennyi feltétele teljesül. Célszerű, ha a jogi elemzés és gazdasági vizsgálat eredményét, megállapításait, az e tárgyban készült testületi előterjesztés is tartalmazza.

Megállapodás az állammal, állami feladat megyei önkormányzat által történő ellátására

A megyei önkormányzat, mint helyi önkormányzat mozgásterét, feladat- és hatáskörét határozza meg az Möt. 10. § (3) bekezdése, amely szerint „[a] helyi önkormányzat – törvényben meghatározott esetekben – az állammal kötött külön megállapodás alapján elláthat állami feladatokat. A megállapodásban rendelkezni kell a feladatellátás finanszírozásáról.”

Az idézett törvényi rendelkezés szerint, a megyei önkormányzatnak, mint helyi önkormányzatnak is joga van arra – törvényben meghatározott esetben –, hogy az állammal, az állami feladat önkormányzat által történő ellátására megállapodást kössön. Az államnak is joga van az állami feladatot „kiszerezéssel” ellátni, és így szerződhet a helyi önkormányzatokkal is. Természetesen az ilyen megállapodásban a finanszírozást rendezni kell. A törvény itt írt szövegétől azonban más jogszabályi rendelkezéseket az államháztartási törvény, a közszolgálati törvény, az állami vagyonról szóló törvény stb. rendelkezései miatt tágabb a rendezendők köre, mert nemcsak a finanszírozást, hanem a feladatot szolgáló vagyon használatra átadását, használatát, állagának megóvását, és a feladat végrehajtást szolgáló eszközállomány karbantartását, fejlesztését is rendezni szükséges. Nem szabad megfeledkezni a munkajogi jogviszonyok átadás-átvételének rendezéséről sem.

Társulás feladat ellátására

A megyei önkormányzatot megilleti a társulás joga is. Vagyis a csak neki szabályozott feladat- és hatáskörökben, valamint az önként vállalt helyi közügyek megvalósítására joga van társulási megállapodást kötni. E társulás a 2013. január 1-jétől csak jogi személyiségű társulás lehet (lásd Möt. 87. §).

Speciális, csak a megyei önkormányzatra meghatározott feladatok az Möt. 27. § -a szerint

„Möt. 27. § (1) A megyei önkormányzat területi önkormányzat, amely törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el.”

Területfejlesztési, területrendezés és vidékfejlesztés – általában

Az Möt. szerint a megyei önkormányzat kötelezően ellátja a területfejlesztési, területrendezési és vidékfejlesztési feladatokat.

Ahhoz, hogy a megyei önkormányzat kötelező speciális feladatát értelmezni és tartalommal kitölteni tudjuk, szükséges néhány a területfejlesztéssel, vidékfejlesztéssel kapcsolatos fogalom ismerete. A területfejlesztés törvényi definícióját a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (Tftv.) 5. § a) pontja tartalmazza, amely kimondja, hogy a területfejlesztés az országra, valamint térségeire kiterjedő, társadalmi, gazdasági és környezeti területi folyamatok figyelése, értékelése, a szükséges tervszerű beavatkozási irányok meghatározása, rövid, közép- és hosszú távú átfogó fejlesztési célok, koncepciók és intézkedések meghatározása, összehangolása és megvalósítása a fejlesztési programok keretében, érvényesítése az egyéb ágazati döntésekben.

A törvényalkotó fontosnak tartotta, hogy általánosan meghatározza a területfejlesztési feladatokat [lásd Tftv. 3. § (1)–(2) bek.].

A *területi tervezés* a területfejlesztés legfőbb *aktív eszköze*. A tervezés alapvetően eszköz, de a célok megfogalmazásában, alakításában is fontos szerepe van, így a területpolitikára is aktívan hat. Amikor egy tervet egy testület elfogad, és az részben vagy egészében normává válik, akkor maga a terv közvetlenül is szabályoz, így a szabályozási alrendszer része. A rendezési tervezés végső fázisában szabályozási terv készül, amelynek az önkormányzati testület által való elfogadása után direkt módon behatárolja a lehetséges fejlesztéseket. A területi koncepciók és tervek indirekt módon is hathatnak a folyamatokra.

A területrendezés a Tftv. 5. § b) pontja szerint az országra, illetve térségeire kiterjedően a területfelhasználás rendjének és a területhasználat szabályainak megállapítása, e körben: az erőforrások feltárása, a táj terhelése és terhelhetősége meghatározása, ezek együttes értékelése, előrejelzések készítése, a területi adottságok célszerű hasznosítási javaslatainak kidolgozása, a fejlesztési koncepciók és programok térbeli, műszaki-fizikai rendszerének meghatározása, nemzetközi együttműködés és szerződés keretében az európai és határ menti területrendezési tevékenység összehangolását jelenti.

A vidékfejlesztés fogalmát nem jogszabályban, hanem egy közjogi szervezetszabályozó eszközben, a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepcióról szóló 1/2014. (I. 4.) OGY határozatban találjuk meg, amely szerint a vidékfejlesztés „[a] vidékies térségek társadalmi, gazdasági és környezeti folyamatainak értékelése alapján a helyi adottságokat érvényesítő, az adott térségben élő emberek részvételével formálódó programok és beruházások meghatározása és megvalósítása. Lényegében a helyi erőforrások azonosításán, feltárásán, mobilizálásán keresztül megvalósuló kisléptékű térségfejlesztés. Megközelítésében átlagon felüli szerepet kap a fejlesztések környezetintegráltsága, a környezeti alrendszernek a vidékies területi rendszerekben betöltött meghatározó szerepe miatt. A vidékfejlesztés a területfejlesztési politikai célok érvényesülését szolgáló egyik legfontosabb pillér, mely a vidékies térségek fejlesztésére koncentrálnak.”

A vidékfejlesztésnek igen szoros a kapcsolata az agrárgazdasággal, ugyanakkor a területfejlesztésbe integrálódott vidékfejlesztés ellentétbe is kerülhet az agrárpolitikával, például akkor, amikor az agrárpolitika a mezőgazdasági tevékenység fenntartását célozza, míg a vidékfejlesztés alternatív gazdaságfejlesztési lehetőségeket támogat. A konkrét feladatokat és hatásköröket a megyei önkormányzat számára a Tftv. több szakaszában határozza meg.

A megyei önkormányzatok területfejlesztési feladatai

A Tftv. 11. §-ának (1) bekezdése szigorú taxációval határozza meg a megyei önkormányzat területfejlesztési hatásköreit. Az egyes feladatok a Tftv. törvény 2013. évben történt módosítása során alapvetően nem változtak, a megyei önkormányzat korábbi releváns feladatait emelte be a törvény szövegébe és pontosította azokat a törvényalkotó. A feladatok a következők:

- a területfejlesztési tervezéssel összefüggő feladatok ellátása keretében:
 - az országos fejlesztési és területfejlesztési koncepcióval összhangban a területfejlesztés stratégiai tervezéséért felelős miniszter állásfoglalásának beszerzését követően – a megyei jogú városok önkormányzatának valamint a fővárosi kerületi önkormányzatok többségének egyetértésével – kidolgozza és határozattal elfogadja a megyei és a fővárosi területfejlesztési koncepciót, illetve – a megyei és a fővárosi területfejlesztési koncepció és a megyei területrendezési terv figyelembevételével – a megyei és a fővárosi területfejlesztési programot,
 - részt vesz az országos fejlesztési és területfejlesztési koncepció, valamint az operatív programnak kidolgozásában, a megyei jogú városok önkormányzata és a fővárosi kerületi önkormányzatok kötelező bevonásával észrevételeik figyelembevétel,
 - előzetesen véleményezi az országos, valamint a megyét vagy a fővárost érintő ágazati fejlesztési koncepciókat és programokat a megyei jogú városok önkormányzata és fővárosi kerületi önkormányzatok kötelező bevonásával, észrevételeik figyelembevételével,
 - előzetesen véleményezi a térségi területfejlesztési koncepciókat és programokat,
 - a tervezés és a végrehajtás során gondoskodik a partnerség elvének érvényesítéséről,
 - részt vesz a határ menti megyék határon átnyúló nemzetközi fejlesztési programjainak tervezésében, kidolgozásában;
- a területfejlesztési tervek végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátása keretében:
 - nyomon követi és értékeli a megyei vagy fővárosi területfejlesztési koncepció és a megyei vagy fővárosi területfejlesztési programok végrehajtását,
 - dönt a hatáskörébe utalt fejlesztési források felhasználásáról,
 - monitoring bizottság vagy más döntéshozó szerv útján közreműködik a területi operatív programok irányításában, megvalósításuk végrehajtásában,

- figyelemmel kíséri az operatív programok megyében vagy a fővárosban jelentkező feladatainak megvalósítását, beleértve a megyehatáron átnyúló és más nemzetközi programok végrehajtását a megyei jogú városok önkormányzata és a fővárosi kerületi önkormányzatok kötelező bevonásával, észrevételeik figyelembevételével,
- más megyei önkormányzatokkal és az államigazgatási szervekkel közösen, monitoring bizottság vagy más döntéshozó szerv útján közreműködik a határon átnyúló nemzetközi fejlesztési programok irányításában, részt vesz azok lebonyolításában, végrehajtásában,
- dönt a Kutatási és Innovációs Alapnak a miniszter által a megyei önkormányzat hatáskörébe utalt pénzeszközeinek pályázati kiírásairól, illetve felhasználásáról,
- a megye gazdaságának és foglalkoztatásának fellendítése érdekében gazdaságfejlesztési, befektetés ösztönző tevékenységet lát el, aminek elősegítése érdekében külön szervezetet hozhat létre vagy megállapodás alapján más szervezettel működhet együtt;
- a területfejlesztési koordinációval kapcsolatos feladatok ellátása érdekében:
 - összehangolja illetékességi területén az államigazgatási szervek, a települési vagy kerületi önkormányzatok, a megyei jogú város önkormányzata, a gazdasági és civil szervezetek fejlesztési elképzeléseit,
 - területileg összehangolja a politikai és a területi szerepéből, továbbá a nemzetközi és határon átnyúló együttműködésből adódó feladatait, biztosítja azok összhangját,
 - a települési önkormányzatok felkérése alapján elősegíti a helyi önkormányzatok területfejlesztési társulásainak szerveződését,
 - szakmai kapacitásával segíti a területfejlesztési önkormányzati társulások és a térségi fejlesztési tanácsok tervező, döntés-előkészítő, fejlesztési célokat feltáró, pályázatokat megalapozó tevékenységét,
 - a térségi gazdaságfejlesztő szervezet útján koordinálja a megye területén az ipari parkok és a szabad vállalkozási zónák tevékenységét, az önkormányzatok és a gazdasági szervezetek fejlesztési elképzeléseit a megye gazdasági szereplőivel együttműködve,
 - vizsgálja és értékeli a megye vagy a főváros társadalmi és gazdasági helyzetét, környezeti állapotát, adottságait, a vizsgálatok során felhasznált információkat és a vizsgálatok eredményeit a területi információs rendszer rendelkezésére bocsátja,
 - kölcsönös információcserével segíti a területfejlesztési és területrendezési információs rendszer működését, információkat biztosít a területi tervek készítéséhez, valamint fogadja a törvényben szereplő megyei szintre delegált feladatok elvégzése érdekében a központi adatbázisok adatait,
 - a területfejlesztési koordinációval kapcsolatos feladatok ellátása érdekében önkormányzati rendeletet alkot a települési önkormányzatok, a megye területén székhellyel vagy telephellyel rendelkező gazdálkodó szervezetek által a megye vagy a főváros területén uniós, központi vagy helyi önkormányzati költségvetési forrásból megvalósítandó fejlesztéseinek koordinációjáról.

A törvényi meghatározásból is látszik, feladatainak jelentős része a területfejlesztésben részt vevő partnerek együttműködésének segítése, koordinálása, és a fejlesztési tevékenység koordinációja. A lehetséges inkoherenciák megakadályozása azzal, hogy folyamatosan ellenőrzi a települési tervek és megyei területrendezési terv összhangját.

A Tftv. 11. § (2) bekezdése rögzíti, hogy a megyei, illetve fővárosi területfejlesztési koncepció és program a területfejlesztés stratégiai tervezéséért felelős miniszter állásfoglalásának beszerzését követően fogadható el. Az állásfoglalást a területfejlesztés stratégiai tervezéséért felelős miniszter az állásfoglalást kérő irat beérkezését követő 30 napon belül adja ki. Ha e határidőn belül nem történik meg az állásfoglalás kiadása, úgy az állásfoglalást egyetértőnek kell tekinteni.

A Tftv. 12. §-a tételes felsorolással meghatározza a megyei önkormányzat vidékfejlesztési feladatait is

A megyei területfejlesztési tervek hatálya kiterjed a megyei jogú városokra is. Mivel azok választópolgárai nem képviseltek magukat a megyei közgyűlésekben, ezért a Tftv. a két szervezet

közötti egyeztetésre egy sajátos egyeztető szervezet, a *megyei területfejlesztési konzultációs fórumot alakított ki, továbbá a 2014-től hatályos szövege alapján a megyei jogú város önkormányzata a Tftv. 11. §-a alapján egyeztetési jogot gyakorol ezekkel a koncepciókkal kapcsolatban.*

Ennek a kérdéskörre már átvezet ahhoz, hogy a területfejlesztésben érdekelt valamennyi szereplő összehangolt tevékenységét segítik elő a különböző *egyeztető fórumok*. A Tftv 14. §-a szerint az önkormányzat feladata a civil szervezetekkel az együttműködés, és az erről történő beszámolás. A *civil szervezetek egyeztető fórumot* működtethetnek, és jelezhetik a megyei önkormányzatnak együttműködési szándékukat. A megyei önkormányzatnak évente a területfejlesztési, -rendezési munkájáról be kell számolnia a miniszternek.

A törvény szabályozza a *regionális területfejlesztési konzultációs fórumok* összetételét és működését is. E fórum a régió területén működő megyék közgyűléseinek elnökeiből, ha a főváros is része a régióknak, akkor a főpolgármesterből is álló testület. [Tftv. 14/A. §] A fórumok kialakításának indoka, hogy a 1083/2006/EK rendelet alapján a 2007–2013 közötti uniós tervezési időszakban az uniós támogatások területi tervezésének legfontosabb alapegységei a NUTS-2. szintű egységek. A NUTS-rendszerrel rendelkező 1059/2003/EK rendelet szabályai szerint a megyék NUTS-3. szintű egységnek tekinthetők. Így az uniós regionális politika szabályaival való összhang megteremtése érdekében szükséges volt, hogy a NUTS-2. szintű feladatokat továbbra is ellátó szerv működjön, amely a területfejlesztési hatáskörökért felelős megyei önkormányzatokra támaszkodjon.

A fejlődés, fejlesztés nem áll meg a megye és a régiók határain belül. Számos régiókon és megyehatárokon túlterjedő, illetve kiemelt megyei területfejlesztési feladat lehet, amely megalapozhatja a szorosabb együttműködést. Ennek szervezeti kerete a *térségi fejlesztési tanács*. A törvény maga hozza létre, egyfajta kötelező *térségi tanácsként a Balaton Fejlesztési Tanácsot a Balaton kiemelt üdülőkörzet fejlesztési tanácsaként*.

A Balaton Fejlesztési Tanácson kívüli egyéb *térségi fejlesztési tanácsokat a megyei közgyűlések e tanácsok szervezeti és működési szabályzatának elfogadásával hozhatják létre*. A térségi fejlesztési tanácsok feladatait, működését, finanszírozását a Tftv. 15. §-a tartalmazza, amelyre figyelemmel az önkéntesen létrehozott térségi fejlesztési tanácsok sajátos, társulási jellegű intézménynek tekinthetők, ezért azokkal a Kommentár VI. fejezetében foglalkozunk részletesebben.

A megyei önkormányzatok területrendezési feladatai

A Tftv. 12. §-a meghatározza a megyei önkormányzatok területrendezési feladatait is:

- az országos és a kiemelt térségi tervvel összhangban, az érintett települési önkormányzatok véleményeinek kikérésével elfogadja a megye területrendezési tervét, amely nem terjed ki a az országra és 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 – az országos és a kiemelt térségi tervvel összhangban területrendezési tervet készít,
- a tervezés és a végrehajtás során gondoskodik a partnerség elvének érvényesítéséről,
- együttműködik a többi érintett megyei önkormányzattal az országos és a kiemelt térségeknek nem minősülő 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 törvény a megyei önkormányzat *területrendezési terve* területi hatályát szűkíti. Értelemszerűen az nem terjedhet ki az ország területrendezési tervére, továbbá nem terjedhet ki a Budapesti Agglomerációra és a Balaton Kiemelt Üdülőkörzetre. Ezek területrendezési terveit törvénnyel az országgyűlés alkotja meg [Tftv. 11. § (3) bek.]. Ki kell emelnünk, hogy a megyei területrendezési terv hatálya azonban kiterjed a megyei jogú városokra.

A területfejlesztési törvény a megyei önkormányzat részére az V. fejezetében nem határoz meg külön előírásokat. A területi tervezés során azonban a törvényi előírások során szigorúan be kell tartani a tervek egymásra épülésére vonatkozó szabályt (országos, kiemelt térségi, megyei, térségi, települési tervek). A területi tervek előkészítésére szakmai szabályokat tartalmaz, melyet számos, a törvény

meghatalmazása alapján kiadott alacsonyabb szintű jogszabály értelmez, és tölti ki az általánosan meghatározott törvényi rendelkezéseket tartalommal. A megyei önkormányzat által konkrétan jóváhagyandó tertvátípus a megyei területrendezési tertv, amely a Tftv. 23. § (3) bekezdése szerinti tertveket tartalmazza. A megyei tertvek elkészítésére és kiemelt térségek tertvezésére adnak speciális előírást a Tftv 23/A. § és 23/B. §-ai.

A megyei önkormányzat vidékfejlesztési feladatai

A vidékfejlesztési feladatok csakis a területfejlesztési feladatokkal összefüggésben értelmezhetők. A területfejlesztési hatáskörök és feladatok gyakorlása során kell a vidékfejlesztési célkitűzéseket is megvalósítani a rendelkezésre álló intézményrendszerrel eszköz valamint forrásrendszerrel. 2014. január 1-jétől a Tftv. 13. §-a meghatározza a megyei önkormányzat vidékfejlesztési feladatait, ennek keretében:

- dönt a hatáskörébe utalt vidékfejlesztési források felhasználásáról, így a megyei önkormányzat érdemi forráselosztó szerepet kap,
- összehangolja a vidékfejlesztési stratégiákat és akciókat a megyei, térségi, határ menti és határon átnyúló fejlesztési és területfejlesztési koncepciókkal és programokkal, valamint a megyei területrendezési tertvekkel,
- külön megállapodás szerint a vidékfejlesztési akciók végrehajtása során koordinációs és döntéshozatali feladatokat lát el, azonban más pályázatok és fejlesztési források elosztásával eldöntésével is megbízhatják,
- 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, (forrás birtokában az ösztönzés is remélhetően hatékonyabb lesz)
- a helyi akciócsoportok tevékenységében való részvétellel közreműködik azok tevékenységében,
- segíti a helyi vidékfejlesztési stratégiák végrehajtását és időszakonkénti felülvizsgálatát,
- összehangolja a helyi akciócsoportok tevékenységét a fejlesztéspolitikához és a területfejlesztéshez kapcsolódóan,
- segíti meghatározott vidékfejlesztési forrásokhoz kapcsolódó feladatok összehangolását.

A megyei önkormányzat koordinációs feladatai

„Mötv. 27. § (1) A megyei önkormányzat [...] törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el.”

Az Mötv. 27. § (1) bekezdése ezeket közelebbről nem határozza meg. Egyetlen korlát, hogy *törvényben meghatározott* koordinációs feladatot láthat el. A „valamint” szó a területfejlesztési vidékfejlesztési és területrendezési feladatokhoz kapcsolódik, és azokat kiegészíti törvényi szintű szabályokban meghatározott koordinációs feladatok köre. Ez a feladatkör tulajdonképpen az első három elem munkamegvalósítási módszereként is értelmezhető. *Az ágazati törvények e koordinációs tevékenységet a különböző megyei ágazati tertvek előkészítése során írják elő.*

Ilyen, külön törvényben meghatározott kötelező feladata a megyei önkormányzatnak a megyei hulladékgazdálkodási tertv készítése. E tertv csakúgy, mint a kötelezően elkészítendő megyei környezetvédelmi program, csak a településekkel együttműködve készülhet el. Ehhez kapcsolódóan a vonatkozó ágazati törvény rögzíti, hogy a megyei önkormányzat összegyűjti a települési önkormányzatok helyi hulladékgazdálkodási tertveit, javaslatot tesz azok összehangolására, a területi elv érvényesítésére [a hulladékgazdálkodásról szóló, e kézirat lezárásakor még hatályos, 2000. évi XLIII. törvény 38. § (2) bek. c) pontja].

A Tftv. 2014. január 1-jétől a megyei önkormányzatnak koordinációs feladatként előírja, hogy az együttműködik a települési önkormányzatokkal, a megye fejlesztésében közvetlenül és közvetve

közreműködő területi államigazgatási szervekkel, az érdekelt civil és szakmai szervezetekkel (Tftv. 13/A. §). Így koncepcionálisan összehangolja a megye települései, a megye település fejlesztési koncepciója és integrált településfejlesztési stratégiája, valamint településrendezési eszközei kidolgozását a megyei területrendezési tervhez való illeszkedésük érdekében. Az összehangoló munkája kiterjed a megye települései tervei előzetes véleményezésére és részese az átfogó véleményezési eljárásnak, annak érdekében, hogy a települési tervek, településrendezési eszközök a települési döntési eljárásban összhangban legyenek a megyei tervekkel.

Törvényben meghatározott egyéb feladatok

A törvényben meghatározott egyéb megyei önkormányzati feladatok jelentős része *véleménynyilvánítási jogokat és feladatokat* jelent, például véleményt nyilvánít a települési önkormányzati környezetvédelmi programokról, vagy a megye területére vonatkozó villamosenergia-korlátozás sorrendje megállapítását véleményezi. Találunk közjogi jellegű feladatokat, mint a *bírósági ülnökök választása*, vagy a *területi választási bizottság állandó önkormányzat által megválasztandó tagjainak megválasztása*. A koordináció fogalmának tág körére figyelemmel ezek a feladatkörök is egyfajta koordinációs jellegűekként tekinthetők.

Magyei önkormányzat szervezete és tisztségviselői

A megyei önkormányzat szervezetével és tisztségviselőivel kapcsolatban jelezni kell, hogy az Möt. 27. § (4) bekezdése alapján arra is a helyi önkormányzatokra vonatkozó általános szabályokat kell alkalmazni, amelyekről az Möt. 27. § (1)–(3) bekezdései szűk körben térnek csak el. A következőkben ezeket az eltéréseket emeljük ki.

Magyei közgyűlés

„Möt. 27. § (1) [...] A megyei önkormányzat képviselő-testülete a közgyűlés.”

Bár az Alaptörvény és az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései még a megyei önkormányzat képviselő-testületéről szól, azonban az Möt. 27. § (1) bekezdése szerint a megyei önkormányzat képviselő-testülete a megyei közgyűlés. Így 2012. január 1-jét követően sem változott meg a megyei önkormányzat testületi szervének az elnevezése. Bár a testületi szerv elnevezése eltér a községi, nagyközségi, városi és járásszékhelyi városi települések testületi szervének megjelölésétől, eltérő jogállási szabályok hiányában arra teljes mértékben alkalmazandóak a képviselő-testületre vonatkozó szabályok. A megyei közgyűlésre vonatkozó szabályozás *csak elnevezésében tér el*.

Ugyanígy az általános szabályokat kell alkalmazni a közgyűlés bizottságai tekintetében is.

A közgyűlés elnöke

„Möt. 27. § (2) A megyei közgyűlés elnökét a közgyűlés az Alaptörvény 33. cikk (2) bekezdése alapján titkos szavazással választja a megbízásának időtartamára.”

Az Möt. 27. § (1) bekezdése alapján a megyei önkormányzat testületi szervét közgyűlésnek hívják. Ennek vezetője a megyei közgyűlés elnöke, akit ellentétben a települési önkormányzati képviselő-testületek elnöki feladatait ellátó polgármesterrel, nem közvetlenül, *hanem közvetetten választanak*. Ugyanis a közgyűlés elnökét a közgyűlés tagjai maguk közül választják titkos választással a közgyűlés megbízásának (2014-től öt év) időtartamára. A fenti szabályra tekintettel – a közvetett választás ellenére is – a megyei közgyűlés *elnöke nem visszahívható, elmozdítására csak a polgármester közjogi*

felelősségére vonatkozó az Möt.v.-ben (valamint az 5/2010. KJE-ben) szabályozott esetekben kerülhet sor. A rendelkezés a 2014. évi általános önkormányzati választás napjától hatályos.

A megyei közgyűlés elnökét a megyei közgyűlés alelnöke(i) helyettesíti(k), aki(k) tekintetében teljes mértékben alkalmazni kell az alpolgármesterre vonatkozó szabályokat.

A megyei önkormányzat jegyzője, aljegyzője

„Möt.v. 27. § (3) A megyei közgyűlés elnöke – pályázat alapján határozatlan időre – nevezi ki a jegyzőt, a jegyző javaslatára az aljegyzőt.”

Az Möt.v. itt nem mondja ki külön, hogy a megyei önkormányzat hivatalát jegyző vezeti. A megyei jegyző kinevezésével kapcsolatban 2013-tól érvényesül az Möt.v. általános szabálya, amely szerint az egyszemélyi, választott vezető, a megyei önkormányzat esetében a közgyűlés elnöke nevezi ki a (fő)jegyzőt és az aljegyzőt.

Megyei önkormányzat hivatali szervezete

Az Möt.v. 27. §-a nem szól a megyei önkormányzat hivatali szervezetéről. Arról csak a polgármesteri hivatal általános szabályozó rendelkezések körében találunk normát, amikor is az Möt.v. 84. § (3) bekezdése kimondja, hogy *a megyei önkormányzat megyei önkormányzati hivatalt hoz létre.*

Figyelemmel az Möt.v. 27. § (4) bekezdésének általános szabályaira, a megyei önkormányzati hivatal működésével kapcsolatban a polgármesteri hivatalra vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni, azzal, hogy a megyei önkormányzati hivatal tekintetében a polgármesternek a megyei közgyűlés elnöke minősül.

A megyei önkormányzatra vonatkozó szabályok mögöttes joganyaga az általános önkormányzati szabályrendszer

„Möt.v. 27. § (4) A megyei önkormányzatra a helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseket az (1)–(3) bekezdésben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni.”

Az Möt.v. 27. § (1)–(3) bekezdései csak szűkszavú rendelkezéseket tartalmaznak a megyei önkormányzatok működésével kapcsolatban. Ennek az az oka, hogy ezek a normák csak az általánostól eltérő szabályokat tartalmaznak, ugyanis a 27. §-ban nem szabályozott kérdésekre a 27. § (4) bekezdése alapján a helyi önkormányzatokra vonatkozó általános normákat kell alkalmazni.

A helyi önkormányzati képviselő

(Ez a cím az Möt.v. 144. § (3) bekezdése alapján a 2014. évi általános önkormányzati képviselő és polgármester-választás napján lép hatályba.)

A megbízás keletkezése és megszűnése

A helyi önkormányzati képviselő megbízásának keletkezése

„Möt.v. 28. § (1) A helyi önkormányzati képviselő (a továbbiakban: önkormányzati képviselő) megbízása, jogai és kötelezettségei a megválasztásával keletkeznek, a megbízás megszűnésével szűnnek meg.

(2) Az önkormányzati képviselő a képviselő-testület alakuló ülésén, időközi választás esetén a megválasztását követő ülésen a képviselő-testület előtt az 1. melléklet szerinti szöveggel esküt tesz és erről okmányt ír alá.”

Az önkormányzati képviselők választása

Az *Alaptörvény* egyik alapértéke, alapvetése szerint a közhatalom forrása a nép, a nép a hatalmát *választott képviselői* útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja. Az *Alaptörvény* 31. cikk (1) bekezdése alapján, Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.

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, *öt évre* választják. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek következő általános választására 2014 októberében kerül sor, ekkor a mandátumukat – az eddigi négy év helyett – már öt évre kapják. **Az *Alaptörvény* 35. cikk (2) bekezdése szerint ugyanis a helyi önkormányzat képviselők és polgármesterek általános választását a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek előző általános választását követő ötödik év október hónapjában kell megtartani.**

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

Az önkormányzati választási rendszer *egyfordulós*. Ez azt jelenti, hogy az önkormányzati választásoknál törvény nem szab meg érvényességi küszöböt, függetlenül attól, hogy a jogosultak közül hányan éltek választójogukkal, a választás érvényes lesz. Eredményességi küszöb sincs. A törvény a relatív többség elvét követi, azaz aki több szavazatot kapott, az nyer mandátumot. Az önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának napját a köztársasági elnök tűzi ki.

Az önkormányzati választási törvény szerint a választópolgár a választójogát szabad elhatározása alapján gyakorolja. A választópolgár bármely választókerületben választható. A választópolgár lakóhelyén, vagy ha lakóhelye mellett legkésőbb a választás kitűzését megelőző 30. napig tartózkodási helyet is létesített, bejelentett tartózkodási helyén adhatja le a szavazatát.

E törvény a lakosság szám figyelembevételével állapítja meg a választható önkormányzat képviselők számát a következőképpen. A polgárok személyi, lakcím és értesítési cím adatait tartalmazó nyilvántartást kezelő központi szerv az általános választás évében január 31-ig átadja a települések, a megyék, illetve a főváros lakosság számának január 1-jei adatait a Nemzeti Választási Iroda számára. A Nemzeti Választási Iroda a lakosság számot három napon belül közli a helyi, illetve a területi választási iroda vezetőjével. A helyi választási iroda, illetve a területi választási iroda vezetője az általános választás évében február 15-ig határozatban állapítja meg a képviselő-testület, illetve a közgyűlés tagjainak számát.

A 10 000 vagy ennél kevesebb lakosú település egyéni listás választási rendszerben egy választókerületet alkot (közkeletűen „kislistás+ választásnak nevezik), melyben a képviselők száma:

- 100 lakosig 2 fő,
- 1000 lakosig 4 fő,
- 5000 lakosig 6 fő,
- 10 000 lakosig 8 fő.

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 választókerületek és a kompenzációs listás mandátumok száma:

- 25 000 lakosig 8 egyéni választókerületi és 3 kompenzációs listás mandátum,
- 50 000 lakosig 10 egyéni választókerületi és 4 kompenzációs listás mandátum,

75 000 lakosig 12 egyéni választókerületi és 5 kompenzációs listás mandátum,
100 000 lakosig 14 egyéni választókerületi és 6 kompenzációs listás mandátum.

Minden további 10 000 lakos után eggyel nő az egyéni választókerületben és minden további 25 000 lakos után eggyel nő a kompenzációs listán választott képviselők száma.

Budapest főváros közgyűlésének tagjait a választópolgárok fővárosi listán választják meg. Ez esetben a főváros egy választókerületet alkot. A fővárosi közgyűlés tagjainak számát a főváros lakosság száma alapján kell meghatározni oly módon, hogy minden 50 000 lakos után egy képviselő választható.

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 tagjainak a számát a megye lakosság száma alapján kell meghatározni úgy, hogy

400 000 lakosig minden 20 000 lakos után 1 képviselő, de legkevesebb 15 képviselő,

700 000 lakosig 20 képviselő, és a 400 000-t meghaladó minden további 30 000 lakos után 1 képviselő,

700 000 lakos fölött 30 képviselő, és a 700 000-t meghaladó minden 40 000 lakos után 1 képviselő.

A következőkben áttekintjük, hogy a különféle választási modellekben hogyan juthat mandátumhoz a jelölt.

Az *egyéni listán* (azaz a „kislistás” választáson) képviselők azok a jelöltek lesznek, akik a megválasztható képviselők száma szerint a legtöbb érvényes szavazatot kapták. 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.

Az *egyéni választókerületben* az a jelölt lesz képviselő, aki a legtöbb érvényes szavazatot kapta. Amennyiben az egyéni választókerületben jelölt hiányában elmarad a választás, akkor a törvény alapján a választókerület képviselőjének mandátuma az időközi választásig meghosszabbodik.

A *kompenzációs lista* a választókerületben összesített töredékszavazatok arányában kap mandátumot.

A *listás választási rendszer* nagy előnye, hogy valamely mandátum megszűnése esetén nincs szükség időközi választásra, mert a listán következő jelölt kap mandátumot.

Az önkormányzati képviselő eskütele

Az önkormányzati képviselők a képviselő-testület alakuló ülésén, időközi választás esetén a választást követő képviselő-testületi ülésen esküt tesznek a testület előtt. Az eskü szövegét a törvény melléklete tartalmazza, az eskü szövege országosan egységes, nem változtatható. Az eskü szövege a törvény szerint a következő:

„Én, (eskütevő neve) becsületesemre és lelkiismeretemre fogadom, hogy Magyarországhoz és annak Alaptörvényéhez hű leszek, jogszabályait megtartom és másokkal is megtartatom, önkormányzati képviselői 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!”

A törvény arról rendelkezik, hogy a képviselő a törvény 1. számú melléklete szerinti szöveggel esküt tesz és erről okmányt ír alá, az okmány tartalmát viszont nem határozza meg. A törvényi rendelkezésekből arra a következtetésre juthatunk, hogy az okmány tartalmazza az önkormányzati képviselő nevét, az eskü szövegét, az eskü letételének tényét, helyét és idejét. (Az okmányban utalni kell arra, hogy melyik önkormányzat képviselő-testületének alakuló ülésén történt az eskütétel, aláírja a képviselő, továbbá a polgármester és a jegyző, a polgármester okmányát a korelnök írhatja alá.) Az egységes gyakorlat érdekében célszerű központi útmutatást adni az okmány tartalmára.

A helyi önkormányzati képviselő megbízatásának megszűnése

„Mötv. 29. § (1) Az önkormányzati képviselő megbízatása megszűnik:

a) a megválasztását követő helyi önkormányzati általános választás napján, jelöltek hiányában elmaradt választás esetén az időközi választás napján;

b) ha a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán már nem választható;

c) az összeférhetetlenség kimondásával;

d) méltatlanság megállapításával;

e) ha az önkormányzati képviselő, annak az ülésnek az időpontjától, amelyről első ízben távol maradt, egy éven át nem vesz részt a képviselő-testület ülésén;

f) lemondással;

g) a képviselő-testület feloszlásával;

h) a képviselő-testület feloszlása esetén, valamint

i) az önkormányzati képviselő halálával.

(2) Az önkormányzati képviselő az (1) bekezdés b) pontjában foglalt feltétel bekövetkezéséről három napon belül köteles tájékoztatni a képviselő-testületet és a kormányhivatalt.

Mötv. 30. § (1) Az önkormányzati képviselő a képviselő-testület ülésén jelentheti be lemondását. A lemondást és a megbízatás megszűnésének időpontját az ülés jegyzőkönyvében rögzíteni kell.

(2) Az önkormányzati képviselő lemondhat a képviselő-testülethez intézett írásbeli nyilatkozatával is, melyet a polgármesternek, a főpolgármesternek, a megyei közgyűlés elnökének ad át vagy juttat el. Az írásbeli nyilatkozatot a képviselő-testület következő ülésén ismertetni kell.

(3) A lemondás nem vonható vissza.

(4) Az önkormányzati képviselő megbízatása megszűnik a képviselő által meghatározott, a lemondást követő egy hónapon belüli időpontban, ennek hiányában a lemondás bejelentésének vagy az írásbeli nyilatkozat átvételének napján.

Mötv. 31. § (1) Az önkormányzati képviselői megbízatás megszűnését a 29. § (1) bekezdés c)–e) pontjai esetén a képviselő-testület a határozatában állapítja meg.

(2) A képviselő-testület (1) bekezdés szerinti határozatát kézbesíteni kell:

a) az érintett önkormányzati képviselőnek;

b) a választási bizottságnak;

c) a kormányhivatalnak.”

Az önkormányzati képviselő megbízatásának megszűnése

Az önkormányzati képviselő megbízatásának megszűnése főszabály szerint: az önkormányzati ciklus vége

Az önkormányzati képviselő megbízatása *főszabályként* és általában a gyakorlatban is az önkormányzati ciklus végéig tart. Jelenleg a 2010-ben megválasztott önkormányzati képviselők esetén négy évig, a 2014. októberi általános önkormányzati választás napjáig, a 2014. évben megválasztott önkormányzati képviselők esetén viszont már *öt évig tart*. A gyakorlati tapasztalatokat is figyelembe véve az önkormányzatokról szóló törvény az önkormányzati képviselők megbízatása megszűnésének több esetét állapítja meg, továbbá részletezi a követendő eljárást különös tekintettel arra, hogy korábban számos vitás megoldás alakult ki.

Amennyiben az önkormányzati általános választás napján jelöltek hiányában elmarad a választás (például a jelölt vagy a jelöltek visszalépnek), akkor az érintett képviselő (képviselek) mandátuma meghosszabbodik az időközi választás napjáig, ennek következtében az eredményes időközi választás napján szűnik meg.

A választhatóság megszűnése, mint megszűnési ok

A 29. § (1) bekezdés *b*) pontja szerint az önkormányzati képviselő megbízatása megszűnik, ha a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán már nem választható.

Az általános szabály – az Alaptörvény *XXIII. cikkének (1)* bekezdése – szerint, aki választó az választható is. A választójog magában foglalja a választás jogát és a választhatóság jogát, aki tehát az önkormányzati képviselők választásán választó, az főszabályként meg is választható önkormányzati képviselőnek. Bizonyos esetben ez a két jog el is válhat egymástól. Így például az Alaptörvény *XXIII. cikkének (3)* bekezdése szerint a Magyarországon menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert minden nagykorú személynek joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó legyen. E rendelkezésből az következik, hogy az önkormányzati választáson választó, de nem választható meg önkormányzati képviselőnek, vagy polgármesternek.

Az Alaptörvény *XXIII. cikkének (1)* bekezdése szerint minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen. A (2) bekezdés alapján az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező minden nagykorú állampolgárának joga van ahhoz, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen. Tehát a nagykorú uniós állampolgár választó és választható is, teljes választójoggal rendelkezik, ha magyarországi lakóhelye van.

Az Alaptörvény rendelkezik arról is, hogy *ki nem rendelkezik választójoggal*. Az Alaptörvény e cikke (6) bekezdésének első fordulata szerint nem rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt.

A választójog a választás és a választhatóság jogát egyaránt magában foglalja, akit tehát a bíróság jogerős határozata a választójogból kizárt, az nem választhat és nem is választható meg. A (6) bekezdés második fordulata szerint nem választható az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgára, ha az állampolgársága szerinti állam jogszabálya, bírósági vagy hatósági döntése alapján hazájában kizárták e jog gyakorlásából. Ez a törvényszöveg kifejezetten hazájában a választhatóság jogának és nem a választójogból, annak gyakorlásából való kizárásról szól, de nem zárja ki, hogy ők részt vegyenek a választáson, ők választók, csak őket megválasztani nem lehet, mert a rendelkezés szerint ők már nem választhatók. Arról nem szól a törvény, amikor az uniós polgárt hazájában a választójogától fosztják meg, annak gyakorlásából zárják ki. A választhatóságból való kizárás nem eredményezi egyben a választásból való kizárást is.

Az alaptörvényi rendelkezések egybevetéséből az következik, hogy az önkormányzati választásokon vannak, akik választók és egyben választhatók is, és lehetnek olyanok, akik választók, ám nem választhatók meg önkormányzati képviselőnek, polgármesternek.

Az önkormányzati törvényi szabályozás szerint megszűnik az önkormányzati képviselő mandátuma, ha az önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán már nem választható. A fenti rendelkezések alapján olyan uniós állampolgárra gondolhatunk, akit Magyarországon megválasztottak önkormányzati képviselőnek, de az önkormányzati képviselők és polgármesterek következő általános vagy időközi választáson már nem választható meg.

Össze kell vetnünk az önkormányzati törvényt, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló törvényt, valamint az Alaptörvény rendelkezéseit a választójog tekintetében, annak két elemét: a választás jogát, illetve a választhatóság jogát részletesebben vizsgálva. Ez az elemzés a megbízatás megszűnésének nézőpontjából is jelentőséggel bír.

Mint utaltunk rá, az Alaptörvény *XXIII. cikkének (1)* bekezdése szerint minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van arra, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen. A magyar választópolgárt tehát a választójog mindkét eleme megilleti.

Az Alaptörvény rendelkezik a választójogból való kizárásról is, a hivatkozott cikk (6) bekezdése szerint ugyanis nem rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt. Ezért akit a bíróság – peres eljárás keretében – a választójogból kizárt, az nem választhat és nem is választható. Az Alaptörvény nem teszi lehetővé a bíróságnak, hogy valaki választójogát úgy korlátozza, hogy az érintett nem választható, de választhat.

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló törvény 1. § (4) bekezdése szerint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán nem választható, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti. Idekapcsolódik az önkormányzati törvény tárgyalta szabálya: a 29. § (1) bekezdés *b)* pontja szerint az önkormányzati képviselő megbízatása megszűnik, ha a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán már nem választható. A (2) bekezdés azt is előírja, hogy a *b)* pontban foglalt feltétel bekövetkezéséről az önkormányzati képviselő három napon belül köteles tájékoztatni a képviselő-testületet és a kormányhivatalt.

A választás joga és a választhatóság joga tekintetében nem tűnik egyértelműnek, következetesnek az alaptörvényi és az önkormányzatokra vonatkozó törvényi szabályozás. Egyértelmű szabályozás hiányában pedig különböző értelmezések lehetségesek.

Az Alaptörvény *XXIII. cikk (6)* bekezdésének első mondata és második mondata közötti összefüggést vizsgálva lehet arra a következtetésre jutni, hogy az első mondat az uniós polgárra is vonatkozik. Ebben az esetben felmerül, hogy a második mondat elveszti tartalmát, akinek ugyanis nincs választójoga, azt nem is lehet megválasztani.

Utalnunk kell arra, hogy az Alaptörvény *XXIII. cikk (4)* bekezdése szerint sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti. Külön törvényi szabályok nélkül, törvényben meghatározott feltételek hiányában azonban a választhatóság nehezen értelmezhető.

Elemzésünkbe indokolt még bevonni az országgyűlési képviselők megbízása megszűnésére vonatkozó törvényi rendelkezéseket.

Az Alaptörvény 4. cikk (3) bekezdése alapján az országgyűlési képviselő megbízatása megszűnik:

- az Országgyűlés megbízatásának megszűnésével,*
- halálával,*
- összeférhetetlenség kimondásával,*
- lemondásával,*
- ha a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn,*
- ha egy éven keresztül nem vesz részt az Országgyűlés munkájában.*

Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 101. § (1) bekezdése szerint megszűnik annak az országgyűlési képviselőnek a megbízása,

- aki már nem magyar állampolgár,*
- aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését tölti,*
- aki jogerős ítélet alapján büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti,*
- akit bíróság a választójogból a választójog gyakorlásához szükséges belátási képességének csökkenése vagy hiánya miatt kizárt,*
- aki közügyek gyakorlásától eltiltás hatálya alatt áll.*

Az országgyűlési képviselő, illetve az önkormányzati képviselő megbízatásának megszűnési esetei jelentősen különböznek. Az Alaptörvényből következően megszűnik például annak az országgyűlési képviselőnek a megbízása, aki már nem magyar állampolgár, ilyen megszűnési ok az önkormányzati képviselőnél nincs. Az önkormányzati képviselő megbízása megszűnik, ha a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán már nem választható, az országgyűlési képviselő megbízatása megszűnik, ha a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn. Az Alaptörvény *XXIII. cikk (6)* bekezdése szerint nem rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt, ezzel szemben az Országgyűlésről szóló törvény szerint annak a képviselőnek a megbízatása szűnik meg,

aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését tölti. Ez a kettő az esetek egy részében nem esik egybe.

Álláspontunk szerint a vizsgált 29. § (1) bekezdés b) pontja a vonatkozó, azzal kapcsolatba hozható alaptörvényi, más törvényi rendelkezések egybevetése alapján úgy értelmezhető, hogy az önkormányzati képviselő mandátuma nem vitathatóan megszűnik akkor, ha az önkormányzati képviselő a választójogát elveszti, mert a bíróság a választójogból kizárta bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt. A bíróság döntése a választójogból való kizárásról a választhatóságot is kizárja. Méltatlanság miatt kell megszüntetni annak az önkormányzati képviselőnek a mandátumát, akit szándékos bűncselekmény miatt jogerősen végrehajtandó szabadságvesztésre ítélték. A mandátum megszűnésének napja a bíróság döntése jogerőre emelkedésének a napja. Erről az önkormányzati képviselő három napon belül köteles tájékoztatni a képviselő-testületet és a kormányhivatalt.

Behatóbb elemzés alá lenne indokolt vonni a választójogi szabályok, a mandátumok megszűnésére irányadó szabályok (Alaptörvény, országgyűlési képviselőkre, önkormányzati képviselőkre vonatkozó rendelkezések) összefüggéseit, bevonva a vizsgálódásba a büntetőjog vonatkozó szabályait is. A kommentár tárgykörét azonban ez az elemzés meghaladja, a jelzést tartottuk fontosnak.

A távollét, mint megszűnési ok

Megszűnik az önkormányzati képviselő mandátuma, 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 alapvető kötelezettsége az, hogy részt vegyen a képviselő-testület ülésén. Természetesen előfordulhat, hogy egy-egy ülésre fontos ügyben való akadályoztatás, betegség miatt nem tud a képviselő elmenni. Ilyenkor kimentheti magát az ülés előtt vagy az ülés után, ebben az esetben igazoltnak tekinthető a képviselő távolmaradása. Egyévi távolmaradás azonban már nem igazolható, nem menthető, akkor sem, ha annak oka betegség, külföldi kiküldetés stb. Ebben az esetben ugyanis joggal elvárható, hogy mondjon le a képviselői megbízatásáról, hiszen annak nem tud eleget tenni. Nem csak arról van szó, hogy a törvényi kötelezettségét nem teljesíti (rajta kívül álló okból nem teheti), hanem arról is, hogy a képviselő távolléte nehezíti a testület működését, akár működésképtelenséget is okozhat. Különösen a csekély lakosságú településeken kis létszámú a testület, néhány hiányzó esetén működésképtelenné válhat, vagy a minősített többséghez kötött döntésekben nem tud dönteni. Emiatt csorbul a választópolgárok helyi önkormányzáshoz való joga. A törvény szövegéből következik, hogy az egy év távollét objektív tény, igazolásnak nincs helye. Az egy év számításánál nem naptári évről van szó (január 1-jétől december 31-ig), hanem a 365 napról, tizenkét hónapról, és nem befolyásolja a megszűnést, hogy ezen időtartam alatt hány testületi ülés volt.

Az összeférhetetlenség, mint megszűnési ok

Az önkormányzati képviselő megbízatása megszűnik összeférhetetlenségének kimondásával. Az összeférhetetlenség eseteit később tételesen állapítja meg a törvény, azokkal ott foglalkozunk (Mötv. 36. §).

A képviselő lemondása

Az önkormányzati képviselő *lemondással* megszüntetheti a képviselőségét, visszaadhatja a mandátumát. Helyére időközi választással új képviselőt választanak, illetőleg listáról megválasztott képviselő esetén a következő jelölt lép. A képviselő lemondása felelős döntést igényel, mert a lemondás nem vonható vissza, ezért a lemondást eljárási garanciák övezik. A legfontosabb az, hogy a lemondásnak írásos nyoma kell legyen. A lemondás történhet a képviselő-testület ülésén, ekkor a lemondást az ülés jegyzőkönyve rögzíti. A másik mód az, ha a képviselő a lemondását írásba foglalja, ilyenkor azt a testületnek kell címezni, a testülethez intézett írásbeli lemondást a polgármesternek

(főpolgármesternek, a közgyűlés elnökének) adja át vagy juttatja el. Az írásban benyújtott lemondást a képviselő-testület következő ülésén ismertetni kell. A lemondás a mandátum megszűnésének a napját is megjelölheti: ez lehet az ülésen való nyilatkozat napja, az írásos lemondás átadásának, a polgármesternek való eljuttatás napja, de a képviselő távolabbi időpontot is megjelölhet (például két hét múlva utazik külföldre), ám egy hónapnál nem lehet távolabbi az időpont.

Feloszlás és feloszlatus, mint megszünési okok

Az önkormányzati képviselői mandátum megszűnése tekintetében különbséget kell tenni a képviselő-testület *feloszlatusa* [Mötv. 125. § (2) bek.] illetve a képviselő-testület *feloszlása* között (Mötv. 55. §). Az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet az Országgyűlés oszthatja fel, e határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésével a testület tagjainak és a polgármesternek a mandátuma megszűnik, időközi választást kell tartani. Ilyenkor a legfontosabb önkormányzati ügyek vitelére köztársasági biztost neveznek ki.

Ha képviselő-testület maga mondja ki a saját feloszlását, akkor az önkormányzati képviselők, a polgármester is „hivatalukban” maradnak. A képviselő-testület az új képviselő-testület alakuló üléséig, a polgármester az új polgármester megválasztásáig látja el feladatait, gyakorolja hatásköreit, addig folyamatos a helyi önkormányzás. (Az általános szabályoktól eltérő megoldás problémákat vethet fel, mert az időközi választás napjától új polgármester van, az új képviselő-testület alakuló üléséig pedig elvileg két testület van: a régi képviselő-testület mandátuma még megvan, az új képviselők mandátuma is már megvan, csak alakuló ülést még nem tartottak.) Feloszlás esetén az időközi választásig a testület, a polgármester általában önmérsékletet tanúsít, fontosabb ügyekben – ha az ügy jellege ezt megengedi – nem döntenek, a döntés megvárja az új képviselő-testületet, az új polgármestert.

Az önkormányzati képviselő esküjének megfelelően köteles ellátni feladatait, gyakorolni jogait, teljesíteni kötelezettségeit akkor is, ha választóknak nincs közvetlen lehetőségük azok kikényszerítésére. *A megbizatus ideje alatt a választók nem hívhatják vissza az önkormányzati képviselőt.* Előfordult, hogy választópolgárok aláírásokat gyűjtöttek valamely önkormányzati képviselő, vagy éppen az egész testület visszahívására. A kézirat lezárásakor kihirdetett szabályok szerint törvény nem teszi lehetővé az önkormányzati képviselők visszahívását a mandátum tartama alatt. A lakosság elégedetlensége természetesen hatással lehet a képviselő, akár a testület munkájára. Vannak fórumok (közmeghallgatás, falugyűlés), ahol a lakossági vélemény, értékítélet megfogalmazódhat és ezt a képviselőnek, a képviselő-testületnek indokolt mérlegelni, megfontolni.

Jogok és kötelezettségek

A képviselő-testület egész tevékenysége, munkájának színvonala, eredményessége alapvetően az önkormányzati képviselők munkájától függ. Az önkormányzati képviselő az öt választók érdekeit képviseli a település egészéért érzett felelősséggel. Az *Alaptörvény 31. cikke* értelmében a helyi önkormányzatok a helyi közügyek és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében működnek. Az önkormányzati képviselőknek mindenekelőtt ezt kell szem előtt tartani. A listás választási rendszerből szükségképpen következik az önkormányzati képviselő felelőssége az egész önkormányzásért. Az egyéni választókerületben megválasztott önkormányzati képviselőnek is úgy kell képviselnie választóinak az érdekeit, hogy a település, a megye egésze fejlődjön. A helyi önkormányzatnak a helyi közügyeket kell intézni, ami azt is jelenti, hogy a helyi közakaratot szükséges érvényesíteni. Természetesen a képviselő-testület munkájában sokféle érdek, akarat jut kifejezésre, de a kulturált demokrácia ezek egyeztetését, összehangolását kell hogy eredményezze, s nem egyszerűen egy többségi akarat mechanikus érvényesítését. A helyi közakarat érvényesülését szolgálják az önkormányzati képviselők jogainak és kötelezettségeinek törvénybe iktatott szabályai, e jogok és kötelezettségek megvalósulásának alábbiakban részletezett rendelkezései. A jogok és kötelezettségek kiegyensúlyozott rendszerét mutatja a törvényi szabályozás, különösen annak hangsúlyozása, hogy *a képviselők jogai és kötelezettségei azonosak*. Sem a jogokban, sem a kötelezettségekben nem lehet

különbséget tenni a képviselők között attól függően, hogy a képviselőt egyéni választókerületben vagy listán választották.

A jogok gyakorlásának törvényi garanciái kifejezésre juttatják azt is, hogy a jogok gyakorlása egyben kötelezettség is. Az önkormányzati képviselőnek joga van részt venni az önkormányzat működésében, de kötelezettsége is a testületi ülésen részt venni, köteles részt venni a testületi döntéshozatalban.

A képviselői jogok és kötelezettségek katalógusa

„Mötv. 32. § (1) Az önkormányzati képviselő a település (fővárosi kerület, megye) egészéért vállalt felelősséggel képviseli a választóinak az érdekeit. Az önkormányzati képviselők jogai és köteleességei azonosak.

(2) Az önkormányzati képviselő:

a) a képviselő-testület ülésén – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott módon – kezdeményezheti rendelet megalkotását vagy határozat meghozatalát;

b) 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;

c) kérésére az írásban is benyújtott hozzászólását a jegyzőkönyvhöz kell mellékelni, vagy kérésére a véleményét rögzíteni kell a jegyzőkönyvben;

d) 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 polgármesternek, a részönkormányzat testületének, a jegyzőnek – a képviselő-testület által átruházott – önkormányzati ügyben hozott döntését;

e) megbízás alapján képviselheti a képviselő-testületet;

f) a polgármestertől igényelheti a képviselői munkájához szükséges tájékoztatást. Közérdekű ügyben kezdeményezheti a polgármester intézkedését, amelyre annak harminc napon belül érdemi választ kell adni;

g) a testületi munkában való részvételhez szükséges időtartam alatt a munkahelyén felmentést élvez a munkavégzés alól. Az emiatt kiesett jövedelmét a képviselő-testület téríti meg, melynek alapján az önkormányzati képviselő társadalombiztosítási ellátásra is jogosult. A képviselő-testület átalányt is megállapíthat;

h) a képviselő-testület és a képviselő-testület bizottságának ülésén a magyar jelnyelvet vagy az általa választott speciális kommunikációs rendszert használhatja. A magyar jelnyelv, valamint a választott speciális kommunikációs rendszer használatának valamennyi költségét az önkormányzat biztosítja;

i) köteles a testületi üléseken megjelenni, a képviselő-testület munkájában és döntéshozatali eljárásában részt venni;

j) eskütételét követően három hónapon belül köteles részt venni a kormányhivatal által szervezett képzésen;

k) köteles kapcsolatot tartani a választópolgárokkal, akiknek évente legalább egy alkalommal tájékoztatást nyújt képviselői tevékenységéről.

(3) Az önkormányzati képviselő e minőségére saját szakmai vagy üzleti ügyében nem hivatkozhat.”

A képviselő jogai és kötelezettségei – általában

A törvény az önkormányzati képviselő alapvető jogait és kötelezettségeit szabályozza, de lehetőséget biztosít arra is, hogy a képviselő-testület további jogokat és kötelezettségeket állapítson meg, illetve részletezze a törvényben foglaltakat. A törvény külön nem is említi a testületi működésből

következő, minden testületre általában jellemző jogokat, például azt, hogy a testület tagja a testületi ülésen hozzászólhat, javaslatot tehet, kérdezhet a napirendi előadójától, napirend megtárgyalását indítványozhatja.

A képviselő-testületnek széles körben van lehetősége éppen a helyi sajátosságok, feltételek figyelembevételével a működés törvénnyel nem ellentétes saját szabályozására a szervezeti és működési szabályzatban, vagy normatív határozatban. A törvény szabályozza az önkormányzati képviselő kérdésesi jogát, nem használja viszont az interpelláció intézményét. Erről is a szervezeti és működési szabályzat rendelkezhet. Az interpelláció ugyanis nem egyszerűen kérdés, hanem több annál. A kérdés akkor és attól válik interpellációvá, hogy az arra adott válasz elfogadásáról vagy éppen a válasz elutasításáról nemcsak a képviselő nyilatkozik, hanem elutasító nyilatkozata esetén a képviselő-testület is állást foglal, esetleg a döntés előkészítésére valamely bizottságát kéri fel. *Az interpelláció intézményét (is) részletezheti a képviselő-testület.* (Benyújtásának, tárgyalásának rendje.)

A törvény biztosítja az önkormányzati képviselő általános kérdésesi, felvilágosítás kérés jogát a képviselő-testület ülésén, ennek a kérdésesi jognak a címzettje a polgármester, az alpolgármester, a bizottság elnöke, a jegyző. *A kérdés önkormányzati ügyre vonatkozhat, államigazgatási ügyre nem.* A képviselőnek a kérdésére érdemi választ kell kapnia szóban ott az ülésen, vagy harminc napon belül írásban.

A képviselő-testület üléséről jegyzőkönyvet kell készíteni. A jegyzőkönyv a tanácskozás lényegét tartalmazza, a törvény a főbb tartalmi követelményeket is részletezi. Lehetnek olyan fontos helyi közügyek, amelyeknél a képviselő döntőnek tartja, hogy véleményét pontosan rögzítsék esetleg a következő választás érdekében vagy az utókor számára. Erre két lehetősége van: írásban átadhatja az elhangzott hozzászólását, s ezt a jegyzőkönyvhöz mellékelni kell, vagy kérésére a véleményét rögzíteni kell a jegyzőkönyvben, ilyenkor együttműködésére van szükség a jegyzőkönyv készítésénél a véleménye jegyzőkönyvi megfogalmazásában.

Önkormányzati rendszerünkben a helyi közügyek intézésében jelentős szerephez jutnak a képviselő-testület bizottságai. Az önkormányzati munka jelentős részben a bizottságokban folyik. Erre tekintettel ad a törvény az önkormányzati képviselőknek jogosítványokat: tanácskozási joggal vehet részt bármely bizottság ülésén, javasolhatja a bizottság elnökének a bizottság feladatkörébe tartozó ügy megtárgyalását, erre meg kell hívni a képviselőt. A képviselő-testület egyes hatásköreit átruházhatja a polgármesterre, bizottságra, részönkormányzati testületre, s átruházott hatáskörben hozott döntés felülvizsgálatát is kezdeményezheti az önkormányzati képviselő a képviselő-testülettől. A képviselőnek ilyen esetben a felülvizsgálat indokait, céljait, megoldási javaslatát szükséges előterjeszteni az általa kívánt eredmény elérése végett.

Az önkormányzati képviselő társadalmi megbízatásban végzi munkáját, a testületi ülések viszont legalább részben a képviselő munkaidejében vannak. Emiatt nem érheti anyagi hátrány, de a költségek nem háríthatók a munkáltatókra sem, ezért a képviselő kiesett jövedelmét a képviselő-testület téríti meg, amelynek alapján a képviselő társadalombiztosítási ellátásra is jogosult. Ha a feltételek megengedik, a képviselő-testület átalányt is megállapíthat.

A képviselői munka feltételeinek megteremtésében fontos, hogy az önkormányzati képviselő a képviselő-testület és bizottsága ülésén a magyar nyelvet vagy az általa választott speciális kommunikációs rendszert használhatja, ennek valamennyi költségét az önkormányzat biztosítja.

Fontos követelmény, hogy az önkormányzati képviselő tartson kapcsolatot a választókkal, évente adjon tájékoztatást a választóknak. Ennek érdekében a törvény alapján az önkormányzati képviselő a polgármestertől igényelheti a képviselői munkájához szükséges tájékoztatást, közérdekű ügyben kezdeményezheti a polgármester intézkedését, amelyre a polgármester harminc napon belül köteles érdemi választ adni. A helyi feltételeknek, sajátosságoknak megfelelő módszerek, formák kialakítása szükséges a kapcsolattartásra is, a tájékoztatásra is. Másként alakítható ez az egyéni választókerületben és másként a listán választott képviselő esetén, másként a kis településen, és másként a nagyvárosban. Szerepe lehet a szokásoknak, hagyományoknak. A képviselő-testület meghatározhat tartalmi követelményeket, a képviselők egymás között egyeztetetik a mondanivalójukat. Célszerű az, ha a polgármester írásos anyagot készít az önkormányzati képviselőknek a település fejlődéséről, nehézségeiről, gazdasági, vagyoni helyzetéről, a képviselő-testület munkájáról, a következő időszak feladatairól, céljairól.

Az önkormányzati képviselő választóktól kapott megbízásából fakadó alapvető kötelezettsége, hogy vegyen részt a képviselő-testület ülésén, jelenjen meg, a vegyen részt a munkában és vegyen részt a döntéshozatali eljárásban.

Az önkormányzati képviselők ismeretei, felkészültsége, tapasztalata rendkívül különböző. A kormányhivatalok kötelessége tájékoztatást, ismereteket adni a képviselőknek az önkormányzati munkáról, a működés jogi, gazdasági, pénzügyi feltételeiről, az elnyerhető pályázatokról stb. Az önkormányzati képviselő az eskütételt követő három hónapon belül a kormányhivatal által szervezett képzésen köteles részt venni, ami elősegíti munkájának eredményességét. A Ktv. 230. §-a szerint a polgármester, a helyi önkormányzati képviselő jogosult részt venni a Ktv. 80. § (1) bekezdésében meghatározott képzéseken. (Ezek szakmai képzések, továbbképzések, átképzések, vezetőképzések.) A képzésen való részvétel költségeit a helyi önkormányzat biztosítja.

A képviselői megbízátság megtisztelő, fontos tisztség, sok lehetőséget rejt magában, a köz érdekét szolgálja, és nem használható személyes célokra, éppen ezért az önkormányzati képviselő e minőségére saját szakmai vagy üzleti ügyében nem hivatkozhat.

A képviselői kötelezettségek megszegésének szankciói

„Mötv. 33. § 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.”

A szankció lehetősége – általában

E törvény a benne meghatározott kötelezettségeket megszegő képviselőkkel szemben alkalmazható szankciókat állapítja meg: a tiszteletdíj, természetbeni juttatás csökkentésének, megvonásának lehetőségét. Ennek rendjét a képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában határozza meg.

A képviselő-testület is megállapíthat kötelezettségeket a testület tagjaira nézve, s ezekhez szankciókat fűzhet. Figyelemmel kell azonban lenni az alkotmányos korlátokra.

A széksértés alkotmányosságának kérdései

A képviselő-testület döntései az előterjesztett javaslatok vitája nyomán születnek. Fontos érdek fűződik ahhoz, hogy a képviselők kulturált vitát folytassanak, az előterjesztett javaslat mellett és ellene szóló indokolt érveket sorakoztassák fel, mérlegeljék, elemezzék a döntés várható következményeit, annak előnyeit és hátrányait, mindig tartsák szem előtt a költségvetési hatásokat stb. A viták hangneme, stílusa minősíti a képviselőket, minősíti a testületet. A szenvedélyes hozzászólás nem, de a sértő, személyeskedő hangnem különösen kerülendő. A kifogásolható gyakorlat több önkormányzatnál rendeleti szabályozáshoz vezetett, ahol intézményesítették a *széksértést*. Lényegét többféleképpen fogalmazták meg, megtorlásként vagy éppen megelőzéseként pénzbírság kiszabását rendelték el és további szankciót is kapcsoltak a széksértés elkövetéséhez.

Az egyik városi önkormányzat szervezeti és működési szabályzata a következőket tartalmazta: „Az a képviselő-testületi tag, aki a tanácskozás méltóságát magatartásával sérti, a képviselő-testület tagjait sértő kifejezésekkel illeti – ha bántó kijelentéseit rögtön vissza nem vonja, továbbá a sértettet, illetőleg a testületet meg nem követi – széksértést követ el. A széksértést elkövető települési képviselő 500-tól 3000 Ft-ig terjedő bírsággal sújtható. A bírság összegét 8 napon belül kell befizetni. *A befizetés elmulasztása esetén a képviselő a bírság befizetéséig a képviselő-testület munkájában nem vehet részt.*”

Az Alkotmánybíróság vizsgálta a rendelkezések alkotmányosságát (ügyszám: 2276/H/1991. Magyar Közlöny 1992. évi 77. szám), és az utóbbi, dőlten szedett rendelkezést megsemmisítette megállapítva annak alkotmányellenességét. A döntés alapjául szolgáló akkori és jelenlegi alkotmányi (alaptörvényi) és törvényi szabályok lényegi tartalmukban azonosak, tehát a határozatban foglaltak ma is érvényesek.

Az akkor hatályos Alkotmány 44. § (1) bekezdése szerint „a választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselő-testület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják.” A ma hatályos Alaptörvény *B) cikke* alapján a nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja. Az Alaptörvény *31. cikke* szerint Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. A helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani. Az Alaptörvény *33. cikkének (1)* bekezdése úgy rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat feladat- és hatásköréit a képviselő-testület gyakorolja.

Az akkor hatályos önkormányzati törvény 5. §- a kimondta: „A helyi önkormányzati jogok a településen választójoggal rendelkező lakosok (a továbbiakban: választópolgárok) közösségét illetik meg. A választópolgárok az önkormányzati testületbe választott képviselőik útján, és a helyi népszavazáson való részvételükkel gyakorolják az önkormányzáshoz való jogukat.” A ma hatályos sarkalatos önkormányzati törvény 2. § (1) bekezdése a következő: „A helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül.” A 3. § (1) bekezdése hangsúlyozza: „A helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg.”

Az alkotmányos és a törvényi szabályozás összevetése egyértelműen igazolja, hogy az Alkotmánybíróság hivatkozott határozata, az alkotmányos következtetése, álláspontja ma is érvényes. Ennek az álláspontnak a lényege a következő:

„Az önkormányzáshoz való közösségi jogok közvetett gyakorlása a települési képviselők tevékenységében, a képviselő-testület munkájában jelenik meg. A települési képviselők a döntéshozatalon kívül részt vesznek a döntések előkészítésében, végrehajtásuk szervezésében és ellenőrzésében is. Az az önkormányzati rendeleti előírás, amely a települési képviselőt kizárja a képviselő-testület munkájából, a választópolgárok önkormányzáshoz való alkotmányos jogát sérti.” (Az akkor és a ma hatályos önkormányzati törvény a képviselő döntéshozatalból való kizárását abban az esetben teszi lehetővé, ha az adott ügy az önkormányzati képviselőt vagy hozzátartozóját személyesen érinti. *Ilyen korlátozást kizárólag törvény állapíthat meg, önkormányzati rendelet nem.*)

Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy az önkormányzati képviselők jogai azonosak. A képviselői jogegyenlőség megsértését is jelenti, ha valamely önkormányzati rendeletben meghatározott magatartás tanúsítása esetén a települési képviselő nem gyakorolhatja képviselői jogait, nem láthatja el feladatát.

A tanácsnok

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

Tanácsnokot nem kötelező választani, ha a képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatban létrehozta a tanácsnoki tisztséget, akkor egy vagy több tanácsnokot is választhat. Országosan elterjedt gyakorlat, hogy az önkormányzati bizottságok és részönkormányzatok elnökei tisztségük mellé tanácsnoki megbízást is kapnak.

Az SZMSZ-ben meg kell határozni a tanácsnok (tanácsnokok) feladatkörét.

A tanácsnokot (tanácsnokokat) a képviselő-testület választja a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott vagy normatív határozatba foglalt feladatok ellátására. Ebben is rendkívül széles az önkormányzat szabályozási jogköre. Sokféle, a helyi sajátosságokból következő feladatkör jöhet szóba: természet- és környezetvédelem, idegenforgalom, népművészet, kultúra ápolása, egyes településüzemeltetési feladatok, uniós támogatással megvalósuló program, hazai, nemzetközi

együttműködési kapcsolatok, szociális gondoskodás. A tanácsnok felügyeleti jogkörének a tartalmát is önállóan alakíthatja a helyi szabályozás: a tanácsnoknak előterjesztési jogot adhat, szerveinek előírhatja, hogy mely ügyekben kötelesek a tanácsnok előzetes véleményét kérni, véleményeltérés esetén a képviselő-testület vagy a polgármester dönt. A törvény lehetővé teszi, hogy ha a feladat jellege azt igényli, meghatározott időre válasszanak tanácsnokot.

A helyi önkormányzati képviselők tiszteletdíja, juttatása, költségtérítése

„Mötv. 35. § (1) A képviselő-testület az önkormányzati képviselőnek, a bizottsági elnöknek, a bizottság tagjának, a tanácsnoknak rendeletében meghatározott tiszteletdíjat, természetbeni juttatást állapíthat meg.

(2) Ha az önkormányzati képviselő tanácsnok, önkormányzati bizottság elnöke vagy tagja, számára magasabb összegű tiszteletdíj is megállapítható. Az önkormányzati képviselő számára történő tiszteletdíj megállapítása nem veszélyeztetheti az önkormányzat kötelező feladatai ellátását.

(3) Az önkormányzati képviselőnek a képviselő-testület képviselőjében vagy a képviselő-testület, továbbá a polgármester megbízásából végzett tevékenységével összefüggő, általa előlegezett, számlával igazolt, szükséges költsége megtéríthető. A képviselői költségek kifizetését a polgármester engedélyezi.

(4) Az önkormányzati képviselő tiszteletdíja és egyéb juttatása közérdekből nyilvános adat.”

A képviselői tiszteletdíj mint sajátos juttatás

Az önkormányzati képviselők nem bérjellegű juttatásért, hanem társadalmi megbízatásként látják el feladataikat, önkéntes vállalásként, a közösség érdekében végzik e felelős tevékenységet. Az Mötv. alapján a képviselő-testület az önkormányzati képviselőnek, a bizottság elnökének, a bizottság tagjának, a tanácsnoknak rendeletében meghatározott tiszteletdíjat, természetbeni juttatást állapíthat meg. Több tisztség ellátása magasabb tiszteletdíjjal ismerhető el.

A tiszteletdíj, természetbeni juttatás megállapításánál természetesen meghatározó az önkormányzat költségvetési, anyagi helyzete. Ez a kiadás semmilyen módon nem veszélyeztetheti az önkormányzat kötelező feladatainak ellátását. A gyakorlati tapasztalatok szerint a kisebb önkormányzatok egyáltalán nem állapítanak meg tiszteletdíjat, természetbeni juttatást az önkormányzati képviselőknek.

A tiszteletdíj mértékét, annak kereteit jelenleg külön törvény határozza meg. A 2014. évi általános **önkormányzati képviselő-** és polgármester-választás napjáig a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény tartalmaz rendelkezéseket a tiszteletdíjról és természetbeni juttatásokról. Ez a törvény a 2014. évi önkormányzati választás napján hatályát veszti, addigra feltehetően új törvényi szabályozás születik. Addig viszont e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

Tiszteletdíj és természetbeni juttatás megállapítása. Szankciók

A képviselő-testület az önkormányzati képviselő, a bizottság elnöke, tagja és a tanácsnok részére – megválasztásának időpontjától megbízatása megszűnéséig – tiszteletdíjat és természetbeni juttatást állapíthat meg. A képviselő részére, ha két képviselő-testületnek is tagja, mindkét testület (például városi képviselő-testület és megyei közgyűlés) megállapíthat tiszteletdíjat, természetbeni juttatást. A polgármester képviselőként nem kaphat tiszteletdíjat. A havi tiszteletdíj összege a Kttv. szerinti illetményalap és a lakosságszámtól függő szorzat alapján állapítható meg. Az alapdíj meghatározott arányban növelhető, ha a képviselő bizottság tagja, elnöke, tanácsnok.

A képviselő-testület a képviselőt és a bizottság nem képviselő tagját a következő természetbeni juttatásban részesítheti:

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

A természetbeni juttatás mentes a személyi jövedelemadó fizetése alól.

A képviselő-testület a kötelezettségeit megszegő képviselő megállapított tiszteltdíját legfeljebb 25%-kal, maximum 12 havi időtartamra csökkentheti, illetőleg természetbeni juttatását ugyanilyen időtartamra megvonhatja.

Előfordulhat, hogy a képviselő-testülettől vagy a polgármestertől az önkormányzati képviselő megbízást kap egyes ügyekben a képviselő-testület képviseletére, valamely önkormányzati ügyben való eljárásra, egyeztetésre, rendezvényen, tanácskozáson való részvételre. A megbízás tartalmát a megbízó határozza meg. A képviselő e tevékenységgel összefüggő, a képviselő által megelőlegezett, számlával igazolt költsége megtéríthető, természetesen akkor, ha erre a képviselő igényt tart. A későbbi viták megelőzése érdekében célszerű a megbízáskor a költségek megtérítésének feltételeit előre rendezni. A képviselői költségek kifizetését a polgármester engedélyezi.

A közpénzek felhasználásának átláthatóságát, a választópolgárok ellenőrzési jogát szolgálja, hogy a képviselők tiszteletdíja, egyéb juttatása közérdekből nyilvános adat.

Összeférhetlenség

„Mötv. 36. § (1) Az önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja nem folytathat olyan tevékenységet, amely a feladatainak ellátásához szükséges közbizalmat megingathatja, továbbá nem lehet

a) országgyűlési képviselő, valamint aki olyan tisztséget tölt be, olyan feladatot lát el, amelyre kinevezését, megbízatását az Országgyűléstől, köztársasági elnöktől, kormányfőtől, Kormánytól, Kormány tagjától vagy az Országgyűlés, Kormány alárendeltségébe tartozó szervtől (vezetőjétől) kapta, kivéve, ha ezen megbízatás keretében tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységet lát el;

b) központi államigazgatási szerv vezetője, köztisztviselője;

c) kormánytisztviselő;

d) honvédelmi, rendvédelmi szerv hivatásos vagy szerződéses állományú tagja;

e) jegyző (főjegyző), aljegyző, polgármesteri hivatal vagy közös önkormányzati hivatal köztisztviselője, alkalmazottja;

f) más települési önkormányzatnál képviselő;

g) más települési önkormányzatnál polgármester, alpolgármester;

h) a helyi önkormányzat által alapított vagy tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság, továbbá a helyi önkormányzat tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság által alapított gazdasági társaság legfőbb szervének, ügyvezetésének tagja, személyes közreműködője, képviselet ellátására jogosultja;

i) médiatartalom-szolgáltató természetes személy, továbbá jogi személy, valamint gazdasági társaság legfőbb szervének, ügyvezetésének tagja, személyes közreműködője, képviselet ellátására jogosultja.

(2) A települési önkormányzati képviselő nem lehet a megyei közgyűlés elnöke, alelnöke, főpolgármester, főpolgármester-helyettes.

Az összeférhetlenség helye és szerepe az önkormányzati jogban

Az összeférhetlenségi szabályok alapján az önkormányzati képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem önkormányzati képviselő tagja (a továbbiakban: önkormányzati képviselő) nem folytathat olyan tevékenységet, amely a *feladatainak ellátásához szükséges közbizalmat*

megingathatja. Ez általánosan megfogalmazott követelmény, határozatlan jogfogalom. A definícióból arra következtethetünk, hogy együttes törvényi feltételekről van szó, ám az értelmezés ily módon is problémákat vet fel.

Az összeférhetlenség esetei

Az összeférhetlenség esetei több csoportba sorolhatók:

- ***országgyűlési képviselő:*** a 2014-es önkormányzati képviselői és polgármesteri általános választásokat követően ismételten összeférhetlenné válik az országgyűlési képviselői és az önkormányzati képviselői tisztség annak érdekében, hogy ne mosódjon össze a helyi és az országos képviselet;
- az önkormányzati képviselői megbíztatás az állami és az önkormányzati funkciók szétválasztásának elve alapján nem egyeztethető össze meghatározott államigazgatási tisztségekkel [a)–d) pontok]; kivéve ha a megbíztatás keretében tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységet lát el;
- az önkormányzati képviselői megbíztatás nem egyeztethető össze a jegyzői, főjegyzői, aljegyzői tisztséggel sem a saját önkormányzatánál, sem más önkormányzatnál. Az államigazgatás fejlesztésének koncepciója az államigazgatási és az önkormányzati feladatok, hatáskörök teljes szétválasztását tűzte ki célul, de ezt a törvényalkotás gyengítette. Ennek eredményeként a jegyzőnél jelentős államigazgatási feladatok és hatáskörök maradtak, ezért az államigazgatási feladatok, funkciók szétválasztásának elvéből okszerűen következik, hogy a jegyzői tisztség összeférhetetlen az önkormányzati képviselői megbíztatással;
- a ***köztisztviselő,*** alkalmazotti jogviszony összeférhetetlen az önkormányzati képviselői megbíztatással polgármesteri hivatalnál, közös hivatalnál, mert a két funkció ellentétbe kerülhet, feloldhatatlan ellentmondás alakulhat ki egy személynél, mivel a képviselő-testületben gyakran kell dönteni olyan ügyekben, melyek közvetlenül érintik a polgármesteri hivatal köztisztviselőit, alkalmazottait. Az e) pont szövegezése kissé pontatlan, célszerűbb lett volna külön pontban szólni a jegyzői és külön pontban a köztisztviselői, alkalmazotti összeférhetlenségről;
- a települési önkormányzati megbíztatás a települési képviselőt egy adott településhez köti, ezért nem lehet a települési önkormányzati képviselő más településen is önkormányzati képviselő, polgármester, alpolgármester [f)–g) pont], ugyanakkor a települési önkormányzati képviselő természetesen lehet a megyei közgyűlés tagja, de nem lehet a közgyűlés elnöke, alelnöke, főpolgármester, főpolgármester-helyettes [(2) bekezdés]; hiszen a megyei közgyűlés tisztségviselője jelentős szerephez juthat az adott települést érintő területfejlesztési, területrendezési, vidékfejlesztési ügyekben (megjegyezzük ugyanakkor, hogy a törvény szövege nem zárja ki, hogy a közgyűlés tagja más megyei közgyűlésnek is tagja, akár elnöke, alelnöke is legyen. Analógia révén lehet arra következtetésre jutni, hogy ez is összeférhetetlen, de nincs kifejezett törvényi tilalom);
- az önkormányzati képviselő az eltérő érdekek képviseletének kizárása miatt, a gazdasági függetlenség, a befolyásolás mentesség érdekében is, nem lehet a helyi önkormányzat által alapított vagy tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság, továbbá a helyi önkormányzat tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság által alapított gazdasági társaság legfőbb szervének, ügyvezetésének tagja, személyes közreműködője, képviselet ellátására jogosultja; valamint médiatartalom-szolgáltató természetes személy, továbbá jogi személy, valamint gazdasági társaság legfőbb szervének, ügyvezetésének tagja, személyes közreműködője, képviselet ellátására jogosultja.

A tételesen meghatározott összeférhetlenségi esetekben eltérő feladatokról, funkciókról, eltérő, gyakran egymással ütköző, egymással ellentétes érdekek érvényesítéséről van szó, amelyek egy személyben nem oldhatók fel, alkalmasak lehetnének a feladat ellátásához szükséges közbizalom megingatására.

Összeférhetlenségi eljárás

„Mötv. 37. § (1) Az önkormányzati képviselő az összeférhetlenségi okot a megválasztásától vagy az összeférhetlenségi ok felmerülésétől számított harminc napon belül köteles megszüntetni. Amennyiben jogszabályban meghatározottak szerint nem lehetséges az összeférhetlenségi ok alapjául szolgáló jogviszony harminc napon belül történő megszüntetése, akkor az önkormányzati képviselő által tett és a jogviszony megszüntetéséről szóló, az arra jogosult által írásban megerősített lemondó nyilatkozatának a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott bizottságnak történő átadását az összeférhetlenség megszüntetésének kell tekinteni.

(2) Ha az önkormányzati képviselő az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségének nem tett eleget, bármely önkormányzati képviselő vagy bizottság indítványára – az összeférhetlenséggel kapcsolatos feladatokat ellátó bizottság javaslata alapján – a képviselő-testület a következő ülésén, legkésőbb az összeférhetlenség megállapításának kezdeményezését követő harminc napon belül határozattal megállapítja az összeférhetlenség alapjául szolgáló körülmények fennállását, és kimondja az összeférhetlenséget. A képviselő-testület határozatát az önkormányzati képviselőnek és a kormányhivatalnak kézbesíteni kell.

(3) Az önkormányzati képviselő összeférhetlenségének megállapítását bárki kezdeményezheti a polgármesternél, melyet az összeférhetlenséggel kapcsolatos feladatokat ellátó bizottságnak haladéktalanul továbbítani kell kivizsgálásra. Ismételt kezdeményezés esetén, amennyiben az új tény vagy körülményt nem tartalmaz, az összeférhetlenséggel kapcsolatos feladatokat ellátó bizottság külön vizsgálat nélkül lezárja az ügyet, ebben az esetben a (2) bekezdés szerinti határozathozatalra sem kerül sor.

(4) Az önkormányzati képviselő az összeférhetlenségét, a tisztsége megszűnését megállapító képviselő-testületi határozat felülvizsgálatát kérheti – jogszabálysértésre hivatkozással – a határozat kézhezvételétől számított nyolc napon belül a törvényszéktől.

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

(6) A kormányhivatal a törvényszéknél kezdeményezheti az önkormányzati képviselő összeférhetlenségének a kimondását, ha a képviselő-testület nem dönt az összeférhetlenségről vagy döntése jogszabálysértő. A bíróság eljárására az (5) bekezdésben foglaltakat kell alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy a bíróság döntése ellen – annak kézhezvételétől számított nyolc napon belül – az érintett önkormányzati képviselő, valamint a kormányhivatal fellebbezést nyújthat be. A fellebbezésről, annak beérkezésétől számított három napon belül a másodfokú bíróság nemperes eljárásban, három hivatásos bíróból álló tanácsban határoz. A bíróság döntése ellen felülvizsgálatnak helye nincs.

(7) Az önkormányzati képviselő tisztsége a képviselő-testület összeférhetlenséget megállapító határozata – ha az ellen a rendelkezésre álló határidő alatt jogorvoslat iránti kérelemmel nem éltek – meghozatalának napján, jogorvoslati kérelem előterjesztése esetén a jogerős bírósági döntés napján szűnik meg.”

Az összeférhetlenségi eljárás általános szabályai

A törvény pontos, egyértelmű szabályokat tartalmaz az összeférhetlenségi eljárásra, az összeférhetlenség eljárás megindítására, a döntéshozatalra, a jogorvoslatra. A rövid határidőket az önkormányzati képviselői mandátum esetleges megszűnése, a bizonytalan helyzet mielőbbi megszüntetése indokolja.

A törvényesség érdekében a jogalkotó több garanciális elemet épített be a szabályozásba. Az önkormányzati képviselő hatáskörrel való visszaélés, megalapozatlan döntés esetén a fővárosi, megyei törvényszéktől – *nemperes eljárásban* – kérheti a képviselő-testület határozatának a felülvizsgálatát. A

kormányhivatal a törvényességi felügyelet keretében biztosítja a törvényességet. A kormányhivatal maga is megindíthatja az összeférhetlenségi eljárást akkor, ha álláspontja szerint a képviselő-testület törvényellenesen nem indította meg. A bírósági nemperes eljárásban gyors döntés születik, mert az Mötv. az általános nemperes eljárási szabályokhoz képest több gyorsító jellegű rendelkezést is beiktatott.

Az Mötv. 2014-től hatályba lépő szabálya nem teljesen egyértelmű: nem világos, hogy ez a nemperes eljárás közigazgatási jellegűnek minősíthető-e? Ebből a szempontból a 2014-es választásokig hatályos Ötv. egyértelműbben rendelkezik, ugyanis a hatályos Ötv. 2013. január 1-jével a közigazgatási és munkaügyi bíróságok hatáskörébe utalta ezeket az ügyeket, így ezek a döntés-felülvizsgálatok közigazgatási jellegűnek tekintendők. Amennyiben a 2014-es választásokig nem módosítják az Mötv. rendelkezéseit, akkor várhatóan 2014. októbertől ismét a törvényszékek lesznek a hatáskörrel rendelkező bíróságok, amelyek esetében korántsem egyértelmű a közigazgatási jelleg. Az eljárás sajátosságaira, valamint a speciális szabályokra figyelemmel azonban valószínűsítjük, hogy ebben az esetben is közigazgatási jellegű nemperes jogvitának minősülnek majd ezek az eljárások.

Egyértelműen szabályozott az önkormányzati képviselőség megszűnésének a napja is.

Méltatlanság

„Mötv. 38. § (1) Méltatlanság miatt a képviselő-testület határozatával megszünteti annak az önkormányzati képviselőnek a megbízását,

- a)⁷³ akit a közügyek gyakorlásától jogerősen eltiltottak;
- b) akit szándékos bűncselekmény miatt jogerősen szabadságvesztésre ítéltek;
- c)⁷⁴ akinek kényszergyógykezelését a bíróság jogerősen elrendelte;
- d) akinek az állammal, önkormányzattal szemben – a lehetséges jogorvoslati eljárások kimerítését követően – köztartozása áll fenn, és azt az erről szóló értesítés kézhezvételétől számított hatvan napon belül – részletfizetés vagy fizetési halasztás esetén az ezt engedélyező határozat rendelkezéseinek megfelelően – nem rendezi;
- e) akinek a gazdasági társaságokról szóló törvény rendelkezései alapján a felszámolás során ki nem elégített követelésekért a bíróság jogerősen megállapította a felelősségét és a bírósági határozat szerinti helytállási kötelezettségét nem teljesítette;
- f) aki a vele szemben megindított bírósági eljárást lezáró jogerős bírósági döntés végrehajtását akadályozza, vagy azt neki felróható módon elmulasztja;
- g) aki a 36. §-ban szabályozott összeférhetlenségi okot nem hozza a képviselő-testület tudomására.

(2) Az önkormányzati képviselő köteles az (1) bekezdés a)–g) pontjában foglaltakról, a jogerős ítélet kézhezvételétől vagy az (1) bekezdés d) és e) pontjában foglaltak beálltától számított három napon belül tájékoztatni a képviselő-testületet és a kormányhivatalt.

(3) A büntetőeljárásról szóló törvényben foglaltakra figyelemmel az eljáró bíróság az önkormányzati képviselő bűnösségét megállapító jogerős ítélet meghozataláról haladéktalanul tájékoztatja a képviselő-testületet és a kormányhivatalt.

(4) Az önkormányzati képviselő megválasztásától számított harminc napon belül köteles kérelmezni felvételét az adózás rendjéről szóló törvényben meghatározott köztartozásmentes adózói adatbázisba (a továbbiakban: adatbázis). 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. 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.

(5) A méltatlansági eljárásra egyebekben a 37. § (2)–(7) bekezdésében foglaltakat kell megfelelően alkalmazni.”

⁷³ A szabály az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 2012. évi XXXVI. törvény 160. § (4) bekezdése szerint *nem lép hatályba.*

⁷⁴ A szabály az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 2012. évi XXXVI. törvény 160. § (4) bekezdése szerint *nem lép hatályba.*

A méltatlanság fogalma

A *méltatlanság* kisebb-nagyobb közösség értékítélete egy személlyel, akár egy egész testülettel szemben. Az önkormányzati képviselővel szemben fontos követelmény a társadalmilag elvárt, méltó magatartás tanúsítása, ezért az önkormányzati képviselő is méltatlanná válhat e tisztségére. A méltatlanságban, mint szubjektív értékítéletben többféle mérce jelenhet meg, súlyában is rendkívül különböző lehet, ezért objektíven nem határozható meg. Erre tekintettel a törvény tételesen állapítja meg a méltatlanság azon esetköreit, amelyek az Möt. alapján a mandátum megszüntetését eredményezhetik. Ezek objektívek, bíróság vagy hatáskörrel rendelkező hatóság jogerős döntésén alapulnak.

A méltatlansági okok rendszere az Möt.-ben

Az Möt.-nek a 2012. évi CXLV. törvénnyel módosított szabálya alapján méltatlansági oknak minősül az, ha a *képviselőt szándékos bűncselekmény miatt a bíróság jogerősen szabadságvesztés büntetésre ítélte*. Így a képviselői megbízatás nem minden büntetőbírói ítélet nyomán szűnik meg. Mivel az Möt. csak *szándékos bűncselekmény*hez köti ezt a méltatlansági esetkört. Így a gondatlanul elkövetett bűncselekmények (például az igen gyakori gondatlan közlekedési bűncselekmények) nem tartoznak ebbe a körbe. A büntetőjogi irodalomra is figyelemmel, álláspontunk szerint a vegyes bűnösségű (praeterintentionalis) bűncselekmények elkövetése – arra figyelemmel, hogy ezek alapvetően szándékos bűncselekmények – szintén megalapozhatják ezt az esetet. A méltatlansági ok alkalmazásának másik feltétele az, hogy ezen szándékos bűncselekmény elkövetése miatt a bíróság a képviselőt *jogerősen szabadságvesztés büntetésre ítélte*. A méltatlansági ok alapja a jogerős bírósági ítélet. Azaz a törvény szerint a jogerős ítélettel szembeni rendkívüli jogorvoslat benyújtása nincs halasztó hatállyal a méltatlanság megállapítására. Míg az Möt. eredeti szövege „végrehajtandó” szabadságvesztésről szólt, addig ezt a kifejezést az Möt. 2012. évi CXLV. törvénnyel módosított szövege törölte, így a jelenleg a *felfüggesztett szabadságvesztés kiszabása is megalapozhatja ezt az esetet*.

Az adózás rendjéről szóló törvény a *köztartozás* fogalmát a következőként határozza meg: törvényben meghatározott, az államháztartás alrendszerének költségvetéseiből ellátandó feladatok fedezetére előírt fizetési kötelezettség, amelynek megállapítása, ellenőrzése, behajtása bíróság vagy közigazgatási szerv hatáskörébe tartozik, valamint a köztestület működésének fedezetére törvényben előírt fizetési kötelezettség, feltéve, hogy azt önkéntesen az esedékességgel nem teljesítették. Köztartozás az is, ha az államháztartás alrendszerének költségvetése terhére jogosulatlanul igénybe vett vagy rendeltetésétől eltérően felhasznált támogatás és járuléki megfizetését az arra hatáskörrel rendelkező szerv elrendeli, és azt a kötelezett az előírt határidőig nem teljesíti. Az állami adóhatóság a támogatás visszafizetéséről rendelkező szerv megkeresésére a költségvetési támogatás visszatartási jogát e tartozások tekintetében is gyakorolja.

Az adózás rendjéről szóló törvény rendelkezik a köztartozásmentes adózói adatbázisról. A törvény alapján *köztartozásmentes adózói adatbázis* az állami adóhatóság honlapján közzétett, az adózó nevét, elnevezését, adószámát tartalmazó nyilvántartás, amely azokat az adózókat tartalmazza, akiknek/amelyeknek az alábbi együttes feltételek szerint:

- a) a közzétételt megelőző hónap utolsó napján nincs az állami adóhatóságnál és vámhatóságnál nyilvántartott nettó adótartozása, valamint köztartozása;
- b) nincs behajthatatlanság címén nyilvántartott, de el nem évült adótartozása;
- c) nyilatkozata alapján a közzétételt megelőző hónap utolsó napjáig esedékes bevallási és befizetési kötelezettségének maradéktalanul eleget tesz/tett;
- d) adószámát nem függesztették fel;
- e) nem áll csődeljárás, végelszámolás, illetve felszámolási eljárás alatt;
- f) csoportos adóalanyság esetén a csoportos adóalanynak nincs általános forgalmi adó tartozása;
- g) nem minősül adó megfizetésére kötelezettnek.

Az *állami adóhatóság* – a jelenlegi közigazgatási rendszerben a Nemzeti Adó- és Vámhivatal – az adózó (jelen esetben az önkormányzati képviselő) erre irányuló kérelme alapján, a kérelem benyújtásának hónapját követő hónap 10. napján *felveszi az adózót a köztartozásmentes adózói adatbázisba*, ha vizsgálata alapján az adózó a köztartozásmentes adózói adatbázisba történő felvételhez e törvényben előírt feltételeket teljesíti. Az adózó külön nyilatkozik arról, hogy a köztartozásmentes adózói adatbázis közzétételét megelőző hónap utolsó napjáig esedékes bevallási és befizetési kötelezettségének maradéktalanul eleget tesz/tett. A kérelem teljesítésének a köztartozásmentes adózói adatbázisba történő felvétel minősül. A kérelem kizárólag elektronikus úton nyújtható be.

Ha az adózó a köztartozásmentes adózói adatbázisba történő felvételhez előírt valamely feltételnek nem felel meg, az állami adóhatóság az adózót 10 napos határidő tűzésével hiánypótlásra hívja fel, a határidő eredménytelen leteltét követően a kérelmet elutasító határozatot hoz. A hiánypótlásban, illetőleg az elsőfokú határozatban fel kell tüntetni azt is, hogy az adózó mely feltételeknek – ideértve a tartozások összezszerúségét is – nem felelt meg. Amennyiben az adózó a kitűzött határidőn belül a hiánypótlási felhívásban megjelölt feltételeknek eleget tesz, az adóhatóság az adózót a feltételek teljesítésének hónapját követő hónap 10. napjáig a köztartozásmentes adózói adatbázisba felveszi.

Az adóhatóság a köztartozásmentes adózói adatbázis adatait minden hónap 10. napján frissíti. Amennyiben a köztartozásmentes adózói adatbázisba történő felvételt követően az adózó a feltételek bármelyikének nem felel meg, az adóhatóság az adózót a köztartozásmentes adózói adatbázisból törli, amelyről az adózót elektronikus úton és írásban értesíti. Ezt követően a köztartozásmentes adózói adatbázisba történő felvétel a kérelem ismételt benyújtásával kérhető.

A közbizalmat erősíti, hogy *az önkormányzati képviselő köteles kérni a felvételét a köztartozásmentes adózói adatbázisba, a felvételt pedig köteles a képviselő-testületnek igazolni*. Ha ezt az önkormányzati képviselő nem teljesíti (nem tudja teljesíteni), akkor a képviselő-testület a törvényben írt eljárásban határozattal megszünteti az önkormányzati képviselő mandátumát.

Az önkormányzati képviselő utóbb eleget tehet a köztartozásmentes adatbázisba történő felvétel feltételeinek, új kérelem alapján felvehetik a köztartozásmentes adózói adatbázisba, ezzel azonban már nem kaphatja vissza a már megszüntetett képviselői mandátumát, mert azt betöltötték: a listáról a következő jelölt lépett a helyére, egyéni választókerület esetén pedig időközi választást tartottak.

Szintén a közbizalom erősítését szolgálják azok a szabályok is, amelyek szerint méltatlan az önkormányzati képviselői tisztség betöltésére az, akinek a gazdasági társaságokról szóló törvény rendelkezései alapján a felszámolás során ki nem elégített követelésekért a bíróság jogerősen megállapította a felelősségét, és a bírósági határozat szerinti helytállási kötelezettségét nem teljesítette. A várhatóan 2014. január 1-jéig hatályos, a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény szerint – amelyet valószínűleg az új Polgári törvénykönyv III. könyve vált fel – ugyanis bizonyos esetekben a felszámolt gazdasági társaság vezetője tisztségviselője vagy tulajdonosa is felelőssé tehető a felszámolás során ki nem elégített követelésekért. Erre jellemzően ezeknek a személyeknek a rosszhiszemű vagy irracionális gazdálkodási tevékenysége esetén kerülhet sor. Mivel egy ilyen jogerős bírói döntés megkérdőjelezheti azt, hogy az adott személy valóban „jó gazda” módjára járt-e el, ezért ez alapján is méltatlanná nyilvánítható az önkormányzati képviselő.

Hasonló okok miatt minősíteti az Mőtv. méltatlannak azt a képviselőt, aki a vele szemben megindított bírósági eljárást lezáró jogerős bírósági döntés végrehajtását akadályozza, vagy azt neki felróható módon elmulasztja. Az ilyen magatartás ugyanis arra utal, hogy az érintett személy nem tiszteli kellőképpen a szabályokat és az állami közhatalmi döntéseket.

Vagyonynyilatkozat-tételi eljárás

„Mőtv. 39. § (1) Az önkormányzati képviselő megválasztásától, majd ezt követően minden év január 1-jétől számított harminc napon belül a 2. melléklet szerinti vagyonynyilatkozatot köteles tenni. Az önkormányzati képviselő saját vagyonynyilatkozatához csatolni köteles a vele közös háztartásban élő házastárs- vagy élettársának, valamint gyermekének (e § tekintetében együtt: hozzátartozó) a melléklet szerinti vagyonynyilatkozatát.

(2) A vagyonyilatkozat tételének elmulasztása esetén – annak benyújtásáig – az önkormányzati képviselő e tisztségéből fakadó jogait nem gyakorolhatja, tiszteletdíjat, természetbeni juttatást, költségtérítést nem kaphat.

(3) A vagyonyilatkozatot a szervezeti és működési szabályzatban erre kijelölt bizottság (a továbbiakban: vagyonyilatkozat-vizsgáló bizottság) tartja nyilván és ellenőrzi. Az önkormányzati képviselő vagyonyilatkozata – az ellenőrzéshez szolgáltatott azonosító adatok kivételével – közérdekből nyilvános. Az önkormányzati képviselő és hozzátartozója tárgyévben tett vagyonyilatkozatának benyújtását követően, az előző évre vonatkozó vagyonyilatkozatukat a vagyonyilatkozat-vizsgáló bizottság a képviselőnek visszaadja. Az önkormányzati képviselő hozzátartozójának nyilatkozata nem nyilvános, abba csak a vagyonyilatkozat-vizsgáló bizottság tagjai tekinthetnek be az ellenőrzés céljából.

(4) 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.

(5) 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.”

A vagyonyilatkozat

A vagyonyilatkozat a *közélet tisztaságát* szolgálja. Az önkormányzati képviselő köteles vagyonyilatkozatot tenni, és ehhez csatolni a vele közös háztartásban élő hozzátartozójának a vagyonyilatkozatát (hozzátartozó a házastárs, élettárs, valamint a gyermek). Amíg az önkormányzati képviselő vagyonyilatkozata közérdekből nyilvános, a hozzátartozó vagyonyilatkozata nem nyilvános.

Vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség

Az önkormányzati képviselőnek a megválasztásától, illetőleg minden év január 1-jétől számított *harminc nap* áll rendelkezésére, hogy vagyonyilatkozatot tegyen. A vagyonyilatkozatot a szervezeti és működési szabályzatban kijelölt bizottság elnökének nyújtja be. Az általános választást követően a képviselő-testület alakuló üléséig még nincs ilyen bizottság. A bizottság megalakulását követően nyújtható be a vagyonyilatkozat.

A vagyonyilatkozat benyújtásáig – amennyiben az említett harminc napon belül nem történt meg – az önkormányzati képviselő e tisztségéből fakadó jogait nem gyakorolhatja, tiszteletdíjat, természetbeni juttatást, költségtérítést nem kaphat. Képviselői mandátuma azonban nem szűnik meg, a törvény viszont nem rendelkezik arról, ha az önkormányzati képviselő egyáltalán nem nyújt be vagyonyilatkozatot. Az ilyen helyzet nem életszerű, de nem is kizárt. Álláspontunk szerint ilyenkor is fennállnak a méltatlanság feltételei, hiszen a képviselő magatartása sérti a képviselői tevékenységével kapcsolatos közbizalmat.

A vagyonyilatkozat felépítése

A vagyonyilatkozat több részből áll, tartalmát az Möt. 2. melléklete határozza meg részletesen.

A vagyoni helyzet kapcsán nyilatkozni kell az ingatlanokról, a nagy értékű ingóságokról (gépjármű, védett műalkotás, védett gyűjtemény, egyéb ingóságokról), amelyek értéke meghaladja a köztisztviselői illetményalap hat havi összegét, értékpapírban elhelyezett megtakarításról vagy egyéb befektetésről, takarékbetétben elhelyezett megtakarításról, a mindenkori köztisztviselői illetményalap

hat havi összegét meghaladó készpénzről, ugyanilyen összeget meghaladó pénzügyi számlakövetelésről, vagy más, szerződés alapján fennálló pénzkövetelésről, más jelentősebb értékű vagyontárgyakról, ha azok értéke meghaladja a mindenkori köztisztviselő illetményalap hathavi összegét.

A *tartozások* körében kell feltüntetni a köztartozás címén, valamint a pénzügyi intézettel vagy magánszemélyekkel szemben esetlegesen fennálló tartozásokat.

Az *egyéb közlendők* között azokat a tényeket, körülményeket, amelyek a vagyoni helyzetet érintik.

A *jövedelemnyilatkozatban* a képviselői tiszteletdíjon kívüli adóköteles jövedelmeket kell szerepeltetni: a foglalkozásból származó havi adóköteles (bruttó) jövedelmet, továbbá ezenfelül valamennyi olyan tevékenységre vonatkozó adatokat, amely tevékenységből adóköteles jövedelem származik.

A *gazdasági érdekeltségi nyilatkozat* tartalmazza a gazdasági társaságban fennálló tisztséget, érdekeltséget, gazdasági társaságként a gazdasági társaság neve, formája, az érdekeltség formája (tulajdonos, részvényes, bt. esetén beltag/kültag), a tulajdoni érdekeltség keletkezéskori aránya, a tulajdoni érdekeltség jelenlegi aránya, a gazdasági társaságban viselt tisztsége.

Vagyonnyilatkozat-vizsgálati eljárás

Az Möt. szabályozza a vagyonnyilatkozat ellenőrzésének szabályait is. Erre a vagyonnyilatkozat-vizsgálati eljárás keretében kerülhet sor. Az eljárás megindítását bárki – azaz bármely természetes vagy jogi személy – kezdeményezheti a feladatért felelős önkormányzati bizottságnál. Az eljárás során a bizottság kérheti, hogy közölje a képviselő a vonatkozó azonosító adatokat (pl. bankszámla egyenlege, értékpapírszámla egyenlege, ingatlan-nyilvántartási adatok). A vizsgálat eredményéről tájékoztatni kell a képviselő-testületet. Adatvédelmi okokból a vizsgálat után a közölt adatokat törölni kell.

2. melléklet a 2011. évi CLXXXIX. törvényhez

Vagyon-, jövedelem- és gazdasági érdekeltségi nyilatkozat helyi önkormányzati képviselő

(polgármester, alpolgármester), valamint a vele közös háztartásban élő házas- vagy élettársa

és gyermeke számára

A nyilatkozatot adó személye

1. A nyilatkozatot adó:
 - a) helyi önkormányzati képviselő, polgármester, alpolgármester (a továbbiakban együtt: képviselő)
 - b) a képviselővel közös háztartásban élő házas- vagy élettárs (a továbbiakban: házas-/élettárs)
 - c) a képviselővel közös háztartásban élő gyermek (a továbbiakban: gyermek)
2. A képviselő neve:

3. A házas-/élettárs neve:
4. A gyermek neve:

A) RÉSZ

VAGYONI NYILATKOZAT

I. Ingatlanok

1.
 - a) A település neve, ahol az ingatlan fekszik (Budapesten kerület is):
 - b) Az ingatlan területnagysága:
 - c) Művelési ága (vagy a művelés alól kivett terület elnevezése):
 - d) Az épület fő rendeltetés szerinti jellege (lakóház, üdülő, gazdasági épület stb.), az épület alapterülete:
 - e) Az ingatlan jogi jellege (társasház, szövetkezeti ház, műemlék, bányatelek stb.):
 - f) A nyilatkozó jogállása (tulajdonos, bérlő stb.):
 - g) Közös tulajdon esetén a tulajdoni hányad mértéke:
 - h) A szerzés jogcíme, ideje (a jogviszony kezdete):
2.
 - a) A település neve, ahol az ingatlan fekszik (Budapesten kerület is):
 - b) Az ingatlan területnagysága:
 - c) Művelési ága (vagy a művelés alól kivett terület elnevezése):
 - d) Az épület fő rendeltetés szerinti jellege (lakóház, üdülő, gazdasági épület stb.), az épület alapterülete:
 - e) Az ingatlan jogi jellege (társasház, szövetkezeti ház, műemlék, bányatelek stb.):
 - f) A nyilatkozó jogállása (tulajdonos, bérlő stb.):
 - g) Közös tulajdon esetén a tulajdoni hányad mértéke:
 - h) A szerzés jogcíme, ideje (a jogviszony kezdete):
3.
 - a) A település neve, ahol az ingatlan fekszik (Budapesten kerület is):
 - b) Az ingatlan területnagysága:

- c) Művelési ága (vagy a művelés alól kivett terület elnevezése):
 - d) Az épület fő rendeltetés szerinti jellege (lakóház, üdülő, gazdasági épület stb.), az épület alapterülete:
 - e) Az ingatlan jogi jellege (társasház, szövetkezeti ház, műemlék, bányatelek stb.):
 - f) A nyilatkozó jogállása (tulajdonos, bérlő stb.):
 - g) Közös tulajdon esetén a tulajdoni hányad mértéke:
 - h) A szerzés jogcíme, ideje (a jogviszony kezdete):
4. a) A település neve, ahol az ingatlan fekszik (Budapesten kerület is):
- b) Az ingatlan területnagysága:
 - c) Művelési ága (vagy a művelés alól kivett terület elnevezése):
 - d) Az épület fő rendeltetés szerinti jellege (lakóház, üdülő, gazdasági épület stb.), az épület alapterülete:
 - e) Az ingatlan jogi jellege (társasház, szövetkezeti ház, műemlék, bányatelek stb.):
 - f) A nyilatkozó jogállása (tulajdonos, bérlő stb.):
 - g) Közös tulajdon esetén a tulajdoni hányad mértéke:
 - h) A szerzés jogcíme, ideje (a jogviszony kezdete):

II. Nagy értékű ingóságok

1. Gépjárművek:

- a) személygépkocsi:
..... típus
a szerzés ideje, jogcíme:
..... típus
a szerzés ideje, jogcíme:
..... típus
a szerzés ideje, jogcíme:
..... típus
- b) tehergépjármű, autóbusz:
..... típus

a szerzés ideje, jogcíme:
..... típus

a szerzés ideje, jogcíme:
..... típus

a szerzés ideje, jogcíme:
..... típus

c) motorkerékpár:
..... típus

a szerzés ideje, jogcíme:
..... típus

a szerzés ideje, jogcíme:
..... típus

a szerzés ideje, jogcíme:
..... típus

2. Vízi vagy légi jármű:

a) jellege:

típusa:

a szerzés ideje, jogcíme:

b) jellege:

típusa:

a szerzés ideje, jogcíme:

3. Védett műalkotás, védett gyűjtemény:

a) egyedi alkotások:
megnevezés db

a szerzés ideje, jogcíme:
megnevezés db

a szerzés ideje, jogcíme:
megnevezés db

a szerzés ideje, jogcíme:
.....

b) gyűjtemény:
megnevezés db

a szerzés ideje, jogcíme:
megnevezés db

a szerzés ideje, jogcíme:
megnevezés db

a szerzés ideje, jogcíme:
.....

4. Egyéb, darabonként vagy készletenként (gyűjteményenként) a mindenkori köztisztviselői illetményalap hathavi összegét meghaladó értékű ingóság:

a) megnevezés:

a szerzés ideje, jogcíme:

b) megnevezés:

a szerzés ideje, jogcíme:

c) megnevezés:

a szerzés ideje, jogcíme:

d) megnevezés:

a szerzés ideje, jogcíme:

e) megnevezés:

a szerzés ideje, jogcíme:

5. Értékpapírban elhelyezett megtakarítás vagy egyéb befektetés (részvény, kötvény, részjegy, nagy értékű biztosítás stb.):

megnevezés:

névérték, biztosítási összeg:

megnevezés:

névérték, biztosítási összeg:

megnevezés:

névérték, biztosítási összeg:

megnevezés:

névérték, biztosítási összeg:

megnevezés:

névérték, biztosítási összeg:

6. Takarékbetétben elhelyezett megtakarítás:
..... Ft
7. A mindenkori köztisztviselői illetményalap hathavi összegét meghaladó készpénz: Ft
8. Az összességében a mindenkori köztisztviselői illetményalap hathavi összegét meghaladó pénzügyi számlakövetelés vagy más, szerződés alapján fennálló pénzkövetelés:
- a) pénzügyi számlakövetelés:
- forintban:
- devizában (forintértéken):
- b) más szerződés alapján fennálló pénzkövetelés összege:
..... Ft
9. Más, jelentősebb értékű vagyontárgyak, ha azok együttes értéke a mindenkori köztisztviselői illetményalap hathavi összegét meghaladja:

megnevezés:

megnevezés:

megnevezés:

megnevezés:

megnevezés:

III. Tartozások

Ebben a rovatban kérjük feltüntetni a köztartozás címén, valamint a pénzügyi számlaköveteléssel vagy magánszemélyekkel szemben esetlegesen fennálló tartozásait

1. Köztartozás (adó, vám, illeték, tb-járulék stb.):
..... forint
2. Pénzügyi számlaköveteléssel szembeni tartozás (hitel, kölcsön stb.):
..... forint

3. Magánszemélyekkel szembeni tartozás: forint

IV. Egyéb közlendők

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

B) RÉSZ

JÖVEDELEMNYILATKOZAT

(a képviselői tiszteletdíjon kívüli adóköteles jövedelmek)

1. Foglalkozása:

Munkahelye:

Szünetelteti-e foglalkozását: igen

nem

Foglalkozásából származó havi adóköteles (bruttó) jövedelme:
..... Ft

2. Az 1. pontban írt foglalkozásán kívüli, valamennyi olyan tevékenysége, amelyből adóköteles jövedelme származik:

a) A tevékenység megnevezése:

.....

b) A kifizető személye (kivéve a jogszabályon alapuló titoktartási kötelezettség alá eső tevékenységek):

c) A jövedelem rendszeressége (havi, egyéb rendszerességű, eseti vagy időszakos):

d) A jövedelem (bruttó) összege:
..... Ft

a) A tevékenység megnevezése:
.....

b) A kifizető személye (kivéve a jogszabályon alapuló titoktartási kötelezettség alá eső tevékenységek):

c) A jövedelem rendszeressége (havi, egyéb rendszerességű, eseti vagy időszakos):

d) A jövedelem (bruttó) összege:
..... Ft

a) A tevékenység megnevezése:
.....

b) A kifizető személye (kivéve a jogszabályon alapuló titoktartási kötelezettség alá eső tevékenységek):

c) A jövedelem rendszeressége (havi, egyéb rendszerességű, eseti vagy időszakos):

d) A jövedelem (bruttó) összege:
..... Ft

C) RÉSZ

GAZDASÁGI ÉRDEKELTSÉGI NYILATKOZAT

Gazdasági társaságban fennálló tisztsége vagy érdekeltsége:

- I. 1. Gazdasági társaság neve:
 2. Gazdasági társaság formája:
 3. Az érdekeltség formája (tulajdonos, részvényes, bt. esetén beltag/kültag stb.):
 4. A tulajdoni érdekeltség keletkezéskori aránya: %
 5. A tulajdoni érdekeltség jelenlegi aránya: %
 6. A gazdasági társaságban viselt tisztsége:
- II. 1. Gazdasági társaság neve:

2. Gazdasági társaság formája:
3. Az érdekeltség formája (tulajdonos, részvényes, bt. esetén beltag/kültag stb.):
4. A tulajdoni érdekeltség keletkezéskori aránya: %
5. A tulajdoni érdekeltség jelenlegi aránya: %
6. A gazdasági társaságban viselt tisztsége:

III. 1. Gazdasági társaság neve:

2. Gazdasági társaság formája:
3. Az érdekeltség formája (tulajdonos, részvényes, bt. esetén beltag/kültag stb.):
4. A tulajdoni érdekeltség keletkezéskori aránya: %
5. A tulajdoni érdekeltség jelenlegi aránya: %
6. A gazdasági társaságban viselt tisztsége:

IV. 1. Gazdasági társaság neve:

2. Gazdasági társaság formája:
3. Az érdekeltség formája (tulajdonos, részvényes, bt. esetén beltag/kültag stb.):
4. A tulajdoni érdekeltség keletkezéskori aránya: %
5. A tulajdoni érdekeltség jelenlegi aránya: %
6. A gazdasági társaságban viselt tisztsége:

V. 1. Gazdasági társaság neve:

2. Gazdasági társaság formája:
3. Az érdekeltség formája (tulajdonos, részvényes, bt. esetén beltag/kültag stb.):
4. A tulajdoni érdekeltség keletkezéskori aránya: %
5. A tulajdoni érdekeltség jelenlegi aránya: %
6. A gazdasági társaságban viselt tisztsége:

A képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagjaira vonatkozó külön szabályok

„Mötv. 40. § (1) A képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja a megválasztását követően a képviselő-testület előtt – a képviselőre irányadó szöveggel – esküt tesz, és erről okmányt ír alá.

(2) 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.

(3) 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.

(4) A képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagjára az önkormányzati képviselők tiszteletdíjára, természetbeni juttatására, költségtérítésére vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni.”

A korábbi Ötv. nem szabályozta átfogóan a bizottság nem önkormányzati képviselő tagjainak jogállását. A rájuk vonatkozó szabályok szétszórva, különböző törvényekben jelentek meg. A nem képviselő bizottsági tagokra irányadó összeférhetlenségi szabályokat az Ötv. 24. § (1) bekezdése és helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény (Ökjt.) állapította meg, ugyancsak az Ökjt. rendelkezett a bizottságok nem képviselő tagjainak eskü- vagy fogadalomtételi kötelezettségéről és arról, hogy az eskü vagy fogadalom szövege a bizottság képviselő és nem képviselő tagjai esetében azonos. A külső bizottsági tagok számára megállapítható díjazásra, juttatásra az Ötv. 20. § (2) bekezdése és a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény (Pttv.) határozta meg.

Az Mötv. a szabályozás egységesítésére törekszik. A törvény a nem képviselő bizottsági tagok jogállásáról nem a képviselő-testület bizottságairól szóló fejezetében, hanem a helyi önkormányzati képviselők címet viselő részében, közvetlenül a képviselők jogállására vonatkozó szabályokat követően szabályozza. A nem képviselő bizottsági tagok jogállására vonatkozó speciális szabályokat az Mötv. 2014. évi önkormányzati választások napján hatályba lépő 40. §-a állapítja meg. *A 40. § hatálybalépéséig az Ötv.-nek, az Ökjt.-nek és a Pttv.-nek a bizottságok nem képviselő tagjaira vonatkozó rendelkezései hatályban maradnak.* A 40. §-ban foglalt szabályok – arra tekintettel, hogy a bizottság nem képviselő tagja a képviselővel azonos döntési helyzetbe kerülhet, hasonló felelősséggel járó pozíciót tölthet be – a bizottságok képviselőtagjaihoz hasonló jogi helyzetet biztosítanak a bizottság külső, nem képviselő tagjai számára. A törvény a képviselő számára előírt szövegű eskütételi kötelezettséget ír elő számukra, alkalmazni rendeli velük szemben a képviselőkre irányadó összeférhetlenségi és méltatlansági szabályokat, kimondja azt is, hogy juttatásaikra az önkormányzati képviselők tiszteletdíjára, természetbeni juttatására, költségtérítésére vonatkozó szabályok az irányadók. Az összeférhetlenség és a méltatlanság megállapítása a képviselő-testület hatáskörébe tartozik. A képviselő-testület abban az esetben, ha a bizottság nem képviselő tagja az összeférhetlenséget 30 napon belül nem szünteti meg, illetőleg ha a méltatlanság feltételeinek bekövetkeztét megállapítja, köteles az érintett bizottsági tagságát megszüntetni. A törvény – eltérően a képviselők összeférhetlenségének, illetőleg méltatlanságának megállapításától –, a nem képviselő bizottsági tagok esetén kizárja a jogorvoslat lehetőségét a képviselő-testület e határozatai ellen. Ennek a különbségtételnek az az oka, hogy a képviselők esetében az összeférhetlenség, méltatlanság megállapítása a képviselői megbízás megszűnéséhez vezet, a képviselők esetében a jogorvoslat a közvetlenül választott képviselő megbízásának a védelmét szolgálja, a képviselői jogállás garanciája. A törvény e §-hoz fűzött indokolása szerint a törvényhozó azért nem tartotta indokoltnak a képviselő-testület e döntéseivel szemben a jogorvoslat biztosítását, mert a nem képviselő bizottsági tagok esetében a megbízásról és annak megszüntetéséről a képviselő-testület szabad belátása szerint, diszkrecionális jogkörében dönt.

A bizottsági tagok bizottsági munkáért járó díjazása egyenlő, függetlenül attól, hogy képviselőként vagy nem képviselőként végzik tevékenységüket. A korábbi szabályozás kapcsán az

Alkotmánybíróság a jogegyenlőség követelményének sérelme miatt több határozatában megállapította olyan önkormányzati rendeleti szabályok alkotmányellenességét, amelyek a díjazásban különbséget tettek a bizottságok képviselő és nem képviselő tagjai között. E határozatok rámutattak arra, hogy a bizottság munkájában a bizottság tagjainak azonosak a feladataik, jogaik és kötelezettségeik, ezért önkényes és a jogegyenlőség követelményeinek megsértése miatt alkotmányellenes az olyan önkormányzati rendeleti szabályozás, amely a bizottsági munkáért az önkormányzati képviselőnek, illetőleg a nem képviselő bizottsági tagnak eltérő tiszteletdíjat állapít meg [lásd 39/2001. (X. 19.) AB határozat, 118/2009. (XI. 20.) AB határozat]. A 21/2004. (VI. 10.) AB határozatának rendelkező részében alkotmányos követelményként fogalmazta meg: „1. Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdéséből folyó alkotmányos követelmény, hogy a helyi önkormányzatok képviselő-testülete bizottságainak tagjai – önkormányzati képviselő és nem önkormányzati képviselő bizottsági tagok – a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény 15. § (1)–(3) bekezdés keretei között a bizottsági munkájukért azonos tiszteletdíjban részesüljenek.”

A képviselő-testület

A képviselő-testület feladat- és hatáskörei, valamint azok gyakorlása. Át nem ruházható feladat- és hatáskörök

„Mötv. 41. § (1) A helyi önkormányzat jogi személy, a Polgári Törvénykönyvről szóló törvény jogi személyekre vonatkozó rendelkezéseit az e törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. A képviselő-testületet a polgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a főpolgármester képviseli.

(2) Az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják. A képviselő-testület szervei: a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a jegyző, továbbá a társulás.

(3) Önkormányzati döntést a képviselő-testület, a helyi népszavazás, a képviselő-testület felhatalmazása alapján a képviselő-testület bizottsága, a részönkormányzat testülete, a társulása, a polgármester, továbbá a jegyző hozhat.

(4) A képviselő-testület – e 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.

(5) Az átruházott hatáskör tovább nem ruházható.

(6) 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.

(7) A helyi önkormányzat képviselő-testülete – amennyiben törvény kivételt nem tesz – kinevezi az intézmény vezetőjét.

(8) Törvény előírhatja, hogy meghatározott közszolgáltatást kizárólag erre a célra alapított költségvetési szerv, olyan állami vagy többségi önkormányzati tulajdonban álló, jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, amelyben az állam vagy az önkormányzat többségi befolyással bír vagy e gazdasági társaság többségi tulajdonában álló és többségi befolyása alatt álló jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság vagy önkormányzati társulás láthat el.

42. § A képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át:

1. a rendeletalkotás;

2. szervezetének kialakítása és működésének meghatározása, a törvény által hatáskörébe utalt választás, kinevezés, vezetői megbízás;
3. a helyi népszavazás elrendelése, kitüntetések és elismerő címek alapítása;
4. a gazdasági program, a hitelfelvétel, a kötvénykibocsátás, a kölcsönfelvétel vagy más adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás, államháztartáson kívüli forrás átvétele, átadása;
5. önkormányzati társulás létrehozása, megszüntetése, abból történő kiválás, a társulási megállapodás módosítása, társuláshoz, érdekképviseleti szervezethez való csatlakozás, abból történő kiválás;
6. megállapodás külföldi önkormányzattal való együttműködésről, nemzetközi önkormányzati szervezethez való csatlakozás, abból történő kiválás;
7. intézmény alapítása, átszervezése, megszüntetése;
8. közterület elnevezése, köztéri szobor, műalkotás állítása;
9. eljárás kezdeményezése az Alkotmánybíróságnál;
10. a bíróságok ülnökeinek megválasztása;
11. állásfoglalás intézmény átszervezéséről, megszüntetéséről, ellátási, szolgáltatási körzeteiről, ha a szolgáltatás a települést is érinti;
12. a települési képviselő, polgármester méltatlansági és a vagyonyilatkozati eljárással kapcsolatos, továbbá összeférhetlenségi ügyében való döntés;
13. az önkormányzati képviselői megbízatás megszűnéséről való döntés, ha a képviselő egy éven át nem vesz részt a képviselő-testület ülésén;
14. a településfejlesztési eszközök és a településszerkezeti terv jóváhagyása;
15. területszervezési kezdeményezés;
16. amit törvény a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe utal.”

A helyi önkormányzat jogi helyzete: az önkormányzat, mint jogi személy

A választópolgárok az önkormányzás jogát közvetett módon képviselőik útján is gyakorolják. Az önkormányzás jogok gyakorlását és kötelezettségek teljesítését jelenti. A polgári jog szabályai szerint jogok és kötelezettségek alanya az lehet, akinek jogképessége van. Ilyen képessége a Ptk. szabályai szerint jogképes és cselekvőképes természetes személyeken túl a jogi személyiségnek van. Szükséges, hogy az önkormányzatok jogi személyek legyenek. Az Mötv. 41. § (1) bek. első mondata szerint „*A helyi önkormányzat jogi személy, amelyre a Polgári törvénykönyv jogi személyekre vonatkozó rendelkezéseit az e törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni*”. Nem változtak az Ötv. 9. § (1) bekezdésében meghatározottak, az Mötv. is biztosítja az önkormányzatok számára a jogi személyiséget. Az önkormányzatok, mint jogi személyek közjogi jellegére figyelemmel az Mötv. egyértelműen meghatározza, hogy a helyi önkormányzatokra a Ptk. jogi személyekre vonatkozó rendelkezéseit (2014. március 15-étől az új Ptk. III. könyvét) az Mötv. rendelkezéseiben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Így a jogalkotó rögzítette, hogy ebben a körben a Ptk. szabályai *szubszidiáriusak*, így ha az Mötv. és a Ptk. rendelkezései ellentétes tartalmú szabályokat tartalmaznak, akkor az Mötv. szabályait kell alkalmazni. Az önkormányzatok jogi személyisége megjelenik az állami költségvetési szervek Magyar Államkincstár által vezetett közhitelű (törzskönyvi) nyilvántartásában. Az állampolgárok gyakran azonosítják az önkormányzatot annak hivatali szervezetével. *A polgármesteri hivatal, a közös hivatal, a főpolgármesteri hivatal és a megyei közgyűlés hivatala az önkormányzat által kötelezően létrehozandó költségvetési szerv, nem azonos az önkormányzattal.* A hétköznapi ember számára a hivatal természetes fizikai valójában „közvetíti” az önkormányzat döntéseit a választópolgárok felé. Leggyakrabban a választópolgár is a hivatal köztisztviselőivel találkozik. A közélet iránt aktívan nem érdeklődő polgár ritkábban találkozik a képviselőkkel és a polgármesterrel.

A jogi személy jogait és köteleseit szervezete útján gyakorolja. Az önkormányzat szervei a közvetlenül választott képviselőkből és a polgármesterből álló képviselő-testület, polgármester, a bizottságok, a részönkormányzat, a társulások és a jegyző. A felsoroltak közül van olyan szervezete, amely jogi személyiséggel rendelkezik, mások nem. Jogi személyiséggel rendelkezik a polgármesteri hivatal, a társulás. De a bizottságának, a részönkormányzatnak jogi személyisége nincs. Ha jogi

személyként megilletik a jogok és kötelezettségek, akkor az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonosi jogosítványok az önkormányzatot illetik meg. Így annak ellenére, hogy a polgármesteri hivatal költségvetési szerv, és önkormányzati jogi személy, egy perben az önkormányzat tulajdonosi jogait az egyébként perbeli jogképességgel rendelkező polgármesteri hivatal perindítási jogosultság hiányában a bíróság előtt nem érvényesítheti (Legf. Bír. Gf. VI. 32134/1994. sz.).

„A képviselő-testületet a polgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a főpolgármester képviseli.”

Az Ötv.-hez hasonlóan az Mötv. is úgy szabályoz, hogy a képviselő-testület törvényes képviselője a polgármester. Az Mötv. az eltérő megnevezésű területi önkormányzatok vezetőit, megyei közgyűlés elnökét és a főpolgármestert is nevesíti, képviseleti jogosultsággal ruházza fel. A törvényes képviselettel történt felhatalmazás azt jelenti, hogy nincs szükség külön döntésekre ahhoz, hogy a képviselő-testület (közgyűlés) törvényes képviseleti feladatait a polgármester ellássa. A törvényes képviselet ugyanakkor nem értelmezhető úgy, hogy a törvényes képviselő (a polgármester) eljárhat testületi döntés nélkül a testület feladat és hatásköreiben. Ha ezt tenné, akkor az a testület hatásköreinek elvonását jelentené. *A polgármester törvényes képviseleti feladatainak gyakorlásával mást is megbízhat.* A meghatalmazás a Ptk. szabályai szerinti meghatalmazással történhet. A meghatalmazás lehet egy adott ügyre szóló eseti meghatalmazás, és lehet állandó meghatalmazás is. Szólhat a polgármester képviseleti jogkörének egyes elemei ellátására.

„Az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják.”

A helyi önkormányzás a népszuverenitás, a hatalomgyakorlás közvetlen útján és közvetett hatalomgyakorlással, a választott képviselőkől álló képviselő-testület útján valósul meg. Az *Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdése* kimondja, hogy „[a] helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja”. Az Mötv. is rögzíti, hogy az önkormányzatok számára meghatározott, átvállalt, vagy az önkormányzatok által vállalt önkéntes feladatokat az önkormányzatok a képviselő-testületek (közgyűlések) és azok szervei útján látják el. Leggyakrabban az önkormányzat számára meghatározott feladatokat a képviselő-testület látja el. Az önkormányzat autonómiájába tartozik, hogy a törvény keretei között meghatározza, mely feladatokat milyen szervei útján végzi el.

A feladat gyakorlásának átruházásával, mindazokban az esetekben élhet, ahol az nem kizárt (Mötv. 42. §). A helyi közügy szabályozására született, eredeti (nem törvény végrehajtását szolgáló) jogalkotó hatáskörében hozott önkormányzati rendeletében is ruházhat át szerveire maga által meghatározott feladat- és hatásköröket.

A *feladatgyakorlás állandó szervezeti rendjét*, a képviselő-testület egyes szerveinek feladatait a testület Szervezeti és Működés Szabályzatáról szóló rendelete és annak mellékletei, valamint egyes meghatározott tárgykört szabályozó önkormányzati rendeletei szabályozhatják. Célszerű már a szervezet alakításkor az önkormányzat teljes feladatstruktúráját átgondolni. Indokolt, hogy a stratégiai kérdések alapvetően képviselő-testületi feladatok maradjanak. A szakmai, ágazati előkészítő munka, elemzések továbbá azok a döntések melyeknek a száma nagy, kerülhetnek átruházással a testület szervei állandó feladatába.

A testület a helyi önkormányzat SZMSZ-ében minden szerve számára állandó és eseti feladatokat határozhat meg. Ennek keretében például az ágazati bizottságok feladatkörükben minden előterjesztést megtárgyalnak és véleményeznek, vagy felelősek a bizottságok az ágazati egyeztetésekért a civil szervezetekkel és az önkormányzat által fenntartott intézmények vezetőivel.

Nemcsak az SZMSZ-ben, hanem egy adott helyi önkormányzati egyéb rendeletében is átruházható a hatáskör gyakorlása. Az önkormányzatok jellemzően a helyi pénzügyi szociális ellátásokról szóló rendeleteikben ruházzák át a szociális bizottságra vagy a polgármesterre az egyes, meghatározott segélyezési ügyekben történő döntési jog gyakorlását. Ezek a rendeletek tartalmazzák az átruházott hatáskör gyakorlásának szabályait is.

Amennyiben törvény nem zárja ki, abban az esetben a képviselő-testületnek arra is lehetősége van, hogy normatív határozattal vagy egyedi döntéssel rendelkezzen a feladat gyakorlásának átruházásáról. Ilyennek tekinthető az az eset, amikor a szociális és egészségügyi bizottságot jogosították fel a védőnői feladatokra vonatkozó társulási megállapodást előkészítő tárgyalások folytatására, és a társulási megállapodás szövegezésére.

Kizárólag rendeletben lehet átruházni a Ket. 19. § (1) és (2) bekezdése alapján az *önkormányzati hatósági hatásköröket*. A nem önkormányzati rendeletben elrendelt hatáskör-átruházás érvénytelen, s az 1/2003. közigazgatási-polgári jogegységi határozat alapján hatáskör-telepítésnek minősül.

„A képviselő-testület szervei: a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a jegyző, továbbá a társulás.”

A képviselő testület munkáját szervei segítik. A testület látja el a feladatokat és gyakorolja hatásköreit, de ezek végrehajtásában (a döntés előkészítésétől a végrehajtásig és az ellenőrzésig) a testület szervei működnek közre. Az Möt. korábbi 4 helyett 6 szervet nevez meg, az Ötv.-hez képest *bővítette a szervek körét a társulással, és szervvé vált a jegyző is.*

Az önkormányzat szerveként működő önkormányzati hivatalok elnevezése megváltozott. A képviselő-testület hivatala elnevezés helyett polgármesteri hivatal megnevezést használja. Önkormányzati típusonként a megnevezés egységességét biztosítva rögzíti a többi hivatal elnevezését is.

Az önkormányzati döntés meghozatalára feljogosított szervek, a képviselő-testületi hatáskörök átruházása

A hatalomgyakorlásnak közvetlen módja a helyi népszavazás. Ezért önkormányzati döntést nemcsak a közvetett hatalmat gyakorló választott testület (és szervei), hanem helyi népszavazás is hozhat.

A közvetett hatalomgyakorlás során a döntést hozó szervek köre a képviselő- testület hivatala kivételével azonosak a képviselő-testület szerveivel.

Minden szervre, így a bizottságokra, polgármesterre, társulásra, részönkormányzat testületére, és mivel szerv lett a jegyző, a jegyzőre is átruházható az önkormányzati hatáskör. Továbbra sem ruházható át az önkormányzati hatáskör a képviselő-testület hivatalára.

2013. január 1-jétől csak jogi személyiségű társulások működhetnek. Az 1997. évi CXXXV. tv. szerint jogi személyiséggel rendelkező társulásra, és többcélú kistérségi társulásra (e társulásokra csak 2013. január 1-jéig, mert ezzel az időponttal a többcélú kistérségi társulásokról szóló tv. hatályát veszti.) lehet átruházni a képviselő-testület hatáskörébe utalt kinevezést és megbízást valamint intézményalapítást. Kinevezés és megbízás átruházható még az 1997. évi CXXXV. tv. 9. §-a hatálya alá tartozó társulásra. Az utóbbi nem jogi személy, ha azt a létrehozók továbbra is működtetni akarják, át kell alakítani jogi személlyé 2013. január 1-jéig.

A hatáskör átruházásának elsődleges korlátait a törvény határozza meg

A szabályozás szerint az önkormányzati jogok címzettje elsősorban a képviselő-testület. Meghatározó szerepét biztosítja, hogy az Möt.-ben törvényalkotó csokorba szedi azokat a legfontosabb hatásköröket, melyek semmilyen körülmények között nem ruházható át. Az Möt. 43. §-ában felsorolja az át nem ruházható hatásköröket. Az Möt.-n kívül más törvények is *tilthatják a*

hatáskör átruházást, a tiltó rendelkezések megszővegezésével, azonban az alkotmányos szabályozásra figyelemmel arra nincs lehetőség, hogy kormány- és miniszteri rendeletekben bővítsék ezt a listát. Ha a törvényi szintű szabály a hatáskör gyakorlóját megnevezi, de tiltó szabályt nem tartalmaz a hatáskör átruházására, akkor az Mőtv. szabályai szerint a hatáskör gyakorlása átruházható, ha az nem tartozik az Mőtv. 43. § hatálya alá. Mivel azonban a képviselő-testület a hatáskörök címzettje, ezért SZMSZ-ében maga is rendelkezhet úgy, hogy a törvényi tiltást meghaladóan mely hatásköreit nyilvánítja át nem ruházható hatásköröknek.

A hatáskör átruházása történhet rendeletben és egyedi döntésben, határozatban

Ha a szabályozás az állampolgárok jogait és kötelezettségeit érinti, akkor a hatáskör átruházása csak helyi önkormányzati rendeletben történhet. Az Alkotmánybíróság 1429/H/1992/2. sz. AB határozatában kimondta, hogy „a képviselő-testület a hatáskörébe tartozó hatósági hatáskörét is átruházhatja. A hatósági hatáskör megállapítása (átadása) önkormányzati rendeletben történhet”. *Más esetekben elég a határozati forma is.* A BH 1994.86. számú esetében Legfelsőbb Bíróság döntése szerint az önkormányzat képviselő-testülete egyes hatásköreit határozattal is átruházhatja a polgármesterre. Korábban jeleztük, hogy az 1/2003. KPJE és a Ket. 19. § (1) és (2) bekezdése alapján hatósági hatáskör átruházására *kizárólag rendeletben* van lehetőség.

A képviselő-testület utasítási joga a hatáskör gyakorlásával összefüggésben

A hatáskör átruházása azonban nem szűnteti meg a képvisel-testület befolyását és felelősségét a hatáskör gyakorlásával kapcsolatban. Ebből következik, hogy az átruházott hatáskör gyakorlásához határozatban utasítást adhat, és a hatáskör gyakorlásának átruházását vissza is vonhatja. Nem hagyhatja ellenőrzés nélkül az átruházott hatáskörök gyakorlását. Ha a nem megfelelő hatáskörgyakorlás, vagy más ok miatt szükséges a visszavonás, akkor azt ugyanolyan formában vonhatja vissza, mint amilyenben a hatáskörgyakorlást átruházták. A hatósági hatáskör átruházása esetén azonban érvényesül a hatáskör-elvonás tilalma, így *hatósági ügyben a képviselő-testület egyedi utasítást nem adhat.* Ilyenkor a Ket. szerinti felügyeleti szervi feladatokat látja el. Rendeleti átruházásnál a visszavonáshoz is rendelet kell, a határozatban történt átruházáshoz határozat szükséges. Mindenképpen irányadó a szubdelegáció tilalma, vagyis „*az átruházott hatáskör tovább nem ruházható*” [Mőtv. 42. § (5) bek.].

Át nem ruházható képviselő-testületi hatáskörök

A hatáskörgyakorlás átruházásának felsorolása csak látszólag taxáció, azért, mert a felsorolás utolsó elemében a törvényalkotó megjegyzi, hogy törvényben lehet tiltatni a felsoroltakon túl a hatáskörgyakorlás átruházást, illetve – szervezetalakítási szabadságánál fogva – a képviselő-testület is külön meghatározhat ilyen eseteket (lásd az Mőtv. 41. §, az Mőtv. 42. § 16. pontját).

A tiltások olyan hatáskörökre vonatkoznak, amelyek révén a testület meghatározó szerepét tudja érvényesíteni. Közöttük találunk közjogi jellegű hatáskört, ilyen például a bírósági ülnökök választása. Az ülnökválasztás át nem ruházható önkormányzati feladat. Jelentős a számuk a település fejlődésével, fejlesztésével kapcsolatos feladatoknak (Mőtv. 42. § 14–15. pontjai).

Jól körülhatárolható csoport az anyagi forrásokkal rendelkezés, a gazdálkodás, és gazdasági tervezés, programozás, és az ezek megvalósítását biztosító eszközök használata (Mőtv. 42. § 4. pontja). A hatáskörgyakorlást kitöltő jogszabályok az Áht, és végrehajtási rendeletei, a Tftv., a közbeszerzési törvény, a Ptk., a költségvetési törvények, és más, a gazdálkodást szabályozó törvények.

Az önkormányzati autonómia egyik legkiemelkedőbb alapjoga a szabályozás, az *önkormányzati rendelet alkotása.* A rendeletalkotás az egyik legfontosabb át nem ruházható hatáskör, melynek részletes szabályairól már több helyen is szőltünk a kommentárban. A helyi közszolgáltatással

kapcsolatban az önkormányzatot akkor illeti meg rendeletalkotási jogosultság, ha a közszolgáltatás megszervezése az önkormányzat feladata [6/1999. (I. 21.) AB határozat].

Ugyan nem hatáskör átruházás, de itt indokolt megemlíteni, hogy a Jat. 5.§ (1a) bekezdése alapján *a több település részére szolgáltatást nyújtó társulásnak a megállapodásban kijelölt – ennek hiányában székhely település – önkormányzata a szolgáltatást igénybe vevő településeken élő ellátottakra is kiterjedő helyi önkormányzati rendeletalkotási jogkörrel rendelkezik.* Ennek a szabályozásnak az az oka, hogy a több önkormányzat által közösen alkotott önkormányzati rendeletet a Jat. nem ismeri, és nem teszi lehetővé, azonban indokolatlan, hogy a társulás által ellátott feladat tekintetében valamennyi társult önkormányzat saját jogszabályt (rendeletet) alkosson. A Jat. fenti szabályához kapcsolódó rendelkezést tartalmaz a Szt., amikor rögzíti, hogy a társulásban feladatot ellátó önkormányzatok megállapodásukban kijelölik azt az önkormányzatot, amely a rendeletalkotásra felhatalmazott. A rendeletalkotásra történő felhatalmazást a társulási megállapodásuknak kell tartalmaznia. A megállapodásban megjelölt önkormányzatnak pedig a rendeletalkotást megelőzően be kell szereznie a társult önkormányzatok egyetértését. (Szt. 92. §).

A helyi önkormányzásban a közvetlen hatalomgyakorlás módja a *helyi népszavazás*. Ennek elrendelése át nem ruházható feladat hatáskör. A helyi önkormányzáshoz való jognak mindkét összetevője – a hatalom gyakorlása választott képviselő-testület útján, valamint a népszavazás – alapjognak minősült a korábbi alkotmányos szabályozás alapján [18/1993. (II. 19.) AB határozat]. Miként korábban már jeleztük, a *helyi népszavazást 2014. január 18-ától a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény szabályozza.*

Az önkormányzati autonómia biztosító a *szervezetalakítás joga* (Mötv. 42. § 2. pont első fordulata). Ez alapján a képviselő-testület maga dönti el például azt, mennyi alpolgármesterrel dolgozik, abból kik főállásúak, és kik tiszteletdíjas alpolgármesterek, a kötelezően megalakítandó bizottságokon túl önálló a döntés abban is, hogy milyen bizottsági struktúrát hoz létre. Önállóan dönt, hogy milyen költségvetési szerveket hoz létre.

A testületet megilleti a *törvény által hatáskörébe utalt választás, kinevezés, vezetői megbízás joga is.* E jogosítvány mindennapi gyakorlása során nem szabad elfeledkezni a társulásokra vonatkozó – a kommentár IV. fejezetében bemutatott – sajátos szabályokról sem. A választás, a kinevezési hatáskörök gyakorlását, rendjét külön ágazati törvények és azok végrehajtási rendeletei szabályozzák (pl. közszolgálati jogviszonyról szóló szabályok, a köznevelési törvény és végrehajtási szabályai, egészségügyi törvény és az egészségügyben foglalkoztatottak speciális munkajogi szabályai stb.).

Az autonómia biztosító a *intézményalapítás, azok megszüntetésének és átszervezésének joga is.* Az önkormányzat maga dönti el, hogy feladatait milyen módon látja el. Dönthet úgy is, hogy a feladat ellátására költségvetési szervet, intézményt hoz létre. E körben is sajátos szabályokat állapít meg az Mötv. IV. fejezete, amely megengedi, hogy a társulás is létrehozasson intézményt.

A feladatok folytonos változásának következtében szükség lehet a korábban létrehozott intézmények megszüntetésére, átszervezésére. Az átszervezés, megszüntetés joga is az át nem ruházható hatáskörök közé tartozik. Ezekben az esetekben is be kell tartani az ágazati törvények speciális rendelkezéseit, melyek a döntések előkészítésére, egyeztetési, véleményezési eljárásra, szakértő bevonásra, időkorlátokra stb. vonatkoznak. Az általános rendelkezéseken túl alkalmazni kell az Áht. és vhr.-jei, valamint a Ptk. jogi személyekre vonatkozó rendelkezéseit. Az intézményalapítás és átszervezés változást jelent az alkalmazottak munkajogi viszonyaiban, így figyelemmel kell lenni a munkajogi rendelkezésekre is. Az intézmény működését vagyon biztosítja, az alapításkor átszervezéskor a vagyonnal, annak használatával kapcsolatos jogi szabályok is meghatározzák az intézményalapítási döntés tartalmát.

A *kitüntető címek és elismerések alapítása* a kiemelkedő tevékenységet végzők elismerését szolgálja. Ez a hatáskör sem ruházható át. A helyi önkormányzat képviselő-testülete a 2011. évi CCII. tv. 24. § (9) bekezdésében felhatalmazást kapott, hogy rendeletben szabályozza az elismerés alapítását, az elismerés elnevezését, fajtáit, az elismerésben részesíthető személyek körét, az évente adományozható elismerések számát, az elismerés leírását, az adományozás feltételeit és rendjét, valamint az elismerés viselésének rendjét, továbbá a díjjal járó jutalom mértékét, formáját és járadék esetében annak időtartamát.

A szabad társuláshoz való jog egyik biztosítékeként az át nem ruházható hatáskörök között találjuk a *társulások létrehozásának megszüntetésének és módosításának jogát, ideértve a csatlakozást és a*

kiválást is (Mötv. 42. § 4–5 pont). Az át nem ruházható hatáskör gyakorlás részletes tartalmát az Mötv. IV. fejezete határozza meg. Egyes ágazati társulásokra vonatkozóan szakmai előírásokat tartalmazhatnak más ágazati törvények is. Így az Szt. kimondja, hogy az ellátás tekintetében az ellátási kötelezettség nem az önkormányzat, hanem a társult települések illetékességi területéhez igazodik.

Az önkormányzati autonómia biztosítója az önkormányzat megfelelő érdekeinek képviselete (lásd Mötv. 42. § 4. pont). Ennek keretében a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe tartozik az „...*érdek-képviseleti szervezethez való csatlakozás, abból történő kiválás*”. A települések nagyságuk és feladataik szerint önkormányzati szövetségeket hoztak létre, mint például a kisvárosi, a községi, a megyei jogú városi önkormányzatok szövetségét, a magyar önkormányzatok szövetségét, a települési önkormányzatok szövetségét (Mötv. 130. §).

A hatékony működést, ehhez kapcsolódóan a tapasztalatok cseréjét, és az emberek, a városi szervezetek közötti együttműködést segíti elő a *megállapodás külföldi önkormányzattal való együttműködésről, nemzetközi önkormányzati szervezethez való csatlakozás, abból történő kiválás* (közismert nevén a testvérvárosi/testvérvárosi együttműködések kialakítása), amely az Mötv. 42. § 6. pontja szerint szintén át nem ruházható hatáskör.

Át nem ruházható döntések között találjuk a *testület tagjaival a képviselőkkel, és a polgármesterrel kapcsolatos összeférhetlenségi, méltatlansági és összeférhetlenségi ügyekben történő döntéseket*. Ha a képviselő egy éven keresztül nem vesz részt a testület munkájában, képviselői megbízása megszűnik, az erre vonatkozó döntés sem ruházható át.

Önkormányzat védelmét biztosítja az *Alkotmánybírósághoz fordulás joga* is. Az önkormányzat települési lakosság irányában megfogalmazott ellátási felelősségét segíti elő az át nem ruházható hatáskörök között a területén működő intézmények (más által fenntartott és működtetett intézmény) *átstrukturálásáról, megszüntetéséről, ellátási, szolgáltatási körzeteiről való állásfoglalás*.

Át nem ruházható hatáskör továbbá a *köztéri emlékmű, szobor állítása, továbbá a közterületek elnevezése*.

Az Mötv. szabályai széles körben határozzák meg az át nem ruházható hatásköröket. Végrehajtásukhoz a döntés előkészítésére, tartalmára, az adott hatáskör gyakorlására legtöbbször törvényi szintű, vagy azok végrehajtását szolgáló alacsonyabb szintű jogszabályok vonatkoznak. Így például a közterületek elnevezésénél a 303/2007. (XI. 14.) Korm. rendelet alkalmazandó, amely meghatározza a névválasztás általános követelményeit, az előkészítő eljárás szabályait. Az intézményalapításra az intézmény típusától függően ágazati törvények vonatkoznak, ha az költségvetési szerv formában történik az Áht. és vhr.-jei adnak előírásokat a döntés tartalmára.

A polgári jogi szabályokból következően egy hatáskör gyakorlás szabályainak megszegésével született döntés nyomán létrejött szerződés semmis. Ilyennek tekinthető például, ha a polgármester testületi döntés nélkül köt hitelszerződést. A semmisség jogkövetkezményeit az önkormányzat viseli. Ugyanígy semmis az a munkáltatói intézkedés (pl. kinevezés), ha arról nem a hatáskörrel rendelkező döntött. De semmis az a jegyzői munkáltatói döntés is, amelyben a jegyző a polgármester egyetértését nem szerezte meg, bár ezt a jogszabály előírta.

Képviselő-testület közszolgáltatási feladatai ellátásának szervezeti formái

Az Mötv. az Ötv.-hez hasonlóan, nem intézményfenntartási kötelezettséget, hanem feladatellátási kötelezettséget állapít meg a helyi önkormányzatok számára. Az Mötv. 42. § (6) bekezdése szerint a *képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására intézményt alapíthat és szerződést köthet természetes és jogi személlyel vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel. Az intézmény az Mötv. 41. §-ának (6) bekezdése alapján – a 2014. március 15-étől a Ptk. helyett – a Pp.-ben meghatározott gazdálkodó szervezet, a nonprofit szervezet és az egyéb szervezet. Feladatellátás alatt a kötelező és az önkéntes feladat ellátást is értjük*.

A közfeladatok ellátásával, annak szervezésével részleteiben a közigazgatás-tudomány (s különösen a közmenedzsment irányzata) foglalkozik. Könyvtárnyi irodalom áll az érdeklődők rendelkezésére. E kommentárnak nem célja a döntéshozatalhoz vezető folyamatok döntések gazdasági alapjainak ismertetése. *Az Mötv. a feladatellátás módjait, lehetséges szervezeti megoldásait foglalja keretszabályba*. A feladat ellátásnak a módját a testület maga választja meg. A képviselő-testület

autonóm döntése az, hogy forrásaival célszerűen és ésszerűen gazdálkodva, a jogszabályok előírásait betartva a feladatellátás milyen módját választja. Az Mötv. szerint két nagy csoportra osztja azokat a szervezeteket, amelyekkel önkormányzati feladat ellátásra szerződés köthető.

Az első csoportba az *intézmény típusú*, a másodikba a *nem intézmény típusú* szervek tartoznak.

Intézmény típusúak a költségvetési szervek, az önkormányzati társulások, a költségvetési szervek, a for-profit gazdálkodó szervek, a nonprofit, valamint az egyéb szervezetek.

Nem intézmény típusúak a természetes személyek, a jogi személyek, és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek. Az Mötv. 42. § (8) bekezdése speciális, a helyi önkormányzatok közszolgáltatás-szervezési szabadságát korlátozó rendelkezést tartalmaz. Eszerint ugyanis *törvény előírhatja, hogy meghatározott közszolgáltatást kizárólag erre a célra alapított, meghatározott jogállású szervek láthatnak el.* (Költségvetési szerv, olyan állami vagy többségi önkormányzati tulajdonban álló, jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, amelyben az állam vagy az önkormányzat többségi befolyással bír, vagy e gazdasági társaság többségi tulajdonában álló és többségi befolyása alatt álló jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság vagy önkormányzati társulás.)

A közszolgáltatási feladatok változatos formában valósulhatnak meg. Előfordulhat, hogy az intézményfenntartás önkormányzati feladat, de az adott intézményben folyó szakmai munka végzése az állam feladata. E sokszínű feladatellátás miatt aggályos lehet, hogy ki gyakorolhatja az intézmény vezetőjének kinevezési jogosítványait. Ha nincs törvényi kivétel, akkor a *helyi önkormányzat képviselő-testülete nevezi ki az intézmény vezetőjét* [Mötv 42. § (7) bek.].

A képviselő-testület működése

A képviselő-testület alakuló ülése

„Mötv. 43. § (1) A képviselő-testület az alakuló ülését a választást követő tizenöt napon belül tartja meg.

(2) Az alakuló ülést a polgármester hívja össze és vezeti. 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.

(3) A képviselő-testület az alakuló vagy az azt követő ülésen e törvény szabályai szerint megalkotja vagy felülvizsgálja szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendeletét, a polgármester előterjesztése alapján megválasztja a bizottság vagy bizottságok tagjait, az alpolgármestert, alpolgármestereket, dönt illetményükről, tiszteletdíjukról.”

A képviselő-testület működésének alkotmányos szintű szabályai

Az Alaptörvény meghatározza a helyi önkormányzat megbízásának alapvető elemeit. Az Alaptörvény III. részében az „Állam” cím alatt, „A helyi önkormányzatok” fejezet 35. cikk (2) bekezdése rendelkezik arról, hogy **a helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket öt évre választják a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson. Az Alaptörvény 2013. március 25-ei negyedik módosítása (hatályos: 2013. április 1-jétől) a 16. cikkével a (2) bekezdés előírásait pontosította, így egyértelművé vált, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek előző általános választását követő ötödik év október hónapjában kell megtartani. „A módosítás az általános önkormányzati választások időpontját meghatározó alaptörvényi rendelkezés megfogalmazását az országgyűlési választásokra vonatkozó rendelkezéshez igazítja.” [Lásd Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása indokolása].** Az Alaptörvény 35. cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy a képviselő-testület megbízása a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának napjáig tart.

Az alakuló ülés – általában

Az új jogi szabályozás változatlanul a köztársasági elnök hatáskörébe utalja a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának a kitézését. A helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek az alakuló üléseket az általános választás napját követő tizenöt napon belül kell megtartaniuk. Az új jogi szabályozás szakít az Ötv. alapján kialakított eddigi joggyakorlattal, és az *alakuló ülés összehívását és vezetését is a polgármester feladataként határozza meg*. Az Ötv. 30. §-ának 2012. december 31-ig hatályban **volt** rendelkezése a települési önkormányzatok esetében a korelnököt hatalmazza fel az alakuló ülés vezetésére, melyet „a legidősebb települési képviselő, mint korelnök” vezetett. Az önkormányzatok működési gyakorlatában a korelnök alakuló ülésen betöltött ülésvezetői szerepe általában a polgármester eskütételéig tartott, melynek megtörténte után átvette a polgármester az ülés vezetését. Az Ötv. generális jellegű megfogalmazása – „korelnök vezeti” – az alakuló ülés végéig biztosította a legidősebb települési képviselő ülésvezetői jogainak gyakorlását. A Belügyminisztérium által kiadott „Módszertani ajánlás a képviselő-testület 2010. évi alakuló ülése előkészítéséhez” szerint abban az esetben, ha a korelnök átadta, a polgármester átvehette a korelnök képviselőtől az ülés vezetését. Az ajánlás javasolta, hogy a korelnök a kötelező napirendi pontok lezárásáig vezesse tovább az ülést, tekintettel arra, hogy a polgármester az alpolgármester megválasztása és az illetmény (tiszteletdíj) megállapítása esetén a döntésben érintett. A képviselő-testület az Ötv.-hez képest alacsonyabb szintű jogszabálynak minősülő szervezeti és működési szabályzatában azonban még a fentiek elismerése mellett sem rögzíthette, hogy „...az ülést a legidősebb képviselő, mint korelnök vezeti a polgármester eskütételének megtörténteig”.

Problémát okoz, ha az Möt. által megjelölt határidőn belül nem kerül sor az alakuló ülésre. Az alakuló ülés „összehívásának” (polgármesteri jogkör) és „vezetésének” (legidősebb települési képviselő) a korábbi kettéválasztása az ülés előkészítését esetenként hátráltatta, időigényesebbé tette (forgatókönyv készítés, egyeztetések, akadályoztatás stb.). Azzal, hogy az alakuló ülés összehívása és egyúttal vezetése is a polgármester egyszemélyi feladatává vált, a törvényben előírt határidő betarthatósága könnyebben lesz garantálható. Másfelől a polgármester alakuló ülés előkészítésére irányuló tevékenységéért fennálló felelősségét tovább erősíti az Möt. 132. § (2) bekezdése, amely szerint a kormányhivatal⁷⁵ törvényességi felügyeleti eljárásának a célja a polgármester működése jogszerűségének biztosítása is. A törvényességi felügyeleti eljárás a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) szerint vizsgálati és intézkedési szakaszból áll. A vizsgálati szakasz során a kormányhivatal által lefolytatott vizsgálat az Möt. 132. § (3)–(5) bekezdéseiben meghatározottakra (önkormányzati intézkedés) terjedhet ki. Azt a kérdést, hogy a helyi önkormányzat működése jogszerűnek tekinthető-e, az Möt. 132. § (3) bekezdés a) pontja már a törvényességi felügyeleti eljárás keretében megvizsgálendő kérdések közé sorolja. A működés jogszerűsége körébe tartozó kérdésként kell kezelni, hogy a képviselő-testület a törvényben előírt határidőn belül megalakult-e vagy sem, annak ellenére, hogy a szó valódi értelmében vett „működésről”, a működés megkezdéséről majd a megalakulás után lehet beszélni. Az Möt. 135. § (1) bekezdésében foglaltak alkalmazhatóvá válnának abban az esetben, ha a választást követő tizenöt napon belül azért nem tudna alakuló ülést tartani a képviselő-testület, mert az ülést a polgármester nem hívja össze. **Az (1) bekezdés szerint** a kormányhivatal vezetője kezdeményezi a polgármesternél a képviselő-testület ülésének összehívását, ha törvényességi kérdések képviselő-testület által történő megtárgyalása a helyi önkormányzat törvényes működésének biztosítása érdekében indokolt. Ha a polgármester a kormányhivatal képviselő-testületi ülés összehívására tett javaslatának tizenöt napon belül nem tesz eleget, a képviselő-testület ülését a kormányhivatal hívja össze. Az ülés összehívása során a kormányhivatal eltérhet a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában meghatározott szabályoktól. Látható, hogy e szabály alkalmazhatóságának az elfogadása esetén is akár további tizenöt nappal elhúzódhat az alakuló ülés időpontja. Az itt taglalt jogi állásponttal szemben felhozható ellenérv, hogy „A képviselő-testület ülésének összehívása” alcímben szabályozott felügyeleti eszköz – a kezdeményezés – a már megalakult képviselő-testület működése során tapasztalt törvényességi

⁷⁵ Az önkormányzatok törvényes és az Alaptörvénnyel összhangban álló működésének őrei a fővárosi, megyei kormányhivatalok, amelyek a hagyományos törvényességi felügyelet mellett – a jogalkotás minőségének biztosítása érdekében – az önkormányzati rendeletalkotás törvényességét is ellenőrzik (Alaptörvény Indokolása).

kérdések megtárgyalására vehető igénybe. További problémát jelent, hogy a Vhr. szerint amennyiben a vizsgálati szakaszban a kormányhivatal valamely önkormányzati intézkedéssel összefüggésben jogszabálysértést észlel, haladéktalanul meg kell kezdenie a törvényességi felügyeleti eszközök alkalmazását, melyek közül elsőként a törvényességi felhívást alkalmazza. Az Mötv. 134. § (1) bekezdése viszont kimondja, hogy ha a kormányhivatal jogszabálysértést észlel, a törvényességi felügyelet körében legalább harminc napos határidő tűzésével felhívja az érintettet annak megszüntetésére. Az érintett a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedéséről vagy egyet nem értéséről a kormányhivatalt írásban tájékoztatni. Ha tehát törvényességi felhívást bocsát ki a kormányhivatal, mert jogszabálysértés esetén egyébként is ezt kell tennie, az további minimum harminc nap késedelemmel járna az alakuló ülésre. Ha a törvényességi felhívás nem vezetne eredményre, a megadott határidő eredménytelen leteltét követően a kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközeinek alkalmazásáról mérlegelési jogkörben dönt. A Vhr. 2. § (6) bekezdése alapján, ha törvény vagy e kormányrendelet másként nem rendelkezik, a fővárosi és megyei kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eszközt a törvényességi felhívás vagy más törvényességi felügyeleti eszköz alkalmazásának eredménytelenné válását követő harminc napon belül alkalmazza. Ebben az esetben a kormányhivatal a jogszabálysértés mielőbbi megszüntetése érdekében egyidejűleg több törvényességi felügyeleti eszközt is alkalmazhat, ha az alkalmazni kívánt törvényességi felügyeleti eszközök jellege azok egyidejű alkalmazását lehetővé teszi.

A „más” törvényességi felügyeleti eszközök közül a vitatott kérdés megoldására már csak az Mötv. 132. § (1) bekezdés f), g), h) és i) pontjai állnának rendelkezésre, amelyek közül a h) és az i) pontok az egyéb törvényi feltételek hiányából fakadóan nem is lennének alkalmazhatóak, a megmaradó f) pont alkalmazása pedig a jogszabálysértés súlyához képest eltúlzott szankciót eredményezne.⁷⁶ Az elmondottakra, valamint a Vhr. rendelkezésére is figyelemmel, ti. a kormányhivatalnak a törvényességi felügyeleti eszközök alkalmazását addig kell folytatnia, ameddig a jogszabálysértés nem kerül megszüntetésre [Vhr. 2. § (4)–(5) bek.], az Mötv. 135. § (1) bekezdésében szabályozott kormányhivatali kezdeményezéssel érhető ez el a legegyszerűbben és a leghatékonyabban. Az Mötv. 43. § (3) bekezdésében megjelölt, az alakuló ülés kötelező napirendi pontjaiként figyelembe veendő szervezeti és személyi döntések olyan „törvényességi kérdések”, melyek képviselő-testület által történő megtárgyalása a helyi önkormányzat törvényes működésének biztosítása érdekében indokolt.

A megyei közgyűlés alakuló ülése

Az Mötv. 43. § (2) bekezdésének második mondata alapján a megyei közgyűlés alakuló ülését a választást követő tizenöt napon belül a korelnök hívja össze és vezeti a megyei közgyűlés új elnökének a szervezeti és működési szabályzat szerinti megválasztásának időpontjáig. Az Ötv. 2012. december 31-ig hatályos 76. §-a a megyei önkormányzat működésére a VIII. fejezetben nem szabályozott kérdésekben a települési önkormányzatokra előírtak megfelelő alkalmazásáról rendelkezett. E szabályt a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvénnyel (továbbiakban: Pttv.) együttesen kellett értelmezni, a Pttv. 1. § (1) bekezdése, valamint 2. § (1) bekezdés a) pontja tette lehetővé, hogy a megyei közgyűlés elnöke összehívhassa az új közgyűlés alakuló ülését, melyet a legidősebb közgyűlési képviselő, mint korelnök vezetett a kialakult gyakorlat alapján mindaddig, amíg a közgyűlés új elnökét titkos szavazással meg nem választották.

Az Mötv. hivatkozott paragrafusa 2013. január elsejével lépett hatályba, de az Mötv. 158. §-a szerint a Pttv. a 2014. évi általános önkormányzati választások napján veszti hatályát. A két időpont között – 2013. január 1. és 2014. október – két törvény, az Mötv. és a Pttv. is hatályban lesz, ami kizárólag abban az esetben vehet fel jogszabály-értelmezési kérdéseket, ha a feloszlás következtében sorra

⁷⁶ Mötv. 132. § (1) A kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében az Alaptörvényben meghatározott feladat- és hatáskörökön túl: [...]

f) javasolhatja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánytól az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlását;

...

h) pert indíthat a sorozatos törvénysértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránt;

i) fegyelmi eljárást kezdeményezhet a helyi önkormányzat polgármestere ellen és a polgármesternél a jegyző ellen;

kerülő időközi választást követően kellene alakuló ülést tartani [lásd Mötv. 27. § (1) bek.]. Mint említettük a Pttv. 1. § (1) bekezdése, valamint 2. § (1) bekezdés a); feloszláskor pedig a „b)” pontja teremti meg a jogi alapot arra, hogy a megyei közgyűlés elnöke az alakuló ülést összehívja, mert a tisztsége csak az új közgyűlési elnök megválasztásával tekinthető megszűntnek. Az Mötv. 43. § (2) bekezdésének második mondata szerint a korelnöknek kell összehívnia a megyei közgyűlés alakuló ülését, miközben a megyei közgyűlés elnökének a tisztsége nem szűnik meg, az új elnök megválasztásáig továbbra is hivatalában marad. Az Mötv. 55. § (3) bekezdését is figyelembe véve, a megyei közgyűlés elnöke az új megyei közgyűlési elnök megválasztásáig ellátja feladatát, gyakorolja hatáskörét, ami Mötv. 45. §-ából következően magában foglalja a megyei közgyűlés ülése összehívásának és vezetésének jogát. Az új szabályozás tehát a megyei önkormányzat és a települési önkormányzat esetén kétfajta logikát követ: az újonnan megválasztott polgármester szerepét erősítendő, rábízta az alakuló ülés összehívásán kívül annak vezetését is, kiiktatva ezzel a korelnöki jogintézményt, a megyei közgyűlés alakuló ülésének összehívására és vezetésére viszont kizárólag a korelnököt jogosítja fel, kiiktatva így a „régii” közgyűlési elnököt.

Az SZMSZ megalkotása és felülvizsgálata

Az Mötv. 43. § (3) bekezdése pontot tesz arra a jogértelmezési bizonytalanságra, mely az Ötv. módosításáról szóló 1994. évi LXIII. törvény (Ötv.) 62. § (5) bekezdésében foglaltak miatt alakult ki. Az Ötv. hivatkozott előírása arra kötelezte a képviselő-testületeket, hogy az alakuló ülésüket követő fél éven belül vizsgálják felül, alkossák meg a szervezeti és működési szabályzatukat. Ezt a szabályt a jogalkalmazók helytelenül – az Alkotmánybíróság 2008 májusában nyilvánosságra hozott 1277/H/2007 AB határozatáig – minden választási ciklus kezdeti szakaszára kiterjedő felülvizsgálati kötelezettségként értelmezték. Az Alkotmánybíróság nem állapított meg mulasztásban megnyilvánuló törvénysértést amiatt, mert a képviselő-testület az önkormányzati választásokat követően nem vizsgálta felül a szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendeletét. Határozatát azzal indokolta: „Ha a jogalkotó szándéka az lett volna, hogy a szervezeti és működési szabályzatok rendszeres (minden választási ciklus kezdeti szakaszára kiterjedő) felülvizsgálatát írja elő, akkor ezt valamelyik, az Ötv.-be beépülő rendelkezésbe foglalta volna bele. Az Ötv. 62. § (5) bekezdése ezzel szemben egyszeri, vagyis az 1994-ben megválasztott képviselő-testületekre vonatkozó törvényi kötelezettséget állapított meg.” Az Mötv. 2013. január elsejétől hatályos rendelkezése egyértelműen *az alakuló vagy az azt követő ülés feladataként határozza meg a szervezeti és működési szabályzat megalkotását vagy felülvizsgálatát, „az e törvény szabályai szerint” kitétel, nem hagyva kétséget afelől, hogy minden választási ciklus kezdetén a felülvizsgálatot el kell végeznie a képviselő-testületnek.* Az alakuló vagy az azt követő ülésen a polgármester előterjesztése alapján kerülhet sor a bizottságok tagjainak megválasztására, valamint az alpolgármester, illetve az alpolgármesterek megválasztására lásd Mötv. 19. §]. Az Mötv. 43. § (3) bekezdésében „a polgármester előterjesztése alapján...megválasztja [...] az alpolgármestert...” a kijelentő mód használatával a törvényalkotó egyértelműen kötelezettséget szabályoz [lásd még a 2014. évi általános önkormányzati választások napján hatályba lépő Mötv. 74. § (1) bek.]. Ennek hangsúlyozása azért lényeges, mert jelenleg még az Ötv. szabályai irányadóak az alpolgármester(ek) megválasztására, az itt olvasható előírások azonban megosztják a gyakorlati szakembereket e szabályrendszer helyes felfogású jogértelmezésében, vagyis abban, hogy kötelező-e legalább egy alpolgármestert a képviselő-testületnek választani. A kötelezést vallók kiemelendő érve, hogy az alpolgármester a polgármester helyettese, és mivel nem képviselő-testületi tag is választható alpolgármesternek, aki nem helyettesítheti a polgármestert képviselő-testületi elnöki minőségében, a polgármester helyettesítése – tartós akadályoztatása esetén – csak a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármester útján oldható meg. Választási lehetőség csak abban van, hogy „egy vagy több alpolgármestert” [Ötv. 34. § (1) bek.] kíván-e megválasztani a képviselő-testület. A legújabb bírói joggyakorlat nem osztja ezt az álláspontot.⁷⁷ A Tatabányai Törvényszék döntése alapján „...az Ötv. 34. § (1) bekezdésének 2. mondata nem tekinthető egy önmagában kötelező rendelkezésnek, hanem mindössze az 1. mondat konkretizálásának: ha több alpolgármester választására kerül sor,

⁷⁷ Tatabányai Törvényszék 2.Kf.20.062/2013/4.

akkor egy alpolgármestert a képviselő-testület saját tagjai közül kell választani.”⁷⁸ Mindazonáltal az Möt. hatályos 45. §-a sem hagyható figyelmen kívül, ahol a törvényalkotó kifejezetten arról rendelkezik, hogy a polgármester akadályoztatása esetén e hatáskörét (lásd ülés összehívás és vezetés) az alpolgármester, több alpolgármester esetén pedig a polgármester által kijelölt alpolgármester gyakorolja. Az itt használt, ugyancsak kijelentő módú megfogalmazás nyelvtani és logikai értelmezése útján az a következtetés vonható le, hogy a polgármester akadályoztatásakor nem maradhatnak ellátatlanul a hatáskörei, azokat a törvényi útmutatás szerint az alpolgármesternek *kell* gyakorolnia. Legalább egy tisztségviselőt választani kell tehát ahhoz, hogy a polgármester távollétében az őt megillető hatáskörök folyamatosan gyakorolhatók legyenek.

Amennyiben az alakuló vagy az azt követő ülésen főállású alpolgármester(ek)e)t választ a képviselő-testület, illetményéről (illetményükről) a képviselő-testület dönt, csakúgy, mint a bizottságok tagjainak tiszteletdíjáról.

A 2013. január elsejétől hatályos a „Főpolgármester-helyettes, az alpolgármester, a megyei önkormányzat közgyűlésének alelnöke díjazása, költségtérítése” alcím után az Möt. 80. § (1) bekezdésben meghatározza, hogy a főpolgármester-helyettes, a főállású alpolgármester, a megyei közgyűlés alelnöke illetményének összege megegyezik a főpolgármester, polgármester, a megyei közgyűlés elnöke illetménye 90%-ának összegével. Az Möt. 80. § (2) bekezdése szerint a társadalmi megbízatású alpolgármester havonta a társadalmi megbízatású polgármester tiszteletdíja 90%-ával megegyező mértékű tiszteletdíjra jogosult, melynek egészéről vagy meghatározott részéről a képviselő-testülethez intézett írásbeli nyilatkozatával lemondhat. A főpolgármester-helyettes, a főállású alpolgármester, a társadalmi megbízatású alpolgármester, a megyei közgyűlés alelnöke havonta az illetményének, tiszteletdíjának 15%-ában meghatározott összegű költségtérítésre jogosult [Möt. 80. § (3) bek.].

Döntés az illetményről és tiszteletdíjról

Értelmezést igényel azonban az Möt. 43. § (3) bekezdésének törvényi szóhasználata, ugyanis a „dönt illetményükről, tiszteletdíjukról” szövegezésű, kijelentő módú megfogalmazás ellenére csak az illetmény megállapítása kötelezettsége a képviselő-testületnek. A bizottsági tagok részére tiszteletdíjat nem köteles megállapítani a képviselő-testület. A 2013. január elsejétől hatályban maradt és az Möt. szabályaival párhuzamosan alkalmazandó Ötv. 20. § (2) bekezdése szerint a képviselő-testület a települési képviselőnek, a bizottsági elnöknek, a bizottság tagjának, a tanácsnoknak – törvény keretei között – rendeletében meghatározott tiszteletdíjat, természetbeni juttatást állapíthat meg. Az Möt. 2014. évi általános önkormányzati választások napján hatályba lépő, „A helyi önkormányzati képviselők tiszteletdíja, juttatása, költségtérítése” alcímű 35. § (1) bekezdése változatlan tartalommal megőrzi ezt a rendelkezést. A szakasz (2) bekezdése megtoldja még ezt azzal, hogy az önkormányzati képviselő tanácsnok, önkormányzati bizottság elnöke vagy tagja számára magasabb összegű tiszteletdíj is megállapítható. Az önkormányzati képviselő részére történő tiszteletdíj megállapítása nem veszélyeztetheti az önkormányzat kötelező feladatai ellátását.

A képviselő testület üléseinek száma és összehívásának szabályai

„Möt. 44. § 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 indítvány alapján a testületi ülést a polgármester hívja össze a testületi ülés indokának, időpontjának, helyszínének és napirendjének meghatározásával.”

⁷⁸ Uo.

A képviselő-testületi ülések száma

Az évenként megtartandó kötelező ülések számán az Mötv. nem változtat, az továbbra is évente legalább hat, azaz átlagosan legalább kéthavonta kell összeülnie a testületnek.

A képviselő-testületi ülések összehívásának szabályai

A szervezeti és működési szabályzatban meghatározott számú üléseken kívül továbbá akkor is tanácskoznia kell a képviselő-testületnek, ha az Mötv. 44. §-ban felsorolt szereplők azt indítványozzák. Eszerint össze kell hívni az ülést, ha *a települési képviselők egynegyede, a képviselő-testület bizottsága, a kormányhivatal vezetője* az ülés összehívásának indokát is tartalmazó indítvánnyal azt kezdeményezi. *Az indítvány alapján a képviselő-testület ülését a polgármester hívja össze.* Az önkormányzati képviselők részére kiküldésre kerülő meghívó négy egyidejű feltétel teljesülésével lesz szabályos: tartalmazza az ülés helyét, időpontját és napirendjét, továbbá a meghívóhoz csatolt előterjesztés bemutatja az ülés összehívásának indokait. Az Mötv. 44. § harmadik mondatában olvasható szövegezés „napirendjének meghatározásával” logikai értelmezését alapul véve az indítványban több napirendi pont meghatározására is van lehetőség. *Ha a polgármester a 44. § szerint tett indítványnak tizenöt napon belül nem tesz eleget, a képviselő-testület ülését a kormányhivatal hívja össze.* Az ülés összehívása során a kormányhivatal eltérhet a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában meghatározott szabályoktól [lásd Mötv. 135. § (2) bek.]. Jóllehet az Mötv. az Ötv.-hez hasonlóan a képviselő-testület ülésére nem használja a „rendes” vagy „rendkívüli” jelzőt, az Mötv. 44. §-ban foglaltakat értelemszerűen a rendkívüli ülések összehívására vonatkozó szabályként kell értelmezni.

A képviselő-testület ülésének ülésvezetése

„Mötv. 45. § 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 módjáról.”

A polgármester mint a képviselő-testület elnöke

Az Alaptörvény 33. cikkének (2) bekezdésében mondja ki, hogy a helyi képviselő-testületet a polgármester vezeti. Ezzel összhangban az Mötv. 65. §-a rögzíti, hogy a képviselő-testület elnöke a polgármester, aki képviseli is a képviselő-testületet [lásd Mötv. 41. § (1) bek.]. „A polgármester ezáltal olyan önkormányzati vezető, akinek az Alkotmányban meghatározott közjogi pozícióját és funkcióját a törvényalkotó is köteles figyelembe venni.” [961/B/1993 AB határozat]. Az Alkotmánybíróság 834/B/2003. AB határozatában arra is rámutatott, hogy a polgármester az önkormányzati feladatok ellátása és hatáskörök gyakorlása során a képviselőktől eltérő, más és több jogot biztosító helyzetben van. „Az egyes előterjesztések, kérdések, hozzászólások megítélése és önkormányzati feladatokkal való összefüggése szempontjából többletinformációkkal rendelkezik. E helyzet elismerésén nyugszik az olyan működési szabályozás, mely megengedi, hogy a polgármester (vagy az őt a feladatellátásban segítő alpolgármesterek) a vita során többször szólhassanak hozzá. [...] nem sért törvényt ezért az Ör. azzal a megoldással, hogy a korlátozó szabályok megalkotása során az önkormányzati szervezeten belül kiemelt helyet elfoglaló polgármesternek (és az őt a feladatellátásban segítő vagy helyettesítő alpolgármestereknek) többlet hozzászólási lehetőséget biztosít.”

A képviselő-testület ülése és az ülés vezetése

Az Alaptörvény a 33. cikk (1) bekezdésében ad eligazítást arra nézve, hogy a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja. Bár az Möt. nem határozza meg közelebbről a képviselő-testületi ülés lényegi jellemzőjét, mégis a hivatkozott jogszabályhelyből kiindulva juthatunk arra a következtetésre, hogy az ülés a tanácskozásnak az a jogilag szabályozott módozata, ahol a képviselő-testület a hatásköreit gyakorolja. Ez különbözteti meg az egyéb, más céllal összehívott, informális jellegűnek minősíthető tanácskozásoktól. A képviselő-testület elnöke (polgármester) abból a célból hívja össze a képviselő-testület tagjait, az önkormányzati képviselőket, hogy a képviselő-testület, mint a település legfőbb önkormányzati döntéshozó szerve törvényben rögzített hatásköreit gyakorolni tudja. Annak érdekében, hogy a képviselő-testület valóban kellő gondossággal előkészített előterjesztésekről tárgyalhasson, majd hozzon megalapozott döntést, a meghívóba felvételre tervezett napirendi pontokról a polgármester, mint az ülés összehívásáért, és mint az önkormányzat egészének működéséért felelős tisztségviselő dönt. Neki kell mérlegelnie, hogy e kritériumoknak az általa kiküldendő előterjesztések megfelelnek-e, hogy a képviselő-testület érdemi működését, döntéshozatalát biztosítsa. Képviselő-testületi elnöki minősége jogosítja fel arra, hogy javaslatot tegyen az ülés napirendjére. A meghívóban szereplő napirendi pontok „javaslatok” mindaddig, amíg azokról a képviselő-testület nem hoz döntést. Amint az ülés megkezdődik, a napirendi pontokra a polgármester tesz javaslatot. A polgármester az ülésen további kiegészítő/módosító javaslatokkal is élhet, csakúgy, mint a képviselők (lásd Möt. 66. §), melyekről külön szavaz a képviselő-testület, legvégül pedig a módosításokkal együttesen kialakított napirendekről történő „végszavazásra” kerül sor. A képviselő-testület érdemi munkavégzése ekkor kezdődik. Az elfogadott napirendet utóbb kizárólag a képviselő-testület módosíthatja (pl. napirendről levétel).

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a helyi közügyek demokratikus intézésében megnyilvánuló közakarat sérelmére hivatkozással megsemmisítette az önkormányzati rendelet „polgármester dönt a képviselők vagy a bizottságok által kidolgozott előterjesztések napirendre tűzéséről” szövegrészét. A polgármester ugyan elnököl és vezeti is a képviselő-testület üléseit, de – ide nem értve az átruházott hatásköröket – nem dönthet a képviselő-testület helyett. A kifogásolt szabályozás arra adna lehetőséget, hogy a polgármester a napirend meghatározásával a képviselő-testület eljárásának kereteit egyszemélyi döntéssel befolyásolja, mely végső soron arra vezetne, hogy a polgármester önálló döntésével megakadályozhatná a helyi közügyek képviselő-testületi megtárgyalását [Köf.5.036/2012/6. számú határozat].

A Kúria Önkormányzati Tanácsa – mint törvénybe ütköző szabályt – megsemmisítette a szervezeti és működési szabályzat azon rendelkezését is, amely lehetővé tette, hogy a már megnyitott képviselő-testületi ülésen az elnöki teendőket a polgármester átadhassa egy többséggel az ülés vezetésére megválasztott képviselő részére. A határozat kiemelte, hogy a rendelet vizsgált szabálya nem arról az esetről szól, amikor a polgármesteri és az alpolgármesteri tisztség egyidejű betöltetlensége vagy tartós akadályoztatása esetén a képviselő-testületet össze kell hívni és vezetni kell. Az Ör.-ben szabályozott lehetőséget a törvény nem ismeri [Köf. 5.056/2012/5. számú határozat].

Az Möt. nem ad támpontot a jogalkalmazók számára annak megítéléséhez, hogy mi minősül „akadályoztatásnak”, kiváltképp „tartós” akadályoztatásnak.⁷⁹ A törvényhez fűzött indokolás szövege is hallgat erről. A jogi definiálatlanság ellenére a jogszabályokban bevett és használatos fogalomról van szó. Ilyen helyzet például, amikor a polgármester azért nem tudja a hatáskörét gyakorolni, mert beteg vagy szabadságon, külföldi kiküldetésben van stb. Olyan körülmények állnak fenn, melyek gátolják őt abban, hogy ténylegesen el tudjon járni, vagy tevőlegesen részt vegyen az önkormányzat munkájában. Az akadályoztatás időtartamára nézve sincs támpont, az azonban szembetűnő, hogy az Möt. 45. § első mondatában jelzett akadályoztatás tényének bekövetkezése vagy fennállása önmagában elegendő ahhoz, hogy jogszerűvé tegye a helyettesítő alpolgármester intézkedését az ülés összehívására és vezetésére, például akkor is, ha a polgármester csupán néhány napot tölt távol hivatalától. Így az itt szabályozottak azt a kérdést is felvetik, hogy az akadályoztatás tényét ki állapíthatja meg? Életszerű és jogilag is helyes, hogy a hatáskör gyakorlására felhatalmazott személynek, a helyettesítő alpolgármesternek áll jogában ezt eldönteni azzal, hogy eljárására is

⁷⁹ Puzsai Ferenc: *Magyar Értelmező Kézisótár*. Akadémiai Kiadó, Budapest 1977. szerint akadályoztatásnak a „gátló körülményekkel akadályozott helyzetet” tekinti; alapvetően olyan körülményt ért alatta, amely valaminek a megvalósítását akadályozza.

vonatkoztatni kell az Möt. 9. §-ában foglaltakat, mely szerint „Az e törvényben meghatározott jogokat jóhiszeműen, a kölcsönös együttműködés elvét figyelembe véve, a társadalmi rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni” [lásd 31/1998. (VI. 25.) AB határozat]. A polgármester fontos feladata és kiemelt felelőssége, hogy helyettesítésének jogilag rendezett körülményeit biztosítsa. Erre kötelezik az Möt. 45. §-ának a rendelkezései. Azoknál az önkormányzatoknál, ahol csak egy alpolgármestert választanak⁸⁰, a megválasztással az alpolgármester a polgármester helyettesítésére a törvénynél fogva kap felhatalmazást, több alpolgármester esetén azonban a polgármesternek kell megbíznia általános helyettesét. A kijelölésnek kizárólag az írásos formája elfogadható annak ellenére, hogy az Möt. csupán „kijelölésről” tesz említést. A megbízás írásba foglalását követően a polgármester akkor jár el helyesen, ha a soron következő képviselő-testületi ülésre a képviselők tájékoztatása céljából betérjeszti az általa aláírt dokumentumot.

Nem látta törvényellenesnek a Kúria Önkormányzati Tanácsa a szervezeti és működési szabályzat arról szóló rendelkezését, hogy a települési képviselő képviselje az önkormányzatot, ha a polgármester akadályoztatva van. Az Ötv.-nek a 2014-es önkormányzati általános választásokig hatályos 19. § (2) bekezdés d) pontja a képviselő-testület képviselét megbízás alapján lehetővé teszi, ezt a megbízást a képviselő-testület adott esetben határozati formába foglalhatja [Köf.5.056/2012/5. számú határozat].

A polgármester és az alpolgármesteri poszt egyidejű betöltetlensége, tartós akadályoztatásuk

Az Möt. 45. § második mondata alapján a két tisztségviselői (polgármesteri és alpolgármesteri) poszt egyidejű betöltetlensége, ill. akadályoztatásuk „tartóssága” egyaránt szabályozási kötelezettséget keletkeztet a szervezeti és működési szabályzatban. A képviselő-testületnek rendelkeznie kell arról, hogy ülését ki hívhassa össze és ki vezesse, a törvényalkotó az összehívás és a vezetés módjának meghatározását teljes egészében rábízta a helyi jogalkotóra.⁸¹ Ez a felhatalmazás azonban nem terjedhet ki a kötelezettségvállalásra és utalványozásra. A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény 139. § (1) bekezdés d) pontja értelmében a polgármester a helyi önkormányzat nevében kötelezettséget vállalhat, erre más személyt is felhatalmazhat. Ezzel összhangban az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (Ávr.) 52. § (6) bekezdése is a polgármestert vagy az általa felhatalmazott személyt jelöli meg a kötelezettségvállalási jogkör címzettjeként. Az Ávr. 59. § (1) bekezdése szerint az utalványozásra jogosult személyek köre megegyezik a kötelezettségvállalásra jogosult személyekkel. A kötelezettségvállalás és az utalványozás nem képviselő-testületi hatáskör, ezért kötelezettségvállalásra vonatkozó felhatalmazást sem adhat a képviselő-testület. Ebből következik, hogy pl. a korelnök sem hatalmazható fel pénzügyi kötelezettség vállalására, illetve utalványozásra. A képviselő-testület még átmenetileg sem határozhatja meg a költségvetési rendeletében vagy a szervezeti és működési szabályzatában a kötelezettséget vállaló személyét, vagy több személyt együttesen. A fenti kérdéskört ugyanis magasabb szintű (kormányrendeleti) szabály kimerítően rendezte, s a tárgyban nincs az önkormányzatnak törvényi felhatalmazása a rendeletalkotásra.⁸²

A képviselő-testület ülésének nyilvánossága. Nyilvános és zárt ülés tartása

⁸⁰ A 2014. évi általános önkormányzati választások napjái az Ötv. 34. § (1) és (2) bekezdése lesz továbbra is irányadó. A képviselő-testület a polgármester javaslatára, titkos szavazással, minősített többséggel a polgármester helyettesítésére, munkájának segítésére egy vagy több alpolgármestert választhat. A képviselő-testület legalább egy alpolgármestert a saját tagjai közül választ meg. 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 vesz. A nem a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármester jogállására egyebekben a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármesterre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

⁸¹ Az önkormányzatok a gyakorlatban számos megoldást alakítottak ki az ilyen helyzetek kezelésére, pl. valamely bizottság elnökének vagy a legidősebb képviselőnek (korelnöknek) adott felhatalmazással, az önkormányzatok a gyakorlatban számos megoldást alakítottak ki az ilyen helyzetek kezelésére, pl. valamely bizottság elnökének vagy a legidősebb képviselőnek (korelnöknek) adott felhatalmazással. Természetesen más képviselő is kijelölhető az ülés összehívására és levezetésére is. A felsorolt személyek között kialakított – további „helyettesítési” célzatú – sorrendiséget magában foglaló előírás törvényességevel szemben nem emelhető kifogás.

⁸² A leírtak az államháztartással összefüggő jogszabályok előkészítésére és hatályosulásának figyelemmel kísérésére hatáskörrel rendelkező Nemzetgazdasági Minisztérium költségvetésért felelős helyettes államtitkára állásfoglalásán alapulnak.

„Mötv. 46. § (1) A képviselőtestület ülése nyilvános.

(2) A képviselő-testület

a) zárt ülést tart önkormányzati hatósági, összeférhetetlenségi, méltatlansági, kitüntetési ügy tárgyalásakor, fegyelmi büntetés kiszabása, valamint vagyonyilatkozattal kapcsolatos eljárás esetén;

b) zárt ülést tart az érintett kérésére választás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízás adása, annak visszavonása, fegyelmi eljárás megindítása és állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor;

c) 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.

(3) A zárt ülésen a képviselő-testület tagjai, 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 vesz részt. A nemzetiségi önkormányzat elnöke kizárólag az általa képviselt nemzetiséget érintő ügy napirendi tárgyalásakor vehet részt a zárt ülésen. Törvény vagy önkormányzati rendelet előírhatja, mely esetben kötelező az érintett meghívása.”

A főszabály: nyilvános ülés

Az Mötv.-nek a képviselő-testületi ülések nyilvánosságát főszabályként deklaráló szakasza szoros összefüggést mutat az alapelvi szintű rendelkezésekkel [lásd Mötv. 2–3. §]. „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” [Lásd Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5.036/2012/6. határozata]. Az önkormányzati rendszerre való áttérés kezdete óta szinte folyamatos a vita arról, vajon a választópolgárok helyi önkormányzathoz való jogát mennyiben veszik figyelembe azon önkormányzatok képviselő-testületei, melyek pl. reggel 8.00 órától tartják üléseiket. Jogi értelemben nem minősíthető törvénytelennek vagy szabálytalannak ez az Ötv. 20. § alapján kialakult gyakorlat, melyet a 2014. évi általános önkormányzati választások napján hatályba lépő Mötv. 32. § (2) bekezdés g) pontja sem fog megváltoztatni, mivel az Ötv. 20. §-ával lényegében megegyező tartalommal szabályoz. Eszerint a települési képviselőt a testületi munkában való részvételhez szükséges időtartamra a munkahelyén fel kell menteni a munkavégzés alól, az emiatt kiesett jövedelmét a képviselő-testület téríti meg, melynek alapján a települési képviselő társadalombiztosítási ellátásra is jogosult. A képviselő-testület átalányt is megállapíthat. A jogszabályoknak való megfeleléségen túl azonban jelentős (helyi) társadalmi érdek fűződik ahhoz, hogy a testületi ülések nyilvánossága többet jelentsen a nyilvánosság egyszerű törvényi deklarációjánál, „hiszen a lakosság (polgárok, választópolgárok) nélküli – üres, önmagáért való – nyilvánosságnak nincs értelme.”⁸³

A nyilvánosság védelme

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a hivatkozott határozatában további figyelemreméltó megállapításokat tesz. „...A választópolgári kontroll gyakorlásának ellehetetlenítését – és egyben az Ötv. rendelkezéseinek sérelmét is – jelenti az a szabályozás, amely aránytalan erőfeszítést követel meg a választópolgártól ahhoz, hogy a nyilvános működésből eredő jogait gyakorolja [...] Ugyanezen követelménynek kell érvényesülnie az ülés konkrét helyszínének meghatározásakor is. A képviselő-

⁸³ Fogarasi József: *Az önkormányzati testületek üléseinek nyilvánossága* = Magyar Polgármester Cikk Budapest, 2007. február 21.

testület ülését csak olyan helyiségbe lehet összehívni, amely nyitva áll bárki számára, a helyiségbe való bejutásnak nem lehet feltétele külső engedély, illetve díjfizetési kötelezettség teljesítése [...] Nem érvényesül [...] nyilvánosság elve abban az esetben, ha a választópolgár nem tud alanyi jogon jelen lenni a képviselő-testület ülésén.” Az ülések nyilvánosságát adatvédelmi szempontból vizsgáló ombudsmani állásfoglalásokra is indokolt a figyelmet felhívni.⁸⁴

Az *Alkotmánybíróság* több határozatában [19/1995. (III. 28.) AB; és 57/2000. (XII. 19.) AB] hangsúlyozta, hogy a nyilvános ülésen bárki (tehát akár a hallgatóság valamelyik tagja is) az ott jelen lévő más személyek külön engedélye nélkül is készíthet felvételt a képviselő-testület tanácskozásáról, képviselők megnyilatkozásairól, és azt bármilyen, nem jogellenes célra felhasználhatja. A nyilvános ülés jegyzőkönyveiben szereplő információk egyrészt közérdekű adatok, másrészt közérdekből nyilvános adatok. A nyilvános képviselő-testületi ülésen, hivatali minőségben való részvétel a 2014. március 14-éig hatályos polgári jogi szabályok szerint nyilvános közszereplésnek minősül [rég Ptk. 80. § (2) bek.], s az új Polgári törvénykönyv, a 2013. évi V. törvény 2:44. §-a alapján is a személyiségi jogi védelem eltérő esetének tekinthető közéleti szereplő szereplésének tekinthető. Hasonló elbírálás alá esnek a nyilvános ülésen esetleg felszólaló harmadik személyek (meghívottak, érintettek, hallgatóság) is. „A képviselő-testület nyilvános ülésére készülő előterjesztések is nyilvánosak. Az önkormányzatok kötelesek valamennyi határozatukat az érdeklődők rendelkezésére bocsátani [...] amennyiben a képviselő-testület ülése is nyilvános, az előterjesztések is nyilvánosak attól kezdve, hogy azokat eljuttatták a képviselőkhöz” (Az ombudsman az önkormányzatok működésének nyilvánosságáról 2008. 07. 30. Jogi Fórum/Országgyűlési Biztos Hivatala). Az önkormányzati képviselőnek a nyilvános ülésen leadott szavazata bárki számára megismerhető. „...A képviselő-testületi ülésen elhangzott előterjesztések, nyilatkozatok, az ott történt események (különös tekintettel az egyes képviselők szavazataira) közérdekű adatnak minősülnek, így főszabályként bárki által szabadon, korlátozás nélkül megismerhetők és terjeszthetők. A képviselő-testületi ülések nyilvánossága éppen ezt a célt szolgálja. Nem igényel különösebb bizonyítást az, hogy ha 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. A képviselő-testületi ülésekről hangfelvétel készítése, illetve a számítógépes szavazógép használata nem kötelező az önkormányzatok számára. Ha azonban ilyen készül, akkor az általuk rögzítettek közérdekű adatnak minősülnek. A modern tömegmédiakorszakában a képviselő-testület tagjai tevékenysége feletti demokratikus kontroll ezekkel a technikai lehetőségekkel hatékonyabban valósítható meg. Az önkormányzati képviselők ilyen minőségükben végzett tevékenységükért ugyanis felelősséggel tartoznak választóik felé. A politikai felelősség alapfeltétele, hogy az érdeklődők tisztában lehessenek azzal, hogy képviselőik a közösséget érintő ügyekben milyen álláspontot foglaltak el, vagyis, hogy valóban választóik érdekeit, a helyi közakaratot képviselték-e. Éppen ezért – hasonlóan az országgyűlési képviselőkhöz – az önkormányzati képviselők sem rejthetik el szavazataikat a szavazógép használatával. Hiszen az Ötv. 2. § (1) bekezdésében említett széles körű nyilvánosság biztosítása a demokratikus hatalomgyakorlás biztosítója.” [57/2000. (XII. 19.) AB határozat]

A zárt ülés lehetősége mint kivétel

Az Möt. a korábbi szabályozásnál differenciáltabb körben teszi lehetővé – kivételként – a zárt ülés megtartását. Egyes, törvényben meghatározott esetekben *kötelező* a zárt ülés megtartása, más esetekben az *érintett kérésére kell* zárt ülést tartani, végül a harmadik csoport esetén a képviselő-testület *mérlegeli*, hogy a törvényi feltételek fennállnak-e, s szükség van-e zárt ülésre.

⁸⁴ 87/K/2006-3.; 889/K/2006-3.; 231/A/2006-6.; 43/P/2007-3.; 836/K/2007-2.; 799/P/2007-4.; 337/K/2008-3.; 2388/K/2009-3.;1768/P/2009-4.;2836/P/2009-5.; ABI-753-3/2010/K.

A zárt ülés kötelező (mérlegelést nem engedő) esetei

A képviselő-testület zárt ülést tart önkormányzati hatósági, összeférhetlenségi, méltatlansági, kitüntetési ügy tárgyalásakor, fegyelmi büntetés kiszabása, valamint vagyonyilatkozattal kapcsolatos eljárás esetén. Az Mötv. 46. § (2) bekezdés a) pontjában felsorolt ügyek a zárt ülés tartásának kötelező, mérlegelésre lehetőséget nem adó esetei. Ezekben az ügyekben a polgármesternek (ülésvezető) kell elrendelnie a zárt ülést, amelyre tehát törvény erejénél fogva kerül sor. A képviselő-testületnek itt nincs döntési kompetenciája. A kötelezően zárt ülésen tárgyalandó ügyek közé új úgként már 2013. január elsejei hatállyal a méltatlansági ügy is felvételre kerül. Az Mötv. 38. §-ának a méltatlanságra vonatkozó rendelkezései azonban csak a 2014. évi általános önkormányzati választások napján lépnek majd hatályba [lásd Mötv. 144. § (4) bek.]. A vagyonyilatkozattal kapcsolatos eljárást az Ötv. 2012. december 31-ig hatályban maradó 12. § (4) bekezdés a) pontja a zárt ülésre utalja, amelyet az Mötv. 46. § (2) bekezdés a) pontja 2013. január elsejét követően is változtatás nélkül átvesz. A vagyonyilatkozattal kapcsolatos eljárás újraszabályozására – vagyonyilatkozattételi eljárás – a 2014. évi általános önkormányzati választás napjától kezdődően kerül sor (lásd Mötv. 39. §). Az Mötv. a fegyelmi büntetés kiszabását az Ötv.-től eltérően már a mérlegelés nélkül zárt ülésen tárgyalandó ügyek körében helyezi el.⁸⁵ A fegyelmi eljárás megindítását ellenben meghagyja abban a zárt ülési kategóriában, amelyben előfeltétel az érintett nyilatkozata, „kérsése” a zárt ülés tartására.

Zárt ülés tartása az érintett kérésére

Az érintett kérésére zárt ülésen tárgyalnak és döntenek a választás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízás adása, illetőleg visszavonása, fegyelmi eljárás megindítása és állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor. *Az érintett kérésének előterjesztésével beáll a zárt ülés tartásának a kötelezettsége, képviselő-testületi döntésre itt sincs szükség, a polgármesternek el kell rendelnie a zárt ülést.* A 2012. január elsejével hatályon kívül helyezett, a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) helyébe lépő, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) 6. § (6) bekezdése értelmében az érintett kérelmére indult más ügyben (vagyis nem bírósági vagy hatósági eljárásban) az általa megadott személyes adatok tekintetében az érintett hozzájárulását vélelmezni kell. Továbbá az érintett hozzájárulását megadottnak kell tekinteni az érintett közszereplése során általa közölt vagy nyilvánosságra hozatalra általa átadott személyes adatok tekintetében. Kétség esetén azt kell vélelmezni, hogy az érintett a hozzájárulását nem adta meg [Infotv. 6. § (7)–(8) bek.]. Az Ötv. 12. § (4) bekezdését 2013. január elsejével hatályát veszítette. Az Mötv. 46. § (2) bekezdés b) pontjában foglaltak értelmezéséhez azonban továbbra is irányadónak tekinthető az adatvédelmi biztosnak az Ötv. 12. § (4) bek. a) pontjával összefüggésben képviselt álláspontja. Az érintettnek a nyilatkozata megtételéhez 2013. január elsejét követően is tudnia kell, hogy „milyen ügyben milyen személyes adatai feltárására kerülhet sor. Az információs önrendelkezési jogból következően a képviselő-testület kötve van az érintett nyilatkozatához, azt nem bírálhatja felül, az érintett rendelkezési jogát nem

⁸⁵ A bíróság fegyelmi határozat hatályon kívül helyezéséről hozott ítéletének ismertetése, bár kétségkívül ugyanannak az ügynek a „folyománya”, hiszen összefüggésben áll a fegyelmi eljárás megindításával, illetve annak végeredményével, a ténylegesen kiszabott fegyelmi büntetéssel, ennek ellenére ez önmagában még nem ad okot a zárt ülés szabályainak alkalmazására. A zárt ülés csak kivételesen alkalmazható, szigorúan körülhatárolt jogintézménye az önkormányzati rendszernek, a nyilvános testületi ülés az önkormányzathoz való jog egyik elemének, a helyi közügyek demokratikus intézésének és – nem mellékesen – a közérdekű adatokhoz való hozzájutásnak is a biztosítója, az ezzel kapcsolatos szabályok csak megszorítóan értelmezhetők. Azaz a zárt ülés kötelezettsége kizárólag akkor áll fenn, ha fegyelmi eljárás megindításakor az érintett kéri, vagy az eljárás végeredményeként a fegyelmi büntetés kiszabásáról tárgyal a képviselő-testület. A későbbiekben, legyen szó akár a fegyelmi eljárással összefüggésben álló bírósági döntésről (ítéletéről), akár más kérdésről, az már nem vonható a zárt ülés körébe. **A későbbiekben, legyen szó akár a fegyelmi eljárással összefüggésben álló bírósági döntésről (ítéletéről), akár más kérdésről, az már nem vonható a zárt ülés körébe. A megszorító értelmezésre tekintettel a képviselő-testület fegyelmi büntetést szabó határozata alapján megszületett bírósági ítélet eredményének megvitatására, kommentálására nyilvános ülés keretében kerülhet sor. Az ítélet lényegének, végeredményének ismertetése a zárt ülés egyik kategóriájába sem illeszthető,** ezért fel sem merülhet a zárt ülés elrendelésének a kérdése. Amennyiben mégis zárt ülésen tárgyaltak egy nyilvános ülésre tartozó ügyet, van mód a jogsértés orvoslására. Az adatvédelmi biztos 1332/A/2006-5 úgyszámú állásfoglalásában arra az álláspontra helyezkedett, hogy „...e jogellenes helyzetet nem szabad azzal konzerválni, hogy a zárt ülésről készült jegyzőkönyvek megismerésére vonatkozó szabályát [17. § (3) bekezdés] mereven alkalmazva csorbát ejtünk egy Alkotmányos alapjog, az információs szabadság érvényesülésén.” Ha a zárt ülésről felvett jegyzőkönyvet például utólagos záradékkal ellátva nyilvánossá teszik, azaz bárki számára megismerhetővé, akkor ezzel helyreállítható a törvényes állapot.

vonhatja el. Amennyiben az érintett nyilatkoztatására nem kerül sor, illetve nem nyilatkozik, a képviselő-testületnek zárt ülést kell tartania. A képviselő-testületi ülés zárttá minősítése nem tekinthető abszolút érvényűnek, nem vezethet az érintett információs önrendelkezési jogának csorbításához sem. Amennyiben tehát az érintett a zárt ülést követően a nyilvános üléshez való hozzájáruló nyilatkozatát pótolja, avagy a zárt ülés tartását kérő nyilatkozatát visszavonja, akkor a zárt képviselő-testületi ülés őt érintő része a továbbiakban nyilvános ülésnek tekintendő. Abban az esetben, ha az érintett nem kapott meghívást az ülésre, vagy meghívása ellenére azon nem vett részt, [...] a zárt ülés jegyzőkönyvének a rá vonatkozó részét megismerheti, amennyiben törvény másként nem rendelkezik [...]. A későbbi viták elkerülése érdekében célszerű, ha akár az előterjesztéshez, akár a jegyzőkönyvhöz csatolják az érintett nyilatkozatát, amely alapján megállapítható, hogy az ülés nyíltnak vagy zárttak tekintendő-e (a nyilatkozat elmulasztása esetén e tényt célszerű az előterjesztő által a jegyzőkönyvben rögzíteni). Amennyiben az ülés jellege megváltozik, ezt a jegyzőkönyv megfelelő részénél záradék formájában ugyancsak célszerű feltüntetni. [...] A képviselő-testület hatáskörébe tartozó választás, kinevezés esetén a képviselő-testület több jelölt közül is választhat. Minden érintettet önállóan, a többi jelölttől függetlenül megilleti a nyilatkozattétel joga. Egyértelmű a helyzet, ha valamennyi érintett azonosan nyilatkozik, tehát mindannyian nyílt vagy mindannyian zárt ülés tartását kérik. Amennyiben az érintettek eltérően nyilatkoznak (vagyis van legalább egy olyan személy, aki zárt ülés tartását kéri), akkor is zárt ülést kell elrendelni valamennyi érintett vonatkozásában, ugyanis [...] nem az egyes pályázatokat, hanem egy adott személyi ügyet (pl. egy intézmény vezetőjének kiválasztása) lehet zárt vagy nyílt ülésen tárgyalni. Amennyiben azonban a személyi ügyek egymástól különválaszthatóak, a képviselő-testület akkor jár el helyesen, ha az egyes személyekre vonatkozó ügyeket külön napirend keretében tárgyalja.” [1926/H/2004. ügyszámú adatvédelmi biztosi állásfoglalás.]

A zárt ülés elrendelésének mérlegeléses esetei

A képviselő-testület 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. 1990. szeptember 30. és 1992. május 28. között az Ötv. még azt tartalmazta, hogy a képviselő-testület ülése nyilvános, indokolt esetben a testület zárt ülést rendelhet el [Ötv. 12. § (3) bek.]. Az Ötv. 12. § (3) bekezdését a 32/1992. (V. 29.) AB határozat semmisítette meg. Az Alkotmánybíróság a döntése meghozatalakor abból az alkotmányos elvből indult ki, hogy a közérdekű adatok nyilvánossága és megismerhetősége az alkotmányban biztosított alapvető jog. Ezzel ellentétesnek ítélte az Ötv. idézett rendelkezését, mivel – az „indokolt esetben” megfogalmazással – szinte teljes körű mérlegelési lehetőséget adott az önkormányzatok számára a nyilvánosság kizárására, a zárt ülés elrendelésére. Az Alkotmánybíróság a határozatának indokolásában rámutatott arra, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságát szabályozó, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméről szóló átfogó törvény alapján, egységes koncepció és értékrend szellemében állapíthatók meg az önkormányzati törvényben a személyes adatok önkormányzati szervek általi védelmére vonatkozó rendelkezések. Az Alkotmánybíróság azért semmisítette meg az Ötv. e rendelkezését, mert az „indokolt eset” olyan fokú mérlegelési jogkört biztosított a zárt ülések elrendelésére, mely sértette az alkotmányban megfogalmazott alapjogokat. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint alkotmányossá e tárgykör szabályozása akkor válik, ha a nyilvánosság kizárásának megfelelő indokait és a személyes adatok védelmének módzatait közelebbről megjelöli, azaz pontosítja a törvény. Az Alkotmánybíróság döntését követően – 1992. május 29-től 1994. december 10-ig – az Ötv. nem különböztette meg a nyilvános és zárt ülés tartásának szabályait, tulajdonképpen a törvény nem adott felhatalmazást zárt ülés tartására. Ezt követően 1994. december 11-től 2012. december 31-ig hatályos Ötv. értelmében a képviselő-testület zárt ülést rendelhetett el a vagyonával való rendelkezés és az általa kiírt pályázat tárgyalásakor, ha a nyilvános tárgyalás üzleti érdekét sértett. Az első önkormányzati ciklus szabályozásához képest az Ötv. 2012. december 31-ig hatályos előírásai, a hivatkozott alkotmánybírósági döntésre figyelemmel, szigorú feltételekhez kötötten tették csak lehetővé a zárt ülés tartását, csak és kizárólag a törvényben meghatározott eset(ek)ben lehetett zárt ülést tartani. Az üzleti érdek definiálásától a jogalkotó eltekintett.

Az adatvédelmi biztos 1926/H/2004. ügyszámú állásfoglalása az önkormányzatok zárt testületi ülései dokumentumainak kezeléséről szól, melyben a zárt ülés szabályai – egyebek mellett – az üzleti érdekek összefüggésben is értelmezésre kerültek. Az üzleti érdek fogalmát a magasabb szintű jogszabályok konkrétan nem határozzák meg, azonban az állásfoglalás szerint (is) az üzleti érdek fogalmkörébe beletartozhat az üzleti titok, mely megalapozhatja a zárt ülés elrendelését. Az országgyűlési biztos két évvel később, a 1344/K/2006-3. ügyszámú állásfoglalásában az önkormányzat üzleti érdekével összefüggésben pontosabb megfogalmazást adott. „Álláspontom szerint a jogalkalmazóknak különös gonddal kell vizsgálni, fennállnak-e egyáltalán a zárt ülés elrendelésének és ezáltal a nyilvánosság-korlátozásnak a feltételei. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog, az önkormányzatok demokratizmusa alapján mind az Avtv., mind az Ötv. szabályai az önkormányzati működés, a közpénzekkel, vagyonnal való gazdálkodás nyilvánosságát, átláthatóságát kívánják garantálni, és az ezzel kapcsolatos adatok, információk nyilvánosságát deklarálják. Csak szűk körben, törvény által meghatározott esetekben van lehetőség a nyilvánosság korlátozására. Ilyen korlátozás az Ötv. 12. §-ának (4) bekezdése is. E szabály elsősorban az önkormányzattal kapcsolatba lépő személyek jogilag elismert érdekeit védi – összhangban az üzleti titok védelmére, e védelem korlátaira, illetve a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó egyéb szabályokkal. Védendő üzleti érdek, titok az önkormányzat oldalán is fennállhat, lévén önálló, tulajdonnal, vagyonnal rendelkező jogi személy. Az önkormányzat »üzleti érdekeinek« védelmére azonban jóval szűkebb körben kerülhet sor, mint egy gazdálkodó szervezet esetében. Az Ötv. 2. §-ának (1) bekezdése általános jelleggel írja elő a helyi közügyek demokratikus, széles körű nyilvánosságot biztosító intézését. Ezt a »széles körű nyilvánosságot« segíti elő az Avtv. 19. §-ának (1) bekezdése is, amikor az önkormányzat kötelezettségévé teszi, hogy az önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre vonatkozóan biztosítsa a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. Ezek az adatok – az önkormányzat részéről – közérdekű adatnak minősülnek, melyek alapvetően nyilvánosak. Az Ötv. 12. § (4) bekezdés b) pontjának kizárólag az önkormányzat érdekében történő alkalmazására kivételesen, álláspontom szerint az alábbi feltételek fennállása mellett kerülhet sor:

- a rendelkezés konkrét vagyontárgy (vagyonelem) felett történik és
- a rendelkezés az adott vagyontárgy (vagyonelem) jogi helyzetét közvetlenül befolyásolja és
- a döntéshozatali folyamat nyilvánossága, vagy a döntés indokainak (előzetes) nyilvánosságra kerülése az önkormányzat gazdasági érdekeit vagy gazdálkodásának biztonságát alaposan vélelmezhetően közvetlenül veszélyeztetné.”

Az Ötv. nem **adott** értelmező rendelkezést arra nézve, hogy a „vagyonnal való rendelkezés” alatt pontosan mit **kell** érteni. Az Ötv. Kommentárját fellelve, ennek szinonimájaként már „a vagyonával való gazdálkodás” meghatározást használja. A szakirodalomban a vagyongazdálkodás: a rendeltetésszerű használatot, üzemeltetést, állagmegóvást és bővítést, vagyonhasznosítást (bérbe-, használatba adás, elidegenítés), a nyilvántartást és ellenőrzést foglalja magában. **Az Möt. csakúgy, mint az Ötv.** az üzleti érdek „sérelmét” vonja szabályozási körébe, ebből következően nem elégséges feltétel, ha csupán azt „érintő” kérdések merülnek fel. Az üzleti érdek fogalmkörében elhelyezhető üzleti titok megléte, objektíve kimutathatósága – lásd a hivatkozott ombudsmani állásfoglalást – valamely, a képviselő-testület ülésére kerülő napirend kapcsán vagy megtárgyalása közben, „önmagában” még nem elégséges feltétel ahhoz, hogy az adott kérdéskör zárt ülési tárgyalását jogilag megalapozza, mert csak és kizárólag a vagyonnal való rendelkezéshez kapcsolódva kaphat jogi relevanciát. A képviselő-testületet nem korlátozza semmilyen előírás abban, hogy egy nyilvános ülésen tárgyaljon napirend esetében, ha a tárgyalás olyan szakaszba ér, amikor a törvénynek megfelelően beállnak a zárt üléshez szükséges előfeltételek (vagyonnal való rendelkezés, üzleti érdek sérelme) a képviselő-testület minősített többséggel, „menet közben” ne rendelhetne el határozatával zárt ülést. Különbséget kell tenni azonban a napirend elfogadása, az arról történő szavazás (egyszerű többség) és a zárt ülés elrendelhetőségéhez megkövetelt (minősített többség) szavazás között. Az Möt. 50. § ugyanis az Möt. 46. § (2) bekezdés szerinti zárt ülés elrendeléséhez követeli meg a minősített többséget, ami helyes jogértelmezés szerint azt jelenti, hogy a képviselő-testületnek kifejezetten rendelkeznie kell, határozatot kell hoznia az ülés zárta nyilvánításáról. De időbeliségre utalást is jelent, megtörténtét azonnal követnie kell(ene) a zárt ülésnek, legfeljebb egy rövid technikai szünet közbeiktatásával, hiszen a rendelkezés folytán a nyilvános ülés alakul át zárt üléssé. Kötelezően zárt ülésen tárgyalandó napirend esetén (pl. összeférhetlenségi ügy) az elrendelés joga *ipso iure* a polgármestert (ülésvezető) illeti meg. A

napirendet azonban ekkor is a képviselő-testület fogadja el. A zárt ülésről külön jegyzőkönyvet kell készíteni [Mötv. 52. § (2) bek. harmadik mondata]. A napirendről vagy napirendekről való szavazás persze eredményezhet minősített többséget, sőt „egyhangúságot” is, a napirendről való szavazás azonban még akkor is nélküli az **Mötv.** által megkívánt további feltételt – elrendelés –, ha a napirendről úgy szavaztak, hogy az minden képviselő számára egyértelművé tette (pl. azért, mert a meghívó zárt ülésen tárgyalandó napirendként tüntette fel), hogy szavazatával a zárt ülés elrendelését is, és mint napirendet is támogatta.

Az adatvédelmi biztos 1587/P/2007-9. számú ügyben az alábbiakat állapította meg: „...Álláspontom szerint az ülésekről készült jegyzőkönyvekből az derül ki, hogy a napirendet jóváhagyó bizottsági és közgyűlési határozatok tartózkodás és ellenszavazat nélkül kerültek elfogadásra, így e tekintetben az ülések zártságának elrendelése nem megkérdőjelezhető, hisz megvolt az előírt minősített többség. De egyetértve az Ön véleményével, szerintem sem egészen jogszerű az önkormányzat azon gyakorlata, hogy a napirendi pontokról, függetlenül a megkövetelt szavazati hányadoktól ún. generálszavazást tart... A »generálszavazás« nem lehet alkalmas eszköz a napirendi pontok felől tartott szavazásoknál, mert amennyiben a »megkövetelt szavazati hányadok« között különbség mutatható ki (egyszerű többség, minősített többség) e két, egyébként eltérő szavazati arányt igénylő javaslat egy szavazással történő elfogadása mindig magában hordozza – objektíve – a jogbizonytalanságot, és esettől függővé (esetlegessé) teheti az adott kérdésben megszületett szavazási eredményt. (Pl. nem mutatható ki, nincs meg mégsem a minősített többség a napirendek elfogadásakor, mert rosszul számolták össze a szavazatokat, a napirendi pontok viszont elfogadottak lehetnének, minősített többség itt nem szükséges. A zárt ülés elrendelésével való összefüggés okán viszont a minősített többség hiánya újabb szavazást tenne egyébként is indokolttá és szükségessé.)”

A zárt ülésen részt venni jogosult tisztviselők és személyek

Az *Mötv.* 46. § (2) bekezdése *taxatív*e felsorolja három résztvevői csoportba rendezve a képviselő-testület zárt ülésére *bebocsátható személyeket*. A zárt ülésen a képviselő-testület tagjai, a nem a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármester és a jegyző, aljegyző, aljegyzők „hivatalból” vannak jelen. Az *Mötv.* a zárt ülésre meghívással *invitált* személyek között említi az ugyancsak hivatalos minőségében részt vevő polgármesteri hivatali vagy a közös önkormányzati hivatali ügyintézőt; továbbá az érintettet és a szakértőt. A meghívása esetén „vesz részt” kijelentő módú megfogalmazás arra enged következtetni, *mintha* a megjelölt személyek *kötelesek lennének* részt venni meghívásuk esetén a képviselő-testület zárt ülésén, ez azonban legfeljebb a hivatali vezetőkre, valamint ügyintézőkre nézve lehet helytálló. Az érintett(ek) vagy a szakértő(k) részvétele jogosultságként fogható fel. A *nemzetiségi önkormányzat elnöke kizárólag az általa képviselt nemzetiséget érintő ügy napirendi tárgyalásakor vehet részt a zárt ülésen. Törvény vagy önkormányzati rendelet előírhatja, mely esetben kötelező az érintett meghívása.* A jogi szabályozás megléte a polgármester önálló hatáskör gyakorlásának a korlátjaként veendő figyelembe, törvény vagy önkormányzati rendelet hiányában ugyanis kizárólag ő dönthet arról, hogy kit, vagy kiket hív meg a képviselő-testület zárt ülésére érintettként. A polgármester a szakértő, valamint az ügyintéző meghívásáról is önállóan hozhat döntést.⁸⁶ Mivel a meghívás keletkezteti a részvételi lehetőséget (egy esetben kötelezettséget), a megjelölt személyek számára ez szükségszerűen magában hordoz egyfajta *eshetőlegességet* (meghívásuk nem feltétlen, vagy kap az illető meghívást, vagy nem), de *esetlegességet* is, ami azt jelenti, hogy a meghívásra ülésenként, azaz eseti jelleggel kerülhet sor. Az ülés résztvevői értelemszerűen megismerhetik a zárt ülésen szereplő előterjesztéseket, illetve – amennyiben csak egyes napirendi pontok tárgyalásánál lehetnek jelen⁸⁷ – az adott napirend előterjesztéseit, valamint jegyzőkönyvét. A képviselő-testületi ülés résztvevői, továbbá a képviselő-testület bizottságainak tagjai, a polgármesteri hivatalnak az előterjesztés és a jegyzőkönyv elkészítésében részt vevő dolgozói jogosultak a zárt ülés előterjesztései, illetve a jegyzőkönyvének

⁸⁶ 33/1999. (X. 30.) AB határozat: „A zárt ülésre tehát a szakértőket a polgármester (közgyűlés elnöke) hívja meg, vagyis ő jogosult eldönteni, hogy adott esetben ki minősül szakértőnek.”

⁸⁷ A 1055/K/2009-3. ügyszámú adatvédelmi biztosi állásfoglalásból következően „...az érintett akkor is megismerheti a zárt ülés jegyzőkönyvének a rávonatkozó részét, ha a zárt ülésre egyébként nem hívták meg”.

tartalmát megismerni.⁸⁸ E személyek esetén a „szükséges mérték” túllépéséről nem lehet beszélni [1926/H/2004. ügyszámú adatvédelmi biztosi állásfoglalás].⁸⁹

Képviselő-testület határozatképessége. A döntéshez szükséges többség

„Mötv. 47. § (1) A képviselő-testület akkor határozatképes, ha az ülésen az önkormányzati képviselőknek több mint a fele jelen van. A határozatképességet folyamatosan figyelemmel kell kísérni.

(2) 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 elutasította. A betöltetlen önkormányzati képviselői helyet a határozatképesség szempontjából betöltöttnek kell tekinteni.”

Határozatképesség

A jogalkotó a határozatképességhez a megválasztott képviselők több mint a felének jelenlétét követeli meg. Nem mond azonban ennél többet, nem határozza meg, hogy pontosan mi értendő jelenlét alatt. Az Mötv. 52. § (1) bekezdése sorolja fel a képviselő-testületi ülésről készítendő jegyzőkönyv kötelező tartalmi elemeit. A c) pont tesz utalást arra, hogy a megjelent önkormányzati képviselők nevét is fel kell tüntetni a jegyzőkönyvben. A jelenlét (a megjelenés) egy földrajzilag pontosan körülhatárolható helyhez köthető (pl. ülésterem) olyan tény, állapot, mely a külső szemlélő számára is egyértelművé teszi, hogy az illető fizikai valójában az adott helyen és időben ott tartózkodik, azaz „ott” van. Az Alkotmánybíróság 369/E/2009. AB határozatában többek között rámutatott arra, hogy „...A határozatképességhez [...] a helyi képviselő-testület esetében az Ötv. 14. §-a a képviselők – meghatározott arányú – jelenlétét követeli meg. A »jelenlét« itt szűken értelmezendő: a testületi szerv ülésén való fizikai jelenlétet jelenti. Ezért nem elegendő például, hogy a képviselő az Országgyűlés épületében, de nem az ülésteremben tartózkodik: az ilyen képviselő a határozatképességnél nem vehető figyelembe.” A jelenlét igazolására szinte minden önkormányzatnál elterjedt megoldásként ún. jelenléti ívet használnak. Ugyanakkor a jelenléti ív az időközben változó körülményekre (érkezés, távozás) nincs tekintettel, hiszen azt egyszer írják alá, értelemszerűen még az ülés megkezdését megelőzően vagy azt követően „jár körbe” a képviselők között. A határozatképesség megállapítása a polgármester (ülésvezető) feladata, felelőssége. Az Mötv. 53. § (1) bekezdése ad felhatalmazást a képviselő-testületnek arra, hogy a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozza meg. A továbbiakban is fenntartható lesz az a helyi szabályozás, amely pl. előírja, hogy „a képviselő-testület ülésének megnyitásakor a polgármester számszerűen megállapítja a testület határozatképességét, ismerteti a távollévő képviselők nevét, és a távollét bejelentett indokait.” A határozatképesség ülés megnyitását követő, első alkalommal történő megállapításához a jelenléti ív természetesen felhasználható, a kizárólag erre történő hagyatkozás azonban nem adhat minden esetben hiteles, megbízható képet a valós jelenlétről. A „számszerű” megállapítást előíró rendelkezés „számbavételként” értelmezendő, mely arra kötelezi a polgármestert (ülésvezető), hogy a képviselők jelenlétéről „egyenként” és „egyénenként” is győződjön meg. Az idézett szabálynak „ismertetni kell a távollévő képviselők nevét és a távollét bejelentett indokait” megfelelő eljárás az, ha a jelenléti íven a képviselő neve melletti aláírást összevetik a tényleges jelenléttel, majd ezt követően kerül megállapításra a megjelent képviselők száma. Elvárás továbbá a határozatképesség folyamatos meglétének figyelemmel kísérése a polgármester (ülésvezető) részéről, az éppen aktuális helyzet (ki érkezett és ki távozott) nyomon követése és ennek adminisztrálása. Az Mötv. 52. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt szabályozásának akkor felel meg az eljárás, ha mindez a

⁸⁸ A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét ellátó fővárosi és megyei kormányhivatalokat is a jogosultak között kell megemlíteni. Jogszabályi alapjaként lásd Mötv. 52. § (2) bekezdés harmadik és negyedik mondatát; továbbá a Vhr. 4. § (1) bekezdését.

⁸⁹ Lásd még az 1623/K/2008-3 ügyszámú állásfoglalást is. „Az önkormányzati képviselők természetesen megkaphatják a zárt ülésről készült jegyzőkönyvek másolatát, mégpedig az önkormányzati munka kontinuitásából következően a mandátumukat megelőző időszakra is. A jegyzőkönyvmásolat kiadása nem automatikus, azt a képviselő kérésére kell kiadni.”

jegyzőkönyvben is rögzítésre kerül. A jelenléti ív jogi természetéből következően a jelenlét (megjelenés) nyilvántartására, igazolására szolgál. Határozatképességet csak az ülésen való jelenlét eredményezhet. Ennek értelmében csak kétféle variáció lehetséges: vagy jelen van az érintett képviselő az ülésen vagy nem. Ha a jelenlét (megjelenés) nyilvántartására szolgáló jelenléti ív aláírását tagadják meg képviselők pl. tiltakozásul, ez nem értelmezhető másként csak úgy, hogy az érintettek azon akaratukat demonstrálják a külső környezet számára, hogy „jelenlétük” ellenére mégis úgy tekintsenek rájuk, mint akik meg sem jelentek, mintha ott sem lennének az ülésen. Ha hiányzik az ülésen való jelenlét, mert a jelenléti ív nem igazolja az ottlétet, az a határozatképességre kiható, azt negatívan befolyásoló tényező, ugyanis aki jelen nem lévőknek minősül (pl. azért nem jött el, mert beteg) az részt sem tud venni a tanácskozáson. Aki pedig mégis ott van, de megtagadta a jelenléti ív aláírását, nem vehet részt a tanácskozás egyetlen mozzanatában sem, pl. a döntéshozatalban; és fel sem szólalhat, mert a képviselő a határozatképességbe tartozással válik feljogosítottá arra, hogy a képviselő-testület munkájában részt vehessen. *A képviselő akkor kezdheti meg jogszerűen a munkáját, ha a határozatképességbe tartozónak minősítette a saját jelenlétét.* Ellenkező esetben ő is, bár mandátummal rendelkező képviselő, az adott ülésen történő joggyakorlás szempontjából az állampolgárokkal, érdeklődőkkel azonos „jogállásba” kerül mindaddig, amíg ezt a törvénynek megfelelően meg nem változtatja („határozatképességbe helyezi magát”).⁹⁰ „A képviselők részvétele az adott testület döntéshozatalában a képviselői jogviszonyhoz kötődő jogosultság (és egyúttal kötelezettség), amelyet a képviselők – ellentétben azokkal a képviselői jogokkal, amelyek a mandátum keletkezésétől illetik meg őket –, az adott testület megalakulásától gyakorolhatnak. Vagyis a (képviseleti) szavazati jog a képviselőt kizárólag képviselői minőségében, az Országgyűlés (képviseleti-testület) tagjaként megillető jogosultság [...] Mivel a képviselő szavazati joga a képviselői mandátumhoz kötődik és a képviselőnek a képviseleti szerv tevékenységében való részvételét biztosítja, annak gyakorlása az Alkotmányban és törvényekben, valamint a képviseleti szerv működési szabályzatában (az Országgyűlés esetében: a Házzsabályban) szabályozott keretek között biztosított a képviselő számára [...] A képviselő szavazati jogával a testületi döntéshozatal során csak személyesen élhet: a szavazati jogát sem képviselőtársára, sem másra nem ruházhatja át arra az esetre, ha maga személyesen nem tudna részt venni a döntéshozatalban. [...] de ez következik az Ötv. rendelkezéseiből is, hiszen az Ötv. sem ad felhatalmazást a képviselő helyettesítésére.) A képviselői szavazati jog gyakorlásának feltétele a döntéshozó szerv határozatképessége: határozatképtelenség esetén ugyanis szavazásra (döntéshozatalra) eleve nem kerülhet sor...”[369/E/2009. AB határozat]. Az Möt. 32. § (2) bekezdés i) pontja kötelező jelenlétet ír elő a képviselő-testület ülésein az önkormányzati képviselő számára. Mindezt a felelősségteljes képviselet ellátásának egyfajta minimumaként rögzíti a törvény nem titkoltan azzal a szándékkal, hogy alapvető iránymutatásul szolgáljon mind a képviselőnek, mind a képviselő-testületnek.⁹¹

A javaslat elfogadásához szükséges többség

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. „A szavazásnál a határozatképesség követelményeit követi a szabályozás: a »jelenlét« a szavazat leadásának is feltétele. A szavazat leadásával a képviselő az adott testület döntéshozatalában vesz részt. A testület döntéshozatalára alkotmányosan csak a testület ülésén, a döntéshozatalra jogosult képviselők jelenlétében kerülhet sor. Ezért az ülésen való részvétel és a szavazati jog gyakorlása szorosan összekapcsolódik: az ülésen való részvétel hiányában a szavazati jog nem gyakorolható.” [369/E/2009. AB határozat] Az Möt. új szabályozása pontosítja a döntési javaslatok feletti szavazások alkalmával sokszor tévesztésre okot adó – az Ötv.-ből átvett – előírást,

⁹⁰ „Az Alkotmánybíróság véleménye szerint téves ezért az a köztársasági megbízotti okfejtés, hogy ha a képviselő egy indítvánnyal kapcsolatban nem akar vagy nem tud szavazni, akkor őt úgy kell tekinteni, mintha az ülésen jelen sem lenne. A képviselői jelenlét ugyanis csak a testület határozatképességét, nem pedig a határozathozatal megengedett szabályozási módját befolyásolja” [70/1992. (XII. 21.) AB határozat].

⁹¹ A Kúria Önkormányzati Tanácsának Kőf. 5.003/2012/9. határozata iránymutatásul szolgálhat a jövőre nézve. Bár a bíróság még csak az Ötv. rendelkezéseit értelmezhetette, a levont következtetése **hasznosítható az Möt. szabályainak értelmezésekor is.** Eszerint „...az Ötv. a települési képviselő személyes részvételét és így jelenlétét írja elő a képviselő-testületi üléseken. E személyes részvétel nem váltható ki videokonferenciával, távszavazással vagy más módon

mely szerint, ha nincs meg a képviselők több mint felének igen szavazata, a javaslatot elutasítottak kell tekinteni. *Ha az igen szavazatok száma nem éri el a javaslat elfogadásához szükséges mértéket (egyszerű vagy minősített többség), az egyértelműen azt jelenti, hogy hozott döntést a képviselő-testület, csak az elutasító tartalmú.*⁹² A képviselők döntést megelőző tájékozottságát, eligazodását erősítette volna, ha az Mötv. a szavazásra feltett döntési javaslat pontos tartalmának ismertetésére a polgármestert kötelezné. Ehelyett a jogalkotó az Mötv. 52. § (1) bekezdés h) pontjában helyezi el ezt a mondatot, a képviselő-testület üléséről utóbb, az ülést követő tizenöt napon belül elkészített jegyzőkönyv tartalmának kötelező elemeként szabályozva. A szabályozás azonban nem értelmezhető másként, mint hogy a szavazás előtt kell megismerniük a képviselőknek a javaslat tartalmát.

A betöltetlen önkormányzati képviselői helyet a határozatképesség szempontjából betöltöttnek kell tekinteni. A megválasztott képviselők közé kell azt a képviselői helyet is számítani, amely a szavazáskor bármilyen ok miatt üres (Mötv. indokolása). Az Alkotmánybíróság a 807/B/2005. AB határozatában arról az indítványról alakította ki álláspontját, mely szerint „az önkormányzati ügyekben a képviselő-testület jogosult dönteni és nem a megválasztott képviselők. „Az indítványozó véleménye az volt, hogy „a két fogalom (képvisező-testület és a megválasztott képviselők) nem minden esetben ugyanazon személyeket és nem ugyanazt a létszámot jelenti...” Az indítvány elutasítása mellett az Alkotmánybíróság a következőkre mutatott rá: „...az adott önkormányzatnál a képviselő-testület létszámát a megválasztott képviselők és a polgármester együtt teszi ki [...] Az Ötv. rendelkezései alapján ezt a testületi létszámot kell alapul venni a képviselő-testület határozatképességének a megállapításánál és a minősített többséghez szükséges szavazatok számánál is. Ez a testületi létszám nem változik akkor sem, ha egy vagy több képviselői hely betöltetlen, vagy éppen a polgármesteri tisztség betöltetlen, nincs ugyanis ezzel ellentétes más törvényi szabály [...] *A képviselő-testület törvényből következő létszámát a képviselő-testület a saját döntésével jogszerűen nem csökkentheti a betöltetlen helyek számával.*”

A szavazás

„Mötv. 48. § (1) A képviselő-testület a döntéseit (határozat, rendelet) nyílt szavazással hozza.

(2) A nyílt szavazás módjának meghatározásáról a szervezeti és működési szabályzat rendelkezik.

(3) A képviselő-testület név szerint szavaz az önkormányzati képviselők egynegyedének indítványára, továbbá név szerinti szavazást rendelhet el a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott esetekben. Ugyanazon döntési javaslat esetében egy alkalommal lehet név szerinti szavazást javasolni. Nem lehet név szerinti szavazást tartani bizottság létszáma és összetétele tekintetében, valamint a tanácskozások lefolytatásával összefüggő (ügyrendi javaslatot tartalmazó) kérdésekben. A név szerinti szavazás módjának meghatározásáról a szervezeti és működési szabályzat rendelkezik.

(4) A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában meghatározott módon titkos szavazást tarthat a 46. § (2) bekezdésében foglalt ügyekben.

(5) Az ülésvezető megállapítja a szavazás eredményét. Ha a szavazás eredménye felől kétség merül fel, bármely önkormányzati képviselő kérésére a szavazást egy alkalommal meg lehet ismételni.”

Főszabály a szavazás esetén: nyílt szavazás

*A nyílt szavazás módjait az Mötv. 48. § (2) bekezdése nem részletezi, általánosnak mondható, hogy kézfelemeléssel, szavazatszámláló gép alkalmazásával vagy – kivételesen, törvényben, valamint **a szervezeti és működési szabályzatban** szabályozott módon és esetekben – név szerinti szavazással történik. Az adatvédelmi biztos 799/P/2007-4. ügyszámú állásfoglalása alapján a nyílt szavazás lényege a szavazat és a képviselő személyének egymáshoz rendelése, összekapcsolhatósága, a titkos*

⁹² Az önkormányzat képviselő-testülete működésében nem akadályozott, ha ülést tart és határozatképes, de nem hajlandó határozatot hozni (BH 2006. 377).

szavazásé pedig ennek kizárása. Ez az összefüggés a nyilvános ülés lényegéből következően mindenki számára „látható”, ha a szavazás kézfelemeléssel vagy név szerint történik. A képviselői szavazatokról, mint adatokról és azok későbbi megismerhetőségéről egyértelműen csak a név szerinti, illetve a szavazógéppel való szavazás esetén beszélhetünk. Az önkormányzat dönthet arról is, hogy elősegíti a képviselők szavazatainak megismerhetőségét. Ennek eszköze név szerinti szavazás több ügyben való elrendelése, vagy akár az egyébként rögzített képviselői szavazatok összegyűjtése, statisztikai feldolgozása, közzététele is lehet. Számos önkormányzat alkalmaz olyan szavazatszámoló gépet, amely mindenki számára láthatóvá teszi, hogy az egyes képviselők hogyan szavaztak. A helyi újságban ezeknek az adatoknak a megjelentetése „...nem hogy nem jogellenesek, hanem a demokratikus közvélemény kialakítása érdekében üdvözlendő lépések. Az önkormányzati képviselőnek a nyilvános ülésen leadott szavazata az Avtv. 3. §-ának (5) bekezdése szerint »az érintett közszereplése során általa közölt« személyes adatnak tekintendő, mely bárki által kezelhető, mert »[a]z érintett hozzájárulását megadottnak kell tekinteni«. Tehát, hogy az önkormányzati képviselő a nyilvános ülésen milyen ügyben, milyen szavazatot adott le, bárki számára megismerhető. Ezt erősíti meg az Alkotmánybíróság 57/2000. (XII. 19.) AB határozata is.” [1799/P/2007-4. ügyszámú adatvédelmi biztosi állásfoglalás]. A nyílt szavazás módjának meghatározásáról a szervezeti és működési szabályzat rendelkezik.

A szavazás eredményének rögzítése

Az Möt. 52. § (1) bekezdés l) pontja főszabályként a szavazás számszerű eredményének rögzítési kötelezettségéről rendelkezik. Ezért is indokolt külön paragrafusba foglalni azokat az előírásokat, melyek a név szerinti szavazás esetköreit részletezik. Új elem, hogy a jogalkotó bizonyos ügyekben kizárja a név szerinti szavazás lehetőségét. Az Möt. indokolása nem ad magyarázatot arra nézve, hogy milyen ok miatt vált szükségessé a bizottságok létszámáról, összetételükről, valamint ügyrendi kérdésekről történő döntések során a név szerinti szavazás megengedhetőségének a kizárása. **Az Möt. 58. § (2) bekezdéséhez kapcsolódó rendelkezése a képviselő-testületet hatalmazza fel arra, hogy a bizottság személyi összetételét, létszámát megváltoztassa, mégpedig időbeli korlát nélkül. A felhatalmazás – a kötelezően létrehozandó bizottság kivételével – magában foglalja bármely bizottság megszüntetésének a jogát is. Polgármesteri előterjesztés nélkül azonban a képviselő-testület nem hozhat döntést. A képviselő-testület név szerint szavaz az önkormányzati képviselők egynegyedének indítványára, továbbá név szerinti szavazást rendelhet el a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott esetekben. A törvény szerint ugyanazon döntési javaslat esetében egy alkalommal lehet név szerinti szavazást javasolni.** A név szerinti szavazás módjának (pl. ABC szerinti sorrend; a képviselők nevének jegyző általi felolvasása) meghatározását a törvény rábízta a helyi képviselő-testületekre. Szintén a szervezeti és működési szabályzatoknak kell tovább részletezniük azokat az ügyeket, melyeknél név szerinti szavazást tartanak szükségesnek a képviselő-testületek. A választópolgár azt az információt tehát, hogy a képviselő egy adott kérdésben hogyan szavazott akkor tudhatja meg – a titkos szavazások kivételével –, ha jelen van a képviselő-testület ülésén, illetve, ha az a jegyzőkönyvekben szerepel (43/P/2007-3. ügyszámú adatvédelmi biztosi állásfoglalás).

A kivétel: a titkos szavazás lehetősége

A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában meghatározott módon titkos szavazást tarthat az Möt. 46. § (2) bekezdésében foglalt ügyekben: önkormányzati hatósági, összeférhetetlenségi, méltatlansági, kizárólagos ügy tárgyalásakor, fegyelmi büntetés kiszabása, valamint vagyonynyilatkozattal kapcsolatos eljárás esetén. Az érintett kérésére: választás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízás adása, annak visszavonása, fegyelmi eljárás megindítása és állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor. 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 képviselő-testület dönti el, hogy titkos

szavazást tart-e. *Csak a zárt ülésen tárgyalható ügyekben lehet titkos szavazást tartani.* Ez azonban nem jelenti azt, hogy csak a zárt ülésen lehetne titkosan szavazni. Nyilvános ülésen is szavazhat a képviselő-testület titkosan, de csak azokban az ügytípusokban, amelyekben zárt ülést is tarthatna. *A titkos szavazással eldönthető ügyek körét nem bővítheti a testület sem a szervezeti és működési szabályzatban, sem pedig eseti döntéssel.* Titkos szavazás esetén biztosítani kell a technikai hátteret is, amelyről vagy a szervezeti és működési szabályzatban kijelölt vagy az esetenként megválasztott bizottság gondoskodik. A titkos szavazás eredményét a bizottság külön jegyzőkönyvbe foglalja, melyet a képviselő-testületi ülés jegyzőkönyvéhez kell csatolni. A titkos szavazásnak kötelező esetei is vannak. Ilyen rendelkezést tartalmaz pl. az Ötv. 2013. január elseje után is hatályos 34. § (1) bekezdése az alpolgármester, vagy a 74. § (1) bekezdése a megyei közgyűlés alelnökének megválasztásánál. Az adatvédelmi biztos 1344/K/2006-3 ügyszámú állásfoglalásában kiemelte, hogy közérdekből nyilvános adatnak tekintendők a zárt ülésen leadott képviselői szavazatok is, ha a szavazás nem titkos.

Az Mötv. 48. § (5) bekezdése megköveteli továbbá, hogy az ülésvezető megállapítsa a szavazás eredményét. A képviselő-testület üléséről készített jegyzőkönyvnek tartalmaznia kell a szavazásra feltett döntési javaslat pontos tartalmát és a szavazás számszerű eredményét. Ha a szavazás eredménye felől kétség merülne fel, az Mötv. új szabálya alapján *bármely önkormányzati képviselő kérésére a szavazást egy alkalommal meg lehet ismételni.* A hozott döntéseket a képviselő-testület üléséről készített jegyzőkönyvnek ugyancsak tartalmaznia kell [Mötv. 52. § (1) bek. h) és l) pont].

A képviselő-testület döntéshozatalából történő kizárás

„Mötv. 49. § (1) A képviselő-testület döntéshozatalából kizárható az, akit vagy akinek a közeli hozzátartozóját az ügy személyesen érinti. Az önkormányzati képviselő köteles bejelenteni a személyes érintettséget. A kizárásról az érintett önkormányzati képviselő kezdeményezésére vagy bármely önkormányzati képviselő javaslatára a képviselő-testület dönt. A kizárt önkormányzati képviselőt a határozatképesség szempontjából jelenlevőnek kell tekinteni.

(2) A képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában meghatározza a személyes érintettségre vonatkozó bejelentési kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeit.

(3) Az (1) bekezdés alkalmazásában a közeli hozzátartozó alatt a Polgári Törvénykönyvről szóló törvényben meghatározott közeli hozzátartozót kell érteni.”

A kizárás új szabályai

A kizárás Ötv.-beli szabályain az Mötv. 49. §-a két módosítással is változtat. 2013. január elsejétől *a közeli hozzátartozói viszonyt* vonja a szabályozási körébe, melyekre a Polgári Törvénykönyv (Ptk.) értelmező rendelkezéseiből átvett meghatározásokat rendeli alkalmazni. Eszerint közeli hozzátartozók: a házastárs, a bejegyzett élettárs, az egyenes ágbeli rokon, az örökbe fogadott, a mostoha- és nevelt gyermek, az örökbe fogadó, a mostoha- és a nevelőszülő valamint a testvér. [Ptk. 685. § b) pont] Az ugyancsak ebben a szakaszban szabályozott nem közeli hozzátartozói minőségnek (élettárs, egyenes ágbeli rokon házastársa, bejegyzett élettársa, jegyes, házastárs, bejegyzett élettárs egyenes ágbeli rokona és testvére, valamint testvér házastársa, bejegyzett élettársa) a továbbiakban nem lesz a kizárási szabályok alkalmazása szempontjából jogi jelentősége. További jelentős módosításként értékelhető, hogy az Mötv. *a személyes érintettségre vonatkozó bejelentési kötelezettség elmulasztását – igaz, csak közvetetten de –, nem hagyja szankció nélkül* [Mötv. 49. § (2) bek.]. Azt, hogy pontosan milyen jogkövetkezményeket vonjon maga után a törvénnyel ellentétes képviselői magatartás, azok felől a képviselő-testületnek kell döntenie a szervezeti és működési szabályzatban rögzített előírásokkal.

A kizárási eljárás

A kizárási eljárás törvény szerinti mozzanatai a következők:
– a személyes érintettséget bejelentése;

- kezdeményezés vagy javaslat a kizárásra;
- döntés a kizárásról;
- kizárás a döntéshozatalból.

Az eljárás egyik mozzanata sem hagyható el. *A négy elem közül csak az elsőhöz kapcsolódik kifejezett szankció akkor, ha az érintett önkormányzati képviselő elmulasztja a bejelentési kötelezettsége teljesítését.* Annak ellenére, hogy a bejelentés, a tudomásra hozatal a személyes érintettség addig nem ismert tényét tárja a döntéshozó, továbbá nyilvános ülésen a hallgatóság elé is, kétséget kizárta téve így annak fennállását; *a bejelentés megtétele még nem elégséges ahhoz, hogy az érintett önkormányzati képviselőt automatikusan kizárta tegye az érdemi döntéshozatalból.*

Az eljárás második mozzanatát tehát nem lehet kihagyni, és a harmadikkal folytatni a képviselő-testület ülését a bejelentést követően. Az érintett önkormányzati képviselő az első feltétel teljesítésével, a törvényi szöveg nyelvtani értelmezését alapul véve mentesül ugyan a szankciótól, de attól a szintén törvényből eredő kötelezettségétől nem, hogy a bejelentést követően neki kezdeményeznie is kell a kizárását abból a döntéshozatalból, amellyel az ő személyes érintettsége összefüggésbe hozható.⁹³ Az Möt. 49. § (2) bekezdése a bejelentés elmulasztásához fűz jogkövetkezményt. Mégis a 49. § (1) bekezdés harmadik mondatában foglaltakat a (2) bekezdéssel együttesen kell figyelembe venni és alkalmazni, különben az érintett önkormányzati képviselő kezdeményezésének vagy a javaslatnak az elmaradása és a nem teljesítése blokkolhatja a képviselő-testület döntését. „A kizárásról az érintett önkormányzati képviselő kezdeményezésére vagy bármely önkormányzati képviselő **javaslatára** a képviselő-testület dönt.” *Ahhoz, hogy a képviselő-testület oldalán döntési kényszer keletkezzen, kezdeményezésre vagy javaslatra van szükség.* A kizárásról e feltételek valamelyikének teljesülése hiányában a képviselő-testület nem hozhat döntést. Az eljárás második törvényi eleme szintén az önkormányzati képviselőre telepített⁹⁴, de elvileg szankció nélküli kötelezettségről rendelkezik, és csak a harmadik, valamint a negyedik elemnél mutatható ki a képviselő-testület (az első két feltétel, mozzanat teljesülésétől függő) döntési kötelezettsége. Mivel az Möt. az Ötv. szabályát ebben a vonatkozásban változtatás nélkül átveszi és megismétli, a jelenlegi joggyakorlatban is találni példát arra, hogy az érintett önkormányzati képviselő a bejelentése megtételét követően a „tartózkodom” kijelentéssel kívánja elfogulatlanságát megőrizni, a bejelentése következményeit a képviselő-testületre hagyva. Ennek egyenes következménye a törvénnyel ellentétes eljárás, mert az érintett önkormányzati képviselőtől kiinduló kizárási kezdeményezés vagy önkormányzati képviselői javaslat hiányában a képviselő-testület is már csak egyféleképpen tarthatja fenn az elfogulatlanságát illetve annak látszatát: az érintett önkormányzati képviselő tartózkodása mellett, azaz a szavazásból való illetén „kimaradásával” dönt az előtte lévő javaslatról.

Továbbra sincs tehát akadálya annak, hogy a kizárását kezdeményező érintett önkormányzati képviselő is részt vegyen a kizárásáról döntő szavazásban, mert a kezdeményezéséről a képviselő-testületnek – melynek az érintett önkormányzati képviselő is tagja – kell döntést hoznia, és csak a kizárásról meghozott döntés eredményeként tekinthető az érintett önkormányzati képviselő a képviselő-testület döntéshozatalából „kizárt” önkormányzati képviselőnek, akit a határozatképesség szempontjából változatlanul jelenlévőnek kell tekinteni. A képviselő-testület a személyes érintettségről számot adó bejelentés ellenére dönthet úgy is, hogy mégsem zárja ki az érintett önkormányzati képviselőt a döntéshozatalból. Az Alkotmánybíróság abban az indítványozó által kifogásolt kérdésben, hogy az Ötv. bár szabályozza a képviselő-testület és a bizottságok tagjainak a döntéshozatalból való kizárását, de nem rendelkezik a polgármester döntéshozatalból való kizárásáról, azt az álláspontot alakította ki, hogy „...amennyiben a polgármester a jelzett testületek tagjaként jár el, s nem önálló, illetve átruházott hatáskörben hoz döntést, az említett kizárási előírások rá is vonatkoznak”

⁹³ A képviselő-testület ülésén szereplő, napirendként felvett ügy (előterjesztés + határozati javaslat).

⁹⁴ Itt elsősorban az érintett önkormányzati képviselőről van szó, az esetek túlnyomó többségében a képviselő-testület többi tagja bejelentés hiányában nem is tudja, hogy az érintettség fennáll. A bejelentés megtörténtekor ellenben, ha az érintett önkormányzati képviselő nem kezdeményezné a kizárását is, a tudomásszerzés okán ettől kezdődően a törvénynek a „bármely önkormányzati képviselő javaslatára” kitételét már nem vagylagosan – ebben az összefüggésben megengedő módon – kellene értelmezni, ti. vagy tesz javaslatot, vagy nem, hanem úgy, hogy *a képviselő-testületben helyet foglaló önkormányzati képviselőre háruljon a kizárás kezdeményezésének a kötelezettsége.* Az előbbi jogértelmezést a törvényi szóhasználat a „javaslatára” kifejezéssel kiegészítő jellegű szabállyá degradálja, miközben vagylagos, de lényegét tekintve azonos feltételként vonja be mindkét magatartást a szabályozásba. A probléma feloldásában a polgármesternek lehet kiemelt szerepe, az Möt. 66. §-ában foglaltakra tekintettel, a polgármester ugyanis tagja a képviselő-testületnek, a képviselő-testület határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából önkormányzati képviselőnek tekintendő. A kifejtettek ellenére sem juthatunk el azonban arra a következtetésre, hogy amennyiben a bejelentés nélkül is ismert lenne bármely önkormányzati képviselő számára az önkormányzati képviselő érintettsége, akkor is terhelné a kizárási javaslat megtételének a kötelezettsége.

(961/B/1993. AB határozat). A döntésből kizárt önkormányzati képviselő nevét és a kizárás indokát a képviselő-testület üléséről készített jegyzőkönyvnek tartalmaznia kell [lásd Mötv. 52. § (1) bek. j) pont].

Minősített többséggel meghozandó döntések

„Mötv. 50. § Minősített többség szükséges a 42. § 1.,2., 5.,6.,7. pontjában foglalt, továbbá a törvényben és a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott ügyek eldöntéséhez, az önkormányzati képviselő kizárásához, az összeférhetetlenség, valamint a méltatlanság megállapításához, a képviselői megbízatás megszűnéséről való döntéshez, valamint a 46. § (2) bekezdés c) pontja szerinti zárt ülés elrendeléséhez.”

A megválasztott önkormányzati képviselők több mint a felének igen szavazata szükséges: a rendeletalkotáshoz; a képviselő-testület szervezetének a kialakításához és működésének meghatározásához; a törvény által a képviselő-testület hatáskörébe utalt választáshoz, kinevezéshez, vezetői megbízáshoz; önkormányzati társulás létrehozásához, megszüntetéséhez, abból történő kiváláshoz; a társulási megállapodás módosításához; társuláshoz, érdek-képviselői szervezethez való csatlakozáshoz, abból történő kiváláshoz; intézmény alapításához, átszervezéséhez, megszüntetéséhez; továbbá a törvényben és a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott ügyek eldöntéséhez; az önkormányzati képviselő kizárásához; az összeférhetetlenség valamint a méltatlanság megállapításához; a képviselői megbízatás megszűnéséről való döntéshez; valamint a vagyonnal való rendelkezés esetén, továbbá a képviselő-testület által kiírt pályázat feltételeinek meghatározásakor, a pályázat tárgyalásakor, ha a nyilvános tárgyalás az önkormányzat vagy más érintett üzleti érdekét sértené.

Az Mötv. 50. §-ának megfogalmazásához választott jogalkotási technika, az alkalmazott szövegezési megoldás azt a téves jogalkalmazói képzetet keltheti, mintha taxatív jellegű felsorolásról lenne szó. A jogalkotó ugyanis nem használja a példálózó felsorolások jelzésére megszokott „különösen” kifejezést. A minősített többséget igénylő ügyek paragrafus pontossággal megadott felsorolásai közé ékelten a jogalkotó egyrészt a „**továbbá a törvényben meghatározott**” mondatrészt, másrészt a „**szervezeti és működési szabályzatban meghatározott ügyek eldöntéséhez**”⁹⁵ szövegrészt helyezi el, így jelezve azt, hogy *a paragrafusban szabályozottak nem tekinthetők taxációnak*. „A törvényben meghatározott” kifejezés részint az Mötv. e paragrafusban nem említett egyéb előírásaira való utalást jelenti, mint például a – **2014-es önkormányzati általános választások napján hatályba lépő** – Mötv. 74. § (1) bekezdését, az alpolgármester ugyancsak minősített többségű szavazással sorra kerülő megválasztásáról, másfelől a határozott névelő használatával bevonja az(oka)t a törvény(e)k)t is ebbe a körbe, melyek még további, minősített többségű szavazással eldöntendő ügyeket tartalmazhatnak.⁹⁶

A helyi önkormányzat rendelete és annak kihirdetése

„Mötv. 51. § (1) A helyi önkormányzat képviselő-testülete által megalkotott rendeletet a polgármester és a jegyző írja alá.

(2) Az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – módon ki kell hirdetni. A saját honlappal rendelkező önkormányzat rendeletét a honlapján is közzéteszi. Kihirdetéséről a jegyző gondoskodik. 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.

⁹⁵ Minősített többséggel a képviselő-testület a saját működése körében önkorlátozó szabályokat hozhat – állapította meg az Alkotmánybíróság [ABH 2001, 1380, 1383.].

⁹⁶ Pl. Nvt. 8. § (10) bekezdés a) és b) pont.

(3) Ha az önkormányzati rendelet kihirdetett szövege eltér az önkormányzati rendelet aláírt szövegétől, a polgármester vagy a jegyző kezdeményezi az eltérés helyesbítését. Az önkormányzati rendelet a 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.

[...]

(5) közterület elnevezésének rendjét a települési, a fővárosban a fővárosi önkormányzat rendeletben állapítja meg.

(6) A (2)–(3) bekezdésben foglalt rendelkezéseket a normatív határozat közzétételére is alkalmazni kell.”

Az önkormányzati rendeletalkotás keretei

Az Alaptörvény szerint a helyi önkormányzat a feladatkörében eljárva a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot [Alaptörvény 32. cikk (2) bek.]. Az önkormányzati rendeletalkotás során figyelemmel kell lenni a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.), és a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (JsZR.), előírásaira, amelyek alapvetően megváltoztatták az önkormányzati rendeletalkotásról korábban kialakult szakmai közfelfogást. Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes, a Jat. pedig a 3. §-ban többek között arról rendelkezik, hogy *a jogszabályban nem ismételtető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes*. A JsZR. 16. § (1) és (2) bekezdésében foglaltak szerint a jogszabály tervezetében az Alaptörvényre, az Alaptörvény rendelkezésére, jogszabályra vagy jogszabály rendelkezésére akkor lehet hivatkozni, ha a hivatkozás a megfelelő fogalomhasználattal nem küszöbölhető ki, vagy ha a hivatkozás alkalmazása a jogszabály értelmezését, alkalmazását megkönnyíti. A jogszabály tervezetében az Alaptörvény szövegére vagy olyan jogszabály szövegére, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, hivatkozás alkalmazásával utalni lehet, ha a jogalkalmazás megkönnyítése vagy a jogszabály megfogalmazása ezt megköveteli. A JsZR. alkalmazásának megkönnyítésére kiadott minisztériumi útmutató hangsúlyozza, hogy „...a magasabb jogforrási szinten álló jogforrás szövegének idézése helyett hivatkozást kell alkalmazni. Ez a követelmény az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatából fakad. Az AB elvi szinten elismeri a egyes jogszabályszerkesztés létjogosultságát, azaz azt, hogy a normaszöveg más, magasabb jogforrási szinten álló jogszabályból idézzen, feltéve, ha a két normaszöveg egyértelműen elkülöníthető egymástól. Tekintettel azonban arra, hogy az AB az ilyen rendelkezéseket túlnyomórészt elvi alkotmányosságuktól függetlenül, a egyes jogszabályszerkesztés homályos, megtévesztő és félrevezető volta miatt megsemmisítette [pl. 61/1994. (XII. 24.) AB határozat, 15/2000. (V. 24.) AB határozat], és arra, hogy e rendelkezések valójában önálló normatív tartalommal az idézett szövegrész megváltozása esetén felesleges jogalkotási kényszerrel szül, a Rendelet általánosan tiltja magasabb jogforrási szinten álló jogszabály szövegének idézését és ehelyett hivatkozás alkalmazását teszi kötelezővé, ha az elkerülhetetlen.” Majd az iménti magyarázat lezárásaként az útmutató a következőket ajánlja: „A jogszabályok elsődleges funkciója a szabályozás, ez a funkció más módon nem teljesíthető. A jogalkalmazók és a jogszabály más címzettjei tájékoztatására azonban számos lehetőség áll rendelkezésre. Helyes megoldás, ha a magasabb szintű jogszabályok jogszabálybeli ismétlésének elhagyása mellett olyan – kötelező erővel természetesen nem rendelkező – tájékoztató készül, amely egységes szerkezetben tartalmazza a magasabb szintű és az alacsonyabb szintű jogszabályok rendelkezéseit.”

A polgármester és a jegyző feladata: a kihirdetés (promulgáció)

Az Mötv. 51. § (1) bekezdése szerint az önkormányzati rendeletet a polgármester és a jegyző írja alá. A 69/1995. (XII. 12.) AB határozatában mondta ki először az Alkotmánybíróság, hogy az önkormányzati rendelet aláírására felhatalmazott polgármester és a jegyző nem kaptak jogot arra, hogy a képviselő-testület által alkotott rendeletet felülbírálhassák. **A Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5.086/2012/5. számú határozatában pedig leszögezte: „Az 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 Mötv. 51. § (1) bekezdésével (...) ellentétes.”** Az Mötv. 51. § (2) bekezdés harmadik mondata a jegyző kötelezettségévé teszi az önkormányzati rendelet kihirdetéséről való gondoskodást. A kihirdetés (promulgáció), mint a jogszabály egyik érvényességi kelléke, a jogszabály közzétételének jogilag szabályozott módja, amit azért kell a jegyzőnek elvégeznie, hogy a jogszabály széles körű megismertetése révén a jogkövetés biztosítható legyen. Kihirdetés hiányában a jogszabály érvénytelen, jogi hatás kiváltására nem alkalmas.

„Bizonyos esetekben természetesen a hiba lehet olyan súlyos, hogy a jogszabály még megsemmisítésre sem érdemes, hiszen létre sem jött. Ez a helyzet áll fenn például akkor, ha valamely törvényt a Magyar Közlönyben való kihirdetés helyett egy napilapban jelentetnek meg. Ebben az esetben még csak meg sem lehetne semmisíteni a törvényt, hisz az létre sem jött. A jogszabály ugyanis a kihirdetésével jön létre. Egyéb esetben – tehát ha a jogszabályt létezőnek kell tekinteni – a jogszabály érvényességéről joghatás kiváltására alkalmas módon kizárólag az Alkotmánybíróság ítélezhet.”⁹⁷

A rendeletek kihirdetésének módozatai az Mötv.-ben

Az Mötv. 51. § (2) bekezdése továbbra is kétféle módot tart követendőnek és elfogadhatónak az önkormányzati rendeletek kihirdetése során. *Az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – módon kell kihirdetni.*

A képviselő-testület hivatalos lapja

A magyar jog a hivatalos lap fogalmát nem határozza meg. A Jat. 28/C. § (1) bekezdéséből következően Magyarország hivatalos lapján (Magyar Közlöny) kívül más, „az e törvényben nem említett” hivatalos lapok is kiadhatók.⁹⁸ A Jat. hivatkozott paragrafusa ugyan nem az önkormányzatokkal, hanem az ott felsorolt államigazgatási szervek hivatalos lapjainak a kiadásával összefüggő rendelkezéseket állapítja meg, általános érvényű definíció hiányában az önkormányzatok hivatalos lapjainak jogi helyzete a lényegét tekintve az államigazgatási szervekével azonos módon határozható meg. „A hivatalos lap fő funkciója a jogszabályok közzététele, vagyis mindenki számára hozzáférhetővé tétele, és ettől elválaszthatatlanul a jogszabályok hiteles szövegének közzélése.”⁹⁹ A Jat. hivatkozott paragrafusának az előírásaiból (jogszabály, közjogi szervezetszabályozó eszköz és közlemény közzététele) is az következik, hogy a hivatalos lap egy közlényszerűen működő kiadvány, mely teljes szövegtartalmában közli az elfogadott aktust. „A jogszabály hiteles szövege csakis a hivatalos lapban megjelent szöveg: egyedül azt kell a jogszabály szövegeként kezelni. [...] A közhitelesség lényege, hogy a hivatalos lapban közzétett szöveggel szemben az ellenbizonyítás kizárt. A hivatalos lap így a jogszabály szövegének egyetlen eredeti forrása. [...] a közhitelesség fogalma a hivatalos lap fogalmának konstitutív eleme. A jogszabályok hivatalos lapban közzétett szövege [...]

⁹⁷ „Ameddig azonban egy elfogadott normát nem hirdetnek ki, az nem is minősül jogszabálynak. (...) A kihirdetés elmaradása kétségtelenül jogsértést valósít meg, amely azonban a kihirdetésre kötelezett tisztségviselők felelősségét alapozza meg, de nem teszi az elfogadott jogszabályt valódi normává. Mivel pedig kihirdetés nélkül a rendelet nem tekinthető jogszabálynak, az Alkotmánybíróságnak nincs mit felülvizsgálnia. Ezért az Alkotmánybíróság az erre vonatkozó indítványt visszautasította” [32/1993. (V. 26.) AB határozat].

⁹⁸ Például a központi államigazgatási szerv több hivatalos lapot is kiadhat, ha azt ágazati jellege indokolja. [Jat. 28/C. § (3) bekezdés].

⁹⁹ Lásd dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleményét a 33/2008. (III. 20.) AB határozathoz 7. old.

vagyis a hivatalos lap közhitelessége alkotmányos szabály. [...] a közhitelesség jelentése: jogszabály csak az, ami a hivatalos lapban megjelent, és akként, ahogyan megjelent.”¹⁰⁰

Helyben szokásos módon történő kihirdetés

Az önkormányzatok választhatnak: vagy hivatalos lapjukban hirdetik ki a rendeleteiket vagy a szervezeti és működési szabályzat által meghatározott helyben szokásos módon, például hirdetőtáblára kifüggesztéssel. A helyben szokásos mód alkalmazása az Alkotmánybíróság 47/1993. (VII. 2.) AB határozatából következően „...elősegítheti azt, hogy az önkormányzat rendeleteit a polgárok a település jellegzetességeinek megfelelő módon könnyen megismerjék. Az önkormányzati rendeletnek az Ötv. által lehetővé tett »helyben szokásos mód« szerinti kihirdetése magában foglalja annak lehetőségét is, hogy az önkormányzati rendelet hiteles szövege egyidejűleg két helyen és módon kerüljön kihirdetésre. Az előbbiekből az is következik, hogy az önkormányzati rendelet akkor tekinthető kihirdetettnek, ha a kihirdetésére valamennyi, az SZMSZ-ben meghatározott módon sor került [...] A két helyen, illetve eltérő módon történő kihirdetéséből pedig nem következhet az, hogy a rendelet az alkalmazott kihirdetési formák különbözősége miatt nem azonos időpontban lép hatályba, valamint, hogy a hatálybalépés a kihirdetés módszerétől, az alkalmazott technikai megoldástól függjön.”

A Nemzeti Jogszabálytárban történő közzététel

A Nemzeti Jogszabálytárról¹⁰¹ szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet bár 2012. január elsején már hatályba lépett, az önkormányzati rendeletekkel összefüggő rendelkezései csak 2013. január elsejétől hatályosak. **A Nemzeti Jogszabálytárban közzé kell tenni valamennyi – 2013. június 30. után kihirdetett – még hatályba nem lépett önkormányzati rendelet kihirdetett szövegét.** Ha a Kúria önkormányzati tanácsa kimondja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése nem lép hatályba, az erről szóló határozatnak a Magyar Közlönyben történő közzétételét követően a döntéssel érintett jogszabálynál erre haladéktalanul utalni kell [4. § (1) bek.]. Továbbá 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** [4. § (2) bek.].¹⁰² **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** [4. § (3) bek.]. A helyi önkormányzat törvényességi felügyeletét ellátó fővárosi vagy megyei kormányhivatal a Nemzeti Jogszabálytár szolgáltatója által e célra kialakított informatikai rendszeren keresztül továbbítja a részére megküldött önkormányzati rendeletet és annak valamennyi időállapota szerinti egységes szerkezetű szövegét a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek [4. § (4) bek.]. Az egységes szerkezetű szöveget az önkormányzati rendeletnek vagy az önkormányzati rendeletet megváltoztató önkormányzati rendeletnek a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter általi kézhezvételét követő öt munkanapon belül kell közzétenni [4. § (5) bek.]. Az önkormányzati rendelet közzétételéről és ezzel kapcsolatban a Nemzeti Jogszabálytár szerkesztéséről – a 9. § szerinti közszolgáltatási szerződéssel – a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter

¹⁰⁰ Uo.

¹⁰¹ A Nemzeti Jogszabálytár a www.njt.hu honlapon működik, és a kormany.hu kormányportálról, valamint a kormányzati portálról is elérhető.

¹⁰² „1. § E rendelet alkalmazásában időállapot: Magyarország Alaptörvénye, Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései, valamint a jogszabály (a továbbiakban együtt: jogszabály) hatálybalépésétől legkésőbb a jogszabály első időpontban történő változásáig hatályos szövege, illetve a jogszabálynak valamely időpontban történő változásától legkésőbb a jogszabály következő időpontban történő változásáig hatályos szövege.”

(a jelenlegi kormányzati struktúrában a közigazgatási és igazságügyi miniszter) gondoskodik [7. § (2) bek].

Az önkormányzati rendelet helyesbítése

Az Mötv. 51. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezések is csak 2013. január elsejével **léptek** hatályba. A Jat. 35. § (1) bekezdése ugyanakkor már 2011. január elsejei hatálybalépéssel beiktatta az Ötv. 16. §-ba az alábbi szövegű (4) bekezdést: „Ha az önkormányzati rendelet kihirdetett szövege eltér az önkormányzati rendelet aláírt szövegétől, a polgármester vagy a jegyző kezdeményezi az eltérés helyesbítését. Az önkormányzati rendelet a hatálybalépését megelőzően, de legkésőbb a kihirdetést követő tizedik munkanapon helyesbíthető. Az eltérés megállapítása esetén a helyesbítés megjelentetéséről a jegyző az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon gondoskodik.” Az Mötv. és az Ötv. szövegét összevetve mindössze egy eltérés állapítható meg. 2013. január elsejétől szigorodott a szabályozás: **legkésőbb a kihirdetést követő hatodik munkanapon helyesbíthető az önkormányzati rendelet.** Ha a kihirdetett rendelet az elfogadott és aláírt (hiteles) rendelettel megegyező tartalmú, helyesbítés kezdeményezésére törvényi felhatalmazás hiányában nincs mód. A jegyzőnek a hiteles önkormányzati rendelet kihirdetése a feladata. Az Mötv. 51. § (3) bekezdése az eltérőség megállapítása esetén kötelezi az érintetteket (polgármester vagy jegyző) a helyesbítés kezdeményezésére. A törvényi feltételek fennállása esetén tehát az érintett(ek)nek kötelessége a kezdeményezés. „Ha az önkormányzati rendelet kihirdetett szövege eltér az önkormányzati rendelet aláírt szövegétől, a polgármester vagy a jegyző kezdeményezi az eltérés helyesbítését. Az önkormányzati rendelet a 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.” Önkormányzati rendelet helyesbítésének a szükségessége sokféle ok miatt válhat indokoltá, az azonban mindegyikre egyformán jellemző, hogy az elfogadott és aláírt rendelet úgy kerül kihirdetésre, hogy az nem egyezik meg maradéktalanul a rendelet hitelesnek tekintendő szövegével. Amennyiben a hiteles rendelet hibátlan, nem tartalmaz pl. elírást (alaphelyzetnek ezt kell tekinteni), de a kihirdetéskor a kihirdetett rendelet szövege mégis eltér ettől a hibátlan szövegtől, az eltérés még ebben az esetben is lehet tudatos, akaratlagos cselekvés eredménye. De lehet gondatlan magatartás következménye is, adminisztrációs baki, mert valaki vagy valakik hibáztak, akaratukon kívül. **Amennyiben a hiteles rendelet „hibás”, pl. elírásokkal teli, a jegyzőnek akkor is a hitelesnek tekintendő rendelet kihirdetésére nézve áll fenn a kihirdetési kötelezettsége.** Ha a kétséget kizáróan hibásnak bizonyuló hiteles rendeletet hibától mentesen hirdeti ki a jegyző, a kihirdetett szöveg eltérősége a hiteles rendelethez képest „javítás” eredményeként következik be, de mivel bekövetkezik, és kimutatható az eltérőség, mindez a helyesbítés kezdeményezésének nem is a lehetőségét, hanem a kötelezettségét keletkezteti a polgármester vagy a jegyző számára. Az ún. „javításnak” az elvégzése már eltérést eredményez. A helyesbítéshez a jogszabályi előírás kizárólag azt követeli meg, hogy **létezzen egy olyan kihirdetett önkormányzati rendelet, amelynek szövege eltér az önkormányzati rendelet aláírt (hiteles) szövegétől. Arról, hogy az eltérés hogyan jöhet létre, milyen ok következtében, a jogszabály nem ad eligazítást.** Ha az önkormányzati rendelet kihirdetett szövege eltér az önkormányzati rendelet aláírt szövegétől, a polgármester vagy a jegyző kezdeményezi az eltérés helyesbítését. A törvénynek „az eltérés megállapítása esetén” megfogalmazású szóhasználata felveti azt a kérdést is, hogyan lehet eltérést „megállapítani” akkor, ha történetesen az eltérést az eltérés megállapítására hivatott, pl. jegyző, maga idézte elő a tevékenységével („javítás”).

Fontos kiemelni, hogy a helyesbítés nem jogalkotói aktus, „...a helyesbítés nem veheti át a jogalkotási eljárás garanciális keretei között végzett módosítás szerepét” [33/2008. (III. 20.) AB határozat]. A helyesbítés kezdeményezője éppen azért kap felhatalmazást a helyesbítés elvégzésére, hogy ne kelljen a jogalkotót ebbe az utólagos tevékenységbe bevonni. Ellenkező esetben a helyesbítésre kapott felhatalmazásnak nem lenne értelme. A hiteles önkormányzati rendelet kizárólag a hatálybalépését megelőzően, de legkésőbb a kihirdetést követő hatodik munkanapon helyesbíthető. Az önkormányzati rendeleteknek és jegyzőkönyveknek a fővárosi és megyei kormányhivatalok

részére történő megküldésének rendjéről szóló 23/2012. (IV. 25.) KIM rendelet 1. § (2) bekezdése szerint, amennyiben az önkormányzati rendelet helyesbítésére van szükség, a jegyző a helyesbítés kihirdetését követően az (1) bekezdésben meghatározott módon – papír **alapon** két eredeti példányban és egyúttal elektronikus formában, elektronikus levél útján, vagy elektronikus úton, minősített elektronikus aláírással ellátva –, legkésőbb a kihirdetést követő munkanapon megküldi a területileg illetékes fővárosi és megyei kormányhivatalnak a helyesbítés tényéről történő tájékoztatást és az önkormányzati rendelet helyesbített változatát. **Önkormányzati rendelet helyesbítése esetén a jegyző a helyesbítés tényéről történő tájékoztatást, az önkormányzati rendelet helyesbített változatát, valamint ha az önkormányzati rendelet módosító vagy hatályon kívül helyező rendelkezést is tartalmaz, az abban foglalt módosítással vagy hatályon kívül helyezéssel érintett önkormányzati rendelet valamennyi jövőbeni időállapota szerinti egységes szerkezetű szövegét legkésőbb a helyesbítés közzétételét követő munkanapon a Nemzeti Jogszabálytár szolgáltatója által e célra kialakított informatikai rendszeren keresztül is megküldi a kormányhivatalnak.**

A közterület elnevezésének rendje

A közterület elnevezésének rendjét a települési, a fővárosban a fővárosi önkormányzat rendeletben állapítja meg. Az Möt. 13. § (1) bek. 3. pontjában a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok körében említi meg a közterületek elnevezését. Az Möt. 42. § 8. pontja alapján a képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át, többek között a közterület elnevezése. A közterület fogalmát az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) 2. § 13. pontja az alábbiak szerint határozza meg: közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván. **[A közterület elnevezésére vonatkozó anyagi szabályokat az Möt. 14. § (2)-(3) bekezdései, valamint 14/A. §-a tartalmazzák.]**

A képviselő-testület határozata

Az Möt. már az 1. § 3. pontjában szabályozza a képviselő-testület határozatát: a képviselő-testület határozata lehet normatív határozat vagy egyedi határozat. A Jat. 1. § (1) bekezdés b) pontja értelmében e törvény hatálya a normatív határozatra és normatív utasításra (a továbbiakban együtt: közjogi szervezetszabályozó eszköz) terjed ki. A képviselő-testület normatív határozata tehát az új terminológiának megfelelően az ún. közjogi szervezetszabályozó eszközök kategóriájába tartozik. A korábban az állami irányítás egyéb jogi eszközeiként ismert „jogforrási” kör jelentősen leszűkül, és csak a normatív határozat és a normatív utasítás marad meg. A Jat. 23. § (2) bekezdése rendelkezik arról, hogy 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 Möt. az 51. § (6) bekezdésében a képviselő-testület normatív határozatának a közzététele során többek között az önkormányzati rendeletek kihirdetésekor és helyesbítésekor követendő szabályok alkalmazását is előírja. Ennek megfelelően a normatív határozatot a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – módon kell közzétenni. A saját honlappal rendelkező önkormányzat a normatív határozatát a honlapján is közzéteszi. Közzétételéről a jegyző gondoskodik. A helyi önkormányzat a normatív határozatot a közzétételét követően haladéktalanul megküldi a kormányhivatalnak, és a kormányhivatal továbbítja azt a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek.¹⁰³ Az Möt. 51. § (2) bekezdésében foglaltakat, beleértve a honlapon történő közzétételt is, a normatív határozatra megfelelően és értelemszerűen alkalmazni kell. A képviselő-testület üléséről készített, ugyancsak a kormányhivatalhoz felterjesztendő

¹⁰³ A Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvény 2. § (1) bekezdés i), illetve ia) pontja szerint ahol e törvény hatálybalépését megelőzően kiadott jogszabály Önkormányzati Minisztériumot, illetve önkormányzati minisztert említ, ott a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért kapcsolatos feladatok tekintetében Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumot, illetve közigazgatási és igazságügyi minisztert kell érteni.

jegyzőkönyvnek tartalmaznia kell a hozott döntéseket [Mötv. 52. § (1) bek. m) pont]. Az Mötv. 48. § (1) bekezdése alapján a képviselő-testületi döntések alatt a határozatot és a rendeletet egyaránt érteni kell, képviselő-testületi határozat pedig a normatív és az egyedi határozat is. A jogalkotói szándék tehát egyértelmű, az Mötv. 51. § (2) bekezdésben foglalt rendelkezések a normatív határozat közzétételét követően differenciálás nélkül kerüljenek alkalmazásra, az e bekezdésben előírt feladat a normatív határozat hiteles kivonatának a továbbításával végezhető el, mert e döntések a jegyzőkönyvtől másként nem különíthetők el. A normatív határozat közzétételt követő hiteles kivonatait a kormányhivatalnak a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter részére kell továbbítani.¹⁰⁴

A képviselő-testületi ülés jegyzőkönyve

„Mötv. 52. § (1) A képviselő-testület üléséről jegyzőkönyvet kell készíteni, amely tartalmazza:

- a) a testületi ülés helyét;**
- b) időpontját;**
- c) a megjelent önkormányzati képviselők nevét;**
- d) a meghívottak nevét, megjelenésük tényét;**
- e) a javasolt, elfogadott és tárgyalt napirendi pontokat;**
- f) az előterjesztéseket;**
- g) az egyes napirendi pontokhoz hozzászólók nevét, részvételük jogcímét, a hozzászólásuk, továbbá az ülésen elhangzottak lényegét;**
- h) a szavazásra feltett döntési javaslat pontos tartalmát;**
- i) a döntéshozatalban résztvevők számát;**
- j) a döntésből kizárt önkormányzati képviselő nevét és a kizárás indokát;**
- k) a jegyző jogszabálysértésre vonatkozó jelzését;**
- l) a szavazás számszerű eredményét;**
- m) a hozott döntéseket és**
- n) a szervezeti és működési szabályzatban meghatározottakat.**

(2) A képviselő-testület ülésének a jegyzőkönyvét a polgármester és a jegyző írja alá. A jegyzőkönyv közokirat, amelynek elkészítéséről a jegyző gondoskodik. A zárt ülésről külön jegyzőkönyvet kell készíteni. A jegyzőkönyvet az ülést követő tizenöt napon belül a jegyző köteles megküldeni a kormányhivatalnak.

(3) A választópolgárok – a zárt ülés kivételével – betekinhetnek a képviselő-testület előterjesztésébe és ülésének jegyzőkönyvébe. A közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell. A zárt ülésen hozott képviselő-testületi döntés is nyilvános.”

A jegyzőkönyv hitelesítése: a polgármester és a jegyző aláírása

Az Mötv. 52. § (2) bekezdés alapján a képviselő-testület ülésének jegyzőkönyvét a polgármester és a jegyző írja alá. Mindketten aláírásukkal igazolják, hogy az abban foglaltak megfelelnek a valóságnak. A polgármester és a jegyző aláírása a jegyzőkönyv érvényességi kelléke. A képviselő-testületek gyakran vannak be önkormányzati képviselőket is a jegyzőkönyvek aláírásába jegyzőkönyv hitelesítőként. Általában két jegyzőkönyv-hitelesítőt választanak, akik állandó jelleggel, akár a ciklus végéig ellájták e feladatukat, de választhatók eseti jelleggel is, akár ülésről ülésre változtatva a személyüket. Az Mötv. az Ötv.-hez hasonlóan nem tesz említést a jegyzőkönyv-hitelesítő(k)ről, választásuk szükségességéről, azonban az 53. § (1) bekezdés h) pontjában olvasható előírással világossá teszi, hogy a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben kell rendelkeznie a

¹⁰⁴ A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter (közigazgatási és igazságügyi miniszter) ellátja a helyi önkormányzatok, a nemzetiségi önkormányzatok és a helyi önkormányzatok társulási törvényességi felügyeletének a szakmai irányítását, melynek keretében gyakorolja a 2010. évi XLIII. törvény (Ksztv.) 2. § (1) bekezdés g)–h) pontjaiban meghatározott hatásköröket [g) egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására; h) jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés].

képviselő-testületnek a képviselő-testület ülésének jegyzőkönyvéről, mely rendelkezés magában foglalhatja a jegyzőkönyv-hitelesítők választására, feladataira, eljárásukra vonatkozó tudnivalókat is. Amennyiben a képviselő-testület hitelesítők bevonását indokoltnak tartja a jegyzőkönyvek aláírásához, aláírásuk – hasonlóan a polgármester és a jegyző aláírásához – érvényességi kellékké válik.

A jegyzőkönyv mint közokirat elkészítése

Az Mötv. 52. § (2) bekezdés második mondata szerint közokiratnak minősülő jegyzőkönyv elkészítéséről a jegyző gondoskodik. A közokirat a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) 195. § (1) bekezdése szerint az olyan papír alapú vagy elektronikus okirat, amelyet bíróság, közjegyző vagy más hatóság, illetve közigazgatási szerv ügykörén belül, a megszabott alakban állított ki, mint közokirat teljesen bizonyítja a benne foglalt intézkedést vagy határozatot, továbbá az okirattal tanúsított adatok és tények valóságát, úgyszintén az okiratban foglalt nyilatkozat megtételét, valamint annak idejét és módját. Ugyanilyen bizonyító ereje van az olyan okiratnak is, amelyet más jogszabály közokiratnak nyilvánít. Az eredeti papír alapú közokirattal azonos bizonyító ereje van a közokiratról – általában műszaki vagy vegyi úton – készült felvételnek (fénykép, film, hang stb.), úgyszintén az eredeti okiratról bármely adathordozó útján készült okiratnak, ha a felvételt, illetve az adathordozóról az okiratot bíróság, közjegyző vagy más hatóság, továbbá közigazgatási szerv vagy ezek ellenőrzése mellett más szervezet készítette. Ugyanilyen bizonyító ereje van az okirat megőrzésére hivatott szerv (pl. levéltár) által vagy ellenőrzése mellett készített felvételnek vagy okiratnak, továbbá a közokiratot kiállító vagy őrzésére hivatott szerv által a felvétel vagy adathordozó útján nyert adatok alapján készített okiratnak. Az eredeti papír alapú vagy elektronikus közokirattal azonos bizonyító ereje van annak a közokiratról készített elektronikus okiratnak, amelyet a közokirat kiállítására jogosult ügykörén belül, a megszabott alakban készített el, és amelyen minősített elektronikus aláírást vagy minősített tanúsítványon alapuló fokozott biztonságú elektronikus aláírást, valamint – ha jogszabály így rendelkezik – időbélyegzőt helyezett el. Az eredeti közokirattal azonos bizonyító ereje van annak az elektronikus okiratnak is, amelyet a közokirat kiállítására jogosult külön jogszabályban meghatározott eljárási rend szerint készített el, illetve amelyet törvény elektronikus közokiratnak nyilvánít. Az eredeti elektronikus közokirattal azonos bizonyító ereje van annak az elektronikus közokiratról készített papír alapú okiratnak, amelyet a közokirat kiállítására jogosult ügykörén belül, a megszabott alakban vagy külön jogszabályban meghatározott eljárási rend szerint készített el. Ugyanilyen bizonyító ereje van az elektronikus közokirat megőrzésére hivatott szerv által vagy ellenőrzése mellett készített papír alapú okiratnak, továbbá a közokiratot kiállító vagy őrzésére hivatott szerv által az elektronikus közokiratot tároló adathordozó útján nyert adatok alapján készített papír alapú okiratnak. Ellenbizonyításnak a közokirattal szemben is helye van, de csak annyiban, amennyiben azt a törvény ki nem zárja vagy nem korlátozza. A közokiratot az ellenkező bebizonyításáig valódinak kell tekinteni, a bíróság azonban – ha szükségesnek találja – az okirat kiállítóját hivatalból is megkeresheti, hogy az okirat valódisága tekintetében nyilatkozzék [Pp. 195. § (1)–(7) bek.]¹⁰⁵

A jegyzőkönyv elkészítésekor a jegyzőnek az Mötv. 52. § (1) bekezdésben foglaltakat betartva kell eljárnia, a törvény taxatív meg határozza a jegyzőkönyv kötelező tartalmi elemeit a)–n) pontig. A polgármester a képviselő-testület ülését a székhelyén kívül máshová is összehívhatja. „...a polgármester bármely körülményre hivatkozással, térbeli korlát nélkül jogosult az érintett önkormányzat közigazgatási határán belül, illetve azon kívül is a képviselő-testület ülésének helyszínét meghatározni. [...] Általános jelleggel nem zárható ki a képviselő-testület székhelyen kívüli ülésezésének lehetősége, mert egy ilyen rendelkezés rendkívüli körülmények között megbéníthatja a település életét. Főként kisebb települések esetében, rendkívüli körülmények (pl. természeti katasztrófa, ipari baleset stb.) indokolhatják annak szükségességét, hogy a polgármester – a működés alapfeltételeit biztosítani képes helyiség hiányában – a székhelyen kívülre hívja össze a helyi képviselőket ülésezésre...” [Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5.036/2012/6. határozata]. A jogalkotó részéről továbbra sem lesz elvárás a szó szerinti jegyzőkönyv készítése, mert a jegyzőnek az

¹⁰⁵ Indokolt a büntetőjogi vonatkozásokra is felhívni a figyelmet. A képviselő-testület üléséről készült jegyzőkönyvre a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 342–343. §-ában, valamint 346. §-ában foglaltak is irányadók.

ülésein elhangzottak lényegét kell csupán rögzítenie [Mötv. 52. § (1) bek. g) pontja]. Figyelemre méltó változás továbbá, hogy a hozzászólásoknak is csak a lényegét kell rögzíteni a jegyzőkönyvben. Álláspontunk szerint még a szervezeti és működési szabályzatokban sem rendelhető el, illetve nem „határozható meg”, hogy szó szerinti jegyzőkönyv készüljön a képviselő-testület üléseiről. Egyrészt mert az Mötv. az ülésein elhangzottak lényegének jegyzőkönyvi rögzítését az 52. § (1) bekezdésben adott taxáció elemeként [g) pont] vonja be a szabályozásába, másrészt az 52. § (1) bekezdés n) pontja a jegyzőkönyvnek „a szervezeti és működési szabályzatban meghatározottakkal” való bővítését is a taxáció elemeként nevesíti. A g) és az n) pontokban foglalt előírások teljesíthetetlené válnának, és alapvető ellentmondás keletkezne, ha a szervezeti és működési szabályzat a jegyzőkönyv szó szerinti szövegű elkészítését ugyancsak kötelező tartalmi elemmé tenné; illetve a törvény által szintén a jegyzőkönyv kötelező tartalmi elemeként meghatározott „az ülésein elhangzottak lényegét” egyidejűleg akarnák érvényesíteni a jegyzőkönyvben. Indokolt arra is felhívni a figyelmet, hogy az 52. § (1) bekezdés e) pontja fontos módosulással **lépett** hatályba 2013. január elsején, a jegyzőkönyvben ugyanis nemcsak a tárgyalt napirendi pontokat [lásd Ötv. 2012. december 31-ig hatályos 17. § (1) bekezdését] kell feltüntetni, hanem a „javasolt” és az elfogadott napirendi pontokat is. Ebből a hármas tagolásból következően a napirendi pont akkor reked meg a „javaslat” kategóriában, és válik ezáltal el nem fogadott napirenddél, ha a szavazás során nem kapja meg a jelen levő önkormányzati képviselők több mint felének igen szavazatát, és ennek okán nem is tárgyal(hat) róla a képviselő-testület. Külön kell megjeleníteni a jegyzőkönyvben az elfogadott napirendi pontokat is. E napirendek tehát abban különböznek az előző kategóriától, hogy a jelen levő önkormányzati képviselők több mint a felének igen szavazatával a javasolt napirendi pontok felvételre is kerültek a képviselő-testület ülésére. **A felvétel nem jelent automatikus garanciát valamennyi napirendi pont megtárgyalására, hiszen elnapolásukra, pl. éjszakába nyúló ülésezésre tekintettel, bármikor sor kerülhet.** A ténylegesen megtárgyalt napirendi pontokat a jegyzőkönyvnek ugyancsak rögzítenie kell. Az Mötv. 52. § (1) bekezdés f) pontja utal arra, hogy az előterjesztéseket is tartalmaznia kell a jegyzőkönyvnek. *Az előbb elmondottakhoz hasonlóan ez is új szabálya a törvénynek, ti. az önkormányzati rendszer kezdete óta magasabb szintű jogszabály mostanáig nem írta elő az előterjesztés jegyzőkönyvi rögzítését, mint az adott tárgyban a döntéshozatalt megalapozó, a döntési javaslatot tartalmazó dokumentumot.*

A képviselő-testületek a szervezeti és működési szabályzataikban szabályozzák, illetve részletezik jelenleg is az előterjesztéssel kapcsolatos főbb tudnivalókat: pl. azt, hogy kik jogosultak a benyújtására; az előterjesztés formai követelményeit; a tartalmi sajátosságait; az esetleges visszavonásának feltételeit stb. Magasabb szintű jogi szabályozás hiányában nem alakulhatott ki egységes fogalmi definíció az előterjesztés leírására, ezért a szervezeti és működési szabályzatok különböző dokumentumokat minősítenek előterjesztésnek. Például a rendelettervezetet vagy a határozati javaslatot, a beszámolót, a tájékoztatót. *Egyszerűsített előterjesztés* kezdeményezésére jogosítja fel az egyik település szervezeti és működési szabályzata a polgármestert olyan ügy képviselő-testületi megtárgyalására, mely sem személyi, sem pénzügyi vonzattal nem jár. Ebben az esetben csak határozati javaslatot kell készíteni. Bárhogyan is nevezzék el az előterjesztési célzatú írásos dokumentumokat, közös jellemzőjük, hogy szövegszerű indítványként jelennek meg, és többnyire tartalmazzák a határozat – az Mötv. 47. § (2) bekezdés szóhasználata szerint a „javaslat” – javasolt szövegét is, azaz a határozati javaslatot. **Az Mötv. új előírásának [52. § (1) bek. m) pont] nyelvtani (sőt logikai) értelmezéséből is az következne, hogy az előterjesztés teljes szövegét a jegyzőkönyvnek kell tartalmaznia, mégis a beilleszthetőségével kapcsolatos joggyakorlat kiterjesztő jogértelmezésen alapul.**

A jegyzői törvényességi jelzés kötelező jegyzőkönyvi rögzítése – szignalizáció

Új elem a jegyző jogszabálysértésre vonatkozó indokolt jelzésének kötelező jegyzőkönyvi rögzítése is. A 2012. december 31-ig hatályos Ötv. 36. § (3) bekezdés a jegyző kötelezettségévé tette, hogy jelezze a képviselő-testületnek, a bizottságnak és a polgármesternek, ha a döntésüknél jogszabálysértést észlelt. Az Ötv. nem bízta a jegyző belátására, mérlegelésére a törvényességi jelzés megtételét, **a jogszabálysértés észlelésével ugyanis beállt a jelzési kötelezettsége.** A 2013. január elsején hatályba **lépett** Mötv. 81. § e) pontja **„jelzi a képviselő-testületnek, a képviselő-testület szervének és a polgármesternek, ha a döntésük, működésük jogszabálysértő” már kiterjesztőbb**

megfogalmazású. Az Mötv. 41. § (2) bekezdése alapján az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják. A képviselő-testület szervei: a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a jegyző, továbbá a társulás. A **szignalizációs kötelezettség** a leírtakból következően a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal, illetve a szövegezés alapján **a jegyző, továbbá a társulás döntésénél és működésénél is terheli majd a jegyzőt.** A szignalizáció formájára és tartalmára nézve az Ötv. nem adott eligazítást, **az új törvényi szabályozásból ez továbbra sem ismerhető meg.** Addig, amíg a szignalizáció döntően a testületi, bizottsági ülésekhez és döntésekhez volt köthető, a formalizáltság hiánya nem okozhatott gondot. A jegyzőnek biztosított tanácskozási jog révén a jelzést akár a képviselő-testület, akár a bizottság ülésén is megtehetette, „jegyzőkönyvbe mondhatta”, melyet így az tartalmazott. Az első számú önkormányzati vezetőnek címzett jelzés felmerülésének a szükségessége esetén már korántsem volt ilyen egyértelmű a helyzet, sem a formát (szóban vagy írásban), sem a tartalmat (pontosan mit tegyen a címzett, megállapítható-e részére határidő stb.) illetően. Az Mötv. választott megoldásának ismeretében – a szignalizáció további szervekre, valamint a működés törvényességére kiterjesztése – indokoltá tenné az egyébként kulcsfontosságú és alapvető jelentőségű intézkedésnek a részletesebb szabályozását, **mert a jegyző a törvényesség helyi védelmének a legfontosabb szereplője 2013. január elsejét követően is.** Egyedül a jegyző van abban a helyzetben, hogy a készülő törvénytörvényeket megelőzhesse, illetve velük szemben helyi szinten eredményesen felvegye a küzdelmet.¹⁰⁶

A zárt ülésről készített jegyzőkönyv

A zárt ülésről külön, az Mötv. 52. § (1) bekezdésében felsorolt elemeket tartalmazó jegyzőkönyvet kell készíteni. A „külön” jegyzőkönyv készítésének hangsúlyozása azért lényeges, mert a képviselő-testületek általában azonos ülésnapon tartanak nyilvános és zárt ülést is. Sőt az esetek túlnyomó többségében a nyilvános ülés „alakul át” zárt üléssé. A nyilvános ülést követő *zárt ülésen hozott esetleges döntések csak határozatok lehetnek*, önkormányzati rendelet alkotására az Alkotmánybíróság 17/1997. (II. 28.) AB határozatából következően nincs törvényes lehetőség. „A zárt tárgyalások során általában egyedi határozatokat hoznak. A normatív tartalmú döntéstervezetek megvitatását, melyeknek eredményeként a testület pl. [...] rendeletet fogad el, ugyanúgy szabálysértő zárt ülésen megejteni, mint ahogy a rendeletet sem lehet titkosítani, vagy csak szűk körben ismertté tenni.” **Az Mötv. 52. § (3) bekezdésének utolsó mondata rendelkezik arról, hogy a zárt ülésen hozott képviselő-testületi döntés is nyilvános, ez az előírás azonban nem hozható összefüggésbe az Mötv. 48. § (1) bekezdésével, ahol a törvényalkotó ugyan gyűjtőfogalmat használ, de a 46. § (2) bekezdésből következően mégis kizárt, hogy zárt ülésen megalkotható és elfogadható legyen önkormányzati rendelet.** Értelmezést igényel ezek után, hogy az Mötv. valamint a Jat. által is új jogintézményként szabályozott „normatív” határozatra a leírtak mennyiben feleltethetők meg, azaz „normatív tartalmú döntéstervezet”-nek minősíthető-e a közjogi szervezetszabályozó eszközök közül a normatív határozat, annak ellenére, hogy nem minősül jogszabálynak. Az elnevezésbeli hasonlóságot is alapul véve és ismerve a zárt ülésen tárgyalható ügyek körét [lásd Mötv. 46. § (2) bek. a)–c) pont]; továbbá a normatív határozat jellemzőit (szervek tevékenységének és cselekvési programjának, szervek szervezetének és működésének szabályozása) azon az állásponton vagyunk, hogy normatív **határozat tervezete** sem tárgyalható a képviselő-testület zárt ülésén, *normatív határozatot nem fogadhat el a képviselő-testület zárt ülésen.*

¹⁰⁶ 2013. január elsejét követően a megyei közgyűlés elnöke – pályázat alapján határozatlan időre – nevezi ki a jegyzőt, a jegyző javaslatára az aljegyzőt. A polgármester – pályázat alapján határozatlan időre – nevezi ki a jegyzőt, a jegyző javaslatára az aljegyzőt. A polgármester gyakorolja a munkáltatói jogokat a jegyző tekintetében [Mötv. 27. § (3) bek.; 82. § (1) bek.; 67. § f) pont]. Az Mötv. 79. § (1) bekezdés alapján, ha e törvény eltérően nem rendelkezik, a polgármesteren a megyei közgyűlés elnökét és a főpolgármestert is érteni kell. A főpolgármesteri hivatalt a főpolgármester által – pályázat alapján határozatlan időre – kinevezett főjegyző vezeti. Az Mötv. 19. §-ából következően a polgármester (megyei közgyűlés elnöke, főpolgármester) hatáskörébe tartozó kinevezés joga magában foglalja a felmentés, a megbízás visszavonásának a jogát.

A jegyzőkönyv megküldése a fővárosi, megyei kormányhivatalnak

A jegyzőkönyvet az ülést követő tizenöt napon belül a jegyző köteles megküldeni a kormányhivatalnak. 2012. április 26-án lépett hatályba az önkormányzati rendeleteknek és jegyzőkönyveknek a fővárosi és megyei kormányhivatalok részére történő megküldésének rendjéről szóló 23/2012. (IV. 25.) KIM rendelet. A rendelet 2. §-a a tizenöt napos határidejű jegyzőkönyvküldési kötelezettséget kiterjeszti a képviselő-testület bizottsága, valamint a részönkormányzat testülete ülésének jegyzőkönyvére is, szintén a jegyzőt téve felelősként ennek végrehajtására. A jegyzőkönyvet papír alapon egy eredeti példányban és elektronikus formában, elektronikus levél útján, vagy elektronikus úton, minősített elektronikus aláírással ellátva kell megküldeni a kormányhivatalnak. A jegyzőkönyv a képviselő-testület (bizottság, részönkormányzat testülete) működésének alapl dokumentuma, közokirat, amely teljesen bizonyítja a benne foglalt intézkedést vagy határozatot. A jegyzőkönyv késedelmes felterjesztése éppen ezért hátráltatja a törvényességi felügyeleti munka elvégzését, de a képviselő-testületi üléseken született határozatok időbeni végrehajtását is akadályozhatja. Ha a jegyzőkönyvet nem terjesztik fel, úgy a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv (kormányhivatal) nem ítélni meg, hogy az önkormányzat képviselő-testületének működése megfelel-e a jogszabályokban foglaltaknak. A jegyzőkönyvi információk [lásd Möt. 52. § (1) bek. a)–n) pont] hiányában nem dönthető el, hogy a képviselő-testület és annak szervei teljesítik-e a számukra törvényben előírt feladatokat, és a törvényeknek megfelelően gyakorolják-e a hatáskörüket. Márpedig „...a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben [...] fejtsék ki tevékenységüket” [56/1991. (XI. 8.) AB határozat]. „...Vagyis a jobbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [...] csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények” [9/1992. (I. 30.) AB határozat]. A leírtaknak nem is lehet más jogkövetkezménye, mint az Möt. 141. § (1) bekezdés a) pontjában olvasható rendelkezés: a kormányhivatal a helyi önkormányzattal szemben törvényességi felügyeleti bírságot állapíthat meg, ha a jegyző a kormányhivatal felhívása ellenére a megadott határidőn belül nem tesz eleget a jegyzőkönyv megküldési kötelezettségének.

A jegyzőkönyvbe történő betekintés

Az Möt. 52. § (3) bekezdése szerint a választópolgárok – a zárt ülés kivételével – betekinhetnek a képviselő-testület előterjesztéseibe és ülésének jegyzőkönyvébe. A közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell. *A zárt ülésen hozott képviselő-testületi döntés is nyilvános.* „A közérdekű adatok megismerhetősége alapvető emberi jog [...] E jog tartalmát az Alkotmánybíróság a 32/1992. (V. 29.) AB határozatban [...] értelmezte és többek között megállapította, hogy »a közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntésalkotásra, az ügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat«” [19/1995. (III. 28.) AB határozat] Az adatvédelmi biztos 231/A/2006-6. ügyszámú állásfoglalásából következően „egy előterjesztés (valamint az ahhoz kapcsolt melléklet, függelék, stb.) legfeljebb az előterjesztő általi kiadmányozásig tekinthető döntés-előkészítő iratnak, azt követően pedig az Ötv. 12. § (3)–(4) bekezdése szerint kell megítélni a nyilvánosságát. Más értelmezés ugyanis nyilvánvaló ellentmondásba kerülne a nyílt ülésre vonatkozó szabályokkal: a nyílt ülés elvesztené értelmét.” A nyilvános képviselő-testületi ülésen elhangzott előterjesztések közérdekű adatnak minősülnek, így főszabályként bárki által szabadon, korlátozás nélkül megismerhetők és terjeszthetők [57/2000. (XII. 19.) AB határozat]. Ez a megállapítás a bizottsági ülésekre is, valamint valamennyi, a képviselő-testület vagy a bizottság nyilvános ülésére beterjesztett dokumentumra is igaz. A nyilvános ülésre beterjesztett dokumentumok tartalmuktól, illetve az általuk érintettek személyétől és esetlegesen eltérő akaratuktól függetlenül bárki számára korlátozás nélkül

megismerhetőek, és – a közérdekű adatokra vonatkozó szabályok szerint – terjeszthetők [231/A/2006-6. ügyszámú állásfoglalás]. A zárt ülés tartásának indokaira figyelemmel a zárt ülés dokumentumainak megismerésére jogosultak illetékteleneknek nem adhatnak felvilágosítást azok tartalmáról, számukra azokat nem továbbíthatják, annak megtekintését nem tehetik lehetővé. Az előterjesztéssel érintettek is illetéktelennek minősülhetnek, amennyiben jogaikat törvény korlátozza (önkormányzati hatósági ügyben pl. az ügyfelek nem ismerhetik meg a tanácskozásról és szavazásról készült jegyzőkönyvet.) „Adatvédelmi szempontból öröndetes, ha a zárt ülésre készült előterjesztéseket a képviselő-testület, illetve a bizottsági ülés résztvevői az érdemi döntést követően visszaszolgáltatják. Erre azonban nem kötelezhetőek, szabadon mérlegelhetik, hogy a kérésnek eleget tesznek-e. Helyesnek tartom, ha a polgármester figyelmezteti az ülés résztvevőit az ügyben elhangzott információk bizalmas kezelésére, az azzal kapcsolatos titoktartási kötelezettségre” [1926/H/2004. ügyszámú állásfoglalás].

A képviselő-testület szervezeti és működési szabályzata (SZMSZ)

„Mötv. 53. § (1) A képviselő-testület a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozza meg. A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletben rendelkezik:

- a) az önkormányzat hivatalos megnevezéséről, székhelyéről;
- b) a képviselő-testület átruházott hatásköreinek felsorolásáról;
- c) a képviselő-testület üléseinek összehívásáról, vezetéséről, tanácskozási rendjéről;
- d) az önkormányzati képviselőkre vonatkozó magatartási szabályokról, az ülés rendjének fenntartásáról és az annak érdekében hozható intézkedésekről;
- e) a nyilvánosság biztosításáról;
- f) a döntéshozatali eljárásról, a szavazás módjáról;
- g) a rendeletalkotásról és határozathozatalról;
- h) a képviselő-testület ülésének jegyzőkönyvéről;
- i) a közmeghallgatásról;
- j) az önkormányzat szerveiről, azok jogállásáról, feladatairól;
- k) a jegyzőnek a jogszabálysértő döntések, működés jelzésére irányuló kötelezettségéről;
- l) a képviselő-testület bizottságairól.

(2) A képviselő-testület érdemi tevékenységének elősegítése érdekében meghatározhatja az egyes napirendek tárgyalására fordítható időkeretet, a hozzászólások maximális időtartamát, korlátozhatja az ismételt hozzászólás, indítványozás lehetőségét.

(3) 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 közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják. Ezek állásfoglalásáról és az ott felmerült kisebbségi véleményekről tájékoztatni kell a képviselő-testületet.”

A képviselő-testület SZMSZ-ének kötelező tartalmi elemei

A képviselő-testület a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozza meg. Az Mötv. 53. § (1) bekezdés a) pontja alapján a képviselő-testületnek rögzítenie kell az önkormányzat hivatalos megnevezését és pontos székhelyét. [Lásd még 1991. évi XXXIII. törvény 52. § (1) bek. 1) pontját.] Az Mötv. 41. § (4) bekezdése szerint a képviselő-testület – e 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, ez a *kettős delegálás (szubdelegáció) tilalma* [Mötv. 41. § (5) bek.]. Szintén a szervezeti és működési szabályzatnak kell tartalmaznia a képviselő-testület üléseinek összehívására irányadó eljárás rendjét,

az ülés vezetésének és a tanácskozás rendjének biztosításával összefüggő kérdéseket. [Mötv. 53. § (1) bek. c) pont]. **Az önkormányzati képviselőkre vonatkozó magatartási szabályokról való rendelkezéshez továbbra is támpontot adhat a 34/2002. (VII. 11.) AB határozat.** Az Alkotmánybíróság e határozatában arra mutatott rá, hogy az önkormányzati rendeleti szabályozás megállapíthat olyan körülményeket, amelyek figyelembevételével mérlegelhető az egyedi döntés. Az önkormányzatnak azonban, ha lehetővé teszi az egyedi döntések megalkotását, a mérlegelés alkalmazását, a törvényi keretek között kell meghatározni annak feltételeit, körülményeit. „Az Ör. támadott rendelkezése viszont csak elvont, általános jelleggel utal a képviselő magatartására, ténykedésére, ami jelentős vagy ismétlődő érdeksérelmet okoz az önkormányzatnak, az egyedi döntéshez nem állapít meg normatív feltételeket, így a képviselő-testület szabad mérlegelési jogkört állapított meg saját magának oly módon, hogy akár határozatlan időre is megvonhatja a tiszteletdíjat a képviselőtől. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a képviselői magatartás, ténykedés, az önkormányzat érdeksérelme ilyen általános megfogalmazásban megfoghatatlan, bizonytalan tartalmú, korlátlan mérlegelést tesz lehetővé, ezért nem felel meg a jogbiztonság követelményének.”

Az ülés rendjének fenntartása – a „széksértés” új szabályai

Az ülés rendjének a fenntartásáról és az annak érdekében hozható intézkedésekről is előírásokat kell tartalmaznia a szervezeti és működési szabályzatoknak [Mötv. 53. § (1) bek. d) pont]. Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában is rámutat arra, hogy a széksértés intézményének önkormányzati szabályozása – amely a magyar jogtörténetben jelentős hagyományokkal rendelkezik – elvileg nem kifogásolható. Alkotmányellenes azonban a széksértést elkövető települési képviselő cselekményének olyan szankcionálása, amely a képviselőt kizárja a képviselő-testület munkájából, s ezáltal képviselői jogai gyakorlását korlátozza [49/1992. (IX. 26.) AB határozat]. Törvényi felhatalmazás hiányában az önkormányzat képviselő-testülete a képviselők munkáját korlátozó rendeletet nem alkothat [lásd még 43/1992. (VII. 16.) AB határozat]. „Az ülésvezetési jogosultság magában foglalja a tanácskozás rendjének fenntartását is. Erre a jogosítványra már csak amiatt is szükség van, mivel a képviselő-testület áll a hatáskör-telepítés középpontjában. Az önkormányzati feladat és hatáskörök a képviselő-testületet illetik meg, amely nemcsak jogot, de köteleiséget, felelősséget is jelent. Alapvető érdek fűződik tehát ahhoz, hogy a képviselő-testület ezzel a törvényi felhatalmazással minden, alaptalanul zavaró körülmény nélkül élni tudjon” [33/1998. (VI. 25.) AB határozat].

Rendelkezni kell arról is, hogy a képviselő-testület az ülései nyilvánosságát hogyan biztosítja. [Mötv. 46. § (1) bek.] A nyilvánossággal összefüggő további szabályok találhatóak az Infotv. 1. mellékletében is. A döntéshozatali eljárásról és a szavazás módjáról ugyancsak a szervezeti és működési szabályzatnak kell rendelkeznie [Mötv. 53. § (1) bek. f) pont].

A képviselői jogok korlátozása az obstrukció elkerülése érdekében: időkeret, hozzászólások leghosszabb időtartamának meghatározása

A képviselő-testület érdemi tevékenységének elősegítése érdekében meghatározhatja az egyes napirendek tárgyalására fordítható időkeretet, a hozzászólások maximális időtartamát, korlátozhatja az ismételt hozzászólás, indítványozás lehetőségét [Mötv. 53. § (2) bek.]. A Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5.030/2012/9. számú határozatában még az Ötv. előírásait értelmezve, **de az Mötv. szabályozásával is összhangban álló jogi álláspontra helyezkedett:** „A képviselő-testület ülései vezetésének körébe nem csak az ülés összehívásának joga, a napirendre vétel javaslatának joga, hanem az ülés vezetésének joga is beletartozik. Az ülésvezetés jogköre kiterjed a hozzászólások sorrendjének meghatározására, az ülés rendjének fenntartására, de beletartozik abba az is, hogy betartassa az ülésen tanácskozási joggal felszólalókkal az Ör.-ben meghatározott tanácskozási rendet, így a felszólalásra nyitva álló időkeretet.” Az ülésvezetés jogköre nem vitásan a polgármestert illeti meg, így amennyiben a képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatban él a számára biztosított felhatalmazással, az így kialakított és rögzített szabályok betartatása a polgármesterre hárul. A képviselő-testületi ülés

jegyzőkönyvének a szervezeti és működési szabályzatban meghatározottakat is tartalmaznia kell [Mötv. 52. § (1) bek. n) pont]. A szervezeti és működési szabályzat bővítheti, tovább részletezheti a jegyzőkönyvvel kapcsolatos tudnivalókat, pl. a jegyzőkönyv vezetésére, a jegyzőkönyv képviselőkhöz továbbításának rendjére vonatkozóan; a hitelesítés menetrendjét, a jegyzőkönyvek hozzáférhetőségét, a zárt ülési jegyzőkönyvek kezelését stb. [Mötv. 53. § (1) bek. h) pont]. A közmeghallgatásról sem elegendő csupán a törvényi szabályok alapján gondoskodni, az évente egyszer kötelezően tartandó tanácskozás részletszabályait a szervezeti és működési szabályzatban kell rögzíteni [Mötv. 53. § (1) bek. i) pont]. A képviselő-testület szerveinek (a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a jegyző, továbbá a társulás) jogállását és a feladatait meg kell jeleníteni a szervezeti és működési szabályzatban [Mötv. 53. § (1) bek. j) pont]. A jegyzőnek a jogszabálysértő döntések, működés jelzésére irányuló **kötelezettsége** a szervezeti és működési szabályzatban való rögzítése új eleme az Mötv.-nek. A jegyző továbbra sem lesz köteles a látens jogszabálysértések felkutatására, jelzési kötelezettsége az általa észlelt, azaz a tudomására jutott törvénytisértésekre nézve áll fenn [Mötv. 53. § (1) bek. k) pont].

Civil szervezetek tanácskozási jogának biztosítása

Az Mötv. 53. § (3) bekezdése alapján a képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában határozza meg, hogy mely önszerveződő közösségek képviselőit illeti meg a tevékenységi körükben tanácskozási jog. Az önszerveződő közösségek (civil szervezetek) teljes körű felsorolása szinte lehetetlen. A civil szektort a szervezetek formai sokfélesége jellemzi. Alapítványok, közalapítványok, egyesületek, szövetségek, gazdasági és szakmai érdekképviseletek, köztestületek, klubok, körök, önszerveződő csoportok, tömegszervezetek, közhasznú társaságok. Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXXV. törvény 2. §-a szerint e törvény alkalmazásában civil szervezet: a civil társaság, illetve a Magyarországon nyilvántartásba vett egyesület – a párt kivételével –, valamint az alapítvány. Civil szervezet alatt az e törvény II–VI. és VIII–X. fejezetében a civil társaságot, továbbá a VII–X. fejezetében a kölcsönös biztosító egyesületet és a szakszervezetet nem kell érteni. A civil szervezetet – a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló törvény rendelkezései szerint eljárva – a törvénytisék veszi nyilvántartásba. A civil szervezet nyilvántartásban szereplő adatai országosan egységes, elektronikus, bárki számára ingyenesen hozzáférhető közhiteles nyilvántartásban elérhetők. A civil szervezet nyilvántartásba bejegyzett adatai – ideértve a törölt adatokat is – nyilvánosak. Az Mötv. alapján a képviselő-testületnek akkor kell részükre tanácskozási jogot biztosítania, *ha a tevékenységi körükről hitelt érdemlő információval rendelkezik*. A tevékenységi kör a bírósági nyilvántartásból tudható meg. A be nem jegyzett szervezeteknél az alapszabály vagy a működést igazoló egyéb dokumentum adhat eligazítást a tevékenységi köréről. A képviselő-testület és bizottsága nyilvános ülésein az önszerveződő közösségeket is megilleti a tanácskozási jog. A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában határozza meg azoknak a fórumoknak a rendjét (község-, várospolitikai fórum, városrész tanácskozás, falugyűlés stb.), amelyek a lakosság, az egyesületek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják. Ezek állásfoglalásáról és az ott felmerült kisebbségi véleményekről tájékoztatni kell a képviselő-testületet. A törvény az önkormányzati feladatok körébe vonja a lakosság önszerveződő közösségei tevékenységének a támogatását, az e közösségekkel való együttműködést is. E közösségek bevonásával eredményesebben, hatékonyabban oldhatók meg az önkormányzati feladatok. A párbeszéd révén könnyebben megértethetők a képviselő-testületi elképzelések, koncepciók, tervek. A képviselő-testület építhet e közösségekre, részt vállalhatnak az önkormányzati feladatmegoldásban. Az önszerveződő közösségek vezetőit a bizottságok ülésein megillető tanácskozási jogról is a képviselő-testület dönt a szervezeti és működési szabályzatában. A bizottságok fontos szerepet töltenek be a képviselő-testületi döntések előkészítésében, ezért a törvény a bizottsági ülésen történő tanácskozási jog meghatározását is a képviselő-testület hatáskörébe utalja. A képviselő-testületek feladataikhoz igazodóan a helyi sajátosságok figyelembevételével döntenek e kérdésben. E szabályozás nem zárja ki, hogy a

képviselő-testületek állandó meghívottként meghívják azon lakossági önszerveződő közösségek vezetőit is a testületi ülésekre, akiknek a tanácskozási jogot tevékenységi körükben nem biztosítják. Eseti döntéssel e szervezetek is részt vehetnek egy-egy napirend megvitatásában.

Közmeghallgatás

„Mötv. 54. § 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. Az elhangzott javaslatra, kérdésre a közmeghallgatáson vagy legkésőbb tizenöt napon belül választ kell adni.”

A közmeghallgatás helye az önkormányzati jogban

A képviselő-testület évente legalább egyszer – előre meghirdetett – közmeghallgatást tart. A jogintézmény azt a célt szolgálja, hogy a helyi lakosság és a helyben érdekelt szervezetek képviselői (pl. Mozgáskorlátozottak Egyesülete) e nyílt testületi ülésen közvetlenül intézhessenek kérdéseket a képviselő-testülethez, és javaslatokat tegyenek. Az Mötv. indokolása egyértelművé teszi, hogy a törvényi szóhasználat ellenére („helyi lakosság”) a jogalkotó a választópolgárok jogosultságaként gondol erre a szabályra. Különösebb magyarázat nélkül is belátható, hogy a lakosság nem minden esetben azonosítható a választópolgárok szűkebb értelemben vett közösségével, azzal a közösséggel, amely végső soron a helyi (ön)kormányzás gyakorlására felhatalmazást kapott [Mötv. 2. § (1); 3. § (1) bek.]. E megállapítás alapvető igazságtartalmát nem vitatva, annyi talán mégis megjegyzésre érdemes, hogy a helyi önkormányzás, és a helyi önkormányzáshoz való jog oldaláról nézve valóban indokolt, hogy azt csak a választópolgárok, ill. azok közössége gyakorolhassa. Csakhogy a helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak [Mötv. 4. §]. Az Mötv. más rendelkezéseiben ki is mondja, hogy a helyi önkormányzat a feladatai ellátása során – többek között – biztosítja a helyi közügyekben való széles körű állampolgári részvételt [Mötv. 6. § a) pont]. A közmeghallgatás a helyi közügyeket érintő kérdések és javaslatok megtárgyalására rendelt fórum, olyan tanácskozás, amelynek az a célja, hogy a képviselő-testület a településen élő állampolgárok kérdésein keresztül tájékozódjon a mindennapjaikat befolyásoló életkörülményeiről, a közszolgáltatások helyzetéről, színvonaláról stb. és meghallgassa azokat az esetleges javaslatokat is, melyek szintén az adott település(rész)en lakók ismeretein, tapasztalatain alapulnak. Kizárólag a széles körű állampolgári részvétellel megvalósuló közmeghallgatás lehet eredményes, és adhat valós képet a település mindenkori viszonyairól, állapotáról. Fontos feltétel továbbá, hogy a kérdések, javaslatok „helyi közügyekkel” fűggenek össze vagy legalábbis „érintsék” azokat. Ezt a precíz szétválasztást persze nem lehet megkövetelni még a választópolgá-roktól sem, így arról a polgármesternek (ülésvezető) a jegyző segítségével kell gondoskodnia, hogy egyéni panaszok, vagy a közösség számára egyébként érdektelen kérdések, netán értelmetlen javaslatok ne áraszhassák el a tanácskozást. Abból következően, hogy a közmeghallgatást a „képviselő-testület” tartja, mindazokat az előírásokat figyelembe kell venni, amelyeket az Mötv. a képviselő-testület működése körében az ülésekre alkalmazni rendel.¹⁰⁷ A fenti szabályra figyelemmel nem tekinthető közmeghallgatásnak az az ülés, amelyen a testületi tagok többsége nincs jelen. Az elhangzott javaslatokra, kérdésekre a közmeghallgatáson vagy legkésőbb tizenöt napon belül választ kell adni.

¹⁰⁷ Főként fővárosi kerületekben, de településeken is előfordul, hogy ún. mediátort kérnek fel a közmeghallgatás levezetésére. Ez a megoldás a praktikussága ellenére sem feleltethető meg a törvényi előírásoknak. Az Mötv. 65. §-a alapján a polgármester a képviselő-testület elnöke, aki összehívja és vezeti a képviselő-testület ülését. Az Mötv. 45. §-ban foglaltak itt is érvényesítendők, ha egyidejű betöltetlenség következne be vagy tartós akadályoztatás merülne fel. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán mandátumot nem nyert személy közmeghallgatást nem hívhat össze és nem is vezethet, ugyanez irányadó az Mötv. 75. § (2) bekezdésében szabályozott, a nem a képviselő-testület által választott ún. „külsős” alpolgármesterre is.

A közmeghallgatás részletes szabályai

Az Mötv. 53. § (1) bekezdése alapján a közmeghallgatásról a képviselő-testületnek a szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendeletben kell további részletszabályokat megállapítania. Például az előkészítésére, a felszólalások időtartamára, az elhangzott hozzászólások, javaslatok ülésen kívül történő megválaszolásának a szabályaira, az eljárás rendjére stb. Az adatvédelmi biztos egy városi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatának vizsgálatát követően jutott arra az álláspontra, hogy a kifogásolt adatkezelési gyakorlat jogellenes. A szervezeti és működési szabályzat arról rendelkezett, hogy „a jegyzőkönyv eredeti példányával együtt kell kezelni a jelenléti ívet” [1332/A/2006-5 ügyszámú állásfoglalás]. A szervezeti és működési szabályzat nem tartalmazott semmilyen rendelkezést arra nézve, hogy a jelenléti ívet kinek kell aláírnia. Az utóbb kapott tájékoztatás tette egyértelművé, hogy a meghívott vendégek nevét tüntették fel és kérték az aláírásukat. Emellett azt is kérték, hogy a jelenléti ívet az ülésen megjelenő más személyek is írják alá. „Ennek célja, az, hogy ha esetleg valamelyikük hozzászólna, úgy a jegyzőkönyvben ezt névvel jelezhessék, illetve a hozzászólók több esetben választ várnak a kérdéseikre. Az aláírások sokszor olvashatatlanok, más személyes adatot pedig csak akkor kérnek, ha a hozzászólás, kérdés írásbeli választ igényel. Az adatfelvétel előtt a jegyzőkönyvvezető elmondja az érintetteknek, hogy jegyzőkönyvvezetés és az esetleges válasz miatt kéri az aláírásokat. A felvett jelenléti ív a jegyzőkönyv mellékleteként bárki számára hozzáférhető a polgármesteri hivatalban, illetve a városi könyvtárban.” Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint a név, az aláírás és az az adat, hogy valaki részt vesz a képviselő-testület ülésén személyes adat, függetlenül attól, hogy aláírása olvasható-e vagy sem. „E személyes adatok [...] kizárólag az érintett hozzájárulásával [...] a célhoz kötöttség elvének betartásával kezelhetők, beleértve a kezelt adatok nyilvánosságra hozatalát, azaz a bárki számára való hozzáférhetővé tételét is.” Végül a következők hangsúlyozásával zárul az állásfoglalás: „...az érintett hozzászólónak – amennyiben szót kap – jogában áll eldönteni, hogy a hozzászólását névvel vagy név nélkül kívánja-e elmondani, illetve előzetesen tájékoztatni kell arról, hogy a hozzászólását [...] jegyzőkönyvbe veszik. Ezt követően a hozzászóló érintett által a nyilvános testületi ülésen a közszereplése során általa közölt vagy a nyilvánosságra hozatal céljából általa átadott adatok tekintetében megadott hozzájárulását [...] vélelmezni kell. Ez vonatkozik az érintett lakcímének kezelésére is, amennyiben írásban küldik el a választ nem célszerű a nyilvánosságra hozott jegyzőkönyvben „felvenni és tárolni” az érintett nevét és lakcímét.”

A képviselő-testület feloszlása

„Mötv. 55. § (1) A képviselő-testület a megbízásának lejárta előtt név szerinti szavazással, minősített többségű döntéssel kimondhatja a feloszlását.¹⁰⁸

(2) A képviselő-testület feloszlása nem mondható ki a választást követő hat hónapon belül, valamint az általános választást megelőző év november 30. napját követően. A határidő megállapításkor a feloszlásra irányuló kezdeményezés időpontját kell figyelembe venni.

(3) A képviselő-testület az új képviselő-testület alakuló üléséig, a polgármester az új polgármester megválasztásáig ellátja feladatát, gyakorolja hatáskörét.”

Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései (Ámr.) 8. cikke **szögezte le**, hogy az Alaptörvény hatálybalépése – a 9–18. cikkben meghatározottak szerinti kivétellel – nem érinti a helyi önkormányzati képviselő-testületek megbízását, valamint az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően kinevezett vagy megválasztott személyek megbízását. Ehhez a főszabályhoz képest ugyanakkor az Ámr. több kivételt is meghatározott, amely esetekben az Alaptörvény **rendelkezéseit alkalmazni kellett** a hatálybalépésekor (2012. január 1. napja) hivatalban lévő szervek, illetve személyek megbízásának tartalmára, feltételeire, megszűnési eseteire. **Magyarország**

¹⁰⁸ A 2013. évi XXXVI. törvény 367. § e) pontja az Mötv. 55. § (1) bekezdés második és harmadik mondatát hatályon kívül helyezte – 2013. május 3. napjától. A törvény fenntartja azt a szabályozást, miszerint a képviselő-testület, közgyűlés feloszlásának kimondása vagy feloszlása miatt tartott időközi választás előkészítésének és lebonyolításának költségeit a helyi önkormányzat költségvetéséből kell biztosítani. Ezzel kívánja a választásokra fordított állami kiadásokat minimalizálni, a képviselő-testület, közgyűlés tagjait együttműködésre készíteni. [Lásd törvényhez fűzött indokolás; valamint a törvény 303. §]

Alaptörvényének negyedik módosítása 21. cikk (2) bekezdése időközben az Ámr.-t hatályon kívül helyezte. Az Alaptörvény hatálybalépésekor hivatalban lévő szervek megbízatásuk megszűnésének eseteire tehát az Alaptörvény rendelkezéseit alkalmazni kellett. A képviselő-testület a megbízatásának lejártá előtt név szerinti szavazással, a megválasztott önkormányzati képviselők több mint a felének igen szavazatával kimondhatja a feloszlását. E jogintézmény alapvetően a helyi konfliktusok feloldásának az eszköze, melynek révén a választópolgárok ismételt lehetőséget kapnak arra, hogy működőképes testületet, polgármestert válasszanak. Az Alaptörvény a 35. cikk (4) bekezdésében ad felhatalmazást a képviselő-testületnek – sarkalatos törvényben meghatározottak szerinti – feloszlásának a kimondására. A feloszlás a polgármester megbízatását is megszünteti [Alaptörvény 35. cikk (6) bek.]. A képviselő-testület feloszlása nem mondható ki a választást követő hat hónapon belül, illetőleg a megbízatásának lejártát megelőző év november 30. napját követően. A határidő megállapításkor a feloszlásra irányuló kezdeményezés időpontját kell figyelembe venni. A folyamatos működés érdekében a képviselő-testület az új képviselő-testület alakuló üléséig, illetve a polgármester az új polgármester megválasztásáig **továbbra is** ellátja feladat- és hatásköreit [Mötv. Indokolás].

Társult képviselő-testület

„Mötv. 56. § (1) A települési képviselő-testület más települési képviselő-testülettel társult képviselő-testületet alakíthat.

(2) Társult képviselő-testület alakítása esetén a képviselő-testületek részben vagy egészben egyesítik a költségvetésüket, közös önkormányzati hivatalt tartanak fenn és intézményeiket közösen működtetik.

(3) Azokban az ügyekben, amelyek kizárólag az adott települést érintik, az egyes települések képviselő-testülete önállóan dönt.

(4) 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. A társult képviselő-testület ülését össze kell hívni bármely részt vevő település polgármesterének a kezdeményezésére.

(5) Társult képviselő-testület alakítható úgy is, hogy az érdekelt települési képviselő-testületek a települések lakosságszámának arányában választják meg a tagjait a települési képviselők közül.”

A társult képviselő-testületet 2012. december 31-ig az Ötv. önkormányzati társulásokról szóló III. fejezete szabályozta. A fenti megközelítés alapján a társult képviselő-testület egy olyan speciális, az Alkotmány alapján önkéntes együttműködés volt, amelyben az önkormányzatok valamennyi feladatukat integráltan látták el: ugyanis ebben a formában a teljes igazgatási szervezetüket összevonták a képviselő-testületeik társulásával, költségvetésüket részben vagy egészben egyesítették, közös hivatalt tartottak fenn, s intézményeiket közösen működtették.

Ez a társulási rendszer így a legteljesebb, mindent átfogó társulásának számított, amely a korábbi községi közös tanácsok – a III. Tanács törvény kötelező együttműködési¹⁰⁹ szabályozásával szemben – önkéntes változatát jelentette.

A községi közös tanácsokat felváltó társult képviselő-testület által jelentett szoros integrációval nem kívántak élni a települési önkormányzatok: 2006-ra ezen együttműködések száma az országban háromra csökkent, így gyakorlatilag mára az intézmény jelentősége elhanyagolható.¹¹⁰

A társult képviselő-testület az Mötv.-ben

„Mötv. 56. § (1) A települési képviselő-testület más települési képviselő-testülettel társult képviselő-testületet alakíthat.”

¹⁰⁹ Fonyó Gyula (szerk.): *A tanács törvény magyarázata*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1976. 86. és 90. o.

¹¹⁰ Hoffman István: *A helyi önkormányzatok társulási rendszerének főbb vonásai*. = Új Magyar Közigazgatás IV. évf. (2011) 1. sz. 30–31. o.

Az Möt. mindezek ellenére megtartotta ezt az intézményt, azonban a társulásokra vonatkozó szabályozás átalakítása körében a társult képviselő-testületet nem sajátos társulásként, hanem a képviselő-testület, mint az önkormányzat szerve egyik speciális működési formájaként határozta meg. Az Möt. szabályozása – eltekintve a megyei önkormányzattól való feladatátvállalás Möt.-ben megszüntetett lehetőségére – az új keretek között is gyakorlatilag szó szerint átvette az Ötv. rendelkezéseit.

Az Möt. 56. § (1) bekezdése alapján a társult képviselő-testület továbbra is egy *önkéntes* együttműködési forma. Az önkéntességet fejezi ki az „*alakíthat*” fordulat. Így az Alaptörvény 33. cikk (4) bekezdésének felhatalmazása ellenére sem írja elő a magyar önkormányzati jog társult képviselő-testület kötelező alakítását.

A társult képviselő-testületet *csak települési önkormányzatok képviselő-testületei hozhatják létre*. Azaz megyei önkormányzat más megyei önkormányzattal, megyei önkormányzat települési önkormányzattal nem hozhat létre ilyen speciális önkormányzati szervet. A fenti szabályozás indoka az, hogy egy ilyen szoros együttműködés jelentősen befolyásolná a területi önkormányzatiságot, amely területszervezési kereteinek meghatározása az Möt. alapján az Országgyűlés hatáskörébe tartozik.

A társult képviselő-testület feladatai

„Möt. 56. § (2) Társult képviselő-testületek részben vagy egészben egyesítik a költségvetésüket, közös önkormányzati hivatal tartanak fenn és intézményeiket közösen működtetik.

(3) Azokban az ügyekben, amelyek kizárólag az adott települést érintik, az egyes települések képviselő-testülete önállóan dönt.”

A társult képviselő-testületek által ellátott szervezeti és igazgatási feladatokat az Möt. az Ötv.-vel azonosan határozza meg. Előjáróban ismét ki kell emelni, hogy a társult képviselő-testület két települési önkormányzat közötti legszorosabb együttműködés, amely *majdnem teljes szervezeti integrációt jelent*. A következőkben ennek a szervezeti integrációnak az elemeit tekintjük át.

Az Möt. 56. § (2) bekezdése alapján a *társult képviselő-testületek részben vagy egészben egyesítik költségvetésüket*. A szervezeti integráció és a közös feladatellátás alapja ugyanis az egyesített gazdálkodás. Ezért is rögzíti az Möt., hogy a társult képviselő-testületek önkormányzatainak a költségvetései is integráltak. Ez az egyesítés lehet teljes vagy részleges. Az Möt. 56. § (3) bekezdésének azon szabálya, amely szerint amennyiben egy ügy kizárólag egy települést érint, annyiban csak az a testület dönt, indokoltá teheti, hogy a pénzügyi integráció csak részleges legyen. Egy teljes egyesítés nehezebbé teheti a fenti rendelkezés érvényesülését.

Míg a költségvetés integrációja lehet részleges is, addig *teljes egyesítés jön létre a hivatali szervezet és a működtetett intézmények tekintetében*. Az Möt. 56. § (2) bekezdése ugyanis kimondja, hogy a társult képviselő-testületet létrehozó települések *közös önkormányzati hivatal* tartanak fenn. Kérdéses, hogy a közös hivatal alakításának szabályai mennyiben hatnak ki a társult képviselő-testület alakítására, azaz alkalmazhatóak-e a közös hivatal alakítására vonatkozó, az Möt. 85. §-ában meghatározott feltételek a társult képviselő-testület alakítására. Az Möt. 56. §-ában nincs kifejezett utalás a 85. § feltételeinek alkalmazására, azonban vannak olyan értelemezések is, amelyek szerint a két szabályt együttesen olvasva az Möt. 85. § rendelkezéseit a társult képviselő-testület alakítására is alkalmazni kell. A fenti kérdés egyértelmű rendezése a kialakuló joggyakorlatra vár. A társult képviselő-testület nemcsak az igazgatási és a közhatalmi feladatait látja el integráltan, hanem *valamennyi intézményét közösen tartja fenn*, így továbbra is egy sajátos társulási formát jelent. Az Möt. IV. fejezetében szabályozott társulásoktól azonban eltér annyiban, hogy a társult képviselő-testület – figyelemmel arra, hogy tulajdonképpen maga is egy speciális képviselő-testületi forma – nem rendelkezik jogi személyiséggel, azzal továbbra is csak a benne részt vevő önkormányzatok rendelkeznek. A másik sajátosság, hogy e körben az Möt. azt írja elő, hogyha megalakítják, akkor a

közös intézményfenntartás valamennyi önkormányzati intézményre kiterjed, azaz nem lehet csak az egyik település által fenntartott intézményt működtetni.

Társult képviselő-testület alakítása és típusai

„Mötv. 56. § (4) 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. A társult képviselő-testület ülését össze kell hívni bármely részt vevő település polgármesterének a kezdeményezésére.

(5) Társult képviselő-testület alakítható úgy is, hogy az érdekelt települési képviselő-testületek a települések lakosságának arányában választják meg a tagjait a települési képviselők közül.”

A társult képviselő-testületek alakítása önkéntes, azaz ennek az együttműködésnek a kialakítását sem a törvényhozó, sem valamely államigazgatási szervezet nem teheti kötelezővé. E tekintetben a társult képviselő-testület jelentősen eltér a tanácstörvénybeli előzményétől, a községi közös tanácstól, amelynek kialakítását az államigazgatás központi szervei kötelezően előírhatták.

A társult képviselő-testület alakítására *alakuló ülésen* kerülhet sor. A társult képviselő-testület alakuló ülésén *határozatba* kell foglalni annak megalakulását, dönteni kell a székhelyéről, valamint rögzíteni kell, hogy mely települések vesznek részt az együttműködésben. A fenti kérdések rendezése így az Mötv. alapján csak és kizárólag a társult testület első, alakuló ülésén rendezhető el.

Az Mötv. a társult testület kizárólagos döntési hatáskörébe utalta a szervezetének és a működési rendjének kialakítását. *Azaz a társult képviselő-testületnek meg kell alkotnia szervezeti és működési szabályzatát*, valamint a fenti kérdéseket szabályozó egyéb normákat.

A társult képviselő-testület nem szünteti meg az abban részt vevő települések önkormányzatiságát. Így a települési testületek a kizárólag az adott települést érintő ügyben döntési hatáskörökkel rendelkeznek, valamint minden településnek saját polgármestere van. Így a társult képviselő-testületnek több polgármester is a tagja. Azt, hogy ténylegesen ki látja el a társult testület elnöki feladatait, azt a szervezetről és működésről szóló szabály határozza meg. Az Mötv. 56. § (4) bekezdése azonban rögzíti, hogy a testület összehívására vonatkozó, a polgármestereket megillető jogosítványokat *az összes, társult képviselő-testületben részt vevő települési önkormányzat polgármestere önállóan gyakorolja*. A fenti szabálytól értelemszerűen a társult testület SZMSZ-e sem térhet el.

A társult testületek működésével kapcsolatban problémát jelenthet, hogy a 2010. évi L. törvény alapján egymástól jelentősen eltérő népességű települések testületi létszámai azonosak, vagy közel azonosak lehetnek. Így ha a társult testület úgy jön létre, hogy annak valamennyi települési képviselő a tagja lesz, akkor a kisebb települések a közös ügyekben jóval a lakosság számukat meghaladó mértékben szólhatnak bele. Éppen ezért, a lakosság szám-arányok megjelenítéséért, s a demokratikus deficit elkerüléséért teszi lehetővé az Mötv. 56. § (5) bekezdése, hogy a társult testület úgy is megalakulhasson, hogy annak tagjait a részt vevő települési önkormányzatok képviselői maguk közül a települések lakosságának arányában választják meg. Ez természetesen ahhoz vezethet, hogy a nagyobb települések súlya megnőhet, hiszen ha egy település teszi ki a lakosság szám többségét, akkor képviselői együttes fellépésével döntő befolyást gyakorolhatnak a testületre.

Az Mötv. azonban a fenti, diszpozitív normákkal a részt vevő településekre bízta ezt a szervezeti kérdést. Mivel az együttműködés kialakítása önkéntes, ezért a települések saját döntésükkel, szabadon rögzítik, hogy milyen szervezeti formában kívánnak együttműködni.

A nyitott kérdések és gyakran a települések közötti – sokszor a korábbi közös tanácsi múltból fakadó – bizalmatlanság hiánya is hozzájárultak ahhoz, hogy a közös tanácsok kényszere helyetti, önkéntes együttműködési formával csak rendkívül szűk körben éltek a települések, s ez a jogintézmény – mind az Ötv. társulásos formájában, s várhatóan az Mötv. sajátos képviselő-testületi formájaként is – alig élő eleme a magyar önkormányzati jognak.

A képviselő-testület bizottságai

„Mötv. 57. § (1) A képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában határozza meg bizottságait, a bizottságok tagjainak számát, a bizottságok feladat- és hatáskörét, működésük alapvető szabályait. Az alakuló vagy az azt követő ülésen a polgármester előterjesztésére köteles megválasztani a törvény által kötelezően létrehozandó és a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott bizottságait. A száz főt meg nem haladó lakosú településen a bizottsági feladatokat a képviselő-testület látja el. Az ezer főt meg nem haladó lakosú településen a kötelező bizottsági feladat- és hatásköröket egy bizottság is elláthatja. A bizottság tagjává nem önkormányzati képviselő tag is választható. A nem önkormányzati képviselő tag jogai és kötelezettségei a bizottság ülésein megegyeznek az önkormányzati képviselő bizottsági tag jogaival és kötelezettségeivel.

(2) A képviselő-testület a kétezernél több lakosú településen pénzügyi bizottságot hoz létre. A vagyonynyilatkozatok vizsgálatát a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott bizottság végzi, amely gondoskodik azok nyilvántartásáról, kezeléséről és őrzéséről. Törvény más bizottság megalakítását is elrendelheti, amelynek feladat- és hatáskört állapíthat meg.

(3) A képviselő-testület egyes önkormányzati feladatok ellátásának időtartamára ideiglenes bizottságot hozhat létre.

Mötv. 58. § (1) A bizottság elnökének és tagjainak megbízása a képviselő-testület által történő megválasztással jön létre, a képviselő-testület megbízásának időtartamára. A bizottság elnökét és – az elnökkel együtt számított – tagjainak több mint a felét az önkormányzati képviselők közül kell választani. Nem lehet a bizottság elnöke vagy tagja a polgármester.

(2) A képviselő-testület a bizottság személyi összetételét, létszámát a polgármester előterjesztésére bármikor megváltoztathatja, a kötelezően létrehozandó bizottság kivételével a bizottságot megszüntetheti.

(3) A bizottság elnöke, tagja e megbízásáról írásban lemondhat. A lemondásáról szóló nyilatkozatot a polgármester részére kell benyújtani. A megbízás a lemondásban meghatározott, a lemondást követő egy hónapon belüli időpontban, ennek hiányában az írásbeli nyilatkozat átvételének napján szűnik meg. A lemondás nem vonható vissza, továbbá érvényességéhez nem szükséges a képviselő-testület elfogadó nyilatkozata.

Mötv. 59. § (1) A bizottság – feladatkörében – kezdeményezi, előkészíti a képviselő-testület döntéseit, a képviselő-testület által átruházott hatáskörben döntést hoz.

(2) A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában határozza meg azokat az előterjesztéseket, amelyeket bizottság nyújt be, továbbá amely előterjesztések a bizottság állásfoglalásával nyújthatók be a képviselő-testületnek.

(3) A képviselő-testület döntési jogot adhat bizottságának, amelyet bármikor visszavonhat.

Mötv. 60. § A bizottság ülésének összehívására, működésére, nyilvánosságára, határozatképességére és határozathozatalára, döntésének végrehajtására, a bizottság tagjainak kizárására, a bizottság üléséről készített jegyzőkönyv tartalmára a képviselő-testületre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy a kizárásról a bizottság dönt, továbbá a jegyzőkönyvet a bizottság elnöke és egy tagja írja alá. A jegyző tizenöt napon belül köteles a jegyzőkönyvet megküldeni a kormányhivatalnak.

Mötv. 61. § (1) A polgármester indítványára a bizottságot össze kell hívni az indítvány kézhezvételétől számított nyolc napon belül.

(2) 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.

(3) A bizottságok működésének ügyviteli feladatait a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal látja el.”

A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között meghatározza szervezeti és működési rendjét.

A képviselő-testület bizottságainak szerepe az önkormányzati feladatok ellátásában

Az Mötv. 41. §-a alapján a bizottságok a képviselő-testület szervei, amelyek a képviselő-testületet segítik az önkormányzati feladatok ellátásában. Hasonlóan a közigazgatás más területein működő bizottságokéhoz, alapvető funkciójuk az, hogy javaslataikkal, véleményükkel, előterjesztéseikkel közreműködjenek a döntések előkészítésében, és ellenőrizzék azok végrehajtását. A képviselő-testület bizottságainak szerepe azonban túlterjed a javaslattevő, véleményező, ellenőrző funkcióra. Az önkormányzati szervezetben működő bizottságok a képviselő-testület által választott, testületi szervek, amelyek legitimációja így közvetett módon az Mötv. 3. § (1) bekezdésében az önkormányzathoz való jogosultjaként megjelölt választópolgárok közösségétől ered. Ez az alapja annak, hogy az Mötv. 41. § (3) bekezdése alapján önkormányzati döntés meghozatalára is felhatalmazással rendelkeznek. A törvény lehetővé teszi, hogy a képviselő-testület önkormányzati hatásköröket a bizottságokra ruházzon át, lehetőséget biztosítva ezzel, hogy önállóan járjanak el és döntést hozzanak önkormányzati ügyekben.

A bizottságok fontos szerepet töltenek be az önkormányzatok szervezetében és működésében. A bizottsági rendszer lehetőséget biztosít a hatékonyabb önkormányzati feladatellátás érdekében egy differenciált munkamegosztás kialakítására az önkormányzati szervezetben. Azzal, hogy a bizottságok tagjai nemcsak önkormányzati képviselők lehetnek, lehetőség van olyan szakembereknek a bizottsági munkába való bevonására, amely növeli az önkormányzati döntések megalapozottságát, szakszerűségét. A bizottsági rendszer lehetőséget ad az önkormányzati döntések demokratikus alapjainak kiszélesítésére, egyrészt a nem képviselő tagokon keresztül, másrészt azzal, hogy a törvényi szabályozás alapján a képviselő-testületnek módjában áll olyan működési szabályok megalkotása, amely lehetőséget ad az önszerveződő lakossági közösségek, a civil szervezetek, a helyi gazdaság, szolgáltatók képviselőinek tanácskozási joggal való bevonására a bizottsági munkába.

A képviselő-testület bizottsági szervezetének kialakítása

A képviselő-testület nagy szabadsággal rendelkezik a bizottsági szervezet kialakításában, az egyes bizottságok feladat- és hatáskörének meghatározásában.

A képviselő-testületnek az a joga, hogy önállóan döntsön bizottsági rendszerének kialakításáról az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében biztosított szervezetalkotási jogon alapul. Az Mötv. a bizottságok létrehozásának a kereteit határozza meg, e törvényi keretek között a helyi önkormányzatok képviselő-testületei szabadon döntenek arról, hogy milyen feladatok ellátására hoznak létre bizottságot, milyen létszámú bizottságokat működtetnek, felruházzák-e a bizottságokat döntési jogkörrel, s ha igen, mely hatáskörök gyakorlását ruházzák át.

A képviselő-testület jogszabályban, a szervezeti és működési szabályzatában szabályozza a bizottsági szervezetét, az egyes bizottságok tagjainak számát, a bizottságok feladat- és hatáskörét, valamint működésük szabályait.

A képviselő-testület e döntési szabadságát némileg korlátozza az, hogy törvény elrendelheti meghatározott bizottságok kötelező létrehozását. Magaz Mötv. is tartalmaz ilyen rendelkezést. Kimondja, hogy a kétezernél nagyobb lakosságszámú településen *penzügyi bizottság* létrehozása kötelező. A pénzügyi bizottság működtetésének kötelezettségét az önkormányzati tulajdonnal, vagyonnal, a forrásokkal való önálló gazdálkodás indokolja. A pénzügyi bizottság az önkormányzati gazdálkodás belső ellenőrzési rendszerének egyik fontos eleme. A pénzügyi bizottság egyrészt ellenőrzi a költségvetési gazdálkodást, véleményt nyilvánít a költségvetési javaslatról és a költségvetési beszámolókat tervezeteiről, figyelemmel kíséri a költségvetési bevételek alakulását, az önkormányzati szerveknél és az önkormányzat intézményeinél vizsgálja az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás indokait és megalapozottságát, a pénzügyi szabályok, a bizonylati fegyelem

betartását. Ugyancsak a pénzügyi bizottság feladata a vagyongazdálkodás figyelemmel kísérése, a vagyonszerzés indokainak elemzése, értékelése.

A pénzügyi bizottság által gyakorolt kontroll hivatott biztosítani azt, hogy a képviselő-testület folyamatos tájékoztatást kapjon arról, hogy az önkormányzat szervei és intézményei szabályszerűen, gazdaságosan és hatékonyan végzik-e gazdasági tevékenységüket.

Ugyancsak az Möt. írja elő azt, hogy a képviselő-testületnek a szervezeti és működési szabályzatban meg kell határoznia azt a bizottságot, amely a vagyonyilatkozatok vizsgálatát végzi, gondoskodik azok kezeléséről, nyilvántartásáról és őrzéséről. Ebben az esetben a törvény bizottsági feladatot határoz meg, és nem bizottság létrehozását írja elő kötelező módon. Ez azt jelenti, hogy a képviselő-testület e feladat ellátására létrehozhat egy külön bizottságot, vagy valamely más bizottsága feladatkörébe utalhatja ezeknek a feladatoknak az ellátását.

Az Möt. ezen túl lehetőséget ad arra, hogy törvény további bizottság létrehozását rendelje el és meghatározza annak feladatait. *Bizottság kötelező létrehozását csak törvény rendelheti el, alacsonyabb szintű jogszabályban ilyen előírást nem lehet tenni.* Ilyen rendelkezést tartalmaz a köznevelésről szóló 2011. évi CX. törvény 83. § (1) bekezdése, amely előírja, hogy az a települési önkormányzat, amely három vagy annál több nevelési-oktatási intézményt tart fenn köteles *köznevelési ügyekkel foglalkozó bizottságot* létesíteni és működtetni.

A képviselő-testület bizottságalakítási önállóságának következtében a bizottsági szervezet, a bizottságok feladat- és hatásköre önkormányzatonként eltérő, az önkormányzat által ellátandó feladatok mennyiségéhez, az önkormányzat működésének feltételeihez, sajátosságaihoz, a helyben felmerülő igényekhez igazodik. Értelemszerűen nagyobb településeken, ahol az önkormányzat szerveinek nagy mennyiségű feladatot kell ellátnia, az önkormányzat az önkormányzati hatáskörök széles körét gyakorolja, és ennek következtében erőteljesebben jelenik meg a munkamegosztás iránti igény, több bizottságot hoznak létre. Míg a kisebb településeken kevesebb bizottság működése mellett is eleget tud tenni a képviselő-testület a feladatainak, az egészen apró falvakban pedig nincs szükség bizottságok létrehozására, mert a képviselő-testület is el tudja látni a feladatokat. Ezt a differenciált szabályozási igényt fejezi ki az Möt., amikor úgy rendelkezik, hogy *a száz főnél kevesebb lakosságú településeken a bizottsági feladat- és hatásköröket a képviselő-testület gyakorolja.* Ez azt jelenti, hogy az ilyen települési önkormányzat képviselő-testülete nem hozhat létre bizottságot. A száz főt meghaladó, de ezer főnél alacsonyabb lakosságú települési önkormányzatoknak pedig lehetővé teszi a törvény, hogy egy bizottságot hozzanak létre, s ez az egy bizottság gyakorolja a kötelező bizottsági feladat- és hatásköröket is.

A képviselő-testületnek a szervezeti és működési szabályzatban szabályozott bizottságai az önkormányzati feladatok ellátásában folyamatosan részt vevő, egészen addig, amíg a képviselő-testület a szervezeti szabályzatot nem módosítja, állandó feladat- és hatáskörrel rendelkező ún. állandó bizottságok.

A törvény lehetőséget ad arra is, hogy a képviselő-testület egyes önkormányzati feladatra, a feladat ellátásának időtartamára ideiglenes, ún. ad hoc bizottságot hozzon létre. Az ideiglenes bizottságok összetételére, megválasztására, működésére nem tartalmaz speciális szabályokat. Ebből arra lehet következtetni, hogy a törvényhozó az állandó bizottságokra vonatkozó általános törvényi szabályokat tekinti irányadónak ezekre a bizottságokra is. Ezt az álláspontot fejtette ki az Alkotmánybíróság is a 68/1992. (XII. 21.) AB határozatában.

A bizottságokkal összefüggésben a képviselő-testület szervezetalakítási szabadsága nemcsak a bizottsági rendszer kialakításában, a bizottságok létrehozásában nyilvánul meg. A polgármester előterjesztésére a képviselő-testület a bizottság létszámát, személyi összetételét bármikor megváltoztathatja, sőt a kötelezően létrehozandó bizottságok kivételével a bizottságot meg is szüntetheti. A bizottság megszüntetése, létszámának megváltoztatása – mivel ezek a szervezeti és működési szabályzat szabályozási tárgyai – a szervezeti és működési szabályzat módosítását is szükségessé teszi.

A bizottságok összetétele, tagjainak megbízatása

Amint arra már utaltunk a képviselő-testület bizottságának tagjává önkormányzati képviselők és olyan személyek is megválaszthatók, akik nem tagjai a képviselő-testületnek. Eltérően az Ötv.-től

[Ötv. 24. § (2) bek.], az Mötv. teljes egészében a képviselő-testületre bízta a nem képviselő tagok megválasztását, nem tartalmaz szabályt arra nézve, hogy a bizottságok nem képviselő tagjait mely személyi körből indokolt kiválasztani. Miután a bizottságot a képviselő-testület döntési jogosultsággal is felruházhatja a feladatkörébe tartozó ügyekben, az önkormányzati érdekek érvényesülésének biztosítása szempontjából garanciális jelentősége van annak, hogy a bizottság elnökét és tagjainak több mint felét az önkormányzati képviselők közül kell megválasztani. Tekintettel arra, hogy a polgármester felügyeleti típusú jogosítványokkal rendelkezik a bizottságok tevékenysége felett, a polgármester nem lehet bizottságban sem elnök, sem tag. (A bizottságok nem képviselő tagjainak jogállására vonatkozó szabályozásra lásd az Mötv. 40. §-át.)

A törvény 57. § (1) bekezdésének utolsó mondata alapján a bizottság képviselő és nem képviselő tagjai a bizottsági munkában egyenjogúak, a bizottság ülésein azonosak a jogaik és kötelezettségeik.

Az Alkotmánybírósági gyakorlatban alkotmányossági problémaként felmerült, hogy van-e törvényes lehetőség arra, hogy akadályoztatása esetén bizottság tagját, valamely általa megbízott másik bizottsági tag helyettesítse a bizottság ülésén. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a törvény a bizottsági tagokat az ülésen való részvétel körében megillető jogosítványai a bizottsági tagot személyesen megillető jogosítványok, az Ötv. nem ad felhatalmazást e körben a helyettesítésre. Emellett a helyettesítésnek ez a módja sérti a bizottsági tagok egyenjogúságának elvét is. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az önkormányzat a vizsgált szabállyal túllépte az Ötv. 16. § (1) bekezdésében szabályozott rendeletalkotási jogkörét, ezért a vitatott rendelkezést megsemmisítette [43/2009. (IV. 3.) AB határozat],

A bizottságok elnökeinek és tagjainak megbízatása választással jön létre. A képviselő-testület a polgármester előterjesztésére az alakuló ülésén vagy az azt követő ülésen köteles megválasztani a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott bizottságokat. Az elnök és a tagok megbízatása a képviselő-testület megbízatásának időtartamára szól.

A bizottság elnökének, tagjának megbízatása megszűnik a képviselő-testület mandátumának lejártával, de megszűnhet akkor is, ha a képviselő-testület a bizottság személyi összetételét, létszámát megváltoztatja, vagy a bizottságot megszünteti. A bizottsági tagság megszűnhet lemondással is. A bizottság elnöke és bármely tagja a polgármesterhez írásban benyújtott nyilatkozatával lemondhat bizottsági megbízatásáról. Lemondás esetén a bizottsági megbízatás a lemondó nyilatkozat átvételének napján megszűnik, de arra is mód van, hogy az érintett a lemondó nyilatkozatában meghatározza a megbízatás megszüntetésének időpontját, ez azonban csak a lemondást követő egy hónapon belüli időpont lehet. A lemondás a bizottsági tag szuverén döntése, érvényességéhez nincs szükség arra, hogy a lemondást a képviselő-testület elfogadja, ugyanakkor olyan jognyilatkozat, amely köti a bizottsági tagot, azt később nem vonhatja vissza.

A bizottságok feladat- és hatásköre, működése

A bizottságok feladatkörébe alapvetően három nagy feladatcsoport tartozik.

Döntés-előkészítés

Egyrészt a képviselő-testület *tanácsadó, javaslattevő, véleményező szerveiként a képviselő-testület döntéseinek előkészítésében* játszanak szerepet. A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatban határozza meg azokat az előterjesztéseket, amelyeket kizárólag bizottság nyújthat be. Ezekben az ügyekben az előterjesztés kimunkálása a bizottság feladata és az ügy előadója a képviselő-testület ülésén a bizottság elnöke vagy valamely tagja. A képviselő-testület meghatározhat olyan előterjesztéseket is, amelyek csak bizottsági állásfoglalással együtt vihetők a testület elé.

Az Mötv. 59. § (2) bekezdésében adott felhatalmazás arra szól, hogy a szervezeti működési szabályzat a képviselő-testület elé kerülő előterjesztések benyújtását kötheti a bizottság előzetes állásfoglalásához. Nem köthető előzetes bizottsági döntéshez, állásfoglaláshoz olyan döntés, amelyet a törvény az önkormányzat más szervének, tisztségviselőjének hatáskörébe utal, mert az a hatáskör elvonását, korlátozását jelenti. Az Alkotmánybíróság először ezt a 45/1993. (VII. 2.) AB határozatában a jegyző hatáskörébe tartozó államigazgatási hatósági jogkör gyakorlásának bizottsági állásfoglaláshoz

kötésével kapcsolatban mondta ki, az eljárási kódexben szabályozott hatáskörelvonás tilalmára hivatkozással. Később ezt a követelményt támasztotta a jegyző hatáskörébe tartozó kinevezési jogkörök gyakorlásával összefüggésben is [43/2000. (XI. 24.) AB határozat].

Önkormányzati döntések végrehajtásának ellenőrzése

A bizottságoknak szerepük van az önkormányzati döntések végrehajtásának ellenőrzésében. Bár az Möt. az Ötv.-től eltérően [Ötv. 27. § (2) bek.] a bizottságoknak erről a feladatköréről nem tesz említést, ebből azonban álláspontunk szerint nem lehet arra a következtetésre jutni, hogy a törvényhozó ezt a feladatkört el kívánta volna vonni a bizottságoktól. Maga az Möt. írja elő egy olyan bizottság, a pénzügyi bizottság kötelező létrehozását, amely bizottságnak alapvető feladata az Möt. rendelkezései alapján az ellenőrzés (Möt. 120. §). A szabályozás hiányából inkább az következik, hogy a törvény a képviselő-testületre bízta annak szabályozását, hogy milyen terjedelmű ellenőrző szerepkört kíván biztosítani az egyes bizottságoknak.

Önálló döntési jogkörök gyakorlása

A bizottság önkormányzati ügyekben önálló döntési jogköröket is gyakorol. Az Möt. 41. § (4) bekezdése felhatalmazást ad a képviselő-testületnek arra, hogy – a törvényben meghatározott át nem ruházható hatáskörei kivételével (Möt. 42. §) – hatáskörét szerveire, közöttük a bizottságára átruházza. A képviselő-testület a bizottságtól ezt a hatáskört bármikor visszavonhatja, és gyakorlásához utasítást adhat. Az Möt. meghatározza a hatáskör átruházás módját is. Az Möt. szabályai szerint *a hatáskör átruházása jogszabályi formát igényel, az átruházott hatáskörökről a szervezeti és működési szabályzatban kell rendelkezni.* Az 55. § (1) bekezdés b) pontja szerint a szervezeti és működési szabályzat szabályozási tárgya a képviselő-testület átruházott hatásköreinek felsorolása. A bizottságokra történő hatáskör-átruházás tekintetében ezt megerősíti az 57. § (1) bekezdése, amely úgy rendelkezik, hogy a bizottság hatáskörét az szervezeti és működési szabályzatban kell meghatározni.

A hatáskör átruházásának sajátos esete az, amikor *a képviselő-testület önkormányzati hatósági jogkört ruház át a bizottságra.* A hatósági jogkörök átruházásának alapja a Ket. 19. §-a. A Ket. általános szabályként megtiltja a hatósági hatáskör átruházását, erre csak kivételesen, törvényben meghatározott esetekben van mód. E kivételes esetek egyike a Ket. 19. § (2) bekezdésében szabályozott felhatalmazás, amelynek alapján a képviselő-testület hatósági hatáskörét, *önkormányzati rendeletben a bizottságára ruházhatja át.* A bizottság nemcsak átruházott hatáskörben eljárva gyakorolhat önkormányzati hatósági jogköröket. *A képviselő-testület eredeti jogalkotási jogkörével élve statuálhat olyan önkormányzati hatósági ügyeket, amelyekben az eljárást és a döntést eleve valamely bizottságának a hatáskörébe utalja.* Ezekben az ügyekben a bizottság eljárására a Ket. szabályai az irányadók. A bizottság döntése ellen a képviselő-testülethez lehet fellebbezni és a képviselő testület gyakorolja a felügyeleti szerv jogait.

A bizottságok működésének szabályai

A bizottságok működésére nézve az Möt. nem állapít meg speciális szabályokat, hanem a képviselő-testület működésére irányadó szabályokat rendeli megfelelően alkalmazni a bizottság ülésének összehívására, működésére, nyilvánosságára, határozatképességére és határozathozatalára, döntésének végrehajtására, a bizottság tagjainak kizárására, a bizottság üléséről készített jegyzőkönyv tartalmára (Möt. 60. §). E törvényi szabályok keretei között a képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatban állapítja meg a bizottsági működés részletes szabályait.

A bizottság jogállása, helye az önkormányzat szervezetében

A bizottság a képviselő-testület szerve, a bizottságok felett az irányítási jogokat (létrehozás, megszüntetés, a tagok megválasztása, a működési rendjük szabályozása, feladat- és hatáskörük meghatározása, döntéseik felülvizsgálata, utasításadási jog) a képviselő-testület mint testületi szerv gyakorolja. A bizottság felé azonban vannak jogosítványai az önkormányzati képviselőknek és a polgármesternek is.

Az önkormányzati képviselők rendelkeznek olyan a bizottságokkal kapcsolatos jogosítványokkal, amelyek megilletik a képviselőt olyan bizottságok tevékenységével, működésével kapcsolatban is, amelyeknek nem tagjai. Az Möt.v.-nek a 2014. évi önkormányzati választások napján hatályba lépő 32. § (2) bek. d) pontja az Ötv. 19. § (2) bek. c) pontjában foglaltakkal azonos módon szabályozza ezeket a képviselői jogosítványokat. A képviselő tanácskozási joggal részt vehet bármely bizottság ülésén. Javasolhatja a bizottság elnökének a bizottság feladatkörébe tartozó ügy megtárgyalását, amelyet a bizottság legközelebbi ülése elé kell terjeszteni és tárgyalására a települési képviselőt meg kell hívni. Kezdeményezheti, hogy a képviselő-testület vizsgálja felül a bizottság átruházott hatáskörben hozott döntését.

A polgármestert az önkormányzat működéséért való felelősségére tekintettel jelentős jogosítványok illetik meg a bizottság tevékenységével kapcsolatosan. A polgármesternek ezek a jogosítványai az önkormányzati érdekek védelmét szolgálják, ugyanis a bizottság önálló döntési jogosítványai mellett előfordulhat, hogy a bizottság más célokat szem előtt tartva hozza meg döntéseit mint a képviselő-testület, esetleg a képviselő-testület döntésével ellentétesen határoz. Ilyen jogosítványa a polgármesternek, hogy a bizottságra kötelező módon kezdeményezheti a bizottság ülésének összehívását. Indítványára a bizottság ülését nyolc napon belül össze kell hívni. Abban az esetben, ha a polgármester azt észleli, hogy a bizottság a képviselő-testület határozatával ellentétes döntést hozott, vagy a bizottság döntése sérti az önkormányzat érdekeit, felfüggesztheti a bizottság döntésének végrehajtását és a döntést a képviselő-testület elé terjesztheti. A felfüggesztett döntésről a képviselő-testület a következő ülésén határoz.

A bizottságok működésével kapcsolatos ügyviteli feladatokat az önkormányzat hivatala (a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal) látja el.

A megyei/fővárosi kormányhivatal törvényességi felügyelete kiterjed a bizottságok működésére és döntéseire is.

Településrészi önkormányzat

„Möt.v. 62. § (1) A képviselő-testület – szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak szerint – valamely településrész sajátos érdekeinek képviseletére településrészi önkormányzatot (részönkormányzat) hozhat létre települési képviselőkkel és más, az adott településrészen élő választópolgárokból.

(2) A részönkormányzat testületére önkormányzati hatósági hatáskör nem ruházható át.

(3) A településrészi önkormányzati testület munkájának segítésére a képviselő-testület hivatali kirendeltségeket hozhat létre, amelyek egyben a lakossági ügyintézésben ügyfélszolgálati teendőket is elláthatnak.

(4) A részönkormányzat szervezetére, működésére és tagjaira – az e §-ban foglalt eltérésekkel – a bizottságokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.”

A részönkormányzat helye és szerepe az önkormányzati jogban

Az egyes települések szerkezete nem homogén. A településeken belül gyakran alakulnak ki olyan településrészek, amelyek földrajzi tényezők (pl.: folyó választja el a település többi részétől), a település strukturális adottságai (pl.: külterületi lakott hely, korábbi egyesítést követően még nem épült össze a másik településsel), a településrész funkciói (pl.: új lakópark, üdülőterület) miatt elkülönülnek

a településen belül, népességük viszonylagosan önálló közösséget alkot, és a település más részeitől eltérő problémái, érdekei vannak. Ilyen helyeken van mód településrészi önkormányzat létrehozására. A törvény a részönkormányzat alapvető funkcióját a településrész sajátos érdekeinek képviselésében jelöli meg. A településrészi önkormányzat az önkormányzati feladatok ellátásának egy a törvény keretei között a helyi képviselő-testület feladatainak megosztása révén létrejövő, származékos formája. Saját, törvényben meghatározott feladata, hatásköre nincs, a képviselő-testület által megállapított, átengedett feladat- és hatáskörrel rendelkezik. A képviselő-testület a szervezeti szabályzatában dönt a részönkormányzat létrehozásáról és állapítja meg a szervezetére, működésére, feladat- és hatáskörére vonatkozó szabályokat.

A településrészi önkormányzat létrehozásával és az önkormányzati hatáskörök átruházásával kapcsolatosan az Ötv. meghatározott olyan településrészeket, amelyeken a részönkormányzat létrehozása és a településrészt érintő önkormányzati hatáskörök átruházása kötelező volt. Ilyen településrészként szabályozta a törvény az egyesítéssel létrejött településrészt, a külterületi lakott helyet és az olyan üdülőterületet, amelynek népessége elérte a település állandó lakosságának egynegyedét (Ötv. 55. §).

Mötv. ilyen szabályokat nem állapít meg. Az Mötv. 62. §-ában adott felhatalmazás a képviselő-testület szabad mérlegelésére bízta annak eldöntését, hogy mely településrészen és milyen feladat- és hatáskörrel indokolt részönkormányzat létrehozása.

A törvény nagyon kevés speciális szabályt állapít meg a részönkormányzatokra. Egy utaló szabállyal a bizottságokra vonatkozó szabályokat rendeli alkalmazni a részönkormányzatok szervezetére, működésére és tagjaira. Figyelemmel arra, hogy 2013-tól a bizottsági rendszerre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, a korábbi, Ötv. alapján létrejött részönkormányzatok összetétele sok esetben nincs összhangban az új szabályokkal. Ezért ezek a változások 2013-ban jelentősen átalakítják a működő részönkormányzati testületek szervezetét, **valamint megnehezítik a részönkormányzati testületek megalakítását.**

A részönkormányzat mint az önkormányzat szerve

Az Mötv. 41. §-a alapján a részönkormányzat az önkormányzat szerve. Olyan önkormányzati szerv, amely felhatalmazással rendelkezik önkormányzati döntések meghozatalára, amelyre a képviselő-testület hatáskört ruházhat át. *Közhatalmi jogosítványokkal azonban a részönkormányzat testülete nem rendelkezhet, a képviselő-testület önkormányzati hatósági jogkört nem ruházhat rá.*

A részönkormányzat testületi szerv, amelyet a *képviselő-testület választ a települési képviselők közül, a testületbe választhatók a településrészen élő más választópolgárok is.* A törvény nem határoz meg a testület összetételére előírásokat, de mivel a részönkormányzat szervezetére és tagjaira a bizottságra vonatkozó szabályok az irányadók, ebből az következik, hogy a testület elnökévé csak képviselő választható és – mivel a részönkormányzat testülete döntési jogosítvánnyal is rendelkezhet önkormányzati ügyekben –, a testület tagjainak többsége képviselő kell hogy legyen.

A képviselő-testület a részönkormányzat mellett hivatali kirendeltséget hozhat létre, amelynek feladata egyrészt a testület munkájának segítése, másrészt ügyfélszolgálati feladatokat is elláthatnak a településrészen élő lakosság ügyeinek intézésében.

A törvény erejénél fogva létrejövő részönkormányzat

Az Mötv. a településrészi önkormányzatnak egy sajátos formáját is szabályozza, amikor a részönkormányzat a törvény erejénél fogva jön létre. Ez akkor következik be, *amikor a településrész új községgé alakításáról a köztársasági elnök döntött. Ilyenkor a döntés közzétételétől számított harminc napon belül a községalakítást előkészítő bizottság településrészi önkormányzattá alakul át.* Ennek a településrészi önkormányzatnak sajátos funkciója van, nevezetesen az, hogy az új község önkormányzatának létrejöttéig, a képviselő-testület megválasztásáig védje az új község érdekeit. Ehhez a törvény hatáskört is biztosít számára: a településrészi önkormányzat egyetértése szükséges minden, a településrészt érintő területszervezési kérdésekben, a bel- és külterületek lehatárolásáról, az

önkormányzati vagyonról, vagyoni jogokról és kötelezettségekről szóló döntésekhez [lásd Mötv. 98. § (7) bek.].

A helyi önkormányzat tisztségviselői

A polgármester

A polgármester az önkormányzat elsősorú vezetője. Polgármesternek lenni hivatás, szakma, művészet. A polgármestert ugyan egy ciklusra választják, de számos polgármester van, aki már több ciklus óta tölti be e tisztséget, a polgármesterséget hivatásként végzi. Polgármesternek lenni egyben szakma is, senki nem született polgármesternek, a polgármesterségnek vannak szakmai szabályai, ismerni kell az önkormányzati törvényt, az önkormányzatokra vonatkozó, kiemelten a gazdálkodásra irányadó szabályokat, a közelet normáit. Fontosak a választókkal, a lakossággal való kapcsolatok, az önkormányzati képviselőkkel való együttműködés elvei, gyakorlati módszerei. A polgármesteri tevékenység művészete a sokféle érdek, vélemény egyeztetése, összehangolása, szükség esetén kompromisszumos megoldás kialakítása, mert ez az alapja az eredményes, hatékony helyi önkormányzásnak, a helyi közügyek szolgálatának.

A polgármester fontos feladata segíteni a képviselők munkáját, megadni minden információt a képviselők tevékenységéhez, a képviselő-testületben, a bizottságokban végzett munkához, a választókkal való kapcsolattartáshoz. A választási rendszer nem tudja biztosítani, hogy a polgármester és minden képviselő azonos értékeket, azonos felfogást képviseljen, ezért a polgármesternek minden ügyben arra kell törekedni, hogy a testületben is elnyerje a többség támogatását, és ezt érveléssel, meggyőzéssel érheti el.

A fentiekből is következik, hogy nem zárhatók ki a konfliktusok a polgármester és a képviselő-testület között. Ezek feloldására, kiegyensúlyozására a törvény több eszközt ad a képviselő-testületnek, illetve a polgármesternek. Így például, amennyiben a polgármester a képviselő-testület döntését a helyi önkormányzat érdekeit sértőnek tartja, úgy kezdeményezheti az ügy ismételt tárgyalását, addig a döntést nem lehet végrehajtani. A polgármester sorozatos törvénytörő tevékenysége vagy mulasztása miatt viszont a képviselő-testület a fővárosi, megyei törvényszékhez fordulhat a polgármester e tisztségének megszüntetése érdekében. Amikor már nyilvánvaló, hogy feloldhatatlanná vált a feszültség, az ellentét a polgármester és a képviselő-testület között, akkor végső mód a képviselő-testület feloszlásának a kimondása.

A polgármester megbízásának keletkezésére, díjazására, a polgármesterekkel kapcsolatos munkaügyi szabályozásra a 2014-es önkormányzati választásokig hátralevő időre a jogszabályok hatályát és alkalmazhatóságát tekintve 3 szakaszt különíthetünk el.

Az első szakasz 2012. dec. 31-ig tart. Az Mötv. rendelkezései közül a 63. §-t már 2012. január 1-jéről alkalmazni kell. A polgármesterek díjazását a régi szabály, a polgármesterek munkajogi, foglalkoztatási viszonyának – díjazásuk kivételével – belső tartalmát, valamint a foglalkoztatási jogviszonyukra vonatkozó speciális szabályokat a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről, és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló az 1994. évi LXIV. törvény (a továbbiakban Pttv.) határozza meg.

A második szakasz 2013. január 1-jétől az 2014-es önkormányzati választások napjáig tart. Az Mötv. 71. §-a, amely a polgármesterek díjazását és költségterítését szabályozza 2013. január 1-jén hatályba lép, azonban ezzel egyidejűleg a továbbra is hatályos Pttv.-nek a díjazásra vonatkozó szakaszai (Pttv. 3–4. §) hatályukat veszítik. Az Mötv. 71. § és a Pttv. egymás melletti alkalmazása gondot okozhat, mivel olyan rendelkezések is hatályosak maradnak a Pttv.-ben, amelyek nincsenek teljesen összhangban az Mötv.-vel. Így többek között a Pttv. 18. §-a továbbra rendelkezik a költségátalányról, és ennek mértékét a polgármester díjazásának 20 és 30% közötti összegben engedi meg rendezni. Ezzel szemben az Mötv. – már hatályba lépő – 71. §-a szerint ennek mértéke kötelezően és egységesen 15%. Az ellentmondás általános jogalkalmazási elvek használatával oldható csak fel. *Eszerint az utóbb keletkezett jogszabály rontja a korábbi hatályát.* A foglalkoztatási jogviszonyban álló – főfoglalkozású – polgármesteri jogviszonyokra ugyanis a Pttv. 13. és 14. §-aiban meghatározott körben a Kttv. rendelkezéseit is alkalmazni kell – a jelenlegi jogi szabályozás alapján – a 2014-es

önkormányzati választásokig. Azonban a Kttv. változtatásaira is figyelemmel nem kell alkalmazni a munka törvénykönyve rendelkezéseit.

A harmadik szakasz a 2014. évi önkormányzati választások napjától kezdődik. A jelenleg ismert törvényi rendelkezések szerint hatályba lép az Möt. 64. §-a, és hatályát veszti a Pttv. teljes terjedelmében. Innentől kezdve az Möt. és bizonyos körben a Ktv. rendelkezései hatályosulnak.

A polgármesteri jogviszony jellege és keletkezése

„Möt. 63. § A polgármester megválasztását követően esküt tesz a képviselő-testület előtt és erről okmányt ír alá. Az eskü szövegét az 1. melléklet tartalmazza. A polgármester jogai és kötelezettségei a megválasztásával keletkeznek, a megbízatás megszűnésével szűnnek meg.

64. § (1) A polgármester tisztségét főállásban vagy társadalmi megbízatásban látja el.

(2) Főállású a polgármester, ha főállású polgármesterként választották meg. A polgármesteri tisztség betöltésének módját a képviselő-testület a megbízatás időtartamán belül egy esetben a polgármester egyetértésével, a szervezeti és működési szabályzat egyidejű módosításával megváltoztathatja.”

A polgármesteri választással létrejövő, sajátos foglalkoztatási, azon belül közszolgálati jellegű jogviszony

A polgármesteri megbízatás közjogi megbízatás, de olyan megbízatás, melyet foglalkoztatási viszony keretein belül és azon kívül is (társadalmi megbízatásban) is el lehet látni. A 2014-ig hatályos Pttv. 1. § (1) bekezdése szerint „[a] polgármesteri foglalkoztatási jogviszony a képviselő-testület, a fővárosi, megyei, megyei jogú városi közgyűlés (a továbbiakban együtt: képviselő-testület) és a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke (a továbbiakban együtt: polgármester) között – a (2) bekezdés b) pontja kivételével – választással létrejövő, sajátos közszolgálati jogviszony.” Bár ezt a definíciót az Möt. nem tartalmazza, az új szabályozás is egyértelműen erre utal.

A foglalkoztatási jogviszony alanyai

A speciális sajátos közszolgálati jogviszony alanyait tekintve munkáltató a képviselő-testület, ill. a közgyűlés, munkavállaló pedig a polgármester.

Kit tekintünk polgármesternek?

A helyi önkormányzati testületek vezetőit, a közvetlen választással megválasztott települési polgármestereket így a községi, városi megyei jogú városi, fővárosi kerületi polgármestereket, továbbá a közvetlen választással megválasztott fővárosi főpolgármestert, valamint a megyei közgyűlés által választott megyei közgyűlés elnökét [Pttv. 1. § (1) bek.].

A foglalkoztatási jogviszony létrejöttének módjai, változás, változtatás a foglalkoztatási jogviszonyban

A foglalkoztatási jogviszony a Pttv. 1. § (2) bekezdése szerinti esetekben jön létre. A 2014-es önkormányzati választásokig kötelező főfoglalkozású jogviszonyú polgármester működik a 3000 fős, illetve annál nagyobb népességszámú településeken, továbbá a 3000 főnél kisebb népességszámú

településeken a polgármester nyilatkozata alapján. A fenti időpontig a választási eljárás során a polgármester-jelölt nyilatkozik úgy, hogy a megbízatást főállásban vagy társadalmi megbízatásban kívánja-e betölteni. E nyilatkozatát a választási eljárás során nyilvánosságra kell hozni, hogy azt a választók is megismerhessék. A 3000 főnél kisebb népességszámú települések képviselő-testületei a választást követő időszakban az önkormányzat SZMSZ-éről szóló rendelete módosításával a főállású polgármesteri megbízatást társadalmi megbízatásává módosíthatja, akkor, ha azzal a polgármester egyetért. A polgármester egyetértése hiányában a megbízatás jellege főállásúból társadalmi megbízatásává nem módosítható [Pttv. 1. § (2) bek. b) pont].

A 2014. évi önkormányzati választások napján hatályba lépő Mötv. 64. § (2) bekezdése szerint a polgármester megbízatásának jellege *cikluson belül egyszer, és a polgármester egyetértésével módosítható*. A módosítás mindkét irányban lehetséges, azaz főállásúból társadalmi megbízatásává és társadalmi megbízatásúból főállásúvá. *2014-től kezdődően megszűnik az a szabály is, amely szerint a 3000 főnél népesebb települési önkormányzatoknál kötelező főállású polgármestert választani*. Így a következő önkormányzati ciklusban ennél népesebb településeken is lehetőség nyílik társadalmi megbízatású polgármester megválasztására.

A jogviszony jellegének módosítása kapcsán *BH 1993. 265.* számú esetben a Legfelsőbb Bíróság kimondta az akkor hatályos szabályok alapján, hogy ha képviselő-testület akként dönt, hogy a polgármesteri feladatkört főállású munkaviszony keretében kell ellátni, a polgármester munkaviszonya a megválasztása időpontjára visszaható hatállyal jön létre.

A polgármesteri jogviszony létrejöttére a bírói gyakorlat több esetben mutatott rá, hogy a polgármester választással létrejövő sajátos jogviszonyban áll az önkormányzattal [BH 1994. 112. I. pont]. A polgármesterre vonatkozó a munkáltatói jogkört 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. A BH 1992. 661. esetben azt rögzítették, hogy a polgármester a 10 000 főnél kisebb lélekszámú településen is az önkormányzati képviselő-testület tagjának tekintendő.

A polgármesteri jogok és kötelezettségek keletkezésének és megszűnésének időpontja

Az Mötv. 2012. jan. 1-jétől hatályos 63. §-a rögzíti, hogy *„[a] polgármester jogai és kötelezettségei a megválasztásával keletkeznek, a megbízatás megszűnésével szűnnek meg. A polgármester megválasztását követően esküt tesz a képviselő-testület előtt és erről okmányt ír alá. Az eskü szövegét Mötv. I. melléklete tartalmazza.*”

Gyakran visszatérő kérdés a választások előtt, mi tekinthető a megbízatás keletkezése kezdő időpontjának: a választás napja, vagy a választási eredmény jogerőre emelkedésének napja? *A megbízatás keletkezésének napja a választás napja.* Az Mötv. a *megválasztás* szó használatával ezt az értelmezést erősíti meg. Gyakorlatban az is gondot okozott, hogy az esküt a megválasztott polgármesterek is általában a testület alakuló ülésén teszik le. Kérdés volt, hogy joguk van-e eskü hiányában az újonnan megválasztott polgármestereknek a feladatkörük és hatásköreik gyakorlására. Az Mötv. 2012. január 1-jétől hatályos 63. §-a ezzel összhangban rögzíti, hogy a *„jogok és kötelezettségek keletkezésének kezdő időpontja a megválasztás időpontja”*. *Ez csak úgy értelmezhető, hogy a megválasztás a választás napján történik meg. Ezért a megválasztás időpontja azonos a választás napjával.* A megyei közgyűlési elnökök tisztsége is választással a közgyűlés választásával jön létre, így a megbízás keletkezés kezdő időpontjára leírtak igazak rájuk is, figyelemmel az Mötv. 27. § (2) bekezdésének és az Alaptörvény 33. cikk (2) bekezdése szabályozására.

Munkáltatói jogok gyakorlója, munkáltatói jogok gyakorlásának átruházhatósága

A polgármesterek foglalkoztatási jogviszonyával kapcsolatosan további fontos kérdés *a munkáltatói jogok gyakorlásának kérdése*. A Pttv. a munkáltatói jogokat gyakorló szervként a képviselő-testületet nevesítette.

Az Mötv. azonban ilyen, egyértelmű szabályt nem tartalmaz, így nyitva hagyja annak a kérdését, hogy ki és milyen körben gyakorol munkáltatói és egyéb munkáltatói jogokat a polgármester felett.

Az Mötv.-nek a hatáskörgyakorlás átruházhatóságára, illetve át nem ruházhatóságára vonatkozó rendelkezései

A polgármester illetményének emelését a Pttv. a képviselő-testület hatásköréként fogalmazza meg. A 100 főnél nagyobb településen a testület az illetékes bizottság javaslatára dönthet. Miután az emelés előzetes feltétele egy bizottsági javaslat, így csak az az eljárás a helyes, ahol az illetményről a testület dönt.

Ahogy a hatáskörgyakorlás átruházásánál kifejtettük, hogy az Mötv.-n kívüli törvényeknek a hatáskörgyakorlás át nem ruházhatóságára vonatkozóan határozott tiltást kell tartalmaznia. A Pttv. 11. §-a tiltja, hogy a testület „a polgármester foglalkoztatási jogviszonyával, illetményének, tiszteletdíjának meghatározásával, fegyelmi és kártérítési felelősségének megállapításával kapcsolatos hatáskörét” átruházza. Ha azt a szöveget, hogy „foglalkoztatási jogviszonyával...” tágan értelmezzük, az ahhoz vezet, hogy minden munkáltatói és egyéb munkáltatói döntés – így többek között a szabadság igénybevételének engedélyezése is – a testület hatásköre lenne. Célszerűtlen lenne ezzel a testület terhelése, így az az álláspontunk, hogy az egyéb munkáltatói hatáskörbe tartozó döntések pl. az éves szabadság terv jóváhagyása, vagy a szabadság engedélyezése átruházható körbe kell hogy tartozzon.

Gondot okozott, hogy a polgármesterek foglalkoztatási jogviszonyában az Ötv., Pttv., a már hatályon kívül került Ktv., és háttérszabályként a Munka törvénykönyve rendelkezései közül mely időpontban és melyeket kell alkalmazni. Az alkalmazandó joganyag egyszerűsödik 2013. január 1-jével. A foglalkoztatási jogviszonyban álló polgármesterekre a Pttv. és Kttv. rendelkezéseit kell alkalmazni a 2014. évi önkormányzati választások napjáig. Immáron nem háttér joganyag a Munka törvénykönyve. A kötelezően alkalmazandó Kttv.-rendeleteket a Pttv. 13. § (1) bekezdése határozza meg, míg az eltéréssel alkalmazandó Kttv.-rendeleteket a Pttv. 13. § (2) bekezdése tartalmazza. Mint jeleztük, a 2014-es önkormányzati választások napjától csak az Mötv. rendelkezései alkalmazandóak, miután a Pttv. hatályát veszti.

A polgármester jogállása

„Mötv. 65. § A képviselő-testület elnöke a polgármester. A polgármester összehívja és vezeti a képviselő-testület ülését, valamint képviseli a képviselő-testületet.”

A polgármester a képviselő-testület törvényes képviselője, közjogi és polgári jogi képviseleti jog illeti meg.

A polgármester a képviselő-testület tagja

„Mötv. 66. § A polgármester tagja a képviselő-testületnek, a képviselő-testület határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából önkormányzati képviselőnek tekintendő.”

A polgármestert a választópolgárok közvetlenül választják, ezért a törvény szerint a választás alapján tagja a képviselő-testületnek. Ritkán, de előfordul, hogy a polgármester-jelölt külön képviselőjelöltként is indul, ekkor a testület létszáma csak a 2010. évi L. törvény szerinti, hiszen ilyenkor a polgármester megválasztott képviselőként is testületi tag. Azaz, ha egy 10 000 főnél népesebb, 11 képviselő településen a polgármester nem indul képviselő-jelöltként, akkor a testület létszáma ezen rendelkezés alapján 12 fő (11 képviselő + polgármester). Ha a polgármester elindul

képviselő-jelöltként és megválasztják, akkor a testület 11 fős.¹¹¹ Ez a szabály a minősített többség számításánál fontos. Ha a polgármester nem képviselő, akkor a minősített többséghez is több szavazat kell (az előbbi példa alapján, ha nem képviselő a polgármester, akkor 7 fő, ha igen, akkor 6 fő).

A képviselő-testület ülését, annak elnökeként, a *polgármester hívja össze*. Az ülés összehívását hosszabb előkészítés előzi meg. Ezt az előkészítést a polgármester szervezi, irányítja. A legtöbb önkormányzatnál féléves vagy éves munkatervet fogad el a testület. Meg kell tervezni a napirendeket, elő kell készíteni az írásos előterjesztéseket, gondoskodva az előterjesztések szükséges egyeztetéséről, a jegyző különösen törvényességi szempontú ellenőrzéséről, a szervezeti és működési szabályzat követelményeinek érvényesítéséről. Az ülés meghívóját, az előterjesztések csatolásával úgy kell kiküldeni, hogy azt az önkormányzati képviselők a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott időben az ülés előtt megkapják.

Meghatározott esetekben kötelező a képviselő-testület ülésének az összehívása. Az ülés összehívásának kötelező eseteit a törvény állapítja meg. A polgármester köteles összehívni a testület ülését a képviselők egynegyedének, a képviselő-testület bizottságának, a kormányhivatal vezetőjének a testületi ülés összehívásának indokát is tartalmazó indítványára. Idekapcsolódik az a törvényi rendelkezés miszerint a helyi népszavazásra irányuló kezdeményezésről a képviselő-testület a polgármester bejelentését követő 30 napon belül dönt. A szervezeti és működési szabályzat további ügyeket állapíthat meg, amelyekben kötelező összehívni a képviselő-testület ülését. Össze kell hívni a testület ülését a munkatervben meghatározott esetekben. A polgármester az előbbi esetkörön kívül is összehívja az ülést, ha dönteni szükséges a testület hatáskörébe tartozó ügyben, és a döntéssel nem lehet várni a következő, munkaterv szerinti ülésig.

Az *ülés vezetése* a polgármester összetett feladata. Az ülés megnyitásakor a polgármesternek meg kell állapítania az ülés határozatképességét. (Jelen van a képviselők több mint a fele.) A határozatképesség az ülés egész menetében fenntartandó, mivel az a határozathozatal egyik törvényi feltétele, ezért a határozatképességet a polgármesternek minden határozathozatalkor ellenőrizni kell. (A szavazás eredménye is mutatja, hogy határozatképes-e a testület.)

Az *ülés vezetése azt is jelenti, hogy a polgármester napirendi pontonként megnyitja, vezeti és lezárja a vitát*. A vita lezárása után indokolt esetben az előadó válaszolhat a felmerült megközelítésekre és főképpen a javaslatokra. A jegyző jelezheti, ha törvényességi észrevétele van. A polgármester a vitára is figyelemmel összefoglalja a tanácskozás lényegét, megfogalmazza a határozati javaslatot, szavazást rendel el, számszerűen állapítja meg a szavazás eredményét, kihirdeti a határozatot.

A *polgármester ülésvezetési feladatai közé tartozik a tanácskozás rendjének a megtartása, megtartatása*. Az a kívánatos, ha a képviselő-testület ülései célra töröek. Egyfelől teret kell adni az érdemi vitának, minden véleménynek, amely a tárgyalt napirend, a döntés lényegéhez tartozik, másfelől helyes elkerülni a parttalan fejtegetéseket, a témához nem tartozó hozzászólásokat, különösen pedig a személyeskedéseket.

A polgármesternek az önkormányzat igazgatási szervezetével kapcsolatos feladat- és hatáskörei

„Mötv. 67. § A polgármester

a) a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében irányítja a polgármesteri hivatalt, a közös önkormányzati hivatalt;

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

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

¹¹¹ Egy ilyen helyzetre jelent példát Nagyatád Város Önkormányzata, ahol a polgármester egyben az egyik választókerületben megválasztott képviselő is, ezért a város testülete nem 12, hanem 11 fős.

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

e) a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét;

f) gyakorolja a munkáltatói jogokat a jegyző tekintetében;

g) gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az alpolgármester és az önkormányzati intézményvezetők tekintetében.”

A polgármester, mint az önkormányzati végrehajtó szervezet politikus vezetője

A polgármester az önkormányzat első számú vezetője, a képviselő-testület elnöke, ebből is következően önkormányzati ügyekben meghatározó a szerepe a polgármesteri hivatal irányításában, amelyet egyébként a jegyző vezet. A törvény tehát megkülönbözteti a polgármesteri hivatal irányítását, illetőleg vezetését. A polgármester funkciójából következő irányítási fő feladatait, hatásköreit a törvény részletezi.

A polgármesternek az igazgatási szervezettel kapcsolatos egyes jogosítványai

A polgármester mindenekelőtt a képviselő-testület döntései: rendeletei, normatív határozatai, egyes határozatai szerint, továbbá a saját önkormányzati hatáskörében irányítja a polgármesteri hivatalt. Ez az irányítás döntően a polgármesteri hivatalt vezető jegyző útján valósul meg. Ezen értelmezés szerint a polgármester a polgármesteri hivatalon kívül, a felett álló szerv, aki irányítja azt. Az igazgatási szervezet vezetője ezen értelmezés szerint a jegyző.

E körben jelezzük, hogy egy másik értelmezés szerint e körben az Möt. – akárcsak az Ötv. – dogmatikailag helytelenül használja az *irányítás* kifejezést. Ezen értelmezés szerint a polgármesteri hivatal nem tekinthető a polgármestertől elkülönült szervnek. Mivel a polgármester a szervezeten belül helyezkedik el, ezért az Möt.-ben meghatározott jogosítványok *vezetési jellegűek*. Figyelemmel a jegyző vezetési jogosítványaira, a polgármesteri hivatal tekintetében *osztott vezetési hatáskörökről* beszélhetünk, amely vezetési jogosítványokat az Möt. a polgármester és a jegyző között oszt meg. *Ez az elméleti, dogmatikai bizonytalanság azonban nem változtat a polgármesternek a törvényből fakadó jogain és kötelezettségein.*

Ez az „irányítás” döntően a polgármesteri hivatalt – az Möt. szerint – vezető jegyző útján valósul meg. Ennek módszerei, formái számos körülménytől függően alakíthatók: többek között az önkormányzat mérete, feladatai, sajátosságai, a feladat jellege, az alpolgármester, a tanácsnok, a bizottságok tevékenységei és más tényezők befolyásolják. Ezek között indokolt kiemelni a Kttv. által biztosított lehetőséget. A Kttv. 239. § (2) bekezdése szerint a képviselő-testület – a községi önkormányzat kivételével – önkormányzati főtanácsadó, önkormányzati tanácsadói munkaköröket hozhat létre a képviselő-testület hivatalában a képviselő-testület és bizottságai döntéseinek előkészítéséhez, illetve a polgármester (főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke) tevékenységéhez közvetlenül kapcsolódó feladatok ellátásához. Az önkormányzati főtanácsadói, önkormányzati tanácsadói kinevezés a polgármester, a képviselő-testület és bizottsága megbízásának, illetve feladata ellátásának idejére szól. Az önkormányzati főtanácsadó, az önkormányzati tanácsadó felett a munkáltatói jogokat a polgármester gyakorolja. Önkormányzati főtanácsadói, önkormányzati tanácsadói munkakörök létrehozásában a polgármester javaslata meghatározó. Döntő a polgármester szerepe abban, hogy önkormányzati főtanácsadói, tanácsadói munkakörök esetén célszerűen határozza meg ezek és a jegyző által vezetett hivatal feladatait, célszerű munkamegosztást alakítson ki az önkormányzati ügyek vitelében.

Az önkormányzati feladatok mellett törvény vagy törvényi felhatalmazás alapján kormányrendelet a polgármester számára államigazgatási feladat- és hatáskört állapíthat meg, honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófa-elhárítási ügyekben az országos államigazgatási feladatok helyi irányításában a polgármester részvételét rendelheti el. Ezek intézési rendjének meghatározása is a polgármesterre vár.

A polgármester dönt a jogszabályok által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben, hatósági hatáskörökben. Lehetősége van egyes hatáskörei gyakorlásának átruházására az alpolgármesterre, a jegyzőre, a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal ügyintézőjére. A polgármesternek tehát írásban egyértelműen kell meghatároznia, hogy ügýtípusonként mely ügyekben dönt maga, mely ügyekben ruházza át egyes hatásköreinek a gyakorlását az alpolgármesterre, a jegyzőre, a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal ügyintézőjére. E körben ki kell emelni, hogy ebben az esetben az Mötv. megfogalmazása ellenére – az 1/2003. KPJE és a Ket. 19. § (1) és (2) bekezdéseire figyelemmel – *nem hatáskör-átruházására, hanem tulajdonképpen kiadmányozási jog átadására került sor*. Azaz az alpolgármester, jegyző, ügyintéző által kiadott döntések ellen ugyanúgy a képviselő-testülethez lehet fellebbezni, mint a személyesen a polgármester által kiadmányozott döntésekben.

Figyelemre érdemes, hogy a törvényi felsorolásban az önkormányzati főtanácsadó, önkormányzati tanácsadó nem szerepel az átruházás címzettjeként, a törvényi szöveg alapján tehát rájuk nem ruházható hatáskör gyakorlása. Az önkormányzati főtanácsadó, tanácsadó nem a hivatal ügyintézője, mert a hivatal ügyintézőjét a jegyző nevezi ki és a jegyző gyakorolja felette a munkáltatói jogokat és szakmai irányítását is a jegyző látja el. Amennyiben a polgármesternek megállapított államigazgatási feladat-hatáskör ellátásához megfelelő felkészültségű szakember szükséges, azt a hivatal ügyintézőjeként indokolt alkalmazni. Annak is jelentősége van, hogy a polgármester nem a hatáskörét ruházhatja át, hanem annak gyakorlását. Amennyiben a hatáskörét ruházhatná át, úgy a döntés ellen a polgármesterhez lehetne jogorvoslással élni. A polgármester a hatáskörébe tartozó, a saját hatáskörében tartott ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét, itt már szóba jöhet az önkormányzati főtanácsadó, önkormányzati tanácsadó is.

A fentiekre figyelemmel még néhány általános elv fogalmazható meg. A polgármester – a polgármesteri hivatal „irányító” jogkörében – meghatározott önkormányzati ügyekben a jegyzőnek „adja ki” a feladatokat, határozza meg, hogy a polgármesteri hivatalnak mit kell elvégezni a képviselő-testület döntéseinek az előkészítésében, az egyes döntések végrehajtásában, a végrehajtás megszervezésében, összehangolásában, ellenőrzésében. Elvégezhető ez vezetői értekezlet keretében is, ahol részt vesznek a hivatal vezető munkatársai is. Egyes ügyekben a polgármester a polgármesteri hivatal munkatársainak közvetlenül adja ki a teendőket, ilyenkor fontos követelmény, hogy a megbeszélésen vegyen részt a jegyző, illetőleg távolléte esetén a munkatársak mielőbb tájékoztassák a jegyzőt.

Amikor nem egyes önkormányzati döntésekről van szó, hanem átfogóan fogalmazza meg a polgármester a hivatal feladatait az önkormányzat munkájának a szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában, akkor különösen fontos, hogy a polgármester igényelje és vegye figyelembe a jegyző javaslatát, hiszen a napi munkába a jegyzőnek ezeket be kell illeszteni.

A polgármester nyújt be előterjesztést a képviselő-testületnek a polgármesteri hivatal belső szervezeti tagozódásának, létszámának, munkarendjének, valamint az ügyfélfogadás rendjének a meghatározására. Ehhez a jegyzőtől kéri a javaslatot, az előterjesztés tervezetét, annak végső formáját, tartalmát a polgármester határozza meg, így nyújtja be a testületnek.

A polgármester nevezi ki a jegyzőt és gyakorolja a munkáltatói jogokat a jegyző felett, továbbá gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat a – természetesen főállású – alpolgármester és az önkormányzati intézményvezetők tekintetében.

A polgármesternek a képviselő-testülettel összefüggő feladat- és hatáskörei

„Mötv. 68. § (1) Amennyiben a polgármester a képviselő-testület döntését a helyi önkormányzat érdekeit sértőnek tartja, ugyanazon ügyben – a képviselő-testület önfelosztásáról szóló, valamint a 70. § (1) bekezdésében meghatározott ügyben hozott döntése kivételével – egy alkalommal kezdeményezheti az ismételt tárgyalást. A kezdeményezést az ülést követő három napon belül nyújthatja be, a képviselő-testület a benyújtás napjától számított tizenöt napon belül minősített többséggel dönt. A döntést addig végrehajtani nem lehet, amíg arról a képviselő-testület a megismételt tárgyalás alapján nem dönt.

(2) 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 42. §-ban meghatározott ügyek kivételével – döntést hozhat. A polgármester a döntésről a képviselő-testületet a következő ülésen tájékoztatja.

(3) A polgármester a képviselő-testület utólagos tájékoztatása mellett, a 42. §-ban meghatározott ügyek kivételével dönthet a két ülés közötti időszakban felmerülő, halaszthatatlan – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – a képviselő-testület hatáskörébe tartozó önkormányzati ügyekben.

(4) A polgármester önkormányzati rendeletben meghatározott értékhatárig dönt a forrásfelhasználásról, döntéséről tájékoztatja a képviselő-testületet.”

A polgármesteri „vétó” szabályai

A polgármester fontos jogosítványa, hogy a képviselő-testület döntésének a végrehajtását megállíthatja, felfüggesztő hatályú vétójoga van. Egy alkalommal teheti ezt meg, ha a képviselő-testület döntését az önkormányzat érdekeit sértőnek tartja. Nem élhet ezzel a jogával a képviselő-testület feloszlásáról szóló döntés esetén (a törvény szövegében „önfeloszlátás” szerepel, ilyen intézmény azonban nincs, a feloszlátás pedig az Országgyűlés hatásköre), és a az Möt. 70. § (1) bekezdésében szabályozott esetben. Ez a szakasz rendelkezik arról, ha a képviselő-testület a polgármester tisztségének megszüntetése iránt keresetet nyújt be a törvényszékhez. Ebben nyilvánvalóan nem lehet vétójoga a polgármesternek. A polgármester tehát a törvényben meghatározott kivételekkel *az önkormányzat érdekének sérelmére hivatkozva az adott ügy ismételt tárgyalását kezdeményezheti*, a képviselő-testület változtathat a döntésén, ebben az esetben megoldódhat a polgármester által felvetett probléma, de a testület fenntarthatja korábbi döntését, ez esetben minősített többséggel erősíti meg azt, annak végrehajtásáról a polgármester már köteles gondoskodni. Mindezekre figyelemmel a polgármesternek vétójogát felfüggesztő (szuszpenzív) vétójognak tekinthetjük. Az Möt. a polgármester pozícióját erősítve a testülettel szemben, a korábbi szabályozáson szigorítva rögzítette, hogy – függetlenül attól, hogy a döntést egyszerű vagy minősített többséggel fogadta el a testület – az adott döntéssel szemben emelt vétót *csak minősített többséggel „oldhatja fel”* a testület.

A polgármester döntés pótlására irányuló jogosítványa az Möt.-ben

A döntés elmaradása esetén történő pótlási jogosultság

Szölkünk már arról, hogy a polgármesternek minden javaslata elfogadtatásához többségi (egyes ügyekben minősített többségű) támogatást kell elérni a testületben. Könnyebb helyzetben van az a polgármester, akinek többségi támogatottsága van a testületben, ám ez sem jelenti, hogy minden konkrét ügyben garantált a többségi támogatás. Más önkormányzatoknál minden egyes esetben kell megnyerni a többséget. Emiatt gyakran nem születik döntés, ami hátrányos helyzetbe hozhatja az önkormányzatot, mert például nem tudnak benyújtani egy pályázatot. Az ilyen helyzetekre ad megoldást a törvény azzal, hogy ha két egymást követő alkalommal ugyanazon ügyben a képviselő-testület nem hozott döntést (határozatképtelenség vagy határozathozatal hiány miatt), akkor *a polgármester döntést hozhat* (nem köteles, de lehetősége van rá) két törvényi feltétel megtartásával:

- a) csak a szervezeti és működési szabályzatban ekként meghatározott ügyben dönthet (vagyis a képviselő-testületnek az ilyen ügyeket a szervezeti és működési szabályzatban előre meg kell határozni, ha ezt a testület nem teszi meg, akkor a polgármester nem hozhat döntést, az adott önkormányzatnál „nem él” ez a polgármesteri hatáskör);
- b) nem dönthet a polgármester a 42. §-ban meghatározott ügyekben (azokban az ügyekben, amelyek a képviselő-testület át nem ruházható hatásköréi).

Két ülés közötti, halaszthatatlan ügyben történő döntés

A polgármester szerepének erősítését jelenti, hogy a polgármester a képviselő-testület két ülése közötti időszakban felmerülő halaszthatatlan, a képviselő-testület hatáskörébe tartozó – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – önkormányzati ügyekben dönthet. *A polgármesternek tehát törvényben meghatározott feltételekkel a képviselő-testületet helyettesítő jogköre van.* A képviselő-testület utólagos tájékoztatása a képviselő-testület ellenőrzése alatt tartja az ügyet, a képviselő-testület felülbíráhatja, meg is változtathatja a polgármester döntését.

A polgármester gazdálkodási döntéseinek lehetősége

A gazdálkodás folyamatosságát szolgálja, hogy az önkormányzat rendeletében meghatározott értékhatárig a polgármester dönthet a forrásfelhasználásról, a testület utólagos tájékoztatásával. Az értékhatár megállapítása a gyakorlati tapasztalatok elemzése alapján történhet, s önkormányzatonként eltérő lehet. A költségvetési zárszámadás keretében, akár külön is indokolt évente értékelní az értékhatárt.

A polgármester tisztségének megszűnésének esetei. A lemondás

„Mötv. 69. § (1) A polgármester e tisztsége megszűnik:

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

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

A polgármester tisztségének megszűnési esetei

A polgármester e tisztsége megszűnésének a 69. § (1) bekezdésben foglalt esetei közül a b)–d) és az f)–i) pontok azonosak az önkormányzati képviselők megbízatása megszűnésének eseteivel, azokat ott [Mötv. 29. § (1) bek.] részletesen kibontottuk, ezért itt nem ismételjük meg, a szabályozás hiányosságaival és bizonytalanságaival kapcsolatos észrevételeink is változatlanok.

A lemondás

Az Mötv. 69. § (1) bekezdés a) pontja szerint a polgármester e tisztsége megszűnik az új polgármester megválasztásával, erre általában a ciklus lejártával kerül sor, most a 2014. októberi általános önkormányzati választás napjával, azt követően pedig öt év elteltével. Előfordul azonban, hogy az általános választás napján nem választanak polgármestert (nincs jelölt, a jelöltek azonos számú szavazatot kaptak), akkor a polgármester megbízatása meghosszabbodik az időközi választás napjáig, amikor új polgármestert választanak. A polgármester e tisztsége megszűnik a 70. §-ban foglalt esetben, erről részletesebben az alábbiakban szólunk. Új polgármestert választanak, ha a polgármester e tisztsége megszűnik, s ezért időközi választást tartanak.

A polgármester lemondhat e tisztségéről a képviselő-testülethez intézett *írásbeli nyilatkozattal*. Garanciális rendelkezés, hogy csak írásbeli nyilatkozattal lehet lemondani és a lemondást nem lehet visszavonni. A lemondás egyoldalú nyilatkozat, a képviselő-testület azt tudomásul veszi, a testület hozzájárulására nincs szükség. Nem lehet azzal bizonytalan helyzetet teremteni, hogy szóban mond le és később visszavonja a lemondását, ezért a lemondás csak írásban történhet.

A polgármester közjogi felelősségének szabályai az Mötv.-ben

„Mötv. 70. § (1) A polgármester sorozatos törvénysértő tevékenysége, mulasztása miatt a képviselő-testület – minősített többséggel hozott határozata alapján – keresetet nyújthat be a polgármester ellen a helyi önkormányzat székhelye szerint illetékes törvényszékhez a polgármester tisztségének megszüntetése érdekében. Egyidejűleg kérheti a polgármesternek e tisztségéből történő felfüggesztését is. A döntéshozatalban a polgármester nem vesz részt, de a határozathozatalnál a határozatképesség szempontjából jelenlévőnek kell tekinteni. A bíróság a keresetet soron kívül bírálja el.

(2) A bírósági eljárás során a polgári perrendtartásról szóló törvény rendelkezéseit azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy a perben viszontkeresetnek, szünetelésnek és egyezségnek nincs helye.”

A közjogi felelősség alkalmazásának esetei

A képviselő-testület és a polgármester közötti konfliktust is jelzi, ha a polgármester sorozatos törvénysértést, mulasztást követ el. A polgármester arra tett esküt, hogy az Alaptörvényt, a jogszabályokat megtartja. Ha a képviselő-testület azt tapasztalja, hogy a polgármester törvénysértéseket követ el, törvényi kötelezettségeket mulaszt el, akkor ezt először meg kell kísérelni tisztázni a polgármesterrel. Esetleg fegyelmi eljárásban hozott döntéssel bírható rá a a polgármester magatartásának változtatására, s ha ezek nem vezetnek eredményre, akkor a képviselő-testületnek az a lehetősége, hogy a bírósághoz fordul a polgármester e tisztsége megszüntetése iránt. A polgármestert a választópolgárok közvetlenül választották, ezért nem lehet a képviselő-testületnek olyan jogköre, amely megszünteti a polgármesteri jogviszonyát. A képviselő-testület minősített többséggel hozott határozattal nyújthat be keresetet a helyi önkormányzat székhelye szerint illetékes törvényszékhez a polgármester e tisztségének megszüntetése iránt. Egyidejűleg kérheti a polgármesternek e tisztségéből történő felfüggesztését is. A határozatot kellő alapossággal, tárgyszerűen, tényekkel megalapozottan, meggyőzően indokolni szükséges.

A közjogi felelősség szabályai az 5/2010. KJE-re figyelemmel

A polgármesteri tisztség megszüntetése iránti perekben egyes bíróságok eltérő gyakorlatot folytattak, ezért a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróságának Közigazgatási Jogegységi Tanácsa jogegységi határozatot hozott: 5/2010. (XI. 15.) Közigazgatási Jogegységi határozat a polgármesteri tisztség megszüntetése iránti per egyes kérdéseiről (a továbbiakban: KJE határozat). A KJE határozat a polgármesteri tisztség megszüntetése ügyében több fontos kérdésben meghatározó állásfoglalás, amelyek követése kötelező a bíróságok számára, amelyeket a képviselő-testületeknek is követniük kell munkájukban. Ezért a KJE határozatot részletesebben ismertetjük, tekintettel arra, hogy ebben a kérdésben a KJE határozatban felhívott törvényi szabályok lényege nem változott, tehát a

továbbiakban is irányadónak kell tekinteni a jogegységi határozatban foglaltakat, arra is tekintettel, hogy a határozatban foglaltakon túlmutató állásfoglalásokat is tartalmaz az indokolás.

A polgármesteri tisztség megszüntetése iránti per felperese az önkormányzat képviselő-testülete

A KJE határozat a törvényi rendelkezések egybevetése alapján megállapította, hogy a polgármester foglalkoztatási jogviszonya a polgármester és a képviselő-testület között választással létrejövő, sajátos közszolgálati jogviszony. (Külön szabály vonatkozik a betöltés módjának módosítására, amikor e döntéssel jön létre a sajátos közszolgálati jogviszony.) Éppen ezért indokolt meghatározni, hogy ki a felperes, mert egyes perekben az eljáró bíróságok az önkormányzatot jelölték meg, amíg más eljárásokban a képviselő-testületet.

A jogegységi tanács és az állandóan követett ítélezési gyakorlat álláspontja szerint a tárgyalt törvényi rendelkezés a polgármester és a képviselő-testület között fennálló sajátos közszolgálati jogviszonyban alkalmazandó szankciós jellegű jogkövetkezményt tartalmaz, amely a fegyelmi felelősséghez képest súlyosabb törvénysértések és mulasztások következményeként, és a legvégső esetben alkalmazható. (Fegyelmi vétség esetén sokkal enyhébb szankciók szabhatók ki.)

A KJE határozat kiemeli azt is, hogy a fegyelmi felelősség megállapítására irányuló és a polgármesteri tisztség megszüntetésére irányuló eljárás nem eshet egybe, egymással párhuzamosan is folyhatnak, és jellegükben különböznek. A fegyelmi eljárás esetén a képviselő-testület hozza meg a jogkövetkezményt is tartalmazó határozatot, addig a polgármester tisztségének megszüntetésére irányuló eljárásban a bíróság dönt, a képviselő-testület döntése a kereset benyújtását eredményezi.

A kereset benyújtásával a képviselő-testület és a polgármester közötti jogvita veszi kezdetét, mely nem az önkormányzat és valamely más jogalany között zajlik, hanem az önkormányzaton belül, a képviselő-testület és az egyik szerve, a polgármester között. A bírói hatáskör biztosításának egyik fő indoka és oka a polgármester közvetlen választásában rejlik, vagyis abban, hogy az Alaptörvény (korábban Alkotmány) szerinti közvetlen választás folytán demokratikus legitimitációja a képviselő-testületével azonos.

A bírósági eljárás során a polgári perrendtartásról szóló törvény rendelkezéseit azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy a perben vizontkeresetnek, szünetelésnek és egyezségnek nincs helye

A KJE határozat kiemeli, hogy az önkormányzati törvény a jogvita elbírálásának és a bíróság döntése keretében a Pp.-t jelöli ki, meghatározva az alapvető eltéréseket. A jogvita jellemző vonásai és a képviselő-testület, valamint a polgármester közötti sajátos közszolgálati (azaz nem polgári jogi) jogviszony alapvető szabályai további eltéréseket is előidéznek, melyek egy részét maga az önkormányzati törvény határozza meg azzal, hogy a képviselő-testületet jelöli meg a kereset benyújtására jogosultként.

A Pp. 48. §-a egyértelműen a polgári jog szabályai szerinti jogokról és kötelezettségekről rendelkezik, ezzel szemben az eljárásban vizsgált pertípusban nem polgári anyagi jogi jogosultság vagy kötelezettség képezi a per tárgyát, hanem sajátos közszolgálati jogviszony, illetve jogvita. Annak ellenére fennáll ez a helyzet, hogy az önkormányzati törvény szerint nem a Pp. XX. fejezetének szabályait, hanem a perrendtartás *általános rendelkezéseit* (Pp. I–XIV. fejezet) kell alkalmazni. Azonban a polgármester tisztsége nem a polgári jog alapján keletkezik, áll fenn és szűnik meg.

A KJE határozat következtetése az alábbi: az önkormányzati törvény szerint az önkormányzat jogi személy, az önkormányzati feladat- és hatáskörök a képviselő-testületet illetik meg, továbbá a képviselő-testületet a polgármester képviseli. Mivel az önkormányzat, mint a polgári jog szerinti jogi személy hatáskörei a képviselő-testületet illetik meg, *hatásköri értelemben a képviselő-testület jeleníti meg az önkormányzatot.*

A korábbi önkormányzati szabály – ugyanúgy, mint az Möt. 70. § (1) bekezdése is – úgy teszi lehetővé a polgármester tisztségéből való felfüggesztése iránti kérelem előterjesztését, hogy ennek további kereteit nem határozza meg. Mindez igen széles körű mérlegelési lehetőséget teremt a bíróság

számára. Ezt a mérlegelést korlátozza az, hogy az alkalmazandó Pp. 156. §-ában részletesen szabályozza az ideiglenes intézkedés kibocsátásának feltételeit és módját. Az önkormányzati törvény ez irányú szabályainak hiányában a Pp. 156. §-ának rendelkezései határozzák meg a polgármester tisztségéből való felfüggesztésének kereteit. A bíróság ezért a képviselő-testület ilyen irányú kifejezett kérelmére ideiglenes intézkedéssel akkor rendelheti el a kereseti kérelemben foglaltak szerint a polgármester tisztségéből való felfüggesztését, ha ez közvetlenül fenyegető kár elhárítása vagy a jogvitára okot adó állapot változatlan fenntartása, illetve a képviselő-testület különös méltánylást érdemlő jogvédelme érdekében szükséges, és az intézkedéssel okozott hátrány nem haladja meg az intézkedéssel elérhető előnyöket. A határozat hangsúlyozza, hogy a kérelmet megalapozó tényeket a képviselő-testületnek valószínűsíteni kell.

A polgármester tisztségének megszüntetése iránt indított per központi kérdése a polgármester tevékenységének törvényessége

A per a polgármester sorozatos törvénysértő tevékenysége vagy törvénysértő mulasztása miatt indítható. A bíróság a polgármesteri tisztség megszüntetése iránti perben nem törvényességi ellenőrzés keretében benyújtott kereset alapján jár el, ezért a kereset benyújtásának alapjául szolgáló képviselő-testületi határozat törvényességét csak a benyújtáshoz előírt törvényi feltételek megléte erejéig vizsgálhatja. A per megindításának előfeltételei között vizsgálhatja, hogy a képviselő-testület megfelelő határozatképesség mellett, az előírt többséggel hozta meg a döntését.

A bíróság a kereset benyújtásával összefüggő képviseleti jogot is vizsgálhatja. Az Alkotmánybíróság szerint [ABH 1994. 623, 625.] a polgármestert polgári jogi és közjogi képviseleti jog illeti meg. A polgármesteri tisztség megszüntetése iránti eljárásban éppen a polgármester, mint a testület jogszabály szerinti (törvényes) képviselője ellen indul, így a felperes képviseletét másnak kell ellátnia. (Alpolgármester, a képviselő-testület által megbízott képviselő, a szervezeti és működési szabályzatban megbízott személy.)

A per a polgármester sorozatos törvénysértő tevékenysége, mulasztása miatt indulhat. Az önkormányzati törvény nem kíván meg további tényállási többtelelemet, így vagyoni hátrányokozást sem, ilyen módon széles körű mérlegelési jogot ad a bíróság számára a kereset elbírálása során. A polgármesteri tisztség megszüntetése iránti per a fegyelmi és anyagi felelősség megállapítására irányuló eljárástól elkülönülő önálló eljárást és jogkövetkezményt jelent.

Az ítélkezési gyakorlat szerint a tisztség megszüntetése, mint végső és nem ismételt szankció csak súlyos törvénysértések vagy mulasztások esetén alkalmazható, a többi jogsértés szankcionálására a fegyelmi (és kártérítési) felelősség alkalmazandó. Ilyennek tekinti a bírói gyakorlat az önkormányzatnak való (a törvénysértésen túli) anyagi, vagyoni, pénzügyi hátrány okozását. Ugyanakkor a határozat szerint a vagyoni hátrány okozása sorozatos törvénysértés vagy mulasztás megállapítása hiányában nem eredményezheti a tisztség megszüntetését.

A bíróságnak a perben tehát az elsődleges tényállási elemként megjelölt törvénysértéseket és mulasztásokat kell vizsgálni, a felperesnek ezeket kell állítania és bizonyítani, a jogsértések és mulasztások súlyának értékelése csak ezt követően lehetséges. A KJE határozat szerint mindenképpen súlyosnak minősül, és az önkormányzati rendszer működésére hátrányos a más tisztségviselők és önkormányzati szervek, intézmények hatáskörének elvonása, vagy gyakorlásuk akadályozása. A bíróság mérlegelésében kiemelt szerepet játszik e cselekmények sorozatos jellege.

A jogegységi tanács hangsúlyozza, hogy a Pp. 121. § (1) bekezdésében foglalt, a keresetlevél tartalmi elemeire vonatkozó rendelkezésekkel összhangban a per megindításához nem elegendő, ha a képviselő-testület a polgármesteri tisztség megszüntetése iránti kereset benyújtásáról határoz. A minősített többséggel hozott határozatnak a kereset benyújtása alapjául szolgáló törvénysértéseket vagy mulasztásokat is meg kell jelölnie. A Pp. 146. § (1) bekezdésére tekintettel a perben a felperes képviselő-testület a keresetét az első fokú ítélet hozatalát megelőző tárgyalás berekesztéséig megváltoztathatja, értelemszerűen a polgármesteri tisztség megszüntetése tárgykörén belül kell maradnia. A megváltoztatás kizárólag a testület minősített többségű határozatával történhet.

A képviselő-testületnek a jogegységi határozatban foglaltakat követni kell, ha a polgármesteri tisztség megszüntetése iránt keresetet kíván előterjeszteni. Célszerű lett volna, hogy a 2010. évben hozott határozatot a törvényalkotó 2011. évben az új önkormányzati törvény elfogadásakor jobban beépítse a törvénybe, ám a törvény szövegezése nem oldotta fel azokat az ellentmondásokat, amelyekre a határozat felhívta a figyelmet. Különösen az önkormányzat jogi személyiségének szabályozásából eredő ellentmondások érdemelnek figyelmet (egyik lehetőség annak megvizsgálása, hogy a képviselő-testület legyen a jogi személy, pontosíthatók a polgármesteri tisztség megszüntetésének, a felfüggesztés önkormányzati törvényi feltételei, a sajátos közzolgálati jogviszonyból fakadó elkülönülő önálló eljárás (a fegyelmi, anyag kártérítési, hatósági eljárásoktól jellegében különböző eljárás) speciális szabályainak beépítése a Pp.-be. Ezek hiányában a rendkívül széles bírói mérlegelésben a polgári jogi megközelítés dominálhat, nem kap kellő szerepet például az önkormányzati demokrácia súlyos sérelme, intézményi, működési formái, módszerei leépítése, s a hiátus elvezet(het) a bírói jogalkotáshoz is.

A főpolgármester, polgármester, a megyei önkormányzat közgyűlésének elnöke díjazása, költségtérítése

„Mötv. 71. § (1) A főpolgármester megbízásának időtartamára havonta illetményre jogosult, amelynek összege megegyezik a miniszter központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvényben meghatározott alapilletményéből, illetménykiegészítéséből, vezetői illetménypótlékából álló illetményének összegével.

(2) A megyei jogú város polgármestere, a fővárosi kerületi önkormányzat polgármestere megbízásának időtartamára havonta illetményre jogosult, amelynek összege megegyezik a helyettes államtitkár közzolgálati tisztviselőkről szóló törvényben meghatározott alapilletményéből, illetménykiegészítéséből, vezetői illetménypótlékából álló illetményének összegével.

(3) A megyei önkormányzat közgyűlésének elnöke megbízásának időtartamára havonta illetményre jogosult, amelynek összege megegyezik a (2) bekezdésben meghatározott illetmény 90%-ának összegével.

(4) A polgármester illetménye a (2) bekezdésben meghatározott összeg

- a) az 500 fő lakosságszám alatti település polgármestere esetében – 20%-a;
- b) az 501–1500 fő lakosságszámú település polgármestere esetében – 40%-a;
- c) az 1501–10 000 fő lakosságszámú település polgármestere esetében – 60%-a;
- d) a 10 001–30 000 fő lakosságszámú település polgármestere esetében – 70%-a;
- e) 30 000 fő lakosságszám feletti település polgármestere esetében – 80%-a.

(5) 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.

(6) A főpolgármester, a főállású polgármester, a társadalmi megbízatású polgármester, a megyei önkormányzat közgyűlésének elnöke havonta az illetményének, tiszteletdíjának 15%-ában meghatározott összegű költségtérítésre jogosult.”

Az illetmény mértéke és annak megállapítása

A 2014. évi önkormányzati választások napjától az Mötv. kijelentő módú megfogalmazásából eredően az Mötv.-ben szereplő illetmény a főfoglalkozású polgármesterek törvényben megállapított illetménye, attól a képviselő-testület nem térhet el. (A választásokat követően a képviselő-testületeknek, megválasztott polgármesterek, alpolgármesterek közgyűlési elnök alelnökök, főpolgármester, és helyetteseik munkabérét, tiszteletdíját, a költségtérítést a testületeknek az alakuló ülésükön az Mötv. előírásai szerint kell megállapítaniuk.) A polgármesterek javadalmazását az Mötv. a

települések nagyságához köti. Differenciál a törvény a főváros, a megyei jogú város és a kerületi polgármester és a települések népességszáma szerint.

Az illetmény megállapítása során minden esetben az aktuális *köztisztviselői illetményalappal* kell számolni. Ezt az éves költségvetési törvények határozzák meg.

A *főpolgármester* illetménye gyakorlatilag azonos a miniszter törvényben meghatározott illetményével.

[2010. évi XLIII. törvény 39. §-a szerint számítása a következő

$$\begin{aligned} & 15,6 \times \text{illetményalap} = \text{alapilletmény} \\ & + 15,6 \times \text{illetményalap} \times 0,50 = \text{illetménykiegészítés} \\ & + (15,6 \times \text{illetményalap}) \times 0,65 = \text{vezetői illetménypótlék} \\ & = \text{havi illetmény.} \end{aligned}$$

Ez 2013-ban: $(38\ 650 \times 15,6) + (38\ 650 \times 15,6 \times 0,5) + (38\ 650 \times 15,6 \times 0,65) = 1\ 296\ 321$ Ft/hó].

A *megyei jogú város polgármestere* és a *kerületi polgármester* illetményét a *helyettes államtitkári illetmény alapján* kell számolni. Az illetmény számítása azonos a helyettes államtitkári illetmény számításával. A helyettes államtitkár illetményét a Kttv. 224. § -a szabályozza. A helyettes államtitkár alapilletménye az illetményalap kilencszerese. Illetménykiegészítése az alapilletmény 50%-a, vezetői illetménypótléka az alapilletmény 65%-a. Ezek összegéből áll a helyettes államtitkár illetménye. A helyettes államtitkári illetmény 90%-a illeti meg a megyei közgyűlés elnökét.

Az Möt. előírásai alapján az eltérő nagyságú települések polgármestereinek az illetménye a helyettes államtitkári illetmény %-ában megállapítottak. Minél nagyobb egy település annál magasabb a polgármester fizetése. (Az általa ellátott feladatok száma is nagyobb).

Vegyünk egy példát (2012-es illetményalappal számolva egy 5000 fős település polgármester fizetését számoljuk ki:

$$\begin{aligned} & 9 \times 38\ 650 = 347\ 850 \text{ Ft} \\ & + (9 \times 38\ 650) \times 0,5 = 173\ 925 \text{ Ft} \\ & + (9 \times 38\ 650) \times 0,65 = 208\ 710 \text{ Ft} \end{aligned}$$

így 730 485 Ft a helyettes államtitkári illetmény.

Ennek 60%-a az Möt. 71. § (4) bek c) pontja alapján a polgármester illetménye, azaz 438 291 Ft (**a kerekítésre figyelemmel 438 300 Ft**).

Ha a képviselő-testület mint munkáltató, a polgármesteri munkakört idegen nyelv-tudási pótlékra jogosító munkakörként határozza meg [Kttv. 141. § (1) bek.] és a polgármesternek C1 (felsőfokú) komplex (C) angol nyelvvizsgája van, akkor megilleti őt nyelvvizsgapótlék is. Ennek mértéke a Kttv. 141. § (5) bekezdése szerint az illetményalap, azaz a 38 650 Ft 100%-a, azaz 38 650 Ft.

Illetménye így $438\ 291 + 38\ 650 \text{ Ft} = 476\ 941$ (a kerekítésre figyelemmel 476 900) Ft.

A nem főállású, társadalmi megbízatású polgármester tiszteletdíja is a helyettes államtitkár illetményéből számolt polgármesteri illetményhez igazodik. Mindig azt a főfoglalkozású polgármesteri illetményt kell alapul venni, amelyik kategóriába népességszáma alapján a település tartozik. Így csak az Möt. 71. § (4) bek. a)–c) pontjaiba tartozó polgármesteri fizetések jöhetnek szóba. *A társadalmi megbízatású polgármester díjazását úgy kell kiszámolni, hogy meg kell határozni az adott település nagyságának megfelelő főfoglalkozású polgármester fizetését, és annak kell venni az 50%-át.*

Kistelepülések költségvetési helyzetén jelentősen segít, ha kevesebb személyi juttatást kell fizetni ezért a polgármester egyoldalú, a testülethez címzett nyilatkozatával lemondhat a tiszteletdíja egészéről vagy egy részéről.

A polgármesterek költségtérítése és egyéb juttatásai

A 2014-es önkormányzati választások napjától hatályos Möt. 71. § (6) bekezdése szerint „[a] főpolgármester, a főállású polgármester, a társadalmi megbízatású polgármester, a megyei önkormányzat közgyűlésének elnöke havonta az illetményének, tiszteletdíjának 15%-ában meghatározott összegű költségtérítésre jogosult.”

A jogosult szó használata miatt – azaz joga van rá – ekkora mértékű költségtérítésre tarthatnak igényt a polgármesterek. E költségtérítés független a megbízatás betöltésének módjától. Bírósági ítélet

született arra, hogy táppénzen levő polgármestert is megilleti a költségátalány [LB Mfv. I. 10.234/2008/3. számú döntése].

A testület a polgármester részére jutalom megállapításhoz célt tűzhet ki, és a tevékenység értékelése alapján jutalmat állapíthat meg (Pttv. 4/A. §).

A polgármester is közszférában foglalkoztatott, így rá is igaz a 2010. évi XC. törvény 9–10. §-ainak szabályozása, amely szerint a havi kétmillió forintot meghaladó javadalmazásukat 98%-os különadó terheli.

A főfoglalkozású polgármestert megilleti a jubileumi jutalom, a közszolgálati tisztviselőkre vonatkozó szabályok szerint.

Az önkormányzati választásokig korrekciókkal hatályos rendelkezések szerint, a főfoglalkozású polgármestert az illetményén túl megillető juttatások a következők lehetnek: idegennyelv-tudási pótlék, szabadság, betegszabadság, 16 éven aluli gyermek után járó pótszabadság, egészségkárosodottak pótszabadsága, szülési szabadság, fizetés nélküli szabadság, nyelvvizsgapótlék. Az egyéb juttatások a következők lehetnek: a lakhatási, lakásépítési és -vásárlási támogatás, albérletdíj-hozzájárulás, családalapítási támogatás, szociális támogatás, illetményelőleg, tanulmányi ösztöndíj, képzési, továbbképzési, nyelvtanulási támogatás, a közszolgálati tisztviselőkre vonatkozó szabály szerint. Cafeteria a közszolgálati tisztviselőkre vonatkozó szabályok szerint.

Konfliktusok forrása volt korábban a Ktv.-ben, jelenleg a Kttv.-ben nem nevesített egyéb juttatások biztosítása, ilyenek a gépjárműhasználat biztosítása, személyes mobiltelefon, notebook biztosítása. E juttatások adhatóságáról adójogi jogszabályból lehet következtetni (ezeket szabályozza az Szja törvény, azonban egyéb előírás nincs). Biztosításukban, a költségátalánnyal, illetve a költségtérítési kérdésekkel való összefüggéseiben egységes joggyakorlat gyakorlat nem alakult ki.

Számos vita forrása volt a szabadságok ütemezése és kiadása, valamint a szabadság megváltása. E tárgyban a jogalkalmazást segítően útmutatást adott az AB 994/B/2007. határozata. Rámutatott arra, hogy az Mt. hatálya alá tartozó vezető állású munkavállalóktól alapvetően eltérő a polgármester jogállása, közszolgálati jogviszonya. A polgármester elnöke ugyan a képviselő-testületnek, de a polgármester felett munkáltatói jogokat gyakorló képviselő-testület dönthet a polgármester munkaidő-beosztásáról, szabadságának engedélyezéséről, ennek rendjéről. Nincs lehetőség arra, hogy a polgármester egyoldalúan döntsön szabadsága igénybevételéről, annak engedélyezése a képviselő-testület hatáskörébe tartozik. A döntés a Kttv. polgármesterekre is alkalmazandó előírása miatt aktuális. A szabadság megváltásáról szól az LB Mfv. II.1 0.187/2009/5. számú ítélete, amelynek rendelkezései a ki nem adott szabadságok polgármesteri tisztség megszűnésekor történő pénzbeni megváltására – az elévülés szabályai kivételével – ma is aktuálisak.

Konfliktusok forrása volt az is, hogy az illetmény, illetve a tiszteletdíj milyen kezdő időponttól jár. Az Mötv. 71. § rendelkezései szerint a megbízatás időtartamára jár. A Mfv. I. 10.631/2007/2. számú bírósági döntés szerint a Pttv. 13. §-ának (1) bekezdése utalással, a polgármester foglalkoztatási jogviszonyában törvény alapján kell a jogviszony tartalmát megállapítani, nincs lehetőség sem közös megegyezéssel módosításra, sem arra, hogy a képviselő-testület egyoldalú intézkedésével változtassa meg a polgármester munkaidejét, illetve illetményét. Az 1990. évi LXV. tv. 37. §-ának (2) bekezdése a bíróság értelmezése szerint ugyan kimondja, hogy az a tisztség betöltésének módjára vonatkozik, és az is kizárólag közös megegyezéssel módosítható tesz lehetővé a felek részéről.

A 2014. évi önkormányzati választások napjával hatályba lépő rendelkezések

A Pttv. jelenleg ismert és a 2014-es önkormányzati választásokig hatályos szövege nem változtat a 3000 fős népességszámon, így a 3000 fős és annál nagyobb településen kötelezően foglalkoztatási jogviszonyban álló „főállású” polgármester van, míg a 3000 fő alatti településeken a polgármesterjelölt nyilatkozik a választási eljárásban a megbízatás betöltési módjáról. (Ti. arról, hogy főállásban vagy társadalmi megbízatásban, tiszteletdíjas polgármesterként kívánja-e ellátni a feladatait.) Az Mötv. 64. §-ának az önkormányzati választások napján hatályba lépő szövege nem határozza meg, hogy mikor lehet társadalmi megbízatásban vagy főállásban a tisztséget ellátni.

Az Mötv. 64. § (1) bekezdése szerint „[a] polgármester tisztségét főállásban vagy társadalmi megbízatásban látja el.” Az Mötv. 64. § (2) bekezdés deklarálja, hogy „főállású a polgármester, ha

főállású polgármesterként választották meg”. A polgármesteri tisztség betöltésének módja továbbra is módosítható. A korábbi szabályhoz képest változás abban van, hogy a módosítás lehetősége egy cikluson belül csak egyszer lehetséges. Továbbra is feltétel, hogy a módosítás akkor lehetséges, ha azzal a polgármester egyetért. Az Möt. 64. § (2) bekezdése a módosítás irányát nem köti meg, azaz lehetséges mindkét irányba történő váltás. Főállásból, társadalmi megbízatásra, és társadalmi megbízatásról főállásba váltás is.

Összefoglalva: a 2014. évi választásokat követően létrejött polgármesteri jogviszonyoknál a foglalkoztatás jellege (főállású vagy társadalmi megbízatású) mindkét irányban a polgármester egyetértésével, az SZMSZ módosításával, cikluson belül egyszer módosítható [Möt. 64. § (1) bek.]. A polgármesterek illetményében, költségtérítésében, juttatásaiban a ma ismert szabályok alapján változás nem következik be.

Összeférhetetlenség

A polgármesteri összeférhetetlenség szabályai

„Möt. 72. § (1) A főállású polgármester tudományos, oktatói, lektori, szerkesztői, művészeti és jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység kivételével egyéb, munkavégzésre irányuló jogviszonyt nem létesíthet, más kereső foglalkozást nem folytathat, nem lehet gazdasági társaság személyesen közreműködő tagja.

(2) A polgármesterre megfelelően alkalmazni kell az önkormányzati képviselőre vonatkozó összeférhetetlenségi, méltatlansági, vagyonyilatkozat-tételi szabályokat azzal, hogy a polgármester nem lehet más önkormányzatnál polgármester, alpolgármester, települési önkormányzati képviselő, megyei közgyűlés elnöke, alelnöke, kivéve, hogy a fővárosi kerületi polgármester a fővárosi közgyűlés tagja lehet. A fővárosi kerületi polgármester nem lehet főpolgármester, valamint főpolgármester-helyettes.”

Az összeférhetetlenség indoka a polgármester kiemelt szerepe

A főállású polgármesterség „egész embert” igényel, teendői kitöltik a teljes munkaidejét, gyakran annál is többet kell dolgoznia, ezért szűk kivétellel – tudományos, oktatói, lektori, szerkesztői, művészeti és jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység kivételével – egyéb, munkavégzésre irányuló jogviszonyt nem létesíthet, más kereső foglalkozást nem folytathat, nem lehet gazdasági társaság személyesen közreműködő tagja.

A 72. § (2) bekezdése visszaül az önkormányzati képviselőkre vonatkozó szabályokra, kimondván, hogy a polgármesterre (mind a társadalmi megbízatásúakra, mind a főállásúakra is) *megfelelően alkalmazni kell az önkormányzati képviselőkre vonatkozó összeférhetetlenségi, méltatlansági, vagyonyilatkozat-tételi szabályokat azzal, hogy a polgármester nem lehet*

- más önkormányzatnál polgármester, alpolgármester;
- más önkormányzatnál települési önkormányzati képviselő;
- megyei közgyűlés elnöke, alelnöke, kivéve, hogy a fővárosi kerületi polgármester a fővárosi közgyűlés tagja lehet.
- A fővárosi kerületi polgármester nem lehet főpolgármester, főpolgármester-helyettes.

Az összeférhetetlenségi szabályok

Az önkormányzati képviselőkre vonatkozó összeférhetetlenségi szabályok megfelelő alkalmazása a polgármesterre a következőket jelenti.

1. A polgármester nem folytathat olyan tevékenységet, amely a feladatainak ellátásához szükséges közbizalmat megingathatja, továbbá nem lehet az alább (törvényben) felsoroltak egyike sem.

Az összeférhetlenség alapkövetelménye tehát az, hogy a polgármester nem folytathat olyan tevékenységet, amely a *feladatainak ellátásához szükséges közbizalmat megingathatja*. Ez túl általánosan megfogalmazott követelmény, határozatlan jogfogalom. A definíció megfogalmazásából arra a következtetésre lehet jutni, hogy együttes törvényi feltételekről van szó („továbbá”), ám együttes feltételként is nehezen értelmezhető az általános követelmény.

2. A polgármester nem lehet

- országgyűlési képviselő, valamint aki olyan tisztséget tölt be, olyan feladatot lát el, amelyre kinevezését, megbízását az Országgyűléstől, köztársasági elnöktől, kormányfőtől, Kormánytól, Kormány tagjától vagy az Országgyűlés, Kormány alárendeltségébe tartozó szervtől (vezetőjétől) kapta, kivéve, ha ezen megbízatás keretében tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységet lát el,
- központi államigazgatási szerv vezetője, köztisztviselője,
- kormánytisztviselő,
- honvédelmi, rendvédelmi szerv hivatásos vagy szerződéses állományú tagja,
- jegyző (főjegyző), aljegyző; azon település önkormányzatánál, ahol polgármesternek megválasztották a polgármesteri hivatal vagy közös önkormányzati hivatal köztisztviselője, alkalmazottja,
- más települési önkormányzatnál képviselő,
- más önkormányzatnál polgármester, alpolgármester,
- a helyi önkormányzat által alapított vagy tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság, továbbá a helyi önkormányzat tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság által alapított gazdasági társaság legfőbb szervének, ügyvezetésének tagja, személyes közreműködője, képviselet ellátására jogosultja,
- médiatartalom-szolgáltató természetes személy, továbbá jogi személy, valamint gazdasági társaság legfőbb szervének, ügyvezetésének tagja, személyes közreműködője, képviselet ellátására jogosultja,
- megyei közgyűlés elnöke, alelnöke azzal a kivétellel, hogy a fővárosi kerületi polgármester a fővárosi közgyűlés tagja lehet, de nem lehet főpolgármester, főpolgármester-helyettes.

A fenti összeférhetlenség esetkörei több csoportba sorolhatók:

- a polgármesteri megbízatás az állami és az önkormányzati funkciók szétválasztásának elve alapján nem egyeztethető össze meghatározott államigazgatási tisztségekkel [a) – d) pontok];
- a polgármesteri megbízatás nem egyeztethető össze a jegyzői, főjegyzői, aljegyzői tisztséggel sem a saját önkormányzatánál, sem más önkormányzatnál. Az államigazgatás fejlesztésének koncepciója az államigazgatási és az önkormányzati feladatok, hatáskörök teljes szétválasztását tűzte ki célul, ígérte, de azt a törvényalkotás felülbírálta, átrajzolta. Ennek eredményeként a jegyzőnél jelentős államigazgatási feladatok és hatáskörök maradtak, következésképpen az államigazgatási feladatok, funkciók szétválasztásának elvéből okszerűen következik, hogy a jegyzői tisztség összeférhetetlen a polgármesteri tisztséggel;
- ugyancsak összeegyeztethetetlen a polgármesteri tisztséggel, hogy polgármesteri hivatalnál, közös önkormányzati hivatalnál köztisztviselő, alkalmazott legyen.
- A polgármester funkciójából következően, az eltérő érdekek képviseletének kizárása miatt nem lehet a helyi önkormányzat által alapított vagy tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság, továbbá a helyi önkormányzat tulajdoni részesedésével működő gazdasági társaság által alapított gazdasági társaság legfőbb szervének, ügyvezetésének tagja, személyes közreműködője, képviselet ellátására jogosultja; valamint médiatartalom-szolgáltató természetes személy, továbbá jogi személy, valamint gazdasági társaság legfőbb szervének, ügyvezetésének tagja, személyes közreműködője, képviselet ellátására jogosultja.

A tételesen meghatározott összeférhetlenségi esetekben eltérő feladatokról, funkciókról, eltérő, gyakran egymással ütköző, egymással ellentétes érdekek érvényesítéséről van szó, amelyek egy személyben nem oldhatók fel, alkalmasak lehetnének a feladat ellátásához szükséges közbizalom megingatására is. Kivételesen más törvényekben is megjelenhetnek összeférhetlenségi esetek.

Méltatlansági szabályok

Méltatlanság miatt a képviselő-testület határozatával megszünteti annak a polgármesternek megbízatását,

- akit szándékos bűncselekmény miatt jogerősen végrehajtható szabadságvesztésre ítélték;
- akinek az állammal, önkormányzattal szemben – a lehetséges jogorvoslati eljárások kimerítését követően – köztartozása áll fenn, és azt az erről szóló értesítés kézhezvételétől számított hatvan napon belül – részletfizetés vagy fizetési halasztás esetén az ezt engedélyező határozat rendelkezéseinek megfelelően – nem rendezte;
- akinek a gazdasági társaságokról szóló törvény rendelkezései alapján a felszámolás során ki nem elégített követelésekért a bíróság jogerősen megállapította a felelősségét és a bírósági határozat szerinti helytállási kötelezettségét nem teljesítette;
- aki a vele szemben megindított bírósági eljárást lezáró jogerős bírósági döntés végrehajtását akadályozza, vagy azt neki felróható módon elmulasztja;
- aki az Möt. 36. §-ában szabályozott összeférhetlenségi okot nem hozza a képviselő-testület tudomására.

A polgármester köteles a jogerős bírói ítéleten alapuló esetekben a jogerős ítélet kézhezvételétől, vagy a tisztség keletkezésével összefüggő esetekben, azok létrejöttének beálltától számított három napon belül tájékoztatni a képviselő-testületet és a kormányhivatalt.

A büntetőeljárásról szóló törvényben foglaltakra figyelemmel, az eljáró bíróság a polgármester bűnösségét megállapító jogerős ítélet meghozataláról haladéktalanul tájékoztatja a képviselő-testületet és a kormányhivatalt.

A polgármester a megválasztásától számított harminc napon belül köteles kérelmezni felvételét az adózás rendjéről szóló törvényben meghatározott *köztartozásmentes adózói adatbázisba* (a továbbiakban: adatbázis). A polgármester az adatbázisba történő felvételére irányuló kérelme benyújtásának hónapját követő hónap utolsó napjáig köteles a képviselő-testületnél igazolni az adatbázisba való felvételének megtörténtét. Amennyiben az állami adóhatóság az adatbázisba történő felvételt követően megállapítja, hogy a polgármester az adatbázisba történő felvétel feltételeinek nem felel meg, az adatbázisból törli, amelyről írásban értesíti a képviselő-testületet és a kormányhivatalt.

A köztartozásmentes adózói adatbázis fogalmát már a képviselői méltatlanság körében részletesen bemutattuk. A polgármester ezen méltatlansági okával kapcsolatban jelezzük, hogy itt is a az önkormányzati képviselőkre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni (lásd Möt. 38. §).

Közös eljárási szabályok

Az összeférhetlenségi, méltatlansági eljárás szabályait az Möt. 37. §-a tartalmazza, azokat a polgármester esetén megfelelően alkalmazni kell. Itt jegyezzük meg, hogy álláspontunk szerint a „megfelelően alkalmazni kell” fordulatot a jogállami jogalkotásban kerülni szükséges, mert a jogalkalmazóra hárít esetenként bonyolult jogértelmezést, nem szolgálja az egységes jogalkalmazást.

Vagyonynyilatkozat-tételi eljárás

Az Mötv. 72. § (2) bekezdése alapján a polgármesterre megfelelően alkalmazni kell az önkormányzati képviselőkre vonatkozó vagyonyilatkozat-tételi szabályokat. Az önkormányzati képviselőkre vonatkozó vagyonyilatkozat-tételi szabályok megfelelő alkalmazása a polgármesterre egyszerűsítő megoldás a jogalkotásban, a jogalkalmazónak azonban bizonyos nehézségeket okoz, célszerűbb lett volna néhány sajátos rendelkezés megalkotása.

Az Mötv. 39. § (1) bekezdésének megfelelő alkalmazása azt jelenti, hogy a polgármester megválasztásától, majd ezt követően minden év január 1-jétől számított harminc napon belül a 2. *melléklet* szerinti vagyonyilatkozatot köteles tenni. (A vagyonyilatkozatot az önkormányzati képviselőknél ismertettük, ezért itt nem ismétljük meg.) A polgármester saját vagyonyilatkozatához csatolni köteles a vele közös háztartásban élő házastársát vagy élettársát, valamint gyermekének (e § tekintetében együtt: hozzátartozó) a melléklet szerinti vagyonyilatkozatát.

A (2) bekezdés szerint a vagyonyilatkozat-tételének elmulasztása esetén – annak benyújtásáig – az önkormányzati képviselő e tisztségéből fakadó jogait nem gyakorolhatja, tiszteletdíjat, természetben juttatást, költségtérítést nem kaphat. A polgármesterre is alkalmazni kell megfelelően ezt a szabályt azzal, hogy a polgármesternek is harminc napja van a megválasztásától, illetve minden év január 1. napjától arra, hogy a vagyonyilatkozatot benyújtsa. Az önkormányzati általános választást követően a képviselő-testület alakuló ülésén megválasztják azt a bizottságot, amelyik a vagyonyilatkozati ügyekkel foglalkozik, s a bizottság elnökének nyújtható be a vagyonyilatkozat.

A harminc nap eredménytelen eltelte után, a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség teljesítésének elmulasztása miatt a polgármester nem gyakorolhatja e tisztségéből eredő jogait, s nem illetik meg a járandóságok, juttatások, amíg be nem nyújtja a vagyonyilatkozatot.

A polgármesteri jogviszonyra alkalmazandó szabályok

„Mötv. 73. § A polgármesteri tisztség ellátásával kapcsolatos egyéb rendelkezéseket a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény állapítja meg.”

Jelenleg a polgármesteri tisztség ellátásának lényeges kérdéseit az önkormányzati törvényen túl külön törvény tartalmazza: a már korábban bemutatott Pttv. Ez a törvény a 2014. évi általános önkormányzati választás napjával hatályát veszti. Ez a törvény a polgármesteri tisztség ellátásának sajátos szabályait tartalmazza és az egyéb kérdésekben a Ktv. alkalmazását írja elő. Konceptcionális változtatást jelez az Mötv. 73. §-a, amely szerint az önkormányzati törvényben foglaltakon kívül a polgármesteri tisztség ellátásával kapcsolatos egyéb rendelkezéseket már nem külön törvény állapítja meg, hanem *a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény*. Az önkormányzati törvény még azt sem mondja ki, hogy a főállású polgármester felett a munkáltatói jogokat a képviselő-testület gyakorolja. Ilyen módon *a főállású polgármestert a foglalkoztatására vonatkozó szabályozás tekintetében lényegében beillesztik a közszolgálati köztisztviselők sorába*.

Alpolgármester

Az alpolgármesteri tisztség és annak keletkezése

„Mötv. 74. § (1) 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. A képviselő-testület legalább egy alpolgármestert saját tagjai közül választ meg. Az alpolgármester jogai és kötelezettségei a megválasztásával keletkeznek, a megbízás megszűnésével szűnnek meg.

(2) Az alpolgármester a polgármester irányításával látja el feladatait. Több alpolgármester esetén a polgármester bízza meg általános helyettesét.

Mötv. 75. § (1) Az alpolgármesteri tisztség főállásban is ellátható. A főállású alpolgármester foglalkoztatási jogviszonya a helyi önkormányzat képviselő-testületének a tisztség főállásban történő betöltéséről szóló döntését követően, az alpolgármester megválasztásával jön létre.

(2) 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. A nem a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármester jogállására egyebekben a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármesterre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.”

Az alpolgármesteri megbízatás létrejötte

Az alpolgármester jogai és kötelezettségei a megválasztásával keletkeznek, a megbízatás megszűnésével szűnnek meg. Az alpolgármester lehet társadalmi megbízatású és lehet főállású is. Erről a képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában dönt. Idekapcsolódik az Mötv. 78. § rendelkezése, amely szerint, ha a polgármester társadalmi megbízatású, akkor az alpolgármesteri tisztség is csak társadalmi megbízatásban tölthető be.

Az eredményes helyi önkormányzásnak az egyik lényeges feltétele az egységes önkormányzati vezetés, amit a törvény a feladat- és hatáskörök jó elrendezésével segít elő. Ennek lényege *a polgármester egyértelmű meghatározó szerepe*. Az önkormányzati vezetés egységét a törvény azzal is szolgálja, hogy

- döntő a polgármester szerepe a helyettese, helyettesei kiválasztásában,
- az alpolgármester egyértelműen a polgármester helyettese,
- több alpolgármester esetén a polgármester bízza meg általános helyettesét,
- a polgármester gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az alpolgármester és az önkormányzati intézményvezetők felett,
- a polgármester gyakorolja a munkáltató jogokat a jegyző felett.

Az alpolgármester, alpolgármesterek megválasztására kizárólag a polgármester tehet javaslatot, a képviselő-testület minősített többséggel választja meg az alpolgármestert, főpolgármester-helyettest, megyei közgyűlési alelnököt (a továbbiakban: alpolgármester). Az alpolgármester tehát egyrészt élvez a polgármester bizalmát, másrészt a képviselő-testület minősített többségű támogatását is.

Az alpolgármester funkciója

Az alpolgármester funkciója a polgármester helyettesítése, munkájának segítése, az alpolgármester a polgármester irányításával látja el feladatait. A polgármester határozza meg az alpolgármester feladatkörét – ha úgy tetszik munkaköri leírását –, a polgármester dönti el, hogy az alpolgármester milyen ügyekben járjon el, képviselje őt és milyen álláspontot képviseljen adott ügyekben.

Az alpolgármesterek számát a képviselő-testület határozza meg a szervezeti és működési szabályzatában, nincsenek felső törvényi korlátok. Az önkormányzat nagysága, feladatai, sajátosságai, más helyi tényezők mérlegelése alapján dönt az alpolgármesterek számáról a képviselő-testület, a mérlegelésnél a polgármester álláspontja a meghatározó. *Az azonban törvényi kötelezettség, hogy legalább egy alpolgármestert választani kell.* A polgármester akadályoztatása esetén ugyanis a működés törvényi feltétele, hogy legyen helyettese a polgármesternek, aki teljes körűen ellátja a polgármesteri feladatokat, dönthet a polgármesteri hatáskörökben.

Legalább egy alpolgármester képviselő, azonban nem képviselő is lehet alpolgármester

A törvény rendelkezése szerint a képviselő-testület legalább egy alpolgármestert a saját tagjai közül választ meg. Egy alpolgármester választása esetén, az csak testületi tag lehet, a további alpolgármester, alpolgármesterek esetén nem feltétel az, hogy a képviselő-testület tagja legyen. Nevezük külsős alpolgármestereknek. Egy vagy több olyan alpolgármester is lehet, aki nem tagja a képviselő-testületnek. Ezt a lehetőséget a törvényalkotó már 2010. évben megteremtette úgy, hogy a szabályok a 2010. évi általános önkormányzati választást követő napon léptek hatályba. A törvényjavaslat indokolása azt emelte ki, hogy alpolgármesteri tisztség polgármesterhez kötődő bizalmi jellege mellett az alpolgármestereknek alkalmasnak kell lennie arra, hogy a képviselő-testület szakmai munkáját segítse, így indokolt, hogy ne csak települési képviselő tölthesse be ezt a tisztséget.

A külsős alpolgármester választásának lehetséges indoka az, hogy a polgármester a testület tagjai között nem talál olyan személyt, akiben helyetteseként megbízhat, nem talál olyan személyt, aki felkészültsége, ismeretei, gyakorlati tapasztalatai, adottságai, mentalitása, vagy más ok alapján alkalmas lehetne helyettesének, netán van ilyen képviselő, de az nem vállalja.

Azon alpolgármester, akit nem a képviselő-testület tagjai közül választottak – külsős alpolgármester –, nem tagja a képviselő-testületnek, a polgármestert a képviselő-testület elnökeként nem helyettesítheti, de a képviselő-testület ülésein tanácskozási joggal részt vehet. A külsős alpolgármester jogállására egyebekben a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármesterre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Tehát kiadmányozási jogköröket gyakorol a polgármester által meghatározott ügyekben, és a törvényi korlátok között elláthatja a polgármester helyettesítését.

A külsős alpolgármester – mint intézmény – sajátos megoldás. A külsős alpolgármester nem rendelkezik olyan legitimációval, mint a választott önkormányzati képviselők, nincs politikai felelőssége, holott önkormányzati ügyekben dönthet. A Charta 3. cikkelye szerint a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy jogszabályi keretek között a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák. Ezt a jogot olyan tanácsok vagy testületek gyakorolják, amelyeknek tagjait egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos szavazással választják, és amelyeknek nekik felelős végrehajtó szervekkel is rendelkezhetnek. Az Alaptörvény B) cikk (3) bekezdése szerint a nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja. Az Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja. Az Alaptörvény is azon az állásponton van, hogy az önkormányzati feladatokat, hatásköröket választott személyek gyakorolják.

A bizalom hiánya mellett a szakismeret esetleges hiánya – mint hivatkozási alap – áthidalható. A Kttv. 239. § (2) bekezdése alapján a képviselő-testület – a községi önkormányzat kivételével – önkormányzati főtanácsadói, tanácsadói munkaköröket hozhat létre a képviselő-testület hivatalában a képviselő-testület és bizottságai döntéseinek előkészítéséhez, illetve a polgármester tevékenységéhez közvetlenül kapcsolódó feladatok ellátására. Az önkormányzati főtanácsadó, tanácsadó felett a munkáltatói jogokat a polgármester gyakorolja. Következésképpen a polgármester, a testületek munkájához biztosítható lenne a szükséges szakmai ismeret külsős alpolgármester nélkül is.

Az alpolgármesteri tisztség megszűnése és a betöltésének egyes szabályai

„Mötv. 76. § Az alpolgármester e tisztsége megszűnik:

- a) az önkormányzati választás napján, ha nem választották meg önkormányzati képviselőnek;**
- b) amennyiben önkormányzati képviselőnek megválasztották, akkor a képviselő-testület alakuló ülésének napján; továbbá**
- c) a 69. § (1) bekezdés b)–i) pontjában foglalt esetekben;**
- d) ha a képviselő-testület a polgármester javaslatára, titkos szavazással, minősített többséggel megbízását visszavonja.**

77. § Amennyiben a képviselő-testület az alpolgármester megbízását a 76. § d) pontja alapján nem vonja vissza és a polgármester az alpolgármester feladatait írásban, teljes körűen megvonja, a feladatkör megvonását követően az alpolgármester a helyi önkormányzati képviselők tiszteletdíjával azonos mértékű díjra jogosult.

78. § Társadalmi megbízatású polgármesteri tisztség esetén az alpolgármesteri tisztség is csak társadalmi megbízatásban tölthető be.”

Az alpolgármesteri tisztség megszűnése

Az alpolgármestert általában a képviselő-testület tagjai közül választják. Ebből következően az önkormányzati általános választás napján, ha nem választják meg önkormányzati képviselőnek, akkor nemcsak a képviselői mandátuma, hanem az alpolgármesteri tisztsége is megszűnik. Amennyiben önkormányzati képviselőnek megválasztották, akkor az alakuló ülésen szűnik meg az alpolgármesteri tisztsége, de annak nincs akadálya, hogy újra megválasszák alpolgármesternek.

Megszűnik az alpolgármester e tisztsége:

- ha a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán már nem választható,
- az összeférhetetlenség kimondásával,
- méltatlanság megállapításával,
- sorozatos törvénytörő tevékenysége, mulasztása miatti jogi felelősségének jogerős bírósági ítéletben történő megállapításával, az ítélet jogerőre emelkedésének a napjával,
- a tisztségről való lemondással,
- a képviselő-testület feloszlásának kimondását követően új polgármester megválasztásával,
- az Országgyűlésnek a helyi önkormányzat képviselő-testülete feloszlását kimondó határozatával,
- halálával.

Értelmezést igényel az Möt. 69. § (1) bekezdés g) pontjának és a 76. § a) pontjának egybevetése.

Az előző pont szerint az alpolgármester e tisztsége megszűnik a képviselő-testület feloszlásának kimondását követően új polgármester megválasztásával. Hangsúlyozni kell, hogy az új polgármester megválasztásával fordulat nem jelenti azt, hogy a korábbi polgármestert nem lehet újraválasztani, feltétlenül másik polgármester kell választani. A választással személyében esetleg ugyanaz, de jogilag új polgármester van.

A 76. § a) pontja szerint az alpolgármester e tisztsége megszűnik az önkormányzati választás napján, ha nem választották meg önkormányzati képviselőnek. Ebben az esetben nyilván olyan alpolgármesterről van szó, aki önkormányzati képviselő volt és nem külsős alpolgármester. Ennek ugyanis az az értelme, hogy amennyiben önkormányzati képviselő volt, és ismét megválasztották képviselőnek, akkor a tisztsége meghosszabbodik az alakuló ülésig, ahol döntenek arról, hogy újra választják alpolgármesternek vagy nem.

A 76. § c) pontja nem mondja, hogy „megfelelően” kell alkalmazni a 69. § b)–i) pontjaiban foglaltakat, így a g) pontot alkalmazni kell az alpolgármester e tisztségének a megszűnésére, az új polgármester megválasztásával, a választás napjával megszűnik az alpolgármester e tisztsége, akkor is, ha megválasztották önkormányzati képviselőnek és az alakuló ülésen újra választják alpolgármesternek. Ennek következtében a választás napja és az alakuló ülés közötti időszak kiesik e tisztségből, eltérő szabály hiányában a főállású alpolgármester esetén is.

A polgármester javasolhatja az alpolgármesteri tisztség visszavonását, erről a képviselő-testület dönt, titkos szavazással, minősített többséggel. Előfordulhat, hogy a képviselő-testület a polgármester javaslata ellenére nem vonja vissza az alpolgármester megbízatását. Mivel az alpolgármester már nem élvezzi a polgármester bizalmát, ebben a helyzetben a polgármester megteheti azt, hogy minden feladatot, hatáskört írásban, teljes körűen megvon az alpolgármestertől, ezt követően az alpolgármester az önkormányzati képviselők tiszteletdíjával azonos díjazásra jogosult. A 2010. évben elfogadott törvényjavaslat indokolása is megállapította, hogy ilyen esetben az alpolgármesteri megbízatás tényleges feladat ellátása nélkül marad fenn, amíg nem kap feladatot a polgármestertől. Ezen időtartam alatt – mondja az indokolás – díjazása azonos, mint objektív mérték, a képviselők tiszteletdíjával. Tehát feladat nélkül van, munkát nem is tud végezni (nincsenek olyan kötelezettségei, mint a képviselőknek, nem köteles részt venni a képviselő-testület ülésein sem), mégis díjat kap, aminek jellege sem ismert.

A polgármesterre és az alpolgármesterre vonatkozó szabályok kiterjesztett alkalmazása

„Mötv. 79. § (1) Ha e törvény eltérően nem rendelkezik, a polgármesteren a megyei közgyűlés elnökét és a főpolgármestert is érteni kell.

(2) A polgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a főpolgármester jogállására vonatkozó szabályokat az alpolgármesterre, a megyei közgyűlés alelnökére és a főpolgármester-helyettesre is megfelelően alkalmazni kell.”

Ez a rendelkezés értelmező szabály annak érdekében, hogy a törvényben szükségtelen minden esetben felsorolni: polgármester, főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke, továbbá a jogállásukra vonatkozó szabályokat az alpolgármesterre, főpolgármester-helyettesre, megyei közgyűlés alelnökére is megfelelően alkalmazni kell.

A főpolgármester-helyettes, az alpolgármester, a megyei önkormányzat közgyűlésének alelnöke díjazása, költségtérítése

„Mötv. 80. § (1) A főpolgármester-helyettes, a főállású alpolgármester, a megyei közgyűlés alelnöke illetményének összege megegyezik a főpolgármester, polgármester, a megyei közgyűlés elnöke illetménye 90%-ának összegével.

(2) A társadalmi megbízatású alpolgármester havonta a társadalmi megbízatású polgármester tiszteletdíja 90%-ával megegyező mértékű tiszteletdíjra jogosult, melynek egészéről vagy meghatározott részéről a képviselő-testülethez intézett írásbeli nyilatkozatával lemondhat.

(3) A főpolgármester-helyettes, a főállású alpolgármester, a társadalmi megbízatású alpolgármester, a megyei közgyűlés alelnöke havonta az illetményének, tiszteletdíjának 15%-ában meghatározott összegű költségtérítésre jogosult.”

A törvény a 71. §-ában állapítja meg a főpolgármester, polgármester, a megyei önkormányzat közgyűlésének elnöke díjazásának, költségtérítésének szabályait. A helyettesekre vonatkozóan a feladat, felelősség arányában történik a járandóságok meghatározása. A viszonyítási alap főállású alpolgármester esetén a főállású polgármester illetménye, társadalmi megbízatású alpolgármester esetén a társadalmi megbízatású polgármester tiszteletdíja. Ha a polgármester főállású, de a helyettes társadalmi megbízatású, akkor a helyettes tiszteletdíjának alapulvételéhez az adott önkormányzati típus társadalmi megbízatású vezetőjére vonatkozó összeget kell alapul venni.

A helyettes a vezetővel azonos mértékű, az illetményének, tiszteletdíjának 15%-át kitevő költségtérítésre jogosult.

A jegyző és az aljegyző

Az Ötv. 2012. december 31-ig hatályos 36. § (2) bekezdése, valamint az Mötv. 2013. január 1-jétől hatályos 81. § (1) bekezdése alapján a jegyző vezeti a képviselő-testület hivatalát (polgármesteri hivatal, körjegyzőséget, 2013. január 1-jétől polgármesteri hivatal, közös önkormányzati hivatal). A jegyző közigazgatási szakmai, nem politikai vezető. A jegyző „Janus-arcú” volt és maradt, munkavállaló és munkáltató egy személyben.

A jegyzői tisztség a rendszerváltást követően az önkormányzati törvény megszületése után folyamatosan vita keresztjében állt. A vita tárgya, hogy az önkormányzat embere vagy a megbízatása állami megbízatás, és így a jegyző az állam embere az önkormányzatoknál.¹¹² A jegyzők munkaterhelésének zömét az államigazgatási hatósági hatáskörök teszik ki. Mintegy 2500 hatósági hatáskört címeztek számukra. Munkaidejük több mint felében államigazgatási hatósági ügyeket, az állam feladatait intézik.

A Janus-arcúság a munkavállaló és munkáltató státusán kívül abban is megnyilvánul, hogy a szakirodalom szerint a jegyzők az önkormányzatok tevékenysége feletti egyfajta „törvényességi

¹¹² Fogarasi József: *Jegyzői szerepkör és jogállás újrarendelése* = Magyar Polgármester 10. évfolyam (2008) 5. szám

kontrollt”¹¹³ gyakorolnak, hiszen ők hivatottak biztosítani az önkormányzati tevékenység egészének törvényességét, csak éppen nem „kívülről”, hanem „belülről”, és nem utólagosan, hanem már megelőző jelleggel is. Az alapvető gondot az jelenti, hogy jogállását tekintve a jegyző az önkormányzat „embere”, feladatkörét tekintve pedig sokkal inkább az állam „embere”, az államigazgatás helyi képviselője, elsősorban az ágazati szabályokban rátelepített hatásköreire figyelemmel. E kettősség a gyakorlatban megakadályozza a jegyzői feladatellátás kiegyensúlyozott megvalósítását, hiszen az önkormányzat természetesen azt várja el, hogy a jegyző „ne akadékoskodjon”, találja meg az önkormányzat érdekeinek kedvező jogi megoldást, miközben ilyen „megoldás” gyakran nem létezik. **A jegyző jelentős szerepet tölt be az önkormányzatban.** A polgármesterrel, a pénzügyi-gazdasági vezetővel együttesen az önkormányzat stabilitását és működőképességét jelentheti, ha megvan közöttük az összhang és az alapvető bizalom. Számtalanszor kerülhet a jegyző olyan helyzetbe, hogy anyagi és állományi függősége miatt nem tudja függetlenségét vagy szakmáját képviselni. A képviselő-testületek gyakran fogalmazták meg, főként kis településeken, hogy sokba kerül a jegyző foglalkoztatása. Elvárás volt munkájukkal kapcsolatban, hogy jól különüljön el a településmenedzselés és az ügyfélbarát hatósági munka végzése.

1990-től a jegyző jogállására többféle válasz született. Az első önkormányzati ciklus munkáltatói jogokat nem gyakorló jegyzőjéhez képest 1994-től munkáltatói jogot gyakorló és jogviszonyának alapkérdéseiben a képviselő-testülettől függő munkavállaló. A jogállásában e kettősséget az Möt. az önkormányzati függés irányába toltta el. A járási hivatalok működésének megkezdésétől államigazgatási hatósági hatáskörei csökkennek. Miközben hatósági államigazgatási feladat- és hatásköre is marad, tevékenységének fő iránya az önkormányzat működésének és feladatai eredményes teljesítése lesz.

A jegyzői jogállásra vonatkozó alapvető szabályokat az Möt. 81–83. §-aiban fogalmazza meg. A jegyzői feladatokat nemcsak itt, hanem az Möt. számos más rendelkezésében találunk. Például az Möt. 52. § (2) bekezdésének második mondata szerint „[a] jegyzőkönyvet az ülést követő tizenöt napon belül a jegyző köteles megküldeni a kormányhivatalnak”, vagy az Möt. 51. § (1) bekezdése, amely szerint „[a] helyi önkormányzat képviselő-testülete által megalkotott rendeletet a polgármester és a jegyző írja alá.” Hasonlóképpen az Möt. 51. § (2) bekezdése is jegyzői feladatot határoz meg, amikor rögzíti, hogy az önkormányzati rendelet „...[k]ihirdetéséről a jegyző gondoskodik”. Feladatot tartalmaz az Möt. 110. § (1) bekezdésének második mondata is, amely szerint „az önkormányzati vagyonnyilvántartás (vagyonkataszter) folyamatos vezetéséért, az adatok hitelességéért a jegyző felelős”.

További feladat- és hatásköreit nem csak az Möt., hanem a különféle – a törvénytől az önkormányzati rendeleti szintig terjedő – jogszabályok határozzák meg, az Möt. *a jegyző jogállásának és tevékenységének csak a kereteit jelöli ki.*

- „Möt. 81. § (1) A jegyző vezeti a polgármesteri hivatalt vagy a közös önkormányzati hivatalt.**
- (2) A jegyzőt az aljegyző helyettesíti, ellátja a jegyző által meghatározott feladatokat.**
- (3) A jegyző**
- a) dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben;**
 - b) gyakorolja a munkáltatói jogokat a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal köztisztviselői és munkavállalói tekintetében, továbbá gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az aljegyző tekintetében;**
 - c) gondoskodik az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátásáról;**
 - d) tanácskozási joggal vesz részt a képviselő-testület, a képviselő-testület bizottságának ülésén;**
 - e) jelzi a képviselő-testületnek, a képviselő-testület szervének és a polgármesternek, ha a döntésük, működésük jogszabálysértő;**
 - f) évente beszámol a képviselő-testületnek a hivatal tevékenységéről;**
 - g) döntésre előkészíti a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyeket;**
 - h) dönt azokban a hatósági ügyekben, amelyeket a polgármester ad át;**
 - i) dönt a hatáskörébe utalt önkormányzati és önkormányzati hatósági ügyekben;**
 - j) a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét;**

¹¹³ Torma András: *Tűnődés a magyar közigazgatási szervezetrendszer majd' 20 éves átalakítási kísérleteiről, vagy ettől lényegesen többről?* Forrás: http://www.uni-miskolc.hu/~www.wallin/kozig/hirek/altalanos_resz/Pecs2008.pdf Letöltve: 2012. augusztus 8.

k) 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.

(4) A polgármester egyetértése szükséges – az általa meghatározott körben – a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal köztisztviselője, alkalmazottja kinevezéséhez, bérezéséhez, vezetői kinevezéséhez, felmentéséhez és jutalmazásához.

Mötv. 82. § (1) A polgármester – pályázat alapján határozatlan időre – nevezi ki a jegyzőt. A tízezer főnél kevesebb lakosú települések önkormányzatánál és a tízezer főnél kevesebb együttes lakosság-számú települések közös önkormányzati hivatalánál a polgármester – a jegyzőre vonatkozó szabályok szerint, a jegyző javaslatára – kinevezheti, más önkormányzatnál, közös önkormányzati hivatalnál kinevezi az aljegyzőt. A jegyzői és az aljegyzői kinevezés vezetői munkakörnek minősül, a jegyzőre, aljegyzőre alkalmazni kell a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény vonatkozó rendelkezéseit.

(2) Amennyiben hat hónapon belül a polgármester, nem nevez ki, illetve 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 jegyzői feladatok ellátására szóló kinevezés az új jegyző kinevezéséig tart.

(3) 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.

(4) Ha e törvény eltérően nem rendelkezik, a jegyzőn a főjegyzőt is érteni kell.

(5) A jegyző, főjegyző jogállására vonatkozó szabályokat az aljegyzőre is megfelelően alkalmazni kell.

Mötv. 83. § A jegyzőre vonatkozó rendelkezéseket a közös önkormányzati hivatal jegyzőjére is alkalmazni kell az alábbi eltérésekkel:

a) valamennyi érintett településen ellátja a jegyző feladatait;

b) kinevezéséhez, felmentéséhez az érintett települések polgármestereinek lakosság-szám-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 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;

c) a 85. § (4) bekezdésében foglalt esetben – az érintett települések eltérő megállapodásának hiányában – a jegyzőt a város polgármestere nevezi ki és gyakorolja felette a munkáltatói jogokat.”

A jegyző, aljegyző munkajogi jogviszonyának jellege

A jegyző, és a minden hivatalban kötelezően alkalmazandó aljegyző továbbra sem választott, hanem kinevezett köztisztviselő. Az Mötv. 82. § (1) bekezdés második mondata alapján kinevezése és az aljegyző kinevezése is *vezetői megbízásnak minősül*. E rendelkezés azt jelenti, hogy a jegyzőnek az adott hivatalban közszolgálati jogviszonya (alapjogviszony) keletkezik, és mellette létezik a jegyzői vezetői megbízása. A jegyző vezetői megbízásának visszavonása nem jelenti automatikusan a közszolgálati jogviszonya megszűnését. Természetesen a Kttv.-ben felsorolt felmentési okok szerint a közszolgálati jogviszony is megszüntethető. *Az Mötv. rögzíti, hogy a jegyző és az aljegyző vezető.* Jelentős érdek fűződik ahhoz, hogy a jegyző szakmailag képzett, közigazgatási gyakorlattal rendelkező vezető legyen. A jegyző akadályoztatása és szükségszerűen előforduló távolléte (pl. szabadság) megköveteli, hogy képzett helyettes vigye az ügyeket. Az Mötv. 82. § (2) bekezdése szerint „[a] jegyzőt az aljegyző helyettesíti, ellátja a jegyző által meghatározott feladatokat.” 2013. január 1-jétől

– a korábbi szabályozással ellentétben nem a városban és megyei jogú városban, megyében, fővárosban és fővárosi kerületben korábban az Ötv. előírta –, hanem a megyei önkormányzatok mellett azokban a polgármesteri hivatalokban, közös hivatalokban kötelező az aljegyző alkalmazása, ahol a település lakossága – közös hivatal esetében a részt vevő öszlakosság száma – eléri a 10 000 főt. Az új rendelkezések alapján az Ötv. korábbi rendelkezéseitől eltérően nem kötelező aljegyző alkalmazása a 10 000 főnél kisebb lakosságú városokban. Figyelemmel arra, hogy a főváros és a fővárosi kerületek, valamint a megyei jogú városok népessége minden esetben eléri a 10 000 főt, így ott továbbra is kötelező az aljegyző kinevezése. Az aljegyző jogállására alapvetően a jegyzőre vonatkozó szabályokat kell néhány eltéréssel alkalmazni. Az Mötv. 82. § (5) bekezdése szerint „[A] jegyző, főjegyző jogállására vonatkozó szabályokat az aljegyzőre is megfelelően alkalmazni kell.”

A jegyző és az aljegyző feletti munkáltatói jogok gyakorlása

A jegyző munkáltatójának a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 1. § e) pontja alapján az önkormányzatot tekinthetjük, s ezzel összhangban a jelenlegi bírói gyakorlat a munkajogi perekben alperesként az önkormányzatot jelöli meg [Mfv. II.11.033/2011/5.számú ítélet]. Kérdéses, hogy az új szabályozás szerinti közös hivatal jegyzőjének munkáltatójának kit lehet tekinteni. Jelenleg az a bírói gyakorlat kezd körvonalazódni, hogy ebben az esetben a munkáltatók a közös hivatal létrehozó önkormányzatok.

A jegyző és az aljegyző tekintetében a munkáltatói jogokat 2013. január 1-jétől nem a képviselő-testület, hanem a polgármester gyakorolja [Mötv. 67. § f) pont]. Korábban, az Ötv. 36. § (1) bekezdése alapján a munkáltatói jogokat a képviselő-testület, az egyéb munkáltatói jogokat az Ötv. 35. § (2) bek. e) pontja szerint pedig a polgármester gyakorolta. Így a jegyző jogviszonyának a polgármestertől való viszonylagos függetlensége megváltozott. Jogviszonyát a polgármester keletkezeti és szünteti meg. Az új szabályozás alapján így az *összes munkáltatói jogot*, ideértve a korábban is a polgármester által gyakorolt egyéb munkáltatói jogokat – *a polgármester gyakorolja a jegyző felett. Ezek a jogosítványok nem átruházhatóak*, miként azt a Legfelsőbb Bíróság Mfv. I. 10.794/2009/4. számú ítéletében is kiemelte.

Az aljegyzőt a jegyző javaslatára a polgármester nevezi ki [Mötv. 82. § (1) bek.]. Az aljegyző feletti egyéb munkáltatói jogokat a jegyző gyakorolja [Mötv. 81. § (3) bek. b) pont].

A jegyző munkáltatásában egyértelműen a polgármestertől függ. Ugyanakkor a jegyző feladataiban és hatásköreiben túlnyomó többségében az önkormányzat emberévé válik. Munkájában az önkormányzat működésének kiszolgálásával kapcsolatos feladatok és hatáskörök lényegesen hangsúlyosabbá válnak a korábbiaknál.

A polgármesteri megbíztatás ciklusra szól. Polgármesterváltáskor viszonylag egyszerűen szűnhet meg az egyébként határozatlan időre kinevezett jegyző megbíztatása a Kttv. rugalmas felmentési szabályai miatt, és így az új polgármester az általa kiválasztott új jegyzővel dolgozhat. A jegyzők felmentési ügyeiben széles körű a bírói gyakorlat alakult ki, amely azonban a korábbi közszolgálati és önkormányzati jogi szabályozás alapján állt, így kérdéses, hogy annak mely elemeit fogják a továbbiakban is alkalmazni a bíróságok. A hivatkozott döntések jórészt felmentéssel összefüggő jogvitákat zártak le. Így az Mfv. II. 10.175/2008/3. számú ítéletében a Legfelsőbb Bíróság azt mondta ki, hogy azonos időben, egy hivatalban két jegyző nem működhet. A korábbi jegyző bírósági ítélettel történő jogviszony helyreállításnak az a következménye, hogy az utóbb létrejött jegyzői jogviszony semmiség okából nem orvosolhatóan érvénytelen. A Legfelsőbb Bíróság az Mfv. I. 10.131/2008/6. számú ítéletében *a jegyző szakmai alkalmatlansága, mint felmentési ok kérdésében foglalt állást.* A bíróság az akkor hatályos, a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 17. § (2) bekezdés b) pontja és a 17. § (6) bekezdése egybevetéséből arra következtetett, hogy a szakmai alkalmatlansággal indokolt felmentésre akkor kerülhet sor, ha a munkáltató a garanciális szabályok betartásával végrehajtott minősítési eljárásban a köztisztviselőt alkalmatlannak minősítette, és ez a minősítés nem azonos a Ktv. 34/A–B. §-aiban szabályozott kötelező minősítési esetekkel. Nem szükséges ezért az adott felmentéskor a minősítővel való egyéves együttműködés. Kifejtette, hogy a minősítési eljárás szabályainak be nem tartásával megszületett minősítés jogellenes, és ilyen jogellenes minősítésen felmentés nem alapulhat. A Legfelsőbb Bíróság

az Mfv. I. 10.188/2008/2. számú ítéletében ugyancsak azt állapította meg, hogy egy jegyző két jegyzői állást (amelyek egyike sem a Ktv. szerinti sajátos helyettesi státus) egy időben nem tölthet be. Azt vizsgálta, hogy a két településen fennálló jegyzői jogviszony fennállása miatti érvénytelenségnél vizsgálni kell, hogy kinek az érdekkörében felmerült okból jött létre. Az érvénytelenség elhárítás közös megegyezéses módjának törvényességéről is állást foglalt. A LB Mfv. I. 10.398/2010/3. számú ítéletében kimondta, hogy a jegyző közszolgálati jogviszonya áthelyezéssel történő keletkezésekor (az áthelyezéshez nem szükséges az egy okiratban történő háromoldalú megállapodás, hanem az kell, hogy a 3 oldalú megállapodás megtörténjen), érvényesen nem köthető ki próbaidő. Az így keletkezett jegyzői jogviszony – mivel nem köthető ki próbaidő – nem szüntethető meg a próbaidő alatt.

Közös hivatal jegyzője (aljegyzője) feletti munkáltatói joggyakorlás

A közös hivatal vezetője (jegyzője) – korábbi, 2012. december 31-éig hatályos megnevezése szerint a körjegyző – felett korábban a körjegyzőséget alkotó képviselő-testületek gyakorolták a kinevezés, felmentés és a fegyelmi eljárás lefolytatásának jogát, az egyéb munkáltatóijog-gyakorló pedig a megállapodásban megjelölt, jellemzően a körjegyzőség székhelye szerinti polgármester volt. 2013. január 1-jétől a közös hivatal létrehozó települések polgármesterei gyakorolják a munkáltatói jogokat, azonban az egyéb munkáltatói jogot gyakorló polgármestert a megállapodásban ki lehet jelölni. Megállapodás hiányában a jegyző feletti egyéb a munkáltatói jogokat, a közös hivatal székhelye szerinti polgármester gyakorolja.

A körjegyzőséget alkotó polgármesterek gyakran felvetették, hogy a körjegyző szinte számon kérhetetlen, mert mindig van legalább egy testület a körjegyzőségből amely „megvédi”. A korábbi szabályozás szerint a körjegyző kinevezéséhez, felmentéséhez, fegyelmi fenyítéséhez ugyanis a körjegyzőségben részt vevő valamennyi települési önkormányzat képviselő-testületének döntése kellett. Ez a helyzet megszűnik azzal, hogy az Möt. a *többségi elvet* alkalmazza akkor, amikor kimondja, hogy a kinevezéshez, felmentéshez, fegyelmi fenyítéshez többségi döntésre van szükség. E többségi döntés akkor születik meg, ha önkormányzati hivatal létrehozó települések összlakosságát 100%-nak tekintve a polgármesterek által leadott azonos tartalmú szavazatok alapján az adott településekre vonatkoztatott százalékarány összesítve meghaladja az 50%-ot [Möt. 83. § b) pontja]. E szabállyal a közös hivatal vezető jegyző nem „bújócskázhat” a testületek között. Ez a rendelkezés egyben a nagyobb településeket erősíti, hiszen adott esetben, ha egy település lakossága kiteszi a közös hivatalban részt vevő települések összlakosságának több mint felét, akkor a jegyzővel kapcsolatos valamennyi döntést lényegében ennek a nagyobb településnek a vezetője egyedül hozhatja meg.

A fentiekre figyelemmel az Möt. azt is rögzíti, hogy ha *a közös hivatal fenntartó egyik önkormányzat város, és a többi település nem város*, akkor, ha a települések másként nem állapodnak meg, a munkáltatói jogok összességének gyakorlója a város polgármestere [Möt. 85. § (4) bek. és 83. § c) pont]. Ahhoz, hogy a községek is érdekeiket jobban érvényesíthessék (a lakosság jobb igazgatási szolgáltatásának biztosítása miatt ez szükséges lehet, hogy a munkáltatói joggyakorlás lehetőségével élhessenek), a közös hivatal létrehozó megállapodásban kell az általuk igényelt jogköröket szabályozni. Az esetek többségében feltehetően a népesség 50%-os többségi szabályával a városi döntés lesz feltehetően a munkáltatói joggyakorlásban a meghatározó, de az esetleges községi észrevételek a város polgármesterének megalapozott döntéseit elősegíthetik.

Jegyzői elnevezések és a Kttv. szabályai

A jegyző, aljegyző közszolgálati jogviszonyára a Kttv. köztisztviselőkre vonatkozó rendelkezéseit a Kttv. X. fejezetében foglalt eltérésekkel, megfelelően kell alkalmazni. **A Kttv. hatályos szövege már tartalmazza az Möt. a jegyzők megnevezésében bekövetkezett változásokat, s csupán a (fővárosi) főjegyző és a jegyző elnevezéseket ismeri, összhangban azzal, hogy az Möt. ezzel az elnevezéseket egységesítette, jegyző elnevezéssel. A Kttv. 253. §-a továbbra is ismeri a kiemelkedő szakmai**

teljesítményt nyújtó jegyzők számára a miniszterelnök által adományozott címzetes főjegyzői címet, amely azonban nem jegyzői elnevezés, hanem egy, a törvény által biztosított sajátos elismerés.

Jegyzői és aljegyzői kinevezés feltételei

A jegyzői, aljegyzői kinevezés feltételeit a Kttv. 247. § (1) bekezdése határozza meg. Jegyzővé, aljegyzővé az nevezhető ki, aki igazgatásszervezői vagy állam- és jogtudományi doktori képesítéssel vagy okleveles közigazgatási menedzser szakképesítéssel, és jogi vagy közigazgatási szakvizsgával, vagy az OKV elnöksége által a teljes körűen közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozat alapján adott mentesítéssel rendelkezik és legalább kétévi közigazgatási gyakorlatot szerzett. A Kttv. 247. § (3) bekezdése a főjegyzővé kinevezés feltételeit határozza meg. Legfőbb különbség a szükséges végzettség tekintetében van, nem lehet igazgatásszervezői végzettséggel betölteni az állást, és betölthető okleveles közigazgász végzettséggel is.

A jegyzői, aljegyzői kinevezést pályázati eljárásnak kell megelőznie, mivel az Mötv. 82. § (1) bekezdése előírja, hogy a jegyzőt „...*pályázat alapján határozatlan időre [...] nevez[i] ki*” a polgármester. Az Mötv. 146/C. §-a alapján a körjegyzőségből átalakuló közös hivatalok esetén ha a korábbi jegyzőt tovább foglalkoztatják, mellőzhető volt a pályázat kiírása. **E szabály az új közös hivatalok kialakítását követően feleslegessé vált, az átalakulás korszaka lezárult.**, ezért hatályát 2014. január 1-től hatályukat veszítették az új közös önkormányzati hivatalok megalakulását szabályozó Mötv 143/B-D §-ai. **Az Mötv. 146/C. § valamennyi rendelkezésének hatályon kívül helyezésével megszűnnek az átmeneti időszakra a közös hivatalok megalakulására vonatkozó azon kivételes törvényi rendelkezések, melyek a jegyzők, aljegyzők speciális státusz-betöltési lehetőségét biztosították [Mötv. 146/C. § az (1) és (2) bekezdés]. Az Mötv. 146/C. § (3) bekezdésének hatályon kívül helyezésével megteremtte a lehetőséget az Áht., illetve közszolgálati tisztviselőkre vonatkozó általános szabályok alkalmazáshoz való visszatérésre. Így megszűnik a munkajogi jogutódlás kizárásának lehetősége, a jövőben az általános, teljes körű jogutódlás szabályai alkalmazandók.**

Mind a jegyzőnél, mind pedig a főjegyzőnél, illetve az aljegyzőknél az alapvető munkáltatói jogok gyakorlója közigazgatási szakvizsgával nem rendelkező pályázót is kinevezhet, feltéve, hogy a kinevezéstől számított egy éven belül a jogi vagy közigazgatási szakvizsgát, vagy a szakvizsga alól az Országos Közigazgatási Vizsgabizottság (OKV) elnöksége által a teljes körűen közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozat alapján adott mentesítést megszerzi. A határidő eredménytelen eltelte esetén a jegyző, főjegyző, illetve aljegyző közszolgálati jogviszonya a törvény erejénél fogva szűnik meg. A mentesítés időtartamába nem számít be a harminc napot meghaladó fizetés nélküli szabadság, a keresőképtelenség, továbbá a harminc napot meghaladó hivatalos kiküldetés időtartama [Kttv. 118. § (4) bek.].

A községi önkormányzati polgármestere a közös hivatalt vezető jegyző (régai nevén körjegyző) és az ötezernél több lakosú község jegyzője kivételével felmentést adhat az igazgatásszervezői vagy állam- és jogtudományi doktori képesítés vagy az okleveles közigazgatási menedzser szakképesítés 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.

Jegyzői pályázat kiírása, a jegyző kinevezése

Ha egy önkormányzatnál a jegyző közszolgálati jogviszonya megszűnik, vagy új hivatal alakul, akkor legkésőbb a jegyző közszolgálati jogviszonyának megszűnését követő harminc napon belül ki kell írni a pályázatot a jegyzői állás betöltésére. A pályázati eljárás eredménytelensége esetén harminc napon belül újabb pályázatot kell kiírni. Amennyiben a jegyző állás ezt követően is betöltetlen marad, a jegyző helyettesítése céljából – a képviselő-testületek, ill. polgármester(ek) megállapodása alapján – másik önkormányzat jegyzőjével közszolgálati jogviszony létesíthető (ún. helyettes jegyző). Ebben az esetben azonban csak egy – helyettesítést ellátó – közszolgálati jogviszony létesíthető a Kttv. 251. §-a alapján.

Tartósan jegyző nélkül nem működhet egyetlen polgármesteri hivatal sem. Ezért a megfelelő jegyző „megtalálásának”, a kiválasztásának idejét az Möt. 6 hónapban maximálja.

Az Möt. 82. § (3) bekezdése a hat hónapon belüli jegyző nélküli működési állapotot zárja ki akkor, amikor előírja, hogy „[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.” A hatályos Kttv.-rendeletek szerint jegyzőt aljegyző, illetve másik jegyző helyettesíthet. A Kttv. 251. §-a szerinti helyettes jegyző megbízása törvény alapján kötelező. A rendelkezés azt szolgálja, hogy ne kapkodó, hanem előre tervezett legyen a vészhelyzeti betöltés módja is. Tervezze meg az önkormányzat, és SZMSZ-ében rögzítse, hogy milyen módon oldja meg a vészhelyettesítést a hat hónapon belüli időpontban.

A kormányhivatal által megbízott jegyző

„Möt. 82. § (2) Amennyiben hat hónapon belül a polgármester nem nevez ki, illetve 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 jegyzői feladatok ellátására szóló kinevezés az új jegyző kinevezéséig tart.”

Az idézett jogszabály arra enged következtetni, hogy amennyiben a jegyzői szék megüresedését követő hat hónapon belül nem neveznek ki új jegyzőt, akkor átmeneti jelleggel egy kinevezéssel nem lezárt, azaz eredménytelen pályázati eljárás pályázói közül is bízhat meg a kormányhivatal ideiglenesen jegyzőt. Ha olyan jelölt nincs, aki a kiírási feltételeknek megfelelne, akkor a törvényi általános alkalmazási feltételeknek megfelelő hivatali köztisztviselő vagy jegyző bízható meg. A törvényi képesítési feltételeknek megfelelő hivatali dolgozó lehet az adott hivatal és más hivatal dolgozója is. A jegyző értelemszerűen más hivatal jegyzője lehet.

Jegyző tekintetében kötelező részmunkaidő nem köthető ki, továbbá nem minősül kiküldetésnek, ha a régi nevén körjegyző, azaz a közös hivatalt vezető jegyző, vagy az igazgatási, hatósági társulás köztisztviselője a körjegyzőséghez, közös hivatalhoz valamint a társuláshoz tartozó településen látja el munkaköri feladatait.

A jegyző közszolgálati jogviszonyának megszűnése és megszüntetése

A jegyző közszolgálati jogviszonyának megszűnésére vagy megszüntetésére a Kttv. köztisztviselőkre vonatkozó rendelkezéseit kell értelemszerűen alkalmazni azzal, hogy

- ha közös hivatal megszűnik, illetve
- a közös hivatalba tartozó önkormányzatok megváltoznak és e változás következtében a jegyzői tisztségre új pályázat kiírására kerül sor,
- vagy a polgármesteri hivatal megszűnik és az érintett önkormányzat részvételével közös hivatal alakul,
- illetve területszervezési intézkedés következtében önkormányzat szűnik meg vagy jön létre, ez olyan átszervezésnek minősül, amely alapján a jegyző közszolgálati jogviszonya felmentéssel a Kttv. 63. § (1) bekezdés c) pontja alapján szüntethető meg.

Az Möt. 146/E. §-a alapján szintén átszervezésnek minősül az, ha a jegyzőt alkalmazó hivatal, körjegyzőség megszűnik, így átszervezésre hivatkozva a korábbi hivatal jegyzőjének és egyéb közszolgálati tisztviselőinek jogviszonya felmentéssel megszüntethető.

A felmentett jegyzőt nem lehet tartalékállományba helyezni [Kttv. 249. § (3) bek.]. Speciális szabály vonatkozik a felmentés közlésére, akkor, ha a közös hivatal (körjegyzőség) megszűnésének

időpontjában felmentési védelem illeti meg a jegyzőt. Felmentési védelmi idő lejártát ki kell várni, és az idő lejártát követő napon lehet a felmentési döntést meghozni [Kttv. 249. § (1)–(2) bek.].

A jegyző és az aljegyző illetménye juttatásai

A jegyző és az aljegyző illetményre jogosult. Az aljegyző illetményének kevesebbnek kell lennie a jegyző illetményénél.

A jegyző illetménye alapilletményből és vezetői illetménypótlékból áll. Az illetményt a Kttv. 245. és 246. §-ai határozzák meg. Az illetmény a települések nagyságához képest differenciáltan került megállapításra. Az alapilletmény az adott évi költségvetési törvényben meghatározott illetményalap és a hozzá rendelt szorzójával számolandó ki. Közös hivatalt vezető jegyző (körjegyző), a vezetői illetménypótlékon felül (körjegyzői) közös hivatal vezetői pótléokra jogosult. Ez a pótlék a közös hivatalt alkotó települések számától függ. Mindkét pótlék az alapilletmény %-ában meghatározott. Minden egyéb pótlék és juttatás kérdésében a köztisztviselőkre vonatkozó szabályokat kell a jegyzőkre is alkalmazni.

A jegyző munkáltatói joga, és annak keretei

A jegyző munkáltatója a hivatal dolgozóinak. Az Möt. 81. § (3) bek. b) pontja alapján gyakorolja a munkáltatói jogokat a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal köztisztviselői és munkavállalói tekintetében, továbbá gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az aljegyző tekintetében. A munkáltatói joggyakorlás szélesebb lett, mint a korábbi jegyzői munkáltatói hatáskör, mert az nemcsak köztisztviselőkre, hanem a hivatalok munkavállalóira is kiterjed.¹¹⁴ Az Ötv.-ben is korlátozott volt a jegyző munkáltatói joggyakorlása, a polgármester kiköthette, hogy milyen köztisztviselők esetében szükséges a jegyző munkajogi döntéseihez az egyetértése. Az egyetértés hiánya munkajogi érvénytelenségi ok.

Az Möt. 81. § (4) bekezdése alapján „[a] polgármester egyetértése szükséges – az általa meghatározott körben – a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal köztisztviselője, alkalmazottja kinevezéséhez, bérezéséhez, vezetői kinevezéséhez, felmentéséhez, vezetői megbízásának visszavonásához és jutalmazásához.”

E rendelkezés szerint a polgármester döntését írásba kell foglalni. Gyakorlatilag ez a polgármesteri döntés egyfajta utasítás a jegyző részére. A polgármesteri döntésben ki kell jelölnie a polgármesternek azt az alkalmazotti kört, akik vonatkozásában az egyetértési jogát gyakorolni akarja. Ez kiterjedhet az alkalmazottak egészére vagy egy részére, meghatározott köztisztviselőkre és munkavállalókra. E döntés kötelező a jegyző számára. A polgármester által meghatározott személyi körben a törvényben meghatározott munkáltatói döntések akkor érvényesek, ha az egyetértés biztosított. A törvényi meghatározásban szereplő bérezés kifejezés használata értelmzést kíván. A közszolgálatban a munka világától eltérően nem bérről, hanem illetményről beszélünk. A bérezés szabályai rugalmasabbá váltak a lefelé és felfelé eltérítés lehetőségével. A kiemelés, a kiváló munka elismerése, a személyi illetmény megállapítása és a címadományozás mind bérezést érintő döntések. Az munka világának szóhasználata alkalmazásából az a következtetés vonható le, hogy a polgármester által kikötött alkalmazottak tekintetében minden bért érintő kérdésben kötelező a jegyzőnek az a polgármesteri egyetértést megszerezni.

Az egyetértést a munkajogi iratnak is célszerű tartalmaznia. (Például „*egyetértek, XY polgármester*” szöveggel.) Az egyetértési jog azt jelenti, hogy konszenzussal kell dolgoznia a jegyzőnek. Tudomásul kell vennie, hogy a személyzeti politikában helyi politikai mérlegelések is megjelennek. A törvény által fel nem sorolt munkajogi intézkedésekben nincs szükség a törvény előírásai alapján a polgármester egyetértésére. Zökkenőmentes hivatali tevékenység elképzelhetetlen anélkül, hogy a szakmai és a politikai vezető egymás között ne értékelje és tekintse át a hivatal, és egyes alkalmazottai

¹¹⁴ Gyergyák Ferenc: *A jegyző mint munkavállaló és munkáltató és az aljegyző* = *Jegyző és Közigazgatás* XIV. évf. (2012) 1. szám.

tevékenységét. Megalapozott információk a jegyzőhelyes munkáltatói döntéseit segíthetik. A munkáltatói költségvetést érintő bér- és személyi juttatási előirányzatokra vonatkozóan a munkáltatói lehetőségeket az adott hivatal helyi önkormányzati költségvetési rendeletben jóváhagyott költségvetési előirányzatai határozzák meg. A testület határozza meg a jegyzői munkáltatói joggyakorlás anyagi keretein túl a hivatal létszámát is. A helyi költségvetési rendeletek évről évre tartalmazzák a hivatal, mint költségvetési szerv engedélyezett létszámát, költségvetési bevételeit és költségvetési kiadásait előirányzatscsoportok, kiemelt előirányzatok szerinti bontásban [2011. évi CXCV. tv. 23. § (2) bek b) pontja]. A jegyző mint munkáltató azzal a létszámmal gazdálkodik, amelyet számára engedélyeznek, és kötött, azaz meghatározott bérelőirányzat áll a rendelkezésére.

A hivatal, mint költségvetési szerv, szervezet alapítói és fenntartói feladatait a testület látja el, és az jogosult és köteles ezzel kapcsolatos feladatai és hatáskörei gyakorlására (Áht. 9–11. §). A költségvetési gazdálkodásról szóló szabályok szerint a fenntartó a hivatal SZMSZ-ének jóváhagyásával határozza meg a szervezetét, működésének szabályait [Áht. 9. § (1) bek e) pont]. Az *Mötv. 68. § d) pontja alapján a polgármester terjeszti elő a testületnek a jegyző javaslatára a hivatal belső szervezeti tagozódásának, létszámának, munkarendjének, valamint ügyfélfogadási rendjének meghatározására vonatkozó előterjesztést.*

A közszolgálati tisztviselők juttatásairól szóló munkáltatói döntéseket a helyi rendelet és közszolgálati szabályzat keretei között hozza meg a jegyző. Rendeletalkotásra felhatalmazást a Kttv. 234. § (3) bek. és 237. §-ai adnak.

A jegyző feladatai és hatásköre

A jegyző feladatainak csak a kereteit jelöli ki az *Mötv.* Az *Ötv.*-ben korábban meghatározott feladatcsoportjai alapvetően nem változtak, de tevékenységi körének hangsúlyai a járási hivatalok létrejöttével megváltoznak. Feladata az *Mötv.* 81. § (3) bekezdésben kijelölt keretek között a munkáltatói jogosítványokon túl alapvetően kétirányú.

Önkormányzati jellegű feladatok

A jegyző az önkormányzat embereként gondoskodik *az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátásáról* [Mötv. 81. § (3) bek. c) pont]. E feladata egyrészt a működés adminisztratív feltételeinek biztosítását, az önkormányzat szervei üléseinek, előterjesztéseinek adminisztratív feladatai ellátását, és az önkormányzati szervek döntéseinek szakmai előkészítő munkáját jelenti. Feladata a szervek tevékenységének adminisztrálása, például az ülésjegyzőkönyvek készítése. A testület döntésével egyezően kötelessége a döntések végrehajtása, illetve abban való közreműködés, valamint az ellenőrzési tevékenység is. A működéssel kapcsolatos feladatok a célkitűzéstől az ellenőrzésig tartanak. E jegyzői feladatok egy része az *Mötv.* adott szervezetre vonatkozó szabályai között nevesítettek. Feladatokat az önkormányzat működésével kapcsolatosan nemcsak az *Mötv.*, hanem más törvények is meghatároznak. Így például az Áht. 24. (1) készíti el a következő évre vonatkozó költségvetési koncepciót, amelyet a polgármester október 31-éig nyújt be a képviselő-testületnek.

Az önkormányzat működése feltételeinek biztosítását a polgármesteri hivatal, megyei önkormányzati hivatal és közös hivatal vezetőjeként operatív vezetői eszközökkel biztosítja. Az önkormányzati feladatok végrehajtásának irányait, a feladatokat számára, és így a hivatali apparátus számára is polgármester határozza meg. Az *Mötv.* 67. §-ának a) pontja szerint „*a polgármester a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében irányítja a polgármesteri hivatalt, a közös önkormányzati hivatalt*”.

Az önkormányzat munkájának szervezésében a döntések előkészítésében és végrehajtásában a polgármester a feladatmeghatározó, de a meghatározás során a jegyző javaslatainak figyelembevételével dönt. A politikai és a szakmai vezető közötti jó együttműködés a munka hatékonyságát javítja. Az önkormányzati működést segíti a jegyzőnek a bizottsági és a testületi üléseken tanácskozási joggal történő részvétele [Mötv. 81. § (3) bek d) pont]. A kijelentő módban

történő megfogalmazás nem lehetőséget, hanem kötelezettséget jelent. A jegyző kötelessége az üléseken történő részvétel. Előfordul, hogy az önkormányzat bizottsági ülései azonos időben zajlanak. Praktikusan a részvételt a jegyző és aljegyző egymás között tudja megosztani. A tanácskozási joggal vesz részt megfogalmazás nemcsak a jegyző, hanem az üléseket vezető (polgármester, vagy a testületi ülést illetve a bizottsági üléseket vezető) számára kötelezettséget jelent. A jegyző a tanácskozás jogától nem fosztható meg. A gyakorlat többször felvetette, lehet-e a jegyző távollétében testületi ülést tartani. Sem az Ötv. sem pedig az Möt. nem tartalmaz erre nézve tiltó szabályt, a testületi ülés megtartását a testület határozatképességéhez, nem pedig a jegyző jelenlétéhez köti.

Az Möt. -ben az Ötv.-hez képest megváltozott a jegyző szerepe. E kommentárban az önkormányzat feladatai és hatásköreiről szóló II. fejezetben részben kifejtettük, hogy a jegyző is az önkormányzat szervévé vált. Az önkormányzat szervévé válás azt jelenti, hogy az átruházási tilalmak figyelembevételével *a jegyzőre is át lehet ruházni önkormányzati feladat gyakorlását.* Az Möt. 81. § (3) bek. i) pontja rögzíti, hogy a jegyző a hatáskörébe utalt önkormányzati ügyekben is dönt.

A jegyző munkája ellenőrzésének egyik jelentős eszköze az adott önkormányzaton belül a jegyző testület előtti beszámoltatása. Közös hivatalt fenntartó településeknél e beszámolási kötelezettség értelemszerűen minden település előtt meg kell hogy történjen. Az Möt. 81. § (3) bek. f) pontja alapján a jegyző átfogóan a hivatal teljes tevékenységére kiterjedően számol be a hivatal tevékenységéről. Számos önkormányzat SZMSZ-e tartalmaz olyan rendelkezést, ahol minden testületi ülésen a jegyző számot ad az előző testületi ülés óta végzett hivatali munkáról.

A jegyző az önkormányzat és szervei törvényes működésének segítője is. E feladatát a *törvényességi jelzés (szignalizáció)* igénybevételével látja el. Az Ötv.-hez képest az új Möt. előírása szerint a jelzési kötelezettség *nemcsak az önkormányzati szervek döntéseire, hanem a működésük jogszabálysértő voltára is kiterjed.* (Például nem tartják be a különböző pályázati eljárásokra vonatkozó eljárási szabályokat, sérülnek az előkészítési eljárásokra vonatkozó szabályok, nem tartják be a testületi ülés során az ülés rendjére, összehívására az előterjesztések előkészítésére vonatkozó előírásokat stb.) Az Möt. 81. § (3) bek. e) pontja alapján *jelzi a képviselő-testületnek, a képviselő-testület szervének és a polgármesternek, ha a döntésük, működésük jogszabálysértő.* A törvény kijelentő módú fogalmazása miatt a jelzés nem lehetőség, hanem kötelesség. Természetesen az a jegyző tud jelezni, aki a jogszabálysértést felismeri. A jelzés nincs alakszerűséghez kötve, megtehető szóban és írásban is. A jegyzői kötelezettség teljesítése, vagy elmaradása bizonyítottságának, fegyelmi vagy büntető-, ill. polgári kártérítési eljárásoknál lehet jelentősége. A jelzés kényes és egyben nehéz eszköz is. Hiszen a kenyéradó gazda, a munkáltató polgármester, valamint a testület és bizottságai tevékenysége és döntései során kell kötelezően alkalmaznia jegyzőnek. Úgy, hogy közben tisztában kell lennie azzal, hogy a jegyző és a hivatal alapvetően szolgáló, kiszolgáló feladatot lát el. A jegyző a jelzés eszközével nem uralkodhat a testületen, kényes egyensúlyt keresve kell segítenie a jogszabályszerű működést és döntést. Eszközei használatával, a munka jó megszervezésével, jó együttműködéssel a hatékony önkormányzati munkát szolgálja.

A jegyző második fő feladatcsoportjába az államigazgatási, és – 2013-tól – az önkormányzati hatósági ügyek tartoznak

Önálló felelősségét erősíti az is, hogy e hatáskörébe tartozó ügyekben kizárólag egy személyben jogosult dönteni a kiadmányozás jogáról. [Möt. 81. § (3) bek. j) pont].

Az államigazgatási hatósági ügyek jelentős részében a hatáskör gyakorlójaként a jogszabály a jegyzőt jeleníti meg. Államigazgatási hatósági jogköre nemcsak neki, hanem a polgármesternek is van. A jegyző közigazgatási szakemberként az Möt. 81. § (3) bek. g) pontja alapján – kötelezően vita nélkül – előkészíti ezeket a polgármesteri államigazgatási döntéseket. Lehetséges az is, hogy a polgármester hatáskörébe tartozó hatósági ügyeket (államigazgatási és önkormányzati hatósági) a polgármester átadó döntése alapján készítsen elő [Möt. 81. § (3) bek. h) pontja]. **Az Möt. 2014. január 1-jétől külön nevesít néhány új államigazgatási jellegű jegyzői hatáskört, a talált dolgokkal, azok átadásával, valamint a körözésekkel kapcsolatos feladatokat. Ez a szabály némileg idegen az Ötv. és az Möt. eddigi szabályozási koncepciójától, ugyanis az egyes különös hatásköri szabályokat korábban nem tartalmazta az önkormányzati törvény.**

Mivel a jegyző az önkormányzat szerve, átruházható számára az önkormányzati hatósági ügyekben a hatáskör gyakorlása [Mötv. 81. § (3) bek. i) pontja]. A testületnek a jegyző nem tagja, de ilyen átruházott hatáskör gyakorlása során benyújtott fellebbezésnél véleményünk szerint kizárt a törvényességi jelzési jogosítványok gyakorlása a saját döntés elleni jogorvoslatnál.

A közös hivatalt fenntartó önkormányzatok jegyzőjének feladatai is azonosak az önálló hivatalt vezető jegyző feladataival. Különbség annyi, hogy a közös hivatalt vezető jegyző a feladatait és hatáskörét a közös hivatalt alkotó valamennyi településre gyakorolja [Mötv. 83. § a) pont].

Törvényességi felügyeleti feladatok

A jegyzők sajátos feladata 2014. január 1-jétől a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Tt.) 27/A. §-a alapján, hogy ellátják a sajátos, jogi személyiséggel nem rendelkező, részlegesen jogképes jogalanyoknak, a *társasházak* szerveinek, e szervek működésének *törvényességi felügyeletét*. Ez a feladat ugyan sajátos államigazgatási jellegű feladat, azonban nem sorolható az államigazgatási hatósági feladatok közé, *ugyanis ez a hatáskör nem hatósági jellegű*. A Tt. egyértelműen rögzíti, hogy a jegyző eljárása során a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvénynek a civil szervezetek feletti törvényességi ellenőrzés szabályait kell megfelelően alkalmazni.

A polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal

A polgármesteri hivatalra megyei önkormányzati hivatalra, a közös önkormányzati hivatalra vonatkozó az Mötv. 84. és 86. §-aiban írt szabályok 2013. január 1-jén lépnek hatályba.

„Mötv. 84. § (1) 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. A hivatal közreműködik az önkormányzatok egymás közötti, valamint az állami szervekkel történő együttműködésének összehangolásában.

(2) A polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal hivatalos elnevezését a képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában feltünteti.

(3) A megyei közgyűlés megyei önkormányzati hivatalt hoz létre.

(4) A hivatal működési költségét az állam – az adott évi központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott mértékben, és a hivatal által ellátott feladataikkal arányban – finanszírozza, amelyet a székhelytelepülés, valamint a megye részére, e célra elkülönített számlájára folyósít.

(5) A polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal hivatalos megnevezése:

a) települési polgármesteri hivatal esetén:

(település neve)-i Polgármesteri Hivatal;

b) közös önkormányzati hivatal esetén:

(székhelytelepülés neve)-i Közös Önkormányzati Hivatal;

c) megyei önkormányzati hivatal esetén:

(megye neve) Megyei Önkormányzati Hivatal.

(6) A polgármesteri hivatalon megyei önkormányzati hivatalt és főpolgármesteri hivatalt is érteni kell, kivéve a 22. § (5) bekezdését és a 98. § (11) bekezdését.

Mötv. 85. § (1) Közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a járáson belüli községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosság száma nem haladja meg a kétezer főt. A kétezer fő lakosság számot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz.

(2) A közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosság száma legalább kétezer fő, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább hét.

(3) Közös önkormányzati hivatal létrehozásáról vagy megszüntetéséről az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületei az általános önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül állapodnak meg. A megállapodás az általános önkormányzati választásokat követő év január 1-jén lép hatályba.

(3a) Amennyiben a (3) bekezdésben meghatározott határidőn belül nem kerül sor a közös önkormányzati hivatal létrehozására vagy ahhoz valamely település nem tud csatlakozni, akkor a kormányhivatal vezetője a határidő lejártát követő hónap első napjával kijelöli a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket. A kijelölést követő harminc napon belül kell megkötni a közös önkormányzati hivatalról szóló megállapodást. A kijelölés esetén is teljesülnie kell az (1)–(2a) bekezdésben meghatározott feltételeknek.

(3b) A kijelölésről szóló döntés ellen az érintett önkormányzat képviselő-testülete – jogszabálysértésre hivatkozással – a döntés közlésétől számított harminc napon belül bírósági felülvizsgálatot kezdeményezhet. A kijelölésről szóló döntés elleni keresetindításnak nincs halasztó hatálya a végrehajtásra.

(4) Abban az esetben, ha a közös önkormányzati hivatalt működtető települések egyike város, akkor a város a székhelytelepülés. Egyéb esetekben a székhelytelepülést a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó önkormányzatok képviselő-testületei határozzák meg.

(5) Amennyiben a közös önkormányzati hivatalt város működteti, úgy a hivatal létszámát az érintett települések képviselő-testületeinek megállapodásával határozzák meg. Megállapodás hiányában a városi önkormányzat képviselő-testülete állapítja meg, figyelemmel a (4) és a (8) bekezdésben foglaltakra.

(6) A községi önkormányzatok által létrehozott közös önkormányzati hivatal létszámát az érintett képviselő-testületek a közös önkormányzati hivatal létrehozásáról szóló megállapodásban határozzák meg, figyelemmel a (4) és a (8) bekezdésben foglaltakra.

(7) A városi, valamint a kétezer fő meghaladó lakosságú települési önkormányzat képviselő-testülete nem tagadhatja meg a közös önkormányzati hivatal létrehozására irányuló megállapodás megkötését, ha azt a vele határos település kezdeményezi.

(7a) A (7) bekezdésben meghatározott megállapodás megkötése a kormányhivatal vezetőjének jóváhagyásával megtagadható. A jóváhagyásról vagy annak megtagadásáról szóló döntés ellen az érintett önkormányzat képviselő-testülete – jogszabálysértésre hivatkozással – a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül bírósági felülvizsgálatot kezdeményezhet.

(8) A közös önkormányzati hivatal létrehozásáról szóló megállapodásban meghatározottak szerint minden érintett településen biztosítani kell az igazgatási munka folyamatos vagy időszakos ellátásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket.

(9) A közös önkormányzati hivatalt 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.

(10) Ha a közös önkormányzati hivatalt 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 (2) bekezdésben foglalt előírásoktól.

(11) A közös hivatal működési költségeit a közös hivatalhoz tartozó önkormányzatok – eltérő megállapodásuk hiányában – lakosság számuk arányában biztosítják.

(12) A (3b) vagy a (7a) bekezdés szerinti bírósági felülvizsgálat iránt indított perekben a polgári perrendtartásról szóló törvény közigazgatási perekre vonatkozó fejezetének

rendelkezéseit az e törvényben foglalt eltéréseknek megfelelően kell alkalmazni, és e perekben a közigazgatási és munkaügyi bíróság jár el.

Mötv. 86. § (1) A közös önkormányzati hivatal jegyzője vagy aljegyzője vagy megbízottja köteles a képviselő-testület ülésén részt venni és ott a szükséges tájékoztatást megadni.

(2) A közös önkormányzati hivatal jegyzője, aljegyzője vagy megbízottja az érintett képviselő-testületek megállapodása alapján köteles biztosítani az egyes településeken történő ügyfélfogadást.”

A közös hivatal és az önkormányzati szervezetalakítási szabadság

A kommentár korábbi rendelkezéseiben több helyütt kifejtettük, hogy az önkormányzati autonómia fontos biztosítéka a szervezetalakítás szabadsága. Az önkormányzati feladatok és hatáskörök a választott képviselő-testületet illetik meg, amely a feladatokat szervei útján látja el. Önkormányzati döntést is a képviselő-testület és az önkormányzat szervei hozhatnak. Az Mötv. 41. § (2) bekezdése a szervek között sorolja fel a polgármesteri hivatalt. Az Mötv. 41. (3) bekezdése alapján a képviselő-testület szervei közül a polgármesteri hivatal az egyetlen olyan önkormányzati szerv, amely önkormányzati döntést nem hozhat, rá önkormányzati hatáskör gyakorlása nem ruházható át.

A települési önkormányzatok részére a polgármesteri hivatalok, illetve közös hivatalok létrehozása kötelező. A megyei önkormányzatok részére az önkormányzati hivatal létrehozásának kötelezettségét az Mötv. 84. § (3) bekezdése írja elő. Azzal, hogy e szervtípus létrehozásának kötelezettségét meghatározza az Mötv., az Alaptörvény XXXII. cikke (1) bek. d) pontjában írt szervezetalakítási és működési rendre vonatkozó önkormányzati alapjogot sarkalatos törvényi rendelkezéssel korlátozza. Az Mötv. 84. § (1) bekezdésében a kijelentő módú törvényi fogalmazással kötelezővé teszi az önkormányzatok részére a polgármesteri hivatal vagy közös hivatal létrehozását. A betervezett törvényjavaslat még az önkormányzati hivatal megnevezést használta (nem a polgármesternek van hivatala, hanem az önkormányzatnak – írta a miniszteri indokolás), ehhez képest az elfogadott törvény polgármesteri hivatal megnevezést használ. Az önkormányzati hivatal megnevezés a megyei önkormányzatnál és a több önkormányzat által fenntartott közös hivatalnál használatos. S hogy keveredés ne legyen az elnevezések használatában – ha már az elnevezés nem egységes –, a névválasztásban sincs önkormányzati szabadság, mivel az Mötv. 84. § (5) bekezdése kötelezően rendelkezik a polgármesteri és közös hivatalok hivatalos megnevezéséről. Az elnevezésben nincs helye kreatitásnak, a törvény más megnevezés használatát nem engedi. Ahol ez jelenleg nem felel meg az előírásoknak, ott azt módosítani szükséges. Például költségvetési szervi alapító okirat módosítása, vagy a hivatal SZMSZ-ének módosítása is. Az SZMSZ-en az Mötv. és más jogszabályok miatt bekövetkezett változásokat 2013. január elsejei hatálybalépéssel át kell vezetni. Az Mötv. hatálybalépése miatt korrekcióra szorulnak a kötelező hivatali szabályzatok is. Az önkormányzat SZMSZ-t szabályozó rendelete is módosításra szorul, hiszen abban a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal hivatalos elnevezését fel kell tüntetni [Mötv. 84. § (2) bek.]. Ellenőrizni kell, hogy a táblák, bélyegzők megfelelőek-e. A nem megfelelő táblákat, feliratokat, bélyegzőket is ennek megfelelően kell elkészíttetni és használni.

A polgármesteri hivatal, mint az egy település által fenntartott hivatal

Az Mötv. is csakúgy, mint az Ötv. a polgármesteri hivatal megnevezést *gyűjtőfogalomként* használja. *Polgármesteri hivatalnak hívjuk az egy település által fenntartott hivatalt.* Az Mötv. 85. § (6) bekezdése kiemeli, hogy „[a] polgármesteri hivatalon megyei önkormányzati hivatalt és főpolgármesteri hivatalt is érteni kell”. Polgármesteri hivatal működik a fővárosi kerületekben, azonban a fővárosi polgármesteri hivatalt, főpolgármesteri hivatalnak nevezük [Mötv. 22. § (5) bek.].

Amennyiben *új község alakul*, az Mötv. 98. § (11) bekezdése alapján „...[a] döntés hatálybalépését követő hat hónapon belül az új község önkormányzata a törvényi feltételek keretei között

polgármesteri hivatalt hoz létre vagy közös önkormányzati hivatalhoz (a továbbiakban: hivatal) 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 állapodnak meg. Ennek hiányában a költségekhez az érintett önkormányzatok a települések lakosságának arányában járulnak hozzá.

A hivatali szervezetek attól függően, hogy egy, vagy több település önkormányzatát szolgálják-e ki, polgármesteri hivatalok vagy közös önkormányzati hivatalok. Minden 2000 fő népességszámot meghaladó településnek joga van arra, hogy önálló hivatalt polgármesteri hivatal tartson fenn. Szükségtelen és gazdaságtalan, hogy a legkisebb településeken is fenn kelljen tartani egy önálló hivatalt. A 2000 főt el nem érő települések képviselő-testületeinek a hivatal létrehozásáról nem önálló hivatal létrehozásával, hanem közös önkormányzati hivatal működtetésével kell gondoskodnia.

A közös önkormányzati hivatal létesítése

Közös önkormányzati hivatal csak akkor hozható létre, ha azt létrehozni kívánó települések egy járásba tartoznak (járáshatáron belüliek), és a települések száma hétnél nem több. A hétnél több településből álló hivatali együttműködések esetén az össznépségszám 2000 fő alatti is lehet. Ennek az az indoka, hogy az ország ritkábban lakott részein ne alakítsanak ki óriási (akár több száz négyzetkilométeres, szinte járásnyi) települési szintű együttműködések. Ebben az esetben ugyanis a közös feladatellátás már nem hatékony, ugyanis túlzottan messzire kerül a polgároktól. Ha a települések száma nem több mint hét, a közös hivatal csak akkor alakítható meg, ha a megalakítani kívánó települések népességszáma együttesen legalább 2000 fő. (Ez alól csak az önkormányzatokért felelős miniszter adhat felmentést a későbbiekben részletezendők szerint.) A létrehozó települések esetén nem kikötés, hogy szomszédosak legyenek, az viszont előírás, hogy a létrehozni kívánó településeket a járáshatáron belül legfeljebb egy település válassza el egymástól. Közös hivatal létrehozója lehet 2000 főnél nagyobb település és város is. A járáson belüli városi önkormányzat és a 2000 fő lakosságát meghaladó települések képviselő-testületei a vele határos település kezdeményezése esetén főszabály szerint nem tagadhatja meg a közös hivatal létrehozására irányuló megállapodás megkötését [Mötv. 85. § (7) bek.]. Az Mötv.-t módosító 2012. évi CLXIII. törvény rendelkezései alapján azonban erre kivételesen lehetősége nyílik ezeknek a településeknek is. A megtagadáshoz azonban a kormányhivatal jóváhagyására lesz szükség, amely kormányhivatali döntéssel szemben a törvényszéknél kezdeményezhetnek jogorvoslatot [Mötv. 85. § (7a) bek.].

A látszólag bonyolult szabály alkalmazását segítik a következő példák:

Három községi képviselő-testület előzetesen eldöntötte, hogy közös hivatalt akar létrehozni. Mindhárom 1000 fő alatti község, A település 300 fős, B település 1300 fős, C település 510 fős. B és C település egymással határos, A települést D település választja el B településtől. Össznépségük eléri (meghaladja) a 2000 főt, és csak egy település esetében fordul elő, hogy egy közbeékelődő település van.

A, B, C, D, E, F, G, települések összesített népességszáma 1650 fő. ABCD települések egymással határosak, EFG települések is határosak egymással, de EFG települések között helyezkedik el H település. 7 település népességének a 2000 fős népességhatárt nem kell elérni, és létrehozható a közös hivatal, , mivel csak egy H település ékelődik közéjük.

Egy 10 000 fős várost keresi meg a vele közvetlenül határos 1100 fős B község. A város a töle nyugati irányba fekvő A községgel már közös hivatalt tart fenn. A város B községgel a közös hivatal fenntartására megállapodást kell hogy kössön.

A járáson belül A község 3200 fős. Korábban B és C településekkel körjegyzőséget alkotott. Mindkettő vele határos. D település amely B településsel határos megkeresi A települést, hogy közös hivatalt szeretne vele alkotni. A település testülete a megkeresést elutasítja. Megteheti, mert csak a vele határos település esetén van kötelezően közös hivatalalakítási kötelessége. Szabad mérlegelése alapján be is fogadhatja a megkeresést, mert D települést és A településtől egy település, B település választja el.

Az ismertetett általános szabályok szerinti közös hivatalalakítási feltételek alól az Mötv. 85. § (10) bekezdésében meghatározott feltételek teljesülése alól a helyi önkormányzatokért felelős miniszter (a

belügyminiszter) jóváhagyása esetén három nagy esetsorozatban lehet eltérni. Az eltérés a nemzetiségi jogok érvényesülését és a nemzetiségek, továbbá a kistélepüléseken élő jobb igazgatási szolgáltatásainak biztosítását segíti.

1. Olyan nemzetiségek lakta településeken, ahol a településükön élő nemzetiségeknek a népszámlálás során regisztrált aránya településenként és nemzetiségenként eléri a húsz százalékot, valamint a népesség meghaladja az 1500 főt, de a 2000-et nem éri el, amennyiben az érintett települések történelmi, gazdasági, kulturális hagyományai azt indokoltá teszik, *a helyi önkormányzatokért felelős miniszter jóváhagyása alapján*, az általa meghatározottak szerint a közös önkormányzati hivatal létrehozása során eltérhetnek a 2000 fős népességhatártól, azaz 1500 fő feletti és 2000 fő el nem érő össznépességszámmal is alakíthatnak közös hivatalt.

2. Akkor, ha a települések népessége meghaladja az 1500 főt, de a 2000-et nem éri el, amennyiben az érintett települések történelmi, gazdasági, kulturális hagyományai azt indokoltá teszik, *a helyi önkormányzatokért felelős miniszter jóváhagyása alapján*, az általa meghatározottak szerint a közös önkormányzati hivatal létrehozása során eltérhetnek a 2000 fős népességhatártól, azaz 1500 fő feletti és 2000 fő el nem érő össznépességszámmal is alakíthatnak közös hivatalt.

3. Ugyancsak az önkormányzatokért felelős miniszter jóváhagyása esetén, amennyiben az érintett települések történelmi, gazdasági, kulturális hagyományai azt indokoltá teszik, közös hivatal alakulhat legalább 5 település megállapodása esetén [Mötv. 85. § (10) bek.].

Az Mötv. 85. § (1) és (2) bekezdésének rendelkezései alapján a zömében kistélepülések által működtetett kistélepülések körjegyzőségei a törvényi szabályok módosulása miatt megszűnnek.

Miután az Mötv. 82–86. §-ai 2013. január 1-jén hatályba lépnek, ezért a körjegyzőség elnevezést használó hivatalok nem működhetnek. *A létrehozásukat megalapozó körjegyzőségi megállapodásokat felül kell vizsgálni, s ahol az megfelel az új törvényi feltételeknek, és a testületek akarata is a változatlan települési körrel a közös hivatal létrehozására irányul, a közös hivatalok létrehozására vonatkozó megállapodásokat meg kell kötni. Olyan időben, hogy a közös hivatal törzskönyvi bejegyzése, vagy a bejegyzés módosítása megtörténhessen.*

A közös hivatalok bevezetéséhez kapcsolódó átmeneti időszak 2013-ban lezárult. Az Mötv.-ben nem az új hivatalok megalakítására vonatkozó szabályokra, hanem a folyamatos működésre vonatkozó rendelkezéseket kell tartósan rendezni. Erre figyelemmel a 2014. január 1-jétől hatályos Mötv. – megtartva az eredeti törvényalkotói előírásokat, miszerint a közös hivatal alakítása egy ciklusra szól – meghatározza, hogy az egyes önkormányzati ciklusok váltásakor mennyi időn belül kell vagy lehet az új hivatalok alakítására vonatkozó megállapodásokat megkötni – azaz a közös hivatalból kilépni, belépni, más hivatalba átlépni, a közös hivatalt megszüntetni, új közös hivatalt alakítani. Az Mötv. alapján a közös önkormányzati hivatal létrehozásáról vagy megszüntetéséről az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületeinek az általános önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül kell megállapodnia. Ezen új rendelkezések értelmében ez a megállapodás az általános önkormányzati választásokat követő év január 1-jén lép hatályba. Ennek az az oka, hogy töredék évre nem kell költségvetési szervet alapítani, alapító okitartot módosítani, és a pénzügyi szabályok szerint így nem kell egy évközi megszüntetés esetén szükséges költségvetési szervi zárómérleg készítése is, valamint elkerülhető a költségvetés módosítása is.

Egy sajátos eset: a kormányhivatal vezetőjének kijelölése közös hivatal fenntartására

A jogalkotó nemcsak deklarálja az önkormányzatok hivatal fenntartási kötelezettségét, hanem *a törvényességi felügyeletet gyakorló kormány megbízottat felhatalmazza arra, hogy települést kijelöljön közös hivatalba.*

Az Mötv. 2014 január 1-jétől hatályos szabálya szerint, ha az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületeinek az általános önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül nem tudnak megállapodni a közös önkormányzati hivatal létrehozásában, vagy ahhoz valamely település nem tud csatlakozni, akkor a kormányhivatal vezetője a határidő lejártát követő hónap első napjával kijelöli a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket. A kijelölés esetén is teljesülnie kell az a közös hivatal létesítésével kapcsolatos általános feltételeknek [Mötv. 85. § (1)–(2) bek.].

A kijelölésről szóló döntés ellen az érintett önkormányzat képviselő-testülete – jogszabálysértésre hivatkozással – a döntés közlésétől számított harminc napon belül a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz fordulhat, amely a Pp. közigazgatási perekre vonatkozó szabályai (Pp. XX. fejezete) alapján jár el. A kijelölésről szóló döntés elleni keresetindításnak nincs halasztó hatálya a végrehajtásra. Figyelemmel a szabályozás generálklauzulus jellegére és a kormányhivatal mérlegelési szempontjára, ebben az esetben a jogszabálysértés elsősorban a mérlegeléssel kapcsolatos, az Möt.v.-ben és a Pp. 339/B. §-ában meghatározott követelmények megsértése lehet.

A kormány megbízott kijelölési jogát kötelezően gyakorolja, mert település hivatal nélkül nem maradhat.

Természetesen a kényszerkijelölés jogát gyakorlónak megalapozottan és körültekintően kell döntenie. Mindenképp indokolt figyelembe venni a település földrajzi, kulturális, gazdasági és egyéb jellemzőit, hogy a kényszerjogosítvány gyakorlása során a lakosság igazgatási szolgáltatásokhoz való hozzáférése ne sérüljön. A kijelölésről szóló döntés ellen az érintett önkormányzat képviselő-testülete jogszabálysértésre hivatkozással a törvényszékhez fordulhat.

Az Möt.v.-ben a közös hivatal alakítására és megszüntetésére vonatkozó előírások sokkal szigorúbbá váltak az Ötv.-hez képest. Nem lehet évenként módosítani, és hol ezzel, hol azzal a településsel körjegyzőséget alakítani, vagy egy vita után megállapodást felbontani, és mással körjegyzőségi megállapodást kötni.

A törvényalkotó a közös hivatal alakításában megfontoltságot vár el a településektől. Közös önkormányzati hivatal létrehozásáról vagy megszüntetéséről az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületei az általános önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül állapodnak meg [Möt.v. 85. § (3) bek.]. A kijelentő módú megfogalmazásból következik, hogy 60 nap alatt lehet megfontolni, hogy új közös hivatalt hoz létre a testület vagy a korábbi hivatal megszüntetéséről dönt, és döntés egy ciklusra szól.

Önkormányzati társulás-e a közös hivatal?

Kérdéses, hogy a közös hivatal minősíthető-e társulásnak vagy sem? Az Möt.v. 85. § (3) bekezdésének első mondata a létrehozáshoz és megszüntetéshez egyaránt *megállapodást* kíván. E megállapodás jogi személyiséggel rendelkező költségvetési szerv létrehozását jelenti. A megállapodással biztosítják az érintett települések, hogy a közös hivatal ellássa a polgármesteri hivatalok számára az Möt.v.-ben kötelezően kijelölt három fő feladatcsoportot. A közös hivatalt létrehozó önkormányzatok az önkormányzatok működésével az önkormányzatok feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek előkészítésével és végrehajtásával, valamint a polgármester és a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására, és az önkormányzatok egymás közötti, valamint az állami szervekkel történő együttműködésének összehangolásában való közreműködésre hozzák létre (komplexen sok feladatra, gyakorlatilag a teljes professzionista igazgatási szervezet integrációjára) ezt a szervezetet.

Speciális a közös hivatalt létrehozó megállapodás abban is, hogy a *közös hivatal székhelye* meghatározásának szabályait az Möt.v. tartalmazza, amelynek 84. § (4) bekezdése kimondja, hogy *„abban az esetben, ha a közös önkormányzati hivatalt működtető települések egyike város, akkor a város a székhelytelepülés. Egyéb esetekben a székhelytelepülést a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó önkormányzatok képviselő-testületei határozzák meg”*. Tehát székhely meghatározására csak akkor van lehetőség, ha nincs város a megállapodást kötő felek között. A törvény szövegéből az is kiderül, hogy nem székhelyeket, hanem egy székhelyet kell kijelölni. Székhelyváltó megállapodás (egyik évben egyik, másik évben másik stb. település) megkötésére álláspontunk szerint nincs lehetőség. Természetesen a feltételek, a körülmények változhatnak, változatlan települési összetétel mellett, tehát oly módon, ami a létrehozás alapját nem érinti, az Möt.v. nem tiltja a megállapodás módosítását. Nem szól róla, csak a létesítést és a megszüntetés idejét szabályozza. (Az önkormányzati választásokat követő 60 nap.)

Speciális előírások vonatkoznak a közös hivatal létszámának meghatározására. (Köztisztviselői és munkavállalói létszám együtt.) A létszám meghatározása nemcsak az Möt.v. hanem az Áht. szabályai szerint is kötelező. Így az egy önkormányzat által fenntartott hivatal létszámának meghatározása is

kötelező. Ha a megállapodó felek kizárólag községek a közös hivatalokat létrehozó megállapodások kötelező eleme a közös hivatal létszámának megállapítása. Ha a közös hivatalt működtető települések egyike város, a közös hivatal létszámát a város képviselő-testülete állapítja meg. A létszám megállapodásban rögzítése a gyakorlatban azt jelenti, hogy az éves költségvetésekben is csak ez a létszám tervezhető és állapítható meg. Mindaddig igaz ez, amíg a létszámot a megállapodást kötők a megállapodással nem módosítják. Először a megállapodást módosítják a felek, majd csak ezt követően kerülhet sor a költségvetés módosítására. Az Áht. előírásai alapján a költségvetési szerv létszámát az önkormányzatnak minden költségvetési szervére meg kell állapítani.

A közös hivatal felfogható egy komplex társulásként is, de olyan társulás, amelynek működési szabályai az általános szabályoktól eltérnek, és speciális szabályok szerint működnek. Nem társulási tanács a döntést hozó szerv, a létrehozásáról megszüntetéséről a testületek döntenek. Nem a társulás tevékenységéről kell beszámolni, hanem a testületek előtt évente a polgármesteri hivatal (közös hivatal tevékenységéről) kell számot adni. A társulások fenntartásáról, működéséhez szükséges forrásokról a társulási megállapodásban rendelkezni kell, ehhez képest az Möt. 84. § (4) bekezdése szerint „[a] hivatal (polgármesteri hivatal és közös hivatal) működési költségét az állam – az adott évi központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott mértékben, és a hivatal által ellátott feladataikkal arányban – finanszírozza, amelyet a székhelytelepülés, valamint a megye részére, e célra elkülönített számlájára folyósít.”

Figyelemmel arra, hogy a közös hivatalok kialakítása a törvényben meghatározottak szerinti esetekben kötelező, s hogy a fenti feltételek elmaradása esetén az együttműködést a kormányhivatal vezetője, a kormány megbízott is kialakíthatja, a *közös hivatal tulajdonképpen az Alaptörvény 34. cikk (2) bekezdése szerinti kötelező társulásnak tekinthető.*

A hivatal (közös hivatal) működésének forrásai

Az állam a polgármesteri hivatalok és a közös hivatalok esetében feladatarányos finanszírozást biztosít a működési költségekre. A feladatarányos finanszírozás miatt az állam által nem finanszírozott működési költségeket a létrehozó önkormányzat(ok)nak kell finanszíroznia. Ugyancsak az önkormányzat(ok)nak kell a hivatal fejlesztéséhez szükséges forrásokat is előteremteni és biztosítani. Megkerülhetetlen, hogy döntsenek arról, hogy melyik település milyen arányban és milyen módon járul hozzá a működéshez. Feladatuk a működéshez szükséges létszám a munka anyagi tárgyi, technikai feltételeinek biztosítása. Az Möt. a fejlesztési kiadások és szükségletek állami finanszírozását nem rögzíti. A hivatalok költségeinek közös viseléséről az Möt. 99. § (11) bekezdése második és harmadik mondatában – az új község alakulása kapcsán – szól. A költségek közös viselése azonban nemcsak új község alakulása, hanem minden közösen fenntartott hivatal esetében igaz. „*A hivatal költségeinek viseléséről az érintett önkormányzatok állapodnak meg. Ennek hiányában a költségekhez az érintett önkormányzatok a települések lakosságának arányában járulnak hozzá.*” A zökkenőmentes működtetés az igazgatási munka folyamatos vagy időszakos ellátásához a szükséges személyi és tárgyi feltételeket az Möt. 85. § (8) bekezdése szerint „*A közös önkormányzati hivatal létrehozásáról szóló megállapodásban meghatározottak szerint minden érintett településen biztosítani kell.*” Az Möt. a közös hivatalnál a megkötendő megállapodás kötelező elemeként rögzíti, hogy szabályozni kell az igazgatási munka folyamatos vagy időszakos végzéséhez szükséges személyi és tárgyi feltételek biztosítását. Természetesen a munka feltételeinek folyamatos biztosítása (személyi és tárgyi feltételek biztosítása) az önállóan hivatalt fenntartó önkormányzatoknak is kötelessége.

Miután állami költségvetésből nem finanszírozott működési és fejlesztési források igénybevétele mellett történik a hivatalok működtetése, megkerülhetetlen, hogy egy megállapodás megszüntetésekor a megállapodást kötő felek ne számoljanak el egymással. Sajnos az Möt. még utaló szabályt sem tartalmaz arra, hogy a közös hivatalt létrehozó megállapodás esetén az Möt. társulási rendelkezései közül mit kell alkalmazni. A vagyonnal történő felelős gazdálkodás viszont külön előírás nélkül is szükségessé teszi, hogy a finanszírozási és költségvetési fejlesztési elszámolási kérdések a megállapodás megszüntetése esetére már a megállapodás megkötésekor rögzítésre kerüljenek. Ez kevesebb konfliktussal járó megszüntetést eredményezhet.

Az állam a hivatalok finanszírozásának kiegyensúlyozottságát azzal is biztosítani akarja, hogy az elkülönített számlára utalja a megyei önkormányzati hivatalok és a közös hivatalok állami feladat finanszírozását. Az Möt. 84. § (4) bekezdése rögzíti, hogy „[a]z állam a feladatarányos finanszírozást a székhelytelepülés, illetve a megyei önkormányzat elkülönített számlájára utalja”.

2014. január 1-jétől a központi költségvetésről szóló törvény 2. számú melléklete új finanszírozási szabályokat vezetett be. Az új rendelkezések alapján a közös hivatalok feladatfinanszírozását szolgáló állami forrásokat a székhely település önkormányzata számára biztosítja az állam. Nincsenek a hivatalok kitéve annak, hogy állami támogatásukat azért nem kapják meg, mert a közös hivatalt alkotó önkormányzatok azt számukra nem utalják át. Az államháztartási szabályok szerint a hivatal működési költségeit a székhelytelepülés költségvetésében kell megjelentetni. Igaz ez a fejlesztés kiadásaira is. A nem székhelytelepülések költségvetésében a közös hivatal működéséhez és fejlesztéséhez szükséges, a megállapodásokban meghatározott normatívával nem fedezett hivatali kiadások támogatása átadásának kell szerepelnie.

A közös hivatalok kialakításával kapcsolatos átmeneti szabályok

A közös hivatal kialakításával kapcsolatban az Möt.-t módosító, az egyes ingatlanok fővárosi önkormányzat részére történő átadásáról, valamint önkormányzatokat érintő egyes törvények módosításáról szóló törvény átmeneti szabályokat határozott meg 2014. január 1-jéig az Möt. 146/B–E. §-ainak beiktatásával. Ezek a rendelkezések a hivatalok alakításának átmeneti időszakára vonatkozó speciális szabályokat tartalmazták. A szabályozás tárgyát képező jogi tény, körülmény megszűnt, már nem kell a körjegyzőségi rendszert átalakítani, mert az 2013-ban átalakult, és erre a körülményre figyelemmel ezek rendelkezések időszerűtlenek voltak, így azokat a jogalkotó hatályon kívül helyezte. Az Möt. 85. § új (3) bekezdése e kérdéskör tekintetében a jövőre nézve általános jelleggel rendezi a hivatal létrehozásának, módosulásának, megszűnésének lehetőségét. Megteremti az ügyintézés folyamatos biztosításának kötelezettségét azzal, hogy a közös hivatalok létrehozásáról szóló megállapodás január 1-vel lép hatályba.

2014. január 1-jét követően csak a munkáltatói jogutódlásra vonatkozó szabályokat tartalmazó 146/E. § maradt hatályban. Figyelemmel arra, hogy a 2013-as átalakulást még az Möt. 146/B-E. §-ai rendezték, s hogy ezen átalakulásokkal kapcsolatban még bizonyos jogviták keletkezhetnek, ezért röviden azokat is ismertetjük.

Megszűnő polgármesteri hivatal: amennyiben az Ötv. rendelkezéseire figyelemmel önálló polgármesteri hivatalt fenntartó, de az Möt. szabályai szerint erre nem jogosult önkormányzat (azaz jellemzően a 2000 fő alatti község) nem vesz részt közös önkormányzati hivatal alakításában, akkor az a közös önkormányzati hivatal megalakításáig, de legfeljebb a közös önkormányzati hivatalhoz történő kijelölésről szóló döntésig – amely időszakot az Möt. átmeneti időszakként jelöl – tovább kell hogy működtesse a polgármesteri hivatalt, ugyanis addig is gondoskodni kell a hivatali feladatok ellátásáról. Ebben az esetben a korábban önálló polgármesteri hivatalt vezető jegyző, esetleges alkalmazása esetén az aljegyző jogviszonya a közös önkormányzati hivatal megalakulásával szűnik meg.

Megszűnő körjegyzőség: amennyiben a települések igazgatását korábban körjegyzőség látta el, akkor az átmeneti időszakban a közös önkormányzati hivatal megalakításáig tovább működik a körjegyzőség. A korábbi körjegyzőség a tagjai számára ellátja a hivatali teendőket a közös önkormányzati hivatalra vonatkozó szabályok szerint. A körjegyzőséget vezető körjegyző jogviszonya ebben az esetben is a közös önkormányzati hivatal megalakulásával szűnik meg. Arra is lehetőség nyílik, hogy ha a megszűnő körjegyzőség tagjai közül egyes tagok polgármesteri hivatalt vagy közös önkormányzati hivatalt hoznak létre, a közös önkormányzati hivatalhoz nem csatlakozott volt körjegyzőségi tag vagy tagok számára az a polgármesteri hivatal vagy az a közös önkormányzati hivatal látja el a hivatali teendőket, amelyet a körjegyzőség korábbi székhelye alakít vagy amelyben részt vesz. Ehhez a közös önkormányzati hivatalhoz nem csatlakozó település számára, amely a megszűnő körjegyzőség székhelye volt, az a közös hivatal biztosítja a hivatali teendőket, amelyhez a korábbi körjegyzőség tagjainak többsége (ennek hiányában a legnagyobb lakosságú település) csatlakozott.

Költségek viselése, átmeneti szabályok, munkajogi jogutódlás: az átmeneti időszakban történő feladatellátás költségeihez megállapodás alapján, ennek hiányában lakosságárányosan járulnak hozzá az érintett települési önkormányzatok.

Az átmeneti időszak feladatellátása során nem kell a járások területi lehatárolására tekintettel lenni, azaz megengedett, hogy a korábbi járáshatárt metsző körjegyzőségek is működhessenek ideiglenesen.

Amennyiben a jegyző vagy a hivatali közszolgálati tisztviselők továbbfoglalkoztatásáról döntött az arra jogosult, akkor egyfajta munkajogi jogutódlás következett be, s ezen személyek közszolgálati jogviszonyát folyamatosnak kell tekinteni.

A polgármesteri hivatal, közös hivatal feladatai, működése

„Mötv. 84. § (1) 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. A hivatal közreműködik az önkormányzatok egymás közötti, valamint az állami szervekkel történő együttműködésének összehangolásában.”

Az Mötv. ezzel a rendelkezésével a hivatalok hármias alapfeladatának kijelölésével biztosítani kívánja, hogy egyrészt a testületek és szerveik mögött egy szakemberekből álló szervezet segítse a munkát, másrészt a jegyző és a polgármester feladat és hatáskörei gyakorlását is szakemberekből álló szervezet támogassa.

Az önkormányzati rendszer testületi és bizottsági szereplői mellett feladatot kap tehát a hivatal, és annak operatív vezetője, a jegyző is. A hivatásos szakapparátust foglalkoztató szervezet elnevezése polgármesteri hivatal.

A helyi önkormányzatiság lényege a törvény által biztosított függetlenség. Ennek egyik jelentős megnyilvánulása a szervezeti keretek önálló kialakításának a lehetősége. Relatív korlátja, hogy az önkormányzatok a hivatal szakmai közreműködésével a rájuk háruló feladatok teljesítésére kötelesek, és azért felelősséggel is tartoznak.

A felelősség a választópolgárok értékítéletével jelenik meg, és a tevékenységet végső soron a választások során értékelik. Az önkormányzati munka törvényességi felügyeletét a megyei kormányhivatalok látják el.

A polgármesteri hivatal tevékenysége 3 fő csoportba sorolható

1. Az önkormányzat működésével, annak feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátása. E körben végzi az önkormányzati testületi szervekhez (képviselő-testület, bizottság) kapcsolódó adminisztrációs feladatokat, előterjesztéseket készít elő, az ülések technikai tárgyi feltételeit biztosítja, adminisztrálja az üléseket, jegyzőkönyvet készít, gondoskodik a meghívók előterjesztések sokszorosításáról kiküldéséről, segíti az önkormányzati képviselők munkáját, a vezetést segítő törzskari funkciókat lát el, és végzi a belső munkaszervezési igazgatási teendőket. Előkészíti és végrehajtja a testületi szervek önkormányzati döntéseit, a polgármester irányítása és a jegyző operatív vezetése mellett.

2. Ellátja a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatokat. Mind a polgármesternek, mind a jegyzőnek az állam és az önkormányzat is határozhat meg feladatokat, és adhat számukra hatásköröket. A jegyző és a polgármester a testülettől kaphatnak felhatalmazást arra, hogy az átruházott hatáskörben testületi hatáskört gyakoroljanak. Államigazgatási hatáskört polgármester és jegyző is gyakorol. A szakapparátus feladata, hogy szakmailag megalapozott döntéseket készítsen elő, majd hajtsa végre, gondoskodik a végrehajtás megszervezéséről.

3. A rendszerben 2013. január 1-jétől jelentős változások következnek be. A ma jegyzőkhöz telepített államigazgatási hatósági hatáskörök bizonyos elemeiben a járási hivatal (a kormányhivatal

szerve) fog eljárni. A középszintű ellátórendszer állami működtetésbe kerülését követően az alapfokú intézményhálózatból az általános iskolák működtetésén az állam és az önkormányzatok osztoznak. Az önkormányzati feladat ellátási rendszere jelentősen átalakul. Kiemelkedő szerepe van annak, hogy a közszolgáltatási feladatok zökkenőmentesen biztosítottak legyenek. Ez csak az ellátásban részt vevő és abban közreműködő szervek koordinált munkájával valósulhat meg. A jelentősen változnak az igazgatási ügyintézés szabályai, egyes korábbi jegyzői feladatokat és hatásköröket a járási hivatal fog gyakorolni. A polgárok igazgatási szolgáltatásokhoz való hozzáférése megköveteli, hogy a hivatal a tevékenységét az állami szervek tevékenységével összehangolja.

A polgármesteri hivatal mint professzionista igazgatási szervezet

A polgármesteri hivatal egységes szakapparátus, jogszabály a hivatalnak saját jogon hatásköröket nem állapít meg. A munkák jellege szerint a hivatal egységes szakmai szempontú működése mellett a hatékony munkavégzés érdekében munkamegosztás és munkaszervezés szükséges. A hivatal belső szervezeti tagozódását, a hivatal munkarendjét és ügyfélfogadási rendjét a hivatal SZMSZ-e jóváhagyásával a testület határozza meg, de az erre vonatkozó javaslatot a polgármester a jegyző javaslatára nyújtja be [Mötv. 67. § d) pont.]. A kijelentő módú fogalmazás miatt mondhatnánk azt, hogy a polgármesternek nincs választása, kötelező a jegyző javaslatát benyújtania. Egy olyan hivatali SZMSZ-tervezet, amellyel nem ért egyet a betérjesztő, nagy valószínűséggel nem kapja meg az elfogadáshoz szükséges arányú szavazatot. Ezért az a célszerű, ha a betérjesztő polgármester és a javaslattevő jegyző között konszenzus születik. A szervezetalakítás szabadsága a belső tagozódás tekintetében korlátlan. Az önkormányzat maga dönt, hogy milyen szervezeti egységeket hoz létre. A belső tagozódásra városi szinttől kezdődően van szükség. A belső szervezeti egységek az ellátott feladatok nagysága és jellege szerint jöhetnek létre, így szükség lehet az önkormányzati gazdálkodás, az infrastruktúra, fejlesztés, az intézményirányítás, az államigazgatási és önkormányzati hatósági ügyintézés, valamint a titkársági feladatok vezetői tevékenységet ellátó egységekre. Elnevezésük is változatos, szabad a döntés az elnevezésben (pl. osztály, főosztály, ügyosztály, csoport, iroda megnevezések). A kialakított szervezetek élén nem önálló hatáskört gyakorló a szervezet munkáját operatív eszközökkel vezető egységvezető áll. A jelzett egységek vezetői természetesen nem önálló hatáskörgyakorlók, hanem munkaszervezetük operatív vezetői. A létrehozott szervezeti egységek elláthatnak funkcionális jellegű feladatokat például a gazdálkodással kapcsolatos feladatok költségvetés-előkészítése, beszámolás a gazdálkodásról, zárszámadás. Lehetnek ágazati feladatok például oktatási feladatok, szociális ellátási feladatok, kommunális szolgáltatások biztosítása. Működhetnek szervezetek meghatározott tevékenységi körben. Ilyen többek között a hatósági ügyintézés.

A szervezetalakítás alapos elemzést, megfontolt döntést igényel, számos feltétel, körülmény határozza meg azt, hogy milyen szervezet jöjjön létre. A hivatal szervezetének kialakításában szerepet játszó tényezők hiánytalanul nem sorolhatók fel. Körvonalazhatók azonban azok a fontosabb szervezetalakító kritériumok, amelyek befolyásolják a képviselő-testületet a polgármesteri hivatal felépítésében. Különösen a fontos a település környezetének (vonzáskörzetének, járásra jellemző körülményeinek) ismerete. A foglalkoztatási helyzet, a szolgáltatásokkal való ellátottság, az önkormányzati közszolgáltatások ellátásszervezésének elemzése (oktatás, közművelődés, egészségügy, szociális ellátás), a környező településekkel való környezeti kapcsolatok, a közlekedés helyzete meghatározhatják a kialakítandó szervezetet, és a szervezet munka- és ügyfélfogadási rendjét. Befolyásoló tényező az adott település népességszáma és összetétele, mert a település lakóinak életkora, a lakók foglalkozása, munkáltatása vagy munkanélkülisége befolyásolja az önkormányzati munka főbb irányait, ehhez mérten természetesen a hivatali kiszolgáló struktúrát. Nem kerülhető el, a demográfiai elemzés (népességszám-emelkedés, fogyás vagy stagnálás várható-e, milyen a korösszetétel, és az hogyan változik). Ismerni szükséges a település gazdasági helyzetét, van-e üdülőhelyi jelleg, és az fejlődik-e, avagy mezőgazdasági jellegű településről van szó, milyen a szolgáltató ágazat helyzete. Nagyon fontos a műszaki és a humán infrastruktúra ismerete. Épületállomány összetétele, hasznosításának lehetőségei, a közműellátottság (ivóvíz, szennyvízhálózat, gáz, hő- és villamos energia), a közterületek nagysága és kiépítettsége (terek, parkok), a helyi közlekedés szervezésének módja. A humán infrastruktúrában a népesség

korösszetétele, foglalkoztatottságának, egészségügyi állapotának ismerete meghatározza az ellátandó feladatokat, az azokhoz szükséges intézményeket. Az intézmények és az ellátandó feladatok nagysága pedig befolyásolja a hivatali szervezetet. A költségvetési források nagysága, a vállalkozások eredményessége a települési adóerő képesség, saját bevételek megteremtési lehetőségei is szervezetépítést befolyásoló tényezők. Az együttműködés a lakossággal való párbeszéd más szervezetet kíván ott, ahol magas a civil szervezetek száma, és azok aktív munkát végeznek.

A hivatali szervezet több lépcsőben alakítható ki. A folyamat első állomása, hogy a települési elemzést el kell végezni. A második szakaszban számba kell venni a feladat- és a hatásköröket, és ezeket ismerve ki kell alakítani a szükséges munkaköröket. A munkakörök kialakításánál a közös hivatalok esetében nem szabad elfeledkezni arról sem, hogy a testületek ülésein a jegyzőnek vagy az aljegyzőnek, illetve minimum a tájékoztatásra képes megbízottjának részt kell vennie [Mötv. 86. § (1) bek.]. Gondolni kell az pénzügyi összeférhetlenségi előírásokra a kötelezettségvállaló, ellenjegyző és utalványozó összeférhetlenségi szabályaira is. Közös hivatalnál munkakör-alakító tényező a települési ügyfélszolgálat ellátásának megszervezési módja is. Ezt követően ki kell alakítani a hivatalon belüli vezetési szinteket és, ellenőrzési pontokat.

Közös hivatali kirendeltség, ügyfélszolgálati megbízott

A munkakörök kialakítása során közös hivatalt fenntartóknak ügyelniük kell arra, hogy az ügyfélfogadás *a nem székhely településeken is biztosított legyen. Ennek érdekében megállapodásukban állandó vagy ideiglenes jelleggel működő kirendeltséget* hozhatnak létre. A kirendeltség természetesen a közös hivatal informatikai hálózatának része, a munka a hálózaton keresztül, annak igénybevétele mellett folyik. [Mötv 85. § (9) bek.] Ha kirendeltséget nem hoznak létre, mert például az ügyek száma a több személy foglalkoztatását nem teszi szükségessé, az ügyfélfogadást ügyfélszolgálati megbízott személyén keresztül, informatikai hálózat alkalmazásával is biztosíthatják. S azt, hogy az ügyfélfogadás szabályai milyenek, milyen gyakoriságú, milyen időtartamban valósul meg, milyen ügyintézői vagy jegyzői/aljegyzői ügyfélfogadás van, azt a közös hivatalt létrehozó megállapodásnak tartalmaznia kell. Az Mötv. 86. § (2) bekezdése szerint „[a] közös önkormányzati hivatal jegyzője, aljegyzője vagy megbízottja az érintett képviselő-testületek megállapodása alapján köteles biztosítani az egyes településeken történő ügyfélfogadást.”

A hivatalt, legyen az egy település, vagy több település által fenntartott hivatal, úgy kell felépíteni, tagolni, munkarendjét kialakítani, hogy a lehető leghatékonyabban és legjobban tudja azokat a feladatokat ellátni, amelyekre létrehozták.

IV. fejezet

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TÁRSULÁSAI

„Mötv. 87. § A helyi önkormányzatok képviselő-testületei megállapodhatnak abban, hogy egy vagy több önkormányzati feladat- és hatáskör, valamint a polgármester és a jegyző államigazgatási feladat- és hatáskörének hatékonyabb, célszerűbb ellátására jogi személyiséggel rendelkező társulást hoznak létre.”

Az Mötv. változtatásai a társulásokra vonatkozó szabályozás terén

Az Ötv. és a 2012. december 31-ig hatályos, a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban: Ttv.), valamint a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. törvény (a továbbiakban: Tkt.) egy differenciált, a társulási feladatokhoz, a társulásban részt vevő települések számához és méretéhez

illeszkedő, sokszínű szervezeti megoldásokat kínáló rendszert teremtett meg. Ebben a rendszerben a társulások szabályozása kettős volt: az Ötv. a társulásokat az ellátott feladat, míg a Ttv. a szervezet felépítése alapján csoportosította. Az Ötv. feladat alapú megközelítését egészítette ki a Tftv., amely a területfejlesztési társulásokat szabályozta.

A 2012. decemberig hatályos szabályozás alapján a társulások kialakítása *önkéntességen alapult*, vagyis társulás kialakítására főszabály szerint nem lehetett kötelezni egyetlen önkormányzatot sem. Ezen szabály alól csak szűk körben tett kivétel az Ötv. Így például a fővárosi szabályok között ismerte annak az elvi lehetőségét, hogy kötelező társulás kialakítására kerüljön sor, jóllehet ilyen kötelező társulást nem hoztak létre az Ötv. hatálya alatt. Ugyancsak társuláshoz hasonló intézménynek tekinthető a körjegyzőség „félkötelező” kialakítása. Ha a törvényben meghatározott 1000 főnél kisebb községi önkormányzat nem tudott megfelelő végzettségű jegyzőt önállóan alkalmazni, s így önálló polgármesteri hivatalt kialakítani, akkor kötelező volt körjegyzőségben részt venni. Az Ötv. rendszere csak elvi lehetőségként, illetve kivételes esetként ismerte a kötelező társulásokat.

Az Ötv. az ellátott feladatok alapján három társulási típust, s egy társulások jellegű jogintézményt ismert. Az Ötv. megkülönböztette a *hatósági igazgatási társulást*, amelyet egyes államigazgatási hatósági ügyfajták szakszerű intézésére hatósági igazgatási társulást hozhattak létre az önkormányzatok. Bár az Ötv. e körben csak „államigazgatási” hatósági ügyekről szólt, azonban a joggyakorlatban az Ötv. alapján kialakuló önkormányzati hatósági ügyek ellátását is beleértették ebbe a fogalomba. A feladatellátás egy vagy több ügyre, ügycsoportra is kiterjedhetett, jellemzően azokban az ügycsoportokban alakítottak ki ilyen együttműködéseket, ahol a jogalkotó a körzet(központ)i alapon szervezett hatósági ügyek kisebb települések általi ellátását speciális, elsősorban társulások keretében ellátható feltételekhez kötötte. Így e társulások között kiemelkedő volt az építéshatósági társulások aránya.

Az Ötv. társulási szabályozásának másik csoportját a két vagy több települést ellátó egy vagy több intézmény közös alapításával, fenntartásával és fejlesztésével kapcsolatos feladatokat ellátó *intézményi társulások* jelentették, melyek *közszolgáltatást* biztosítottak közös intézmény fenntartásával.

Az Ötv. szerinti harmadik csoportot az Möt. 56. §-a körében már elemzett, s jellemzett *társult képviselő-testület* jelentette, amely az önkormányzati igazgatás gyakorlatilag teljes integrációjával járt.

Az Ötv. nem a társulások között, de azokhoz szorosan kapcsolódóan szabályozta az igazgatási szervezet hivatali feladatainak közös ellátását szolgáló *körjegyzőséget*, amelyről, mint a közös hivatal előképéről már szóltunk az Möt. 85–86. §-ainak elemzése körében.

A fenti csoportosítást egészítette ki a Tftv. azon szabálya, amely szerint a területfejlesztés terén speciális önkormányzati társulások kialakítására nyílik lehetőség.

Az Ötv. *feladat alapú csoportosítása* mellett a Ttv. egy *szervezeti alapú megközelítést* követ. Az Ötv. – eléggé szűkszavú – szabályozása nem kedvezett a társulások széles körű elterjedésének: a nagy szabályozási szabadság ugyanis jelentős vitákkal is járt. Ezért 1997-ben egy, a szervezeti kereteket meghatározó társulási törvényt alakítottak ki.

A Ttv. a társulásokat *szervezeti alapon csoportosította*. Az első csoportba a *megbízásos önkormányzati feladatellátással járó önkormányzati társulások* tartoztak. Ebben a típusban egy települési önkormányzat megbízott egy másik települési önkormányzatot, hogy egy adott önkormányzati feladatot helyette is lásson el. A megbízó önkormányzat a feladat ellátásáért egy meghatározott összegű költségvetési támogatást fizetett, azonban a feladat ellátásának megszervezésébe nem volt beleszólása. Ez a társulási forma elsősorban azon esetekben működött, amikor egy kisebb település egy általa nem, vagy csak költségesen megoldható feladat ellátásában egy nagyobb település vagy a megye segítségét vette igénybe, úgy azonban, hogy a kisebb település ellátottainak száma viszonylag alacsony volt, amely nem indokolta a közös döntéshozatalt.

A második típust az *intézményfenntartó társulás* jelentette, amelyben két vagy több önkormányzat egy adott intézményre vonatkozóan a fenntartói jogokat – vagy azok meghatározott részét – közösen gyakorolta, és közösen is finanszírozta azt. Ez a társulási típus viszonylag kevés, nagyjából azonos nagyságú önkormányzat közös közszolgáltatás-szervezésének volt a megfelelő kerete. A fenntartói döntéseket közösen hozták. Mivel azonban nem működött ebben a társulásban külön társulási döntéshozó szerv, ezért a fenntartói döntésekről *mindegyik részt vevő önkormányzat képviselő-testületének külön kellett döntenie, s a fenntartói döntés csak akkor született meg, ha valamennyi testület azonosan döntött.* Így a döntéshozatal nehézkessége miatt ez a forma nem volt alkalmas nagyobb számú önkormányzat részvételére.

A soktelepüléssel önkormányzati együttműködéseknek két formát kínált a Ttv. Az egyszerűbb megoldást a *társulási tanácsos együttműködés* jelentette, ahol a társulással kapcsolatos döntéseket az abban részt vevő önkormányzatok – településarányos, vagy települési lakosságszám-arányos – képviselőket biztosító elkülönült szerv, a társulási tanács hozta. Így bár a társulás nem vált elkülönült, saját jogokkal és kötelezettségekkel rendelkező jogalannyá, de a döntéshozatal operatívabbá vált. A *jogi személyiséggel rendelkező társulás* olyan, társulási tanáccsal működő társulás volt, amely az azokat létrehozó önkormányzatoktól elkülönült jogalany volt (be kellett jegyeztetni a költségvetési szerveknek a Magyar Államkincstárnál vezetett nyilvántartásába), önálló tulajdonnal, jogokkal és kötelezettségekkel rendelkezett. A jogi személyiséggel létrehozott társulás sajátos esete volt a *települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulása*, amely meghatározott feladatok ellátása esetén állami támogatást kapott, s amelynek szervezeti és működési szabályait, valamint megalakításának feltételeit viszonylag részletesen szabályozta a Tkt.

Az *Mötv. a korábbi, differenciált és összetett társulási rendszer helyett egy egyszerű, kevésbé változatos modellt alkot*. A korábbi a szabályozással elviekben szakított az Alaptörvény 33. cikk (4) bekezdése, amely *egyszerű többséggel elfogadott törvényben is lehetővé teszi a kötelező társulások kialakítását*. A kézirat lezárásakor úgy tűnik, hogy az alkotmányos felhatalmazottság ellenére az új önkormányzati rendszer nem él széles körben a kötelező társulások lehetőségével. *A nem társulások körében szabályozott közös hivatal tekinthető az Mötv. egyetlen kötelező jellegű társulások jogintézményének*.

Az *Mötv. 41. § (2) bekezdése az önkormányzati társulásokat a képviselő-testület sajátos szerveként értelmezi*, s az *Mötv. 87. §-a* alapján az *önkormányzati társulások kizárólag jogi személyiséggel rendelkező szervek lehetnek*. Az *Mötv. az Ötv. korábbi feladatalapú csoportosítását is megszüntette*, amikor a 87. §-ban az ellátható feladatokat rögzítette.

Az *Mötv. az átmeneti rendelkezések körében, a 146. § (1) bekezdésében rögzítette, hogy az Mötv. hatálybalépése előtt kötött önkormányzati társulási megállapodásokat a képviselő-testületeknek felül kell vizsgálniuk, és az Mötv. IV. fejezetében foglalt rendelkezéseknek megfelelően módosítaniuk kell a rendelkezések hatálybalépését követő hat hónapon belül*. Figyelemmel arra, hogy az *Mötv. IV. fejezete 2013. január 1-jén lépett hatályba*, ezért a fenti felülvizsgálat és átalakítás határideje 2013. június 30-a volt. Így a helyi önkormányzatoknak addig az időpontig kellett átalakítaniuk a korábbi, Ttv. és Tkt. szerinti társulási megállapodásaikat. Figyelemmel arra, hogy a megadott időpontig ezekre a felülvizsgálatokra alapvetően sor került, a fenti, átmeneti szabályt a teljesülésre tekintettel a kormányablakok kialakításával, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CCXVIII. törvény hatályon kívül helyezte.

Az önkormányzati társulás fogalmi elemei

A társulás a képviselő-testület sajátos szerve

„Mötv. 41. § (2) Az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják. A képviselő-testület szervei: [...] továbbá a társulás.”

Az *Mötv. 41. §-ához* fűzött magyarázata szerint a társulások a képviselő-testületek sajátos, több képviselő-testület együttműködésére építő szervei. Ez a szabály a IV. fejezet vonatkozásában is irányadó.

Az Mötv. szerinti társulás önkéntes együttműködési forma

„Mötv. 87. § A helyi önkormányzatok képviselő-testületei megállapodhatnak abban...”

Bár az Alaptörvény 33. cikk (4) bekezdése lehetővé teszi, hogy egyszerű többséggel elfogadott törvény az önkormányzati kötelező feladatok ellátása tekintetében társulás alakítását írhatja elő, az *Mötv. továbbra is az önkéntes társulás* alapján áll, amikor kimondja, hogy a helyi önkormányzatok –

így a megyei önkormányzatok, a fővárosi önkormányzat és a települési önkormányzatok is – társulást alakíthatnak.

Az Mötv. szerinti társulás mind önkormányzati, mind államigazgatási feladat ellátására létrehozható

„Mötv. 87. § [...] hogy egy vagy több önkormányzati feladat- és hatáskör, valamint a polgármester és a jegyző államigazgatási feladat- és hatáskörének...”

Az Mötv. rögzíti, hogy a társulások milyen feladatokat láthatnak el. Az Mötv. szabályozása egyértelműen **kimondja**, a társulás egy vagy több önkormányzati hatáskör, az *önkormányzatok által ellátott közszolgáltatási és közhatalmi (és azon belül hatósági) feladatok* ellátására is létrehozható. Az Mötv. szerinti társulás lehet *egycélú* és *többcélú* is, azonban ez a különbség nem befolyásolja a társulás szervezeti felépítését.

Az önkormányzati feladatellátás mellett a társulások a polgármester, a jegyző **és a polgármesteri (közös) hivatal ügyintézője** átruházott államigazgatási feladat- és hatásköreinek közös ellátását is magukra vállalhatják. Ezért a társulás gyakorlatilag valamennyi, önkormányzat, vagy annak szerve által ellátott feladat- és hatáskör közös gyakorlására létrehozható.

A társulás célja: a közfeladatok hatékonyabb és célszerűbb ellátása

„Mötv. 87. § „...feladat- és hatáskörének hatékonyabb, célszerűbb ellátására...”

Az Mötv. szerint a társulás létrehozásának a célja az önkormányzati és az átruházott államigazgatási feladat- és hatáskörök *hatékonyabb és célszerűbb ellátása*. A két fogalmat az Mötv. nem határozza meg, de a hatékonyabb feladatellátás egyrészt a *gazdaságilag hatékonyabb* feladatellátásban, másrészt a *szakmailag hatékonyabb* szolgáltatásban nyilvánulhat meg. A *célszerűség* mind a gazdálkodás, mind a szakmai feladatellátás körében jelentkezik. Társulást csak akkor indokolt létrehozni az Mötv. alapján, ha annak keretében a feladat hatékonyabban vagy célszerűbben végezhető el.

A társulás minden esetben az azokat létrehozó önkormányzatoktól elkülönült jogi személyiséggel rendelkező jogalany

„Mötv. 87. § [...] jogi személyiséggel rendelkező társulást hoznak létre.”

Az Mötv. IV. fejezete alapján kialakított társulások *jogi személyiséggel rendelkeznek*, azaz nincs lehetőség arra, hogy az önkormányzatok jogi személyiség nélküli társulásokat hozzanak létre. Az Mötv. a társulásos feladatellátást elsősorban a nagyobb, körzeti jellegű közös feladatellátás keretében képzelik el. Ez összhangban van a differenciált feladat- és hatáskör-telepítésen alapuló szolgáltatási modellel, amely alapján a kisebb, mikrotérségi együttműködések helyett a központi helyzetű település szolgáltatásszervező szerepét helyezi előtérbe a törvényalkotó.

Mivel a Ptk. alapján a jogi személyiség feltétele az állam általi elismerés, ezért a társulások 2013-tól kizárólag a Magyar Államkincstár területi szervei által vezetett törzskönyvi nyilvántartásba vétellel jönnek létre.

Társulások az Mötv.-n kívül

Az Mötv. III. fejezete is szabályoz egyes, társulásos jellegű jogintézményeket. Ebbe a körbe tartozik a társult képviselő-testület (Mötv. 56. §), valamint a közös hivatal (Mötv. 85–86. §-ok).

Az Möt.v.-n kívül más jogszabályokban is megjelenhetnek társulások, illetve társulások jogintézmények. Így a Tftv. szól a területfejlesztési társulásokról, valamint a megyei önkormányzatok sajátos, területfejlesztési feladatok ellátó társulások jellegű intézményeiről, az „önkéntes” térségi fejlesztési tanácsokról.

Területfejlesztési önkormányzati társulás

„Tftv. 10. § (1) A települési önkormányzatok képviselő-testületei a közös területfejlesztési célok kidolgozására és megvalósítására jogi személyiséggel rendelkező területfejlesztési társulást hozhatnak létre.

(3) A területfejlesztési önkormányzati társulások felett a fővárosi és megyei kormányhivatal (a továbbiakban: kormányhivatal) törvényességi felügyeletet gyakorol.”

A Tftv. a területfejlesztési önkormányzati társulást a *települési önkormányzatok együttműködéseként* határozza meg. Ennek az az oka, hogy a területfejlesztés intézményrendszerét átalakító 2011. évi CXCVIII. törvény által meghatározott modellben a területfejlesztés alapvetően megyei feladat. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény, valamint a Tftv. alapján a települések feladat- és hatáskörébe a településfejlesztés és a településrendezés tartozik. Ezen feladatok hatékony ellátása azonban elképzelhetetlen a megyei tevékenységhez való illeszkedésen túl a járási, városkörnyéki, mikrotérségi környezet települési munkájának az összehangolása nélkül. Mindezekre figyelemmel tette lehetővé a Tftv. már a hatálybalépésétől kezdődően, hogy területfejlesztési célú társulásokat hozzanak létre a települések. A Tftv. korábbi szabályai szerint is ezek a társulások jogi személyiséggel rendelkező egységek lehettek. Figyelemmel arra, hogy ezt a társulási formát nem az önkormányzati, hanem a területfejlesztési jog szabályozza, ezért a Tftv. az esetleges jogértelmezési problémák elkerülése érdekében külön nevesíti, hogy a területfejlesztési társulások felett is a megyei és fővárosi kormányhivatalok gyakorolnak törvényességi felügyeletet.

Önkéntes térségi fejlesztési tanács

„Tftv. 15. § (1) A régió határokön, illetve a megyehatárokon túlterjedő, továbbá egyes kiemelt területfejlesztési feladatai ellátására a megyei közgyűlések a szervezeti és működési szabályzat elfogadásával térségi fejlesztési tanácsot hozhatnak létre. A térségi fejlesztési tanács jogi személy, amelyet megalakulását követően a kincstár vesz nyilvántartásba.

(1a) A térségi fejlesztési tanács működésével kapcsolatos gazdálkodására a költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó szabályokat kell alkalmazni az e törvényben meghatározott sajátosságok figyelembevételével. A feladat ellátásával kapcsolatos beszámolási kötelezettséget – figyelemmel a Kormánynak az Országgyűlés számára a 6. § g) pontjában előírt beszámolási kötelezettségére – a térségi fejlesztési tanács a miniszternek köteles teljesíteni a miniszter rendeletében meghatározott módon...”

A Tftv. 15. §-a a térségi fejlesztési tanácsok két típusáról rendelkezik: az atipikus államigazgatási szervnek tekintendő¹¹⁵, kötelezően megalakítandó Balaton Fejlesztési Tanácsról, valamint az önkéntesen kialakítható térségi fejlesztési tanácsokról.

A Tftv. 15. § (1)–(1a) bekezdései alapján a megyei közgyűlések az önkéntesen kialakítható térségi fejlesztési tanácsot a több megyei önkormányzatra kiterjedő, közös érdekeltsgű területfejlesztési ügyek ellátására, a szervezeti és működési szabályzat elfogadásában megnyilvánuló önkéntes döntésükkel hozzák létre. A Tftv. rögzíti, hogy ez a közös feladatellátásért felelős szervezet jogi személy, amelyet a Magyar Államkincstár területi szerve vesz nyilvántartásba, s amelyre a költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A térségi fejlesztési tanácsok tekintetében a Tftv. felhatalmazása alapján kiadott, a területfejlesztés intézményei törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 51/2005. (III. 24.) Korm. rendelet 1. §-a

¹¹⁵ Ivancsics Imre: *Atipikus szervek a területi közigazgatásban* = Közigazgatási Szemle, 2007/1.

alapján a megyei és fővárosi kormányhivatalok látják el a törvényességi felügyeletet. Mivel az önkéntes térségi fejlesztési tanácsra vonatkozó szabályozás alapvetően az önkormányzati társulásokat rendező normákat követi, ezért ezt a területfejlesztési jogintézményt joggal tekinthetjük a megyei önkormányzatok sajátos területfejlesztési társulásának.

A térségi fejlesztési tanácsra vonatkozó szabályozás azonban az államigazgatás számára a törvényességi felügyeletnél erősebb beleszólási lehetőséget enged. A Tftv. 15. §-ának egyéb, szervezeti szabályai beszámolási kötelezettséget írnak elő a területfejlesztésért felelős miniszter (jelenleg a nemzeti fejlesztési miniszter) felé, valamint előírják, hogy egyes államigazgatási szervek vezetői – így a kormányhivatal vezetője, az állami főépítész – állandó meghívottként, tanácskozási joggal vehessen részt a tanács ülésein.

A helyi önkormányzatok társulásának általános szabályai

A társulási megállapodás megkötése

„Mötv. 88. § (1) A társulást a helyi önkormányzatok képviselő-testületei írásbeli megállapodással hozzák létre. A megállapodást a polgármester írja alá.

(2) A társulásban részt vevő képviselő-testületek mindegyikének minősített többséggel hozott döntése szükséges a társulási megállapodás jóváhagyásához, módosításához vagy a társulás megszüntetéséhez.”

A társulási megállapodás formakötöttsége

„Mötv. 88. § (1) A társulást a helyi önkormányzatok képviselő-testületei írásbeli megállapodással hozzák létre. A megállapodást a polgármester írja alá.”

Az Mötv. értelmében az *önkormányzati társulás létrehozásáról szóló társulási megállapodás megkötése* – a 42. § 5. pontjára is figyelemmel – *a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe tartozik*. Az Mötv. 88. §-a alapján a megállapodást *írásban* kell megkötni. Az Mötv. nem szabályozza az írásbeli megállapodás formai követelményeit. Figyelemmel arra, hogy egyes nyugat-európai (francia, belga, olasz stb.) jogokkal ellentétben a kétoldalú közigazgatási aktusoknak nincsenek általános közjogi szabályai, ezért a bírói gyakorlat általában a társulási megállapodásokkal kapcsolatos, az önkormányzati és az államháztartási jogban nem szabályozott kérdésekre a polgári jog, így elsősorban a Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) rendelkezéseit alkalmazta (lásd például a Legfelsőbb Bíróság Pfv. IX. 22.057/2009/5. számú ítéletét). Ezt az értelmezést támasztja alá a Fővárosi Ítéltábla 5. Pf. 20.332/2008/4. számú ítélete is, amely egy társulásban részt vevő két önkormányzat közötti elszámolási vitára a Ptk. szerződéses (kontraktuális) kárfelelősségre vonatkozó rendelkezéseit – a Ptk. 318. §-át – alkalmazta, s az alapján hozta meg döntését. **Bár az Mötv. – később részletesen bemutatandó – 92. §-a alapján immáron a társulásokkal kapcsolatos jogvitákat 2013. január 1-je óta a közigazgatási és munkaügyi bíróságok bírálják el, azonban az új bírósági hatásköri szabály, amely tulajdonképpen (*implicit*) ezeket a vitákat immáron nem polgári jogi, hanem közjogi (közigazgatási jogi) vitaként értelmezi, de nem zárja ki teljesen a polgári jog (2014. március 15-éig az 1959. évi IV. törvény, 2014. március 15-étől a 2013. évi V. törvény) alkalmazását. A társulásokat ugyanis a közigazgatási jogi dogmatika *közigazgatási szerződésekként* értelmezi, amelyek esetében a jogszabályok, illetve a bírói gyakorlat konzekvensen mögöttes jogként a Polgári törvénykönyvet rendelik alkalmazni.¹¹⁶**

A társulási megállapodást a *polgármester írja alá*. A társulási megállapodás létrehozatalának az első mozzanata a *társulási megállapodás létrehozataláról* szóló, kizárólag a képviselő-testület hatáskörében

¹¹⁶ Berényi Sándor – Fazekas Marianna – Nagy Marianna – Rozsnyai Krisztina – Szalai Éva (szerk.: Fazekas Marianna): *Közigazgatási jog. Általános rész III.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2013. 91-93. o.

hozott döntés. A *testület döntése alapján* a társulási megállapodást létrehozó okiratot pedig a polgármester írja alá. A fenti értelmezéssel ellentétes megközelítést sugall a (2) bekezdés, amely a megállapodás jóváhagyásáról szól. A „jóváhagyás” kifejezést a jogi szaknyelv általában már meghozott döntések utólagos megerősítésére szokta használni. Mindazonáltal a gyakorlat általában a megkötéshez már igényli a testületi döntést, igaz, az előkészítő tárgyalásokhoz erre nincs szükség.

A képviselő-testület társulással kapcsolatos jognyilatkozatainak elfogadása

„Mötv. 88. § (2) A társulásban részt vevő képviselő-testületek mindegyikének minősített többséggel hozott döntése szükséges a társulási megállapodás jóváhagyásához, módosításához vagy a társulás megszüntetéséhez.”

Az Mötv. 88. § (2) bekezdése – összhangban az Mötv. 50. §-ának rendelkezésével, amely szerint a társulási megállapodás megkötéséhez a képviselő-testületek minősített többséggel elfogadott döntése szükséges – egyértelműen rögzíti, hogy a megállapodás elfogadásához *valamennyi* tagsággal rendelkező önkormányzati képviselő-testület *minősített többséggel* elfogadott döntése szükséges. A minősített többséggel az Mötv. 47. § (2) bekezdése alapján a testület a megválasztott önkormányzati képviselők több mint a felének igen szavazatával dönt.

Valamennyi tagsággal rendelkező önkormányzat minősített többséggel elfogadott döntése azonban nemcsak a társulás létrehozásához (a megállapodás jóváhagyásához), hanem annak *módosításához és megszüntetéséhez is* szükséges. Mivel a társulási megállapodás kötelező tartalmi elemeit az Mötv. 93. §-a igen részletesen szabályozza, ezért széles körben kerülhet sor ilyen módosítási esetekre. Így az Mötv. 93. § 7. pontja alapján a társulás által fenntartott intézmény nevének megváltoztatása a megállapodás kötelező tartalmi eleme. Azaz ha akár egy szót ki kívánnak cserélni ebben a névben, akkor ahhoz a társulás valamennyi tagja képviselő-testületének minősített többséggel elfogadott határozata szükséges. Igaz, hogy egy később bemutatandó iránymutató bírósági ítélet alapján e körben a hozzájárulás megadását a bíróság a Ptk. 5. § (3) bekezdése alapján pótolhatja.

A társuláshoz való csatlakozás, a társulásból történő kiválás és kizárás

„Mötv. 89. § (1) A társuláshoz csatlakozni naptári év első, abból kiválni naptári év utolsó napjával lehet, ha törvény vagy a társulási megállapodás másként nem rendelkezik.

(2) A társuláshoz való csatlakozásról és a kiválásról, ha törvény eltérően nem rendelkezik, legalább hat hónappal korábban, minősített többséggel kell dönten. Erről a társulási tanácsot értesíteni kell.

(3) A társulási tanács minősített többséggel dönt a társulásból történő kizárásról.”

A társuláshoz való csatlakozás és kiválás

„Mötv. 89. § (1) A társuláshoz csatlakozni naptári év első, abból kiválni naptári év utolsó napjával lehet, ha törvény vagy a társulási megállapodás másként nem rendelkezik.”

Az Mötv. szabályai alapján *főszabály szerint a társuláshoz csatlakozni a naptári év első, kiválni a naptári év utolsó napjával lehet.* Ennek a szabálynak az az oka, hogy a jogi személyiséggel rendelkező társulás – amelyre mögöttes joganyagként az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.) rendelkezéseit is alkalmazni kell – éves költségvetés alapján működik. Márpedig egy év közbeni csatlakozás, vagy egy év közbeni kiválás a költségvetés módosítását igényli, amely több szempontból nehézkes és gondokat okozhat, különös tekintettel a vagyonhasznosítás kérdéseinek rendezésére is. Éppen ezért alkalmazza az Mötv. ezt a főszabályt. Ettől a rendelkezéstől azonban *külön törvény*, illetve amennyiben a résztvevők közösen úgy döntenek, akkor a *társulási megállapodás* eltérhet. Így például indokolt lehet a társulási megállapodásban ettől a szabálytól eltérni a közös óvodai feladatellátás

esetében, ugyanis az Nkt. szerint önkormányzati köznevelési feladatként meghatározott óvodai feladat ellátása körében a tanév nem a naptári évhez kötődik, hanem főszabály szerint szeptember 1-jén kezdődik. Így e körben indokolt lehet a naptári év közbeni, az iskolai tanévhez kötődő csatlakozás vagy kiválás lehetővé tétele. **Az Mötv. ezen rendelkezése – amely szerint az önkormányzati törvény kilépésre vonatkozó szabályainak alkalmazása szubszidiárius, azaz attól bármely törvény eltérhet – egy régóta húzódó jogalkalmazói vitát zárt le az önkormányzati társulási szabályozás és az egyéb törvények vonatkozó szabályainak viszonyáról. Az Mötv. szabálya összhangban állt a bírói gyakorlattal, amelyre jó példa az az ügy, amelyben – a korábbi hatásköri szabályok szerint lefolytatott perben – az elsőfokon eljáró Fonyódi Járásbíróság a másodfokon eljáró Kaposvári Törvényszék is elutasította azt a keresetet, amelyet a társulásból történő kiválás jogszerűtlensége miatti társulási hozzájárulás fizetése iránt indítottak. Az adott ügyben az általános iskola fenntartására létrejött társulásból történő kilépésről az érintett önkormányzat 2012. május 16-án döntött, 2012. augusztus 31-ei hatállyal. A felperes önkormányzat – az akkor hatályos 1997. évi CXXXV. törvény az Mötv. szabályaival alapvetően megegyező rendelkezése alapján – vitatta ennek a kilépésről történő döntésnek a jogszerűségét, s ezért úgy vélte, követelte a 2012. szeptember 1. és 2012. december 31. közötti időszak utáni társulási hozzájárulást. A kilépésről szóló döntést az eljáró bíróságok azonban jogszabályszerűnek minősítették.**

„Mötv. 89. § (2) A társuláshoz való csatlakozásról és a kiválásról, ha törvény eltérően nem rendelkezik, legalább hat hónappal korábban, minősített többséggel kell dönten. Erről a társulási tanácsot értesíteni kell.”

Az Mötv. 89. § (2) bekezdésére figyelemmel a csatlakozásról és a kiválásról az *érintett önkormányzat képviselő-testülete* – az Mötv. 42. § 5. pontjával, 50. §-ával és 47. § (2) bekezdésével összhangban – *minősített többséggel dönt.*

A társuláshoz történő csatlakozás és/vagy kiválás másik feltétele az, hogy erről a közös feladatellátás kereteinek módosítására történő megfelelő felkészülés biztosítása érdekében *hat hónappal korábban* kell dönten. Azaz a törvény főszabálya szerint, ha egy önkormányzat a tárgyévben csatlakozni akar, vagy ki akar lépni, akkor arról – a 89. § (1) bekezdés szabályára is figyelemmel – legkésőbb a tárgyévet megelőző év június 30-ig kell a döntést meghoznia.

Az Mötv. nyitva hagyja annak a kérdését, hogy a társuláshoz való *csatlakozás és a kiválás az érintett település önkormányzata képviselő-testületének egyoldalú aktsa-e.* Az Mötv. 90. és 93. §-aira is figyelemmel a *csatlakozás – amely a társulási szerződés szükségzerű módosításával is jár* – nem képzelhető el a társulásban részt vevő önkormányzatok egyetértése nélkül, ezért az két- vagy többoldalúnak tekinthető. Azonban a társulás szabadságának az Mötv. 87. §-ban szabályozott rendszere alapján a *kiváláshoz* nem kell a társulás többi tagjának beleegyezése, így az egyértelműen egyoldalú aktus. Azonban a társulási tanácsot ilyenkor is értesíteni kell.

A társulásból való kizárás

„Mötv. 89. § (3) A társulási tanács minősített többséggel dönt a társulásból történő kizárásról.”

Míg a csatlakozás és a kiválás esetében a társulásban való részvételről végső soron az adott *települési önkormányzat képviselő-testülete* dönt, addig a *kizárás esetén a jogi személyiséggel rendelkező* – s így elkülönült jogalany – *társulás dönt a tagság megszüntetéséről.* Figyelemmel a társulás elkülönült jogalanyiségára, a kizárásról nem a társulásban részt vevő önkormányzatok, hanem a *társulás maga dönt*, a legfőbb döntéshozó szervének, a *társulási tanácsnak* az Mötv. 94. § (7) bekezdésében meghatározott szabályok szerinti minősített többségű döntésével.

A kizárás így a *társulás egyoldalú döntése a tagsági jogviszony megszüntetéséről.* A kizárás feltételeit az Mötv. nem szabályozza, azt a 93. § 17. pontja alapján a társulási megállapodás kötelező tartalmi elemeként rögzíti, annak kialakítását a társulásra bízta. Az Mötv. nem ad semmilyen útmutató a tekintetben sem, hogy milyen magatartások, s esetleg milyen súlyú jogsértések alapozhatják meg a társulásból való kizárást.

E körben a jogértelmezés kiindulópontját az jelentheti, hogy a társulási megállapodásokkal kapcsolatos jogvitákban a bíróságok **korábban – s az Mötv. 88. § (1) bekezdéséhez fűzött magyarázatra is tekintettel várhatóan a jövőben is – a polgári jog általános szabályait alkalmazzák, s a bíróságok továbbra is a Pp. általános szabályai (Pp. I-XIV. fejezet) rendelkezései alapján járnak el. Bár a korábbi bírói gyakorlat a társulás tagjai közötti elszámolási jogvitát egyértelműen polgári jogi vitaként értelmezte [Fővárosi Ítéltábla 5. Pf. 20.332/2008/4. számú ítélete, Legfelsőbb Bíróság Pfv. X. 20.104/2009/4. számú ítélete], azonban a társulásokkal kapcsolatos jogviták körében a közigazgatási és munkaügyi bíróságok hatáskörét megállapító szabály sem alkotott új, közjogi normákat, így a korábbiakban jelzettek szerint a jogviták mögöttes jogaként várhatóan a polgári jogi szabályait fogják a bíróságok alkalmazni a kizárás körében is.**

A társulás működése, gazdálkodása, vagyona

„Mötv. 90. § (1) 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.

(2) A társulás működési költségeihez – a társulási megállapodás eltérő rendelkezése hiányában – a társulás tagjai az általuk képviselt települések lakosságszámának arányában hozzájárulnak.

(3) A társulás saját vagyonnal rendelkezhet.

(4) A társulás megszűnése, a társulásból történő kiválás, kizárás esetén – eltérő megállapodás hiányában – a társulás vagyonát a társulás azon tagjának kell visszaadni, amelyik azt a társulás rendelkezésére bocsátotta. Egyebekben a közös tulajdonra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

(5) A társulásból történő kiválás esetén a vagyontárgy társulási tag részére történő kiadását a társulási megállapodásban meghatározott időtartamra, de legfeljebb öt évre el lehet halasztani, ha annak természetben történő kiadása veszélyeztetné a társulás további működését. Ebben az esetben a kivált tagot – a társulással kötött szerződés alapján – használati díj illeti meg.”

A társulás feladatellátásának módja

„Mötv. 90. § (1) 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.”

Az Mötv. 90. §-a alapján a társulás közszolgáltatási feladatait költségvetési szerv, gazdálkodó szervezet vagy egyéb szervezet alapításával láthatja el. A 41. § (6) bekezdésének szabályától eltérően az Mötv. 90. §-a a társulás részére csak az intézmények alapítását teszi lehetővé, azt nem biztosítja, hogy a feladat ellátására a társulás szerződjön. Azaz az Mötv. 90. §-ának szoros értelmezése alapján a feladat külső, nem önkormányzati intézményi szereplővel történő ellátására csak a települési önkormányzat önálló feladatellátása keretében kerülhet sor.

A jogi személyiség általánosság tételével ezekben az ügyekben a társulás, s nem az önkormányzatok döntenek, így a fenti döntések meghozatalához főszabály szerint nem kell az érintett testületek külön döntése. A korábbi gyakorlatban ugyanis több jogalkalmazási problémát vetett fel az, hogy mi történik akkor, ha érvényes társulási megállapodás ellenére az intézmény működtetésével és esetleges átszervezésével, valamint az ezzel járó alapító okirat módosításával kapcsolatos döntéseket az egyik település nem teszi meg. A korábbi joggyakorlat ebben az esetben lehetővé tette a jognyilatkozat – Ptk. 5. § (3) bekezdés szerinti – pótlását (Legfelsőbb Bíróság Pfv. VIII. 21.973/2010/4. számú ítélete).

Kérdéses, hogy ez a joggyakorlat a közigazgatási és munkaügyi bíróságok tekintetében továbbra is alkalmazható maradhat-e. Az Möt. 93. § 7. pontja szerint a közös fenntartású intézmény megnevezése a társulási megállapodás kötelező tartalmi eleme. Így a társulási hatáskörbe tartozó intézményalapítás felveti a megállapodás módosításának lehetőségét is. Amennyiben a társulás döntését követően erre az egyik település nem lenne hajlandó, abban az esetben ezt a jognyilatkozatot – a Pfv. VIII. 21.973/2010/4. számú ítéletéhez hasonlóan – álláspontunk szerint a társulási vitákban a polgári jog mögöttes alkalmazhatóságára figyelemmel 2014. március 14-éig (indult eljárásokban) az 1959. évi IV. törvény 5. § (3) bekezdése, 2014. március 15-étől a 2013. évi V. törvény 6: 184. §-a alapján immáron a közigazgatási és munkaügyi bíróság pótolhatja.

A társulás az Möt. szabályai szerint – figyelemmel az Áht. alapítási korlátaira – az Áht. szerinti költségvetési szervet, a Ptk. szerinti gazdálkodó szervezetet, nonprofit vagy egyéb szervezetet is alapíthat. A fenti korlátokon túl az Möt. rögzíti azt is, hogy amennyiben a társulás vállalkozásban vesz részt, akkor felelőssége nem haladhatja meg a vagyoni hozzájárulása mértékét. A magánjog – így 2014. március 14-éig a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény (Gt.) és a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény (Szövtv.), 2014. március 15-étől a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény III. könyve – szabályaira figyelemmel a társulás – hasonlóan a települési és a megyei önkormányzatokhoz – csak részvénytársaság részvényese, kft. és szövetkezet tagja, valamint betéti társaság kültagja lehet, ugyanis csak ezen szervezetek tekintetében érvényesül az Möt. 90. § (1) bekezdésében meghatározott szabály. Természetesen mindezen szervezetalakítási szabadsággal a társulás csak a jogszabály keretei között rendelkezik, azaz a törvényi és végrehajtási rendeleti – jellemzően szakmai – szabályokat e körben is be kell tartani. Az intézményalapítási szabadságnak és ehhez kötődően az intézményfenntartási jogokkal értelemszerűen a vezető kinevezésének joga is együtt jár.

A társulás működésének finanszírozása

„Möt. 90. § (2) A társulás működési költségeihez – a társulási megállapodás eltérő rendelkezése hiányában – a társulás tagjai az általuk képviselt települések lakosságának arányában hozzájárulnak.”

Az Möt. 90. § (2) bekezdése alapján a társulás működési költségeihez főszabály szerint a társulásban részt vevő önkormányzatok a lakosságuk arányában járulnak hozzá. Ez a szabályozás azonban diszpozitív: ugyanis a társulási megállapodás – amelynek az Möt. 93. § 8. pontja alapján kötelező tartalmi eleme a működési költségekről történő rendelkezés is – eltérő szabályokat állapíthat meg. Mivel a működési költségekről való rendelkezés mindenképpen szerepel a társulási megállapodásban, ezért az eltérés lehetősége széles körben megjelenhet.

A lakosság-arányos finanszírozás általában iránymutató lehet, különösen ott, ahol egymáshoz közeli önkormányzatok vesznek részt. Azonban bizonyos esetekben indokolt lehet ettől a főszabálytól eltérni, így abban az esetben, ha kiugróan nagy a szolgáltatás igénybevétele körében az egyes önkormányzatok részvételi aránya (azaz az egyes települések az egyes szolgáltatásokat nem a lakónépességük arányában veszik igénybe), illetve, ha kiemelkedő különbségek figyelhetők meg az önkormányzatok finanszírozási képességében. A hozzájárulás megállapítása szabályozása körében a bírói gyakorlat a Ptk. szerződéses ellenszolgáltatásra vonatkozó szabályait alkalmazta, így egy konkrét elszámolási vitában alkalmazni rendelte a Ptk. 201. §-ában rögzített értékarányosság szabályait is (Legfelsőbb Bíróság Pfv. VIII. 20.758/2010/2. számú ítélete). A polgári jog már korábban jelzett mögöttes alkalmazhatóságára tekintettel várhatóan a közigazgatási és munkaügyi bíróságok is alkalmazni fogják a polgári jog szabályait (2014. március 15-étől a 2013. évi V. törvény feltűnő értékaránytalanságra vonatkozó 6:98. §-át).

A társulás vagyona

„Möt. 90. § (3) A társulás saját vagyonnal rendelkezhet.

(4) A társulás megszűnése, a társulásból történő kiválás, kizárás esetén – eltérő megállapodás hiányában – a társulás vagyonát a társulás azon tagjának kell visszaadni, amelyik azt a társulás rendelkezésére bocsátotta. Egyebekben a közös tulajdonra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

Mötv. 90. § (5) A társulásból történő kiválás esetén a vagyontárgy társulási tag részére történő kiadását a társulási megállapodásban meghatározott időtartamra, de legfeljebb öt évre el lehet halasztani, ha annak természetben történő kiadása veszélyeztetné a társulás további működését. Ebben az esetben a kivált tagot – a társulással kötött szerződés alapján – használati díj illeti meg.”

Az Mötv. 90. § (3) bekezdése – összhangban a társulás jogi személyiségével – rögzíti, hogy a *társulás saját, azaz a tagjaitól elkülönült vagyonnal rendelkeznek*, amelynek tekintetében nem a tagok, hanem maga a társulás a tulajdonos.

Természetesen a társulás vagyona nem szakad el teljesen a társulás tagjaitól. Ezt elsősorban a társulás megszűnése, a társulásból való kiválás vagy kizárás esetén alkalmazandó szabályok mutatják. Ezekben az esetekben ugyanis az önkormányzat társulási tagsága megszűnik. Az Mötv. főszabálya szerint ekkor az egyes vagyontárgyat a társulás azon tagjának kell visszaadni, amelyik azt a társulás rendelkezésére bocsátotta. Azaz a társulásba történő vagyon bevitelével az adott önkormányzatnak a vagyonhoz való joga gyakorlatilag csak a társulás fennállta idejére szűnik meg. Ha a tagsági jogviszony megszűnik, akkor a vagyon is visszatér. A szabad társulás elvéből fakadóan a társulási megállapodás eltérően is rendelkezhet ezekről a kérdésekről. A vagyonnal való elszámolás az Mötv. 93. § 18. pontja alapján szintén a társulási megállapodás kötelező tartalmi elemét képezi.

Amennyiben nem állapítható meg, hogy a vagyontárgyat mely önkormányzat bocsátotta a társulás rendelkezésére, vagy a vagyontárgy a társulás működése során keletkezett, akkor az Mötv. kiegészítő szabálya értelmében a vagyonra a Ptk. *közös tulajdonra* vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni. Ez az egyetlen olyan normaszöveg, ahol az Mötv. kifejezetten utal a Ptk. alkalmazhatóságára, miközben a bírói gyakorlat evidenciaként kezeli, hogy a társulás, mint kétoldalú aktus tekintetében a polgári jog szerződésekre vonatkozó szabályait mögöttes jogként kell alkalmazni. Ennek megfelelően a vagyon felosztása során *mind a jogosultságokat, mind a kötelezettségeket megosztják a korábbi tagok között*. A Ptk. alkalmazásának lehetősége csak korlátozottan rendezi a tulajdoni hányadok kérdését. Elvileg – ellenkező bizonyítás hiányában – a tulajdoni hányadok egyenlők, de kérdéses, hogy a Ptk. mögöttes alkalmazása lehetővé teszi-e azt a szabályt, hogy a tulajdoni hányadok tekintetében vizsgálják a szerzésben való közreműködést. A bírósági ítéletek arra utalnak, hogy ennek vizsgálata adott esetben felmerülhet.

A vagyontárgy kiadásának a (4) bekezdésben meghatározott kötelezettsége alól az (5) bekezdés biztosít egy időleges, legfeljebb öt évig tartó kivételt. Legfeljebb ötéves időtartamra elhalasztható annak természetben történő kiadása, ha az veszélyeztetné a társulás működését. Mivel ez a kivétel nem jelenti a vagyon tulajdonjogának elvonását, így a halasztás időtartamára is használati díjat kell fizetni, amelynek mértékére a használati díj Ptk.-beli szabályozása és bírói gyakorlat az irányadó.

A fenti szabály *a contrario* azt is jelzi, hogy amennyiben az érintett önkormányzatok úgy egyeznek meg, lehetőség nyílik a vagyontárgynak annak a társulás általi pénzbeli megváltására, és közös értékesítésére. **2014. március 15-ét követően – a megváltásra vonatkozó polgári jogi szabályok átalakítását követően – csak közös értékesítésre nyílik lehetőség, azonban a 2013. évi V. törvény alapján ebben az értékesítési eljárásban a társulás tagjai – mint tulajdonostársak – elővásárlási joggal rendelkeznek az új Ptk. 5:84. § (2) bekezdése alapján.** Ugyanis ha a halasztás lehetőségére csak a természetbeni kiadás esetén van lehetőség, akkor kell hogy legyen nem természetbeni, azaz pénzbeli megváltással járó kiadás, valamint a vagyontárgy közös értékesítése, és az abból fakadó bevételek megosztása is. A pénzbeli megváltás és a közös értékesítés tekintetében – figyelemmel a (4) bekezdés szabályozását – a közös tulajdon megváltással **és közös értékesítéssel** történő megszüntetésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni [2013. március 14-éig az 1959. évi IV. törvény 148. § (3)–(4) bek., 2013. március 15-étől a 2013. évi V. törvény 5:84. §].

A társulás megszűnése

„Mötv. 91. § A társulás megszűnik:

a) ha a megállapodásban meghatározott időtartam eltelt, vagy törvényben szabályozott megszűnési feltétel megvalósult;

b) ha a társulás tagjai a 88. § (2) bekezdés szerinti többséggel azt elhatározzák;

c) a törvény erejénél fogva;

d) a bíróság jogerős döntése alapján.”

Az Mötv. 91. §-a szabályozza a társulások megszűnésének eseteit. Figyelemmel arra, hogy az Mötv. 87. §-a szerint a társulás jogi személyiséggel rendelkezik, amely jogi személyiség az Áht. és a Ptk. szabályaira is figyelemmel a Magyar Államkincstár területi szervei által vezetett nyilvántartásba való bejegyzéssel keletkezik, s törléssel szűnik meg, ezért az Mötv. 91. §-ában meghatározott feltételek bekövetkezése esetén intézkedni kell a társulásnak a nyilvántartásból való törléséről is.

Meghatározott időtartam letelte, törvényben meghatározott megszűnési feltétel

Az Mötv. 91. § a) pontja szerint megszűnik a társulás, ha azt *meghatározott időtartamra kötötték, s a meghatározott időtartam lejárt*. Ekkor külön határozat vagy más aktus hiányában is, külön intézkedés nélkül, magával a meghatározott időtartam lejártával szűnik meg a jogi személyiséggel rendelkező társulás.

Az Mötv. alapján lehetőség van arra is, hogy külön törvény – így például a társulási törvény vagy egy ágazati törvény – az Mötv. 91. §-ában meghatározott megszűnési okokon kívül egyéb megszűnési feltételt határozzon meg. A kézirat lezárásakor nem volt hatályban ilyen rendelkezés.

Közös megegyezés

Az Mötv. 91. § b) pontja alapján a társulást létrehozó önkormányzatok képviselő-testületei minősített többséggel elfogadott döntésükkel elrendelhetik a társulás megszüntetését. A társulás alakításához hasonlóan ebben az esetben is *valamennyi, a társulásban részt vevő önkormányzat testületének megszüntetésre irányuló döntésére szükség van*. Amennyiben nem minden résztvevő dönt a megszüntetésről, akkor a döntést hozó testületek határozatait – az Mötv. 89. § (1)–(2) bekezdésének keretei között – kiválaszról történő döntésként lehet értelmezni.

A fenti szabályozás alapján – a társulási szabadság részeként – a társulást közös megegyezéssel nemcsak létrehozhatják, hanem meg is szüntethetik. Ezért *közös megegyezéssel csak önkéntes társulás megszüntetésére nyílnak korlátozások nélkül lehetőségek*.

Törvény erejénél fogva

Az Mötv. 91. § c) pontja lehetővé teszi, hogy *külön törvény a társulást további aktus nélkül megszüntethesse*. Egyelőre ez csak elvi lehetőség, ilyen, **kifejezetten az Mötv. IV. fejezete szerinti társulás megszüntetésére irányuló** törvényi rendelkezés megalkotására eddig még nem került sor.

A bíróság jogerős döntése alapján

Az Mötv. 91. § d) pontja szerint bíróság jogerős döntésével a társulás megszüntetését rendelheti el. Az Mötv. alapján erre csak úgy kerülhet sor, ha a kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörében azt észleli, hogy a társulás megalakítására nem jogszerűen került sor, akkor a bíróság a társulást létrehozó megállapodás jogellenességét megállapíthatja, ez pedig a társulás megszűnésével jár. A fenti szabály azonban arra is lehetőséget biztosít, hogy külön törvény a bíróság számára megadja azt a

jogot, hogy a jogellenesen működő társulás megszüntetését kimondhassa. Ilyen törvényi szabályozás megalkotására azonban eddig még nem került sor.

Mindezekre figyelemmel az Mötv. leginkább a társulások megszüntetése körében ad viszonylag szélesebb körű felhatalmazást a külön törvényi szabályozásra. Így azt mondhatjuk, hogy az Mötv. 91. §-ában meghatározott megszüntetési okok egy jelentős része jelenleg „üres”, azaz nincs olyan részletes szabály, amely azok alkalmazásának a lehetőségét biztosítaná, s rendezné.

A társulásokkal kapcsolatos jogviták

„Mötv. 92. § A helyi önkormányzatok képviselő-testületei között a társulások működése során felmerülő vitás kérdésekben a közigazgatási és munkaügyi bíróság dönt. 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.”

Az Mötv. 92. §-a alapján a helyi önkormányzatok képviselő-testületei között a társulás működése során felmerülő vitás kérdésekben a *hatáskörrel rendelkező bíróság* – a megye *egészére kiterjedő illetékességgel működő, azonban járásbírói szintűnek minősülő – közigazgatási és munkaügyi bíróság*. Egyértelműen ebbe a körbe sorolhatjuk azokat a jogvitákat, amelyek a társulás működése során a költségek viselésével, a kilépés, kizárás esetén a vagyon elszámolásával függnek össze. Kérdéses, hogy a „működés során felmerülő vitás kérdések” köre kiterjed-e a megszűnéssel összefüggő ügyekre. Azaz, hogy a működés részeként értelmezzük a megszűnést is, vagy az külön jogi szabályozás alá tartozik. Az eddigi gyakorlatra figyelemmel azt mondhatjuk, hogy valószínűleg idesorolhatóak a megszűnés során, elsősorban a vagyonnal és annak felosztásával kapcsolatos viták is.

A fenti szabályozás jelentős változást jelent az Ötv. és a Ttv. alapján kialakult gyakorlathoz képest. Korábban ugyanis sem a Ttv., sem az Ötv. nem szabályozta, hogy a társulások működésével kapcsolatos *jogvitákban mely bíróság és milyen szabályok alapján jár el*. Így ezt a kérdést végül a bírói gyakorlat rendezte. Az irányadó bírói gyakorlat azt az álláspontot alakította ki, hogy ezek a viták *magánjogi jellegű, szerződéses elszámolási viták*, így azokban a polgári jog általános szabályait kell alapul venni, s azokban – a pertárgy értékétől függően – a járásbíróiságok [a Pp. 22. § (1) bekezdése és a Pp. 23. § a) pontja szerint jelenleg a harmincmillió forintot meg nem haladó pertárgyértékű ügyekben] vagy a törvényszékek [a Pp. 23. § a) pontja alapján a harmincmillió forintot meghaladó pertárgyértékű ügyekben] járnak el. Ezen szabályok alapján járt el másodfokon a Fővárosi Ítéltábla a 5. Pf. 20.332/2008/4. számú ítéletében, valamint a megyei bíróság jogerős döntésével szemben felülvizsgálati bíróságként a Legfelsőbb Bíróság a Pfv. X. 20.104/2009/4. számú korábban már hivatkozott ítéleteiben. A fenti ügyek *magánjogi jogvitaként* történő értelmezése alapján a bíróságok a *Pp. általános szabályai (I–XIV. fejezet)* alapján hoztak döntéseket ezekben az ügyekben.

Az új szabályozás ezzel szemben kimondja, hogy ezekben a vitás ügyekben a hatáskörrel rendelkező bíróság a *közigazgatási és munkaügyi bíróság*, azonban – ellentétben a törvényességi felügyeleti ügyekkel kapcsolatos bírósági eljárásokkal – az Mötv. e körben nem *tartalmaz olyan rendelkezést*, hogy *ezek a bíróságok* a Pp.-nek a közigazgatási perekre vonatkozó XX. fejezete, vagy az általános szabályai (I–XIV. fejezetek) alapján hozzák-e döntéseiket. *A jogalkotó ugyanis ezeknek az eljárásokban – eltérően a törvényességi felügyeleti ügyekhez kapcsolódó eljárások szabályaitól – nem mondja ki, hogy a Pp. mely szabályait kell alkalmazni. A Pp. 22. §-a alapján a „[a] közigazgatási és munkaügyi bíróság hatáskörébe tartoznak a közigazgatási perek (XX. fejezet), valamint a munkaviszonyból és munkaviszony jellegű jogviszonyból származó perek (XXIII. fejezet).”* Ez a szabályozás arra utal, hogy a közigazgatási és munkaügyi bíróság eljárása során a Pp. XX. fejezetét alkalmazza. A Pp. 324. §-a alapján a Pp. XX. fejezetét a közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti perekben kell alkalmazni. A Pp. 324. § (2) bekezdése határozza meg a közigazgatási határozat fogalmát. E szabályra figyelemmel a társulások vagyoni hozzájárulásaival és elszámolásaival kapcsolatos viták egyértelműen nem tekinthetők közigazgatási határozatnak, s a tagsággal kapcsolatos kérdések is csak nehezen sorolhatóak ide. Így a rendszertani elemzés alapján úgy tűnik, hogy ezekben az esetekben a közigazgatási és munkaügyi bíróság a Pp. általános szabályai alapján jár el. Ezt az

értelmezést támasztja alá az alkotmányos szintű szabályozás vizsgálata is. Mivel ezekben az ügyekben nincs előzetes eljárás, ezért a Pp. XX. fejezetének alkalmazása a jogorvoslathoz való jog korlátozásával járna. Ezzel a megközelítéssel áll összhangban az eddigi bírói gyakorlat is: a 2013-ban az Möt. alapján indult perekben is a Pp. általános szabályait (I-XIV. fejezet) alkalmazták a közigazgatási és munkaügyi bíróságok.

Az Möt. másik újítása, hogy a hosszadalmas perek elkerülése érdekében *alternatív vitarendezési megoldást* kínál a társulásban részt vevő önkormányzatoknak: az *önkormányzati érdekszövetség által felkért tagokból álló egyeztető bizottságot*. Az egyeztető-bizottság a felekre nem kötelező állásfoglalást ad ki, amely azonban segíthet a vitatott kérdések rendezésében, anélkül, hogy perre kerülne sor. Az egyeztetőbizottság tagjait a felek által meghatározott *önkormányzati érdekszövetség* kéri fel, így a szabályozás alapján minden érdekszövetség mellett működhet ilyen szervezet.

A bizottság igénybevételére, hasonlóan a választottbírói eljáráshoz, *alávetéssel* kerül sor, az önkormányzatok már a társulási megállapodásban rögzítik, hogy jogvita esetén bármelyik fél kérheti ennek a szervezetnek az állásfoglalását. Mivel a szabályok alapján gyakorlatilag bármely érdekszövetség mellett működhet egyeztetőbizottság, ezért a megállapodásban megjelölt szövetség bizottságának állásfoglalását lehet kérni. Amennyiben nem kérték egyeztetést a vita kiindulásakor, vagy esetleg az egyeztetés nem vezetett eredményre, s perre kerül sor, akkor az alávetést megtevő társulásokban részt vevő önkormányzatok közül a várható felperes testület *köteles kérni* a bizottság állásfoglalását. Az alávetés esetén a fenti, alternatív vitarendező fórum igénybevételének elmulasztása azonban nem járhat a keresetlevél idézés kibocsátás nélküli elutasításával, ugyanis ez az eljárás egy speciális alternatív vitarendező fórum, s nem hatósági eljárás, amely megalapozhatná a Pp. 130. § (1) bekezdés c) pontjának alkalmazását.

A társulási megállapodás alapvető szabályai

„Möt. 93. § A társulási megállapodás tartalmazza:

1. a társulás nevét, székhelyét;
2. a társulás tagjainak nevét, székhelyét, képviselőjét;
3. a társuláshoz tartozó települések lakosságszámát;
4. a társulás által ellátott feladat- és hatásköröket;
5. a társulás döntéshozó szervét, döntéshozó szervének tagjait megillető szavazatarányt;
6. a döntéshozatalának módját, a minősített döntéshozatal eseteit;
7. a közös fenntartású intézmények megnevezését;
8. a társulás fenntartásával, működtetésével kapcsolatosan az egyes képviselő-testületek pénzügyi hozzájárulásának mértékét, teljesítésének módját;
9. a társulás tagjai által vállalt pénzügyi hozzájárulás nem teljesítése esetén irányadó eljárást (a társulás döntésétől függően a társulás tagjai részéről a pénzforgalmi szolgáltatójuknak adott, a beszédési megbízás teljesítésére vonatkozó hozzájárulását, felhatalmazó nyilatkozatát, amely alapján a társulás beszédési megbízást nyújthat be a pénzforgalmi szolgáltatóhoz);
10. a társulás vagyonát és a vagyonátadás feltételeit, a tulajdonosi jogok és kötelezettségek gyakorlásának rendjét;
11. intézmény közös alapítása esetén az alapítói jogok gyakorlására vonatkozó részletes rendelkezéseket;
12. a társulás általános rendjétől eltérő (nem minden tag részére, vagy a tag által saját intézménye útján más tagok részére történő) feladatellátás módját;
13. a társulás szolgáltatásai igénybevételének a társulás által meghatározott feltételeit;
14. a társulás működéséről évente legalább egy alkalommal történő beszámolás kötelezettségét;
15. a társulás működésének ellenőrzési rendjét;
16. a megállapodás módosításának feltételeit;
17. a társulásból történő kiválás és kizárás feltételeit;
18. a társulás megszűnése esetén a tagok egymással való elszámolásának kötelezettségét, módját;
19. azt, amiben a képviselő-testületek megállapodtak.”

A társulási megállapodás kötelező tartalmi elemei: kötött lista a jogviták elkerülése érdekében

Az Möt. a korábbi szabályoknál részletesebben határozza meg a társulási megállapodás kötelező tartalmi elemeit. Az Möt.-ben meghatározott *a kötelező tartalmi elemek bővülése kettős célt szolgál.* Egyrészt az önkormányzatok viszonylag szabadon alakítják a társulási szabályokat, az Möt. számos esetben megengedi a szabályozásától való eltérést, azaz sok esetben az Möt. szabályozása diszpozitív. A társulások megfelelő működése és az azokkal kapcsolatos *jogviták megelőzése* elsősorú fontosságú érdek. Hiszen a társulás céljának elérését nagymértékben veszélyeztetheti, ha az abban részt vevő felek között állandósulnak a viták, így nehézkessé válhat a közös feladatellátás. A fenti helyzetek kialakulásának megelőzését úgy kívánja biztosítani az Möt., hogy széles körben rögzíti a megállapodás kötelező tartalmi elemeit. Így ugyanis a felek már a megállapodás megkötésekor kötelesek rendezni azokat a legfontosabb kérdéseket, amelyek hiányában elhúzódó jogviták keletkezhetnek.

Figyelemmel arra, hogy az Möt. azt mondja ki, hogy ezeket az elemeket a megállapodás tartalmazza, azaz a kijelentő mód, egyes szám, harmadik személyű igealakot használja, így azokról *akkor is szólania kell a megállapodásnak, ha a részt vevő felek a törvényi szabályoktól nem kívánnak eltérni.* Csak akkor jogszerű a megállapodás, ha valamilyen módon ezekre a kérdésekre kitér. Igaz, ennek a kötelezettségnek úgy is eleget tehetnek az önkormányzatok, ha a megállapodásban az egyes pontokkal kapcsolatban csak annyit szerepeltetnek – amennyiben azzal kapcsolatban van törvényi szabályozás –, hogy az adott kérdésben az Möt. vonatkozó rendelkezését kívánják alkalmazni.

A társulási megállapodás kötelező tartalmi elemeinek köre

Társulás neve, székhelye: Értelemszerűen a társulási megállapodásnak rögzítenie kell a társulás megnevezését. A székhely megjelölése is elengedhetetlen eleme a megállapodásnak. Egyrészt a társulás jogi személy, s a jogi személyek létesítő okiratának a Polgári törvénykönyv alapján minden esetben tartalmaznia kell a székhely megjelölését. Másrészt a székhely kijelölése az igazgatási feladatok ellátásában is fontos szerepet játszik, ugyanis az Möt. 95. § (4) bekezdése alapján – a társulási megállapodás eltérő rendelkezése hiányában – a társulás munkaszervezetének feladatait a társulás székhelye szerinti települési önkormányzat polgármesteri hivatala (közös hivatala) látja el.

A társulás tagjainak neve, székhelye, képviselője: A társulás megalakításának jogszerűségének ellenőrzéséhez, valamint a társulás tagjainak pontos megállapításához szükség van arra is, hogy a megállapodás egyértelműen rögzítse, hogy mely önkormányzatok vesznek abban részt. A képviselő megjelölése elsősorban a társulás döntéshozó testületének összetételéhez nyújthat iránymutatást, illetve az alapján ellenőrizhető, hogy valóban megfelelő felhatalmazással történt-e ennek az önkormányzati szervezetnek a megalakítása.

A társuláshoz tartozó települések lakosság száma: A társuláshoz tartozó települések lakosság száma több szempontból iránymutató. A társuláshoz tartozó települések lakosság számának egyrészt az Möt. 94. §-a alapján a döntéshozatal során a szavazati arányok meghatározásában, valamint az Möt. 90. § (2) bekezdése alapján a társulás költségeinek viselésében lehet meghatározó szerepe. Bár a lakosság szám folyamatosan változik, annak a megállapodásban történő szerepeltetésére azért van szükség, hogy a fenti esetekben egyértelmű legyen a szavazati súlyok, illetve a költségek viselésének alapja. Ha vita támad a feltüntetett adatról, akkor célszerű ezt az állami népszámlálási nyilvántartásból ellenőrizni. Ha a lakosság szám módosul, és ez a módosulás kihat a szavazati súlyok és a költségviselés arányára is, akkor a indokoltá válik a megállapodás módosítása.

A társulás által ellátott feladat- és hatáskörök: Bár a társulás jogi személy, azonban jogalanyisága származékosnak tekinthető: csak azokat a feladat- és hatásköröket láthatja el, amelyeket a társulási megállapodás számára meghatározott. A társulási megállapodáson túl a társulás számára – az Alaptörvény 33. cikk (4) bekezdése alapján – törvény is előírhat feladatot, amelyben meghatározott

feladat ellátására társulás megalakítását írja elő. Azonban a társulás csak a megállapodásban, valamint a kötelező társulás a törvényben meghatározottak szerinti feladatokat láthatja el.

Amennyiben egy feladatot nem sorol fel a társulási megállapodás, s annak ellátását az Mötv. rendelkezései sem biztosítják ennek az elkülönült szervezetnek, akkor az a hatáskör túllépésének minősül. Azaz a társulás feladataira vonatkozóan az *ultra vires* szabály érvényesül. Ezen előírás alapján egyértelmű, hogy a társulás számára új feladat- és hatáskör ellátását *kizárólag a társulási megállapodás, valamint annak módosítása és törvény írhatja elő*. Így jogellenes az, amikor a társulás döntéshozó szervének döntésével vállalnak fel egy újabb feladatot. Figyelemmel a fenti szabályra, az új feladat felvállalásához a társulásban részt vevő *valamennyi önkormányzat képviselő-testületének egyetértése és döntése* szükséges.

A társulás döntéshozó szerve, a döntéshozó szervének tagjait megillető szavazatarány: Az Mötv. rögzíti, hogy a megállapodásnak meg kell jelölnie a társulás döntéshozó szervét. Ezzel a szervvel kapcsolatban – amelyet az Mötv. társulási tanácsként jelöl meg – a 94. § határoz meg részletes szabályokat. A döntéshozó szerv tagjait megillető szavazatarány központi kérdés a társulási döntéshozatal szempontjából. Az Mötv. viszonylag nagy szabadságot biztosít ugyanis az önkormányzatoknak a szavazatok számának meghatározásában. A szabály összhangban áll az Mötv. 94. § (8) bekezdésével, amely szerint a szavazatarányokról a társulási megállapodás rendelkezik. Így a társulási megállapodásban kialakítható egy „egy tag – egy szavazat” rendszer, egy lakosságszám-arányos rendszer, valamint a kettő bizonyos kombinációja, azaz egy súlyozott, de nem arányos rendszer is. A döntéshozatal szabályai során azonban a létrehozó önkormányzatok nem térhetnek el az Mötv. 94. § (5) és (7) bekezdésében rögzített rendelkezésektől.

A döntéshozatal módja, a minősített döntéshozatal esetei: Az előzőekhez kapcsolódva a megállapodásnak rendelkeznie kell a döntéshozatal módjáról. E körben az Mötv. 95. § (3) bekezdésének szabálya irányadó, amely szerint „[a] társulási tanács és a bizottságok működésére egyebekben a képviselő-testületre és az önkormányzati bizottságokra vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni”. E rendelkezés alapján az Mötv. 94–95. §-aiban meghatározott eltérésekkel a társulási tanács munkájára a testületi működés szabályait kell alkalmazni. Mivel az Mötv. szerint ez a kérdés a társulási megállapodás kötelező tartalmi eleme, így nem jogszerű az a megoldás, hogy ha a társulási megállapodás helyett ezeket a kérdéseket a társulási tanács szervezeti és működési szabályzatában rendezik. A döntéshozatal módjával kapcsolatos kérdésekben is valamennyi önkormányzat képviselő-testületének egyetértésére és döntésére van szükség.

A döntéshozatal módján kívül a megállapodásnak *a minősített döntéshozatal eseteit* is rögzítenie kell. Az Mötv. maga is meghatároz egy minősített többséggel elfogadható döntést: az Mötv. 89. § (3) bekezdése alapján a társulási tanács minősített többséggel dönt a társulásból történő kizárásról. A fenti, kötelező eseten túl a társulás jelentős szabadsággal rendelkezik a tekintetben, hogy mely döntésekhez követeli meg a minősített többséget. A minősített többséghez szükséges szavazatok számát a társulási megállapodás határozza meg, ám ez a rendelkezés csak akkor jogszerű, ha betartották az Mötv. 94. § (7) bekezdésében meghatározott minimumrendelkezéseket.

A közös fenntartású intézmények megnevezése: Az Mötv. alapján – figyelemmel a társulásnak a származtatott jogalanyiságára – a társulási megállapodásban kell felsorolni a közös fenntartású intézményeket. Az Mötv. rendelkezései szerint azonban ennek a felsorolásnak nemcsak az intézmények körét és jellemzőit, hanem a pontos megjelölését is tartalmaznia kell. Ez a szabályozás felveti annak a kérdését, hogy miként kerülhet sor a közös fenntartású intézmény átszervezésére. Amennyiben az átszervezés nem érinti a társulás feladat- és hatásköreit, valamint az intézmény nevét, akkor arra a társulási tanács döntésével sor kerülhet. Amennyiben azonban az átalakítás ezeket az esetköröket érinti, arra csak a társulási megállapodás módosításával, azaz valamennyi önkormányzat egyetértésével kerülhet sor. Figyelemmel arra, hogy ez a szabályozás akár egy önkormányzat tiltakozása esetén is ellehetlenítheti a társulás működését, a Legfelsőbb Bíróság, mint a Kúria jogelődjének Polgári Kollégiuma az ilyen esetekben lehetővé tette a jognyilatkozat – Ptk. 5. § (3) bekezdés szerinti – pótlását (Legfelsőbb Bíróság Pfv. VIII. 21.973/2010/4. számú ítélete).

A társulás fenntartása, működtetésével kapcsolatosan az egyes képviselő-testületek pénzügyi hozzájárulásának mértéke, teljesítésének módja: A későbbi jogviták elkerülése érdekében társulási megállapodás egyik központi kérdése, hogy milyen módon és miként járulnak hozzá az egyes részt vevő önkormányzatok a közös feladatellátás költségeihez.

Az első szabályozandó kérdés a *pénzügyi hozzájárulás mértéke*. Ennek rögzítése történhet összegszerűleg vagy arányszám meghatározásával is. Amennyiben a testületek összegszerűleg határozzák meg a hozzájárulás mértékét, abban az esetben indokolt arról is rendelkezni, hogy az összeget évente milyen algoritmussal változtatják. E körben beépíthetők automatizmusok – például az összeg automatikusan emelkedhet a KSH által közzétett éves fogyasztóiár-index növekedésével (azaz az inflációval), vagy kimondhatják, hogy annak mértékének emelkedését a bruttó átlagkereset növekedéséhez is igazítják –, azonban a megállapodás tartós jellegére figyelemmel indokolt, hogy a megállapodás ilyenkor is egyértelmű szabályokat tartalmazzon a váratlan események – például jelentős közalkalmazottbér-emelés stb. – esetére. Bár erre vonatkozóan nincs kialakult joggyakorlat, azonban arra figyelemmel, hogy a társulások esetében a bíróságok a Ptk. általános szerződési szabályait is alkalmazták, felmerülhet a szerződés bíróság általi módosításának lehetősége is, azaz a *clausula rebus sic stantibus* alkalmazhatósága. (A szerződés megváltoztathatósága vagy megszüntetése a körülmények jelentős változása folytán.) A korábbiakban már jeleztük, hogy az Möt. nem rendezi a magánjog szubszidiárius alkalmazhatóságának kérdését, így ennek az eldöntését is nyitva hagyja, azt a jogalkalmazóra bízva.

A második kérdés a hozzájárulás *teljesítésének módja*. Az Möt. alapján a teljesítés módjának meghatározása során az önkormányzatok viszonylag nagy szabadsággal rendelkeznek. A teljesítés módjának korlátait nem az önkormányzati jogban, hanem a pénzügyi jogban, azon belül is elsősorban az államháztartási jogban találjuk meg. Így az önkormányzatok csak olyan teljesítési módot határozhatnak meg, amely összhangban áll Áht. és az Ávr. szabályaival. E körben elsősorban arra kell figyelemmel lenni, hogy a hozzájárulás teljesítése kötelezettségvállalásnak minősül, így a kötelezettségvállalásra vonatkozó szabályokra figyelemmel kell ezt a kérdést meghatározni.

A társulás tagjai által vállalt pénzügyi hozzájárulás nem teljesítése esetén irányadó eljárás: A korábbi gyakorlat azt mutatta, hogy a legtöbb jogvita a pénzügyi hozzájárulás teljesítésével, leginkább annak elmaradásával kapcsolatban merült fel. A Ttv. a kérdést nem rendezte megfelelően, így nemteljesítés esetén polgári peres eljárásra, s azt követően akár végrehajtási eljárásra is sor kerülhetett. A nemteljesítés azonban a társulás létét és működését veszélyeztethette, ezért az Möt. lehetővé teszi, hogy a megállapodás biztosítsa annak a lehetőségét, hogy a társulás döntésétől függően a társulás tagjai részéről a pénzforgalmi szolgáltatójuknak adott, a beszédési megbízás teljesítésére vonatkozó hozzájárulást, felhatalmazó nyilatkozatot tegyenek. Ezen nyilatkozat alapján a társulás beszédési megbízást – közismert megnevezésével ún. inkasszót – nyújthat be a pénzforgalmi szolgáltatóhoz. Így az inkasszó kikötésének lehetőségével jelentősen megkönnyítik a társulás finanszírozásának biztosítását.

Az Möt. nyitva hagyja annak a kérdését, hogy ezek a rendelkezések miként állnak összhangban a pénzügyi vállalkozásokra és hitelintézetekre vonatkozó szabályokkal, különös tekintettel az inkasszó visszavonásának lehetőségére. Az inkasszó önmagában nem zárja ki a jogvitát, igaz, az esetleges perbeli pozíciókon változtat.

A társulás vagyona és a vagyonátadás feltételei, a tulajdonosi jogok és kötelezettségek gyakorlásának rendje: A társulási megállapodásnak rögzítenie kell a társulás vagyonának körét is. A vagyonnal kapcsolatban jelezni kell, hogy annak értelmezésére a magánjogban kialakult általános szabályok az iránymutatóak, azaz vagyonnak egy adott jogalanyt – jelen esetben a társulást, mint jogi személyt – megillető jogok és kötelezettségek összességét tekintjük. Ez azt jelenti, hogy a társulás vagyona nem csak tulajdonjogból állhat. Sok esetben ez a vagyon a részt vevő önkormányzatok tulajdonában álló dolgokra vonatkozó, az Nvt.-ben szabályozott vagyonkezelői jogokat foglalja magában. A társulási megállapodásban pontosan rögzíteni kell, hogy a társulásnak milyen vagyontárgyakat, illetve vagyoni értékű jogokat biztosítanak az abban részt vevő helyi közösségek. Ennek meghatározása azért is kiemelkedően fontos, mivel a társulás esetleges megszűnése esetén az elszámolással kapcsolatos vitákat egyszerűsíti az, ha pontosan meghatározzák a rendelkezésre bocsátott vagyontárgyak körét. Mindezekre figyelemmel fontos, hogy a vagyonleltár kellően részletes és pontos legyen.

A társulási megállapodásban a társulás létrejöttkor rendelkezésre bocsátott vagyon mellett meg kell határozni azt is, hogy milyen módon és feltételekkel adják át ezt a vagyont. Ennek rögzítése különösen fontos azért, mert ha egy közös fenntartású, esetleg egyesített intézményt hoznak létre, amelynek működéséhez új engedélyre van szükség, akkor a vagyon a társulás rendelkezésére álljon az engedélyezési eljárásban megkívánt időpontban.

Szintén rögzítenie kell a társulásnak a tulajdonosi jogok és kötelezettségek gyakorlásának rendjét. Ez elsősorban akkor kiemelkedő jelentőségű, ha a társulás nem tulajdont, hanem a tulajdoni jogosultságokat megközelítő vagyonekezelési vagy használati jogokat kap. Mindezek miatt a későbbi jogviták elkerülését szolgálhatja az, ha a résztvevő felek már a megállapodásban rögzítik, hogy ki és miként gyakorolja ezen vagyontárgyak tekintetében a tulajdonost megillető jogokat és kötelezettségeket. E körben a kötelezettségek gyakorlása játszik meghatározó szerepet, különös tekintettel a társulásnak átadott vagyontárgyakkal felmerülő költségek viselésére, és annak a társulás, valamint esetlegesen az adott önkormányzat közötti megosztására.

Intézmény közös alapítása esetén az alapítói jogok gyakorlására vonatkozó részletes rendelkezések: A társulás a közös feladatellátást gyakran intézmények működtetésével biztosítja. A társulásnak, mint önálló jogi személynek lehetősége van arra, hogy saját maga alapíthasson intézményt, amelynek alapítói jogait kizárólag a társulás mint önálló jogalany gyakorolja. Azonban az Möt. arra is lehetőséget biztosít, hogy az intézményt ne csak a társulás, hanem a társulás és az abban részt vevő önkormányzatok közösen alapítsák. Amennyiben ezt a megoldást választják az együttműködő helyi közösségek, akkor az alapítói jogok gyakorlására vonatkozó részletes szabályokat a társulási megállapodásban kell rögzíteni. Figyelemmel arra, hogy ez az elem is kötelező tartalmi eleme a megállapodásnak, ezért erre a kérdésre akkor is ki kell térni, ha ilyent nem terveznek az önkormányzatok. Álláspontunk szerint – mivel az önkormányzatok hozzáállása a kérdéshez a társulás fennmaradásának időszakában változhat – indokolt egy általános, absztrakt szabály beiktatása arról, hogy ha ezt a megoldást választják, akkor milyen módon kell a kérdést kezelni.

A társulás általános rendjétől eltérő (nem minden tag részére, vagy a tag által saját intézménye útján más tagok részére történő) feladatellátás módja: Miként a IV. fejezet magyarázatának bevezető rendelkezései között jeleztük, az Möt. a korábbi, differenciált társulási szabályrendszer helyett egy egyszerűbb, döntően a nagyobb létszámú együttműködésekre modellezett szabályozást vezetett be. A jogalkotó azonban nem akarta kizárni annak a lehetőségét, hogy a nagyobb létszámú társulások „ernyője” alatt továbbra is működhessenek kisebb, a társuláson belüli szűkebb kör szorosabb együttműködését biztosító, a Ttv. szerinti intézményfenntartó társulásra hasonlító rendszerek. Így például ez a rendelkezés biztosítja azt is, hogy egy nagyobb szociális társuláson belül, amely a részt vevő tagok összességére vonatkozóan a szociális szolgáltatások koordinációját és az együttes tervezést határozza meg célként, egyes tagtelepülések tekintetében működhessen közös fenntartású intézmény. Ennek szabályairól azonban külön kell rendelkezni a társulási megállapodásban.

Az Möt. ezen pontja egyben a korábbi „megbízásos” társulási formához hasonló megoldás fennmaradásának a feltételeit is megteremti, amikor is rögzíti, hogy a társulás tagja a saját intézményével más tagnak is biztosíthat ellátásokat. Így a tag fenntartói jogait nem érinti a társulás, ám megnyílik a lehetősége annak, hogy más települések lakói is igénybe vehessék a szolgáltatást.

Az Möt. ezt a pontot a társulási megállapodás kötelező tartalmi elemeként határozza meg, így abban az esetben is indokolt az általános szabályok megalkotása, ha ilyen (al)rendszerek kialakítására nem kerül sor. Figyelemmel a törvényi szövegezésre, s a korábbi gyakorlatra, ezek tekintetében mintát a korábbi kistérségi társulás, mint „ernyőtársulás” körébe bevont „megbízásos” és intézményfenntartó társulásokra jelentő törvényi és megállapodásbeli szabályok jelenthetnek.

A társulás szolgáltatásai igénybevételének a társulás által meghatározott feltételei: A társulási megállapodásban rögzíteni kell az együttműködés által biztosított szolgáltatások igénybevételének fontosabb feltételeit is. Erre a rendelkezésre figyelemmel az alapvető szabályokat ezen a szinten kell rendezni, azaz azok rögzítéséhez valamennyi társult önkormányzat képviselő-testületének egyetértésére van szükség, s nem lehet ezt a kérdést teljes egészében a társulási tanács döntési hatáskörébe utalni.

A társulás működéséről évente legalább egy alkalommal történő beszámolás kötelezettsége: Az Möt. előírja, hogy a társulási megállapodás rendelkezzen a társulás működéséről szóló beszámolás kötelezettségéről. Erre az Möt. fenti szabálya alapján évente legalább egy alkalommal kell sort keríteni. A beszámolás részletes szabályait a megállapodásban kell rendezni, amely a fenti keretek között szigorúbb rendelkezéseket – így például féléves, vagy negyedéves beszámolási kötelezettséget is – előírhat.

A társulás működésének ellenőrzési rendje: Az Möt. szerint a társulási megállapodásban rögzíteni kell a társulás működésének ellenőrzési rendjére vonatkozó szabályokat is. E körben a társulási megállapodás szabályozási szabadságát erős korlátok közé szorítja az Möt. 95. § (3) bekezdésének

azon szabálya, amely szerint a társulási tanács működésére a képviselő-testület szabályait kell megfelelően alkalmazni, illetve azok a – pénzügyi jogi – rendelkezések, amelyek a költségvetési gazdálkodással kapcsolatban határoznak meg ellenőrzési szabályokat. E körben ugyanis az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény, valamint a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet rendez fontos szervezeti kérdéseket. Így például a 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 15. § (7) bekezdés **b) pontja** előírja, hogy a társulásnak foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban alkalmazott vagy polgári jogi szerződés keretében **alkalmaz** belső ellenőrt. Mindezekre figyelemmel a társulási megállapodásban csak azokat a kérdéseket indokolt szabályozni, amelyek tekintetében a jogszabályi környezet biztosítja a szabályozás szabadságát, a többi kérdésben pedig legfeljebb utalni lehet a jogszabályi rendelkezések alkalmazására.

A megállapodás módosításának feltételei: A társulási megállapodás kötelező tartalmi elemeként rögzíti az Möt. a társulási megállapodás módosítási feltételeinek meghatározását. Azaz mindenképpen rögzíteni kell, hogy a módosítást – a jogszabályok keretei között – a felek kötik-e valamilyen feltétel bekövetkeztéhez. Amennyiben nem kívánnak ilyen feltételeket meghatározni, akkor a kötelező szabályozási tartalomra figyelemmel, ennek a tényét is rögzíteni kell a megállapodásban.

A társulásból történő kiválás és kizárás feltételei: Az Möt. 89. §-ához fűzött magyarázatunkban már jeleztük, hogy az Möt. a tagsági jogviszony megszűnése tekintetében a tag, illetve a társulás egyoldalú jognyilatkozatával történő megszüntetést is lehetővé teszi, azaz biztosítja a kiválás (a tag egyoldalú jognyilatkozata) és a kizárás (a társulás egyoldalú jognyilatkozata) lehetőségét. A kiválással és a kizárással kapcsolatban a törvény nem határoz meg részletes szabályokat, csak az azokkal kapcsolatos döntések és eljárások alapvető feltételeit rögzíti, illetve biztosítja annak a lehetőségét, hogy azokkal kapcsolatban külön törvényi szabályozást alakíthassanak ki.

Mindezekre figyelemmel, a fenti egyoldalú nyilatkozatok anyagi jogi feltételeinek a megteremtését a törvény a társulást létrehozó felekre bízta, így viszonylag szabadon rendelkeznek annak a feltételeiről. Mindezek miatt részletes és elnagyolt szabályozás kialakítására is lehetőség nyílik. E körben indokolt egy alapos, a későbbi jogviták megelőzését szolgáló szabályanyagot a megállapodásba iktatni. Amennyiben a felek nem kívánnak speciális feltételeket szabni, a bírói joggyakorlat által is alkalmazott magánjogi szabályokra tekintettel, a társulások jogi személyiségére figyelemmel a gazdasági társaságok tagjainak kizárására és az abból történő kiválásra vonatkozó szabályozás modelljét célszerű alkalmazni ebben a körben.

A társulás megszűnése esetén a tagok egymással való elszámolásának kötelezettsége, módja: A tartós működésre kialakított társulások megszűnésére is sor kerülhet. Ebben az esetben indokolt, hogy az azt létrehozó tagok a megszűnő társulás jogaival és kötelezettségeivel elszámoljanak, azokat rendezzék. A későbbi jogviták megelőzését szolgálhatja az, ha a társulás megalakításakor pontosan rendezik ezeket a kérdéseket is.

Mindaz, amiben a képviselő-testületek megállapodtak: A magánjogi szabályozásban ismert szerződési szabadsághoz kötődően a társulást létrehozó önkormányzatok képviselő-testületei az Möt.-ben meghatározott kötelező tartalmi elemeken kívüli egyéb kérdéseket is rendezhetnek a társulási megállapodásban. Az Möt. kötelező tartalmi elemekre vonatkozó listája kellően részletesnek tekinthető, és a legfontosabb kérdéseket valóban a szabályozni rendeli. Ezért a lista bővítése alapvetően a társulási tanács döntési hatásköreit vonhatja el, amely az egyes települések pozícióját erősítheti, hiszen ha a megállapodás szabályoz valamit, akkor annak megváltoztatására csak a megállapodás módosításával van lehetőség, amely valamennyi részt vevő önkormányzat testületének egyetértését feltételezi. Ez a megoldás azonban túlzottan merevvé is teheti a rendszert, hiszen a teljes egyetértés az operatív döntéshozatalt – főleg egy több tagból álló társulás esetén – jelentősen lelassíthatja.

A társulás szervezete és működése

„Möt. 94. § (1) Az önkormányzati társulás döntéshozó szerve a társulási tanács.

(2) A társulási tanácsot a társult önkormányzatok képviselő-testületei által delegált tagok alkotják, akik a megállapodásban meghatározott számú szavazattal rendelkeznek.

(3) A társulási tanács döntését határozattal hozza.

(4) A társulási tanács akkor határozatképes, ha ülésén a megállapodásban meghatározott számú, de legalább a szavazatok felével rendelkező képviselő jelen van. A javaslat elfogadásához a megállapodásban meghatározott számú, de legalább annyi képviselő igen szavazata szükséges, amely meghaladja a jelen lévő képviselők szavazatainak több mint a felét.

(5) A tíznél több tagból álló önkormányzati társulás társulási tanácsának érvényes döntéséhez a megállapodásban meghatározott számú, de legalább annyi tag igen szavazata szükséges, amely meghaladja a jelen lévő tagok szavazatainak a felét és az általuk képviselt települések lakosságának egyharmadát.

(6) A megállapodásban meghatározott döntéshez minősített többség szükséges.

(7) 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 lakosságának a felét.

(8) A döntéshozatali eljárás egyéb szabályairól – beleértve a szavazatarányok és a költségek viselésének kérdését is – a társulás tagjai a társulási megállapodás keretében szabadon döntenek. Törvény vagy a társulási megállapodás eltérő rendelkezésének hiányában a társulás minden tagját egy szavazat illeti meg.”

A társulási tanács, mint a társulás döntéshozó szerve

„Mötv. 94. § (1) Az önkormányzati társulás döntéshozó szerve a társulási tanács.”

Az Mötv. 94. § (1) bekezdése rögzíti, hogy az önkormányzati társulás döntéshozó szerve a *társulási tanács*. A társulás mindazon döntéseit, amelyet az Mötv. szabályaira figyelemmel a társulási tanács nem utal a társulás más szerve – így a tanács bizottsága vagy a tanács elnöke – feladat- és hatáskörébe, azokat a társulás tanácsa jogosult meghozni.

A társulási tanács működésének egyes szabályait az Mötv. 94. § (2)–(8) bekezdései rendezik, az ott nem szabályozott kérdésekre az Mötv. 95. § (3) bekezdése alapján a képviselő-testületre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

A társulási tanács tagjai

„Mötv. 94. § (2) A társulási tanácsot a társult önkormányzatok képviselő-testületei által delegált tagok alkotják, akik a megállapodásban meghatározott számú szavazattal rendelkeznek.”

Az Mötv. 94. §-a alapján a társulás legfőbb döntéshozó szervének, a társulási tanácsnak a tagjait *a társulást létrehozó önkormányzatok delegálják*. A tanács tagjaival szemben egyéb feltételeket az Mötv. nem szab meg, így elvileg nem kizárt, hogy az adott önkormányzat képviselő-testülete olyan személyt jelöljön ki tagként, aki nem tagja a települési testületnek. A fenti lehetőség ellenére azonban az a jellemző, hogy a társulási tanácsban a polgármester, vagy képviselő-testületi tag vesz részt. A nem képviselő tagsága abban az esetben képzelhető el elsősorban, amennyiben a képviselő-testület nem képviselő alpolgármestert delegál.

Az Mötv. 94. § (2) bekezdése szerint – figyelemmel a 93. § 5. pontjára – a társulás tagjai a társulási megállapodásban rögzített számú szavazattal rendelkeznek. Így a társulás nagy szabadsággal rendelkezik a tagok szavazati arányának meghatározásában. Miként a 93. § 5. pontjához fűzött magyarázatban jeleztük, a részt vevő önkormányzatok dönthetnek az egyenlő szavazat (egy tag – egy szavazat) elve mellett a lakosság vagy más mérőszám alapján súlyozott megoldások mellett is. Ezért a tagok a szavazati jogok tekintetében nem feltétlenül rendelkeznek egyenlő jogokkal. Mivel a tanács működésére a képviselő-testület szabályait kell megfelelően alkalmazni az Mötv. 95. § (3) bekezdése alapján, ezért a szavazati jogon kívül valamennyi társulási tanács jogi és kötelezettségei egyenlők.

A társulási tanács döntése: a társulási tanács határozata

„Mötv. 94. § (3) A társulási tanács döntését határozattal hozza.”

Az Mötv. rögzíti, hogy a társulási tanács döntéseinek a formája *határozat*. E tekintetben jelezni kell, hogy a jogalkotási hatáskörökkel rendelkező szerveket az Alaptörvény határozza meg, s azok között a helyi önkormányzat szerepel csak, az önkormányzati társulás nem. Erre figyelemmel a társulás nem rendelkezik jogalkotási jogkörrel, rendeletet nem alkothat, csak határozatot hozhat. Figyelemmel a társulás által ellátott feladatokra, *a társulás határozata egyedi és normatív jellegű is lehet*. Ilyen, normatív jellegű határozat például a társulás szervezeti és működési szabályzata.

Külön kérdésként merül fel, hogy mi a teendő akkor, ha valamely, a társulás által ellátott feladat tekintetében a törvényalkotó rendeletalkotási kötelezettséget határozott meg, például azért, mert díj vagy ár megállapítására kerül sor (pl. hulladékgazdálkodási társulás esetében a hulladékszállítás díja). Ebben az esetben az Alaptörvény szabályaira figyelemmel *valamennyi, a társulásban részt vevő települési önkormányzatnak külön kell megalkotnia a rendeletét*. E körben jelezzük, hogy jogilag a települési önkormányzat képviselő-testületét nem köti a társulás határozata. Álláspontunk szerint amennyiben egy települési önkormányzat mégis a társulás döntésétől eltérően szabályozná a kérdést, az indokolttá tehetné, hogy az önkormányzatot kizárják az együttműködésből amennyiben ezt a kizárási okot a megállapodás nevesítette.

Sajátos rendelkezést tartalmaz a fenti kérdésben a Szt. 92. § (1) bekezdés b) pontja, amely a társulás által fenntartott intézményekben nyújtott szolgáltatásokra vonatkozóan a térítési díjat a társulási megállapodásban erre kijelölt települési önkormányzat a társulási megállapodásban meghatározottak szerinti rendeletben határozzák meg. Ezzel a szabállyal azt akarta kizárni, hogy egy azonos szolgáltató által biztosított azonos szolgáltatásra vonatkozóan több, különböző szabály lehessen érvényben és hatályban.

A társulási tanács döntéshozatali eljárása

„Mötv. 94. § (4) A társulási tanács akkor határozatképes, ha ülésén a megállapodásban meghatározott számú, de legalább a szavazatok felével rendelkező képviselő jelen van. A javaslat elfogadásához a megállapodásban meghatározott számú, de legalább annyi képviselő igen szavazata szükséges, amely meghaladja a jelen lévő képviselők szavazatainak több mint a felét.

(5) A tíznél több tagból álló önkormányzati társulás társulási tanácsának érvényes döntéséhez a megállapodásban meghatározott számú, de legalább annyi tag igen szavazata szükséges, amely meghaladja a jelen lévő tagok szavazatainak a felét és az általuk képviselt települések lakosságának egyharmadát.

(6) A megállapodásban meghatározott döntéshez minősített többség szükséges.

(7) 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 lakosságának a felét.

(8) A döntéshozatali eljárás egyéb szabályairól – beleértve a szavazatarányok és a költségek viselésének kérdését is – a társulás tagjai a társulási megállapodás keretében szabadon döntenek. Törvény vagy a társulási megállapodás eltérő rendelkezésének hiányában a társulás minden tagját egy szavazat illeti meg.”

A társulási tanács döntéshozatali eljárása során fontos kérdés, hogy a tanács mikor határozatképes. Az Mötv. szerint ennek a minimális feltétele az, hogy a szavazatok számának többségével rendelkező felek jelen legyenek a tanács ülésén. Az előbbi feltételnél a *társulási megállapodás szigorúbbat* is meghatározhat, erre jellemző példa az, ha a szavazatok többségének megléte mellett azt is előírják, hogy a tanács tagjai által képviselt települések lakosságának egyharmadát vagy esetleg felét kell

képviselniük. Amennyiben a törvényben vagy a társulási megállapodásban meghatározott szavazattal rendelkező tag nem vesz részt a társulási tanács ülésén, az nem hozhat érvényes határozatot.

A döntések elfogadásával kapcsolatban az Möt. 94. § (4) bekezdése szerint *egyszerű többséggel hozza a határozatot*, ha a jelen levő képviselők szavazatainak több mint felére van szükség, azonban ennél szigorúbb feltételeket a társulási megállapodás meghatározhat. Mint azt a IV. fejezet bevezető magyarázatában jeleztük, a jogi személyiséggel rendelkező társulások a több önkormányzatot magukban foglaló önkormányzati együttműködésekre modellezett formák. Ezért az Möt. külön rendelkezéseket határoz meg a tíznél több tagot számláló társulások társulási tanácsainak egyszerű többséggel hozott határozataival kapcsolatban, amely szerint a társulási tanács érvényes döntéséhez a megállapodásban meghatározott számú, de legalább annyi tag igen szavazata szükséges, amely meghaladja a jelen levő tagok szavazatainak a felét és az általuk képviselt települések lakosságának egyharmadát. Azaz a szélesebb együttműködések esetén az egyszerű többséghez nem elég szavazatok számának többsége, hanem az azt támogató önkormányzatok delegáltjainak a társulás lakosságának jelentős részét – a törvény szerint egyharmadát – képviselniük kell.

Az Möt. a társulási tanács tekintetében is ismeri a *minősített többség* fogalmát. Az Möt. 89. § (2) bekezdése rögzíti, hogy a társulásból való kizárás esetén a tanácsnak a döntést minősített többséggel kell hoznia, míg a 93. § 6. pontja, valamint a 94. § (6) bekezdése rögzíti, hogy a társulási megállapodás rögzítheti, hogy mely egyéb döntéseknél van szükség minősített többségre. Azaz a társulási tag kizárásán kívül a társulás szabadon határozhatja meg a minősített döntéssel elfogadandó esetek köreit. Így például jellemzően minősített többséggel elfogadott társulási tanácsi határozatban döntenek a társulás költségvetéséről, valamint a társulási tanács hatáskörébe tartozó vezetői kinevezésekkel kapcsolatban. A minősített többséggel kapcsolatban az Möt. 94. § (7) bekezdése szintén minimumszabályt határoz meg. Ennek alapján a minősített többséghez legalább annyi társulási tanácsi tag igen szavazata szükséges, amely eléri a társulásban részt vevő tagok szavazatának több mint felét és az általuk képviselt települések lakosságának a felét. Azaz a minősített többséghez az kell, hogy a társulásban részt vevő önkormányzatok összlakosságának többsége álljon a döntés mögött. Figyelemmel arra, hogy a társulásban való anyagi közreműködés főszabály szerint lakosságszám-arányosan történik, indokolt, hogy a legfontosabb kérdésekben hozott döntéseket az érintett igénybevevők többségének képviselője támogassa – még akkor is, ha ez azt jelenti, hogy esetleg így egy vagy két önkormányzat blokkolhatja egy nagyobb tagságú közösség határozatait.

A döntéshozatal egyéb kérdéseinek – így a szavazatszámoknak és a költségviselés arányának meghatározása is – a társulásban részt vevő önkormányzatok „szerződési szabadságának” a körébe tartozik. Azaz ezekről a kérdésekről a részt vevő felek egyetértésével elfogadott társulási megállapodás szabadon rendelkezik. Az Möt. azonban a szavazati arányokkal kapcsolatban egy kiegészítő jellegű, diszpozitív szabályt határoz meg: törvény vagy a társulási megállapodás eltérő rendelkezése hiányában a társulás minden tagját egy szavazat illeti meg. Mivel az Möt. a döntés érvényességéhez több ponton megköveteli a szavazatok többségének megléte mellett a lakosságszám meghatározott hányadát is, a szabályozás egyértelművé teszi, hogy ezt a rendelkezést tekinti főszabálynak. Mivel a társulási megállapodásnak az Möt. 93. § 5. pontja szerint a szavazatarányok meghatározása kötelező tartalmi eleme, arról mindenképpen rendelkezni kell. Olyan megállapodás, amely nem tartalmaz a szavazati arányokról szóló rendelkezést, jogellenes. A törvényi eltérés lehetősége alapvetően a *kötelező társulások* miatt merül fel, ugyanis az Alaptörvény 33. cikk (4) bekezdése alapján lehetőség van arra, hogy törvény társulás kötelező megalakítását írja elő. Ilyen eltérést ír elő a III. fejezet körében szabályozott, kötelező társulásos jellegű jogintézmény, a közös hivatalra vonatkozó szabály, ahol a közös hivatal jegyzőjének kinevezése során a polgármesterek az általuk képviselt település lakosságszámával arányos számú szavazattal rendelkeznek (amennyiben a közös hivatal székhelye város, abban az esetben a városi jegyző *ex lege* a közös hivatal jegyzője).

A társulási tanács elnöke, a társulás bizottságai és a társulás munkaszervezete

„Möt. 95. § (1) A társulási tanács tagjai közül elnököt választ, alelnököt választhat. Együttes akadályoztatásuk esetén a tanács ülését a korelnök hívja össze és vezeti.

(2) A társulási tanács döntéseinek előkészítése, végrehajtásuk szervezése érdekében bizottságokat alakíthat.

(3) A társulási tanács és a bizottságok működésére egyebekben a képviselő-testületre és az önkormányzati bizottságokra vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

(4) A társulási tanács munkaszervezeti feladatait (döntések előkészítése, végrehajtás szervezése) eltérő megállapodás hiányában a társulás székhelyének polgármesteri hivatala látja el.

(5) A társulási tanács ülésén a társult önkormányzatok jegyzői tanácskozási joggal részt vehetnek.”

Az Möt. szerint a társulási tanács a tagjai közül – kötelezően – *elnököt* választ, valamint a tanács döntése alapján lehetőség van arra – azaz nem kötelező –, hogy *alelnököt* válasszon. Bár a korábbi gyakorlat alapján több alelnök választására is lehetőség volt, az Möt. 95. § (1) bekezdésének szövege azzal a rendelkezésével, hogy „alelnököt választhat” azt fejezi ki, hogy a tanácsnak egy alelnöke lehet.

A társulási tanács elnökét és alelnökét a társulási tanács a tagjai közül választja. Az elnök és az alelnök a társulási tanács üléseinek vezetéséért, valamint a társulás képviselétéért felelős, igazgatási-végrehajtási feladataik nincsenek. Ezt az értelmezést támasztja alá az, hogy az Möt. 95. § (1) bekezdés második mondata az együttes akadályoztatásuk esetén a tanács elnökletének helyettesítési feladatairól rendelkezik, amely szerint azokat a tanács korelnöke, azaz a legidősebb tanács delegált látja el.

A társulási tanács – az önkormányzat képviselő-testületéhez hasonlóan – a döntések előkészítése és végrehajtásuk szervezése érdekében bizottságokat alakíthat. Ellentétben az önkormányzati képviselő-testület bizottságaival, ezek megalakítása a társulási tanács hatáskörébe tartozik, azt nem korlátozza a törvényalkotó. Ez a rendelkezés ugyanis nem teszi lehetővé, hogy törvény rendelje el bizottság megalakítását. Az Möt. nem rendelkezik arról, hogy milyen szempontok figyelembevételével alakíthatja ki a bizottsági szerkezetét a társulás tanács, azonban a szabályozás mintájául szolgáló többcélú kistérségi társulások szervezeti és működési szabályzataira figyelemmel, mind szakmai, ágazati, mind pedig területi alapon létrejöhetnek bizottságok.

Az ágazati alapú bizottsági tagolás alapja az, hogy a társulások adott esetben több feladatot is elláthatnak, amelyek előkészítése és végrehajtásának koordinációja bizonyos szakértelmet és operativitást igényel. Ezért az ágazati tagolás a többcélú – azaz több feladatot ellátó – társulások hatékony működéséhez jelenthet jelentős segítséget.

A *területi* alapú bizottsági rendszer kialakítására a nagyobb térséget összefogó társulások esetén kerülhet sor, amikor a társuláson belül több, területi alapon elkülöníthető csoport alakul ki. Álláspontunk szerint akkor indokolt különösen ilyen jellegű bizottságok kialakítása, ha a társuláson belül a társulási megállapodás – az Möt. 93. § 12. pontja alapján – a társulás általános rendjétől eltérő feladatellátási módot alkalmazott, azaz a társulás nem minden tag részére, vagy az egyik tag által a saját intézménye útján más tagok részére történő biztosítását választotta. Ebben az esetben a társuláson belül kialakul egy szűkebb, de gyakran az általános társulásinál szorosabb együttműködés. Ilyen esetben indokolt lehet, hogy az érintett, szorosabban együttműködő felek számára a hatékonyabb munkát egy bizottság felállításával segítsék elő.

Az Möt. nem zárja ki annak a lehetőségét sem, hogy a társulási tanács *ideiglenes bizottságok* felállításáról rendelkezzenek.

Természetesen több feladatot ellátó és nagy kiterjedésű, több szorosabb együttműködést az „erőforrás” alatt kezelő társulások esetében *mindkét elv alkalmazása indokoltá válhat*.

Az Möt.-nek a társulási tanács és bizottságai működésével kapcsolatos különös szabályainak szükségessége mögött szubszidiárius joganyagként az Möt. a helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek és bizottságaik működésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Figyelemmel arra, hogy a testületi és a bizottsági joganyagból a *működésre* vonatkozó szabályok alkalmazását nyitja meg az Möt. 95. § (3) bekezdése, ezért a mögöttes szabályanyag alapvetően az Möt. 43–55. és 58–61. §-aiban található.

Bár a társulás jogi személyiséggel rendelkezik, s így az azt kialakító önkormányzatoktól elkülönült jogalany, azonban az Möt. 95. § (4) bekezdésében meghatározottak szerint főszabályként ez az együttműködés nem rendelkezik önálló igazgatási (munka)szervezettel, annak feladatait a társulás székhely településének polgármesteri hivatala (közös hivatala) látja el. Ilyen feladatnak a döntés

előkészítése és a végrehajtás szervezése minősül. A társulási megállapodásban azonban *a részt vevő felek eltérhetnek ettől a főszabálytól*, s rendelkezhetnek önálló munkaszervezet kialakításáról is. Önálló munkaszervezet kialakítása abban az esetben indokolt, ha a társulás mérete, s a székhely település polgármesteri hivatalának (közös hivatalának) leterheltsége miatt a feladatok hatékonyabban láthatóak el egy önálló szervezettel. Szintén az önálló munkaszervezet kialakítását ösztönözheti az is, ha a társulásban részt vevő települések a székhely település önkormányzatának befolyását kívánják csökkenteni, hiszen az, hogy a székhely település – amely jellemzően a társulás legnagyobb, központi települése szokott lenni – polgármesteri (vagy közös) hivatala látja el a döntés-előkészítés és végrehajtás feladatait, jelentősen megnöveli ennek az önkormányzatnak a társuláson belüli súlyát és érdekérvényesítő képességeit.

Az Möt. nyitva hagyja annak a kérdését, hogy milyen jogállású szervezet láthatja el a társulás munkaszervezetének feladatait. Az Áht. 8. § (1) bekezdése alapján ez a szerv főszabály szerint egy helyi önkormányzati költségvetési szerv lehet. Sem az Möt., sem az Áht. nem zárja ki azonban azt, hogy ezeket a feladatokat egy, a társulás által alapított magánjogi jogalany – jellemzően egy nonprofit gazdasági társaság – lássa el.

A munkaszervezet foglalkoztatottjainak jogállásával kapcsolatos kérdéseket nem szabályozza az Möt., azok meghatározását a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvényre bízta, amelynek 2013. január 1-jétől hatályos 1. § e) pontja nem szól arról, hogy a társulás munkaszervezetének tagjai közszolgálati tisztviselőnek (azon belül is köztisztviselőnek) minősülnek. Figyelemmel arra, hogy a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 1. §-a alapján a helyi önkormányzati költségvetési szerveknél foglalkoztatott személyek e törvény hatálya alatt állnak, amennyiben a munkaszervezet költségvetési szervként hozta létre a társulás, akkor foglalkoztatottjai közalkalmazottaknak minősülhetnek. Amennyiben a munkaszervezet feladatait egy magánjogi jogalany látja el, akkor a foglalkoztatottak a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény hatálya alatt állnának. **Ezzel ellentétes megközelítést jelenthet az az értelmezés, amely szerint az Möt. 41. § (2) bekezdése alapján a társulás a képviselő-testület szerve, így a társulás munkaszerve tulajdonképpen a képviselő-testület szervének a részét képezi. A fenti megközelítés alapján a munkaszervet csak közjogi jellegű jogalanyként lehet létrehozni, s dolgozói köztisztviselőknak minősülnek. A fenti kérdésben eddig nem született iránymutató bírósági ítélet, így annak eldöntéséhez még nem áll rendelkezésre iránymutató bírói gyakorlat.**

Az Möt. a társulási döntés-előkészítés körébe vonja azt a rendelkezést, amely szerint a társulási tanács ülésén a társult önkormányzatok jegyzői tanácskozási joggal vesznek részt. Ez a szabályozás jelentősen épít a korábbi társulási mintákra, így különösen az ezredforduló éveiben Somogy megyében kialakított megoldásokra, ahol a társulások döntéseinek szakmaiságát a társult önkormányzatok jegyzőiből álló jegyzői kollégiumok közreműködésére alapozták.¹¹⁷ A fenti modellkísérletek során kialakított, s a kistérségi rendszer kialakítása során továbbfejlesztett¹¹⁸ szabályozást vette alapul az Möt. is. Ennek a sajátos szabálynak az az indoka, hogy miként a képviselő-testületek ülésén az adott település jegyzője képviseli a szakmaiságot és az igazgatási racionalitást, ugyanúgy a jegyzők ezt a feladatukat a társulás döntéshozó szervének ülésén is elláthatják. Jelentős különbség azonban a települési önkormányzatok képviselő-testületeinek ülésén történő részvételüktől, hogy a társulási tanács ülésén a jelenlétük nem kötelező, hiszen az Möt. szerint „tanácskozási joggal részt vehetnek”. Amennyiben azonban úgy döntenek, hogy élnek ezen jogukkal, akkor a társulási tanács ülésén tanácskozási joggal rendelkeznek, s így az abból fakadó – s a jegyző és a testület működése körében e kommentárban már korábban is jelzett – jogok megilletik, s kötelezettségek terhelik.

¹¹⁷ A modell részletes bemutatását illetően Németh Jenő: *A térségi (városkörnyéki) együttműködés és igazgatás fejlesztésének indokai, lehetőségei* = Magyar Közigazgatás II. évfolyam (1999) 1–2. sz.

¹¹⁸ A megoldás továbbfejlesztését illetően Hoffmanné Németh Ildikó: *Kistérségi modellkísérletek tapasztalatai* = Hazafi Zoltán (szerk.): *Jó megoldások a magyar közigazgatásban*. BM Közigazgatás-szervezési és Közzolgáltatási Hivatal, Budapest 2005. 91–98. o.

TERÜLETSZERVEZÉS

A területszerkezési eljárás közös szabályai

A területszerkezés fogalma

„Mötv. 96. § (1) Az állami területi tagozódást érintő területszerkezési kezdeményezésről az Országgyűlés, a köztársasági elnök – az országgyűlési képviselői és az önkormányzati általános választás éve és az egyéni választókerület határának módosítását érintő területszerkezési kezdeményezés esetén az országgyűlési képviselői általános választás évét megelőző év kivételével – évente egy alkalommal dönt.”

Az Mötv. 96. § (1) bekezdése meghatározza a területszerkezés fogalmi elemeit. A területszerkezés az állam területi tagozódásának valamilyen megváltoztatását jelenti. Területszerkezési eljárás csak kérelemre indulhat. A területi tagozódás megváltoztatására hatásköre az Országgyűlésnek és a köztársasági elnöknek van. Az Alaptörvény F) cikke szerint: „(1) Magyarország fővárosa Budapest. (2) Magyarország területe *fővárosra*, megyékre, városokra és községekre tagozódik. A városokban kerületek alakíthatók.” A területszerkezés terén tehát a jogalkotónak nagy szabadsága van, a területi tagozódás megváltoztatásának feltételeit az alkotmányos keretek között szabadon állapíthatja meg. Magyarország területi beosztását az Alaptörvény szükségképpen statikusan írja le, de e statikus kép mögött folyamatos változás áll: települések néptelenednek el, más települések lakosság száma folyamatosan nő, vagy éppen új lakóközösségek alakulnak ki korábban lakatlan helyeken. Ezen változásoknak a településszerkezetben való megjelenítésére szolgál a területszerkezés. A magyar szabályozás az Európában jellemző szabályozáshoz képest viszonylag liberális volt, amelyet leginkább az indokolt, hogy különös jelentőséget kapott a szocializmusban foganatosított településegysítések megváltoztathatósága, illetve az önkormányzatiság ily módon való kifejezése. Már az önkormányzatiság kialakulásának kezdetén foglalkozott az Alkotmánybíróság területszerkezési kérdésekkel, s megállapította, hogy a „települési önrendelkezési jog nem tekinthető az állam által korlátozhatatlan szabadságjognak. Az államnak ugyanis jogában áll egyfelől törvényben megszabni az önállósulási törekvések realizálásának feltételeit, másfelől a lakosság kezdeményezése nyomán egyedileg vizsgálni e feltételek fennállását és dönten a kezdeményezés tárgyában” [17/1991. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1991, 61, 63]. A feltételrendszer átalakítását követően az Alkotmánybíróság újból megvizsgálta a községalapítás szabályait, s nemcsak az új feltételeket ítélte a jogbiztonság elvének sérelme miatt alkotmányellenesnek, hanem alkotmány sértő mulasztást állapított meg azért, mert a jogalkotó nem szabályozta a területszerkezési eljárást részletesen, s ezzel az önkormányzathoz való alapjog érvényre juttatását akadályozta meg. E határozat következményeként fogadta el az országgyűlés a területszerkezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvényt (a továbbiakban: Tszt.).

Az Mötv. V. fejezete részben ezeket a szabályokat ültetette át, részben pedig azokat az anyagi jogi szabályokat, amelyek az Ötv. korábbi rendelkezéseire épültek. A részletszabályokat a területszerkezési eljárásról szóló 321/2012. (XI. 16.) Korm. rendelet (továbbiakban: Tszt.) tartalmazza. A területi tagozódás megváltoztatása egyrészt új települések létrejöttén keresztül: *önálló község alakítása, fővárosi kerület létrehozása, új település létrehozása és települések egyesítése* révén lehetséges. Másrészt az Mötv. V. fejezete lehetőséget biztosít a közigazgatási határok megváltoztatására *területrész átadása, település megyék közötti átszatelése, illetve a fővárosban a kerületi határok megváltoztatása* útján. Az Mötv. e fejezetében találjuk a *várossá nyilvánítással* kapcsolatos szabályokat. A megyei jogú városi címet az Mötv. 21. § (3) bekezdésének értelmében 2012. január 1-jétől csak a megyeszékhellyé válás útján lehet megszerezni, így a megyei jogú várossá nyilvánítás kérelmezésére már nincs mód. A megyével kapcsolatos egyéb területszerkezési kérdésekről – *a megyék összevonásáról, szétválasztásáról, határainak megváltoztatásáról, elnevezéséről és székhelyéről* – Mötv. 125. § (4) bekezdése rendelkezik, azokat az Országgyűlés hatáskörébe utalva.

Mivel az Möt. területszervezési fejezete a területi tagozódás ilyen változásaival kapcsolatos különös eljárási szabályokat nem állapít meg, így ezekben az ügyekben a közös eljárási szabályok adhatnak eligazítást. A Tszt.-tól eltérően az Möt. nem sorolja fel tételesen a területszervezési ügyeket, így vitatható, hogy ezek a feladatok besorolhatók-e a 96. § (1) bekezdésének „*az állami területi tagozódást érintő területszervezési kezdeményezés*” fogalmába. Joggyakorlat híján valószínűsíthető, hogy ezekben a kérdésekben a Jat. általános szabályai szerint dönt az Országgyűlés.

Mivel a területszervezési döntések közvetlenül érintik a választási rendet, a kialakult választási eredményt, ezért indokolt, hogy **az országgyűlési képviselői általános választások és az önkormányzati választások évében ne kerüljön sor ilyen döntésekre. Az egyéni választókerület határának módosítását érintő területszervezési kezdeményezés esetén az országgyűlési képviselői általános választás évét megelőző évben a Vjt. 4. § (6) értelmében nem kerülhet sor az országgyűlési képviselők általános választását megelőző év első napja és az országgyűlési képviselők általános választásának napja közötti időben az egyéni választókerület határainak módosítására, ezért az egyéni választókerületek határának módosítását érintő területszervezési döntéseknél hosszabb ez a „moratórium”, a választás évét megelőző évben sem kerülhet ilyenre sor. Az egyéb években is évente csak egyetlen alkalommal kerülhet sor területszervezési döntések meghozatalára – ez a döntések különleges jellegét hangsúlyozza.**

Döntéshozatal területszervezési ügyekben

„Möt. 96. § (2) A Kormány, valamint a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter (e fejezet alkalmazásában a továbbiakban: miniszter) a kezdeményezést június 30-áig nyújtja be az Országgyűlésnek, és javaslatot tesz a köztársasági elnöknek. Az Országgyűlés és a köztársasági elnök a területszervezési kezdeményezésről – a várossá nyilvánítás kivételével – december 31-ig dönt.

[...]

(5) A köztársasági elnök július 31-ig dönt a várossá nyilvánításról, döntését a Magyar Közlönyben közzéteszi.”

A döntéshozatali eljárás határnapjai

Az Möt. V. fejezete a területszervezés lényegesebb, állandónak mondható anyagi és eljárási szabályait rögzíti. A területszervezéssel kapcsolatos további részletszabályokat a Tszt. foglalja össze. Az Möt. szabályozásának kialakítása során a jogterület önkormányzati törvénybe integrálásán túl az a cél vezette a jogalkotót, hogy az eljárási kérdéseket minél tömörebben rendezze. Ezért a különös eljárási szabályok mellett közös, minden területszervezési eljárásra alkalmazható rendelkezéseket szabályozott. A szabályozás könnyebb átláthatósága érdekében az egyes eljárási határnapok és a döntések hatálybalépésére vonatkozó szabályok is közösek. A területszervezési döntés meghozatalára irányuló kezdeményezést a Kormány június 30-ig nyújthatja be az is eddig a napig tehet a köztársasági elnöknek javaslatot a hatás Országgyűlésnek. Az önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter körébe tartozó döntések meghozatalára. Az Országgyűlés és a köztársasági elnök döntése meghozatalának végső határnapja *ugyanazon év december 31.* Kivételt jelent az egységesen megállapított határnap alól a várossá nyilvánítási eljárás. Ezt indokolja egyrészt a várossá a változás a választásokat nem érinti. A törvényhez fűződő nyilvánításnak a többi területszervezési eljáráshoz képest speciális jellege, hiszen ez indokolás alapján másrészt a városi cím elnyerése kapcsán rendezendő ünnepségnek az egyéb állami és önkormányzati ünnepekkel való összekapcsolhatósága miatt a köztársasági elnök július 31-ig dönt a várossá nyilvánításról. Ezekre a határnapokra, illetve az egyes eljárásokban megállapított különös belső határidőkre figyelemmel állapítja meg a Tszt. 2. §-a, hogy valamennyi, az Országgyűlés vagy köztársasági elnök kompetenciájába tartozó kérdésben a területszervezési kezdeményezés benyújtásának határideje *január 31.* Ennél az időpontnál jóval korábban van tehát az az időpont, amikor a kezdeményezés előkészítését – különös tekintettel a helyi népszavazás megszervezésére – el kell kezdeni.

A kezdeményezést nem közvetlenül a miniszterhez kell január 31-ig benyújtani, hanem a Tszr. 2. §-a alapján a területileg illetékes megyei, fővárosi kormányhivatalhoz. A kezdeményezés benyújtására ugyanezen rendelkezés alapján a polgármester jogosult, a megyei/fővárosi kormányhivatal fogja a kezdeményezést a miniszterhez felterjeszteni. A Tszr. 6. § (4) bekezdése alapján a megyei, fővárosi kormányhivatal megvizsgálja a kezdeményezéssel kapcsolatos eljárás jogszerűségét, értékeli a kezdeményezés jogszabályi feltételeknek való megfelelést, szükség esetén hiánypótlást rendel el. Döntési jogköre a kormányhivatalnak azonban csak a hiánypótlás tekintetében van, mindenképpen fel kell terjesztenie a kezdeményezést annak mellékleteivel együtt, és véleményeznie kell a kezdeményezést. Amennyiben a hiánypótlási felhívásnak nem tesz eleget a kezdeményező, a jogszabályi feltételeknek való megfelelés hiányát is feltünteti a kormányhivatal a véleményében. A felterjesztés határideje február 15. A kormányhivatalnak nem csak ez a szűrő szerep jut, a Tszr. 5. §-a alapján az érintett kérésére szakmai tanácsadással köteles segíteni a kezdeményezés előkészítését.

A kezdeményezés tartalma és mellékletei

A kezdeményezés tartalmára nézve az egyes területszervezési döntésekhez kapcsolódó szabályok adnak eligazítást. A Tszr. 6. § (1) és (2) bekezdése tartalmazza a kezdeményezéssel benyújtandó mellékletek felsorolását. Ezek:

- az érintett képviselő-testület döntése (állásfoglalása, megállapodása);
- a kezdeményezés feltételeinek teljesítéséről szóló igazolások;
- a várossá nyilvánítási kezdeményezés kivételével a helyi választási bizottságnak a helyi népszavazás eredményét megállapító határozata;
- a jogszabály által esetleg előírt egyéb vélemény, állásfoglalás,
- a kezdeményezés indokait, a kezdeményezés anyagi és eljárási szabályainak megtartását alátámasztó egyéb dokumentumok (pl. jegyzőkönyvek), továbbá szükség szerint
- új hivatalos földrajzi nevet tartalmazó javaslat esetén a Földrajzinév-bizottság arról szóló véleményét;
- a közigazgatási területet érintő kezdeményezés esetén a járási földhivatal által a közigazgatási területről szolgáltatott, harminc napnál nem régebbi hiteles térképmásolat, a földkönyvi adatok alapján készített területi összesítő, továbbá a határvonal-leírás, és
- amennyiben működik a településen, a helyi nemzetiségi önkormányzat kezdeményezésről szóló véleménye.

A területszervezési döntés: kormányzati döntés, megosztott döntési jogkör

A területszervezési kérdésekben hozandó döntések ún. megosztott döntési jogkörben hozott döntések, a döntési jogkör jogosultja csak a kezdeményezésre jogosult ilyen irányú előterjesztése esetén dönthet. Míg az Országgyűlés esetében egyértelmű, hogy törvényhozóként és testületi szervként a kezdeményezés nem köti, addig a köztársasági elnök esetében döntési jogkörének mibenléte problematikusabb. A megosztott döntési jogkör esetében azt eredményezi, hogy a döntés tartalmát a miniszter eleve meghatározza felterjesztett javaslatával. Ez a döntés tartalma szerint elméletileg szintén kormányzati döntésnek minősíthető, ami alátámasztja a jogorvoslat hiányának alkotmányosságát. A Kormány esetében a javaslatételről szóló döntés politikai, kormányzati jellegének belátása nem is ütközik nagyobb nehézségekbe, a miniszter esetében ezt az értelmezést azonban a Ket. némiképpen gyengíti azáltal, hogy a kivett eljárások közé sorolja, s ezzel mintegy hatósági jelleget tulajdonít a területszervezési eljárásnak.¹¹⁹

A Tszr. indokolása szerint a köztársasági elnök közjogi szerepéből következik, hogy csak a *miniszter ellenjegyzésével* hozhat döntést, amely általában megegyezik a felterjesztő miniszter *pozitív* előterjesztésével. Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök területszervezési ügyekben hozott döntése jogi jellegéről – a jogalkotóhoz hasonlóan vélekedve – a 1044/B/1997. AB határozatban kimondta, hogy az „*az állam területi beosztásával kapcsolatos döntés, amelyben a köztársasági elnök az állam területi alakításáról, a községi jogállás megállapításáról rendelkezik, s mint ilyen a*

¹¹⁹ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 13. § (1) bekezdés a) pont.

köztársasági elnök államfői jogkörében hozott kormányzati döntésnek minősül. Így az nem tekinthető sem közigazgatási határozatnak, sem olyan más hatósági döntésnek, amely az Alkotmány 50. § (2) bekezdésének, illetőleg 57. § (5) bekezdésének hatálya alá tartozik.”¹²⁰ Ebből a megállapításból vezette aztán le a taláros testület azt, hogy nem jelenti sem a jogorvoslathoz való jog sérelmét¹²¹, sem a közigazgatás feletti bírói ellenőrzés csorbulását az, hogy a köztársasági elnök döntését nem lehet bíróság előtt megtámadni.¹²²

Az Alaptörvény 9. cikk (5) bekezdése rögzíti, hogy a köztársasági elnök területszervezési kérdésekben a miniszter ellenjegyzésével hozhat döntést. Fontos kérdés a megosztott döntési jogkörrel kapcsolatban, hogy az Alaptörvény megfogalmazása szerinti köztársasági elnöki döntési jogkör mire terjed ki ezekben a kérdésekben. Az Mötv. egyrészt az V. fejezet általános szabályai között rögzíti, hogy a miniszter javaslatára a köztársasági elnök dönt. Az egyes területszervezési döntések kapcsán minden esetben általánosan fogalmaz („adható”, „alakítható”), tehát tovább nem részletezi ezt a kérdést. Az Alaptörvény egyes ellenjegyzéshez kötött köztársasági elnöki döntéseknél – a 48/1991. AB határozatot,¹²³ illetve az ahhoz fűzött különvéleményeket figyelembe véve – lehetőséget ad a köztársasági elnöknek, hogy a döntést megtagadja. Az Alaptörvény 9. cikk (6)-(7) bekezdései azonban a területszervezési döntéseket nem sorolják ebbe a körbe. Így kérdéses, hogy mit jelent a „döntés” fogalma abban az esetben, ha a köztársasági elnök nem találja jogszerűnek a miniszter kezdeményezését. A gyakorlatban volt arra példa, hogy a köztársasági elnök a miniszteri előterjesztés ellenére megtagadta a községalakítást kimondó határozat meghozatalát.¹²⁴ Mivel a köztársasági elnök ilyen döntése a magyar jog szabályai szerint nem vizsgálható felül sem bíróság, sem az AB által, e kérdés tisztázása a gyakorlatban nem történt meg. A köztársasági elnök alkotmányos szerepéből – a jogállamiság elvével összekapcsolva – valóban eljuthatunk arra az álláspontra, hogy a köztársasági elnök döntési jogköre nem csak arra terjed ki, hogy a miniszter javaslata szerinti döntést meghozza, hanem arra is, hogy ne hozzon döntést. A megosztott döntési jogkör mint elméleti kategória is ezt támasztja alá.

A területszervezési döntések hatálybalépése

„Mötv. 96. § (3) Az Országgyűlés döntése az országgyűlési képviselők választását érintően a következő országgyűlési képviselői általános választás kitűzésének napján, az önkormányzati választást érintően a következő önkormányzati általános választás kitűzésének napján lép hatályba; erről szükség esetén az Országgyűlés a területszervezési döntéssel egyidejűleg határoz.

(4) A köztársasági elnök hatáskörébe tartozó ügyben – a várossá nyilvánítás kivételével – a döntés az önkormányzati általános választás napján lép hatályba.”

A területszervezési döntések hatálybalépését az Mötv. 96. § (3) és (4) bekezdése a választásokra gyakorolt hatása miatt a választási eljáráshoz köti. Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó döntések esetében (a fővárossal és kerületeivel, illetve a megyékkel kapcsolatos döntések) azok a döntések, amelyek az országgyűlési képviselők választását érintik (2011. évi CCIII. törvény), az országgyűlési képviselői választások kitűzésének napján, az önkormányzati általános választásokat érintő területszervezési döntések pedig az önkormányzati általános választások kitűzésének napján lépnek hatályba. A bizonytalanságok elkerülése végett az Országgyűlés a döntésében meghatározhatja az előbbi szabályok alkalmazásával a hatálybalépés napját. Ezt a köztársasági elnök is meg szokta tenni határozataiban. A döntés közzétételének napja több szempontból is fontos. Így például a köztársasági elnöki döntésnek a Magyar Közlönyben való közzétételétől számított harminc napon belül kell az új község létrehozása esetén az előkészítő bizottságnak településrészi önkormányzattá átalakulnia. A döntés

¹²⁰ ABH 2004, 1160, 1169.

¹²¹ A köztársasági elnök döntéseinek jogorvoslati jog szempontjából történő megítélése nem csak a területszervezési eljárás kapcsán merült fel az alkotmánybírói gyakorlatban. Lásd részletesen Varga István: 57. § (5) bekezdés – A jogorvoslathoz való jog. = Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, 2008., 91. margószám.

¹²² ABH 2004, 1160, 1170.

¹²³ ABH 1991, 240.

¹²⁴ Magdolnavölgy Piliscsabától való önállósulásának ügyében az Ötv. követelményeire hivatkozva. Ld.

http://www.solymolaszlo.hu/archiv/admin/data/file/2949_20070712level_bajnai_magdolnavolgy_cimerrel.pdf

hatálybalépésének időpontja pedig az önkormányzati vagyon és a község területének megosztása, továbbá a polgármesteri hivatal létrehozatala, illetve a közös önkormányzati hivatalhoz való csatlakozás szempontjából kap jelentőséget [Mötv. 98. § (7)–(10) bek.].

Fontos kérdés a hatálybalépés napjával kapcsolatban, hogy mely időpontban jön létre az új település. A bírói gyakorlat arra az álláspontra helyezkedik, hogy az új község létrejötte egyszeri aktus, s a község a köztársasági elnök határozatával létrejön. Nem tulajdonított jelentőséget a bíróság például az EBH 2002. 754. számon közzétett ítéletben annak, hogy az alperes képviselő-testülete, amely az önkormányzati feladatokat gyakorolja, időben később alakul csak meg. Ugyanakkor azt is leszögezte az idézett döntésben a bíróság, hogy „a köztársasági elnök határozata csupán – a település önállóvá válásának utolsó állomásaként – a helyi önkormányzathoz való jogot teremti meg. A település civiljogi jogalannyá válása az önkormányzás jogának gyakorlására való képességével, a képviselő-testület megválasztásával valósul meg.” A köztársasági elnöki döntés a kihirdetésével érvényessé válik. A jogalkotó ettől a naptól elválasztja a hatályosulás napját, ami arra enged következtetni, hogy a község csak a döntés hatálybalépésének napjával alakul meg, ekkortól lesznek a területszervezési döntésnek joghatásai (a választások megszervezésénél ezt a települést is figyelembe kell venni, helyi képviselők és polgármester választásáról kell gondoskodni stb., ekkortól nyílik meg a lehetőség a terület és a vagyon megosztásáról való megállapodásra is).

A település nevének megállapítása

„Mötv. 97. § (1) A község, a város nevét úgy kell megállapítani, hogy ne lehessen összetéveszteni az országban lévő más helység nevével.”

Az Mötv. 97. § (1) bekezdése mind a kezdeményezők, mind a döntőhozók számára fontos korlát, hiszen nem lehet olyan nevet adni a településnek, amely bármely már létező helységgel való összetéveszthetővé tenné az új települést. E rendelkezés címzettje elsősorban a köztársasági elnök, hiszen ő dönt azokban az ügyekben, amelyekben a község, illetve a város nevét meg kell állapítani (elsősorban új község létrehozása, települések egyesítése, esetleg várossá nyilvánítás). **Mivel az Mötv. a köztársasági elnök hatáskörei között felsorolja a település nevének megállapítását, így annak sincsen akadálya, hogy a település nevének módosítását kérje egy már létező település. Ebben az esetben a közös szabályok szerint alakul az eljárás.**

A helységnevekre nézve a magyarországi hivatalos földrajzi nevek megállapításáról és nyilvántartásáról szóló 303/2007. (XI. 14.) Korm. rendelet ad eligazítást, amikor 2. § (3) bekezdésében a hivatalos földrajzi neven belül meghatározza, hogy „*helységnév*: a község, nagyközség, város, megyei jogú város, főváros utótagot tartalmazó vagy utótag nélküli rövid neve, a fővárosi kerületek teljes, a főváros nevét is tartalmazó, illetve rövid, csak a római számot és a kerület utótagot tartalmazó neve”. A Kormányrendelet a földrajzi nevek megállapításával összefüggő feladatok ellátására elsősorban szakértőkből álló Földrajzinév-bizottságot intézményesít, amely a **térképészetért felelős (jelenleg a vidékfejlesztési)** miniszter mellett működik. Ez a bizottság a helységnevekre vonatkozó területszervezési döntések előkészítése során a község, illetve a város nevére vonatkozóan szakmai véleményt ad, a szakmai vélemény kikérése ezen esetekben kötelező. A Kormányrendelet a név megállapítására nézve tartalmi követelményeket is megállapít az 5. § (1) bekezdésében: „**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.**”

Ugyanezen követelmények betartásával nemzetiségi nyelvű hivatalos földrajzi név is megállapítható a magyar nyelvű névvel együtt. 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 földrajzi neveket a Földmérési és Távérzékelési Intézet (a továbbiakban: FÖMI) a Földrajzinévtárban nyilvántartja, ebben a helységneveket a KSH által kiadott Magyarország Helységnévkönyve, a településrész-neveket Magyarország Helységnévtára szerint kell feltüntetni.

Speciális szabály vonatkozik a fővárosra és kerületeire, ezek helységnevét a Budapest főváros közigazgatási területéről és kerületi beosztásáról 1994. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Kerületi tv.) állapítja meg közvetetten a kerületek hivatalos megjelölésén keresztül. A Kerületi tv. a történelmi hagyományokra, az 1949-es egyesítés előtti helységnevek továbbélésére (pl. Óbuda) tekintettel lehetőséget ad a fővárosi kerületi képviselő-testületnek arra, hogy a szervezeti és működési szabályzatában meghatározza a kerület elnevezését. A fővárosi kerületek hivatalos közigazgatási helyneve ebben az esetben is az, amit a Kerületi tv. állapít meg római számmal [38/2005. (X. 18.) AB határozat].

Az eljárás költségei

„Mötv. 97. § (2) A területváltozás költségeit az a község, város viseli, amelynek javára történt a területátcsatolás.”

A területváltozás költségeinek viseléséről csak a területátcsatolás esetére rendelkezik a törvény, minden egyéb esetben a kérelmező település(rész) viseli az eljárással felmerült költségeket. Ezek az eljárások alkotmányjogi jellegüknél fogva illeték- és díjmentesek, ezért elsősorban a helyi népszavazás megszervezésével, és a kérelem elkészítésével, benyújtásával, illetve a földhivatali eljárással kapcsolatos költségeket sorolhatjuk a területváltozás költségei közé. A területátcsatolás fogalmát az Mötv. nem határozza meg, majdnem ezt a szóösszetételt a 105. § (4) bekezdésében, a fővárosi kerület területrész-eknek más kerülethez való csatolásának szabályozásakor használja. Az „átcsatolás” szót az Mötv. a település másik megyéhez való átcsatolása kapcsán is használja. Mivel ebben az esetben a település másik megyéhez átcsatolása a település javára történik, erre az eljárásra is alkalmazható ez a szabály. A fogalmat tágan értelmezve idesorolhatjuk még a területrész átadását és átvételét. Ez a fővárosi kerület területrészének átcsatolásához igen hasonló eljárás, csak a fővároson kívül kerül rá sor – ugyanúgy több kérelmező település vesz részt az eljárásban és az eljárás eredményeképpen a települések között lévő közigazgatási határvonal elhelyezkedése megváltozik a települések bármelyikének megszűnése nélkül. Ezért kell külön rendelkezni arról, hogy a döntés haszonélvezője viseli a költségeket. A területrészek cseréje is ebbe a körbe tartozik, itt azonban a cserében részt vevő települések egyaránt kedvezményezettek, a vélhető kölcsönös előnyök miatt itt minden település a saját költségeit viseli.

Önálló község alakítása

A községalakítás feltételei

„Mötv. 98. § (1) A választópolgárok kezdeményezésére, helyi népszavazás alapján új község alakítható az olyan – földrajzilag és építészetiileg – elkülönült, lakott településrészből, amely választópolgárainak közössége képes a helyi önkormányzás jogának önálló gyakorlására, a községi önkormányzat számára meghatározott feladatok önállóan vagy társulás útján történő teljesítésére a szolgáltatások színvonalának csökkenése nélkül úgy, hogy ezeknek a feltételeknek az a település is megfeleljen, amelyből az új község megalakult. A helyi népszavazást a település teljes közigazgatási területére kell kitűzni.

(2) Az új község alakításának további feltétele, hogy az elkülönült településrész lakosság száma a kezdeményezést megelőző tíz évben folyamatosan növekedjen, és infrastrukturális ellátottsága meghaladja az országos átlagot, valamint a községi önkormányzat számára meghatározott feladatokat az országos átlagot meg nem haladó költségráfordítással látja el.”

A területszervezési döntések egyik legjelentősebbike az önálló község alakítása. A községalakítás feltételeinek meghatározásával a törvényhozó tulajdonképpen a lakosság érdekeit védi az olyan önállósodási törekvésekkel szemben, amelyek bizonytalanná teszik a községalakítással érintett települések lakosságának az önkormányzati feladat- és hatáskörök révén való ellátottságát. A feltételek azt hivatottak biztosítani, hogy e települések egyaránt működőképesek legyenek, maradjanak. Ezek a feltételek az Möt. 98. § (1) és (2) bekezdése alapján **összefoglalva** az alábbiak:

Tartalmi feltételek	Eljárási feltételek
földrajzilag és építészeti elkülönülő településrész	a kezdeményezők helyben lakó választópolgárok
lakott településrész	falugyűlésen (lakossági fórumon) előkészítő bizottság választása
a megalakuló községnek a helyi önkormányzathoz való jog önálló gyakorlására való képessége	előkészítő bizottság tagjai a településrészen lakó helyi képviselők vagy választójoggal rendelkező lakosok
az alakítandó községnek a kötelező feladatok teljesítésére való képessége	megalapozott, indokolt kezdeményezés előterjesztése
feladatellátás az alakítandó község által színvonalcsökkenés nélkül	érvényes és eredményes helyi népszavazás a kezdeményezésről
Tartalmi feltételek	Eljárási feltételek
hátramaradó község helyi önkormányzathoz való jog önálló gyakorlására való képessége	a kezdeményezés a Tszr. alapján tartalmazza: önállósulás indokai, javaslat a település elnevezésre, javaslat a terület megosztására, javaslat a vagyoni, vagyoni jogok és kötelezettségek megosztására, az alakítandó község költségvetésének számítási anyaga
a hátramaradó község kötelező feladatok teljesítésére való képessége	Tszr. egyéb feltételeinek betartása kisebbségi önkormányzat véleményének kikérése, kérelemnek a lakossággal való megismertetése falugyűlésen, lakossági fórumokon a helyi népszavazás előtt előírt mellékletek csatolása

A kezdeti viszonylag liberális szabályozást a számos új község megalakulására tekintettel folyamatosan szigorították.

Az Ötv. 52. § eredeti (1) bekezdése így rendelkezett: „*a lakosság kezdeményezésére új község alakítható az olyan elkülönült, lakott településrészből, amely feltételei alapján képes az alapvető önkormányzati jogok gyakorlására, a 8. § (4) bekezdésében meghatározott feladatok teljesítésére. A községalakítás feltétele a kiépült helyi közszolgáltatások, legalább alsó tagozatos általános iskola, körzeti orvosi rendelő fenntartása – a szolgáltatások színvonalának jelentős csökkenése nélkül – úgy, hogy erre a megmaradó község a saját területén is képes maradjon*”. Az Alkotmánybíróság, annak ellenére, hogy kimondta, a feltételrendszer kialakításában a jogalkotó alkotmányos szabályok híján nagyfokú szabadságot élvez, a községalakítást az önkormányzathoz való jog természetes folyományának tekintette,¹²⁵ s ennek fényében az Ötv. előbb idézett rendelkezését az önállósulásnak

¹²⁵ Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest Osiris, 2001, 775. o.

kedvező módon értelmezte. Így például igen kiterjesztően értelmezte a 2. mondatban megkövetelt feltételek megvalósulását arra hivatkozással, hogy azt „nem lehet a törvény egész logikai rendszeréből kiszakítva értelmezni. [...] Annak elbírálásánál tehát, hogy fennállnak-e az új község alakításának az 52. § (1) bekezdésében meghatározott feltételei, komplex módon kell vizsgálni az egész feltételrendszert”, ami révén például a megkövetelt helyi közszolgáltatási intézmények minimumának (alsó tagozatos általános iskola, körzeti orvosi rendelő) közös fenntartását is elegendőnek találta a 17/1991. (IV. 23.) AB határozatával (ABH 1991, 61, 63.). Az Ötv. 52. §-ának 1994-ben módosított (1) bekezdése szigorúbb feltételrendszert állapított meg, amikor előírta, hogy egyrészt legalább háromszáz lakosú kell legyen a lakott településrész, az Ötv. 8. § (4) bekezdésében meghatározott feladatok teljesítésére másrészt az újonnan létrejövő község a szolgáltatások színvonalának bármilyen csökkenése nélkül képes. A második mondat helyébe pedig az alábbi rendelkezés lépett: „Új község alakításának feltétele, hogy a működés pénzügyi feltételei mind a megmaradó, mind az új község esetében pótlólagos támogatás nélkül rendelkezésre álljanak.” Tehát több oldalról is szigorította a jogalkotó a feltételrendszert. Ez utóbbi rendelkezést az Alkotmánybíróság nem az önkormányzashoz való joggal, hanem a jogbiztonsággal találta ellentétesnek a 15/1998. (V. 8.) AB határozatban, a „pótlólagos támogatás” fogalmi bizonytalanságaira hivatkozva. Az Möt. 98. § (1) bekezdése az Ötv. 52. §-ának rendelkezésén alapszik, annak feltételrendszerét részben pontosítva, részben – jelentősen – átalakítva.

Az Möt. 98. § (1) és (2) bekezdése a községgé alakulás feltételrendszerének igen komoly szigorítását hajtotta végre. A korábbi feltételek pontosítását jelenti az elkülönültség fogalmának meghatározása, tehát a földrajzilag és építészeti feladattal való elkülönülés, illetve a feladatellátás mikéntjének (önállóan vagy társulás útján) meghatározása. Ezek a pontosítások a községalakítási gyakorlatban felmerült problémákra adnak választ. A feladatok önállóan vagy társulás útján való ellátási kötelezettsége annak a tendenciának kíván gátat vetni, amely szerint az önállósulni kívánó településrészek a szükséges feltételek megteremtését a környező településekkel megkötött laza együttműködési szerződések révén próbálták igazolni. A köztársasági elnök addig példa nélküli döntése¹²⁶, amelyben a miniszter által felterjesztett községalakítási kérelmet a köztársasági elnök megtagadta, elsősorban az ilyen szerződések elégtelenségén alapult (Möt. 96. §). A feladatok ellátásához tehát stabil keretekkel kell rendelkeznie az önállósulni kívánó településrészeknek. Ez ugyanakkor nem jelentheti az összes feladat önálló ellátásának megkövetelését, hiszen az Möt. ilyen követelményt a már meglévő településekkel szemben sem támaszt, így a társulás útján való feladatellátás lehetősége megteremti a szükséges egyensúlyt ebben a kérdésben. Pontosítást és egyben szigorítást is jelent a „földrajzilag és építészeti feladattal való elkülönülés megkövetelése. Ezek konjunktív feltételek, nem elegendő önmagában sem a földrajzilag (pl. folyó a két településrész között), sem az építészeti feladattal való elkülönülés (pl. lakótelep az amúgy kertvárosias beépítettségű település mellett) – e feltételeknek együttesen kell fennállniuk. A Tszr. 1. § (3) pontja szerint az elkülönülés azt jelenti, hogy a településrész a település más lakott településrészeivel a lakott területek földrajzi (domborzati), térbeni, építészeti elkülönültsége alapján nem tartozik egybe.

A hátramaradó település e feltételeknek való megfelelése újra bekerült a feltételek közé, ami szintén szigorítást jelent. Változott a szabályozás a helyi népszavazás tekintetében is, hiszen a teljes településre ki kell azt írni. Az Ötv. 46. §-ának (2) bekezdése¹²⁷ úgy rendelkezett, hogy az új község alakításának kezdeményezésére elrendelt népszavazásban az érintett településrész választópolgárai vehetnek részt. Az Ötv. 47. § (2) bekezdésével együtt értelmezve e rendelkezéseket az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvénynek ez a szabálya arra kötelezi a képviselő-testületet, hogy új község alakításának kezdeményezésére irányuló népszavazási kezdeményezés esetén arra a területre köteles kiírni a népszavazást, amelyre a népszavazást kezdeményező választópolgárok akarata irányult. Ennek megfelelően az új község alakításának kezdeményezésére irányuló helyi népszavazásban annak a településrészeknek a választópolgárai vehetnek részt, amelyre a helyi népszavazást kezdeményező választópolgárok az új község alakításának kezdeményezésére irányuló népszavazás elrendelését kezdeményezték [1287/H/1993. AB határozat (ABH 1994, 805)]. A gyakorlatban e rendelkezés miatt számos esetben nagyobb problémák voltak a helyi népszavazás törvényességével [26/1996. (VII. 3.) AB határozat], amelyek az új szabályozással elkerülhetők, ám az

¹²⁶ Magdolnavölgy Pilisvörösvártól való önállósodása ügyében.

¹²⁷ Az Alkotmánybíróság a 18/1993. (III. 19.) AB határozatával 1993. december 31-i hatállyal megsemmisítette az Ötv. 45. §-ának (1) és (2) bekezdését, de az idézett rendelkezéssel azonos tartalommal szabályozta azt újra a jogalkotó az 1994. évi LXIII. törvénnyel.

kérdéses, hogy e rendelkezés alapján lehet-e olyan eredményes népszavazást tartani, amelyen az önállósulni kívánó lakosok többségbe tudnának kerülni. Ebben az esetben a *helyi népszavazás nem ügydöntő jellegű*, csupán a területszervezési eljárás megindításáról való döntést jelenti, a községalakításról az eljárás lefolytatását követően a kérelem felterjesztéséről a miniszter, majd a kérelemről a köztársasági elnök dönt, tehát nem feltétlenül indokolt a helyi népszavazáson az egész település lakosságának részvétele, hiszen ez a településrész önállósulása kezdeményezésének jogát tulajdonképpen kiüresítheti.

Kikerült a feltételek közül viszont a legalább háromszáz lakos megkövetelése. A településrész lakott mivolta a kezdetektől evidens feltétel, amin nem változtat az Mötv. sem, hiszen csak az önkormányzás önálló megvalósítása lehet a célja a kezdeményezésnek, ennek pedig előfeltétele, hogy már létezzen valamiféle lakóközösség az önállósulni kívánó településrészen. A lakott területrész: Tszr. 1. § 8. pontjának definíciója szerint a képviselő-testületek eltérő megállapodása hiányában a fogadó település bel- vagy külterületéhez kapcsolódó és azzal összefüggő természetes vagy jelentős műszaki létesítmény mesterséges határvonala által lehatárolt bel- vagy külterület, amelyen az érintett választópolgárok életvitelszerűen lakóhellyel rendelkeznek.

A (2) bekezdés új követelményrendszere a *megalakuló település életképessége* valószínűsítésének komoly bizonyítékait követeli meg az önállósuláshoz, úgymint

- folyamatos lélekszám-növekedés a kezdeményezést megelőző tíz évben, azaz térségi vonzerő;
- országos átlagot meghaladó infrastrukturális ellátottság, ami valószínűsíti az önálló feladatellátásra való képességet, továbbá
- a kötelező feladatoknak az országos átlagot meg nem haladó költségráfordítással való ellátása, vagyis gazdasági fejlettség.

Ezek a feltételek a döntéshozó mérlegelési jogkörét igen kiszélesítik, a községalakítás lehetőségét pedig a lehető legszűkebbre szabják. Az átlagos infrastrukturális fejlettség, illetve az átlagos költségráfordítás olyan általános fogalmak, amelyek konkrét jelentéstartalma nehezen megállapítható. A Tszr. azonban annyiban konkretizálja ezeket, hogy az infrastrukturális ellátottság szintjét – akárcsak az elkülönült településrész lakosságának növekedését – a Központi Statisztikai Hivatal megyei igazgatósága által kiállított igazolással rendeli bizonyítani, ami az objektivitás kellő biztosítékának tekinthető. Hasonló módon a községi önkormányzati feladatoknak az országos átlagot meg nem haladó költségráfordítással történő ellátását a Magyar Államkincstár területi szerve által kiállított igazolással tudja tanúsítani az önkormányzat. Ezeket az igazolásokat hatósági eljárásokban adják ki az említett szervezetek, az előkészítő bizottság kérelmezheti azok kiállítását.

Ezek a feltételek szükségesek annak megakadályozásához, hogy működésképtelen települések jöjjenek létre, elsősorban a községalakítás kezdeményezésének visszaélésszerű gyakorlása útján. A gyakorlatban ugyanis az önállósulási tendenciák mögött gyakran politikai viták állnak, amelyek mederben tartása csak szigorú tartalmi feltételek mellett lehetséges, másrészt több esetben valószínűsíthető volt, hogy az önállósulás kezdeményezése elsősorban az önállósulástól remélt gazdasági előnyökre tekintettel történt (például a „megszerezhető” bel- és külterületek miatt). Az átlagos költségráfordítással való feladatellátás az ilyen helyzetekben a teljesítőképességről ad számot, s biztosítja azt, hogy a feladatok ellátásának szintje nem a kezdeményezésre tekintettel került bármilyen nagy erőfeszítés révén feljavításra. Ugyanígy a lakosság folyamatos növekedése is mutatja azt, hogy életképes a településrész, hiszen objektíve vonzó feltételeket biztosít.

A községalakítási eljárás kezdeményezésének menete

„Mötv. 98. § (3) 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.

(4) Az előkészítő bizottság javaslatot készít az (1) és (2) bekezdésben írt követelmények és a területszervezési eljárásról szóló kormányrendeletben meghatározott egyéb feltételek teljesítésére.”

A községalakítás első lépése az önállósodási akarat megformálódását követően *falugyűlés*, illetve *településrészi lakossági fórum* összehívása. Ezeken lehetőség van az önállósodási akaratról meggyőződni, aminek következménye az előkészítő bizottság felállítása lesz. Ez a testület általában azon személyekből áll, akik az önállósulási folyamat motorját jelentik. Az Möt. – ellentétben a korábbi szabályozással – nem részesíti előnyben a település önkormányzati képviselőit, bárki, aki választójoggal rendelkezik, a bizottság tagja lehet. Fontos kritérium, hogy a bizottság tagja csak olyan személy lehet, aki a településrészen lakik. A (3) bekezdés szövegezéséből a területszervezés célja felőli értelmezéssel arra lehet következtetni, hogy nem az állandó vagy ideiglenes bejelentett lakhellyel való rendelkezést kell e fordulat alatt érteni, hanem *a tényleges helyben lakást*. Az előkészítő bizottság állhat több mint három tagból, felső határt csak az ésszerűség szab.

Az előkészítő bizottság feladata lesz az önálló községgé válás iránti kezdeményezés előkészítése. Ehhez először egy javaslatot készít el. Párhuzamosan a választási eljárási szabályok szerint megkezdődik a helyi népszavazás kitűzéséhez szükséges aláírásgyűjtést. A javaslat tartalmára nézve a Tszr. 6. § (1)–(2) bekezdése ad eligazítást, amely valamennyi területszervezési kezdeményezés közös tartalmi elemeit sorolja fel. A lakosság számára a kezdeményezésről tájékoztatót készít az előkészítő bizottság. Ez tulajdonképpen a kezdeményezés „kivonatos összefoglalója”: a kezdeményezés sikerességéhez szükséges feltételek teljesítésének tényét, illetve az azok teljesítéséhez szükséges intézkedéseket, döntéseket foglalja össze, továbbá tartalmaz a község elnevezésére, a vagyoni, a vagyoni jogok és kötelezettségek és a terület megosztására vonatkozó javaslatokat is. Az első költségvetés elkészítéséhez szükséges számítási adatokat is össze kell benne gyűjteni. A kezdeményezést meg is kell indokolni, ennek során arra is ki kell térni, hogy a kezdeményezésnek milyen előnyei és hátrányai vannak. Külön ki kell emelni e körben a lakosságra és a természeti környezetre gyakorolt (lehetséges) hatás(oka)t. E kötelező tartalmi elemeken túl tartalmazhatja a javaslat azokat a tényeket, körülményeket is, amelyekről a lakosságot az előkészítő bizottság szükségesnek látja a kezdeményezés kapcsán tájékoztatni.

A javaslat elkészítését követően az előkészítő bizottság kikéri a képviselő-testület állásfoglalását a javaslatáról. Erről a képviselő-testület ülésén határoz, amelyre meghívhatja az előkészítő bizottságot is. Egyúttal ki kell tűznie a helyi népszavazást a település egész területére. *Nemcsak az önállósulni kívánó településrész lakosságának kell a javaslat mellett felsorakoznia, hanem a hátramaradó település lakosságának is „el kell engednie” a településrészt.* A megalapozott döntés érdekében természetesen mind az előkészítő bizottság, mind a polgármester a nyilvánossághoz fordul. Az előkészítő bizottság a lakosságot tájékoztatja – a költségvetési vonzatokat is eléjük tárva – a javaslatáról. Ezzel párhuzamosan a helyi népszavazás előkészítése körében a képviselő-testület által szervezett falugyűlésen, illetve lakossági fórumon a polgármester is ismerteti a képviselő-testület állásfoglalásait az előkészítő bizottság kezdeményezéséről, javaslatairól, továbbá – amennyiben működik a településen, és nyilatkozott a polgármester erre irányuló kérésére – a kisebbség önkormányzat véleményét. Ha a helyi népszavazás érvényes és eredményes volt, az azt követő 30 napon belül a képviselő-testület a határozatába foglalja a helyi népszavazás eredményét, és e határozatában véleményezi a kezdeményezést. Ezt a határozatot a kezdeményezés anyagához csatolni kell. A kezdeményezést a polgármester az ülést követő 15 napon belül nyújtja be a megyei/fővárosi kormányhivatalhoz, amely azt február 15-ig felterjeszti a miniszternek.

A felterjesztést követően a miniszternek is van még lehetősége hiánypótlásra felszólítani a kezdeményezőt, amennyiben a kezdeményezés kiegészítésre szorul. A kiegészítés lehetőségének objektív határt szabnak az eljárás belső határnapjai [a Tszr. 6. § (5) bekezdés megfogalmazásában „a hiánypótlás határidőben még előterjeszhető”], hiszen a miniszternek március 31-ig van lehetősége elutasítani a kezdeményezést, a felterjesztésnek pedig június 30-ig kell megtörténnie. Amennyiben tehát a rendelkezésre álló idő ennek fényében túl rövid, hiánypótlási felhívás kibocsátásának a Tszr. 6. § (5) bekezdése alapján nincsen helye, így a kezdeményezés elutasításra kerül, hiszen nem felel meg az kezdeményezéssel szemben támasztott követelményeknek.

Felmerül a kérdés, hogy mi a helyzet akkor, amikor a képviselő-testület akadályozza a községalakítás folyamatát, és nem tűzi ki a *helyi népszavazást*, illetve az eredményes helyi népszavazás ellenére sem terjeszti fel a polgármester az előkészítő bizottság javaslatát a miniszterhez? Ezekben az esetekben *törvényességi felülvizelési eljárásnak* van helye, amelyet a fővárosi/megyei kormányhivatal folytat le. A fővárosi/megyei kormányhivatal természetesen a községalakítási

kezdemenyezéssel összefüggő egyéb önkormányzati döntések, cselekmények törvényességét is vizsgálhatja.

A községalakítás kezdeményezésének elutasításáról való miniszteri döntés

„Mötv. 98. § (5) A miniszter március 31-ig határozatában dönt arról, hogy nem terjeszti elő a kezdeményezést, ha az nem felel meg az (1) és (2) bekezdésben foglalt feltételeknek, vagy a jogszabályban előírt eljárási szabályt nem tartották meg. Az előkészítő bizottság, a képviselő-testület a miniszter határozatának felülvizsgálatát a kézbesítéstől számított harminc napon belül a miniszternek benyújtott kérelemben **a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságtól** kérheti. A miniszter az iratokat a kérelem beérkezésétől számított három napon belül megküldi a bírósághoz.

(6) A bíróság az ügyben a beérkezéstől számított harminc napon belül nemperes eljárásban dönt. Végzésében a kérelmet elutasítja, vagy a miniszter határozatát hatályon kívül helyezi. A végzés ellen fellebbezésnek helye nincs. A miniszter a határozat hatályon kívül helyezése esetén június 30-áig nyújtja be a kezdeményezést a köztársasági elnöknek.

A megosztott döntési jogkör problematikájához [Mötv. 96. § (2) bek.] szorosan kapcsolódó kérdés, hogy mi történik abban az esetben, ha a miniszter nem terjeszti a kezdeményezést a köztársasági elnök elé, mert az nem felel meg az anyagi jogi feltételeknek vagy az eljárási szabályoknak. A Tszt. elfogadása előtt a miniszter levélben tájékoztatta erről az előkészítő bizottságot. Ha az előkészítő bizottság a tájékoztatást nem fogadta el, az ellentét feloldására hiányzott a jogi megoldás. A Tszt. arra az elméleti alapra helyezkedett, hogy a miniszter az előterjesztés megtagadásáról bíróság előtt megtámadható államigazgatási határozatot hoz. Ez a megoldás az alkotmánybírói gyakorlat fényében ugyan érthető, elméleti szempontból azonban nem helyeselhető, hiszen egy kormányzati döntésről van szó. Az Alaptörvény és az Mötv. ebben a tekintetben tulajdonképpen ellentmondásban állnak egymással. Az Alaptörvény már nem tartalmaz önkormányzáshoz való alapjogot, csak önkormányzati feladat- és hatásköröket. Ezzel szemben az önálló község alapításának lehetősége tulajdonképpen az önkormányzáshoz való alapjognak a folyománya, ahogy arra az Alkotmánybírói több ügyben rámutatott (pl. 1044/B/1997. AB határozat). Ezzel szemben azt az Alkotmánybírói szintén többször hangsúlyozta, hogy a területszervezési kérdésekben az alkotmányos szabályok nem kötik a jogalkotó kezét, ezért az általános alkotmányossági keretek között, szabad belátás szerint alakíthatja ki annak feltételrendszerét. Az Alkotmánybírói ezzel közvetlenül az állam területi beosztásáról való döntéseknek a politikai, kormányzati jellegét ismerte el. Azonban éppen a községalakítás lehetősége, és az arra alapozott 15/1998. (V. 8.) AB határozatban kimondott jogalkotási kötelezettség miatt nem viszi a jogalkotó következetesen végig a kormányzati döntések sajátosságából fakadó konzekvenciákat. A kormányzati döntések egyik sajátossága ugyanis, hogy velük szemben jogorvoslattal általában nem lehet élni – a döntéshozónak diszkrecionális jogköre van ezekben az ügyekben. Ezt juttatják a községalakítás megszigorított feltételei is érvényre, amikor határozatlan jogi fogalmaik révén tulajdonképpen teljesen diszkrecionálissá teszik e döntést.

A Tszt. tehát azt a megoldást intézményesítette, hogy a miniszter alakszerű, indokolt megtámadható közigazgatási határozatot hoz a községalakítási kezdeményezés elutasításáról. Az elutasítás indoka a 98. § (1)–(2) bekezdéseiben szabályozott feltételek nem teljesítése, illetve az eljárási szabályok be nem tartása lehet. Ezt a döntést az előkészítő bizottság és a képviselő-testület **megtámadhatja a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság** előtt. A kérelmet azonban a miniszternél kell **a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnak címezve** benyújtani. A szabályozás ugyan pontatlan, de a szabályozás rendszeréből, a hatáskörrel bíró bíróság megállapításából és a határozat felülvizsgálatára való jogszabályi utalás alapján a közigazgatási végzések felülvizsgálatára vonatkozó szabályok szerinti közigazgatási nemperes eljárásban jár el a bíróság a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Knp.) szerint. Ezekről a szabályokról egy

ponton tér el a (6) bekezdés, amikor a bíróság eljárására 30 napos határidőt állapít meg¹²⁸ a területszervezési eljárás határnapjainak [Mötv. 96. § (2) bek.] betarthatósága érdekében. Amennyiben a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság hatályon kívül helyezi a döntést, a miniszter a kezdeményezésnek a köztársasági elnökhöz való felterjesztésére lesz köteles június 30-ig.

A miniszter pozitív döntésével (ti. amikor a kezdeményezést a köztársasági elnökhöz felterjeszti) kapcsolatban viszont az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy mivel a miniszternek az érdemi döntésre – ellentétben a kezdeményezés felterjesztését megtagadó döntéssel – nincs hatásköre, csak javaslatot, előterjesztést tesz, a döntést pedig a köztársasági elnök hozza meg, így nem alkotmányellenes az, hogy az új község alakításával érintett önkormányzat számára a törvény nem biztosít jogorvoslati lehetőséget a miniszter előterjesztése ellen.

Az új község létrejötte után követendő eljárás

„Mötv. 98. § (7) A településrész új községgé alakításáról szóló köztársasági elnöki döntés közzétételétől számított harminc napon belül az előkészítő bizottság településrészi önkormányzattá alakul át. A településrészi önkormányzat egyetértése szükséges a településrészt érintő

a) területszervezési kérdésben;

b) a bel- és külterületek lehatárolásához;

c) önkormányzati vagyonról, vagyoni jogokról és kötelezettségekről szóló döntéshez.

(8) Az önkormányzati vagyon megosztásáról a községgé nyilvánításról szóló döntés hatálybalépését követő hat hónapon belül az érintett önkormányzatok állapotnak meg. Megállapodás hiányában az önkormányzati vagyont lakosságárányosan kell megosztani.

(9) Az új község területéről a községgé nyilvánításról szóló döntés hatálybalépését követő hat hónapon belül az érintett önkormányzatok állapotnak meg. A megállapodásban az új község alakítására vonatkozó népszavazással érintett területtől eltérni nem lehet. Az új község külterülete a belterülethez kapcsolódó, egybefüggő terület. Eltérő megállapodás hiányában a település külterületét a belterületi népességgel arányosan kell megosztani.

(10) Az új község vagyonára, területére vonatkozó megállapodás hiányában bármelyik érintett önkormányzat keresete alapján a **közigazgatási és munkaügyi bíróság** dönt.

(11) A községgé nyilvánításról szóló döntés hatálybalépését követő hat hónapon belül az új község önkormányzata a törvényi feltételek keretei között polgármesteri hivatalt hoz létre vagy közös önkormányzati hivatalhoz (a továbbiakban: hivatal) 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 lakosságszámának arányában járulnak hozzá.”

A területszervezési döntés hatálybalépésének időpontja elválik a döntés közlésének időpontjától, a kettő között akár több év is lehet. Éppen ezért a függő jogi helyzetben lévő új község érdekeinek védelmét célozza az az előírás, hogy az előkészítő bizottság *településrészi önkormányzattá* alakul át. Az új község a választás kiírásának napján jön létre, s a helyi önkormányzati választás eredményeképpen alakul meg majd az új községi képviselőtestület. Eddig az időpontig a településrészi önkormányzat képviseli a majd létrejövő község érdekeit, az Mötv. vonatkozó szabályai szerint fejt ki működését. Ezeket kiegészíti három egyetértési jogkör, amelyek egyébként nem illetik meg a településrészi önkormányzatot. Ezek olyan kérdéseket érintenek, amelyekről a községgé nyilvánításról szóló döntés hatálybalépése után kell a hátramaradó és az újonnan alakult önkormányzatnak megállapodnia, s ezekkel az újonnan létrejövő önkormányzat érdekeit tudná csorbítani a hátramaradó önkormányzat képviselő-testülete. Ezért a területszervezési kérdésekben hozandó döntésekhez, a bel- és külterületek lehatárolásához, továbbá az önkormányzati vagyonról, vagyoni jogokról és

¹²⁸ Fellebbezésre ebben az eljárásban nincs mód, és a (6) bekezdésben szabályozott döntéseket hozhatja amúgy is meg a bíróság, kizárólag okirati bizonyítás alapján.

kötelezettségekről szóló döntések meghozatalához¹²⁹ a településrészi önkormányzat egyetértése szükséges.

Az előkészítő bizottság önálló község létrehozását kezdeményező javaslata tartalmaz ugyan javaslatot a terület és a vagyon megosztására, ez azonban nem rendelkezik kötőerővel. A köztársasági elnök csupán a település létrejöttéről dönt, *a vagyon és a terület megosztásáról a két önkormányzatnak kell megegyeznie*. Ennek oka, hogy csak így biztosítható mindkét fél érdekeinek legteljesebb védelme. Ha ugyanis nem tudnak megegyezni a választások kiírásától számított hat hónapon belül, bármelyikük kérésére bíróság dönt a kérdésben. E rendelkezés tartalmát vizsgálta az Alkotmánybíróság a 61/2003. (XI. 26.) AB határozatban, és rámutatott arra, hogy a bíróság „arra kapott hatáskört, hogy valamennyi, a községalakítással érintett önkormányzat jogai érvényesülésének biztosítása érdekében az önkormányzatok közötti jogvitát eldöntse és a kialakult függő jogi helyzetet megszüntesse” (ABK 2003. november, 792, 797).

A megosztás szempontjai tekintetében az Mötv. e rendelkezése nagyon szűkszavú, a vagyont a lakosságszám arányában rendeli megosztani. A területre vonatkozóan valamivel több támpontot ad azzal, hogy kimondja, csak a belterülettel egybefüggő külterületet lehet az új településnek adni, és megállapodás hiányában azt is a lakosságszámok arányában kell megosztani. Ez előbbi szabály mindkét irányból akadálya lehet az ingatlanvagyonnal való visszaéléseknek. Nagymértékben meghatározza a megállapodás tartalmát az, hogy abban az új község alakítására vonatkozó népszavazással érintett területtől eltérni nem lehet. Kérdéses azonban, hogy az Mötv. 98. § (1) bekezdésének a megváltoztatása nyomán (ti. hogy a helyi népszavazást a község teljes közigazgatási területére kell kitérni, és nem csak az érintett településrésze) ez a rendelkezés hogyan értelmezhető, ugyanis a népszavazással érintett területnek vagy azt a területet tekinthetjük, amelyre a népszavazást kitérítették, vagy azt a területet, amely az előkészítő bizottság javaslatában szerepel. Ez előbbi értelmezés alapján ez a rendelkezés alkalmazhatatlan, utóbbi értelmezés azonban a rendszertani értelmezés eszközeivel vizsgálva igen valószínűtlen, hiszen akkor a megállapodás tartalmát mégis az előkészítő bizottság javaslata határozná meg, amire bizonyára nem irányult a jogalkotó akarata. A népszavazással érintett terület fogalma a területrész átadásának esetében értelmezhető, hiszen itt csak az adott területrészen lakó választópolgárok vesznek részt a helyi népszavazáson [Mötv. 101. § (3) bek.]

Az Alkotmánybíróság a vagyon és terület megosztására vonatkozó szabályokról az 1124/E/2004. AB határozat úgy foglalt állást, hogy azok nem sértik sem az új község alakítását kezdeményező választópolgárok közösségének jogait, sem az új község választópolgárainak közösségét megillető helyi önkormányzathoz való jogot. Az új község alakításával kapcsolatos hatásköröket a jogalkotó az Alkotmánybíróság szerint a köztársasági elnök és az érintett önkormányzatok között megosztotta. A köztársasági elnök hatáskörébe a községi jogállásról való döntés tartozik. A vagyon és a közigazgatási terület megosztásáról való döntést a jogalkotó az érintett önkormányzatok megállapodása körébe utalja azzal, hogy megegyezés hiányában a bíróság dönt. A bíróság a vagyon és terület önkormányzatok közötti megosztása esetén elsődlegesen a közös tulajdon megosztásának polgári jogi szabályai alapján jár el.¹³⁰ A kialakult bírói gyakorlat szerint a megosztásnál a helyi sajátosságok, a lakossági érdekek és az önkormányzati feladatellátás követelményét szem előtt tartva kell döntenet. Így a terület megállapítása szempontjából a megmaradó önkormányzat működőképességének fenntartása is lényeges szempont. Ebben a döntésében tehát a községgé alakulás feltételrendszere orientálja a bíróságot, de mivel „a település megszervezése és az előzőekben érvényesített szempontok érvényre juttatása egyúttal szakkérdés is, ezért a Legfelsőbb Bíróság [...] településszervezési szakvélemény beszerzését tartja indokoltnak” az ilyen ügyekben.¹³¹ A fent idézett AB-határozathoz fűzött különvéleményben a jogszabályokból hiányolt speciális megosztási szempontokat a bíróság tehát érvényesíti a gyakorlatban. A terület és vagyon megosztására irányuló perek, akárcsak az ilyen tárgyban született megállapodások érvényességével és értelmezésével kapcsolatos perek a Polgári perrendtartás általános szabályai szerint az önkormányzatok fekvése szerinti törvényszék, mint polgári bíróság előtt zajló vagyoni perek és nem a Pp. XX. fejezete szerinti közigazgatási perek **voltak az**

¹²⁹ E körben az Mötv. nem rendelkezik egyértelműen, hogy az eredményes és érvényes népszavazás a döntés meghozatalának (azaz a testületi napirendre vételnek és a szavazásnak) az előfeltétele, vagy pedig a döntés érvényességének az előfeltétele.

¹³⁰ BH 1997. 390.: „[a] közös tulajdon megszüntetésekor közömbös, hogy a felek magánszemélyek-e vagy pedig jogi személyek. Vitájukra minden esetben az erre vonatkozó jogszabályok (Ptk. 147–148. §) és az azok értelmezésére kialakult bírói gyakorlat az irányadó.”

¹³¹ EBH 2002. 754.

Ötv. alatt, az új szabályozás szerint azonban ezekben a perekben most már a közigazgatási és munkaügyi bíróság jár el, külön rendelkezés hiányában továbbra is a Pp. általános szabályai szerint.¹³²

Településegysítés megszüntetése

„Mötv. 99. § (1) Új község alakítását településegysítés megszüntetés jogcímén akkor lehet kezdeményezni, ha a településrész egyesítése 1950. január 1-jén vagy azt követően lépett hatályba.

(2) Településegysítés megszüntetésének a kezdeményezése a 98. §-ban foglalt feltételekkel és eljárással történhet.”

Az Mötv. indokolása szerint ez „a rendelkezés továbbra is a korábban kényszeregyesítéssel községi státusukat, önállóságukat elvesztett települések részére kívánja egyszerűbbé tenni az új község alakítási eljárást”. Mivel ugyanakkor a (2) bekezdés – az Ötv. korábbi szabályozását tartalmilag átvéve – kimondja, hogy a község önállóvá válásához szükséges feltételek mellett van lehetőség a településegysítés megszüntetésére, és ugyanazokat az eljárási szabályokat rendeli alkalmazni, ezért a feltételrendszerét tekintve azonos a két lehetőség. A könnyebbséget elsősorban az jelenti – a korábbi szabályozás alapján –, hogy a terület megosztása egyszerűbb, hiszen elvileg az eredeti állapotot állítják helyre a településegysítés megszüntetésével, és a korábbi neveiket veszik fel a települések újra. A név megállapításánál „előnyt kell élveznie a korábban használt, más követelményekkel összhangban álló egyéb névnek”.¹³³ Ez azonban nem feltétlen érvényesülést kívánó szabály, hiszen a településegysítések óta eltelt több évtized alatt olyan mértékű változások történhettek, amelyek az eredeti állapot helyreállítását nem teszik feltétlenül kívánatosá. Példaként felhozhatjuk Verőcemarost, amely település Nógrádverőceből és Kismarosból jött létre. Mivel a településegysítés megszüntetésekor már nem Nógrád megyéhez tartozott, ez a település Verőce néven vált újra önállóvá. Ugyanígy elképzelhető az is, hogy a területek megosztásában, az intézmények elhelyezkedésében olyan változások történtek, amelyek miatt nem lenne ésszerű vagy méltányos az eredeti közigazgatási határok visszaállítása. Az idő múlása az oka annak is, hogy azok a települések, amelyeket 1950. január 1. előtt egyesítettek, csak a községgé válás általános szabályai szerint válhatnak szét. Ennek az oka, hogy a jogalkotó megítélése szerint az ennél régebben egyesített települések mára már oly mértékben egybeolvadtak a befogadó településsel, hogy az önálló községalakítás e típusának alkalmazása esetükben már nem indokolt. Számukra az önálló községgé válás kezdeményezése természetesen nyitva áll. A különbségtétel hiányára nézve ma is irányadó az 1124/E/2004. AB határozat. Ebben az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy fennáll-e alkotmányellenes mulasztás, mert a Tszt. nem definiálja az új község alakítása, illetőleg a településegysítés megszüntetése közötti fogalmi különbségeket. A nemleges választ azzal indokolta meg a határozat, hogy az Ötv. (tartalmilag az Mötv. 99. § rendelkezéseivel egyező) szabályozásából egyértelműen megállapítható, hogy a községegysítés megszüntetése a községalakításnak az a formája, amelynek során a községegysítéssel létrejött községből, városból egy korábban önálló községi jogállással rendelkező településrész válik ki. Ezért az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy e fogalmak törvényi értelmezésének hiánya nem ellentétes a jogbiztonság követelményével.

Települések egyesítése

„Mötv. 100. § (1) Helyi népszavazás alapján az érintett képviselő-testületek határozatukkal kezdeményezik az egybeépült községek, valamint város és község egyesítését, egyidejűleg javaslatot tesznek az új település nevére.

(2) Az egyesítéstől a községek jogai és kötelezettségei az új községet, várost illetik és terhelik.

(3) A települések egyesítésével megszünt község a nevét településrész-névként megtartja.

¹³² 2013. január 1-ét követően. Ld. Rozsnyai Krisztina: *A közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállításával kapcsolatos törvénymódosítások margójára.* = Jogtudományi Közlöny LXVIII. évf. (2013) 3. sz. 147-153. o.

¹³³ A magyarországi hivatalos földrajzi nevek megállapításáról és nyilvántartásáról szóló 303/2007. (XI. 14.) Korm. rendelet 5. § (7) bek. b)

(4) A miniszter március 31-ig határozatában dönt arról, hogy nem terjeszti elő a kezdeményezést, ha a települések nem egybeépültek, vagy a jogszabályban előírt eljárási szabályt nem tartották meg. A határozatot a miniszter a meghozatalától számított három napon belül az érdekelt önkormányzatok polgármestereinek küldi meg. A képviselő-testületek által kérhető felülvizsgálatra a 98. § szabályait kell alkalmazni.”

A települések egyesítésével két (vagy akár több) településből egy új település jön létre. A 100. § szóhasználata alapján nem lehet pontosan eldönteni, hogy megmarad-e valamelyik település és a vele egyesített másik szűnik csak meg, vagy az egyesítésben részt vevő települések mind megszűnnek és egy új település jön létre, amely az összes megszűnt település jogutódja. Előbbi értelmezést erősíti a (3) bekezdés megfogalmazása, amikor egy megszűnt községről beszél (tehát sem a város, sem a másik község nem szűnik meg) továbbá a (2) bekezdésben a jogelődök említésénél a város mellőzése. Az (1) bekezdés „új település” és a (2) bekezdés „új községet, várost” fordulata azonban amellet szólnak, hogy egy új település jön létre. Gyakorlatiasabban szemlélve, tulajdonképpen az új település neve dönti el ezt a kérdést, amennyiben azonos az egyesítésben részt vevő valamely település nevével, akkor csak a másik (többi) egyesített település szűnik meg. Ez a helyzet községnek városhoz csatlakozása esetén valószínű. (Az utolsó ilyen egyesítés 1988-ban Tolna város és Mőzs község egyesítése volt Tolna néven.) Amennyiben az egyesített települések neveitől különböző (akár azokat egybefoglaló) nevet javasolnak az új településnek, abban az esetben az egyesítésben részt vevő valamennyi település megszűnik. Az új település jogállását tekintve a részt vevő települések jogállása a döntő, ha van közöttük város, az új település is város lesz, amennyiben nincs, akkor község.

A településegyesítés feltételrendszere – hiszen a jogalkotó által is előnyösnek vélt folyamatról van szó – jóval egyszerűbb, mint az önálló község alakításának feltételrendszere. A három konjunktív feltétel közül a tartalmi feltétel a települések egybeépültsége, ami arra utal, hogy a két település lakott területei egymással közvetlenül határosak, azaz a két település közötti közigazgatási határvonal jelzés híján nem érzékelhető.¹³⁴ Az egybeépültség azonban kicsit tágabban értelmezve nem feltétlenül jelenti azt, hogy a két település „utolsó” utcái között nincsen távolság, hanem azt, hogy ez a távolság a településen belül is olykor előforduló kisebb beépítetlen területeknél nem nagyobb. Az (1) bekezdésben megállapított másik két feltétel (érvényes és eredményes helyi népszavazás, képviselő-testületek együttes kezdeményezése) eljárási jellegű.¹³⁵ A helyi népszavazás az eljárás első lépése, ennek érvényessége és eredményessége esetén a képviselő-testületek határozatot fogadnak el, amelyben kezdeményezik a köztársasági elnököt településeik egyesítésére. A Tszr. 10. §-a alapján a két képviselő-testület azonosan megfogalmazott határozatokat fogad el, s a város polgármestere nyújtja be a kormányhivatalhoz a kezdeményezést. Amennyiben nincs város az egyesülni szándékozó települések között, a döntést később meghozó település polgármestere nyújtja be. Az új település nevére vonatkozóan is döntést hoznak a képviselő-testületek, amelyre vonatkozó javaslatukat a kezdeményezéssel egyidejűleg felterjesztik a miniszterhez. A névre vonatkozó javaslat tekintetében – a közös szabályok között elhelyezett Mőtv. 97. § és a Tszr. 6. §-a alapján – a Földrajzinév-bizottság szakmai véleményének kikérése ebben az esetben is kötelező a magyarországi hivatalos földrajzi nevek megállapításáról és nyilvántartásáról szóló 303/2007. (XI. 14.) Korm. rendelet alapján, s e vélemény a kezdeményezés mellékletét képezi. **E rendelet 5. § (7) bekezdése értelmében a megszűnt (egyesített) helységek nevét településrész-névként meg kell tartani, továbbá el kell kerülni a településnév előtagként való használatát.**

A kezdeményezésben az általános elemeken túl be kell mutatni az egybeépültséget, ami a Tszr. fogalommeghatározó rendelkezése szerint egy település belterületének a vele szomszédos település belterületével építészeti, infrastrukturális egybeépültség alapján homogén lakóterületi egységet, belterületet képező településkapcsolatot jelent. Természetesen az egysülés indokait, annak előnyeit és hátrányait is be kell mutatni a kezdeményezésben.

A területszervezési eljárások közös szabályai alapján a településegyesítésekről a köztársasági elnök évente egyszer, december 31-ig dönt. A miniszter a településegyesítésre vonatkozó javaslatait június

¹³⁴ A közúti jelzőtáblák megtervezésének, alkalmazásának és elhelyezésének követelményeiről szóló 83/2004. (VI. 4.) GKM rendelet fordulataival megfogalmazva nincs fizikai lehetőség a „Lakott terület elhagyása” tábla és a „Lakott terület kezdete” táblák egymástól térben elkülönülő elhelyezésére.

¹³⁵ A kezdeményezéssel egyidejűleg javaslatot kell tenni az új település nevére, ez azonban az (1) és a (4) bekezdés megszövegezésre tekintettel nem tekinthető a kezdeményezés érvényessége feltételének.

30-ig terjeszti fel a köztársasági elnöknek. Amennyiben azonban a településegysítés feltételei nem állnak fent, tehát

- a két település nem épült egybe,
- nem tartottak helyi népszavazást, vagy az nem volt érvényes, vagy azon nem támogatta a lakosság többsége az egyesítést, vagy
- nincsen egyetértés a képviselő-testületek között az egyesítés tekintetében, azaz nem hozott mindegyik közös határozatot a kezdeményezésről,

ugyanúgy március 31-ig utasíthatja el a miniszter a kezdeményezést alakszerű, indokolt döntésben, mint a községalakításnál [Mötv. 98. § (5) bek]. A miniszternek a kezdeményezés egyéb hiányosságai esetén a képviselő-testületet fel kell hívnia azok pótlására, ezek alapján nincsen helye a kezdeményezés előterjesztése megtagadásának.

A miniszternek a kérelem elő nem terjesztéséről való döntését az érintett képviselő-testületek megtámadhatják a **Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság** előtt. A kérelmet a miniszternél kell a bíróságnak címezve benyújtani, amely közigazgatási nemperes eljárásban jár el a Kpn. szerint. A bíróság 30 napon belül végzésben dönt és vagy elutasítja a kérelmet, vagy hatályon kívül helyezi a miniszter elutasító döntését, aminek az alapján a miniszter a kezdeményezés köztársasági elnökhöz való felterjesztésére lesz köteles, ennek határpapja június 30.

Területrész átadása

A területrész átadásáról való döntés jellege

„Mötv. 101. § Az érintett képviselő-testületek megállapodhatnak egymással határos területrész átadásáról, átvételéről vagy cseréjéről (a továbbiakban együtt: területrész átadása).”

Kivételes területszervezési döntés a területrész átadásáról való megállapodás. Ez ugyanis az egyetlen eset, amikor az állami területi beosztásának megváltoztatásáról nem a köztársasági elnök vagy az Országgyűlés dönt. Ezekben az esetekben a döntési jogkör az Mötv. 101–102. §-ai alapján a települési önkormányzatok képviselő-testületei megállapodásának tárgya. Az érintett képviselő-testületek az érdekek kölcsönös figyelembevételével a községi, városi önkormányzatok együtt dönthetnek közigazgatási határaik megváltoztatásáról. A településrészt átadó és az azt átvevő önkormányzat(ok) konszenzusa törvényi felhatalmazás alapján kötött közjogi, közigazgatási megállapodás, amelynek eredményeként földrajzilag megváltozik a települési önkormányzatok működési területe és ezáltal az állam területi beosztása. A megállapodás szabályai másként alakulnak abban az esetben, ha lakott, és másként, ha lakatlan területrészek átadásáról, átvételéről vagy cseréjéről van szó. Előbbi esetben ugyanis a lakosság hozzájárulásának hiányában ilyen megállapodás nem köthető, illetve a hozzájárulás megadását követően – a helyi népszavazás üggyöntő jellegére is tekintettel – az előzetes megállapodás köti az önkormányzatot, az abban vállalt kötelezettséget teljesítenie kell. A lakatlan területrészek esetében – azon túl, hogy a települések közös közigazgatási határával érintkező területrész adható csak át – nincsenek korlátozó szabályok, ezekről szabadon dönthetnek a képviselő-testületek. A területrész átadása történhet ingyenesen vagy visszatérően, e tekintetben sem tartalmaz az Mötv. megkötést. Csak törvényességi felügyeleti jogkörben kerülhet sor a megállapodás (illetve a megállapodás alapjául szolgáló önkormányzati képviselő-testületi döntések) törvényességének vizsgálatára, a polgári jog eszközeivel a megállapodás nem támadható.

A későbbi viták elkerülése érdekében a megállapodásban a földhivatali átvezethetőség okán pontosan meg kell határozni az átadásra, átvételre, illetve cseréjére kerülő ingatlanokat azok helyrajzi számának és címének feltüntetésével, az átadással érintett területrészekről készített vázrajz a megállapodás mellékletét kell, hogy képezze. A megállapodás fontos tartalmi eleme továbbá az átadás időpontjának meghatározása, és külön rendelkezni kell az átadásért esetlegesen fizetendő ellenértékről vagy az ingyenességről, akárcsak a területrésszel kapcsolatos kötelezettségek, jogosultságok (pl. a területrészhez kapcsolódó helyi adók, útépitéshez felvett hitel, környezetvédelmi terhek) esetleges átszállásáról. Az Mötv. 101–102. §-ainak és a Tszr. 11. §-ának összevetése alapján nem teljesen világos, hogy a nem lakott településrészek átadása esetén kell-e előkészítő bizottságot létrehozni, a

Ts. 11. § első mondatának nyelvtani értelmezése azonban inkább az igenlő választ támasztja alá. Nem lakott területrészt ad át az átadásra kerülő területrészt területére, az új közigazgatási határvonalra, a vagyoni megosztására, a költségek viselésére kell csupán javaslatot tennie az előkészítő bizottságnak. E javaslat alapján kötik meg a képviselő-testületek a megállapodást, amely közigazgatási szerződés a területi beosztás megváltozását eredményezi. Az átadás részletes feltételeit tartalmazó megállapodás megküldésével a területrészt átvevő település polgármestere az aláírást követő öt napon belül kéri a változás földhivatali bejegyzését a járási földhivaltól, a bejegyző határozatot és a megállapodást pedig tájékoztatásul meg kell küldeni a miniszternek, a kormányhivatalnak és a KSH-nak. Ez utóbbira szintén öt napon belül kerül sor, amit a területrészt átadásának ingatlan-nyilvántartásba való jogerős bejegyzésről szóló döntés kézhezvételétől kell számítani. A Ts. 11. § (5) bekezdés b) pontjában foglalt rendelkezés utolsó fordulata nehezen értelmezhető, hiszen az első fokú ingatlan-nyilvántartásba való bejegyző döntés csak a fellebbezési határidő eredménytelen leteltével válik jogerőssé, tehát csak akkor tud a polgármester öt napon belül jogerős ingatlan-nyilvántartási határozatot benyújtani, amennyiben az ügyfelek (jelen esetben a képviselő-testületek) egyhangúan lemondanak fellebbezési jogukról. **Célszerű ezért már a megállapodásba belefoglalni a bejegyző határozat elleni fellebbezésről való lemondásokat.** Az egyéb esetekben csak a fellebbezési idő eredménytelen elteltével válik jogerőssé a döntés, illetve fellebbezés esetén a másodfokú döntés közlésével.

Lakott területrészt átadására vonatkozó korlátok

Mötv. 102. § (1) Az érintett képviselő-testületek a területrészt átadását előkészítő bizottság javaslata alapján előzetes megállapodást köthetnek az átadandó területrészt területéről és határaitól, a vagyoni megosztásáról.

(2) A lakott területrészt átadásának kezdeményezése esetén az érintett képviselő-testületek együttes ülésen legalább háromtagú, területrészt átadását előkészítő bizottságot választanak települési képviselőkből, valamint más választópolgárokból. Az előkészítő bizottság tagjainak több mint felét a lakott területrészen lakó települési képviselők vagy választópolgárok közül kell megválasztani. A bizottság elnökének és tagjainak megválasztásához a képviselő-testületi tagok több mint felének igen szavazata szükséges.

(3) Lakott területrészt átadása esetén az ott lakó választópolgárok – helyi népszavazással kinyilvánított – többségi támogatása szükséges a megállapodáshoz.

(4) A képviselő-testületek – az előzetes megállapodásnak megfelelően – a lakott területrészt átadásáról, annak részletes feltételeiről a helyi népszavazást követő kilencven napon belül állapodnak meg. Megállapodás hiányában az érintett képviselő-testület keresete alapján **a közigazgatási és munkaügyi bíróság** – soron kívül – dönt. Döntése a megállapodást pótolja.

(5) Lakott területrészt átadása nem tagadható meg, ha a képviselő-testületek előzetes megállapodást kötöttek és az átadással a területrészt választópolgárainak többsége helyi népszavazás során egyetértett.

(6) Külterületi lakott területrészt átadására a lakott területrésztre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

Máshogy alakulnak a területrészt átadásának szabályai lakott területrészt esetében. A lakott területrészt fogalmi sajátossága, hogy egy egyértelműen lehatárolható bel- vagy külterület, amelyen választópolgárok életvitelszerűen lakóhellyel rendelkeznek (Részletesebben ld. a 98. §-hoz fűzött kommentárt). Az új szabályok szerint a területrészen lakó választópolgároknak nincsen többé joguk a területrészt átadásának kezdeményezésére. Ezt tehát – amennyiben a települési képviselő-testületet nem tudják meggyőzni arról, hogy karolják fel kezdeményezésüket – csak úgy tudják elérni, ha a 98. § alapján először a területrészt önálló községgé válását kezdeményezik és annak sikere után az új községnek a szomszédos, egybeépült településsel való egyesítést kéri.

Lakott területrészt esetében annak átadásáról, átvételéről vagy cseréjéről az érintett területrészt(ke)n lakó választópolgárok többségi támogatása esetén lehet megállapodni, tehát helyi népszavazást kell tartani. Az önálló községgé nyilvánítás kezdeményezéséhez **képest ez a népszavazás ügydöntő jellegű, a képviselőtestületek megállapodásának érvényességi feltétele, éppen azért, mert itt nem megosztott a**

döntési jogkör, nem a köztársasági elnök dönt a kezdeményezésről, hanem a kezdeményezők maguk. Különbség továbbá, hogy nem új település jön létre, hanem két (vagy akár több) település közigazgatási határai változnak meg a települések számának változatlansága mellett.

A lakott településrész átadását előkészítő eljárás lépései az alábbiak:

- közös képviselőtestületi ülés összehívása és megtartása, ezen;
- előkészítő bizottság választása a helyi képviselőkből, illetve az átadandó területre szomszédos választópolgárokból. Ebben az esetben a képviselő-testületek választják az előkészítő bizottság tagjait együttes ülésen a két település képviselőiből, illetve más választópolgárokból;
- az előkészítő bizottság javaslatot készít, melynek tartalma is az általános szabályoktól eltérően alakul. A Tszr. 11. §-a értelmében a javaslat az átadásra kerülő terület rész területére, az új közigazgatási határvonalra, a vagyon megosztására, a költségek viselésére terjed ki. Lakott terület rész átadása esetén a javaslat a terület rész szempontjából bemutatja a lakott terület rész átadásának részletes körülményeit, különösen: előnyeit, esetleges hátrányait, feltételeit, költségeit, közigazgatási, intézményi és egyéb lakossági szolgáltatások igénybevételének lehetőségeit, az infrastrukturális fejlettség szintjét és a közműellátottságot, valamint az önkormányzati tulajdonú ingatlanra vonatkozó jogokat és terheket;
- helyi népszavazás kezdeményezése, majd kitűzése (előzetes megállapodás az előkészítő bizottság javaslata alapján);
- a lakosság tájékoztatása az előkészítő bizottság javaslatáról és az átadás részletes feltételeiről;
- helyi népszavazás tartása a képviselő-testületek előzetes megállapodásának megkötését követő hatvan napon belül;
- a helyi népszavazás eredményessége
- a népszavazást követő 90 napon belül az előzetes megállapodás alapján a megállapodás megkötése.

A terület rész átadásáról szóló előzetes megállapodást az eredményes helyi népszavazás tulajdonképpen véglegesíti, hiszen e két feltétel teljesülése esetén nem tagadható meg az előzetes megállapodásban vállalt terület rész átadása, átvétele, cseréje. Ebből az is következik, hogy az eredményes népszavazás ellenére a képviselő-testületek megtagadhatják a terület rész átadását, amennyiben előzetes megállapodásban nem kötelezték el erre magukat. Ebben az esetben „*ez a közigazgatási jogi megállapodás [...] tárgyára tekintettel nem vonható a Ptk 1. § (1) bekezdésben rögzített vagyoni viszonyok körébe, ezért a polgári jog eszközeivel nem kényszeríthető ki, nem támadható, és csak külön jogszabályi rendelkezés alapján vitatható.*”¹³⁶ Ez a külön jogszabályi rendelkezés az Möt. 102. § (4) bekezdése: amennyiben ugyanis kötöttek előzetes megállapodást, akkor – mintha előszerződést kötöttek volna – az abban foglaltak szerint megállapodásra kell jutniuk, amennyiben a helyi népszavazáson a lakosság többsége támogatta a megállapodás megkötését. A korábbi bírói gyakorlat, amely szerint a lakott terület rész esetén a helyi népszavazás eredménye minden további feltétel nélkül kötelező az érintett képviselő-testületre,¹³⁷ az új szabályozás fényében csak kiegészítéssel tartható fenn, hiszen a lakosságnak immár nincsen lehetősége a terület rész átadásának kezdeményezésére. Ez a tétel tehát csak akkor áll fenn, amennyiben kötöttek a képviselő-testületek előzetes megállapodást a terület rész átadásáról. Amennyiben ilyen esetben a megállapodás megkötését megtagadja az egyik képviselő-testület, csak és kizárólag a másik (vagy a többi) képviselő-testület keresete alapján dönthet az önkormányzatok fekvése szerint illetékes **közigazgatási és munkaügyi bíróság – külön rendelkezés hiányában** – a Pp. általános szabályai szerint polgári perben a terület rész átadásáról.¹³⁸ Mivel a lakosság nem kezdeményezheti az átadást, **elvileg** keresetindítási joga sincsen. A bírósági eljárás kezdeményezésének előfeltételei az előzetes megállapodás megkötése és az eredményes helyi népszavazás, ezek hiányában a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasításának van helye a Pp. 130. § (1) bek. f) pontja alapján. A bírósági döntés kialakításában éppen ezért az előzetes megállapodás alapján, azzal összhangban kerülhet csak sor a terület rész átadásának kimondására, hiszen a helyi népszavazás ennek fényében kerül megtartásra. A helyi népszavazás és az előzetes megállapodás nem teszi szükségtelessé a végleges megállapodás megkötését. A megállapodásnak kell ugyanis tartalmaznia a pontos területleírást, az átcsatolás időpontját, feltételeit

¹³⁶ BDT 2004. 1076; megerősíti: BDT 2011. 2401.

¹³⁷ BDT 2011. 2401.

¹³⁸ E bírósági eljárás funkciójáról lásd a 1124/E/2004. AB határozatot.

és amennyiben szükséges, a közszolgáltatások rendezésével kapcsolatos eljárást.¹³⁹ A megállapodásban rögzített lakott terület nem térhet el attól a területtől, amelyre a népszavazást kitzúzték. Ha valamelyik képviselő-testület nem írja alá a megállapodást, a bíróság döntése fogja azt pótolni, következésképpen a bíróság ítéletének az összes olyan kérdésre ki kell terjednie, amelyet a megállapodásban kellene rögzíteni. Ezeket az előkészítő bizottság anyagai elvben mind tartalmazzák, és ennek ismeretében szavaztak elvileg a választópolgárok a kezdeményezésről. Ebben az esetben a bíróság döntése alapján kerül sor az átadás ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzésére, s a bírósági döntést kell a miniszternek, a kormányhivatalnak és a KSH-nak a területész átadásáról való tájékoztatás céljából megküldeni.

Település megyék közötti átcsatolása

„Mötv. 103. § (1) 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.

(2) A település a másik megyéhez általában a teljes közigazgatási területével csatolható át. Ettől eltérő javaslatot akkor lehet tenni, ha az új megyehatár eltérő kialakítását természetes vagy jelentős műszaki létesítményt jelentő mesterséges határvonal (folyó, közút, vasúti pálya stb.) indokolja.

(3) Más megyéhez csatlakozni kívánó település átcsatolásáról az érintett megyei önkormányzatok közgyűlései állást foglalnak.”

Települések megyék közötti átcsatolására 1990 óta **öt esetben került sor, összesen 15 települést** érintettek ezek a változások.¹⁴⁰ Az átcsatolást csak a települési képviselő-testület kezdeményezheti. Az átcsatolásra irányuló kezdeményezésben részletezni kell az átcsatolás indokait, és azt, hogy az átcsatolás a település fejlődésére, a lakosság számára milyen előnyökkel jár. Ebben a Tszr. 12. § (1) bekezdése szerint különösen a közigazgatási és igazságügyi szolgáltatások, az alapellátást meghaladó közszolgáltatások, a munkaerő-piaci helyzet, a foglalkoztatás terén, továbbá a fogadó megye területfejlesztési célkitűzéseivel való kapcsolódás lehetséges területein várható előnyöket indokolt bemutatni. A kezdeményezésről itt az átcsatolást kérő képviselő-testület készít a népszavazás előtt írásos tájékoztatást a választópolgárok számára. A kezdeményezést csak a lakosság többségének támogatásával, érvényes és eredményes helyi népszavazás alapján **lehet előterjeszteni**. Az átcsatolásról a két érintett megye közgyűlésének állásfoglalását is ki kell kérni, ezeknek kötőereje azonban nincs. A megyei közgyűléseknek a kezdeményezésről a következő ülésükön, de legkésőbb hatvan napon belül kell állást foglalniuk a Tszr. 12. § (2) bekezdése alapján. Ezt követően nyújtja be a polgármester a kormányhivatalhoz a kezdeményezést legkésőbb január 31-ig. A miniszter a területszervezési eljárások közös szabályai alapján június 30-ig terjeszti fel az ilyen kezdeményezéseket az Országgyűlésnek, aki döntését december 31-ig hozza meg. **A területszervezési eljárások közös szabályai között nincs olyan szabály, amely lehetővé tenné a formailag vagy tartalmilag nem megfelelő kezdeményezések elutasítását, az Mötv. az egyes sajátos eljárásoknál ad erre csak lehetőséget.** Mivel a települések megyék közötti átcsatolását rendező szabályainál nincsen ilyen rendelkezés, ezért nincs arra nézve kizáró szabály, hogy a Kormány felterjeszthessen egy olyan kezdeményezést, amellyel kapcsolatban a helyi népszavazás érvénytelen lett. Azonban az Országgyűlés ebben az esetben – a törvényi feltételek hiányában – nem fogadhatja el a határozati javaslatot, az ugyanis az Mötv. szabályaival ellentétes lenne.¹⁴¹ A kezdeményezéshez ebben az esetben is mellékelni kell a járási földhivatal által a közigazgatási területről szolgáltatott, harminc nappal nem

¹³⁹ BDT 2003. 884.

¹⁴⁰ **A legutóbbi változás Balatonvilágos község Veszprém megyéből Somogy megyéhez való átcsatolása volt a 96/2012. (XII. 18.) OGY határozattal.**

¹⁴¹ Így a Kormány 2013-ban a Nagykőrös város megyeváltásával kapcsolatos előterjesztést (H/11701. számú határozati javaslat Nagykőrös város megyeváltási kezdeményezéséről) a ügy terjesztette az Országgyűlés elé, hogy az arról tartott helyi népszavazás érvénytelen volt. A helyi népszavazás érvénytelenségére is figyelemmel az Országgyűlés kijelölt bizottsága az előterjesztés általános vitára alkalmasságáról való döntést elnapolta, így annak általános vitára bocsátására nem került sor. Így bár formálisan nem utasította el az Mötv. szabályaival ellentétesen benyújtott előterjesztést, azonban olyan helyzetet teremtett, hogy a törvényi határidőben nem döntött, így ténylegesen nem fogadta el az előterjesztésben javasolt megyeváltást.

régebbi hiteles térképmásolatot, a földkönyvi adatok alapján készített területi összesítőt és a határvonal leírását, ezek alapján kerül az új megyehatár meghatározásra. A település átcsatolása általában a település közigazgatási területének teljes egészét érinti. A részleges átcsatolás csak abban az esetben lehetséges, ha a közigazgatási határvonalak és a természetes vagy egyéb mesterséges, tényleges határvonalak nem esnek egybe. Ilyenkor az eredeti megyében „maradó” területrész sorsát is rendezni kell, hiszen annak valamelyik településhez tartoznia kell, így erről célszerű a területrész átadása útján megállapodnia a képviselőtestületnek a szomszédos településsel. Ha ez nem történik meg, akkor az Országgyűlésnek kellene ezt a kérdést az átcsatolást kimondó határozatában rendeznie, erre azonban elvileg nincs lehetősége, hiszen ilyen változtatás csak a képviselőtestületek közötti megállapodás alapján lehetséges. Az átcsatolás költségeit az azt kezdeményező település viseli az Möt. 97. § (2) bekezdése alapján.

Várossá nyilvánítás

„Möt. 104. § (1) Városi cím adható annak a községi önkormányzatnak, amely térségi szerepet tölt be, és fejlettsége eléri az átlagos városi szintet.

(2) Ha a miniszter a várossá nyilvánítási kezdeményezést nem támogatja, erről tájékoztatja az érintett önkormányzat képviselő-testületét azzal, hogy milyen fejlesztések szükségesek az előterjesztéshez. Ha a képviselő-testület fenntartja a kezdeményezését, az eredmények elérését követő év január 31-ig – az önkormányzati választás évének kivételével – a korábbi felterjesztésének kiegészítésével ismételheti meg a kezdeményezését.”

Az urbanizációs folyamatnak két aspektusa van: az egyik a minőségi aspektus, ami a települések városiasodását jelenti, és a mennyiségi aspektus: az új városok létrejötte, a városok számának növekedése, azaz a városodás. A területszervezési eljárás feladata tulajdonképpen a két aspektus összekapcsolása: a városiasodás tényének a jog nyelvére való lefordítása: a várossá nyilvánítás. A várossá nyilvánítás folyamatában fontos, hogy az a társadalom számára nyilvánosan, átláthatóan, objektív szempontok szerint történjen. Ez azonban nem feltétlenül jellemző, ugyanis számos országban történelmi hagyományok sora és a közigazgatási rendszer átpolitizáltsága is befolyásolja a városodást.¹⁴² Általános tapasztalat ezért, hogy a közigazgatási – jogi – politikai városfogalom mindenkor és mindenhol eltér a várossal foglalkozó egyéb diszciplínák definícióitól¹⁴³, ami szükségszerű az eltérő szempontok érvényesítése miatt. Nem csoda tehát, hogy a településföldrajzi szakirodalom viszonylag egységes abban, hogy a várossá nyilvánítás a napjainkban nem funkcionális, és nem a demográfiai fejlettség függvényében történik, a városi cím adományozása leginkább politikai szándék által vezérelt.¹⁴⁴ 1990 és 2009 között több mint 150 település kapott városi címet. Ez a tendencia leértékelte a városi címet, amelyhez előnyök az Ötv. rendszerében alig kapcsolódtak. Ez a várossá nyilvánítási gyakorlat is közrehatott abban, hogy aktuálisan a területi közigazgatásban a városkörnyéki igazgatás szinte teljes mértékben felszámolták:¹⁴⁵ egyre inkább a járásközpont és nem a város általános fogalma jeleníti meg az annyira fejlett település fogalmát, amelyhez a közigazgatási alsó középszintű (államigazgatási) funkciók telepíthetőek.¹⁴⁶ A közszolgáltatások körében jelenleg erős centralizációs folyamat megy végbe, így közigazgatási-jogi szempontból a város kategóriája a funkcióját lassan elveszíti¹⁴⁷, annak ellenére, hogy az Möt. 21. §-a előírja, hogy a város törvényben meghatározott feladatait a vonzáskörzetének egésze tekintetében köteles ellátni.

A politika is érzekelte a városodás és a városiasodás ellentmondásosságát, mutatja ezt az a tény, hogy 2011-12-ben egyetlen egy település sem kapott városi címet. Az Möt. – indokolása szerint – „a

¹⁴² Kocsis Zsolt: *Várossá válás Európában* = Területi Statisztika 2008/6. 713–723. o.

¹⁴³ Tóth József: *Meditáció a városokról és a várossá nyilvánítás hazai gyakorlatáról* = Területi Statisztika 3/2008: 237–244, 241. o.

¹⁴⁴ Tóth: i. m. 2008, 239. o. és Beluszky Pál (2008): *Maradékok boltja* = Tér és Társadalom, XXII. évf. 1., szám, valamint Pirisi Gábor – Trócsányi András: *Így készül a magyar város* = Területi Statisztika, 2009. 2. szám 137–147. o.

¹⁴⁵ Hoffman István: *A járás helye a magyar közigazgatás rendszerében* = Magyar Közigazgatás 1/2012. 29. skk. o.

¹⁴⁶ E folyamat nemzetközi tendenciák alapján való kritikáját lásd Somlyódy Péter: *A városi térségek a közigazgatási struktúra és a „governance” keresztmetszetében* = Tér és Társadalom 2008/1. 27–43. és 41–41. o.

¹⁴⁷ Az Möt. feltehetőleg ezért sem engedett annak a településföldrajzi szakma által megfogalmazott követelésnek [Csapó – Kocsis, Beluszky: i. m. 173., Tóth: i. m. 242.], hogy a városoknak differenciált tipológiáját alakítsa ki, amelyben kezelhetőek a városok közötti jelentős különbségek. E kérdést lásd részletesen az államigazgatási feladatok differenciált telepítése körében.

korábbiakkal szemben egyértelműbben kívánja meghatározni azokat a követelményeket, melyek teljesülése esetén adományozható a városi cím.” Éppen ezért jelentős változtatásokat vezetett be a várossá nyilvánítás szabályozásában. Az új szabályok alapján 2013 júliusában azonban már 18 település kapott városi címet.¹⁴⁸

Az egyik jelentős változtatás, hogy a nagyközségi cím minden relevanciája megszűnt az Möt.v.-ben. A nagyközségi címet, mint a városi cím elnyerésének előfeltételét az Alkotmánybíróság ugyan alkotmányosnak minősítette¹⁴⁹, a gyakorlatban azonban ez nem garantálta a legalább 5000 fős lakosságszámot, hiszen az Ötv. hatálybalépése előtt már nagyközségi tanácsi címmel rendelkező önkormányzatok számos esetben még 3000 fős lakosságszámmal sem rendelkeztek, mégis városi címet kaphattak.¹⁵⁰

Az eljárás menete – eltérő döntési határidővel – egyébként hasonló a többi területszervezési eljáráséhoz: a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter június 30-ig tesz javaslatot a köztársasági elnöknek, aki július 31-ig dönt a várossá nyilvánításról. Az általános döntéshozatali határnaptól való eltérés jogalkotói indoka, hogy a városi cím megünneplése összekapcsolható legyen az egyéb városi ünnepekkel, megemlékezésekkel.

A városi cím elnyeréséhez – a korábbi szabályozáshoz hasonlóan – a térségi szerep és az átlagos városi fejlettségi szint elengedhetetlenül szükséges. E két fogalom igen széles mérlegelési jogkört ad a miniszternek annak eldöntésében, hogy mely települések esetében javasolja a városi cím odaítélését.

Ennek az is oka, hogy a várossá nyilvánítás nem hozható közvetlenül összefüggésbe az önkormányzathoz való joggal. A kormányzati jelleg leginkább abban érhető tetten, hogy a miniszternek a kezdeményezés elutasításáról nem kell határozatot hoznia, csak levélben tájékoztatja a kezdeményező képviselő-testületet a hiányosságokról. E tájékoztató levél ellen jogorvoslatnak nincsen helye. A kezdeményezést a szükséges fejlesztések elvégzését követő év január 31-ig megismételheti a képviselő-testület.¹⁵¹ Az önkormányzati választások évében azonban erre – ahogy a többi területszervezési eljárás kezdeményezésére – sem kerülhet sor.

A Tszt. már tett lépéseket annak érdekében, hogy az objektivitás irányába terelje ezt az eljárást, de a szubjektivitásnak így is nagy tere maradt. Így például hosszú felsorolást tartalmazott a szempontrendszer egyes elemeiről, amelyeknek alapján a nagyközségnek a település fejlettségét, térségi szerepét kellett bemutatnia kezdeményezésében. Ezeket a szempontokat, adatokat a miniszter a KSH elnökével egyeztetve a Belügyi Közlönyben közzétett közleményben tovább részletezte. Ugyanakkor nem határoztak meg – elsősorban a magyar településszerkezet nagyfokú eltéréseire tekintettel – a szempontrendszeren belül számszerűsíthető és kötelezően megkövetelendő kritériumokat, amelyek a szubjektivitást enyhíthették volna. Gyenge pontja e tekintetben az eljárásnak, hogy a kezdeményezések értékelésére felkért bizottságnak nem volt ügyszerepe, így a nem szakmai szempontok könnyen felülírhatták az értékelését. Ezt mutatja az a tény, hogy az azonos időpontban várossá nyilvánított települések között igen jelentős fejlettségbeli különbségek voltak, és a várossá nem nyilvánított települések számos esetben fejlettebbek voltak, mint amelyek megkapták a városi címet, tehát a funkcionális és a formális városfogalom¹⁵² politikai okokból szükségképpen olykor eltért egymástól. A Tszt. szempontrendszerét és elbírálási mechanizmusát majdnem változatlanul emelte át a jogalkotó az Möt.v.-be, illetve – nagyjából – a Tszt.-be. Az Möt.v. 104. § (1) bekezdésében az átlagos városi szint megkövetelése jelent talán egyfajta szigorodást: nem elég a városi minimumot megütni a várossá nyilvánításhoz. Ez a korábbi megfogalmazásban („ha a városi cím használatát fejlettsége, térségi szerepe indokolja”) nem volt kizárt. Ugyanakkor az átlagos városi fejlettségi szint ugyanazon jellemzők alapján történik, mint korábban, egyetlen új szempont került be ebbe a felsorolásba, ezek a közlekedés jellemzői, illetve a korábbi f) pont (településszerkezet) pedig átfogalmazásra, pontosításra került. Jelenleg tehát a Tszt. 13. § (2) bekezdése alapján az alábbi szempontok figyelembevételével kell a község fejlettségét, térségi szerepét értékelni:

¹⁴⁸ 325/2013. (VII. 10.) KE határozat. Ezek között 15 nagyközség és 3 község volt.

¹⁴⁹ 382/B/2003. AB határozat. Az indítványozó többek között azzal érvelt, hogy a nagyközségi cím megkövetelése egyrészt hátrányos megkülönböztetést tesz „az azonos tárgyi feltételekkel rendelkező települések választópolgárainak közösségei között”, másrészt kizárja azt, hogy a várossá nyilvánítás feltételeinek egyébként megfelelő község városi cím elnyerésére pályázzon, mivel az ötezer fős lakosságszámot el nem érő község nem viselhet nagyközségi címet, és erre tekintettel nem is kezdeményezheti a várossá nyilvánítását.

¹⁵⁰ *Belusky: i. m.* 172. o.

¹⁵¹ E lehetőségnek az Möt.v. 104. § (2) bekezdés 2. mondatában való fenntartása az (1) bekezdés szabályozásához viszonyítva nem konzekvens.

¹⁵² A funkcionális és a formális városfogalom közötti szakadékról lásd *Pirsi: i. m.*, 129–136. o.

a) a község helye a térség településhálózatában, fejlődésének fő jellemzői, történeti, társadalmi értékei, hagyományai;

b) a község népességének alakulása, demográfiai, társadalmi szerkezetének jellemzői;

c) a község gazdasági fejlettsége, szerkezete, jelentősebb gazdasági társaságok, kereskedelmi, szolgáltató funkciók, ezek térségi kihatása, az üdülés, az idegenforgalom és a vendéglátás jellemzői;

d) a gazdasági aktivitás, foglalkoztatottság a községben, a térségi ingázás, a képzettség jellemzői;

e) a község infrastrukturális fejlettsége, közművesítettsége: az ivóvíz-ellátottság, a szennyvízelvezetés (-tisztítás, -kezelés és -elhelyezés), a rendszeres hulladékgyűjtés (-elhelyezés), a fűtés módja, a hírközlés;

f) a közlekedés jellemzői: a község kapcsolódása az országos közlekedési hálózatokhoz (közúti, vasúti), a község elérhetőségi viszonyai, a településen belüli (közösségi) közlekedés, az úthálózat kiépítettsége, a szilárd burkolatú utak aránya, a kerékpárutak kiépítettsége;

g) a község településszerkezete, épített környezete (településközpont, lakásállomány jellemzői), az általa elfogadott és a megyei fejlesztési és rendezési tervek alapján betöltött helye, szerepe;

h) a község intézményei, főként a térséget is ellátók jellemzői, elsősorban az oktatás, a kultúra, a tudomány, a kutatás, az innováció, az egészségügyi és szociális ellátás, egyéb intézmények, valamint az igazgatási és rendészeti szervek területén;

i) a község szellemi, kulturális, sportélete, társadalmi szervezettsége, a civil szerveződések tevékenysége, mindezek kihatása a térségre és

j) az önkormányzati vagyron és a gazdálkodás bemutatása, az önkormányzat társulások kapcsolatai, térségi szervező munkája.

Ez a felsorolás nem zárt, egyéb jellemzőket is figyelembe lehet venni. A miniszter a várossá nyilvánítási kezdeményezéseket nem maga értékeli, hanem – éppen az objektivitás biztosítása céljából – a tudomány, az országos önkormányzati érdekszövetségek képviselőiből és gyakorlati szakemberekből álló bizottságot kér fel. A bizottságnak legfeljebb hét tagja van, megbízatásuk a miniszterelnök megbízatásának időtartamára szól. A tudomány képviselői jellemzően a társadalomtudomány területén működő szakemberek, de e tudományterületek fejlődésére tekintettel már nem részletezi a jogalkotó, hogy konkrétan mely területekről kell őket bevonni (a Tszt.-ben a településtudomány, a közgazdaságtan és a közigazgatás- és műszaki tudományok szerepeltek). A „más” szakemberek helyét viszont a gyakorlati szakemberek vették át, biztosítva ezzel a szempontok pluralitását. Fontos jogosultsága a bizottságnak, hogy az adatok összehasonlítása érdekében a benyújtott értékelés kiegészítésére hívhatja fel az érintett polgármestert. A miniszter a Tszt. 15. § (3) bekezdése szerint a bizottság véleményének figyelembevételével tesz javaslatot a várossá nyilvánításra a köztársasági elnökhöz. Ez – a korábbi azonos rendelkezés alapján kialakult gyakorlatra tekintettel – azt jelenti, hogy a vélemény továbbra sem köti a minisztert.

A miniszter a köztársasági elnökhöz való felterjesztéssel egyidejűleg tájékoztatást ad a köztársasági elnökhöz azokról a kezdeményezésekről, amelyeket döntésre nem terjeszt elő, megjelölve ennek okait is. A köztársasági elnök döntéséről (amelynek határideje július 31.) és azoknak a kezdeményezéseknek a sikertelenségéről, amelyeket nem terjesztett fel a miniszter, a köztársasági elnök döntésének a Magyar Közlönyben történő közzétételét követő tizenöt napon belül tájékoztatja a miniszter az érintett települések polgármestereit. Amennyiben egyáltalán nem került sor várossá nyilvánításra az adott évben, akkor augusztus 31-ig kell a kezdeményezés eredményéről – azaz sikertelenségéről – tájékoztatni az érintett polgármester(ek)e)t. Az elutasított község az Möt. 104. § (2) bekezdése alapján fenntarthatja a kezdeményezését, ebben az esetben a miniszter által megjelölt fejlesztések megvalósítását követően a korábbi felterjesztés kiegészítésével ismételheti meg a kezdeményezését, tehát nem kell minden dokumentumot újra benyújtania. Ezért nagyon fontos, hogy a miniszter pontos tájékoztatást adjon arról, hogy milyen fejlesztéseket tart szükségesnek ahhoz, hogy felterjessze a köztársasági elnökhöz a kezdeményezést. Az általános szabályokhoz igazodva ebben az esetben is január 31-ig lehet a kezdeményezést kiegészíteni. A miniszter fel nem terjesztésről szóló tájékoztatója ellen jogorvoslatnak nincs helye, ezért sem használja a szabályozás ebben az összefüggésben a határozat szót.

A Tszt. 15. § (3) és (4) bekezdésének a rendelkezései a negatív döntések közléséről többféleképpen is értelmezhetők az Möt. 104. § (2) bekezdésének fényében. Ez utóbbi rendelkezés szerint amennyiben a miniszter a várossá nyilvánítási kezdeményezést nem támogatja, erről tájékoztatja az érintett önkormányzat képviselő-testületét. A nem támogatás akkor válik nyilvánvalóvá, amikor a

többi kezdeményezést június 30-i határidővel a miniszter felterjeszti a köztársasági elnöknek. A Tszr. 15. § (3) bekezdésének második mondatában szereplő rendelkezés, amely szerint a felterjesztéssel „egyidejűleg – álláspontját indokolva – tájékoztatást ad azokról a kezdeményezésekről, amelyeket döntésre nem terjeszt elő” értelmezhető úgy, hogy a nem támogatott kezdeményezést benyújtó polgármestereknek ekkor kell az erről szóló tájékoztatást megküldeni. A Tszr. 15. § (4) bekezdése azonban úgy rendelkezik, hogy „A köztársasági elnök várossá nyilvánításról szóló döntésének Magyar Közlönyben történő közzétételét követő tizenöt napon belül, döntés hiányában augusztus 31-ig a miniszter tájékoztatja az érintett polgármestert a kezdeményezés eredményéről”. Ez a rendelkezés mindkét értelmezést lehetővé teszi: mind azt, hogy a felterjesztéssel egyidejűleg csak a köztársasági elnököt kell tájékoztatni a fel nem terjesztett kezdeményezésekről és a köztársasági elnök döntéseit követően kell minden kezdeményezőt értesíteni a kezdeményezés eredményéről. A másik értelmezés is megállja a helyét, tehát hogy a köztársasági elnökhöz való felterjesztéssel egyidejűleg a kezdeményezőknek is tájékoztatást kell adni a sikertelen kezdeményezésekről. Ebben az esetben a Tszr. 15. § (4) bekezdésének „döntés hiányában” fordulatát akár úgy is értelmezhetjük, hogy a köztársasági elnök megtagadhatja a döntés meghozatalát, és ezért nem születik döntés [lásd az Möt. 126. §-hoz, ill. a 96. § (2) bekezdéséhez fűzött [magyarázatot](#)].

Fővárosi kerület létrehozása, a kerületi határok megváltoztatása

„Möt. 105. § (1) Fővárosi kerület létesítését, kerület megszüntetését (a továbbiakban: kerületi tagozódás megváltoztatása) bármelyik, területileg közvetlenül érintett kerületi önkormányzat képviselő-testülete kezdeményezheti az Országgyűlésnél.

(2) A kerületi tagozódás megváltoztatásának kezdeményezése esetén az érintett kerületi önkormányzat képviselő-testülete a kerületi tagozódás megváltoztatása kérdésében helyi népszavazást köteles elrendelni.

(3) A kerületi tagozódás megváltoztatásával kapcsolatosan a fővárosi közgyűlés, valamint a többi érintett kerületi önkormányzat képviselő-testületének véleményét ki kell kérni.”

Az Möt. fenntartja Budapesten a kétszintű önkormányzati rendszert, ugyanakkor a fővárosi önkormányzatot speciális jogállású települési és területi önkormányzatként nevesíti. Éppen ezért külön szabályok vonatkoznak a főváros területi tagozódásának megváltoztatására. Ezeket a szabályokat a jogalkotó most már nem a fővárosra és kerületeire vonatkozó szabályozás körében helyezi el, hanem – annak érdekében, hogy a közös eljárási szabályok ezekben az ügyekben is érvényesüljenek - a területszervezésről szóló fejezetben. Fontos eltérés a többi területszervezési ügyhöz képest, hogy a területszervezési kezdeményezési jogosultság a főváros és kerületei tekintetében a Kormányt is megilleti. Ha a Kormány élni kíván a főváros különleges helyzetéből adódó lehetőséggel, akkor a helyi képviselőtestület köteles együttműködni, és kitűzni a helyi népszavazást. Ugyanakkor a népszavazás költségeit a központi költségvetés fizeti. A 105. §-ban foglalt kezdeményezések sikeressége esetén a Kerületi törvényt módosítja az Országgyűlés. Jelentős változás, hogy a fővárosi önkormányzat kikerült a kezdeményezők köréből, már nem kezdeményezheti a kerületi tagozódás megváltoztatását. A 105. § tulajdonképpen a területszervezési eljárásoknak a fővárosra szabott altípusait foglalja össze, s a területszervezési eljárások tekintetében a Tszr. is alkalmazni rendeli – a várossá nyilvánítás kivételével – az általa megállapított eljárási szabályokat. Sajnálatos módon az így kialakított szabályozás igen szűkszavú, olykor homályos és következtelen, ellentmondásokkal terhelt. A felmerülő értelmezési kérdéseknél az V. fejezet szerkezeti felépítéséből következően az analógia eszközével nem igazán lehet élni és visszanyúlni az V. fejezetben szabályozott hasonló eljárásokra.

A kerületi tagozódás megváltoztatása

A kerületi tagozódás megváltoztatása a kerületek számának megváltoztatását eredményezi kerület létrehozása vagy megszüntetése által. Ezt a változással érintett kerület, azaz a megszűnő kerület,

illetve az(ok) a kerület(ek), amely(ek)ből az új kerület létesítése végett területrész kiválására sor kerülne, kezdeményezheti a Kormányon keresztül az Országgyűlésnél. Az Mötv. nem állapít meg feltételeket, amelyeket vizsgálni kellene a kezdeményezés teljesíthetősége érdekében. Ez még inkább alátámasztja ennek a döntésnek a kormányzati jellegét. Ugyanakkor a Tszr. 7–10. §-ait megfelelően alkalmazni rendeli a Tszr. 16. §-a ebben az esetben is. A kerületi tagozódás jellegétől függően kell tehát az új község létrehozására, a településegysítés megszüntetésére vagy a települések egyesítésére vonatkozó eljárási szabályokat alkalmazni. Az önálló község létrehozása kapcsán a Tszr. szerint az Mötv. 98. § (4) bekezdésében foglalt feltételek teljesítését be kell mutatni a kezdeményezésben, de – nézetünk szerint – a Tszr. az Mötv. ilyen tartalmú rendelkezésének hiányában csak eljárási szabályokat állapíthat meg. Hasonlóan, mivel nem találunk szabályt arra nézve, hogy mi a követendő eljárás, amennyiben a Kormány a kezdeményezés fel nem terjesztéséről kíván dönteni –, e döntése ellen nem biztosít a jogalkotó jogorvoslati lehetőséget. Ez a fővárosi kerületekkel kapcsolatos területszervezési döntések intenzívebb kormányzati jellegéből adódik. A kerületi tagozódásnak a fővárosi közigazgatási határok érintetlensége melletti megváltoztatásainál két eljárási jellegű követelményt állapít meg az Mötv. 105. §-a: az érintett kerület(ek)ben helyi népszavazást kell tartani a kezdeményezésről, és ki kell kérni a fővárosi közgyűlés és a többi érintett önkormányzat véleményét. Ugyanezek a követelmények érvényesülnek, amikor lakott területrész átadásáról kíván két (vagy több) kerületi képviselőtestület megállapodni.

Területrész átcsatolása

„Mötv. 105. § (4) Fővárosi kerület területrészének más kerülethez való csatolását az érintett kerületi önkormányzatok képviselő-testületei – a fővárosi közgyűlés állásfoglalásával – kezdeményezhetik az Országgyűlésnél. Lakott területrész esetén a kezdeményezéssel kapcsolatosan helyi népszavazást kell elrendelni.”

A kerületi határok megváltoztatását eredményezi a területrész átcsatolása is, ami két kerület között lehetséges.¹⁵³ A (4) bekezdés alapján lakott településrész esetében helyi népszavazást kell tartani, s minden esetben ki kell kérni a fővárosi közgyűlés véleményét is. A területrész átadására általában vonatkozó Mötv. 101–102. §-okhoz képest alapvető eltérés, amit az eltérő szóhasználat is kifejez, hogy a képviselő-testületek egymás közötti megállapodása az átadásról nem elegendő: a képviselő-testületeknek együttesen – a miniszteren, majd a Kormányon keresztül – az Országgyűléstől kell kérniük az átcsatolást. Ennek oka, hogy a fővárosi kerületek határvonalait és nevét a Kerületi törvény 97. § (1) bekezdése állapítja meg, s annak módosítása szükséges a kerületi határok megváltoztatásához. A területrészekre vonatkozó megállapodással kapcsolatos jogviták lehetősége így fel sem merül, a Kerületi törvény határozza meg az új határokat.

A főváros közigazgatási határát érintő változtatások

„Mötv. 105. § (5) A főváros határával közvetlenül érintkező fővárosi kerület képviselő-testülete kezdeményezheti az Országgyűlésnél a kerületnek vagy városrésznek a fővárosból történő kiválását és önálló településsé nyilvánítását. A kezdeményezéssel kapcsolatosan helyi népszavazást kell elrendelni.

(6) A fővároshoz csatlakozni kívánó, vele határos települési önkormányzat képviselő-testülete a csatlakozás kérdésében saját településén helyi népszavazást köteles elrendelni.

(7) 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.

¹⁵³ Az Mötv. szabályai alapján a fővárosi kerület és a fővároson kívüli település között erre nem kerülhet sor, hiszen az V. fejezet szerkezeti felépítéséből az következik, hogy a fővárosi kerületekkel kapcsolatos területszervezési eljárásokra a 105. §-on kívül csak a közös eljárási szabályok vonatkoznak.

Nemcsak a kerületek közötti belső közigazgatási határok változtathatóak meg a területszervezési eljárások révén, hanem a főváros külső közigazgatási határvonalát is módosíthatják egyes döntések. Ennek egyik módja, amikor valamely peremkerület, vagy annak egy, a főváros határával közvetlenül érintkező része kezdeményezi a fővárosból való kiválását és önálló településsé válását. Azokat a kerületeket, amelyek nem érintkeznek a főváros közigazgatási határával, ez a lehetőség nem illeti meg, hiszen fizikailag, térben megoldhatatlan a kiválásuk. A kiválás kezdeményezéséről helyi népszavazást kell tartani, de hogy milyen területre kell azt kitűzni, az nem derül ki a vonatkozó bekezdésből. Ha összevetjük ezt a szabályt a (2) bekezdéssel, akkor akár arra a következtetésre is juthatunk, hogy nemcsak a kiválni szándékozók területére kell a helyi népszavazást kitűzni, hanem – mivel a kerületi tagozódás megváltoztatását és egy kerület megszűnését eredményezi a kerület fővárosból való kiválása és a közvetlenül szomszédos kerületeket is érinti ez a változás – a kerületi képviselő-testületeknek a határos kerületekben is el kell rendelniük a szavazást. Az érintettség definiálatlansága még azzal a következménnyel is járhatna, hogy a közvetlenül nem határos kerületeknél is megállapítható az érintettség, hiszen a főváros egészét vagy egy nagyobb részét érintő feladatok átszervezése válhat szükségessé egy kerület kiválása nyomán. Ez az értelmezés feltehetően nem állna összhangban a jogalkotó szándékával, erre utal a (7) bekezdés megfogalmazása. A (7) bekezdés további feltételként – hiszen ez a két eset mindenképpen érinti a főváros közigazgatási határát – kimondja, hogy ki kell kérni mind az érintett megyei közgyűlés, mind az érintett kerületi képviselő-testületek véleményét is a kezdeményezésről, továbbá a (3) bekezdés alapján a fővárosi közgyűlés véleményét is. Ezeket a véleményeket az Országgyűléshez kell a (7) bekezdés szerint benyújtani, de a 96. § (2) bekezdésével együtt értelmezve már a kormányhivatalhoz is ezekkel a véleményekkel kell benyújtani a kezdeményezést. A fővárosi kerületek fejlettsége okán a jogalkotó vélelmezi az önálló községgé válás feltételrendszerének meglétét, így nem ír elő tartalmi feltételeket az önálló településsé váláshoz ez esetben. A kezdeményezésről az Országgyűlés dönt a Kormány előterjesztése alapján december 31-ig.

A fővárossal közvetlenül határos település képviselő-testülete kinyilváníthatja a fővároshoz csatlakozás szándékát, természetesen helyi népszavazást kell tartani a kérdésről. Mivel ez a változás, akár csak a kerület kiválása, a fővárosi kerületi tagozódást és a főváros közigazgatási határát is érinti, a változással közvetlenül érintett kerületekben is ki kell tűzniük a képviselő-testületeknek a szavazást, illetve a képviselő-testületek véleményét ki kell kérni, akár csak az érintett megyei közgyűlés és a fővárosi közgyűlés véleményét. Ezekkel együtt kell a csatlakozásra irányuló kezdeményezést a Kormányhoz felterjeszteni. A Tszr. települések egyesítésére vonatkozó szabályainak értelemszerű alkalmazásával a kezdeményezést január 31-ig a fővárosi főpolgármester nyújtja be a fővárosi kormányhivatalnál, amely a Kormányhoz február 15-ig terjeszti fel a kezdeményezést.

A Kormány kezdeményezési joga

„Mötv. 105. § (8) Az e §-ban megjelölt kezdeményezési jogosultság megilleti a Kormányt is. Ilyen esetben a helyi népszavazást a tervezett területi változással közvetlenül érintett települési önkormányzat köteles elrendelni. A népszavazás költségét a központi költségvetés viseli.”

A többi területszervezési ügyszó képesti fontos eltérés, hogy a területszervezési kezdeményezési jogosultság a főváros és kerületei tekintetében a Kormányt is megilleti. Ez a főváros különleges helyzetéből adódó lehetőség. Ugyanakkor a fővárosi önkormányzat a korábbi szabályozáshoz képest kikerült a kezdeményezők köréből, már nem kezdeményezheti a kerületi tagozódás megváltoztatását. Ennek oka talán a főváros szerkezetének nagyobb átalakítására irányuló fővárosi igény Mötv.-vel való elutasítása is.¹⁵⁴ Az Alaptörvény ugyan a nagyobb reform lehetőségét nyitva hagyta azzal, hogy a fővárosi kerületek alakítását csak lehetőségként fogalmazza meg az F) cikk (2) bekezdés 2. mondatában, de az Mötv. ezt a lehetőséget nem használta ki.

A Margitszigettel kapcsolatos aktuális fejlemények ugyanezen alaptörvényi rendelkezéssel kapcsolatos problémát hoztak felszínre (ld. részletesen a 22. §-hoz fűzött magyarázatot). A Budapest főváros közigazgatási területével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CXXVIII.

¹⁵⁴ A szóba jött modellekről ld. Szegvári Péter: *A főváros kétszintű szabályozási modellje.* = Magyar Közigazgatás 2012/1. 33-39., 34-36. o.

törvény (Margitsziget-törvény), amelyet az Országgyűlés a köztársasági elnöki alkotmányos megfontolásokat is tartalmazó politikai vétót követően július 5-én elfogadott¹⁵⁵, úgy módosította a főváros területbeosztását, hogy a Margitszigetet a XIII. kerület területéből kivette, és azt a főváros közvetlen igazgatása alá helyezte. Az Möt. a kerületi tagozódás megváltoztatása (azaz kerület létrehozása vagy megszüntetése) mellett a fővárosi kerületből másik kerületbe való átcsatolását szabályozza, ennek során a kerület részének csak az egyik kerületből másik kerületbe csatolását lehet kezdeményezni. Az Möt. 105. § (4) bekezdése alapján ezt elsősorban a kerületi képviselőtestületek tehetik meg közös elhatározásukból, de a (8) bekezdés alapján a Kormány is kezdeményezheti. A Margitsziget esetében azonban nem ez történt, egy, az Alaptörvény számára ismeretlen területi egység jött létre: a területi beosztás ilyen jellegű megváltoztatására tehát sem az Alaptörvény, sem az Möt. területszervezési szabályai nem biztosítottak lehetőséget. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 5. cikke szerint: „Nem lehet megváltoztatni a helyi önkormányzatok határait az érintett közösségekkel való előzetes konzultáció, vagy ahol ezt törvény lehetővé teszi, esetleges helyi népszavazás nélkül.” Az alkotmányozás és az Möt. megalkotása kapcsán lett volna lehetőség a rendszerszintű átalakításokra, de mivel ezek nem történtek meg, ezért kérdéses, hogy mennyiben van lehetőség egy ilyen jellegű, punktuális változtatásra. Az Alaptörvény vonatkozó szabályai alapján – amely nem szól kerületekhez nem tartozó egységekről – egyértelműnek tűnik az, hogy amennyiben egy város kerületekre oszlik, a kerületek a város teljes területét le kell, hogy fedjék.¹⁵⁶

VI. fejezet

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK GAZDASÁGI ALAPJAI

A helyi önkormányzatok finanszírozásának eszköztára

A helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiája és forrásai

Ahogy az a I. és II. fejezetben olvasható, a helyi önkormányzatok számos közfeladatot látnak el. Ebben az összefüggésben a törvényhozó úgy tekinthet a helyi önkormányzatra, mint a közfeladat-ellátás megszervezésének egyik lehetséges eszközére, amelyet különböző megfontolások – mint például politikai, történelmi és különösen közgazdasági szempontok – alapján az adott feladathoz igazíthat, ha úgy tetszik, méretre szabhat.

A helyi önkormányzatok finanszírozására vonatkozó szabályok kialakításától függetlenül az egyértelmű, hogy a közfeladatok decentralizálása együtt jár a feladatellátáshoz nélkülözhetetlen pénzügyi források átadásának szükségszerűségével. A pénzügyi források szűkössége és a közfeladatok decentralizációja bizonyos esetekben az önkormányzatok függetlenségének csökkenéséhez vezethet. Abban az esetben ugyanis, ha a saját bevételek és az átadott feladatok megvalósításához szükséges kiadások között folyamatosan nő a különbség, a helyi önkormányzatok egyre inkább rászorulnak az állami támogatásokra, azaz a központi pénzelosztástól való függőségük növekszik. Ez a folyamat azért veszélyes, mert az önkormányzati autonómia illúzió pénzügyi függetlenség nélkül. A magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában ez a gondolat a következőképpen jelent meg: „*az önkormányzatokat megillető önállóság csak akkor valósulhat meg, ha adottak annak gazdasági feltételei, az igazgatási önállóság gazdasági önállósággal párosul*” [67/1991. (XII. 21.) AB határozat.].

¹⁵⁵ A köztársasági elnök visszaküldte megfontolásra II-1/03272/2013. számú döntésével, T-11210/12. számon iktatva az Országgyűlés irományai között. A XIII. kerület a törvényt alkotmányjogi panasszal megtámadta az AB előtt.

¹⁵⁶ A Margitszigettel kapcsolatos szabályozással kapcsolatban meg kell jegyeznünk, hogy a **kiemelt idegenforgalmi jelentőség miatt indokolt fejlesztések nemzetgazdaságilag kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánítások, továbbá közös döntéshozatali eljárások, illetve fővárosi döntési jogkörök létesítése révén is megvalósíthatóak lennének.** Erre utal az is, hogy a hasonló beruházásokkal érintett Városliget megújítása során a 2013. évi CCXLII. törvény alapján éppen ezeket a megoldásokat alkalmazta a törvényhozás. A Margitsziget törvény értékelésével kapcsolatban ld. részletesen: F. Rozsnyai Krisztina: *A területszervezésre vonatkozó szabályok az Möt.-ben* = Új Magyar Közigazgatás VI. évf. (2013) 7-8. sz. 45-47. o.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 1985-ben a helyi önkormányzatok politikai, igazgatási és pénzügyi autonómiájának védelme érdekében lefektette a követendő európai gyakorlatot.¹⁵⁷ Magyarország az 1997. évi XV. törvénnyel hirdette ki a Chartát. A Charta 9. cikke, amelynek 8 bekezdése közül az első három kiemelt rendelkezés, a helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiájának garanciájaként szól a finanszírozásra vonatkozó szabályokról. Ezek szerint hazánk a helyi önkormányzatok számára biztosítani kívánja a következőket:

(1) a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül megfelelő saját pénzügyi forrásokat, amelyek felett az önkormányzatok szabadon rendelkezhetnek;

(2) alkotmányban és jogszabályokban meghatározott feladatokkal arányban álló pénzügyi forrásokat;

(3) a források legalább egy részeként olyan helyi adókat és díjbevételeket, amelyek mértékéről az önkormányzat dönthet;

(4) eléggé sokrétű és rugalmas pénzügyi rendszert, amely képes alkalmazkodni a feladatellátás költségeinek változásához;

(5) a pénzügyileg gyengébb önkormányzatok védelme érdekében olyan közpénzügyi kiegyenlítést, amely korrigálja a bevételek és kiadások egyenlőtlen eloszlását;

(6) a finanszírozásra vonatkozó szabályokkal összefüggésben az önkormányzatok véleményének kikérését;

(7) a lehetőségekhez mérten szabadon felhasználható támogatásokat;

(8) beruházási célú hitelfelvételi jogot.

A Charta szövegezése azonban meglehetősen rugalmas, ezért a részes államok továbbra is széles mozgásteret élveznek az önkormányzatok finanszírozási rendszerének kialakításakor.

A helyi önkormányzatok számos csatornán keresztül finanszírozhatók. Az Európa Tanács ajánlása¹⁵⁸ valamint a szakirodalom¹⁵⁹ alapján a következő csoportosítás alakítható ki. A finanszírozási csatornákat alapvetően két ágra lehet bontani. Abból a szempontból, hogy a helyi önkormányzat hatáskörrel rendelkezik-e bevételeinek nagyságrendjéről dönteni, megkülönböztetjük egyfelől a saját, másfelől az átadott forrásokat. Közös bennük, hogy mindkettő a helyi önkormányzat költségvetésének bevételi oldalán jelenik meg. Különbség a felettük gyakorolt döntési autonómiában mutatkozik. Azok a bevételek, amelyeknek a nagyságrendje független a forrásban részesülő önkormányzat döntésétől, átadott forrásnak minősülnek. Ezzel szemben azokat, amelyek az önkormányzat döntésétől függenek, saját bevételnek tekintjük. Megjegyzendő, hogy a tételes jog nem minden esetben követi ezt a felosztást. Az Möt. 112. § (1) bekezdése három csatornát nevez meg (saját bevételek, más gazdálkodó szervektől átvett bevételek, központi költségvetési támogatások), amelyeket az előbbi szakasz elemzésekor ismertetünk.

Az átadott források tekintetében különbséget tehetünk egyfelől állami támogatások, másfelől megosztott vagy átengedett közbevételek között. Utóbbi esetében a központi adóból, illetve más közteherből származó bevétel része vagy egésze úgy illeti meg a helyi önkormányzatokat, hogy az adómegállapítás jogát a központi kormányzat (parlament) gyakorolja. A támogatásokról a későbbiekben még szólnunk. A megosztott adó és az állami támogatás összege sem függ közvetlenül az önkormányzat döntésétől és mindkettő arra szolgál, hogy a helyi önkormányzatok megfelelő bevétellel rendelkezzenek a decentralizált közfeladatok ellátásához.

Saját bevételek: magánjogi bevételek, fiskális és közigazgatási típusú közjogi bevételek

A saját bevételek esetében az egyes források nagyságának meghatározása az önkormányzat hatáskörébe tartozik. Ez mást és mást jelent az adott forrástól függően, amely egyfelől lehet magánjogi bevétel, másfelől fiskális vagy közigazgatási (szankciós) típusú közjogi bevétel.¹⁶⁰ Előbbi magánjogi

¹⁵⁷ A Chartához csatolt Explanatory Report: General Remarks, az Európa Tanács Honlapja: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/HTML/122.htm> (2013. 12. 27.)

¹⁵⁸ Council of Europe: A European Definition of Shared Taxes (<http://www.oecd.org/ctp/fiscalfederalismnetwork/36444032.pdf>) 6. o.

¹⁵⁹ Kecső Gábor: A közpénzügyi föderalizmus mint pénzügyi tudomány. In: Nagy Marianna (szerk.): Jogi tanulmányok 2010. Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest 2010. II kötet 206–208. o.

¹⁶⁰ A csoportosítás alapjaként szolgáló közbevételei típusokat lásd: Földes Gábor – Nagy Tibor: Az adótan és az adójog általános része. In: Simon István (szerk.): Pénzügyi Jog I. Osiris, Budapest 2007. 347–348. o.

jogviszonyon alapul. Az önkormányzat *magánjogi bevételei* esetében a forrás nagyságának meghatározása azt jelenti, hogy a szerződésben saját maga határozhatja meg az ellenszolgáltatásért járó pénzüsszeget. Természetesen a másik szerződő fél konszenzusára is szükség van **és a szolgáltatás-ellenszolgáltatás tekintetében is érvényesülnek kötöttségek a hatályos jogban, mint amilyen például az értékarányosság.**¹⁶¹ Ilyen bevétel különösen az önkormányzati vagyon (tulajdon) hasznosításából származó különböző hozam, osztalék, kamat és a vállalkozási tevékenység eredménye. A kölcsön is magánjogi típusú saját bevétel, mert szerződésen alapul és a kölcsönfelvételtől a képviselő-testület dönt, még abban az esetben is, ha az a kormány hozzájárulásához kötött, és ha a kölcsön összegét csak meghatározott célra lehet fordítani. A kölcsönt különösen a visszafizetési kötelezettség különbözteti meg a többi saját bevételtől. A kölcsönfelvételtre vonatkozó korlátokat a következőkben elemezzük részletesen. A saját bevételek tételes jogi listáját az Möt. 106. § (1) bekezdése tartalmazza.

A *közjogi bevételek* egyoldalú közhatalmi döntésen alapulnak, amely lehet normatív (például önkormányzati rendelet) és egyedi is (például hatósági határozat). Fiskális és közigazgatási típusú közjogi bevételek egyaránt találhatók a saját bevételek között. A *fiskális típusú közbevételek* – például adók és díjak – célja az, hogy a közfeladatok ellátásához forrást teremtsenek. Adó esetében a bevétel nagyságának önkormányzat által történő meghatározása azt jelenti, hogy legalább az adótényállás egyik eleméről, az adómértékről legalább keretek között szabadon dönthet az önkormányzat hatáskörrel rendelkező szerve. A Charta is ezt rögzíti a 9. cikk (3) bekezdésében.¹⁶² Azokat az adókat tekintjük tehát helyi adóknak, amelyek az itt bemutatott értelemben saját bevételnek minősülnek. Esetenként a *helyi adó (local tax)* kifejezés helyett *saját adó (own tax)* megnevezést használnak az irodalomban. A *közigazgatási típusú közjogi bevételek* a forrásteremtéstől eltérő célokat szolgálnak, mint például reparáció, represszió, prevenció.

A saját bevételek jelentősége egyfelől abban rejlik, hogy a helyi önkormányzat általuk képes hatást gyakorolni saját döntésével a költségvetés bevételi főösszegére. Az önkormányzat tehát a saját bevételek módosításával tud alkalmazkodni a kiadási oldalon jelentkező szükségletek akár felfelé, akár lefelé történő változásához. A saját bevételek funkciója ezért az, hogy az önkormányzati költségvetés bevételi oldalán biztosítsák a rugalmasságot. A saját bevételek másfelől az önkormányzati autonómia anyagi támaszát is jelentik, hiszen ezek kevésbé kitétek a felsőbb szintű kormányzat akaratának, jöllehet a törvényi keretek meghatározásán keresztül a jogalkotó befolyásolhatja az önkormányzati döntéshozatalt.

Egy bevétel sajátjának minősítése független attól, hogy a kiadási oldalon az adott forrás felett milyen döntési autonómiát gyakorol a helyi önkormányzat. A bevételeket a felhasználás szabadsága szempontjából két csoportba lehet sorolni, úgymint szabad felhasználású, illetve feltételhez kötött, de ez nem kap szerepet a bevétel sajátjának minősítésében. Például az ebrendészeti hozzájárulás saját bevétel, mert a mértékéről keretek között szabadon dönt a települési, illetve kerületi önkormányzat, de a hozzájárulás teljes összegét kizárólag az állatvédelmi törvényben meghatározott célokra lehet fordítani.¹⁶³ Természetesen az önkormányzati autonómia akkor **teljesedik ki**, ha a saját bevételt szabadon lehet felhasználni.

Az önkormányzati kölcsönfelvétel korlátozása

Az Alaptörvény felhatalmazása alapján a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (**továbbiakban: Gst.**) a helyi önkormányzatok adósságot keletkeztető ügyleteit, **valamint kezesség- és garanciavállalását** feltételekhez köti annak érdekében, hogy az önkormányzatok eladósodását féken tartsa. Az alábbiakban elemezzük az Alaptörvény felhatalmazó rendelkezését és a Gst. vonatkozó szabályait.

¹⁶¹ Alaptörvény 38. cikk 3.; Nvt. 11. § (16)

¹⁶² A helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak legalább egy részét olyan helyi adók és díjbevételek teszik ki, amelyek mértékének meghatározására – jogszabályi keretek között – e szerveknek van hatáskörük, lásd *Charta* 9. cikk (3) bekezdés.

¹⁶³ Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény (továbbiakban: Ávt.) 42/C. § (7) bek.

Az Alaptörvény felhatalmazó rendelkezése [34. cikk (5) bek.]

Az Alaptörvény Alapvetésben található N) cikke szerint Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti, amelyet a helyi önkormányzatok is kötelesek tiszteletben tartani feladatuk ellátása során. **A lefektetett elvek közül kifejezetten az elsőként említettnek**, továbbá a harmadiknak megfelelő helyi gazdálkodás előmozdítását szolgálja az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdése, amennyiben lehetővé teszi a helyi önkormányzat kölcsönfelvételének vagy más kötelezettségvállalásának korlátozását törvény által meghatározott keretek között. Az Alkotmány hasonló felhatalmazást nem tartalmazott.

„Alaptörvény 34. cikk (5): Törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti.”

„Törvény”

Nem sarkalatos törvényben, hanem egyszerű többséggel elfogadott törvényben meghatározott szabályok szerint korlátozható a helyi önkormányzat kölcsönfelvétele vagy más kötelezettségvállalása. Az Alaptörvény tehát annak a jogalapját teremti meg, hogy az Országgyűlés törvényben keretek közé szorítsa az önkormányzatok előbbi két tárgykörben hozandó döntéseit. A törvényi keretet a Gst. szolgáltatja, ahogyan arra már utaltunk.

„a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében”

Az Alaptörvény meghatározza a korlátozás célját. A cél a helyi önkormányzat költségvetési egyensúlyának biztosítása, ami tükrözi a kiegyensúlyozott költségvetési gazdálkodás N) cikkben rögzített elvét. A költségvetési egyensúly a legegyszerűbben fogalmazva akkor biztosított, ha a költségvetési évben a bevételek és a kiadások **közel azonos** szinten állnak. Más célt az Alaptörvény nem jelöl meg. Ebben a bekezdésben nem utal a fenntartható költségvetési gazdálkodás elvére sem. A költségvetési gazdálkodás a lényeg tekintve akkor fenntartható, ha hosszú távon állnak összhangban a bevételek és a kiadások. A két elv együttes szerepeltetése az N) cikkhez hasonlóan azért lenne indokolt, mert egy költségvetési év egyensúlyát olyan **intézkedésekkel** is meg lehet teremteni, amelyek a következő években fenntarthatatlan hiányhoz, ezáltal adóssághoz vezetnek.

„a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását”

A korlátozás tárgya egyfelől *a kölcsönfelvétel*, amelynek jelentését itt nem szükséges vizsgálni, hiszen azt a magánjog kellőképpen kidolgozta. A korlátozás tárgya másfelől a *helyi önkormányzat – kölcsönfelvételhez képest – más kötelezettségvállalása*. Ezzel a fordulattal az Alaptörvény tágítja a korlátozás alá vonható kört. A kötelezettségvállalás fogalmát azonban az Alaptörvény nem határozza meg. Az államháztartási jogban használt értelemben a kötelezettségvállalás a lényeg tekintve **a kiadási előirányzatok terhére fizetési kötelezettség vállalásáról szóló jognyilatkozat, azaz a költségvetési bevételek felhasználására irányuló döntés**. Nyelvtani értelmezés alapján a szabály lehetőséget teremt az önkormányzat bármelyik kötelezettségvállalásának feltételhez vagy a Kormány hozzájárulásához kötésére, ami a pénzügyi autonómia jelentős sérüléséhez vezet. Az Alaptörvény azonban az önálló önkormányzati költségvetési gazdálkodást is rögzíti a 32. cikk (1) bek. f) pontjában, amely nem érvényesülhet a nyelvtani értelmezés követésekor. A Gst. szabályai továbbá azt erősítik meg, hogy a jogalkotó célja nem bármelyik kötelezettségvállalás korlátozása volt, hanem az önkormányzat kölcsönfelvételének vagy „más hasonló”, azaz adósságot keletkeztető

kötelezettségvállalásának feltételhez kötése, mint amilyen például a hitel- és lízingszerződés vagy a kötvénykibocsátás. A nyelvtani értelmezés alapján levont következtetés tehát nem tartható. Az Alaptörvény szabálya ugyanis a helyi önkormányzat költségvetési egyensúlyának megőrzése érdekében arra szolgál, hogy felhatalmazása alapján korlátozható legyen a kölcsönből vagy a kölcsön funkcionális helyettesítőiből származó fizetési kötelezettség felhalmozása az államháztartás önkormányzati alrendszerében,¹⁶⁴ illetve azon ügyletek köre, amelyek közvetetten vezethetnek ahhoz, hogy az önkormányzat adóssá váljék. Utóbbiak közé sorolandó a kezesség- és garanciavállalás.

„feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti.”

Az Alaptörvény két eltérő típusú kölcsönfelvételi korlát bevezetését is lehetővé teszi, jóllehet a jogalkotó az Alaptörvény értelmében egyiket sem köteles alkalmazni, csak lehetősége van rá. Az egyik az ún. normatív szabályon alapuló korlát,¹⁶⁵ amelyre példaként szolgált az Ötv. 2012. január 1-jéig hatályos 88. § (2)–(4) bekezdése. Az Ötv. az adósságot keletkeztető éves kötelezettségvállalás felső határát az önkormányzat korrigált saját bevételében jelölte meg. A másik a kormány hozzájárulásán alapuló korlát,¹⁶⁶ amelyet a Gst. 2012. január 1-jei hatállyal intézményesített. Előbbi alkalmazásának lehetősége kiolvasható a „Törvény [...] feltételhez [...] kötheti” szövegrészből. Utóbbi bevezetésére egyértelműen felhatalmazást ad „a Kormány hozzájárulásához kötheti” fordulat. **Megjegyzendő, hogy az Alaptörvény az önkormányzati kölcsönfelvétel vagy más kötelezettségvállalás feltétel nélküli tiltására nem ad felhatalmazást.** A Charta 9. cikkének 8. pontja alapján a beruházási célú hitelfelvételi jogtól nem lehet megfosztani az önkormányzatokat.

Az Alaptörvény végrehajtása (Gst. 10. § és Gsr.)

Az önkormányzati adósságfék törvényi szintű szabályairól a Gst. rendelkezik. A vonatkozó szabályokat elsősorban a 10. § tartalmazza, amelyet a Gst. többi szakaszával együtt szükséges alkalmazni. A Gst. hatálybalépésével (2012. január 1-jével) modellváltás történt, ahogyan arra fentebb utaltunk. A kölcsönfelvételt főszabály szerint a Kormány előzetes hozzájárulásától teszi függővé a hatályos jog. A Gst. 45. § (1) bek. a) és b) pontjában kapott felhatalmazás alapján alkotta meg a Kormány az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól szóló 353/2011. (XII. 30.) rendeletet (továbbiakban: Gsr.). A Gst. 10. §-át – és ennek megfelelően a Gsr.-t is – többször módosította már a jogalkotó.

A kormányzati hozzájáruláshoz kötött ügyletek és a hozzájárulás főbb szabályai a Gst.-ben

„Gst. 10. § (1) A (2) bekezdésben foglaltak és a jogszabályon alapuló, kötelező kezesség-, illetve garanciavállalás kivételével az önkormányzat érvényesen kizárólag a Kormány előzetes hozzájárulásával vállalhat az Áht. szerinti önkormányzati kezességet és garanciát, valamint köthet adósságot keletkeztető ügyletet.”

„Az önkormányzat és az engedélyköteles ügyletek”

¹⁶⁴ Kecső Gábor: *A helyi önkormányzatok finanszírozását meghatározó önkormányzati alapjogok szabályozása – a javaslatok és az Alaptörvény összevetése.* = *Drinóczi Tímea – Jakab András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon.* Pázmány Press, Budapest–Pécs, 2012. II. kötet 235–238. o.

¹⁶⁵ Kecső Gábor: *A helyi önkormányzatok gazdálkodásának egyes kérdései nemzetközi kitekintésben,* Új Magyar Közigazgatás, 2013/1., 10. o.

¹⁶⁶ *Uo.* 10-11. o.

Az önkormányzat fogalmát a Gst. 2. § (3) bekezdése tartalmazza. Eszerint önkormányzat alatt érteni kell

- a helyi önkormányzatokat;
- a nemzetiségi önkormányzatokat;
- a térségi fejlesztési tanácsokat;
- a többcélú kistérségi társulásokat;
- az egyéb, jogi személyiséggel rendelkező társulásokat.

A korlátok nem csupán a települési és megyei önkormányzatokra vonatkoznak, hanem a felsorolt alanyi kör mindegyik tagjára.

„az Áht. szerinti önkormányzati kezességet és garanciát”

A Gst. 2013. július 1-jétől már nemcsak az adósságot keletkeztető ügyleteket, hanem főszabály szerint az önkormányzati kezesség- és garanciavállalást is a Kormány előzetes hozzájárulásához köti. A módosító jogszabály [2013. évi CIII. törvény 14.§ (1)] indokolása a bővítést azzal magyarázza, hogy „a kezességvállalás burkolt adósságot keletkeztető ügyletté válhat.” Ez az indok a garanciavállalásra nézve is helytálló.

Lényeges, hogy az Áht. különböző technikával határozza meg az önkormányzati kezesség és az önkormányzati garancia fogalmát. Az önkormányzati kezesség esetében az Áht.-ban utaló szabályt találunk. Az Áht. 2. § (1) v) pontja értelmében önkormányzati kezesség alatt a Polgári Törvénykönyvről szóló törvény szerinti kezességnek megfelelően vállalt kötelezettséget kell érteni. Az új Ptk. 6:416. §-a úgy rendelkezik, hogy *kezességi szerződéssel* a kezes kötelezettséget vállal a jogosulttal szemben, hogyha a kötelezett nem teljesít, maga fog helyette a jogosultnak teljesíteni. Kezesség egy vagy több, fennálló vagy jövőbeli, feltétlen vagy feltételes, meghatározott vagy meghatározható összegű pénzkövetelés vagy pénzben kifejezhető értékkel rendelkező egyéb kötelezettség biztosítására vállalható. A kezességi szerződést írásba kell foglalni. Önkormányzati garancia esetében önálló definíciót tartalmaz az Áht. 2. § (1) u) pontja. Eszerint *önkormányzati garancia* az önkormányzati alrendszerben vállalható olyan kötelezettség, ami alapján a garanciavállaló saját költségvetése terhére, szerződésben meghatározott feltételek szerint, a kötelezett nem szerződésszerű teljesítése esetén a jogosultnak fizetést teljesít az előzetesen rögzített összeghatárig.

Az új Ptk. – a régi Ptk.-hoz képest érdemi változásként – a kezesség vállalását és a garancia nyújtását a hitelszerződés szabályai között hitelműveletként határozza meg. [új Ptk. 6:382. § (1)] Ezzel egyértelművé teszi, hogy a két biztosítéki szerződés tartalmi minősítés szerint hitelszerződés, a hitelfelvevő és a kezes, illetve garantőr közötti jogviszony hiteljogviszony. Van azonban egy *lényeges különbség* a kezesség és a garancia között. A *kezesség járulékos* biztosíték, ennek megfelelően a kezes a főkötelezett tartozásáért áll helyt, a kezes teljesítésével a főkötelezettség megszűnik, a kezest megtérítési igény illeti meg a főkötelezettel szemben. A *garancia nem járulékos* kötelezettség. A járulékoság hiánya egyrészt ahhoz vezet, hogy a garantőr kötelezettsége kizárólag a garancia szövegétől függ, másfelől a garantőr a másik kötelezettel megillető kifogásokat nem hozhatja fel és a garancia érvényessége nem függ az alapkötelelem érvényességétől.¹⁶⁷

Kiemelendő, hogy az *önkormányzat szerződési szabadságát mindkét biztosítéki szerződés tekintetében korlátozza az Áht.* Az Áht. 96. § (1) szerint a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, a társulás, valamint a térségi fejlesztési tanács garanciát és kezességet érvényesen kizárólag hitel, kölcsön vagy kötvény visszafizetésére vállalhat, ha a hitel, kölcsön vagy kötvény visszafizetése a kötelezett pénzügyi helyzetére vonatkozó információk alapján, és a rendelkezésre álló fedezetre tekintettel – a kezesség beváltása, garancia érvényesítése és a kezességet, garanciát vállaló általi egyéb többlettámogatás nélkül – kellően biztosított. Az Áht. 96. § (2) értelmében jogszabály eltérő rendelkezése hiányában a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, a társulás, valamint a térségi fejlesztési tanács által vállalt garancia, kezesség feltétele az állami támogatási szabályoknak megfelelő, támogatástartalmat nem, vagy azt az állami támogatási szabályokkal összeegyeztethető módon tartalmazó garanciavállalási vagy kezességvállalási díj kikötése.

Ezek alapján *négy közjogi kötöttséget* szükséges kiemelni:

¹⁶⁷ Gárdos Péter – Gárdos István: *A biztosítéki szerződések = Vékás Lajos (szerk.): A Polgári Törvénykönyv magyarázatokkal*, Complex, Budapest, 2013. 879-885., 893-895. o.

1. Nem lehet bármilyen tartalmú kötelezettségért kezességet vagy garanciát vállalni az önkormányzati alrendszerben. Kizárólag hitel, kölcsön vagy kötvény visszafizetésére vállalható kezesség vagy garancia.

2. Kellően biztosítottnak kell lennie, hogy az eredeti kötelezett képes a fizetési kötelezettség teljesítésére.

3. A szerződési biztosítékok díja nem sértheti az állami támogatásokra vonatkozó szabályokat.

4. Az önkormányzati garancia önálló államháztartási jogi fogalma következtében kizárólag nem szerződészerű teljesítésre előzetesen rögzített összeghatárig vállalható garancia.

„adósságot keletkeztető ügyletet”

Az adósságot keletkeztető ügylet fogalmát – annak értékével együtt – a Gst. 3. § (1) bekezdése határozza meg hét pontban. Ilyen ügyletnek minősül:

- a hitel, a kölcsön felvétele, átvállalása;
- a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (továbbiakban: Számv.tv.) szerinti hitelviszonyt megtestesítő értékpapír forgalomba hozatala;
- a váltó kibocsátása;
- az Számv.tv. szerint pénzügyi lízing lízingbevevői félként történő megkötése;
- a visszavásárlási kötelezettség kikötésével megkötött adásvételi szerződés eladói félként történő megkötése;
- a szerződésben kapott, legalább háromszázhatvanöt nap időtartamú halasztott fizetés, részletfizetés, és a még ki nem fizetett ellenérték;
- hitelintézetek által, származékos műveletek különbözeteként az Államadósság Kezelő Központ Zrt.-nél (továbbiakban: ÁKK Zrt.) elhelyezett fedezeti betétek.

Az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdésében szereplő kölcsönfelvétel vagy más kötelezettségvállalás fogalmát a jogalkotó tehát ezeknek az ügyleteknek a megnevezésével, **valamint a kezesség- és garanciavállalással** bontotta ki. A felsorolásból látható, hogy a Gst. lefedi a kölcsön funkcionális helyettesítőit és nem él azzal a lehetőséggel, hogy bármelyik kötelezettségvállalást feltételhez vagy a Kormány hozzájárulásához kösse. Ha egy ügylet a hét pont egyikébe sem illeszthető **és nem felel meg a szerződési biztosítékok fentebb meghatározott fogalmának sem**, akkor arra nem vonatkozik a korlátozás. A kölcsönfelvételi korlát alkalmazása során ezért első lépésként az egyes ügyleteket (szerződéseket) kell tartalmuk szerint minősíteni.

A Gst. a felsorolásban két helyen utal a számvitelről szóló 2000. évi C. törvényre (Számv.tv.). A hitelviszonyt megtestesítő értékpapírt az Számv. tv. 3. § (6) bek. 2. pontja határozza meg. Leegyszerűsítve ilyennek minősül minden értékpapír, amelyben a kibocsátó (adós) meghatározott pénzüsszeg rendelkezésére bocsátását elismerve arra kötelezi magát, hogy a pénz összegét és a kamatokat az értékpapír birtokosának (a hitelezőnek) megfizeti. A kötvény például hitelviszonyt megtestesítő értékpapír. A pénzügyi lízing fogalmát az Számv. tv. 3. § (8) bek. 13. pontja tartalmazza. Az operatív lízinggel ellentétben a pénzügyi lízing esetében a futamidő végén a lízingbe vett eszköz a lízingbevevő vagy az általa kijelölt személy tulajdonába kerül.

„– a (2) bekezdésben foglaltak [...] kivételével –”

A Gst. 10. § (2) bekezdése négy pontban tartalmazza azokat az adósságot keletkeztető ügyleteket, amelyeket az önkormányzat a Kormány előzetes hozzájárulása nélkül érvényesen köthet **Az ötödik pont a kezesség- és garanciavállalás hozzájárulástól mentes eseteit szabályozza.**

„Gst. 10. § (2) Nincs szükség a Kormány hozzájárulására

a) a (7a) bekezdés szerinti ügyletek kivételével a központi költségvetésből nyújtott, európai uniós vagy más nemzetközi szervezettől az önkormányzat által megnyert pályázat önrészenek és az így megnyert támogatás előfinanszírozásának biztosítására szolgáló,

b) az adósságrendezési eljárás során a hitelezői egyezség megkötéséhez igénybe vett reorganizációs hitelre vonatkozó,

c) a likvid hitelre vonatkozó,

d) a (7a) bekezdés szerinti ügyletek kivételével, 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 meg nem haladó, de legfeljebb 10 millió forint összegű fejlesztési célú

adósságot keletkeztető ügylet megkötéséhez, továbbá

e) a d) pont szerinti önkormányzat-kategóriákba tartozó önkormányzatok ott leírtak szerinti értékhatárokat meg nem haladó összegű, továbbá az a)-b) pont szerinti, valamint bármely jogi személy által megkötött c) pont szerinti ügyletekhez nyújtott, Áht. szerinti önkormányzati kezesség- és garanciavállalásaihoz.”

Az a) pont a Kormány hatásköréből kiemeli egyebek mellett az önkormányzat által megnyert uniós pályázatok önrészenek és támogatások előfinanszírozásának biztosítását célzó adósságot keletkeztető ügyleteket. Ez jelentős kivételnek számít az ügyletek összegére tekintettel, mert az önkormányzatok fejlesztési forrásainak nagy része uniós forrásokból származik. A Gst. több szakasza is [Gst. 10. § (11) és (12) bek.] kedvező szabályokat tartalmaz az uniós támogatások, pályázatok igénybevétele érdekében kötött adósságot keletkeztető ügyletekre nézve. A szabályozás célja, hogy az önkormányzatok minél nagyobb arányban tudják lehívni az uniós fejlesztési támogatásokat.

A b) pont a Kormány hozzájárulása alól mentesíti a reorganizációs hitelt, amelyet az adósságrendezés körében a későbbiekben részletesen tárgyalunk.

A c) pont a Kormány hozzájárulása alól kiveszi az ún. likvid hitelt, amely alatt a Gst. 1. § c) pontja szerint naptári éven belül lejáró futamidejű hitelt kell érteni. Ez a hitel, ahogyan azt elnevezése mutatja, az önkormányzatok likviditási problémáinak áthidalására szolgál, de központi alulfinanszírozás esetében ideiglenes megoldásként gyakran ezzel fedezik a működési költségvetést érintő forráshiányt is. Megjegyzendő, hogy az Möt. 111. § (4) bekezdése szerint 2013. január 1-jétől az önkormányzatok nem tervezhetnek működési hiányt a költségvetésükben. A likvid hitel mentesítése két okból indokolt. Egyrészt a likviditási gondokat a probléma jellege miatt gyors eljárás keretében kell megoldani, amit hátráltatna a Kormány hozzájárulásának időigényes beszerzése. Másrészt a költségvetési év utolsó napjára kimutatott államadósság-mutatót [Gst. 2. § (1) és 4. § (3) bek.] nem érintik ezek a hitelek, mert ezeket éven belül veszik fel és törlesztik.

A d) pont praktikus szempontot követve lehetővé teszi, hogy az önkormányzatok kisebb összegű fejlesztési célú adósságot keletkeztető ügyleteket kössenek a Kormány előzetes hozzájárulása nélkül. Ebből a pontból különösen azt szükséges kiemelni, hogy a Gst. a fejlesztési célt szolgáló adósságot keletkeztető ügyleteket mentesíti a fenti összefoghatárokon belül. A fejlesztés fogalmát a Gst. 1. § a) pontja határozza meg. Eszerint a fejlesztés olyan – alapvetően felhalmozási kiadásokban megtestesülő – tevékenység, amely új, vagy a korábbinál műszaki, technikai szempontból korszerűbb tárgyi eszközök létrehozására, vagy meglévő tárgyi eszközök műszaki, technikai paramétereinek javítására irányul. Fejlesztés alatt tehát a beruházásokat és a felújításokat kell érteni. A d) ponttal kapcsolatban a Gst. arról is rendelkezik, hogy ugyanazon fejlesztési cél megvalósítását szolgáló fejlesztéshez kapcsolódó ügyletek értékét egybe kell számítani. [Gst. 10. § (2a)] Nem lehet tehát kijátszani a szabályt azzal, hogy egy összefoghatárt meghaladó szerződés helyett több kisebb összegről szóló szerződést köt az önkormányzat.

Az e) pont alapján azon ügyletekkel kapcsolatos kezesség- és garanciavállalások kikerülnek a kormányzati engedélyhez kötött ügyletek köréből, amely alapügyleteket az önkormányzat engedély nélkül megkötöhet. Az összevonás kötelezettsége a kezesség- és garanciavállalásra is vonatkozik azzal, hogy ebben az esetben nem ügyletenként, hanem adósonként kell összevonni a vállalásokat. [Gst. 10. § (2b)] Megjegyzendő, hogy a jogszabályon alapuló, kötelező kezesség-, illetve garanciavállaláshoz nincs szükség a Kormány előzetes hozzájárulására a Gst. 10. § (1) bekezdése szerint.

Az a) és a d) pont kivételként hivatkozik a Gst. 10. § (7a) bekezdésre. Amennyiben tehát a (7a) bekezdésben írtak teljesülnek, a kivételes szabály helyett a főszabályt kell alkalmazni, azaz a Kormány

előzetes hozzájárulására mégis szükség van önrészt vagy előfinanszírozást biztosító, illetve kisebb összegű adósságot keletkeztető ügyletek esetében is. *Akkor válnak az előbb felsorolt engedélymentes ügyletek engedélykötelessé, ha az önkormányzat megsérti a Gst. 10. § (7) bekezdésében szabályozott adatszolgáltatási kötelezettséget, amelynek részletszabályait a Gsr. 3. §-a rendezi. Az önkormányzat ezek szerint köteles – a likvid hitel, a reorganizációs hitel és az adósságmegújító hitel kivételével – mindegyik adósságot keletkeztető ügyletéről március 16-ig adatot szolgáltatni a kincstári igazgatóságon keresztül a Kormánynak. Az adatszolgáltatás arra irányul, hogy a Kormány fel tudja mérni, mekkora adósság keletkeztetéséhez járulhat hozzá év közben a kitűzött adósságcél tartása érdekében. Az adósságcél teljesítését veszélyeztető költségvetési kockázat kiszűrését teszi lehetővé, hogy engedélykötelessé váljak az engedélymentes ügylet is, ha az önkormányzat nem vagy alacsonyabb értékkel jelenti be az ügyletet.*

„érvényesen kizárólag a Kormány előzetes hozzájárulásával vállalhat”

A Kormány előzetes hozzájárulásának intézményesítést a Gst. indokolása azzal magyarázza, hogy az Alaptörvényben lefektetett államadósságfékek [36. cikk (4)–(5) és 37. cikk (2)–(3) bek.] teljesítése érdekében az önkormányzati adósság alakulására a kormányzat ráhatását biztosítani kell. Az indokolás a Gst. 2. § (1) bek. a) pontjának tükrében értelmezhető. Ez a pont ugyanis úgy rendelkezik, hogy államadósságon

- az államháztartás központi alrendszerének adósságát;
- az államháztartás *önkormányzati alrendszerének adósságát*;
- a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek adósságát konszolidáltan kell érteni.

Tehát a Gst. fogalomhasználatában az államadósság lefedi a kormányzati szektor egészének adósságát. Ezért az önkormányzati alrendszer hiányának és adósságának alakulása fölött a Kormány nem csak azért őrködik, hogy a kormányzati szektor hiányára és adósságára vonatkozó uniós konvergenciakritériumot teljesítse Magyarország, hanem azért is, hogy az Alaptörvényben rögzített adósságfékeknek eleget tegyen. Mint ismeretes az előbbi kritériumok szerint a kormányzati szektor GDP-hez viszonyított hiánya nem haladhatja meg a három százalékot, az adóssága pedig a hatvan százalékot.

Ha az önkormányzat előzetes hozzájárulás nélkül köt hozzájárulás alól nem mentesített adósságot keletkeztető ügyletet, vagy vállal kezességet, illetve garanciát az ügylet érvénytelen. Az érvénytelenség jogkövetkezményeit az új Ptk. 6:108-115. §-ai szabályozzák. A Gst. az alábbi feltételek együttes teljesítéséhez köti a Kormány hozzájárulását, jöllehet a Gsr. 9. § (1) c) pontja kiegészítő elutasítási indokként határozza meg azt is, ha a kormányhivatal véleménye szerint az ügylet kapcsoló dokumentumok, szerződéstervezetek nem felelnek meg a jogszabályokban előírtaknak.

A kormányzati hozzájárulás megadásának feltételei

„Gst. 10. § (8) Az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletéhez a Kormány a következő feltételek együttes fennállása esetén járulhat hozzá:

a) az adósságot keletkeztető ügylet – a (7) bekezdés szerinti adatszolgáltatást is figyelembe véve – az államháztartás önkormányzati alrendszere adósságának a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott mértéke teljesítését nem veszélyezteti,

b) az adósságot keletkeztető ügylet az önkormányzat törvényben meghatározott feladatának ellátásához szükséges kapacitás létrehozását eredményezi, azzal, hogy a működési kiadások folyamatos teljesítése biztosított, és

c) ha teljesül az (1a) és a (3) bekezdés szerinti feltétel.

(8a) Az önkormányzat kezesség-, illetve garanciavállalásához a Kormány abban az esetben járul hozzá, ha teljesül a (3) bekezdés szerinti feltétel, azzal, hogy e feltétel alkalmazása során az adósságot keletkeztető ügylet futamidejének vége alatt a kezesség, illetve garancia érvényesíthetőségét kell érteni.

(8b) A Kormány a (8), (8a) és (10) bekezdés szerinti hozzájárulást megtagadhatja, ha az ügylet nem kötelező önkormányzati feladat ellátásához szükséges kapacitás létrehozását eredményezi.”

A Gst. 10. § (8) bekezdés a) pontja szerint a hozzájárulás megadásának feltétele, hogy az ügylet ne veszélyeztesse az önkormányzati alrendszer adósságának összegére vonatkozó terv betartását, amelyet az Országgyűlés a központi költségvetési törvényben határoz meg évente. **A 2014-es költségvetési törvény 3. § (1) bekezdése az államháztartás önkormányzati alrendszerében 40 milliárd forint összegű adósságot irányoz elő 2014. december 31-re. A korábbi években az önkormányzati adósság összege az ezer milliárd forintot is meghaladta. Az adósságkonszolidáció eredményeként az önkormányzatok adósságterhe szinte teljes egészében a központi alrendszerbe került át, illetve a központi költségvetés forrásaiból fizették vissza.**

Az a) ponttal kapcsolatban szükséges megjegyezni, hogy a Gst. és a Gsr. szabályozatlanul hagyja a *konkuráló kérelmek* elbírálását. Ez azt jelenti, hogy nem fektették le a döntés szabályait például arra a helyzetre nézve, ha két önkormányzat egy időben benyújtott hozzájárulásra irányuló kérelme egyaránt **megfelel a többi feltételnek, de az adósság-cél teljesítésének** veszélye nélkül csak az egyikhez járulhat hozzá a Kormány.

A Gst. 10. § (8) bekezdés b) pontjába foglalt feltételt három részre bonthatjuk:

- az adósságot keletkeztető ügylet törvényben meghatározott, azaz nem önkormányzati rendeletben vállalt feladat ellátását szolgálja;
- az ügylet eredménye „kapacitás” létrehozása;
- a „kapacitás” működtetésének finanszírozása biztosított.

A Gst. 10. § (8) bekezdés b) pont második része használja a kapacitás kifejezést, amelynek fogalmát a Gst. sem és más államháztartási jogba tartozó jogszabály sem határozza meg. Tekintettel arra, hogy felhalmozási célú adósságot keletkeztető ügyletekhez való hozzájárulási feltételről van szó, hiszen a Gst. 10. § (4) bekezdése szerint *az önkormányzat működési célra két kivétellel csak likvid hitelt vehet fel*, a kapacitás jelentése a beruházások és a felújítások eredménye. A működési célú adósságot keletkeztető ügyletek nem kapacitás létrehozására valók, hanem arra, hogy fenntartsák azt. Működési célra éven túli adósságot keletkeztető ügyletet egyrészt annak érdekében köthet az önkormányzat, hogy a 2012. december 31. előtt kötött működési célú ügyleteit kiváltsa [Gst. 10. § (4a)]. Az alapkamat csökkenésének következtében elképzelhető, hogy az önkormányzatok alacsonyabb kamattal terhelt kölcsönből tudják törleszteni a korábban felvett működési célú kölcsönöket. Másrészt az önkormányzatok annak érdekében keletkeztethetnek éven túli működési célú adósságot, hogy jogerős és végrehajtható bírósági határozatban foglalt fizetési kötelezettségüknek tegyenek eleget [Gst. 10. § (4b)]. Ily módon teljesíthetik például azokat a bírósági ítéleteket, amelyek kártérítésre kötelezik őket. Mindkét kivételes ügylethez szükséges a Kormány előzetes hozzájárulása, amit előbbi esetben a Gst. 10. § (3) bekezdésében, utóbbi esetben a Gst. 10. § (10) bekezdésében írt feltételek teljesülése esetében ad meg.

A Gst. 10. § (8) bekezdés b) pont harmadik része a létrehozott kapacitások működtetéséhez szükséges pénzügyi forrásokat követeli meg. A Gst. ezzel azt a helyzetet zárja ki, hogy az önkormányzatok olyan eszközöket hozzanak létre vagy újítsanak fel, amelyeket nem tudnak fenntartani a jövőben. E feltétel bevezetése következetes jogalkotói lépés a fenntarthatóság biztosítása érdekében. Az önkormányzatok gazdálkodásának egyik jelentős problémája az elmúlt két évtizedben ugyanis az volt, hogy olyan beruházásokat végeztek, amelyek működtetésére elegendő forrással nem rendelkeztek.

A Gst. 10. § (8) c) pontja a Gst. 10. § (1a) és (3) bekezdésére utal harmadik feltételként. Valójában két további követelményről van szó.

„Gst. 10. § (1a) Települési önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletet - a (2) bekezdés szerinti kormányzati engedély nélkül megköthető ügyletek és a (10) bekezdés szerinti adósságmegújító ügylet kivételével - csak abban az esetben köthet, ha a hatályos helyi adó rendelete alapján a helyi iparüzési adót vagy a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény szerinti vagyoni típusú adók közül legalább az egyiket vagy a magánszemélyek kommunális adóját bevezette.”

Az (1a) bekezdés 2013. július 1-jén lépett hatályba. A bekezdést beiktató jogszabály [2013. évi CIII. törvény 14. § (2)] indokolása szerint, mivel *az adósságot keletkeztető ügyletekből eredő fizetési*

kötelezettség fedezetét az önkormányzatok saját bevétele biztosítja, indokolt bizonyos helyi adók bevezetését hozzájárulási feltételként előírni. A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvényben (továbbiakban: Htv.) szabályozott öt helyi adó közül a Gst. négyet ismer el. Az idegenforgalmi adó bevezetése irreleváns e feltétel teljesítésének szempontjából. A hozzájárulás feltétele, hogy a települési önkormányzat a helyi iparüzési adó, az építményadó, a telekadó és a magánszemélyek kommunális adója közül legalább egyet bevezessen. Ez a feltétel kizárólag a települési önkormányzatokra vonatkozik. A Gst. fogalomhasználata szerinti önkormányzat többi típusa nem rendelkezik hatáskörrel helyi adó bevezetésére.

„Gst. 10. § (3) Az önkormányzat 3. § (1) bekezdése szerinti adósságot keletkeztető ügyletből származó tárgyévi összes fizetési kötelezettsége az adósságot keletkeztető ügylet futamidejének végéig egyik évben sem haladja meg az önkormányzat adott évi saját bevételeinek 50%-át.”

A Gst. önkormányzati adósságfékként egy számszerűsített szabályt is alkalmaz, amely az *50%-os arány*. Az arány számításakor a *számlálóban* az adósságot keletkeztető ügyletekből származó tárgyévi összes fizetési kötelezettséget kell feltüntetni. Az összes fizetési kötelezettség az éves kamatokat és az adott évben esedékes tőketörlesztéseket is tartalmazza. A Gst. 10. § (11) bekezdése egyszerre tágitja és szűkíti az arány meghatározásakor figyelembe veendő ügyletek körét. A fizetési kötelezettség mértékébe, azaz a számlálóba nem számítandó bele:

- a likvid hitelből;
- az európai uniós vagy nemzetközi szervezettől elnyert támogatás előfinanszírozásának biztosítására szolgáló adósságot keletkeztető ügyletből;
- a víziközmű-társulattól annak megszűnése miatt átvett hitelből;
- 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 kötelezettségek összege.

A likvid hitel kivételének indokát abban látjuk, amit a Gst. 10. § (2) bek. c) pontjával összefüggésben már megjegyeztünk. A költségvetési év utolsó napjára kimutatott államadósságmutatót nem érinti a likvid hitel. A második és a harmadik pontot a 2012. évi XVII. törvény 4.§ (1) bekezdése építette a törvénybe. A beiktató jogszabály indokolása szerint a hitelkorlát számításán azért kellett változtatni, mert a beillesztett két eset egyikében sem az önkormányzat saját bevétele a visszafizetés forrása. A második pontban említett ügylet visszafizetésének forrása az utóbb rendelkezésre bocsátott támogatás, a harmadik pont esetében pedig jellemzően a lakossági érdekeltségi hozzájárulásra vonatkozó követelés. A reorganizációs hitel kivételének magyarázata véleményünk szerint annak elkerülése, hogy az adósságrendezési eljárásban az önkormányzat és hitelezői között az egyezséghez szükséges hitel felvételét hátráltassa a szabályozás. Az egyezség megkötése előbbre való az arány betartásánál.

A *nevezőben* a saját bevételek felét kell szerepeltetni az arány számításakor. A saját bevételek körét a Gsr. 2. § (1) bekezdése határozza meg hat pontban. Eszerint saját bevételnek minősül:

- a helyi adóból származó bevétel;
- az önkormányzati vagyon és az önkormányzatot megillető vagyoni értékű jog értékesítéséből és hasznosításából származó bevétel;
- az osztalék, a koncessziós díj és a hozambevétel;
- a tárgyi eszköz és az immateriális jószág, részvény, részesedés, vállalat értékesítéséből vagy privatizációból származó bevétel;
- a bírság-, pótlék- és díjbevétel;
- a kezességvállalással kapcsolatos megtérülés.

Megjegyzendő, hogy ez a felsorolás több ponton is eltér a saját bevételek Mötv. szerinti listájától [Mötv. 106. § (1) bek.]. **A fenti számítási szabályok szerinti 50%-os arányt azon ügyletek tekintetében is érvényesíteni kell, amelyek mentesek a Kormány előzetes hozzájárulása alól.**

A számláló és a nevező hányadosaként képződő arány az adósságot keletkeztető ügylet futamideje alatt nem haladhatja meg az 50%-ot. A szabály alkalmazása kérdéseket vet fel egyrészt a számláló kiszámíthatatlan ingadozása miatt. A szerződésekben rendszerint a kölcsönök kamatait nem fix mértékben kötik ki, hanem egy változóra építik, mint például a BUBOR vagy a LIBOR értékére. Másrészt a saját bevételek összege sem stabil a gazdasági ingadozások és a jogszabályi változások miatt. Az 50%-os szabály értelmében a megyei önkormányzatok kölcsönfelvételi korlátja gyakorlatilag nulla, mert saját bevétellel alig rendelkeznek. A megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény szabályainak megfelelően a megyei önkormányzatok feladatait, vagyonát és adósságát az állam átvette, azzal, hogy a törvény néhány kivételt tartalmazott.

Az 50%-os arány megsértéséhez a Gst. hátrányos jogkövetkezményt fűz a 10. § (12) bekezdésben. Ha az önkormányzat eléri vagy meghaladja ezt az arányt, nem indíthat új fejlesztést két kivétellel. Az egyik az Európai Unió kötelező jogi aktusából következő, a másik a nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettségből eredő fejlesztés.

A Gst. 10. § (10) bekezdése egy speciális szabályt tartalmaz a Kormány hozzájárulására vonatkozóan, amely az *adósságmegújító ügyletek* megkötését könnyíti. A Kormány az önkormányzat olyan adósságot keletkeztető ügyletéhez, amelynek célja azzal megegyező összegű meglévő adósság visszafizetése, abban az esetben járul hozzá, amennyiben az 50%-os arány teljesül. A Gst. 10. § (8) bekezdésében szereplő másik két feltételt és az (1a) bekezdést ekkor nem kell figyelembe venni. A Kormány kivételes vagy az önkormányzat működését veszélyeztető esetben dönthet úgy is, hogy az 50%-os aránytól eltekint adósságmegújító hitel esetében. A kivételes vagy a működést veszélyeztető helyzet fogalmát sem a Gst., sem a Gsr. nem határozza meg.

Az önkormányzati kölcsönfelvételhez szorosan kapcsolódik az Áht. 84. § (4) bekezdésében található *fedezeti korlátozás*.

Áht. 84. § (4) A helyi önkormányzat hitelfelvétele, kötvénykibocsátása fedezetéül az önkormányzati törzsvagyon, a helyi önkormányzat általános működésének és ágazati feladatainak támogatása és a költségvetési támogatás nem használható fel. Ez az előírás nem vonatkozik az európai uniós forrásból finanszírozott költségvetési támogatás előfinanszírozása céljából felvett hitelre, amelynek fedezetéül az európai uniós forrásból finanszírozott költségvetési támogatás felhasználható, továbbá a likvid hitel igénybevételére, amelynek fedezetéül a helyi önkormányzat általános működésének és ágazati feladatai támogatása felhasználható.

Az Áht. nem alkalmazza a Gst.-ben szabályozott adósságot keletkeztető ügylet fogalmát, hanem a hitelfelvétellel és a kötvénykibocsátással kapcsolatban rendelkezik a fedezeti korlátozásról. A fogalmak összehangolásának hiánya bizonytalan jogi helyzetet eredményez abban a tekintetben, hogy az adósságot keletkeztető ügylet további típusaira vonatkozik-e a szabály. Az Áht. szövege szerint nem vonatkozik. *A korlátozás főszabálya a lényegét tekintve arra irányul, hogy a kötelező önkormányzati feladatok ellátását vagy hatáskörök gyakorlását szolgáló vagyonelemek és a költségvetési támogatások adósságszolgálatra ne legyenek felhasználhatók. A hitelekből és kötvényekből származó fizetési kötelezettségek fedezeteként az önkormányzat saját bevételeit, valamint üzleti vagyonát használhatja fel.* A szabály annyiban következetes, amennyiben a Gst. a saját bevételek arányában korlátozza az önkormányzatok eladósodását és az önkormányzat üzleti vagyonával szabadon, azaz forgalomképeségi korlátok nélkül gazdálkodhat. Az Nvt. 5. § (7) bekezdése 2012. június 30-i hatállyal további fedezeti korlátozást tartalmaz. Korlátozottan forgalomképes törzsvagyonnak minősülő közmű, meghatározott épületek és társasági részesedések az Nvt. erejénél fogva nem szolgálhatnak önkormányzati hitelfelvétel és kötvénykibocsátás fedezetéül.

A fedezeti korlátozás főszabályához két kivételt fűz az Áht. Az egyik az európai uniós forrásból finanszírozott költségvetési támogatás előfinanszírozása céljából felvett hitel. Ennek felvételére azért kerül sor, mert a támogatást jellemzően utófinanszírozás keretében nyújtják az önkormányzatnak. Emiatt szükséges lehetővé tenni azt, hogy az utóbb rendelkezésre bocsátott uniós forrásból származó támogatásból törlesszék a korábban felvett hitelt. A másik a likvid hitel, amelynek kivételét egy példán keresztül indokolta a törvényalkotó. Az önkormányzatok munkabér-megelőlegező hitelt vesznek fel annak érdekében, hogy az alkalmazottakat a központi költségvetésből származó források beérkezése

előtt ki tudják fizetni. Ez a szabály tehát azt teszi lehetővé, hogy a likvid hitel fedezetét később befolyó állami források biztosítsák.

A szerződésmódosítások engedélyeztetése

„Gst. (13) A megkötött adósságot keletkeztető ügyletekre, valamint a kezesség-, illetve garanciavállalásra vonatkozó szerződésmódosításokhoz a Kormány engedélyét kell kérni, ha

a) a szerződésmódosítást követően előálló kondíciók mellett kötött ügylet a szerződésmódosítás időpontjában engedélykötelesnek minősül, és

b) a módosított szerződés az eredetihez képest hosszabb futamidejű vagy nagyobb ügyletértékű, vagy az önkormányzatot terhelő fizetési kötelezettség az új futamidő lejártáig valamely évben meghaladja az eredeti szerződés szerinti értéket, vagy a kezesség, illetve garancia összege nő.

(14) A szerződésmódosításra vonatkozó, a (13) bekezdés szerinti ügyletekre a (10) bekezdés szerinti ügyletekre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.”

A törvényalkotó 2012. október 10-i hatállyal két bekezdéssel bővítette a Gst. 10. §-át.¹⁶⁸ A Gst. korábban nem rendezte a megkötött adósságot keletkeztető ügyletek módosításának feltételeit. A szabályozás hiánya a törvény kijátszásához is vezethetett volna. **A jogalkotó a két bekezdés közül az (13) bekezdést 2013. július 1-jei hatállyal módosította.**

A hatályos rendelkezések szerint a szerződésmódosítás nem a Kormány előzetes hozzájárulásához, hanem *engedélyéhez* kötött. Engedélyt két feltétel együttes fennállása esetén kell kérni a Gst. 10. § (13) bekezdése szerint. Ha a feltételek közül legalább az egyik nem **teljesül**, a szerződésmódosítás engedély nélkül végezhető. Az első feltétel szerint az önkormányzat akkor köteles engedélyért a Kormányhoz folyamodni, ha a szerződésmódosítást követően előálló szerződési feltételek mellett kötött ügylet a szerződésmódosítás időpontjában engedélykötelesnek minősül. Véleményünk szerint ez a szabály azt jelenti, hogy *a szerződést* – figyelemmel a tervezett módosításokra – *újra minősíteni kell*, különösen abból a szempontból, hogy az adósságot keletkeztető ügyletek közé sorolandó-e, és nem tartozik-e a Kormány hozzájárulása nélkül megköthető adósságot keletkeztető ügyletek közé. Ha a szerződésmódosítást követően előálló szerződési feltételek mellett a szerződés nem adósságot keletkeztető ügylet vagy a Kormány hozzájárulása nélkül megköthető adósságot keletkeztető ügylet, akkor engedélyezésre nincs szükség. **Példaként gondoljunk arra, hogy a szerződésben kapott halasztott fizetés időtartamát 365 napról 364 napra csökkentik.**

A második feltétel több részből áll, amelyek lényegében azt írják szabatosan körül, *hogy akkor kell engedélyt kérni, ha a szerződésmódosítás terhebb kötelezettségeket ró az önkormányzatra*. Az első feltétel fennállása esetén akkor engedélyköteles a módosítás, ha a módosított szerződés az eredetihez képest:

- hosszabb futamidejű vagy
- nagyobb ügyletértékű vagy
- **magasabb fizetési kötelezettségről rendelkezik bármelyik évben a lejáratig vagy**
- **a kezesség, illetve garancia magasabb összegű.**

A második feltétel tehát azt a következményt vonja maga után, hogy az önkormányzatra nézve kedvezőbb feltételekhez vezető szerződésmódosítás engedély nélkül köthető. Ilyen körülmények között az engedélyeztetés nem indokolt.

A Gst. 10. § (14) bekezdése utaló szabályként úgy rendelkezik, hogy azokra a szerződésmódosításokra, amelyek engedélykötelesek, azaz mindkét előbbi feltételt kimerítik, a Gst. 10. § (10) bekezdésében található szabályokat kell alkalmazni. A Gst. 10. § (10) bekezdése az adósságmegújító hitelekhez való hozzájárulás feltételeit rendezi, amelyet fentebb már elemeztünk.

Megjegyzendő, hogy a Gst. 48. §-a szerint a 2014-es költségvetési törvény alapján átvállalással érintett önkormányzati adósságot keletkeztető ügyletekre vonatkozó, az átvállalás miatt szükségessé vált szerződésmódosításokhoz nem szükséges a Kormány 10. § (13) bekezdés szerinti hozzájárulása.

¹⁶⁸ A módosító jogszabály: Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény módosításáról szóló 2012. évi CXLI. törvény 3. §.

Az önkormányzati vagyron

Önkormányzati saját bevételek rendszere

„Mötv. 106. § (1) E törvény alkalmazásában saját bevétel:

- a) a helyi adók;
- b) saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyron hasznosításából származó bevétel, nyereség, osztalék, kamat és bérleti díj;
- c) átvett pénzeszközök;
- d) törvény alapján az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj;
- e) az önkormányzat és intézményei egyéb sajátos bevételei.”

„E törvény alkalmazásában saját bevétel:”

Az Mötv. VI. fejezete rendelkezik a helyi önkormányzatok gazdasági alapjairól. A VI. fejezet első címe *Az önkormányzati vagyron*, amely egyrészt tartalmazza a saját bevételek listáját a 106. § (1) bekezdésben, másrészt rendelkezik az önkormányzati vagyronnal kapcsolatos szabályokról a 106. § (2) bekezdésben és a 107–110. §-okban. Az Ötv. az önkormányzat vagyronát és bevételeit külön cím alatt szabályozta. Az Ötv. megoldása következetes volt, mert a saját bevételek nem a vagyrongazdálkodás, hanem a költségvetési (folyó) gazdálkodás körébe tartoznak, jóllehet a gazdálkodás két típusa között van összefüggés, valamint a mérlegben (vagyronkimutatásban) a pénzeszközök is szerepelnek a fordulónapnak megfelelő állapot szerint.

A saját bevételek fogalmát az Mötv. felsorolással határozza meg, **de ez a lista az 50%-os kölcsönfelvételi korlát számításakor nem irányadó**. A Gst. alkalmazásakor a saját bevételeken egy másik felsorolást kell érteni, ahogyan azt a korábbiakban már részletesen bemutattuk. Az Mötv. 106. § (1) bekezdése 2013. január 1-jén lépett hatályba, addig az Ötv. **82. §-a volt hatályban**. A két jogszabályhely a lényeg tekintve megegyezik. Kiseb változás többek között az, hogy az önkormányzatot megillető vadászati jog haszonbérbe adásából származó bevételt külön nem nevesíti az új szabályozás, valamint az illeték nem elkülönülten, hanem a bírsággal és a díjjal egy pontban jelenik meg.

A helyi adók

„Mötv. 106. § (1) bek. a) a helyi adók;”

Alaptörvény 32. cikk (1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között

[...]

h) dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről;

Alaptörvény 33. cikk (1) A helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja.

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése, amely az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésének feleltethető meg, felsorolja a helyi önkormányzatok alapvető hatásköreit. Többek között idetartozik a helyi adók fajtájáról és mértékéről való döntéshozatal törvény keretei között. Ezt a hatáskört az Alkotmány is nevesítette azonos szövegezéssel. A helyi adóztatás lényegét az Alkotmánybíróság először a 67/1991. (XII. 21.) határozatban fejtette ki, amit az Alaptörvénnyel összefüggésben is irányadónak tekinthetünk a szabályozás változatlansága alapján. Eszerint a helyi adók megállapításához való jog, pontosabban a helyi adókkal kapcsolatos hatáskör nem származékos, hanem eredeti. Ahogyan az Alkotmány megosztotta, úgy az Alaptörvény is megosztja az adóztatás jogát az Országgyűlés és a helyi

önkormányzatok között. E szabályból következően a helyi önkormányzatok a helyi adókra vonatkozó jogalkotó hatáskörüket nem gyakorolhatják szabad belátásuk szerint, hanem csak törvényi korlátok között, törvény által meghatározott körben, mértékben és módon. Az Országgyűlés ennek megfelelően nem a saját hatáskörének egy részét ruházta át az önkormányzatokra a Htv. megalkotásakor, hanem az Alkotmány 44/A. § (1) bek. d) pontjában foglalt alkotmányos kötelezettségének tett eleget, amely az Alaptörvény 32. cikk (1) bek. h) pontjában él tovább.

Mindaddig, amíg az államadósság a GDP felét meghaladja, az Alaptörvény korlátozza az Alkotmánybíróság hatáskörét a 37. cikk (4) bekezdésében. A korlátozás alá eső egyik **tárgykör a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények, azaz a Htv. rendelkezései**. A helyi adórendeletek Alaptörvénnyel való összhangját azonban az Alkotmánybíróság korlátozás nélkül vizsgálhatja, mert azok nem szerepelnek a korlátozás alatt lévő tárgykörök **hét elemből álló** taxatív felsorolásában. Tehát helyi adórendeletek esetében a felülvizsgálat és a megsemmisítés szempontjai nem szűkülnek az élethez és az emberi méltósághoz való jogra, a személyes adatok védelméhez való jogra, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való jogra vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokra, hanem az Alaptörvény összes vonatkozó szabályára kiterjednek. Így például felülvizsgálati szempont lehet a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság, valamint a teherbíró képesség szerinti adófizetés elve és a diszkrimináció tilalma is.

Megjegyzendő, hogy az önkormányzati rendeletek jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálata a Kúria hatáskörébe tartozik [Mötv. 136. § (2) bek.]. Ennek megfelelően a Kúria önkormányzati ügyekkel foglalkozó tanácsa tárgyalja azokat az indítványokat, amelyek szerint egy helyi adórendelet jogszabálysértő. Az önkormányzati tanács vonatkozó nemperes gyakorlatából az alábbi két döntést emeljük ki jelentőségükre tekintettel.

Az egyik esetben [Köf.5.081/2012/4. számú határozat] a Kúria Önkormányzati Tanácsa egy telekadóról szóló önkormányzati rendeletet visszamenőleges hatállyal semmisített meg azon az alapon, hogy a rendelet figyelmen kívül hagyta a Htv. 6. § c) pontjába foglalt kötelezettségek közül azt, hogy az önkormányzat az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan állapítja meg. A konkrét ügyben a négyzetméteralapon kivetett teleadó összege a telek forgalmi értékének körülbelül 70 %-át tette ki. A Kúria – az Alkotmánybíróság arányos közteherviseléshez kapcsolódó gyakorlatával összhangban – megállapította, hogy az adó a helyi közhatalom kezében is eszköz. Részben forrást képez az önkormányzat gazdálkodásához, közfeladatai ellátásához, részben az adóketésnek lehetnek gazdaságossági, szociálpolitikai, helyi politikai, a költségvetési egyensúlyt szolgáló vagy egyéb megfontolásai. Jóllehet a helyi jogalkotónak van szabadsága a tekintetben, hogy milyen módon kötelezi az adóalanyokat a közterhekhez való hozzájárulásra, vagyoni típusú adók esetében az adó mértékének alkalmazása nem vezethet az adó tárgyának elvonásához, illetve aránytalan adófizetési kötelezettség keletkezéséhez. A Tanács úgy fogalmazott továbbá, hogy a teherbíró képességet meghaladó, a vagyont elvonó, konfiskáló jellegű az adó, amely mértékénél fogva és az adó tárgyát képező vagyontömeghez képest súlyosan aránytalan. Az adó, amely évente a vagyon értékének közel 70 %-át eléri, súlyosan aránytalan minősül, mivel belátható időn belül felemészti az adótárgyat. Az ilyen fizetési kötelezettség elveszti az adó jellegzetességeit, és lényegében szankciónak tekinthető, amely az adó intézményével összeegyeztethetetlen.

A másik esetben [Köf.5.010/2013/4. számú határozat] a Kúria Önkormányzati Tanácsának szintén abban a kérdésben kellett döntenie, hogy mi minősül (még) helyi adónak, és mi az, ami (már) nem adó, hanem büntetés. A konkrét ügyben azt az adóalanyt terhelte tényleges telekadó fizetési kötelezettség, aki telkének egy részét nem adta át térítésmentesen a települési önkormányzatnak. A területre az önkormányzatnak azért volt szüksége, hogy szabályozási tervének megfelelően elvégezze azt az útszélesítést, amelynek eredményeképpen belterületté nyilváníthatja az érintett területet. Az önkormányzat a térítésmentes átadásra azzal kívánta ösztönözni a telektulajdonosokat, hogy az adórendeletben adómentességet biztosított azok számára, akik átadták a szükséges földrészletet. A Tanács megállapította, hogy az adó nem tölti be funkcióját akkor, ha annak célja, hogy az adóztató közhatalom általa ösztönözze az ingatlantulajdonost telke ingyenes átadására közút kialakítása végett. Az önkormányzat adórendelete nem szolgálhat arra, hogy kvázi szankcióval sújtsa azokat, akik térítésmentesen nem mondanak le ingatlantulajdonuk meghatározott részéről. A telek önkormányzati tulajdonba vonására egy másik jogintézmény szolgál, nevezetesen az épített környezet alakításáról és

védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvényben lefektetett „helyi közút céljára történő lejegyzés” annak garanciális rendelkezéseivel együtt.

A fizetési kötelezettségek súlyosbításakor, új közterhek bevezetésekor az adóalanyok számára szükséges 30 napos *felkészülési időt* biztosítani. Ezt a kötelezettséget az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (továbbiakban: régi Áht.) 10. § (4) bekezdése a törvényi szintű szabályokra nézve írta elő. A helyi adórendeletekre tehát nem vonatkozott a garancia. A Gst. azonban a felkészülési időt a jogszabályok tekintetében biztosítja, amelyekbe a helyi adórendeletek is beletartoznak. A Gst. 32. § szakasza szerint fizetési kötelezettséget megállapító, fizetésre kötelezettek körét bővítő, a fizetési kötelezettség terhét növelő, a kedvezményt, mentességet megszüntető vagy korlátozó *jogszabály* kihirdetése és hatálybalépése között legalább 30 napnak el kell telnie. Ebből a szabályból az következik, hogy az önkormányzatoknak kifejezetten rövid időn belül kell reagálniuk a Htv. év végi szokásos módosítására, amennyiben adórendeleteiket január 1-jétől az adóalanyok szempontjából hátrányosan szeretnék módosítani. Az idő ebben az esetben azért szűkös, mert a Htv. 6. § a) pontja szerint évközi módosítás naptári éven belül nem súlyosbíthatja az adóalanyok terheit.

A helyi adók megállapításának szabadságát a Htv. úgy tartja keretek között, hogy zártkörű felsorolásban rendelkezik a helyi adók listájáról és rögzíti az **adótevénytartalom** lényeges tartalmát. A felsorolásban nem szereplő helyi adó kivételére nincs lehetőség. A helyi adóztatás Htv.-ben lefektetett törvényi keretei öt helyi adó bevezetését teszik lehetővé a települési önkormányzat képviselő-testülete számára illetékességi területén belül. A megyei önkormányzatok közgyűlése helyi adót nem vezethet be a Htv. 1. § (1) bekezdése értelmében, jóllehet az Alaptörvény tükrében a megyei önkormányzatok adóztatási joga megengedhető lenne. A helyi adók megállapításának szabadságával összefüggésben szükséges utalni az önkormányzatok finanszírozási rendszerébe épített ösztönző szabályokra, amelyekkel elvárt irányba terelhető a helyi adópolitika.¹⁶⁹ Ilyen ösztönző különösen az állami támogatások összegének az elvárt adóbevétellel történő csökkentése. A Htv. a következő helyi adókról rendelkezik:

- építményadó;
- telekadó;
- magánszemély kommunális adója;
- idegenforgalmi adó;
- helyi iparüzési adó.

A helyi adókból 2010-ben 542,6 milliárd forint folyt be az államháztartás önkormányzati alrendszerébe, ami a korábbi évekhez képest pár százalékos visszaesést jelent.¹⁷⁰ Összegekre tekintettel a helyi iparüzési adó a legjelentősebb helyi adó. A helyi adóbevételek túlnyomó többsége (2010-ben 81,7%-a¹⁷¹) országosan összesítve ebből származik. Ugyanakkor a helyi iparüzési adó pénzügyi egyenlőtlenséget okoz a települési önkormányzatok között, mert az összesített iparüzési adóbevétel kimagasló hányada néhány önkormányzat költségvetésébe folyik be.¹⁷² **A helyi adóbevételek alakulása 2011-ben és 2012-ben a válság előtt megfigyelt folyamatokat tükrözte, ahogyan az a 2012-es költségvetési évről készített zárszámadási törvény indokolásában található táblázatból kiolvasható.¹⁷³ A helyi adókból származó bevételek összesítve emelkedtek és a helyi iparüzési adóból származó bevétel továbbra is magas arányt tett ki, jóllehet az arány enyhén csökkent. 2012-ben 77,8%-ot ért el.**

A helyi adókból származó bevételek alakulása 2011-2012 (millió Ft-ban)		
Megnevezés	2011. évi tény	2012. évi tény
Helyi adó összesen	566 625	605 752
építményadó	80 989	96 319
telekadó	10 310	17 523
kommunális adó	11 200	13 176

¹⁶⁹ Horváth M. Tamás: *Urbanizáció-igazgatás és pénzügyi föderalizmus* = Tér és Társadalom, XXII. évf. (2008) 1. sz. 136. o.

¹⁷⁰ A Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2011. évi CXXXIII. törvény indokolása (továbbiakban: 2010-es zárszámadás indokolása) IX. 2.

¹⁷¹ 2010-es zárszámadás indokolása IX. 2.

¹⁷² Lóránt Zoltán: *Az államháztartás helyi szintje és a helyi adók* = Pénzügyi Szemle LIII. évf. (2008) 4. szám 653–655. o.

¹⁷³ A Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény végrehajtásáról szóló 2013. évi CXCH. törvény indokolása III.2.2.1.

<i>ebből magánszemélyek</i>	11 099	13 160
<i>iparüzési adó</i>	457 307	471 022
<i>idegenforgalmi adó</i>	6 819	7 712
<i>ebből tartózkodás után</i>	6 761	7 682

A Htv. meghatározza az adóalanyokat, adótárgyakat, adóalapokat, valamint rögzíti az adómértékek felső határait és rendelkezik a kötelező, **azaz a Htv.-ben szabályozott** kedvezményekről, mentességekről. Az Alkotmánybíróság többször rámutatott a helyi adópolitika mozgásterére [1827/B/1991. (1992. február 21.), 57/1996 (XII. 22.), 49/2000 (XII. 18.), 37/2003 (VI. 26.) ABH]. A testület hangsúlyozta, hogy a Htv.-ből a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettség, adókötelezettség közvetlenül nem keletkezik. A törvény keretei között az önkormányzat képviselő-testületének joga a helyi adók megállapítása. Adómegállapítási joga körében az önkormányzatot nagy döntési szabadság illeti meg. Dönt arról, hogy egyáltalán állapít-e meg helyi adót, a törvényben szabályozott helyi adónemek közül melyeket vezet be, a törvényben meghatározott határokon belül megállapítja az adó mértékét, módjában áll az is, hogy a törvényben meghatározott adómentességeken és adókedvezményeken túl további mentességeket, kedvezményeket állapítson meg. **Az önkormányzat adóztatási szabadsága azonban nem korlátlan. A korlátokat fentebb tárgyaltuk a Kúria gyakorlatával és a zárt lista jelentésével összefüggésben.**

A helyi adópolitika szabadságával kapcsolatban szükséges utalni arra, hogy bár az ebrendészeti hozzájárulás nem tartozik a Htv. hatálya alá, az önkormányzat az Ávt.-ben kapott felhatalmazás alapján nagy mozgástérrel rendelkezik a tényállási elemek kialakításakor. Az ebrendészeti hozzájárulást az egyéb sajátos bevételek között mutatjuk be.

A saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hasznosításából származó bevétel

„Mötv. 106. § (1) bek. b) saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hasznosításából származó bevétel, nyereség, osztalék, kamat és bérleti díj;”

„Alaptörvény 32. cikk (1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között

[...]

e) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat;

g) e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat;”

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bek. e) pontja biztosítja az önkormányzatok **számára a tulajdonhoz való jogot**, amely magában foglalja a hasznok szedésének a jogát is. A g) pont lehetővé teszi a vállalkozás folytatásának szabadságát két megszorítással. Egyrészt a vállalkozási célra hasznosítható vagyonnal, másrészt a kötelező feladatok veszélyeztetése nélkül végezhet ilyen tevékenységet az önkormányzat. Az Alkotmány is tartalmazta ezeket a jogokat, de nem nevesítette az előbbi korlátokat. Az önkormányzat vagyongazdálkodásából és saját, illetve vállalkozási tevékenységből különböző bevételekre tehet szert, amelyek közül az Mötv. nevesíti a nyereséget, osztalékot, kamatot és bérleti díjat. Tulajdonképpen a magánjogi típusú saját bevételeket tartalmazza ez a pont. A vagyongazdálkodásra és a vállalkozási tevékenységre vonatkozó szabályokat 107–110. §-okhoz kötődő magyarázatban mutatjuk be részletesen.

Az átvett pénzeszközök

„Mötv. 106. § (1) bek. c) átvett pénzeszközök;”

A saját bevételek közé tartoznak az átvett pénzeszközök is. Az átvett pénzeszközök fogalmát az Mötv. nem határozza meg. A 112. § (1) bekezdése tartalmaz egy hasonló kifejezést, a más gazdálkodó

szervektől átvett bevételt, de utóbbit az önkormányzati bevételek rendszerében nem a saját bevételeken belül, hanem azokon kívül helyezi el a törvény és ezt a kifejezést sem definiálja. Az Mőtv. 112. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az önkormányzati gazdálkodás Mőtv.-ben nem szabályozott kérdéseiben az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvényt (továbbiakban: Áht.) és az Áht. végrehajtási rendeleteit kell alkalmazni. Az Áht. ugyan nem nyújt segítséget, de az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. [(XII. 31.) Korm. rendelet (továbbiakban: Ávr.)] két tekintetben is **iránymutatást adott 2013. december 31-ig.**

Egyfelől az Ávr. 2. § f) pontja úgy szőlt az előbbi időpontig, hogy a helyi önkormányzat alaptevékenységéhez kapcsolódó költségvetési bevételein belül kiemelt előirányzat a működési és a felhalmozási célú *átvett pénzeszköz*. Ez az államháztartáson kívőlről származó olyan forrás, amely ellenében az átadó az ellátandó feladatot meghatározhatja, de ellenszolgáltatást nem kér, az abból létrejött eredmény hasznosítási jogát nem köti ki és az átvevőt számlaadási kötelezettség nem terheli. Másfelől az előbbi jogszabályhely b) pontja kiemelt előirányzatként nevezte meg a működési és a felhalmozási célú *támogatásértékű bevételt*. Ez az önkormányzati bevételek szempontjából leegyszerűsítve olyan kvázi támogatás, amely az államháztartáson belőlről az elkülönített állami pénzalapoktól vagy a társadalombiztosítás pénzügyi alapjaitól származik. Ha a kapott forrás az Áht. 14. § (3) bekezdés szerinti költségvetési fejezetből származik, akkor az Áht. értelmében támogatásnak minősül. Az előbbi fejezet, amely rendszerint a IX. számon jelenik meg a költségvetésben, tartalmazza a helyi önkormányzatok központi adókból származó részesedését, a helyi önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatainak támogatásait, valamint a részükre juttatandó költségvetési támogatásokat, ahogyan azt alább a támogatások elemzésekor részletesen tárgyaljuk. A fejezetet irányító szerv és annak vezetője a IX. fejezetnél a Belügyminisztérium és a belügyminiszter az Ávr. 1. melléklet 8. pontja szerint.

Az Ávr. 2. §-át 2014. január 1-jétől hatályon kívül helyezték. A hatályos kormányrendeletek szintjén az államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet (továbbiakban: Áhsz.) 15. mellékletének I. pontja határozza meg a bevételek elszámolásakor irányadó fogalmakat. Az I. pont a költségvetési és finanszírozási bevételekhez, kiadásokhoz kapcsolódó egységes rovatrendről szől. E pont tartalmából kiemelendő, hogy a B16. (Egyéb működési célú támogatások bevételei államháztartáson belőlről), illetve a B25. (Egyéb felhalmozási célú támogatások bevételei államháztartáson belőlről) rovaton kell elszámolni többek között az *államháztartáson belőli* szervezetektől működési, illetve felhalmozási célból, ellenérték nélkül, végleges jelleggel kapott bevételeket a központi, *irányító szervi támogatás kivételével*. Megjegyzendő, hogy a központi költségvetés IX. fejezetében előirányozott előbbi – kivételként megnevezett – államháztartáson belőli támogatások elszámolására elsősorban a B11. (Önkormányzatok működési támogatásai) és a B21. (Felhalmozási célú önkormányzati támogatások) rovatok szolgálnak. A B6. (Működési célú átvett pénzeszközök), illetve a B7. (Felhalmozási célú átvett pénzeszközök) rovaton kell elszámolni különösen az egyéb működési, illetve egyéb felhalmozási célú átvett pénzeszközöket, amelyek az *államháztartáson kívől* szervezetektől, személyektől működési, illetve felhalmozási célból ellenérték nélkül kapott bevételeket takarnak.

Az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj

„Mőtv. 106. § (1) bek. d) törvény alapján az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj;”

Az Mőtv. a saját bevételek negyedik pontjaként három önkormányzatot megillető bevételt sorol fel. A jogalkotó törvényre, azaz az Mőtv.-re vagy más törvényre bízza az illeték, bírság, díj megosztásának szabályozását. Tekintettel arra, hogy az Mőtv. ezekkel a bevételekkel összefüggésben a megosztás kötelezettségén túl nem tartalmaz előírást, az Országgyűlés egyszerű többsége szabadon dönt arról, hogy melyik illetéket, bírságot, díjat milyen arányban és szabályok szerint, melyik önkormányzatnak juttatja. Az Országgyűlés évről évre a központi költségvetési törvényben rendelkezik e szabályokról. Sarkalatos törvényi keretek hiányában az önkormányzati bevételek kiszámíthatósága és tervezhetősége nem biztosított e bevételi körben. **A költségvetési törvény éves jellegéből következően a módosítások valószínűségét kódolták az önkormányzatok finanszírozási rendszerébe.** Az Mőtv. ebben az

összefüggésben nem orvosolta az Ötv. hibáját. Az önkormányzatokat megillető bevételrész esetlegesen alakul, amit az alábbiak jól szemléltetnek.

A d) pont értelmében *központi adók* nem illetik meg az önkormányzatokat. Ennek ellenére a 2014-es költségvetési törvény¹⁷⁴ 30. § (1) bekezdés a) pontja a belföldi gépjárművek után befizetett gépjárműadó 40%-át átengedi annak a települési önkormányzatnak, amelyik az adót beszedte. Továbbá a termőföld bérbeadásából származó jövedelem után beszedett személyi jövedelemadó egésze a földterület fekvése szerinti települési önkormányzatot illeti meg a 2014-es költségvetési törvény 30. § (2) bekezdése szerint.

Az Möt. a d) pontban sem és máshol sem rendelkezik arról, hogy a korábbi gyakorlatnak megfelelően a *személyi jövedelemadó* egy részét kötelező az önkormányzatoknak visszajuttatni. A 2013-as költségvetési törvény már nem osztotta meg a személyi jövedelemadót az önkormányzatok és a központi költségvetés között, ide nem értve a termőföld bérbeadásából származó adót, amelynek éves összege nem jelentős. Az indoklás szerint a helyi önkormányzatokat megillető személyi jövedelemadó részesedés 2013-tól megszűnt, azzal a magyarázattal, hogy a helyben maradó rész beépült a helyi önkormányzatok működésének általános támogatásába. A 2013-as költségvetési törvény szerint már illetékbevételekből sem részesültek az önkormányzatok, jóllehet az Möt. itt elemzett d) pontja az illetéket tartalmazza. A 2014-es költségvetési törvény követi a 2013-as költségvetési törvény vonatkozó szabályozását. Ennek megfelelően a helyi önkormányzatok 2014-ben nem részesülnek a személyi jövedelemadóból és az illetékekből származó bevételekből.

A 2014-es költségvetési törvény 30. § (1) b) pontja és 31. § (1) bekezdése alapján több *bírság* részben vagy egészben a települési önkormányzatokat illeti meg. Ezek közé tartozik:

- a gépjárműadóhoz kapcsolódó bírságból – valamint pótlékból és végrehajtási költségből – származó bevétel 100%-a;
- a települési önkormányzat jegyzője által jogerősen kiszabott környezetvédelmi bírság 100%-a;
- a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség által a települési önkormányzat területén – a veszélyhelyzet kihirdetését megalapozó eseménnyel összefüggésben jogerősen kiszabott környezetvédelmi bírságok kivételével – kiszabott, és abból befolyt környezetvédelmi bírságok összegének 30%-a;
- a Szabs.tv. 252. § (1) bekezdése alapján kiszabott és végrehajtott szabálysértési pénz- és helyszíni bírságból származó, a települési önkormányzat fizetési számlájára vagy annak valamely alszámlájára érkezett bevétel 100%-a;
- a bírságot kiszabó szervre tekintet nélkül a közúti közlekedésről szóló törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletben meghatározott jogsértésre tekintettel kiszabott közigazgatási bírság behajtásából, illetve végrehajtásából származó bevétel 40%-a, ha a behajtást, illetve a végrehajtást a települési önkormányzat jegyzője önkormányzati adóhatósági jogkörében eljárva foganatosította;
- a települési önkormányzat területén a közlekedési szabályszegések után a közterület-felügyelő által kiszabott közigazgatási bírság behajtott összegének 100%-a.

A külföldi önkormányzatok költségvetési bevételei között a *díjak* aránya változó. Kelet-Közép-Európában az önkormányzati költségvetés kis részben, nagyságrendileg 5%-ban támaszkodik díjakra. Az Amerikai Egyesült Államokban a díjak jelentősebb szerepet játszanak az egy közszolgáltatás ellátására kialakított, önkormányzatisággal felruházott területi egységek finanszírozásában. A magyarországi önkormányzatok számos jogcímen részesülnek díjbevételekben. Az önkormányzatok a feladatkörükbe tartozó, kötelezően igénybe veendő közszolgáltatások ellentételezéseként díjakat állapíthatnak meg jogszabályi keretek között. Például a környezetterhelési díjról szóló 2003. évi LXXXIX. törvény 21/B. §-a alapján a helyi vízgazdálkodási hatósági jogkörbe tartozó szennyvízelhelyezéshez kapcsolódó talajterhelési díj a települési önkormányzat – a fővárosban a kerületi önkormányzat, illetve a Margitsziget tekintetében a Budapest XIII. kerületi önkormányzat – környezetvédelmi alapjának a bevételét képezi. A talajterhelési díjból származó bevételt a talaj, valamint a felszín alatti víz védelmére használhatják fel. Ennek minősül különösen a csatornázás és a szennyvíztisztítás.

Egyéb sajátos bevételek

¹⁷⁴ Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény (továbbiakban: 2014-es költségvetési törvény)

„Mötv. 106. § (1) bek. e) az önkormányzat és intézményei egyéb sajátos bevételei.”

A saját bevételek utolsó pontja az egyéb bevételeket tartalmazza, amelyek az önkormányzatot és intézményeit illetik. Ide azok a bevételek sorolandók, amelyek nem helyezhetők el az a)–d) pontok egyikében sem és nem tartoznak a 112. § (1) bekezdés második mondatát alapul véve a más gazdálkodó szervektől átvett bevételek vagy a központi költségvetési támogatások közé. Az önkormányzati intézmény egy gyűjtőfogalom az Mötv. 41. § (6) bekezdése szerint. Magában foglalja a képviselő-testület által alapított költségvetési szervet, gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet.

Az *ebrendészeti hozzájárulás* az önkormányzat egyéb sajátos bevételeinek minősül. Ez a hozzájárulás egy vagyonadó, amelyet az Ávt. alapján a települési – a fővárosban a kerületi, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi – önkormányzat vezethet be. Az ebrendészeti hozzájárulás nem új keletű közteher sem Magyarországot, sem a külföldi államokat vizsgálva. Az ebrendészeti hozzájárulás ugyanis Magyarországon már az állategészségügyről szóló 1928. évi XIX. törvénycikk is ismerte, amelynek 37. cikkelye szerint az ebek után adót kellett fizetni. Hasonló közterhet működtetnek például a német és a holland települési önkormányzatoknál (Hundesteuer, illetve Hondenbelasting), valamint az amerikai tagállamokban (pet tax) is.

Amennyiben az önkormányzat az ebrendészeti hozzájárulás bevezetése mellett dönt, az adótenyállás kialakításában nem élvez teljes szabadságot. Az Ávt. 42/C. §-a meghatározza azokat az elemeket, amelyekről nem térhet el. A hozzájárulás alanya az eb tulajdonosa. Az adott évi ebrendészeti hozzájárulás tekintetében az eb tulajdonosának az év első napján az oltási könyvben tulajdonosként feltüntetett természetes vagy jogi személyt, jogi személyiség nélküli szervezetet kell tekinteni. A hozzájárulás tárgya az adott év első napjáig négy hónapos kort betöltött eb. Az adómérték felső határa veszélyes eb esetében húszezer, más esetben hatezer forint. A törvény hat pontban tartalmaz kötelező mentességet. Mentés például az ivartalanított vagy a menhelyről örökbe fogadott eb. A hozzájárulásból származó bevétel felhasználását korlátozza a törvény. Kizárólag a törvényben felsorolt célokra lehet fordítani a befolyt összeget. Ezek között szerepel többek között az ebrendészeti telepek fenntartása és az ebek ivartalanításának támogatása. Az Ávt. 49. § (5) bekezdése felhatalmazza a települési önkormányzat képviselő testületét, a fővárosban a kerületi önkormányzat képviselő-testületét, illetve a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi önkormányzat közgyűlését, hogy az ebrendészeti hozzájárulás mértékét, kiszabásának feltételeit, a kedvezmények, mentességek körét, illetve a megfizetésének szabályait rendeletben határozza meg.

Az önkormányzati vagyon fogalma

„Mötv. 106. § (2) A helyi önkormányzat vagyona a tulajdonából és a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll, amelyek az önkormányzati feladatok és célok ellátását szolgálják.”

Az Mötv. egyértelműen rögzíti az *önkormányzati vagyon fogalmát*, amely a polgári jogi és pénzügyi jogi (számviteli jogi) vagyonfogalommal összhangban áll.

Tulajdon és vagyoni értékű jogok

Eszerint a vagyon a helyi önkormányzat *tulajdonában álló* és a helyi önkormányzatot *megillető* vagyoni értékű jogokból áll. Azaz a fenti szabályokhoz hasonlóan nemcsak a tulajdon tárgyai, hanem a vagyoni értékű jogok is annak részét képezik. Így a vagyonnak nemcsak – a számviteli jog kifejezésével élve – materiális, hanem immateriális tárgyai is vannak. Az önkormányzati vagyon részét képezik így az önkormányzatot megillető, dologi (pl. korlátolt dologi jogok), szellemi

alkotásokkal kapcsolatos (szerzői jogi vagy iparjogvédelmi védelem alá eső) vagy kötelmi (pl. bérleti jog) jogosultságok, amelyek *vagyoni értékkel* rendelkeznek.

Az önkormányzati vagyon célja: önkormányzati feladatok és célok ellátása

Az önkormányzati vagyon egyfajta *célvagyon*, azaz az Alaptörvény és az Möt. szerint is az az *önkormányzati feladatok és célok ellátását szolgálja*.

Az önkormányzati vagyon tehát a *közfeladat ellátására szolgál*. Mivel a törvény nem határozza meg a feladatellátás mikéntjét, ezért az történhet közvetett vagy közvetlen módon is. Ennek megfelelően egyértelműen az önkormányzati vagyon körébe tartozik az a dolog vagy vagyoni értékű jog, amely *közvetlenül* szolgálja a feladatellátást. Azaz egy önkormányzati közintézet működését biztosító ingatlan (pl. idősök nappali ellátását biztosító idősök klubja). Mindezekre figyelemmel azok a vagyoni elemek is e körbe tartoznak, amely közvetetten, jellemzően a működéshez szükséges bevétel biztosításával szolgálják az önkormányzat feladatellátását (pl. egy önkormányzati tulajdonban álló, s többek között bérbeadással hasznosítható üzlethelyiség).

Bár a közvetett vagy közvetlen feladatellátás a vagyon önkormányzati jellegét nem befolyásolja, ahhoz az Nvt. több jogkövetkezményt fűz, s így ez a szempontrendszer az alapja az önkormányzati vagyon Nvt. szerinti osztályozásának.

Az önkormányzat mint tulajdonos

Az önkormányzatok tulajdonának és vagyoni jogainak részletes szabályai

107. § A helyi önkormányzatot – törvényben meghatározott eltérésekkel – megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, terhelik. A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselő-testület rendelkezik.”

A helyi önkormányzati tulajdon jellege: az önkormányzati tulajdon mint a nemzeti vagyon része

A helyi önkormányzatok az Möt. 107. §-a alapján tulajdonnal rendelkeznek, tulajdonosok lehetnek. Ez a szabályozás igazodik ahhoz, az 1990-ben kialakított modellhez, amely az önkormányzatokat tulajdonosként értelmezte.

Az önkormányzati tulajdon kialakulása és szabályozása 2011 novemberéig

A tanácsrendszerben ugyanis az egyes tanácsok, mint az államigazgatás helyi-területi szervei nem rendelkeztek önálló tulajdonnal, hanem az egységes állami vagyon kezelői voltak.¹⁷⁵ A tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény 11. §-a szerint „[a] tanács anyagi eszközeivel önállóan gazdálkodik”. Ez a megoldás teljes mértékben illeszkedett a tanácstörvény azon modelljéhez, amelyben – bár 1971-től önkormányzati jellegüket is elismerték – a tanácsokat államigazgatási szervnek tekintették.

Az önkormányzati rendszer kiépítése során az Alkotmány módosítása és az Ötv. megalkotása során a helyi közösség önkormányzatiságának egyik legfontosabb garanciájaként tekintettek arra, hogy a helyi önkormányzat saját tulajdonnal rendelkezzen. A módosított Alkotmány 12. § (2) bekezdése kimondta, hogy „[a]z állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát”. A fenti alkotmányos szabályozáshoz kapcsolódóan az Ötv. és a különféle vagyonátadási törvények kimondták, hogy az

¹⁷⁵ Fonyó: i. m. 167–169. o.

önkormányzatok részére át kell adni a korábban tanácsi, tanácsi vállalati kezelésben levő vagyon körét, valamint a közművagyon meghatározott részét a külön törvényben foglaltak szerint. Bár már 1990/91-ben megindult a vagyonátadás folyamata, az még a XXI. század elejére is áthúzódott.

A fenti szabályozás kialakítása során a magyar jogalkotó egy jelentős vagyoni szabadságot biztosító modellt alakított ki. Az önkormányzati kötelező feladatellátáshoz kapcsolódó vagyon is az önkormányzatok kezébe került, azzal kapcsolatban az önkormányzati törzsvagyon intézményén keresztül alkalmazott korlátozásokat az Ötv. 79. §-a.

A vagyonátadás folyamata, valamint a köztulajdon lebontása – különös tekintettel az állami (tanácsi) lakásvagyon privatizációja és az egyházak kárpótlása – körében azonban különös kérdésként merült fel, hogy miként kell az önkormányzati tulajdonra, annak az állami vagyonnal és a magántulajdonnal való viszonyára tekinteni. Az önkormányzati tulajdont korlátozó egyes törvényi rendelkezések – így az önkormányzati lakástulajdonra törvénnyel alapított vételi jog, valamint az egyházi kárpótlás által érintett ingatlanokra törvényben előírt elidegenítési és terhelési tilalom – alkotmányossági normakontrollja körében határozta meg az Alkotmánybíróság ennek a szabályozásnak a főbb kereteit. Az Alkotmány 12. § (2) bekezdésére, valamint egyéb rendelkezéseire – így különösen a 43. § (2) bekezdésére, valamint a 44/C. §-ára – figyelemmel az Alkotmánybíróság e körben kiemelte, hogy az önkormányzati tulajdon az állammal szemben is alkotmányos védelmet élvez, azonban ez az alkotmányos védelem nem olyan erős, mint a magántulajdon védelme. Így az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban alkotmányosnak ítélte, hogy a jogalkotó az önkormányzati bérlakásokra a bérlők számára vételi jogot alapított, valamint a 4/1993. (II. 12.) AB határozatában azt is, hogy az önkormányzatok tulajdonában álló, korábbi egyházi tulajdonú ingatlanokra a jogi helyzetük végleges rendezéséig törvény elidegenítési és terhelési tilalmat írjon elő.

Az önkormányzati tulajdon átalakítása 2011/12-ben

A fenti kereteket az Alaptörvény elfogadását követően – azonban még annak hatálybalépése előtt – jelentősen módosította az alkotmányozó hatalom az akkor még hatályos Alkotmányt módosító 2011. évi CXLVI. törvénnyel, ugyanis úgy változtatták meg az Alkotmány 12. § (2) bekezdését, hogy az önkormányzati tulajdon tiszteletben tartásának kötelezettségét előíró szabály helyébe egy gyökeresen eltérő rendelkezést iktattak be.

Az Alkotmány – módosított – 12. § (2) bekezdése szerint „[h]elyi önkormányzati tulajdonnak az állam vagy helyi önkormányzat részére történő ingyenes átadásáról törvény rendelkezhet”, azaz gyakorlatilag az állammal/államigazgatással és az állami vagyonnal szemben felszámolták az önkormányzati tulajdon védelmét. Az új modellben garanciális szabályként csak azt rögzítették, hogy az ilyen vagyonátadást *törvényi szintű* szabályban kell előírni.

Az Alkotmány fenti módosításának iránya összhangban állt az akkor már kihirdetett, de még nem hatályos Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdésével.

„Alaptörvény 32. cikk (6) A helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja.”

Az Alaptörvény fenti rendelkezése gyökeresen átalakította az önkormányzati tulajdon helyzetét. Mint jeleztük, az Alkotmány 2012 novemberéig hatályos 12. § (2) bekezdése alapján az önkormányzati tulajdon védelmének értelmezése körében az Alkotmánynak a tulajdonhoz való jog szabályait kellett alapul venni, s az attól való eltéréseket törvény az önkormányzati feladatellátás sajátosságaihoz illeszkedően, a szükségesség, arányosság és ésszerűség elvei alapján határozhatott meg.

Az Alaptörvény alapján az önkormányzati tulajdon *köztulajdon*. A köztulajdoni jogállása azt mutatja, hogy ez a vagyon nem élvez védelmet az állam(igazgatás)sal szemben, hiszen azzal egy csoportba, a nemzeti vagyonként meghatározott köztulajdon körébe tartozik.

Az önkormányzati vagyon az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése alapján ráadásul olyan köztulajdon, amely az *önkormányzat feladatainak ellátását* szolgálja. Azaz az önkormányzat akkor

lehet egy vagyontárgy tulajdonosa, ha az az általa ellátott feladat ellátásához szükséges. Így az *önkormányzati tulajdon egyfajta célvagyon*, amennyiben ugyanis az önkormányzattól egy meghatározott feladatot elvonnak, akkor azzal együtt elvonható az ahhoz kapcsolódó vagyon is.

„Alaptörvény Záró és egyes rendelkezések 25. (1) A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2011. december 31-én hatályos 12. § (2) bekezdését helyi önkormányzati tulajdonnak az állam vagy más helyi önkormányzat részére való átadására 2013. december 31-ig alkalmazni kell.”

„Alkotmány 12. § (2) Helyi önkormányzati tulajdonnak az állam vagy helyi önkormányzat részére történő ingyenes átadásáról törvény rendelkezhet.”

Míg az Alaptörvényből annak a lehetősége fakad, hogy amennyiben a feladat- és hatáskör címzettje megváltozik, akkor az azzal járó vagyont elvonhassák az önkormányzattól – hiszen ebben az esetben a vagyon nem a feladat ellátását „szolgálja” –, addig az Alaptörvény **Záró és egyes rendelkezései** alapján 2013. december 31-ig alkalmazható, az Alkotmány módosított 12. § (2) bekezdése alapján az önkormányzati tulajdonnak az állam vagy más helyi önkormányzat részére történő átadásáról törvény rendelkezhet.

Az Alkotmány fenti, 2013. december 31-ig alkalmazható rendelkezése nem határozza meg annak a feltételeit, hogy mely esetekben és milyen célból kerülhet sor az ingyenes tulajdonátadásra. Ezzel az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdésénél nagyobb szabadságot biztosít a vagyonátadásra, hiszen annak csak egy kötelező feltételét határozza meg: arra kizárólag törvényi előírás alapján kerülhet sor.

Az Alkotmány fenti, továbbalkalmazandó rendelkezése alapján kiadott törvények (így a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény, a települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek átvételéről és az átvételhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi XXXVIII. törvény, **a köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről szóló 2012. évi CLXXXVIII. törvény, valamint az egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CXCH. törvény**) alapján láthatjuk, hogy jellemzően a lezajlott, valamint a lefolytatni tervezett feladat- és hatásköri változásokhoz kötődően vonták el a korábban önkormányzati, ám később államigazgatási kézbe vett feladatok ellátásához szükséges vagyont.

Az Alkotmány megengedő szabálya azonban arra is lehetőséget biztosít, hogy egy adott, a törvényben pontosan megjelölt helyi önkormányzattól vonjanak el tulajdont, miként tette ezt az Esztergom Város Önkormányzata egyes intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLXXXVI. törvény.

Az Alkotmány tovább alkalmazandó rendelkezése a „*tulajdonnak [...] ingyenes átadásáról*” szól, így elvileg az csak és kizárólag a tulajdonhoz való jog teljességének elvonását teszi lehetővé, azonban a törvényalkotó a fenti alkotmányos felhatalmazás keretébe tartozónak minősítette azt is, ha a külön törvény nem a tulajdonjogot, hanem annak csak meghatározott részjogosítványait vonja el. Így a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény alapján a jegyzőktől és a polgármesteri hivatalok ügyintézőitől a járási hivatalokra telepített, korábbi átruházott államigazgatási feladatok ellátásával összefüggő vagyontárgyak tulajdonát az állam nem vonta el, azokon törvényen alapuló, ingyenes és határozatlan idejű vagyonkezelői jogot alapított.

A fenti alkotmányos rendelkezésekre figyelemmel alakították ki 2011 végén az önkormányzati vagyon új modelljét, amelynek rendelkezéseit már 2012. január 1-jével hatályba léptették.

Az Möt. és az Nvt. új szabályozási modellje

Az Möt. az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése, az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései 28. cikk (1) bekezdése alapján egy új megközelítésű vagyoni szabályrendszert tartalmaz. A változtatás lényege, hogy az önkormányzati vagyont a köztulajdon és ezzel az egységes nemzeti vagyon részeként

határozta meg az Alaptörvény, így *a feladatok változásával az önkormányzati vagyon is szabadon és ingyenesen elvonhatóvá vált.*

Az egységes köztulajdon mint nemzeti vagyon koncepciója az új szabályozásban is tükröződik. Míg korábban az önkormányzati vagyonra vonatkozó alapvető rendelkezéseket az önkormányzati jog – az Ötv. 79. §-a – tartalmazta, addig az új modellben az önkormányzati vagyonnal való rendelkezés korlátaira vonatkozó szabályokat a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (Nvt.) rögzíti.

Az Möt. az önkormányzati jog körében szabályozza a tulajdonosi jogok és kötelezettségek általános gyakorlásának rendjét, valamint az önkormányzati vagyon vagyongazdálkodói jogával kapcsolatos, az Nvt.-ben szabályozottaktól eltérő rendelkezéseit.

Az önkormányzat tulajdonosi joggyakorlásának keretei

„Möt. 107. § A helyi önkormányzatot – törvényben meghatározott eltérésekkel – megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, terhelik...”

Az Möt. szabályozásának kiindulópontja, hogy az önkormányzat *tulajdonos*, így megilletik mindazok a jogok és kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik és terhelik. Ezek egyrészt magánjogiak, amelyeket a polgári jog a tulajdon részjogosítványaiként, valamint az ahhoz tartozó kötelezettségként (pl. szomszédjogi kötelezettségek) szabályoz, másrészt közjogiak, mint például a tulajdonhoz kapcsolódó közterhek.

Az Möt. 107. § első mondata azonban jelzi, hogy ezek a jogok csak *főszabály szerint* illetik meg az önkormányzatot, hiszen azoktól *törvény eltérhet.*

A tulajdonhoz kapcsolódó egyik legfontosabb jogintézmény, a *tulajdonvédelem* nem érvényesül abban az esetben, ha törvény rendeli el az önkormányzati vagyon átadását az állam(igazgatás)nak vagy más helyi önkormányzatnak. Más helyi önkormányzat részére történő vagyónátadásra akkor kerülhet sor, ha például a jogalkotó a differenciált feladat- és hatáskör-telepítés elve [Möt. 11. §] alapján egy feladat ellátásának kötelezettjeként egy a feladatot ténylegesen ellátó önkormányzatnál nagyobb helyi közösséget bíz meg annak a szolgáltatásnak a nyújtásával. Ebben az esetben a feladat- és hatáskört telepítő törvény elrendelheti az ahhoz kapcsolódó vagyon ingyenes átadását az új kötelezettnek.

A tulajdonosi joggyakorlás másik korlátját a Nvt. 5. §-ának rendelkezései jelentik, amely a törzsvagyon és az üzleti vagyon definíciójával az önkormányzatnak a tulajdonosi részjogosítványai közül többet, így különösen a rendelkezéshez való jogot korlátozza.

„Nvt. 5. § (1) A helyi önkormányzat vagyona törzsvagyon vagy üzleti vagyon lehet.

(2) A helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon külön része a törzsvagyon, amely közvetlenül a kötelező önkormányzati feladatkör ellátását vagy hatáskör gyakorlását szolgálja, és amelyet

a) e törvény kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyonnak minősít,
b) törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősít (az a) és b) pont a továbbiakban együtt: forgalomképtelen törzsvagyon),
c) törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete korlátozottan forgalomképes vagyonelemként állapít meg.

(3) A helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonát képező nemzeti vagyonba tartoznak

a) a helyi közutak és műtárgyaik,
b) a helyi önkormányzat tulajdonában álló terek, parkok,
c) a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzetközi kereskedelmi repülőtér, a hozzá tartozó légiforgalmi távközlő, rádió navigációs és fénytechnikai berendezésekkel és eszközökkel, továbbá a légiforgalmi irányító szolgálat elhelyezését szolgáló létesítményekkel együtt, valamint
d) a helyi önkormányzat tulajdonában álló – külön törvény rendelkezése alapján részére átadott – vizek, közcélú vízi létesítmények, ide nem értve a vízi közműveket.

(4) Nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősül a 2. mellékletben meghatározott, valamint törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében ekként meghatározott a helyi önkormányzat tulajdonában álló vagyonelem.

(5) A helyi önkormányzat korlátozottan forgalomképes törzsvagyont képezi

a) a helyi önkormányzat tulajdonában álló közmű,

b) a helyi önkormányzat tulajdonában álló, a helyi önkormányzat képviselő-testülete és szervei, továbbá a helyi önkormányzat által fenntartott, közfeladatot ellátó intézmény, költségvetési szerv elhelyezését, valamint azok feladatának ellátását szolgáló épület, épületrész,

c) a helyi önkormányzat többségi tulajdonában álló, közszolgáltatási tevékenységet vagy parkolási szolgáltatást ellátó gazdasági társaságban fennálló, helyi önkormányzati tulajdonban lévő társasági részesedés, továbbá

d) a Balatoni Hajózási Zrt.-ben fennálló, a helyi önkormányzat tulajdonában álló társasági részesedés.

(6) A korlátozottan forgalomképes törzsvagyoni minősítés az (5) bekezdés a)–c) pontja szerinti nemzeti vagyon tekintetében addig áll fenn, amíg az adott vagyontárgy közvetlenül önkormányzati feladat és hatáskör ellátását vagy a közhatalom gyakorlását szolgálja.

(7) Az (5) bekezdés szerinti korlátozottan forgalomképes vagyon önkormányzati hitelfelvétel és kötvénykibocsátás esetén annak fedezetéül nem szolgálhat, és kizárólag az állam, másik helyi önkormányzat vagy önkormányzati társulás részére idegeníthető el.

(8) Az (5) bekezdés c)–d) pontja szerinti gazdasági társaságban fennálló önkormányzati tulajdonban álló társasági részesedés vagy annak egy része a (7) bekezdésben foglaltakon kívül az állam, helyi önkormányzat vagy önkormányzati társulás együtt vagy külön-külön 100%-os tulajdonában álló gazdasági társaság részére nem pénzbeli vagyoni hozzájárulásként rendelkezésre bocsátható, vagy – ezen társaság részére – más jogcímen történő átruházás útján elidegeníthető.

(9) A (7) bekezdésben meghatározott feltételek szerint korlátozottan forgalomképes az azon gazdasági társaságban fennálló részesedés is, amely a (8) bekezdés alapján társasági részesedés tulajdonjogát megszerezte.”

Az önkormányzati vagyon felépítése

„Nvt. 5. § (1) A helyi önkormányzat vagyona törzsvagyon vagy üzleti vagyon lehet.”

Az Nvt.-ben rögzített önkormányzati vagyonzogi szabályok 2012. január 1-jét követően is fenntartották az önkormányzati vagyonzognak a korábbi duális rendszerét, amely az önkormányzati vagyonzon belül két fő csoportot, az önkormányzati feladatok ellátáshoz szorosan kötődő *törzsvagyont* (amelyek tekintetében a közfeladatok ellátásához való szorosabb kapcsolat miatt több korlátozás érvényesül), valamint az önkormányzat viszonylag szabad gazdálkodási és tulajdonosi joggyakorlási körébe tartozó – korábban vállalkozóinak nevezett – *üzleti vagyont* különíthetjük el.

Az üzleti vagyonzra vonatkozóan az Nvt. nem tartalmaz további szabályokat. Azok tekintetben az Möt. 107. § első mondatának főszabálya érvényesül, azaz *az üzleti vagyonzra nézve ugyanazokat a rendelkezéseket kell alkalmazni, mint bármely más természetes, vagy jogi személy, valamint jogi személyiség nélküli szervezet tulajdonára*. Vagyis az üzleti vagyonznal kapcsolatban az önkormányzati vagyonzjogban meghatározott egyéb, közjogi korlátozás nem érvényesül.

A helyi önkormányzat törzsvagyona

„Nvt. 5. § (2) A helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon külön része a törzsvagyon, amely közvetlenül a kötelező önkormányzati feladatkör ellátását vagy hatáskör gyakorlását szolgálja, és amelyet

a) e törvény kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyonznak minősít,

b) törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonznak minősít (az a) és b) pont a továbbiakban együtt: *forgalomképtelen törzsvagyon*),

c) törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete korlátozottan forgalomképes vagyonelemként állapít meg.”

Az Nvt. az Ötv. korábbi 79. §-ához képest kisebb mértékben változtatott az önkormányzati törzsvagyon fogalmán. Míg korábban az Ötv. az önkormányzati törzsvagyont forgalomképtelen és forgalomképes törzsvagyonra osztotta, addig az Nvt. a fenti felosztást megtartva két csoportot képezett a forgalomképtelen törzsvagyon körén belül.

A törzsvagyon általános fogalma kismértékben változott. Az Nvt. szerint a törzsvagyon „...közvetlenül a kötelező önkormányzati feladatkör ellátását vagy hatáskör gyakorlását szolgálja”.

Az Nvt. a törzsvagyon általános feltételeként továbbra is megköveteli azt, hogy az adott vagyonelem közvetlen kapcsolatban álljon a kötelező feladatellátással. A közvetlen kapcsolat megkövetelése az üzleti vagyontól való elhatárolásban játszik meghatározó szerepet. Az önkormányzati vagyon számos eleme szolgálja a kötelező feladatok ellátását. Ilyen lehet például egy üzlethelyiség, amelynek bérbeadásából jövedelem származik, amelyet a kötelező feladat ellátására fordíthatnak. A kötelező feladatok ellátását szolgáló vagyon köréből azonban csak az minősül törzsvagyonnak, amely a közvetlenül ezt a célt szolgálja. Azaz, a szociális ellátásokat nyújtó intézménynek helyt adó ingatlan egyértelműen törzsvagyonnak minősül, hiszen a Szt.-ben meghatározott kötelező szociális szolgáltatási feladatok biztosítását közvetlenül szolgálja, hiszen helyt ad az ellátást nyújtó szolgáltatónak. Míg a korábbiakban említett üzlethelyiség esetében a kapcsolat csak közvetett, hiszen ott az abból szerzett jövedelemmel járul hozzá a kötelező feladat ellátásához.

Az Nvt. változtatása az, hogy főszabály szerint a törzsvagyon körébe csak a kötelező önkormányzati feladat- vagy hatáskör ellátását szolgáló vagyont sorolja be. Az Ötv. azonban a törzsvagyon általános fogalmán belül kezelte a közhatalom gyakorlásához kapcsolódó vagyont is. Mivel a közhatalom kifejezéssel kapcsolatban nem használt jelzőt, ezért ebbe gyakorlatilag mind az önkormányzati hatósági ügyek, mind az átruházott államigazgatási hatáskörök gyakorlásához szükséges vagyont bele kellett érteni. Az Nvt. viszont csak az önkormányzati feladatokhoz kapcsolódó vagyont sorolja ebbe a körbe, az átruházott államigazgatási feladatok ellátásához szükséges vagyontárgyakat nem. Ezzel elvileg szűkebben húzza meg a törzsvagyon körét. A fenti főszabály ellenére azonban az Nvt. 5. § (5) bekezdés b) pontja az átruházott államigazgatási feladatok ellátását szolgáló vagyontárgyakat is a korlátozottan forgalomképes törzsvagyon körébe sorolja.

Az Nvt. újítása, hogy a *forgalomképtelen törzsvagyonon* belül az Möt. két kategóriát különít el. Az első körbe sorolja azokat a vagyonelemeket, amelyeket *törvény* a helyi önkormányzatok kizárólagos tulajdonának minősít. Mint látható, ezek körének meghatározása az Országgyűlés kizárólagos hatásköre, hiszen körüket törvényi szintű jogszabály határozza meg.

A fenti körtől elkülöníti azokat a vagyonelemeket, amelyeket *törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűnek* minősít. Ennek a vagyonkörnek a meghatározására a törvényalkotó mellett az adott önkormányzat képviselő-testülete is feladat- és hatáskörrel rendelkezik, hiszen ebbe a csoportba önkormányzati rendelet is besorolhat egyes vagyonelemeket.

A törzsvagyon másik fő csoportját a *korlátozottan forgalomképes önkormányzati törzsvagyon* jelenti, amelynek körét az Nvt. általános szabályai között törvény, valamint a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendelettel határozhatja meg.

A helyi önkormányzatok forgalomképtelen törzsvagyon

„Nvt. 5. § (3) A helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonát képező nemzeti vagyonba tartoznak

a) a helyi közutak és műtárgyaik,

b) a helyi önkormányzat tulajdonában álló terek, parkok,

c) a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzetközi kereskedelmi repülőtér, a hozzá tartozó légiforgalmi távközlő, rádió navigációs és fénytechnikai berendezésekkel és eszközökkel, továbbá a légiforgalmi irányító szolgálat elhelyezését szolgáló létesítményekkel együtt, valamint

d) a helyi önkormányzat tulajdonában álló – külön törvény rendelkezése alapján részére átadott – vizek, közcélú vízi létesítmények, ide nem értve a vízi közműveket.

(4) Nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősül a 2. mellékletben meghatározott, valamint törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében ekként meghatározott a helyi önkormányzat tulajdonában álló vagyonelem.”

Az Nvt. 5. § (3)–(4) bekezdései szólnak a helyi önkormányzatok forgalomképtelen törzsvagyonáról. E körben kell jelezni, hogy a *forgalomképtelenség* fogalmát nem az Nvt., hanem 2014. március 15-éig a régi Ptk. dologi jogi szabályai között a 173. §-a határozta meg, amely szerint „*[t]örvényben forgalomképtelenként meghatározott dolgok elidegenítése semmis*”. Az új Ptk. (2013. évi V. törvény) a fenti szabályt immáron a kötelmi jogi könyvben (új Ptk. VI. könyve) rögzíti, amikor az új Ptk. 6:202. §-a kimondja, hogy „*[a] jogosult jogát másra átruházhatja, kivéve, ha jogszabály a jog forgalomképességét kizárja vagy a forgalomképtelenség a jog természetéből egyértelműen következik.*” Azaz a forgalomképtelen vagyoni jogok és dolgok nem ruházhatóak át, valamint ezzel összefüggésben nem vonatkozhat rájuk olyan jogviszony, amely azok átruházásához vezethetne. Így a Ptk. fogalmi keretei között az Nvt. meghatározza, hogy mely önkormányzati vagyonelemek minősülnek forgalomképtelennek.

Ebben a körbe két csoport sorolható. Az első körbe a helyi önkormányzatok kizárólagos tulajdonát képező vagyontárgyak sorolhatóak. Ezek körét az Nvt. 5. § (3) bekezdése sorolja fel. Így kizárólag a helyi önkormányzatok tulajdonában állhatnak a *helyi közutak és azok műtárgyai*. A helyi közút fogalmát a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény – azon belül is különösen annak 32. § (1) bekezdése – határozza meg. A helyi közutak műtárgyainak körét szintén az útigazgatási jogszabályokból állapíthatjuk meg.

Szintén ebbe a körbe sorolja az Nvt. a helyi önkormányzatok tulajdonában álló *tereket és parkokat*. Az utcák azért nem szerepelnek ebben a felsorolásban, mivel azoknak a helyi közútnak minősülő részei az a) pont alapján minősülnek kizárólagos helyi önkormányzati tulajdonnak, azok az utcarészletek pedig, amelyek országos közútnak minősülnek, az állami tulajdon kizárólagos tárgyai. A terek és a parkok szűkebb kört ölelnek át az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény által meghatározott *közterületnél*, amely körébe a „*közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván*” beletartozik. A közterületnek csak a parkoknak és tereknek, valamint helyi közútnak minősülő részei állnak kizárólagos önkormányzati tulajdonban, s így a Ptk. 173. §-a alapján csak ezeknek az ingatlanoknak az elidegenítése minősül semmisnek. A fenti körbe nem tartozó közterületek az önkormányzatok *üzleti vagyonának* a részét képezik. Az Nvt. 12. § (2) bekezdése a helyi közutak működtetését, valamint a törzsvagyon részét képező terek, parkok felszíne alatt építmény létrehozása és működtetését kizárólagos önkormányzati gazdasági tevékenységnek minősítette.

Szintén a helyi önkormányzatok kizárólagos tulajdonába tartoznak az *önkormányzati tulajdonban álló nemzetközi kereskedelmi repülőtér*, amelynek fogalma a légi közlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény 37. §-a alapján a nemzetközi forgalom számára nyitva álló, a rendszeres utas, poggyász, áru és posta továbbítását végző légiforgalom céljaira létesített nyilvános repülőtér. A fenti repülőtér működtetése az Nvt. 12. § (2) bekezdés b) pontja szerint kizárólagos önkormányzati gazdasági tevékenységnek minősül.

Az Nvt. a kizárólagos önkormányzati tulajdon körébe sorolja a *helyi önkormányzat tulajdonában álló – külön törvény rendelkezése alapján részére átadott –vizek, közcélú vízi létesítmények, ide nem értve a vízi közműveket*. A fenti vagyonelemek körét a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény határozza meg. E körben kell utalni arra, hogy bár a vízi közműveket az Nvt. 5. § (3) bekezdése kiveszi a forgalomképtelen önkormányzati törzsvagyon köréből, ugyanis azok, mint közművek korlátozottan forgalomképes önkormányzati törzsvagyonnak minősülnek. A közművekkel – így a vízi közművekkel is – nyújtott szolgáltatásokat az Nvt. 12. § (2) bek. f) pontja kizárólagos önkormányzati gazdálkodási tevékenységnek minősítette.

A forgalomképtelen helyi önkormányzati törzsvagyon második csoportját a *nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon* képezi. Ebbe a körbe sorolhatóak az Nvt. 2. sz. mellékletében tételesen felsorolt vagyontárgyak, valamint mindazon vagyonelemek, amelyeket az önkormányzat rendeletével ilyenként meghatároz. Az Nvt. nem határoz meg feltételeket a rendeletalkotással kapcsolatban, így az önkormányzatok gyakorlatilag bármely vagyonelemüket saját döntésükkel forgalomképtelenné minősíthetik. A korábbi, nem teljesen egyértelmű szabályozással

szemben – amely alapján a bírói gyakorlat akár a határozati formában történő forgalomképtelenné minősítést is érvényesnek tekintette – az Nvt. megköveteli, hogy az átlátható tulajdoni és rendelkezési viszonyok biztosítása érdekében a képviselő-testület *jogszabályban* (helyi önkormányzati rendeletben) hozza meg a döntését, amely mindenki számára nyilvánosan rögzíti az ily módon forgalomképtelenné minősített vagyonelemek körét.

A korlátozottan forgalomképes önkormányzati törzsvagyon

„*Nvt. 5. § (5) A helyi önkormányzat korlátozottan forgalomképes törzsvagyonát képezi*

a) a helyi önkormányzat tulajdonában álló közmű,

b) a helyi önkormányzat tulajdonában álló, a helyi önkormányzat képviselő-testülete és szervei, továbbá a helyi önkormányzat által fenntartott, közfeladatot ellátó intézmény, költségvetési szerv elhelyezését, valamint azok feladatának ellátását szolgáló épület, épületrész,

c) a helyi önkormányzat többségi tulajdonában álló, közszolgáltatási tevékenységet vagy parkolási szolgáltatást ellátó gazdasági társaságban fennálló, helyi önkormányzati tulajdonban lévő társasági részesedés, továbbá

d) a Balatoni Hajózási Zrt.-ben fennálló, a helyi önkormányzat tulajdonában álló társasági részesedés.

(6) A korlátozottan forgalomképes törzsvagyon minősítés az (5) bekezdés a)–c) pontja szerinti nemzeti vagyon tekintetében addig áll fenn, amíg az adott vagyontárgy közvetlenül önkormányzati feladat és hatáskör ellátását vagy a közhatalom gyakorlását szolgálja.

(7) Az (5) bekezdés szerinti korlátozottan forgalomképes vagyon önkormányzati hitelfelvétel és kötvénykibocsátás esetén annak fedezetéül nem szolgálhat, és kizárólag az állam, másik helyi önkormányzat vagy önkormányzati társulás részére idegeníthető el.

(8) Az (5) bekezdés c)–d) pontja szerinti gazdasági társaságban fennálló önkormányzati tulajdonban álló társasági részesedés vagy annak egy része a (7) bekezdésben foglaltakon kívül az állam, helyi önkormányzat vagy önkormányzati társulás együtt vagy külön-külön 100%-os tulajdonában álló gazdasági társaság részére nem pénzbeli vagyoni hozzájárulásként rendelkezésre bocsátható, vagy – ezen társaság részére – más jogcímen történő átruházás útján elidegeníthető.

(9) A (7) bekezdésben meghatározott feltételek szerint korlátozottan forgalomképes az azon gazdasági társaságban fennálló részesedés is, amely a (8) bekezdés alapján társasági részesedés tulajdonjogát megszerezte.”

A korlátozottan forgalomképes önkormányzati vagyon körét az Nvt. 5. § (5) bekezdése határozza meg. Eszerint ebbe a körbe sorolható valamennyi, *önkormányzati tulajdonban álló közmű*. Az önkormányzati közművek körébe jelenleg elsősorban az önkormányzati *vízi közművek* tartoznak, valamint jellemzően idesorolhatóak a hulladékgyűjtési szolgáltatások biztosításához szükséges közművek. Egyes önkormányzatok egyéb közművagyonnal is rendelkeznek, így például a Fővárosi Önkormányzat rendelkezik a fővárosi egyetemes gázszolgáltató (a Főgáz Zrt.) részvényeinek, s a közgyűlés szavazati jogainak többségével is.

A második csoportba a helyi önkormányzat tulajdonában álló, a helyi önkormányzat képviselő-testülete és szervei, továbbá a helyi önkormányzat által fenntartott, közfeladatot ellátó intézmény, költségvetési szerv elhelyezését, valamint azok feladatának ellátását szolgáló épület, épületrész tartozik, azaz az önkormányzati *középületek*. Ezek mind szolgálhatják az önkormányzat és szervei által ellátott önkormányzati és átruházott államigazgatási *közhatalmi, mind pedig a közszolgáltatási feladatokat*. Azaz az önkormányzati intézmények is korlátozottan forgalomképesnek minősülnek.

A harmadik csoportba a helyi önkormányzat többségi tulajdonában álló, közszolgáltatási tevékenységet vagy parkolási szolgáltatást ellátó gazdasági társaságban fennálló, helyi önkormányzati tulajdonban lévő *társasági részesedés* tartozik. Azaz amennyiben az önkormányzat úgy dönt, hogy az Möt. 41. §-ára figyelemmel a helyi közszolgáltatást gazdasági társasági formában szervezi meg, s erre többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságot hoz létre, akkor ez a társasági részesedés is korlátozottan forgalomképes önkormányzati vagyon. Ertelemszerűen idetartozik az Möt. 16/A. §-ára is figyelemmel a parkolási szolgáltatást végző gazdasági társaság tulajdonrészé is.

A negyedik csoportba a Balatoni Hajózási Zrt.-ben (Bahart Zrt.) fennálló önkormányzati részesedések tartoznak. A Bahart Zrt. nevesítésére azért volt szükség, mivel ebben a

részvénytársaságban az egyes települési önkormányzatok *önmagukban* nem rendelkeznek többségi tulajdonnal, így erre a társaságra nem lehet alkalmazni a c) pont szabályát. Azonban a törvényhozó úgy ítélte meg, hogy az összességében meghatározó jelentőségű köztulajdont a továbbiakban is fenn kell tartani, így ezt a vagyont is ebbe a körbe sorolta.

A fenti vagyonelemeknek – a Bahart Zrt.-ben fennálló tulajdonrész kivételével – a korlátozottan forgalomképtelen önkormányzati törzsvagyonná minősítése addig áll fenn, amíg az adott vagyontárgy közvetlenül önkormányzati feladat- és hatáskör ellátását vagy a közhatalom gyakorlását szolgálja. Azaz amennyiben egy korábbi önkormányzati intézményt – például egy szociális intézményt – bezárnak, s az immáron nem szolgálja közvetlenül az önkormányzati hatáskör ellátását, akkor azzal az adott vagyontárgy tulajdonjogát korlátozó besorolása megszűnik, a vagyontárgy az üzleti vagyon részévé válik.

Az Nvt. kiegészítő szabálya, hogy amennyiben egy önkormányzat, önkormányzati társulás vagy önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság valamely más önkormányzattól *egy korlátozottan forgalomképes önkormányzati vagyonba tartozó társasági részesedést szerzett, akkor az a részesedés az azt megszerző önkormányzat tekintetében is korlátozottan forgalomképes vagyonelemnek minősül.*

A korlátozottan forgalomképes önkormányzati vagyonhoz kapcsolódó *korlátozások* körét az Nvt. meghatározza. Ennek megfelelően mindaddig, amíg a vagyonelem ebbe a körbe tartozik, addig *annak tulajdonjogát csak az állam, egy másik önkormányzat vagy egy önkormányzati társulás szerezheti meg.* Azaz a korlátozott forgalomképesség miatt ezen vagyontárgyak csak az Nvt. által meghatározott személyek körében forgalomképesek, rajtuk kívül annak tulajdonjogát más nem szerezheti meg.

Az elidegenítés körében a fenti szigorú szabályhoz képest eltérő rendelkezéseket állapít meg az Nvt. az önkormányzati gazdasági társaságok tulajdonrészének elidegenítése tekintetében. Ezekkel kapcsolatban ugyanis lehetővé teszi, hogy azokat állami, önkormányzati vagy önkormányzati társasági (kizárólagos, 100%-os) *köztulajdonban álló társaságok*, azaz az ún. *holdingtársaságok* részére nem pénzbeli hozzájárulásként (*apportként*) vagy más jogcímen rendelkezésre bocsássák. Azaz a *holdingtársaságok a társasági tulajdonrészeket jogszerűen megszerezhetik.*

Az Nvt. korlátozza a fenti vagyonelemek *megterhelését is*, amikor kimondja, hogy azok hitelfelvétel és kötvénykibocsátás fedezetül nem szolgálhatnak. Bár az Nvt. e körben hitelfelvételről beszél, kérdéses, hogy ebbe bele kell-e érteni a Gst. 10. §-a szerinti adósságot keletkeztető egyéb ügyleteket. Az Nvt. javaslatának általános indokolása alapján a törvényhozó szándéka szerint a fenti rendelkezés hatálya kiterjed valamennyi adósságot keletkeztető ügyletre. Mivel egyes időszakokban nem érvényesült ilyen szigorú tilalom, ezért kérdéses, hogy mi a teendő azokkal a korábban jogszerűen keletkeztetett terhekkel, amelyeket korlátozottan forgalomképes önkormányzati vagyontárgyakon hoztak létre. (Például, ha egy önkormányzati szociális intézmény fejlesztéséhez benyújtott európai uniós támogatás önrészéhez felvett kölcsön alapján a jelzálogot az adott intézményre jegyezték be.) Bár az Nvt. nyitva hagyja a kérdést, a visszaható hatályú jogalkotás tilalmából az fakad, hogy ez a tilalom csak a 2012. január 1-je után kötött szerződések tekintetében érvényesül.

A tulajdonosi jogok gyakorlója

„Mötv. 107. § [...] A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselő-testület rendelkezik.”

Az Mötv. 107. § második mondata alapján a tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselő-testület rendelkezik.

Az Mötv. 41. és 42. §-aira figyelemmel, főszabály szerint a tulajdonosi *döntéseket* a képviselő-testület hozza meg, ám azokat – az Mötv. 42. §-ában meghatározott kizárólagos testületi hatáskörök kivételével – átruházhatja a képviselő-testület szerveire.

Az Mötv. 107. §-ának második mondata is ezt a kettősséget fejezi ki. A „jogok gyakorlásáról [...] rendelkezik” kifejezés használata alapján ugyanis a testület egyrészt *gyakorolja* a tulajdonosi jogokat, másrészt *szabályozza* azok – más szerv általi – gyakorlását.

Ki kell emelni, hogy főszabály szerint a testület gyakorolja ezeket a jogokat, s amelyek gyakorlását átruházhatja, azonban az átruházott hatáskörben eljáró szervek is a testület általános rendelkezéseinek megfelelően kötelesek eljárni.

A fenti rendelkezés biztosítja a tulajdonosi joggyakorlás demokratikus legitimitációját, hiszen végső soron minden döntésért a testület felelős, azonban nem zárja ki az operatív döntési formák alkalmazásának lehetőségét is.

Az önkormányzatnak a tulajdona feletti rendelkezési jogával kapcsolatos törvényi korlátozások

„Mötv. 108. § A helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyon birtoklása, használata, hasznai szedésének joga, fenntartása, üzemeltetése, létesítése, fejlesztése, valamint felújítása a nemzeti vagyonról szóló törvényben szabályozott módon engedhető át másnak.”

A helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyona vonatkozó szabályozás

Az Mötv. 107. §-ának szabályozása az önkormányzati vagyon 2012-ben hatályba lépett új szabályozási modellje az *egységes nemzeti vagyon koncepciójára* épít, amelyen belül az önkormányzatok tulajdona és vagyona egy relatíve elkülönült alrendszer képez, ám attól nem válik el. Mindezekre figyelemmel 2012. január 1-je óta az önkormányzati vagyonszabályozás legfontosabb szabályait nem az Mötv., hanem az Nvt. tartalmazza.

Az Mötv. 108. §-a ezzel összhangban rögzíti, hogy az önkormányzati törzsvagyon részét képező, a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyon birtoklása, használata, hasznai szedésének joga, fenntartása, üzemeltetése, létesítése, fejlesztése, valamint felújítása a nemzeti vagyonról szóló törvényben szabályozott módon engedhető át másnak, azaz az önkormányzati vagyonszabályozás jog részletes rendelkezéseit az Nvt. határozza meg. E körben alapvetően az Nvt. *vagyonkezelői jogra* vonatkozó általános – azaz a nemzeti vagyon egészére általában alkalmazandó – szabályait kell alkalmazni. A helyi önkormányzat kizárólagos tulajdona tekintetében az Nvt. III. fejezetének szabályait kell megfelelően alkalmazni. Figyelemmel arra, hogy ezek a rendelkezések nemcsak az önkormányzati vagyonszabályait érintik, s tárgyalásuk jelentősen meghaladná a kommentár kereteit, ezért azokat csak abban az esetben mutatjuk be, amennyiben az Mötv. eltérést engedő szabályainak megértéséhez szükségesek.

Az Nvt. 16. § (1) bekezdés c) pontja is rögzíti, hogy ezektől az általános szabályoktól az Mötv. eltérhet, így a helyi önkormányzatok kizárólagos tulajdonában álló vagyonelemek tekintetében az Mötv. 108/A. és 109. §-ai tartalmazzak eltérő szabályokat.

A nemzeti tulajdon átruházásához szükséges versenyztetés mellőzése az önkormányzati vagyonszabályozásban

„Mötv. 108/A. § (1) A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 13. § (1) bekezdése szerinti versenyztetés mellőzhető:

a) a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon gazdasági társaság részére, nem pénzbeli vagyoni hozzájárulásként történő rendelkezésre bocsátásakor,

b) a helyi önkormányzat tulajdonában lévő nemzeti vagyon állam részére történő értékesítése vagy állammal kötött csereügylet esetén és

c) a helyi önkormányzat tulajdonában lévő társasági részesedés vagy ingatlan cseréje esetén.

(2) Az (1) bekezdés c) pontja esetén, ha a cserével érintett önkormányzati vagyon értéke a versenyztetésre vonatkozó törvényben előírt értékhatárt meghaladja, az illetékes fővárosi vagy megyei kormányhivatal dönt a csereügylet jóváhagyásáról. A kormányhivatal a csereügyletet jóváhagyja, ha az egyes vagyontárgyak értékére és a szerződésben foglalt egyéb vagyoni

kötelezettségvállalásra tekintettel az értékarányosság követelménye megvalósul és egyébként az ügylet megkötése az önkormányzat kötelező feladatainak ellátása vagy gazdasági érdekei szempontjából indokolt.”

„Nvt. 13. § (1) Törvényben, valamint a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon tekintetében törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott értékhatár feletti nemzeti vagyon tulajdonjogát átruházni – ha törvény kivételt nem tesz – csak versenyeztetés útján, az összességében legelőnyösebb ajánlatot tevő részére, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás értékarányosságával lehet.”

Az Möt. 108/A. §-át a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi LXXXIV. törvény iktatta be, s az új Ptk. hatálybalépéséhez kapcsolódó módosításokat tartalmazó 2013. évi CCLII. törvény módosította.

A fenti rendelkezés az Nvt. 13. § (1) bekezdésében meghatározott versenyeztetési kötelezettség alól ad felmentést. Az Nvt. általános szabálya szerint a törvényben, valamint önkormányzati tulajdon esetében az önkormányzat rendeletében meghatározott értékhatár felett – főszabály szerint, törvény eltérő rendelkezése hiányában – csak akkor idegeníthető el a vagyontárgy, ha lefolytattak egy versenyeztetési eljárást. Az Nvt. rögzíti, hogy a vagyontárgyat az összességében legjobb ajánlatot tevőnek lehet elidegeníteni, s annak során biztosítani kell a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás értékarányosságát. Az „összességében legelőnyösebb ajánlat” kifejezés tartalmát a közigazgatási és a bírói joggyakorlat a közbeszerzési jogban dolgozta ki. Ez azt jelenti, hogy a versenyeztetés győztesének kiválasztása során nemcsak az arra tett ajánlatra, hanem az egyéb szerződési feltételekre is figyelemmel kell lenni, s azok összességét értékelni kell. A „szolgáltatás és az ellenszolgáltatás értékarányosságának” követelménye szerint a szolgáltatott vagyontárgy (dolog) és az azért nyújtott ellenszolgáltatás – jellemzően vételár – arányosságát meg kell tartani. Így a versenyeztetési eljárást érvénytelennek kell minősíteni, ha a beérkezett ajánlatok alapján nem lehet úgy szerződést kötni, hogy ez az elv érvényesüljön, azaz ha „áron aluli” ajánlatok jöttek be, akkor az összességében legjobb ajánlatot tevővel sem lehet szerződést kötni.

A fenti szabályok megszegésével kötött jogügyletek – mint jogszabályba ütközők – a Ptk. alapján semmiek. A magánjogi érvénytelenség mellett azonban felmerülhet a szerződést megkötő személy, illetve az azt támogató személyek magánjogi, bizonyos esetekben akár büntetőjogi felelőssége is. (Így amennyiben az értékaránytalanság miatt súlyos veszteség keletkezik, felmerülhet – az eset körülményeitől függően – például a sikkasztás, a csalás, de leggyakrabban a hűtlen vagy a hanyag kezelés bűncselekmények tényállásának megvalósulása.)

Az Nvt. fenti szabályától enged eltérést az Möt. 108/A. §-a. Ezen rendelkezés alapján ugyanis mellőzhető a versenyeztetés, ha az önkormányzati tulajdon tárgyát gazdasági társaság részére, nem pénzbeli hozzájárulásként (ún. *apportként*) bocsátják rendelkezésre. Ehhez kapcsolódik az a kivétel is, amikor a helyi önkormányzat tulajdonában lévő társasági részesedés vagy ingatlan cseréjére kerül sor. Szintén nem kell versenyeztetést lefolytatni akkor sem, ha a helyi önkormányzat tulajdonában lévő nemzeti vagyon állam részére történő értékesítése vagy állammal kötött csereügylet zajlik. A fenti kivételek indokát az jelenti, hogy ilyenkor az önkormányzat a tulajdonát tőle részben vagy egészben függő szervezetnek adja át, vagy pedig a vagyont megszerző szervezet az állam vagy más helyi önkormányzat, így a vagyon végső soron nem kerül ki a nemzeti vagyonból, hiszen az új tulajdonos teljes vagyona is a nemzeti vagyon körébe tartozik.

Az Möt. 108/A. §-ával kapcsolatban jelezni kell, hogy ez a szakasz nem befolyásolja az átruházható vagyontárgyakkal kapcsolatos korlátozásokat. A forgalomképtelen önkormányzati törzsvagyonba tartozó vagyontárgy nem ruházható át, míg a korlátozottan forgalomképes vagyontárgyat csak az Nvt. 5. § (8) bekezdésében meghatározott – a korábbiakban már elemzett – jogalanyoknak lehet elidegeníteni.

Az önkormányzat elidegenítési szabadsága alapvetően az *üzleti vagyon* körébe sorolható vagyontárgyak esetén tekinthető teljesnek.

Az Möt. 108/A. § rendelkezéseit *valamennyi gazdasági társaság* tekintetében alkalmazni kell, azaz nemcsak a köztulajdonba, hanem a – fenti szabályra figyelemmel a részlegesen – magántulajdonban álló szervezetek esetében is. Így amennyiben az önkormányzat egy gazdasági társaságban részt kíván venni, s abba a nemzeti vagyon körébe sorolható vagyontárgyat kíván apportálni, akkor a

versenyeztetési eljárás mellőzhető. A szabály indoka az, hogy az Nvt. szerinti versenyeztetés jelentősen megnehezítette volna az önkormányzatok gazdasági társaságokban való részvételét. Ki kell azonban emelnünk, hogy bár rugalmasabb az új rendszer, de a nemzeti vagyon védelme nehezebbé vált, ugyanis a versenyeztetés hiánya csökkenti az ilyen ügyletek átláthatóságát.

Ez a szabály értelemszerűen csak a versenyeztetési eljárás *lefolytatása* alól menetesíti az önkormányzatot, de nem jelenti azt, hogy a szolgáltatás és ellenszolgáltatás értékarányosságát figyelmen kívül lehet hagyni, azt továbbra is alkalmazni kell. A fenti követelmény megszegése esetén ugyanúgy felmerülhetnek a különféle magánjogi és büntetőjogi jogkövetkezmények, mintha versenyeztetési eljárást folytattak volna le.

Az Mötv. 108/A. § új, (2) bekezdése alapján a *cseréügyletek esetében az éves költségvetési törvényben meghatározott érték – 2014-ben a 2013. évi CCXXX. törvény 6. § (5) bek. c) pontja alapján 25,0 millió forint bruttó egyedi érték – felett annak érvényességéhez a fővárosi, megyei kormányhivatal jóváhagyása szükséges*. A jóváhagyás hiányában kötött szerződés jogszabálysértő, így az mind a régi, mind az új Ptk. szabályai szerint semmis.

Az Mötv. 108/A. § (2) bekezdése meghatározza, hogy a kormányhivatal a jóváhagyás megadása során milyen szempontokat köteles mérlegelni. A kormányhivatal elsőként megvizsgálja, hogy az egyes vagyontárgyak értékére és a szerződésben foglalt egyéb vagyoni kötelezettségvállalásra tekintettel az *értékarányosság követelménye* megvalósul-e. A nemzeti vagyon részét képező önkormányzati vagyon ne csökkenjen olyan ügylettel, ahol a cserében érintett vagyontárgyak értékarányossága nem áll fenn. Amennyiben az értékarányosság feltétele fennáll, abban az esetben a kormányhivatal azt mérlegeli, hogy egyébként az ügylet megkötése *az önkormányzat kötelező feladatainak ellátása vagy gazdasági érdekei szempontjából* indokolt-e. Így még az értékarányosság fennállása esetén is megtagadhatja a jóváhagyást, ha az nem valamely kötelező feladat ellátáshoz kapcsolódik, vagy úgy ítéli meg, hogy az nem áll összhangban az önkormányzat gazdasági érdekeivel.

Az Mötv. 108/A. §-a nem tartalmaz olyan szabályt, amely arról rendelkezik, hogy a kormányhivatal döntését a bíróság felülvizsgálhatja. Figyelemmel arra, hogy az Mötv. 85. § (3b), (7a) és (12) bekezdései kifejezetten kimondják, hogy a kormányhivatal közös hivatal alakítással kapcsolatos döntéseivel szemben a közigazgatási és munkaügyi bíróság előtt kezdeményezhető közigazgatási per, ezek alapján úgy tűnik, mintha ezen döntéssel szemben nem lenne bírói útnak helye. Ez azonban csak látszólagos, ugyanis ezt az engedély egy magánjogi jogviszony létesítésére vonatkozik, így arra a Ptk.-t is alkalmazni kell. A régi Ptk. 5. §-a, valamint az új Ptk. 1:5. §-a pedig lehetővé teszi azt, hogy *„[h]a a joggal való visszaélés jogszabály által megkívánt nyilatkozat megtagadásában áll, és ez a magatartás nyomós közérdeket vagy különös méltánylást érdemlő magánérdeket sért, a bíróság a nyilatkozatot ítéletével pótolhatja, feltéve, hogy az érdeksérelem másképpen nem hárítható el.*” Így bár maga a kormányhivatal döntése nem bírálható felül közigazgatási úton, de annak magánjogi pótlása végső soron a döntés feletti bírói kontroll lehetőségét biztosítja.

Önkormányzati vagyonkezelői jog

„Mötv. 109. § (1) A képviselő-testület a helyi önkormányzat tulajdonában lévő nemzeti vagyona a nemzeti vagyonról szóló törvény rendelkezései szerint az önkormányzati közfeladat átadásához kapcsolódva vagyonkezelői jogot létesíthet. Vagyonkezelői jog önkormányzati lakóépületre és vegyes rendeltetésű épületre, társasházban lévő önkormányzati lakásra és nem lakás céljára szolgáló helyiségre ingyenesen csak kizárólagos önkormányzati tulajdonú gazdasági társasággal, vagy ezen gazdasági társaság kizárólagos tulajdonában lévő gazdasági társaságával létesíthető.

(2) A képviselő-testület kizárólag a nemzeti vagyonról szóló törvényben meghatározott személyekkel köthet vagyonkezelési szerződést. A vagyonkezelési szerződés versenyeztetés nélkül köthető.

(3) A vagyonkezelői jog átadása nem érinti az önkormányzati közfeladatok ellátásának kötelezettségét. A vagyonkezelői jog átadása az önkormányzati feladatellátás feltételeinek hatékony biztosítása, a vagyon állagának és értékének megőrzése, védelme, továbbá értékének növelése érdekében történhet.

(4) A képviselő-testület rendeletében határozza meg a vagyonkezelői jog ellenértékét, az ingyenes átengedés, a vagyonkezelői jog gyakorlásának, valamint a vagyonkezelés ellenőrzésének részletes szabályait.

(5) A helyi önkormányzat tulajdonában lévő védett természeti területek és értékek, az erdők, védérdők, a műemlékingatlanok, védetté nyilvánított kulturális javak, valamint történeti (régészeti) emlékek tekintetében az illetékes miniszter, a védművek és védelmi létesítmények esetében az illetékes szerv hozzájárulása szükséges a vagyonkezelői jog létesítéséhez.

(6) A vagyonkezelő a vagyon felújításáról, pótlólagos beruházásáról legalább a vagyoni eszközök elszámolt értékcsökkenésének megfelelő mértékben köteles gondoskodni és e célokra az értékcsökkenésnek megfelelő mértékben tartalékot képezni.

(7) A vagyonkezelő a vagyonkezelésébe vett vagyon használatából, működtetéséből származó bevételeit, illetve közvetlen költségeit és ráfordításait elkülönítetten köteles nyilvántartani oly módon, hogy az a saját vagyonnal folytatott vállalkozási tevékenységből származó bevételeitől, költségeitől és ráfordításaitól egyértelműen elhatárolható legyen.

(8) A vagyonkezelő a tulajdonosi ellenőrzést köteles túrni, az ellenőrzés érdekében kötelezhető minden közérdekből nyilvános adat, valamint – az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény rendelkezéseit nem sértő – az önkormányzati vagyonra és vagyonkezelésre vonatkozó adat szolgáltatására és okirat bemutatására.

(9) A vagyonkezelői jog létesítése nem keletkeztethet a közfeladat ellátásával összefüggésben központi költségvetési többlettámogatási igényt.

(10) A helyi önkormányzat a határozatlan idejű, illetve határozott idejű vagyonkezelési szerződést rendkívüli felmondással akkor szüntetheti meg, ha

a) a vagyonkezelő a számára jogszabályban előírt kötelezettségét megsérti, vagy a vagyonkezelési szerződésben előírt kötelezettségét súlyosan megszegi;

b) a vagyonkezelő a vele szemben a vagyonkezelési szerződés megkötését megelőzően megindult csőd- vagy felszámolási eljárásról a helyi önkormányzatot nem tájékoztatta, vagy a vagyonkezelővel szemben a vagyonkezelési szerződés hatályának időtartama alatt csőd- vagy felszámolási eljárás indul;

c) a vagyonkezelő adó-, illeték-, vám- vagy társadalombiztosítási járulék tartozása több mint hat hónapja lejárt, és ennek megfizetésére halasztást nem kapott.

(11) A helyi önkormányzat tulajdonában lévő vagyon vagyonkezelésbe adása illetékmentes.”

„Nvt. 6. § (1) Az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyon – a (2) és (3) bekezdésben és a 14. § (1) bekezdésében foglalt kivétellel – nem idegeníthető el, vagyonkezelői jog, jogszabályon alapuló, továbbá az ingatlanra közérdekből külön jogszabályban feljogosított szervek javára alapított használati jog, vezetékjog, vagy ugyanezen okokból alapított szolgálat, továbbá a helyi önkormányzat javára alapított vezetékjog kivételével nem terhelhető meg, biztosítékul nem adható, azon osztott tulajdon nem létesíthető. Ezen tilalom az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyonba tartozó javak teljes terjedelme tekintetében fennáll.

[...]

Nvt. 11. § A vagyonkezelői jog az (5) bekezdésben meghatározott kivétellel vagyonkezelési szerződéssel jön létre. A nemzeti vagyon tekintetében vagyonkezelési szerződés az (5) bekezdésben meghatározott kivétellel, továbbá a 12. §-ban foglaltak szerinti korlátozásokkal, kizárólag a 3. § (1) bekezdés 19. pont a) alpont aa)–af) alpontjában, valamint b) és c) alpontjában felsorolt személyekkel köthető, és a vagyonkezelői jog kizárólag általuk gyakorolható.

[...]

(5) A vagyonkezelői jog kivételesen törvényben történő kijelöléssel, a törvényben megjelölt – a 3. § (1) bekezdés 19. pontjában felsoroltak körébe tartozó – személyekkel, vagy a törvényben egyedileg meghatározott jogi személlyel jön létre. Az állam és a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyon, a 2. mellékletben meghatározott nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon, valamint az állam és a helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenysége tekintetében a 3. § (1) bekezdés 19. pont a) alpont aa)–af) alpontjában, valamint b) és c) alpontjában felsorolt személyeken kívül kijelölés nem alkalmazható.”

Az önkormányzati vagyonkezelői jog létesítése

„Mötv. 109. § (1) A képviselő-testület a helyi önkormányzat tulajdonában lévő nemzeti vagyona a nemzeti vagyronról szóló törvény rendelkezései szerint az önkormányzati közfeladat átadásához kapcsolódva vagyonkezelői jogot létesíthet. Vagyonkezelői jog önkormányzati lakóépületre és vegyes rendeltetésű épületre, társasházban lévő önkormányzati lakásra és nem lakás céljára szolgáló helyiségre ingyenesen csak kizárólagos önkormányzati tulajdonú gazdasági társasággal, vagy ezen gazdasági társaság kizárólagos tulajdonában lévő gazdasági társaságával létesíthető.

(2) A képviselő-testület kizárólag a nemzeti vagyronról szóló törvényben meghatározott személyekkel köthet vagyonkezelési szerződést. A vagyonkezelési szerződés versenyztetés nélkül köthető.

(3) A vagyonkezelői jog átadása nem érinti az önkormányzati közfeladatok ellátásának kötelezettségét. A vagyonkezelői jog átadása az önkormányzati feladatellátás feltételeinek hatékony biztosítása, a vagyon állagának és értékének megőrzése, védelme, továbbá értékének növelése érdekében történhet.

...

(5) A helyi önkormányzat tulajdonában lévő védett természeti területek és értékek, az erdők, véderdők, a műemlékingatlanok, védetté nyilvánított kulturális javak, valamint történeti (régészeti) emlékek tekintetében az illetékes miniszter, a védművek és védelmi létesítmények esetében az illetékes szerv hozzájárulása szükséges a vagyonkezelői jog létesítéséhez.”

Az Mötv. rögzíti, hogy az Nvt. szabályai alapján kerülhet sor az önkormányzati tulajdon tekintetében vagyonkezelői jog létesítésére. Az Mötv. 109. § (1) bekezdése alapján az Nvt.-ben meghatározottakon túl a vagyonkezelői jog létesítésének feltétele, hogy annak az önkormányzati közfeladat átadásához kell kapcsolódnia. Azaz vagyonkezelői jog létesítésére csak abban az esetben kerülhet sor az Mötv. szerint, ha az *az önkormányzati közfeladat más szerv vagy személy általi ellátásához szükséges*. Figyelemmel arra, hogy az Nvt. 5. §-a szerint az önkormányzati feladat ellátásához közvetlenül kapcsolódó vagyontárgyak a törzsvagyon körébe tartoznak, így *önkormányzati vagyonkezelői jogot jellemzően törzsvagyon tekintetében alapítanak, ám nem kizárt annak létesítése az üzleti vagyon tekintetében sem*.

Az Mötv. 143. § (4) bekezdés i) pontja alapján az önkormányzat (képviseelő-testülete) felhatalmazást kap arra, hogy rendeletében meghatározza azokat a *vagyonelemeket, amelyekre a helyi önkormányzat vagyonkezelői jogot létesíthet*. A fenti felhatalmazó szabályt értelmezte a Kúria a Köf.5.042/2013/5. számú döntésében, amelyben megállapította a Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzata jogalkotási kötelezettség elmulasztását azért, mivel a rendelete csak erősen példálózó felsorolással tartalmazta azokat a vagyonelemeket, amelyekre nézve vagyonkezelői jog létesíthető. A Kúria álláspontja szerint a felhatalmazásnak akkor felel meg az önkormányzat, ha rendelete tartalmazza – többek között – a vagyonkezeléssel érintett vagyoni kör egyértelmű és pontos megjelölését.

A fenti, általános keretekhez képest további szigorítást jelent, hogy az önkormányzati lakóépületre és vegyes rendeltetésű épületre, társasházban lévő önkormányzati lakásra és nem lakás céljára szolgáló helyiségre *ingyenesen* létrehozott vagyonkezelői jogra vonatkozó szerződést csak *kizárólagos* (100%-os) önkormányzati tulajdonban levő gazdasági társasággal, vagy egy kizárólagos önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társasággal lehet kötni. Vagyis az önkormányzatok lakásvagyonának hasznosításával kapcsolatos, ingyenes szerződések alanya csak önkormányzati cég, vagy egy önkormányzati holding által tulajdonolt gazdasági társaság lehet. Így például a lakáshasznosítást ellátó társaságot egy vagyonkezelő jellegű holdingtársaság kizárólagosan tulajdonolja, abban az esetben is megköthető az ingyenes szerződés, természetesen csak akkor, ha ez a szervezet átvállalja (azaz ellátja) a lakásgazdálkodással kapcsolatos önkormányzat feladatokat.

A vagyonkezelői szerződés *alanyai* tekintetében az Mötv. rögzíti, hogy azok az Nvt. 6. § (1) bekezdésére figyelemmel az Nvt. 3. § (1) bekezdés 19. pont b) alpontjában megjelölt személyek lehetnek, azaz ilyen szerződést önkormányzati társulással, költségvetési szervvel vagy önkormányzati intézménnyel, köztestülettel, az állam, a helyi önkormányzat, önkormányzati társulás vagy

önkormányzati intézmény (kölségvetési szerv) együtt vagy külön-külön 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezettel, valamint ezen gazdálkodó szervezet 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezettel lehet kötni. Az Möt. egyben rögzíti, hogy amennyiben ezekkel a szervekkel, szervezetekkel kötnek vagyonkezelői szerződést, akkor a *versenyztetés mellőzhető*.

A vagyonkezelői szerződés megkötésének az Möt.-ben rögzített további korlátját jelenti az, hogy amennyiben a helyi önkormányzat tulajdonában lévő védett természeti területek és értékek, az erdők, védérdők, a műemlék ingatlanok, védetté nyilvánított kulturális javak, valamint történeti (régészeti) emlékek vagyonkezelésbe adásáról szóló a szerződés, akkor a szerződés *érvényességének feltétele az, hogy azzal a feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszter egyetértsen*. A jelenlegi kormányzati struktúrában – a 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendeletre figyelemmel – így a védett természeti területek, az erdők és a védérdők tekintetében a *vidékfejlesztési miniszter*, míg a műemlékek, kulturális javak és a történeti (régészeti) emlékek esetében az *emberi erőforrások miniszterének* egyetértésére van szükség. A védművek és védelmi létesítmények esetében a hatáskörrel rendelkező szerv – így a vízügyi hatóságok, valamint a védelmi igazgatás szerveinek – hozzájárulására van szükség.

Az Möt. nem tartalmaz külön rendelkezéseket a vagyonkezelői jog *törvényi kijelöléssel* történő keletkeztetésével kapcsolatban, arra az Nvt. 11. §-ában meghatározott általános szabályokat kell alkalmazni. Így lehetőség van arra, hogy külön törvény kijelölhessen egy vagyonkezelői feladatokat ellátó szervet vagy személyt. Ez a kijelöléssel történő vagyonkezelői jog akár *ingyenes* is lehet. A kijelöléssel létrehozott, ingyenes vagyonkezelői jogra jelent példát a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény 2–5. §-ainak szabályozása. A járási törvény a korábban az önkormányzatok jegyzői és polgármesteri hivatalainak ügyintézői által ellátott azon átruházott államigazgatási feladat- és hatáskörökhöz kapcsolódó vagyon tekintetében, amelyekben a hatáskör átkerült a járási hivatalokhoz, a kormányhivatalok részére ingyenes vagyonkezelői jogot biztosított.

Az Möt. rögzíti, hogy a vagyonkezelői jog átadása *nem érinti az önkormányzati közfeladatok ellátásának kötelezettségét*. Azaz az önkormányzat azzal, hogy a feladat ellátásához szükséges vagyontárgyon vagyonkezelői jogot létesített *közjogilag továbbra is felel a feladat biztosításáért*. Tehát, amennyiben a feladatot – akár az átvállaló hibájából – nem látják el, akkor a vagyonkezelői jog átadása nem gátolja meg a kormányhivatal az Möt. 140. §-a szerinti, a feladatellátási kötelezettség elmulasztása miatti eljárás megindítását, valamint az Möt. 141. §-a szerinti törvényességi felügyeleti bírság kiszabását.

A fenti keretek között az Möt. megjelöli azt a szempontrendszer is, amelyet az adott helyi önkormányzatnak figyelembe kell vennie akkor, amikor dönt arról, hogy egy adott vagyontárggyal kapcsolatban vagyonkezelési szerződést köt.

Az Möt. szerint a szerződés megkötését megelőzően mérlegelni kell azt, hogy az *mennyiben szolgálja az önkormányzati feladatok hatékony ellátását*. Így nem indokolt abban az esetben a vagyonkezelői jog létesítése, ha az új rendben például a költségek jelentősebbek, mint a korábbi, közvetlen önkormányzati, vagy önkormányzati intézményi feladatellátás során. A hatékonyság körébe azonban nemcsak a költségek vizsgálatát kell bevonnunk, hanem a szolgáltatás *szakmaiságát* is. Így ha szakmailag kevésbé hatékony a külső szervezet által biztosított ellátás, abban az esetben szintén nem indokolt a vagyonkezelői szerződés megkötése.

Az Möt. szerint a vagyonkezelői szerződés megkötésének másik indoka az lehet, hogy a *vagyon állagát és értékét megőrizzék, védjék, továbbá értékét növeljék*. Azaz amennyiben az önkormányzat nem rendelkezik megfelelő anyagi forrásokkal a vagyon állagának és értékének megőrzésére, védelmére, abban az esetben szintén indokolt lehet, hogy egy olyan, az Nvt.-ben meghatározott körbe tartozó, külső szervezetet vonjanak be, amelyik képes ebben közreműködni. Hasonlóképpen a vagyon értékének növelésére irányuló erőfeszítések is megalapozhatják a szerződés megkötését.

Így míg az első feltétel a hatékonyabb feladatellátást helyezi előtérbe, addig a második esetben a vagyon értékének és állagának megőrzése, valamint szükség esetén értékének növelése indokolhatja azt, hogy az önkormányzati vagyonton a tulajdonosi részjogosítványok széles körű gyakorlását lehetővé tevő vagyonkezelői jogot biztosítsanak.

A vagyonkezelői joggal kapcsolatos szabályozási jogkörök

„Mötv. 109. § (4) A képviselő-testület rendeletében határozza meg a vagyongazdálkodási jog ellenértékét, az ingyenes átengedést, a vagyongazdálkodási jog gyakorlásának, valamint a vagyongazdálkodás ellenőrzésének részletes szabályait.”

Az Mötv. és az Nvt. szabályozása mellett az önkormányzati vagyongazdálkodási szerződésnek vannak olyan elemei, amelyek tekintetében az egyes helyi közösségek viszonyai jelentős eltéréseket mutatnak. Eltérő kérdések merülnek fel egy nagyobb vagyonnal rendelkező, számos szolgáltatást ellátó önkormányzatnál, mint egy kisebb vagyonnal és feladatkörrel rendelkező helyi autonómiánál.

A helyi sajátosságokra tekintettel az Mötv. és az Nvt. szabályozása *keretjellegű*, ezek a törvények csak a leglényegesebb rendelkezéseket rögzítik. A keretek kitöltésére az Mötv. 109. § (4) bekezdése alapján az egyes helyi önkormányzatok kaptak *rendeletalkotási felhatalmazást*. Azaz, amennyiben az önkormányzat az itt megjelölt tárgykörökben nem alkot rendeletet, akkor az Mötv. 138. §-a alapján a kormányhivatal megindíthatja a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége pótlására irányuló eljárást. A rendeletalkotás nem léphet túl az Mötv. által adott felhatalmazás keretein, s nem lehet ellentétes az Mötv. és az Nvt. szabályozásával [48/2009. (IV. 24.) AB határozat].

Mindezekre figyelemmel az Mötv. alapján a helyi önkormányzat rendeletében határozza meg a *vagyongazdálkodási jog ellenértékének* részletes szabályait. Bár egyes kisebb, kevesebb tulajdonnal rendelkező önkormányzat esetében akár az egyes, vagyongazdálkodásba adható vagyontárgyakra vonatkozó tételes ellenértéki rendelkezésekkel is megoldhatják ezt a kérdést. Kevésbé merev, így hatékonyabb szabályozást jelenthet az a megoldás, amikor az ellenérték meghatározásának szempontjait és az ellenérték megállapításának részletes eljárását szabályozzák. A vagyongazdálkodási jog ellenértékének kérdésköréhez kapcsolódóan kell azt is szabályozni, hogy a törvényi rendelkezések keretei között mely esetben és milyen feltételekkel kerülhet sor *ingyenes vagyontáradásra*.

A következő rendeletalkotási tárgykör a *vagyongazdálkodási jog gyakorlásának és ellenőrzésének részletes szabályai*. Az Mötv. és az Nvt. a fentiekkel kapcsolatban szintén általános és keretjellegű rendelkezéseket határoz meg, amelyeknek a helyi viszonyokhoz illeszkedő, részletszabályokkal történő kiegészítésére biztosít lehetőséget az Mötv.

A vagyongazdálkodási jog tartalma

„Mötv. 109. § (6) A vagyongazdálkodó a vagyon felújításáról, pótlólagos beruházásáról legalább a vagyoni eszközök elszámolt értékcsökkenésének megfelelő mértékben köteles gondoskodni és e célokra az értékcsökkenésnek megfelelő mértékben tartalékot képezni.

(7) A vagyongazdálkodó a vagyongazdálkodásba vett vagyon használatából, működtetéséből származó bevételeit, illetve közvetlen költségeit és ráfordításait elkülönítetten köteles nyilvántartani oly módon, hogy az a saját vagyonnal folytatott vállalkozási tevékenységéből származó bevételeitől, költségeitől és ráfordításaitól egyértelműen elhatárolható legyen.

(8) A vagyongazdálkodó a tulajdonosi ellenőrzést köteles tölteni, az ellenőrzés érdekében kötelezhető minden közérdekből nyilvános adat, valamint – az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény rendelkezéseit nem sértő – az önkormányzati vagyonra és vagyongazdálkodásra vonatkozó adat szolgáltatására és okirat bemutatására.

(9) A vagyongazdálkodási jog létesítése nem keletkeztethet a közfeladat ellátásával összefüggésben központi költségvetési többlettámogatási igényt.

[...]

(11) A helyi önkormányzat tulajdonában lévő vagyon vagyongazdálkodásba adása illetékmentes.”

A vagyongazdálkodási jogot az ahhoz kapcsolódó jogosítványok alapján a magánjogi korlátolt dologi jogok közül leginkább a *haszonélvezeti jog*hoz lehet hasonlítani. Erre utal az is, hogy az Nvt. 11. § (3) bekezdése a versenyztetéssel összefüggésben a vagyongazdálkodási és a haszonélvezeti jogot együttesen szabályozza, mindkettőre azonos rendelkezéseket tartalmaz. Figyelemmel arra, hogy ez a jog egy sajátos, közjogi jellegű jogintézmény, ezért annak tartalmát az Nvt. és az Mötv. határozza meg.

„Nvt. 11. § (8) A vagyongazdálkodót – ha jogszabály vagy a vagyongazdálkodási szerződés másként nem rendelkezik – megilletik a tulajdonos jogai, és terhelik a tulajdonos kötelezettségei – ideértve a számvitelről szóló törvény szerinti könyvvizelési és beszámoló-készítési kötelezettséget is – azzal, hogy

a) a vagyont nem idegenítheti el, valamint – jogszabályon alapuló, továbbá az ingatlanra közérdekből külön jogszabályban feljogosított szervek javára alapított használati jog, vezetékgazdálkodás vagy ugyanezen okokból alapított szolgálat, továbbá a helyi önkormányzat javára alapított vezetékgazdálkodás kivételével – nem terhelheti meg,

b) a vagyont biztosítékként nem adhatja,

c) a vagyonon osztott tulajdont nem létesíthet,

d) a vagyongazdálkodói jogot harmadik személyre a (9) bekezdésben foglalt kivétellel nem ruházhatja át és nem terhelheti meg, valamint

e) polgári jogi igényt megalapító, polgári jogi igényt eldöntő tulajdonosi hozzájárulást a vagyongazdálkodásában lévő nemzeti vagyonra vonatkozóan hatósági és bírósági eljárásban sem adhat, kivéve a jogszabályon alapuló, továbbá az ingatlanra közérdekből külön jogszabályban feljogosított szervek javára alapított használati joghoz, vezetékgazdálkodáshoz vagy ugyanezen okokból alapított szolgálathoz, továbbá a helyi önkormányzat javára alapított vezetékgazdálkodáshoz történő hozzájárulást.”

A vagyongazdálkodói jog jogosultját a fentiekben jelzettek szerint *főszabály szerint megilletik a tulajdonos jogai és kötelezettségei*. Azonban a jogosult ezen jog alapján – a törvényben meghatározott kivételekkel – *a vagyont nem idegenítheti el és terhelheti meg*. A terhelési tilalommal összefüggésben rögzíti, hogy szerződési biztosítékként sem adhatja, azaz sem terhet jelentő jogot (jellemzően jelzálogjogot) nem alapíthat rajta, sem egyéb biztosítékként – így például óvadékként vagy kezizálogként – nem kötheti le. A fentiekből is látható, hogy a tulajdoni részjogosítványok közül a vagyongazdálkodót a *rendelkezés joga nem illeti meg*. Így a vagyonon osztott tulajdont nem létesíthet. Ehhez kapcsolódóan a vagyongazdálkodói jogot – az Nvt.-ben meghatározott kivételekkel – *nem ruházhatja át és terhelheti meg, azaz a vagyongazdálkodói jog forgalomképtelen jogosultságot jelent*. Szűk kivételekkel a vagyongazdálkodó a fentiek szerint polgári jogi igényt megalapító, polgári jogi igényt eldöntő tulajdonosi hozzájárulást sem adhat.

Az MÖtv. szabályai ezeket a rendelkezéseket egészítik ki. Mivel a vagyongazdálkodó a legtöbb tulajdonosi jogosultsággal rendelkezik, így külön szabályokat kell meghatározni a vagyon értékének megőrzésével kapcsolatban. A korábbiakban már jeleztük, hogy a vagyon állagának megőrzése a vagyongazdálkodási szerződés egyik központi eleme. Az MÖtv. szerint a vagyongazdálkodó viseli a vagyontárgy *avulásával (amortizációjával)* összefüggő költségeket. Ennek megfelelően rögzíti az MÖtv. 109. § (6) bekezdése, hogy a vagyongazdálkodó a vagyon felújításáról, pótlólagos beruházásáról legalább a vagyoni eszközök elszámolt értékcsökkenésének megfelelő mértékben köteles gondoskodni, és e célokra az értékcsökkenésnek megfelelő mértékben tartalékokat képezni.

Annak érdekében, hogy a vagyongazdálkodói szerződésből származó bevételek átláthatóak legyenek, azaz pontosan meg lehessen állapítani, hogy a vagyongazdálkodói szerződésből a vagyongazdálkodónak mekkora bevétele származott, az MÖtv. 109. § (7) bekezdése kimondja, hogy a vagyongazdálkodó a vagyongazdálkodásába vett vagyon használatából, működtetéséből származó bevételeit, illetve közvetlen költségeit és ráfordításait elkülönítetten köteles nyilvántartani oly módon, hogy az a saját vagyonnal folytatott vállalkozási tevékenységéből származó bevételeitől, költségeitől és ráfordításaitól egyértelműen elhatárolható legyen. Azaz az MÖtv. a közösségi jogban ismert „*unbundling*” intézményét alkalmazza, amennyiben *elkülönített nyilvántartást, azaz sajátos, elkülönített könyvelést ír elő a vagyongazdálkodói jog tárgyú szolgálat vagyonnal kapcsolatban*.

A vagyongazdálkodói szerződésből fakadó jogok és kötelezettségek átláthatósága érdekében, valamint a közpénzek és a közjavak felhasználásának ellenőrzése érdekében az MÖtv. kimondja, hogy a vagyongazdálkodó a tulajdonosi ellenőrzést köteles tűrni. Azaz a tulajdonos annak érdekében, hogy a vagyongazdálkodói jogok gyakorlásának szabályosságát és szerződésszerűségét kontrollálhassa, tulajdonosi ellenőrzési jogokkal rendelkezik. A vagyongazdálkodó a fenti ellenőrzés érdekében kötelezhető minden közérdekből nyilvános adat, valamint – az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról szóló törvény rendelkezéseit nem sértő – az önkormányzati vagyonra és vagyongazdálkodásra vonatkozó adat szolgáltatására és okirat bemutatására. Ezek a rendelkezések illeszkednek a közpénzek felhasználására irányuló jogviszonyok nyilvánosságára vonatkozó általános

szabályokhoz, amikor így széles körben biztosítja a fenti adatok széles körű, nyilvános hozzáférhetőségét.

Az Mőtv. – összhangban a 109. § (3) bekezdésének hatékonysági előírásával – egyértelműen rögzíti, hogy a vagyonkezelői jogviszony sem a vagyonkezelő, sem az önkormányzat részéről nem keletkeztethet a közfeladat ellátásával összefüggésben központi költségvetési többlettámogatási igényt.

Figyelemmel arra, hogy a korlátozott dologi jogok ingyenes és visszerthes átruházásával kapcsolatos jogügyletek az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) alapján illetékkötelesek, ezért a közfeladat ellátásához kapcsolódó vagyonkezelői joggal kapcsolatos ügyletek tekintetében az Mőtv. egy, az Itv.-n kívüli tárgyi illetékmentességi esetet hoz létre akkor, amikor kimondja, hogy ezek az ügyletek illetékmentesek. A fenti szabály oka az, hogy bár a közjogi jellegű jogalanyok az Itv. 5. §-a alapján (személyi) illetékmentesek, ám az állami és önkormányzati gazdasági társaságok esetén ez az ok nem áll fenn. Így a részükre történő illetékmentességet külön biztosítani kell e körben.

A vagyonkezelői jog megszűnésének azonnali hatályú felmondással

„Mőtv. 109. § (10) A helyi önkormányzat a határozatlan idejű, illetve határozott idejű vagyonkezelési szerződést rendkívüli felmondással akkor szüntetheti meg, ha

a) a vagyonkezelő a számára jogszabályban előírt kötelezettségét megsérti, vagy a vagyonkezelési szerződésben előírt kötelezettségét súlyosan megszegi;

b) a vagyonkezelő a vele szemben a vagyonkezelési szerződés megkötését megelőzően megindult csőd- vagy felszámolási eljárásról a helyi önkormányzatot nem tájékoztatta, vagy a vagyonkezelővel szemben a vagyonkezelési szerződés hatályának időtartama alatt csőd- vagy felszámolási eljárás indul;

c) a vagyonkezelő adó-, illeték-, vám- vagy társadalombiztosítási járulék tartozása több mint hat hónapja lejárt, és ennek megfizetésére halasztást nem kapott.”

A vagyonkezelői szerződés határozott, valamint határozatlan időre egyaránt köthető, s az kétoldalú és egyoldalú jogügylettekkel is megszüntethető. Kétoldalú ügyletet jelent a *közös megegyezés*, azonban – a polgári jog általános szabályaira, valamint a szerződés rendelkezéseire figyelemmel – *felmondásnak* is helye van. A vagyonkezelési szerződés megszűnésének eseteit az állami vagyonnal való gazdálkodásról szóló 254/2007. (X. 4.) Korm. rendelet 12. §-a szabályozza részletesen. A rendelet a rendes felmondással kapcsolatban rögzíti, hogy amennyiben a felek ettől eltérően nem állapodtak meg, a felmondási idő kilencven nap. A felmondási idő alatt a feleknek el kell számolniuk egymással.

Az Mőtv. a *rendkívüli felmondás* körében a 254/2007. (X. 4.) Korm. rendelet szabályaihoz képest részben eltérő rendelkezéseket tartalmaz. A rendkívüli felmondás a rendelet szerint azonnali hatályú lehet. Az Mőtv. szerint erre három esetben nyílik lehetősége.

Az első esetben *ha a vagyonkezelő a számára jogszabályban előírt kötelezettségét megsérti, vagy a vagyonkezelési szerződésben előírt kötelezettségét súlyosan megszegi*. A jogszabályi kötelezettség megszegése egyértelmű: amennyiben az Nvt.-ben, a 254/2007. (X. 4.) Korm. rendeletben, valamint az Mőtv.-ben meghatározott kötelezettségek *bármelyikét* megsérti a vagyonkezelő, abban az esetben megnyílik a rendkívüli felmondás lehetősége. A jogszabályi kötelezettségek megszegése esetében – mivel e körben nem szerepel a „súlyosan” kifejezés – egy kisebb súlyú jogsértés is megalapozhatja az azonnali hatályú felmondást. A Szegedi Ítéltábla Gf. II. 30.441/2010/2. számú ítélete szerint a korlátozottan forgalomképes önkormányzati vagyon körébe tartozó, a jogszabályi előírások megsértésével kötött bérleti szerződés semmis, ezért az az alapján közölt rendkívüli felmondás jogszerű. A szerződésszegések körében azonban az Mőtv. csak a *súlyos szerződésszegés* esetében teszi lehetővé ennek az alkalmazását. A súlyos szerződésszegés megítélése körében alapvetően a bíróságoknak a használati jogot biztosító szerződésekkel kapcsolatos joggyakorlata lehet irányadó.

A második rendkívüli felmondási indok az, *ha a vagyonkezelő a vele szemben a vagyonkezelési szerződés megkötését megelőzően megindult csőd- vagy felszámolási eljárásról a helyi önkormányzatot nem tájékoztatta, vagy a vagyonkezelővel szemben a vagyonkezelési szerződés hatályának időtartama alatt csőd- vagy felszámolási eljárás indul*. Ez az eset – figyelembe véve, hogy

csőd- és felszámolási eljárás a vagyonkezelési szerződés lehetséges jogalanyai [Nvt. 3. § (1) bek. 19. pont] közül csak a gazdasági társaságokkal szemben indítható – a *gazdasági társaság vagyonkezelőjével* kötött szerződések tekintetében alkalmazható. Mivel a csődeljárás egyik lehetséges végkimenetele a felszámolási eljárás, amely eljárás befejezésével a gazdasági társaság jogutód nélkül megszűnik, ezért a fenti eljárások megindulása *egyértelműen veszélyezteti az önkormányzati feladat ellátását*. Mindezekre tekintettel ezen eljárások megindulása alapul szolgálhat a rendkívüli felmondásra. Bár a felszámolási és csődeljárások megindítását a Céglépcsőben közzé kell tenni, így azok nyilvánosak, azonban az Möt. a szerződő felek közti együttműködés részeként kezeli azt, hogy az ilyen eljárások megindítását az érintett gazdasági társaságnak be kell jelentenie az önkormányzatnak. A bejelentés elmaradása szintén rendkívüli felmondási oknak minősül a fentiek szerint.

A harmadik ok szintén a közfeladat megfelelő ellátásának biztosításával függ össze. Így rendkívüli felmondási oknak minősül az, ha *a vagyonkezelő adó-, illeték-, vám- vagy társadalombiztosítási járulék-tartozása több mint hat hónapja lejárt, és ennek megfizetésére halasztást nem kapott*. A fenti esetekben ugyanis az adott jogalany működőképessége került veszélybe, így kérdéses, hogy mennyiben képes ellátni a közfeladatot. Mindezekre figyelemmel az Möt. a *köztartozás* ezen esetét is rendkívüli felmondási okként rögzítette.

Önkormányzati vagyonkataszter

„Möt. 110. § (1) A helyi önkormányzat tulajdonába tartozó vagyonelemekről kormányrendeletben meghatározott módon nyilvántartást kell vezetni. Az önkormányzati vagyonyilvántartás (vagyonkataszter) folyamatos vezetéséért, az adatok hitelességéért a jegyző felelős.

(2) Az önkormányzati törzsvagyont a többi vagyontárgytól elkülönítve kell nyilvántartani. Az éves zárszámadáshoz a vagyonállapotról vagyonkimutatást kell készíteni.

(3) Amennyiben törvény másképp nem rendelkezik, a helyi önkormányzat társulásba bevitt vagyont a társuló helyi önkormányzat vagyonaként kell nyilvántartani, a vagyonnövekmény a társult helyi önkormányzatok közös vagyona, és arra a Polgári Törvénykönyv közös tulajdonra vonatkozó szabályait kell alkalmazni.”

Az Möt. 110. §-a az önkormányzat vagyonának átláthatósága, az azzal való gazdálkodás megfelelő ellátása végett rögzíti, hogy az önkormányzati tulajdonról *nyilvántartást* kell vezetni. A vagyonnal való felelős gazdálkodás első lépése az, hogy az adott önkormányzat tisztában legyen azzal, hogy mekkora a vagyona, s annak mely elemekből áll.

Mindezekre figyelemmel az Möt. előírja, hogy az önkormányzat a tulajdonába tartozó vagyonelemekről külön *kormányrendeletben meghatározott módon* nyilvántartást köteles vezetni. Az Möt. 110. § (1) bekezdése szerint a nyilvántartásnak az önkormányzatok *tulajdonában álló vagyonelemekre* kell kiterjednie. Azaz, a nyilvántartásban nem kell szerepeltetni az önkormányzat vagyonába tartozó egyéb vagyoni értékű jogok körét, így például az önkormányzatok hasznélvezeti, használati jogait. Az Möt. rendelkezései alapján azonban a nyilvántartásnak – mivel az Möt. csak a *„tulajdonában”* kifejezést használta, s ahhoz nem kapcsolt szűkítő jelzőt – *mind az ingó, mind az ingatlan tulajdonra ki kellene terjednie*. Ezzel szemben a kérdést szabályozó – a kommentár kéziratának lezárásakor hatályos – külön kormányrendelet az önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanvagyon nyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről szóló 147/1992. (XI. 6.) Korm. rendelet csak az önkormányzatok *ingatlanvagyonának* kataszteréről szól. Figyelemmel arra, hogy az Möt. kifejezetten a külön kormányrendelet szerinti nyilvántartás kötelezettségét rögzíti, ezért az általánosabb megfogalmazás ellenére jelen kézirat lezárásakor a vagyonkataszter vezetésének kötelezettsége alapvetően az ingatlan tulajdon tekintetében áll fenn.

Az Möt. szerint a kataszter vezetéséért és annak hitelességéért az igazgatási szervezet igazgatási professzionista vezetője, a *jegyző* felelős, ugyanis főszabály szerint ő rendelkezik kellő szakértelemmel a fenti feladat ellátására.

A kataszterrel kapcsolatban az Möt. külön kimondja, hogy az önkormányzati *törzsvagyont a többi vagyontárgytól elkülönítve kell nyilvántartani*. Ez a szabályozás összhangban áll a 147/1992. (XI. 6.)

Korm. rendelet 1. § (3) bekezdésével, amely szerint „[a] kataszter elkülönítetten tartalmazza – törzsvagyon és egyéb vagyon szerinti bontásban – az ingatlanra vonatkozó főbb adatokat, továbbá, ha rendelkezésre áll, az ingatlan számviteli nyilvántartás szerinti bruttó értékét, értékbecslés esetén a becsült értékét.”

A kataszter folyamatos vezetésére irányuló kötelezettség mellett az Mötv. külön előírja, hogy az éves zárszámadáshoz a vagyonállapotról *vagyonkimutatást* kell készíteni. A vagyonkimutatással összefüggésben jelezni kell, hogy az – szemben a kataszterrel, amely csak a tulajdonjogokat rögzíti – *valamennyi vagyoni értékű jogra kiterjed*. A vagyonkimutatással kapcsolatos szabályokat az Áhszt. 44/A. §-a rögzíti. A fenti szabály alapján a „[a] vagyonkimutatás felépítése az 1. számú melléklet alapján legalább a római számmal jelzett eszköz-, illetve forráscsoportonkénti – kivéve a tárgyi eszköz, illetve a befektetett pénzügyi eszközcsoportok esetében, ahol a könyvviteli mérleg arab számmal jelzett tételei szerinti – tagolásban tartalmazza az önkormányzat vagyonát törzsvagyon [a forgalomképtelen (a kizárólagos, a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű) és korlátozottan forgalomképes], illetve üzleti vagyon bontásban. A vagyonkimutatás további részletezését, tételes alábontását az erre vonatkozó önkormányzati rendelet szabályozza.”

A vagyonkimutatás vezetésének fontos kérdése, hogy miként kell nyilvántartani az önkormányzati társulás vagyonát. Az Mötv. kimondja, hogy törvény eltérő rendelkezése hiányában a társulásba bevitt önkormányzati vagyont annak az önkormányzatnak a vagyonaként kell nyilvántartani, amelyik azt a vagyonelemet a társulás rendelkezésére bocsátotta. Azt, hogy mely vagyontárgyat, milyen értékben, melyik önkormányzat bocsátotta a társulás rendelkezésére, az Mötv. 93. § 10. pontja alapján a *társulási megállapodás* tartalmazza. A fenti vagyonelemek körében a társulás tevékenysége során értéknövekmény is keletkezhet. Ilyen eset lehet például az, ha a társulás rendelkezésére bocsátott önkormányzati intézményt a társulás közösen bővít saját forrásból, vagy – leggyakrabban – részben pályázati forrásokból. Az Mötv. a társulás vagyonával kapcsolatos szabályokkal összhangban rögzíti, hogy a vagyonnövekményt a társulásban részt vevő önkormányzatok *közös tulajdona*, amelyre a Polgári törvénykönyv közös tulajdonra vonatkozó szabályait kell megfelelően alkalmazni.

Az állami vagyon önkormányzati tulajdonba adásával kapcsolatos jogviták

„Mötv. 110/A. § A helyi önkormányzat állammal szemben támasztott – az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonba adásáról szóló törvény szerinti – tulajdoni igénye 2014. január 1-jétől bírósági eljárásban érvényesíthető.”

„Alaptörvény Vegyes és záró rendelkezések 25. (1) A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2011. december 31-én hatályos 12. § (2) bekezdését helyi önkormányzati tulajdonnak az állam vagy más helyi önkormányzat részére való átadására 2013. december 31-ig alkalmazni kell.”

„Nvt. 13. § (3) A nemzeti vagyon tulajdonjogát ingyenesen átruházni csak törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel lehet. A nemzeti vagyonba tartozó leselejtezett tárgyi eszközt – amennyiben az a közfeladat ellátásához nem szükséges – a tulajdonosi joggyakorló ingyenesen átruházhatja.”

„Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény 36. § (1) Állami vagyon tulajdonjogát ingyenesen átruházni csak törvény rendelkezése alapján lehet.”

Az Nvt. rendelkezései alapján a nemzeti vagyon tulajdonjogát ingyenesen csak törvényben meghatározott esetekkel és feltételekkel lehet átruházni. Hasonló rendelkezést tartalmaz az állami vagyonról szóló törvény az állami vagyon ingyenes átruházásával kapcsolatban. Így abban az esetben, ha az állam ingyenesen kíván tulajdont átadni a helyi közösségeknek, arról törvényben kell rendelkeznie.

Ilyen törvényi rendelkezést tartalmazott az egyes állami és önkormányzati ingatlanok ingyenes tulajdonba adásáról, valamint a hitelszerződésből eredő kötelezettségeiknek eleget tenni nem tudó természetes személyek lakhatásának biztosításáról szóló 2011. évi CLXX. törvény módosításáról szóló 2013. évi CXVIII. törvény is. A fenti törvény 1. §-a szerint a törvény 1. mellékletében meghatározott, az állami vagyon körébe tartozó ingatlanok ingyenesen az ott megjelölt helyi önkormányzatok

tulajdonába kerülnek a tulajdonosváltásnak az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzésére alkalmas szerződés megkötését követően, a szerződésben meghatározott időpontban. Azaz a törvény szolgált alapul az átruházó szerződések megkötésére, azonban az ingatlanok *nem a törvény erejénél fogva*, hanem külön, magánjogi szerződések megkötésével, majd azt követően a tulajdon-változás ingatlannyilvántartási bejegyzésével kerültek önkormányzati tulajdonba. A törvény 6. § (1) bekezdése szerint az önkormányzatok kötelező közfeladatok ellátására használhatják fel a tulajdonába adott ingatlant.

Mindezekre figyelemmel a fenti tulajdon-átruházásokkal kapcsolatban számos esetben merülhet fel jogvita. Az önkormányzatok hatékony jogvédelme érdekében az Möt. új, 110/A. §-a rögzíti, hogy az önkormányzatnak ebben az esetben az állammal szemben támasztott tulajdoni igénye 2014. január 1-jétől bírósági eljárásban érvényesíthető. Így az állam is perelhető ezekben a jogviszonyokban. Az új Ptk. 1:6. §-a, valamint a Pp. rendelkezései alapján ezek a perek magánjogi pereknek tekinthetők, így ezekben az ügyekben a rendes bíróságok – a pertárgy értékétől függően a járásbíróságok vagy a törvényszékek – járnak el a Pp. általános szabályai (I-XIV. fejezet) alapján.

Az igényérvényesítés 2014. január 1-jétől való biztosítása azzal függ össze, hogy ennek jogalapját az Alaptörvény Vegyes és záró rendelkezéseinek 25. pont (1) bekezdése alapján az Alaptörvény csak ettől az időponttól biztosítja, azaz a jogvita csak ettől az időponttól rendelkezik alkotmányos alappal.

Az önkormányzat gazdálkodása

Az Möt. a VI. fejezeten belül hat szakaszt (111–116. §) tartalmaz, amelyek rendezik a költségvetési gazdálkodással összefüggő kiemelt kérdéseket. A szabályok 2013. január 1-jén léptek **hatályba és a jogalkotó már többször rendelkezett módosításokról**. Az Möt. gazdálkodásra vonatkozó rendelkezéseinek ismertetésekor szükség szerint kitérünk az Áht., az Ávr. és az **Áhsz.** kapcsolódó részeire is.

A helyi önkormányzat költségvetése

„Möt. 111. § (1) A helyi önkormányzat költségvetése az államháztartás része. Az önkormányzati alrendszer költségvetése a központi költségvetéstől elkülönül, ahhoz központi költségvetési támogatásokkal kapcsolódik.

(2) A helyi önkormányzat gazdálkodásának alapja az éves költségvetése. Ebből finanszírozza és látja el törvényben meghatározott kötelező, valamint a kötelező feladatai ellátását nem veszélyeztető önként vállalt feladatait.

(3) A (2) bekezdés szerinti feladatok ellátásának forrásait és kiadásait a helyi önkormányzat egységes költségvetési rendelete elkülönítetten tartalmazza.

(4) A költségvetési rendeletben működési hiány nem tervezhető.

(5) Az állami költségvetési tervezés önkormányzatokat érintő feladatait az államháztartásért felelős miniszter és a helyi önkormányzatokért felelős miniszter végzi.”

„Alaptörvény 32. cikk (1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között

[...]

f) meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik”

Az államháztartás önkormányzati alrendszere

Az Áht. 3. § szakasza szerint az államháztartás központi és önkormányzati alrendszerből áll. Az önkormányzati alrendszerbe **tartozik:**

1. a helyi önkormányzat;
2. a helyi nemzetiségi önkormányzat és az országos nemzetiségi önkormányzat, amelyeket együtt nemzetiségi önkormányzatnak nevez az Áht.;
3. a társulás;
4. a térségi fejlesztési tanács;
5. az 1–4. pontban felsoroltak által irányított költségvetési szerv.

Az Áht.-val összhangban az Mőtv. 111. § (1) bekezdése egyfelől úgy rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat költségvetése az államháztartás része, de a központi költségvetéstől elkülönül. Másfelől az önkormányzati alrendszer költségvetése a központi költségvetéshez központi költségvetési támogatásokkal kapcsolódik. Ahogyan az Mőtv. indokolása tartalmazza, a két alrendszer más központi költségvetési forrásokon keresztül is kapcsolódik egymáshoz. A kapcsolat kétirányú pénzmozgásban jelenik meg. Egyrészt és főként a központi alrendszerből forrásokat folyósítanak a Magyar Államkincstár (a továbbiakban: Kincstár) útján a helyi önkormányzatoknak. Másrészt a helyi önkormányzatok is teljesítenek befizetést a központi alrendszerbe. Például a **2014-es költségvetési törvény szerint** átutalják az általuk beszedett belföldi gépjárművek után megállapított adó 60%-át, és visszafizetik a jogosulatlanul igénybe vett költségvetési támogatásokat. A két alrendszer közötti viszony további szempontjait – mint például a mögöttes állami **felelősségre vonatkozó szabályt** [Mőtv. 112. § (2) bek.] – ott mutatjuk be, ahol az Mőtv. vonatkozó rendelkezése található.

Az önkormányzati költségvetés megállapítása

Az Alaptörvény önkormányzati hatáskörként nevesíti a költségvetés megállapítását és a költségvetés alapján történő önálló gazdálkodást. Az Mőtv. 111. § (2) bekezdése ezt ismeri el, amikor úgy rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat gazdálkodásának alapja az éves költségvetése. A költségvetés normatív fogalmát az Áht. 4. § (2) bekezdése határozza meg. Eszerint a költségvetés a költségvetési évben teljesülő költségvetési bevételek és költségvetési kiadások előirányzott összegét tartalmazza. Más szavakkal a költségvetés a költségvetési bevételekről és kiadásokról szóló terv. A költségvetés egyúttal pénzügyi alapként szolgál a kötelező, valamint az önként vállalt önkormányzati feladatok finanszírozására. Az Mőtv. 111. § (2) bekezdésének szövegezése hangsúlyozza, hogy az önkormányzat önként vállalt feladatai nem veszélyeztethetik a törvényben meghatározott kötelező feladatok ellátását, azaz a kötelező feladatok biztosítása elsődleges. Ezt a szabályt az Mőtv. korábban elemzett 10. § szakasza szabatosan határozza meg.

A helyi önkormányzat költségvetésének *jogforrása a költségvetési rendelet*, amelynek kötelező tartalmát az Áht. 23. § (2) bekezdése állapítja meg. A korábbi szabályozáshoz képest bizonyos eltéréseket szabályoz a hatályos jog. Ilyen különösen, hogy a helyi önkormányzat költségvetése a nemzetiségi önkormányzat költségvetését nem tartalmazza. Az eltérések közül az indokolás kiemeli, hogy az Áht. megszünteti azt a korábbi szabályt [Ámr. 36. § (1) bek. e) pont], amely értelmében a helyi önkormányzat bevételeit és kiadásait is az önkormányzati hivatal költségvetésén belül kell szerepeltetni. *A költségvetési rendeletnek elkülönítve kell tartalmaznia egyfelől a helyi önkormányzat, másfelől költségvetési szerveinek bevételeit és kiadásait.* A helyi önkormányzat az Mőtv. 41. § (1) bekezdése értelmében jogi személy. Az önkormányzati hivatal költségvetési szervi státusa következtében jogi személy. A magánjogi jogviszonyon alapuló bevételeket és kiadásokat az önkormányzat és hivatala között úgy lehet elkülöníteni, hogy megvizsgáljuk melyik jogi személy kötötte saját nevében a szerződést, azaz melyiket terheli a kötelezettség vagy illeti a jogosultság. A közhatalmi bevétel a helyi önkormányzatot illeti. Az Ávr. 24. § szakasza részletezi az Áht. 23. § (2) bekezdésében írottakat.

Az önkormányzati költségvetési ciklus

A költségvetési ciklust, amely tervezési, döntési, végrehajtási és beszámolási szakaszból áll, az Áht. és az Ávr. szabályozza. Az Mőtv. itt elemzett szakaszával összefüggésben tömören felvázoljuk a helyi

önkormányzati költségvetési ciklust. A tervezésre és döntésre vonatkozó szabályokat az Áht. 24–25. §-ai és a hozzájuk kapcsolódó Ávr.-rendeletek tartalmazzák. A ciklus utolsó két szakaszára vonatkozó rendelkezéseket a végrehajtásról és a beszámolásról szóló részeknél hivatkozunk meg.

Tervezés

A tervezés során az első elkészítendő dokumentum a *költségvetési koncepció*, amelyet a jegyző állít össze és a polgármester terjeszt a képviselő-testület elé a költségvetési *tárgyévvel megelőző évben október 31-ig*.

Ezt követően a jegyző elkészíti a *költségvetési rendelet tervezetét*, amelynek kialakítása során a képviselő-testület koncepcióval kapcsolatban hozott határozatának megfelelően jár el. A rendelettervezetet egyeztetni kell az önkormányzati költségvetési szervek vezetőivel és a szervezeti és működési szabályzatnak megfelelően az önkormányzati bizottságok elé kell terjeszteni véleményezés céljából. Előbbi a jegyző, utóbbi a polgármester kötelezettsége. [Ávr. 27. § (1)] A jegyző a költségvetési rendelettervezetet az Áht. 29/A. § szerinti tervszámoknak megfelelően készíti elő az Áht. 24. § (2) bekezdése értelmében. Az Áht. 29/A. § alapján a helyi önkormányzat köteles határozatban megállapítani a Gsr. 2. § szerinti saját bevételek és a Gst. 3. § (1) bekezdés szerinti adósságot keletkeztető ügyletből eredő fizetési kötelezettségek költségvetési évet követő három évre várható összegét.

A helyi önkormányzat a határozatban rögzített hároméves *költségvetési kerettől csak a külső gazdasági feltételeknek a tervszámok elfogadását követően bekövetkezett lényeges változása esetén térhet el*. Az eltérést és annak indokát a költségvetési rendelettervezet indokolásában ismertetni kell. Az Áht. 24. § (2) és 29/A. § rendelkezései 2013. december 21-től hatályosak az előbbi tartalommal. A gyakorlatban különösen az vethet fel kérdéseket e szabályokkal összefüggésben, hogy melyek a külső gazdasági feltételek, és mi minősül ezek lényeges megváltozásának. Az indoklás külső gazdasági feltételre példaként említi a makroszintű gazdasági körülmények módosulását. Azokat a külső gazdasági folyamatokat is e fogalom körébe kell azonban vonni, amelyek a nemzetgazdaság egészére vonatkozó mutatókat – mint például a GDP-t és a foglalkoztatottak arányát – alig változtatják meg, de lényegesen befolyásolják az adott önkormányzat gazdálkodási helyzetét. Külső gazdasági feltételek közé sorolandó tehát az, ha egy olyan adóalany fejezi be működését, amely a helyi adóbevételekhez és foglalkoztatáshoz nagymértékben járult hozzá, jóllehet a nemzetgazdaság egésze szempontjából nem volt jelentős szereplő. Véleményünk szerint a lényeges változást ésszerű akként értelmezni, hogy ilyennek minősül, ha az önkormányzat az elmaradt bevételeket nem tudná a tartalékokból ellentételezni év közben. Megjegyzendő ugyanakkor az, hogy a külső gazdasági feltételek lényeges változása nem feltétlenül hátrányos változást jelent. A hároméves kerettől abban az esetben is el lehet térni, ha kedvezőbb gazdasági feltételek köszönnek be.

A jogalkotónak az önkormányzati költségvetési keret, illetve az attól való eltérés szabályozásakor *tekintettel kellett lennie A tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről szóló 2011. november 8-i 2011/85/EU tanácsi irányelvre*. Az irányelv 10. cikke értelmében az éves költségvetéssel kapcsolatos jogszabályoknak összhangban kell lenniük a középtávú költségvetési keretrendszerből eredő rendelkezésekkel. Az éves költségvetés összeállításának alapját konkrétan a középtávú költségvetési keretrendszerből eredő, az ott meghatározott bevételi és kiadási előrejelzések képezik. Az e rendelkezésektől való *bármilyen eltérést megfelelően indokolni kell*. Ezek szerint a magyar jogalkotó a külső gazdasági feltételeknek a tervszámok elfogadását követően bekövetkezett lényeges változását fektette le megfelelő indokként.

A költségvetési *rendelettervezetet* a polgármester a központi költségvetésről szóló törvény *hatálybalépését* követő negyvenötödik napig *nyújtja be* a képviselő-testületnek. [Áht. 24. § (3)] Megjegyzendő, hogy a 2012. december 31-ig hatályos szabályozás szerint a határidő a költségvetési törvény kihirdetésekor indult. [Áht. 24. § (2)] Tekintettel arra, hogy az önkormányzat bevételeinek jelentős része a központi költségvetési törvény rendelkezéseitől függ, megalapozott költségvetési rendelettervezetet a polgármester nem tud az állami költségvetési számok megismerésénél korábban beterjeszteni. Tehát a költségvetési rendelettervezet benyújtására a gyakorlatban a költségvetési tárgyév januárjában vagy februárjában kerülhet sor, mert a költségvetési törvény hatálybalépése december végén, illetve január elején valószínű. Megjegyzendő, hogy a 2014-es költségvetési törvény

67-68. §-ai, amelyek az önkormányzati adósságkonszolidáció kiteljesítéséről rendelkeznek, 2013. december 22-én léptek hatályba. Az összes többi szakasz 2014. január 1-jén lép hatályba. Ezért kérdésként merülhet fel, hogy a betérjesztési kötelezettség mikor indul. Véleményünk szerint a 45 napos határidőt 2014. január 1-jétől kell számítani, mert a költségvetési törvény egésze – különös tekintettel az önkormányzatok finanszírozására vonatkozó szabályozásra – ettől a naptól kezdve hatályos.

Döntés

A döntési szakaszban a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörében elfogadja a költségvetési rendeletet. A benyújtási határidő alakulása miatt a költségvetési rendelet rendszerint a költségvetési tárgyévben alkotják meg. A költségvetési rendelet nélküli időszakra *az átmeneti gazdálkodás Áht.-ban található szabályai vonatkoznak. Az Áht. 25. §-a 2013. január 1-jétől érvényesülő kötelezettséget fogalmaz meg. A korábbi szabályozás csak lehetőségként rendelkezett az átmeneti gazdálkodásról szóló rendelet megalkotásáról. A hatályos szöveg szerint, ha a költségvetési rendeletet a képviselő-testület a költségvetési évben legkésőbb március 15-ig nem fogadta el, az átmeneti gazdálkodásról szóló rendeletet alkot, amelyben felhatalmazást ad, hogy a helyi önkormányzat és költségvetési szervei a bevételeiket folytatólagosan beszédhessék, kiadásait teljesítsék. Az átmeneti gazdálkodásról szóló rendeletben meg kell határozni a felhatalmazás időtartamát. A felhatalmazás az új költségvetési rendelet hatálybalépésének napján megszűnik. Előfordulhat azonban az is, hogy a képviselő-testület átmeneti gazdálkodásról sem alkot rendeletet, vagy úgy alkotja azt meg, hogy az átmeneti rendelet időbeli hatálya nem fedi le a költségvetési rendelet nélküli időszak egészét. Ezt a helyzetet az Áht. rendezi. Ha a képviselő-testület a költségvetési rendeletet a költségvetési év kezdetéig vagy az átmeneti gazdálkodásról szóló rendelet hatályvesztéséig nem alkotta meg, és az átmeneti gazdálkodásról szóló rendeletet nem alkotott, vagy az átmeneti gazdálkodásról szóló rendelet hatályát veszítette, a polgármester jogosult a helyi önkormányzatot megillető bevételek beszédésére és az előző évi kiadási előirányzatokon belül a kiadások arányos teljesítésére. A polgármester köteles beszámolni a képviselő-testület részére az így folytatott gazdálkodásról.*

A költségvetési rendelet elfogadásának határidejét nem határozza meg az Áht. és az Ávr. sem, ahogyan a központi költségvetési törvény elfogadására sem írnak elő végső időpontot. Az elfogadás határidejére az Ávr. 33. § (1) bekezdéséből következtetni lehet. Ez a bekezdés azt tartalmazza, hogy az önkormányzati hivatal a helyi önkormányzat, valamint a helyi önkormányzat által irányított költségvetési szerv jóváhagyott elemi költségvetéséről az önkormányzati rendelettervezet képviselő-testület elé terjesztésének határidejét követő harminc napon belül adatot szolgáltat a Kincstár területileg illetékes szervéhez. Annak érdekében, hogy az önkormányzat teljesíteni tudja adatszolgáltatási kötelezettségét, a költségvetési rendeletet a költségvetési törvény **hatálybalépését** követő 75 (45 + 30) napon belül olyan időpontban kell megalkotni, hogy a vonatkozó elemi költségvetéseket a polgármester időben jóvá tudja hagyni.

A Kúria Önkormányzati Tanácsának gyakorlatában néhány költségvetéssel kapcsolatos ügy is felmerült. Két, a költségvetés tartalmához kapcsolódó esetet emelünk ki közülük.

Az egyik esetben [Köf.5.040/2013/4. számú határozat] a Tanácsnak abban a kérdésben kellett döntenie, hogy a költségvetési rendelet megalkotható-e zárt ülésen. A konkrét ügyben egy települési önkormányzat a 2013. évi költségvetés tervezetének egy részét a személyi juttatások körében név szerinti bontásban, egyéves időtartamra havi illetmény-számfejtéssel készítette elő és terjesztette a képviselő-testület elé. A költségvetés elfogadásáról szóló képviselő-testületi ülésen, mielőtt a testület a zárt ülés elrendeléséről szavazott volna, egyetlen választópolgár sem jelent meg a hallgatóság tagjaként. A testület azért döntött zárt ülés tartása mellett, mert így próbálta megvédeni a foglalkoztatottak személyhez fűződő jogait, amelyek a bérezésükhöz kapcsolódtak. Az Önkormányzati Tanács – korábbi döntéseivel és az Alkotmánybíróság gyakorlatával összhangban – megállapította, hogy a közhatalom, ezen belül a helyi közhatalom gyakorlásának nyilvánossága a demokratikus működés alapja, a jogállam egyik sarkalatos pontja. A képviselő-testületi működés nyilvánossága ugyanis a garanciája annak, hogy az önkormányzati képviselők az őket megválasztó helyi közösség érdekeinek, a helyi közakaratnak megfelelően járnak el, hoznak döntéseket. Ennek megfelelően az

Mötv. csak a 46. § (2) bekezdésében található zártkörű felsorolásban írtak szerint teszi lehetővé zárt ülés elrendelését, ahogyan arról fentebb már szó esett. A költségvetésről szóló ülés nem szerepel a listában. Ezért önmagában az a tény, hogy a választópolgárok a képviselő-testület zárt ülésének megszavazásakor nem voltak jelen, azaz nem kívánták jogaikat gyakorolni az önkormányzati működés felett, nem csökkenti a jogsértés súlyát.

A Tanács megállapította továbbá, hogy adatvédelmi oldalról a képviselő-testületi működés nyilvánossága azt jelenti, hogy a képviselő-testület ülésén elhangzottak, meghozott döntések közérdekű adatnak, illetve közérdekből nyilvános adatnak minősülnek. Ezért ezen adatok rögzíthetők, jogszerű keretek között felhasználhatók, az elhangzottakat rögzítő jegyzőkönyv pedig bárki által megismerhető. Az Infotv. 32. §-a kifejezetten a nyilvánosság előmozdítását szolgálja egyebek mellett az önkormányzati költségvetés tekintetében. Zárt ülés elrendelése mellett szóló ok lehet a személyes adatok védelme, de az Áht. értelmében a költségvetési tervezet, illetve rendelet személyes adatokat nem tartalmazhat. A költségvetésben költségvetési előirányzatok jelenhetnek meg, amelyek személyekkel kapcsolatba nem hozható adatok. Az Áht. értelmében a költségvetési előirányzatokat nem azzal a részletettséggel kell a képviselő-testület elé terjeszteni, ahogyan azt az adott esetben tették. A Tanács arra a következtetésre jutott tehát, hogy az önkormányzat költségvetése szükségtelenül és törvényellenesen tartalmazott személyekkel kapcsolatba hozható adatokat, ezért a költségvetésről szóló rendeletet megsemmisítette.

A másik esetben [Köf.5.056/2012/5. számú határozat] a megválaszolandó kérdés az volt, hogy a költségvetés tartalmának meghatározásakor a helyi önkormányzat eltérhet-e az Áht. előírásaitól. A konkrét ügyben egy települési önkormányzat szervezeti és működési szabályzata az Áht.-től eltérő tartalommal határozta meg a költségvetés összeállításának részletes szabályait. A Tanács megállapította, hogy a költségvetés összeállítására vonatkozó részletes szabályok meghatározása törvényben szabályozott kérdés, e tárgykör szabályozására az önkormányzatnak nincs hatásköre. Erre tekintettel a Tanács megsemmisítette a szervezeti és működési szabályzat vonatkozó részét. A Tanács egyrészt hivatkozott az ügy elbírálásakor irányadó Ötv. 16. § (1) bekezdésére, amelynek tartalma az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésében él tovább. Eszerint feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot. Másrészt hivatkozott az Ötv. 91. § (2) bekezdésére, amelynek az Mötv. alább elemzett 112. § (3) bekezdése feleltethető meg a hatályos jogban. Harmadrészt hivatkozott az Áht. 23. § (2) bekezdésére, amely taxatív felsorolásban adja meg az önkormányzati költségvetés kötelező tartalmát. Eszerint a helyi önkormányzat költségvetése az alábbiakat tartalmazza:

- a) a *helyi önkormányzat* költségvetési bevételeit és költségvetési kiadásait előirányzat-csoportok, kiemelt előirányzatok, és kötelező feladatok, önként vállalt feladatok, állami (államigazgatási) feladatok szerinti bontásban,
- b) a helyi önkormányzat által irányított *költségvetési szervek* engedélyezett létszámát, valamint költségvetési bevételeit és költségvetési kiadásait előirányzat-csoportok, kiemelt előirányzatok, és kötelező feladatok, önként vállalt feladatok, állami (államigazgatási) feladatok szerinti bontásban,
- c) a *költségvetési egyenleg* összegét működési és felhalmozási cél szerinti bontásban,
- d) a költségvetési *hiány belső finanszírozására* szolgáló előző évek költségvetési maradványának, vállalkozási maradványának igénybevitelét, ideértve az Áht. 73. § (1) bekezdés a) pontjában alpontja szerinti betét visszavonását működési és felhalmozási cél szerinti tagolásban,
- e) a d) ponton túli költségvetési *hiány külső finanszírozására* vagy a költségvetési többlet felhasználására szolgáló finanszírozási bevételeket és kiadásokat működési és felhalmozási cél szerinti tagolásban,
- f) a költségvetési év azon *fejlesztési céljait*, amelyek megvalósításához a Gst. 3. § (1) bekezdése szerinti adósságot keletkeztető ügylet megkötése válik vagy válhat szükségessé, az adósságot keletkeztető ügyletek várható együttes összegével együtt,
- g) a Gst. 3. § (1) bekezdése szerinti *adósságot keletkeztető ügyletekből* és kezességvállalásokból fennálló *kötelezettségeit* az adósságot keletkeztető ügyletek futamidejének végéig, illetve a kezesség érvényesíthetőségéig, és a Gst. 45. § (1) bekezdés a) pontjában felhatalmazása alapján kiadott jogszabályban meghatározottak szerinti *saját bevételeit*, és

h) a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos hatásköröket, így különösen az Möt. 68. § (4) bekezdése szerinti értékhatárt, a finanszírozási bevételekkel és kiadásokkal kapcsolatos hatásköröket, valamint az Áht. 34. § (2) bekezdése szerinti esetleges felhatalmazást.

Kiegészítésként megjegyzendő, hogy az Áht. 23. § (3) bekezdése az általános tartalékot és a céltartalékot is kötelező tartalmi elemként nevezi meg. Az Áht. 23. § (2) bekezdését az Ávr. 24. §-a bontja ki.

Végrehajtás

A költségvetési rendelet elfogadását követően az első lépés az elemi költségvetés elkészítése. Az Áht. 28. § (5) bekezdésének megfelelően a helyi önkormányzat, valamint az általa irányított költségvetési szerv elemi költségvetését a polgármester hagyja jóvá. Az elfogadott elemi költségvetésekről adatot kell szolgáltatni a Kincstár területileg illetékes szervéhez az Ávr. fentebb tárgyalt 33. § (1) bekezdésében írt határidőn belül. A költségvetési tárgyévben a helyi önkormányzat a költségvetési rendelet alapján gazdálkodik, azaz teljesíti bevételi és kiadási előirányzatait. A költségvetési tervektől való eltérést az Áht. szabályozza a 34. §-ban, amihez az Ávr. 42. §-a további részletszabályt kapcsol. E szabályok alapján a helyi önkormányzat költségvetési rendeletében megjelenő bevételek és kiadások módosítása, valamint a kiadási előirányzatok közötti átcsoportosítás a képviselő-testület hatáskörébe tartozik főszabály szerint. Bizonyos esetekben a polgármester vagy az önkormányzati költségvetési szerv saját hatáskörben is jogosult módosításra, illetve átcsoportosításra.

Beszámolás

A költségvetési ciklus utolsó szakasza elsősorban a zárszámadásról szól. Az Áht. 89. § szakasza mindkét alrendszer érintő általános szabályként rögzíti, hogy a költségvetés végrehajtásáról az éves költségvetési beszámoló alapján évente, az elfogadott költségvetéssel összehasonlítható módon, az év utolsó napján érvényes szervezeti, besorolási rendnek megfelelően záró számadást (továbbiakban: zárszámadás) kell készíteni. A zárszámadás során valamennyi bevételről és kiadásról el kell számolni. A helyi önkormányzatokra vonatkozó zárszámadási kötelezettség speciális szabályait az Áht. 91. § (1)–(2) bekezdései tartalmazzák. Ezek szerint a jegyző által elkészített zárszámadási rendelettervezetet a polgármester a költségvetési évet követő negyedik hónap utolsó napjáig terjeszti a képviselő-testület elé. A képviselő-testület a zárszámadásról rendeletet alkot. A zárszámadási rendelettervezet előterjesztésekor a képviselő-testület részére számos mérleget és kimutatást be kell mutatni. Ilyen például a helyi önkormányzat adósságának állománya meghatározott bontásban.

A Kúria Önkormányzati Tanácsának gyakorlatából szükséges kiemelni azt a néhány esetet, amely a zárszámadási rendelet pótlásához kapcsolódik. Ezek arra adnak választ, hogy mi a következménye annak, ha a képviselő-testület nem alkot zárszámadási rendeletet. Fentebb tárgyaltuk, hogy a helyi önkormányzatot terheli a zárszámadás megalkotásának kötelezettsége. E rendelet elfogadására azonban a központi szabályozás nem tartalmaz határidőt vagy határnapot, ahogyan a költségvetési rendeletre sem vonatkozik ilyen előírás. A zárszámadási rendelet pótlására vonatkozó gyakorlatot azért indokolt kiemelten kezelni, mert a helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiájának lelke az önálló költségvetési gazdálkodás, amelynek záró pillére az önkormányzat által megalkotott költségvetés végrehajtásáról készített végső számadás elfogadása. A zárszámadás ugyanis (helyi) politikai funkciót is ellát. A képviselő-testület annak elfogadásával egyfelől felmenti a politikai felelősség alól a költségvetési gazdálkodás végrehajtóit, másfelől elszámol a költségvetési forrásokkal a helyi nyilvánosság előtt. A zárszámadási rendelet pótlásakor az önkormányzat választott szerve helyett a Kormány szerve (a kormányhivatal) alkotja meg a zárszámadási rendeletet. Az önkormányzat mulasztását formálisan pótolhatja a kormányhivatal jogilag szabályozott eljárásban. A zárszámadás politikai funkcióját azonban nem tudja teljes mértékben helyettesíteni. Az alábbi ügyek azért is jelentősek, mert előre vetítik a költségvetési rendelet pótlásának lehetséges jogkövetkezményeit. A költségvetés, illetve a zárszámadás meg nem alkotásához kapcsolt sajátos jogkövetkezményt, azaz a támogatások felfüggesztését az Möt. 111/A. §-ával összefüggésben tárgyaljuk.

A Tanács elé négy olyan ügy került, amely a zárszámadási rendelet meg nem alkotásából eredt. [Köm.5.064/2012/3. számú határozat, Köm.5.009/2013/3. számú határozat, Köm.5.060/2013/5. számú határozat, Köm.5.023/2013/6. számú határozat] Az első kettő egy települési önkormányzatot érintett és a zárszámadási rendelet pótlásához vezetett. Az alábbiakban ezeket mutatjuk be.

A konkrét esetben az illetékességgel rendelkező kormányhivatal törvényességi felhívást bocsátott ki, mert észlelte, hogy egy települési önkormányzat nem alkotta meg a 2011. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletet. A törvényességi felhívásában kitűzött határidő eredménytelenül telt el. Ezt követően a kormányhivatal indítványt nyújtott be a Kúriához, amelyben az Mötv. 137. §-a és a Bszi. 57-61. §-ai alapján kérte, hogy a Tanács állapítsa meg a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztását és kötelezze a települési önkormányzatot jogalkotási kötelezettségének való eleget tételre. A Tanács az indítványt megalapozottnak találta és kötelezte az önkormányzatot, hogy 2012. december 31-ig alkossa meg a rendeletet. A Tanács döntésében kiemelte, hogy az önkormányzatok szabályozási autonómiája nem terjed addig, hogy a zárszámadási rendelet megalkotására vonatkozó törvényi kötelezettségét mellőzzék. A kötelezettség ugyanis törvényből [Áht. 91. § (1)] fakad. A zárszámadási rendelet meg nem alkotása miatt kétséget kizáróan sérülnek a közhatalmi szervek működésének transzparenciáját előíró rendelkezések, amennyiben az önkormányzat a mindenki számára hozzáférhető és megismerhető zárszámadásról szóló rendeletben nem számol el – az Áht. 89. § (2) bekezdése szerint – valamennyi bevételéről és kiadásáról. [Köm.5.064/2012/3. számú határozat]

A települési önkormányzat nem alkotta meg a zárszámadási rendeletet a fenti határidőig. A kormányhivatal ezért ismét a Kúriához fordult az Mötv. 137. § (3) bekezdésnek megfelelően, amely úgy rendelkezik, hogy ha a helyi önkormányzat a Kúria által megadott határidőn belül nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének, a kormányhivatal a határidő leteltét követő harminc napon belül kezdeményezi a Kúriánál a mulasztás kormányhivatal által történő orvoslásának az elrendelését. A Tanács elrendelte, hogy a kormányhivatal a települési önkormányzat képviselő-testülete nevében alkossa meg a zárszámadási rendeletet 2013. május 30-ig. A Tanács döntésében hangsúlyozta, hogy a helyi önkormányzatok egyrészt eredeti jogalkotói hatáskörükben, másrészt törvény felhatalmazása alapján alkotnak rendeletet. A törvény felhatalmazása alapján történő rendeletalkotás sajátossága, hogy a törvény által meghatározott keretek között az önkormányzatok szabadon rendelkezhetnek. Ez utóbbi esetben egyes tárgyak szerint az önkormányzatok eldönthetik, hogy alkotnak e rendeletet (például a helyi adók körében), más felhatalmazások szerint azonban kötelező rendeletet alkotni, tehát kötelező a törvény végrehajtásához szükséges helyi szabályok meghatározása. E körbe tartozik az Áht. 91. § (1) bekezdés utolsó mondata, amely szerint a képviselő-testület a zárszámadásról rendeletet alkot. A Tanács megállapította továbbá, hogy a törvényi felhatalmazás által kötelező rendeletalkotás elmulasztása – adott esetben – a közügyek intézésének akadálya lehet a településen, a rendelet meg nem alkotása a helyi választópolgárok jogait és kötelezettségeit közvetlenül érintheti.

A Tanács azt is megállapította, hogy a rendeletpótlás jogintézménye ugyanakkor az önkormányzati autonómiába történő külső beavatkozás, amelynek megfelelő garanciákon kell nyugodnia. Az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdése, a Bszi. és az Mötv. fentebb hivatkozott szakaszai biztosítják a garanciákat. Nem teszik ugyanis automatikussá a Kúria által megadott határidő lejártát követően a kormányhivatal vezetőjének rendeletalkotását, hanem a szabályozás egy másik eljárást intézményesít, amelyet a kormányhivatalnak a határidő lejártát követő harminc napon belül külön kell kezdeményeznie. Az önkormányzatoknak így lehetőségük nyílik a törvény szerint kötelezendően meghozandó rendeletet a Kúria által megadott határidőn belül megalkotni, sőt azon túl is, egészen a rendeletpótlást elrendelő határozat meghozataláig. A határozat meghozatala után azonban az önkormányzat rendeletalkotási mozgástere nagymértékben csökken az Mötv. 138. § (3) bekezdése értelmében, amely szerint a kormányhivatal vezetője által a helyi önkormányzat nevében megalkotott rendelet helyi önkormányzati rendeletnek minősül azzal, hogy annak módosítására és hatályon kívül helyezésére a helyi önkormányzat kizárólag a következő önkormányzati választást követően jogosult, ez idő alatt a módosításra a kormányhivatal vezetője jogosult. [Köm.5.009/2013/3. számú határozat]

A költségvetési előirányzatok elkülönítése, egyenlege és a felelős miniszterek megjelölése

A kötelező és önként vállalt feladatok finanszírozásának világos elkülönítésére szolgál az Möt. 111. § (3) bekezdése. A helyi önkormányzat költségvetését tartalmazó költségvetési rendeletben szét kell választani egyfelől a kötelező, másfelől az önként vállalt feladatokra fordítandó vagy fordítható kiadásokat és bevételeket. Ezáltal kitűnik, hogy az egyes feladatkörök külön-külön milyen hatást gyakorolnak a költségvetési egyenlegre. Az önként vállalt feladatok finanszírozásának forrása egyrészt lehet a saját bevételeknek az a része, amelynek felhasználása nincs célhoz kötve. Korábban már két olyan saját bevételt említettünk példaként, amelynek felhasználása korlátozott. Az egyik az ebrendészeti hozzájárulás, a másik a talajterhelési díj volt. Másrészt az önként vállalt feladatok finanszírozhatók az erre a célra biztosított külön források terhére az Möt. 10. § (2) bekezdése értelmében. Külön forrás önként vállalt feladatra kivételesen származhat állami támogatásból, amelynek **jogalapját az Möt. 117. § (1) b) pontja** teremti meg. Ahogyan az a 117–118. §-okhoz fűzött magyarázatban olvasható, a központi költségvetési támogatások a 2013. január 1-jétől hatályos szabályok szerint az önkormányzati működés és a kötelező feladatok finanszírozására szolgálnak jellemzően felhasználási feltétel kikötésével.

Az Möt. 111. § (4) bekezdése szerint a költségvetési rendeletben működési hiány nem tervezhető. A szabály alkalmazása érdekében a helyi önkormányzat költségvetését technikailag két részre kell bontani. Az egyik a működési, a másik a felhalmozási költségvetés. A működési és felhalmozási költségvetési kiadásokat az Áht. 6. § (2)–(3) bekezdései elkülönítik. Az Áhsz. 15. melléklet I. K1-8. rovatai részletesen kibontják az elkülönítés tartalmát. Ezzel szemben az Áht. nem adja meg a működési és felhalmozási költségvetési bevételek tagolásának elemeit. Az Áhsz. 15. melléklet I. B1-7. rovatai teszik ezt meg az Áht. 6. § (4)-(5) bekezdéseiben kapott felhatalmazás alapján, ahogyan arra fentebb már utaltunk.

Az Áht. 23. § (4) bekezdése kiemelendő a működési hiány tervezését tiltó szabállyal összefüggésben. Az Áht. értelmében ugyanis az Möt. 111. § (4) bekezdésének alkalmazásában *működési hiányon* az Áht. 23. § (2) bekezdés e) pontja szerinti *külső finanszírozású működési célú költségvetési hiányt kell érteni*. Tehát nem tilos felhalmozási hiányt tervezni. Működési hiányt pedig annyiban tilos tervezni, amennyiben az nem finanszírozható belső forrásokból, azaz az előző évek költségvetési maradványából, vállalkozási maradványából és a betétként elhelyezett szabad pénzeszközök visszavonásából.

Ahogyan azt fentebb elemeztük, az önkormányzat *működési célra* – két kivételtől eltekintve – *csak likvid hitelt* vehet fel a Gst. 10. § (4) bekezdése szerint. E rendelkezés értelmében, amelyet az irodalom *arany szabályként* ismer, kizárólag felhalmozási célú hitel, valamint éven belül visszafizetendő hitel felvételére van lehetőség. A működési bevételek és kiadások időbeli eltéréséből keletkező átmeneti hiányt tehát likvid hitellel fedezheti az önkormányzat a Gst. szabályainak megfelelően. A likvid hitel azonban nem alkalmas a működési költségvetést érintő forráshiány kezelésére. Az Möt. 111. § (4) bekezdése ellenére forráshiány különösen azért maradhat az önkormányzatok költségvetésében, mert a működési költségvetés egyensúlya a tervek szintjén elérhető úgy is, hogy a bevételeket túltervezik. Az sem zárható ki továbbá, hogy előre nem látható okokból a bevételek elmaradnak az előirányzott összegtől vagy a kiadások emelkednek.

Az Möt. 111. § (5) bekezdése meghatározza az állami költségvetési tervezés önkormányzatokat érintő feladataiért felelős ágazati minisztereket. A Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvény alapján az államháztartásért a nemzetgazdasági miniszter, a helyi önkormányzatokért a belügyminiszter felelős.

Kiemelt kötelezettségek elmulasztásának jogkövetkezménye

„111/A. § Ha a helyi önkormányzat a költségvetési évre vonatkozóan nem rendelkezik elfogadott költségvetéssel, nem fogadja el a költségvetési évet megelőző évre vonatkozó zárszámadását, államháztartási beszámolási kötelezettségének vagy vagyon-nyilvántartási kötelezettségének nem tesz eleget, a részére járó egyes támogatások folyósítása az államháztartásról szóló törvényben meghatározottak szerint felfüggesztésre kerül.”

Az Möt. 111/A. §-a 2014. január 1-jén lépett hatályba. Tartalmilag azonban csak kis részben új szakasról van szó, hiszen a jogalkotó az Möt. 115. § (2) bekezdését hozta előbbre néhány

módosítással. A módosítások lényegében arra irányultak, hogy nagyobb teret adjanak az egyszerű többséggel módosítható Áht.-nak. Ennek megfelelően az Möt. már nem határozza meg a felfüggesztés időtartamát és a felfüggesztés tárgyaként szolgáló támogatások típusait.

Az Möt. itt elemzett szakasza a következő *négy kötelezettség teljesítésének elmulasztásához fűző hátrányos jogkövetkezményt* a gazdálkodási fegyelem biztosítása érdekében:

1. a költségvetés megalkotásának kötelezettsége;
2. a zárszámadás megalkotásának kötelezettsége;
3. a beszámolási kötelezettség;
4. a vagyon-nyilvántartási kötelezettség.

Az Möt. kerettényállását az Áht. 83. §-ának három bekezdése tölti ki tartalommal. A (6) bekezdés értelmében, ha a helyi önkormányzat az Möt. 111/A. §-a szerinti kötelezettségeinek nem tesz eleget, a helyi önkormányzatokért felelős miniszter a kötelezettség teljesítésére meghatározott határidő utolsó napját követő hónap első napjától a mulasztás megszüntetéséig a *nettó finanszírozás alapján a helyi önkormányzatot megillető összeg folyósítását felfüggeszti*. A (6a) bekezdés szerint, ha a helyi önkormányzat e négy kötelezettségnek a költségvetési évben legkésőbb december 5-ig nem tesz eleget, az év során felfüggesztett támogatások összege az adott évben nem folyósítható részére. A (6b) bekezdés úgy rendelkezik, hogy, a (6a) bekezdés szerinti esetben az előző évről vagy évekről áthúzódóan felfüggesztett támogatások abban az évben folyósíthatók a helyi önkormányzat számára, amelyik évben a négy kötelezettséget teljesíti. A nettósított támogatások felfüggesztése erősen ösztönzi a helyi önkormányzatokat a négy kötelezettség teljesítésére.

Megjegyzendő, hogy az előbbi kötelezettségek elmulasztásához más jogkövetkezmények is kapcsolódnak. Például arról már szó volt, költségvetés nélküli helyzetben az Áht. 25. §-a szerint egyfelől átmeneti gazdálkodásról szóló rendeletet kell alkotnia a képviselő-testületnek, másfelől a polgármester általános felhatalmazással rendelkezik a költségvetési bevételek beszedésére és kiadások teljesítésére az ex lex állapot elkerülése érdekében. Zárszámadás nélküli helyzetben a zárszámadásról szóló önkormányzati rendelet pótlására kerülhet sor, ahogyan arra a Kúria, illetve a kormányhivatal gyakorlata már példát is mutatott.

Évközi adatokra is szükség van azonban az államháztartásban folytatott gazdálkodáshoz. Az Ávr. 169. § (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzat az időközi költségvetési jelentést a költségvetési év első három hónapjáról április 20-áig, azt követően havonta, a tárgyhót követő hónap 20-áig, a költségvetési év tizenkét hónapjáról a költségvetési évet követő év február 5-éig az illetékes kincstári igazgatóságnak megküldi. A helyi önkormányzat köteles továbbá időközi mérlegjelentést készíteni az Ávr. 170. § (2) bekezdésnek megfelelően. Az időközi mérlegjelentést a tárgynegyedévet követő hónap 20. napjáig, a negyedik negyedévre vonatkozóan gyorsjelentésként a tárgynegyedévet követő negyven napon belül, az éves jelentést az éves költségvetési beszámoló benyújtásának határidejével megegyezően kell az irányító szervhez benyújtani. Az Áht. 108. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat *bírságot* fizet, amennyiben nem vagy késedelmesen teljesíti az időközi költségvetési, illetve mérlegjelentést. E két adatszolgáltatási kötelezettség megsértésének szankciója tehát nem a nettó finanszírozás keretében nyújtott támogatások felfüggesztése az Möt. 111/A. §-ában található kötelezettségek elmulasztásával szemben.

A helyi önkormányzat gazdálkodási szabadsága és költségvetési korlátja

„Möt. 112. § (1) A helyi önkormányzat feladataihoz igazodóan választja meg a gazdálkodás formáit, és pénzügyi előírások keretei között önállóan alakítja ki az érdekeltiségi szabályokat. A helyi önkormányzat a feladatai ellátásának feltételeit saját bevételeiből, más gazdálkodó szervektől átvett bevételekből, valamint központi költségvetési támogatásból teremti meg.

(2) A helyi önkormányzat veszteséges gazdálkodásának következményei a helyi önkormányzatot terhelik, kötelezettségeiért a központi költségvetés nem tartozik felelősséggel.

(3) Az önkormányzati gazdálkodás e törvényben nem szabályozott kérdéseiben az államháztartásról szóló törvényben és végrehajtási rendeleteiben foglaltakat kell alkalmazni.

(4) 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.”

A gazdálkodás formájának megválasztása. Az önkormányzatok bevételei

Az Möt. 112. § (1) bekezdés első mondata a helyi önkormányzatra bízta, hogy az ellátandó közfeladat jellegétől függően válassza meg az alkalmazandó gazdálkodási módszert. A gazdálkodással kapcsolatos döntések meghozatalában a képviselő-testület szerepe kiemelkedő. Az át nem ruházható hatáskörök listája (Möt. 42. §) ugyanis lefedi a gazdálkodást érintő lényeges kérdéseket. A képviselő-testület egyebek mellett dönthet úgy, hogy a közfeladatot önkéntesen létrehozott társulásban látja el az önkormányzat, jóllehet kötelező társulás is elrendelhető a IV. fejezetben írtak szerint. Kiemelendő, hogy az önkormányzati intézmény alapítása, átszervezése, megszüntetése is az át nem ruházható hatáskörök közé tartozik. Ide kapcsolódik az Möt. 41. § (6) bekezdése, amely értelmében a képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására – jogszabályban meghatározottak szerint – költségvetési szervet, gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet alapíthat (együtt: intézmény), továbbá szerződést köthet természetes és jogi személlyel vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel. A képviselő-testület tehát a lehetőségek széles köréből választhatja ki a közfeladat jellegéhez és a helyi sajátosságokhoz igazodó gazdálkodási formát. A várakozási, parkolási közszolgáltatás megszervezésekor tekintettel kell lenni az Möt. 16/A. § szakaszban írt feltételekre. Eszerint 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, vagy kizárólag ezen közszolgáltatási feladat ellátására alapított költségvetési szerv, 100%-os önkormányzati tulajdonban álló, jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, vagy e gazdasági társaság 100%-os tulajdonában álló jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, illetve önkormányzati társulás láthatja el külön törvényben szabályozottak szerint.

A pénzügyi előírásoktól nem térhet el a helyi önkormányzat a hatáskörök és a felelősség telepítése során. Ilyeneket találunk például az Áht.-ban és az Ávr.-ben a kötelezettségvállalással és az utalványozással kapcsolatban, jóllehet az Möt. a pénzügyi előírások fogalmát nem tisztázza. **A kötelezettségvállalásra jogosult személy kijelölésére vonatkozó szabályokat az Möt. 112. § (4) bekezdése rendezi, amellyel alább foglalkozunk.**

Az Möt. 112. § (1) bekezdés második mondata a helyi önkormányzatok bevételeit három csoportra osztja. Ezek közül elsőként a saját bevételeket említi a törvény, amelyeket az Möt. fentebb tárgyalt 106. § (1) bekezdése tartalmaz. Másodikként a más gazdálkodó szervektől átvett bevételeket nevezi meg. Ennek a bevételnek a jelentése nem tisztázott. A saját bevételek elemzésekor megjegyeztük, hogy a saját bevételnek minősülő átvett pénzeszközök **fogalmát az Áhsz. szerint kell érteni. Ezért saját bevételnek számít, ha az államháztartáson kívüli személy vagy szervezet ad át forrást a helyi önkormányzatnak ellenérték nélkül.** A helyi önkormányzati bevételek harmadik csoportját a központi költségvetési támogatások alkotják. A támogatásokra vonatkozó sarkalatos törvényi kereteket az Möt. 117–118. § szakaszai fektetik le, a további szabályokat az éves központi költségvetési törvény tartalmazza.

Felelősség az önkormányzati gazdálkodásért

Az Möt. 112. § (2) bekezdése értelmében a központi költségvetés nem vállal mögöttes felelősséget a helyi önkormányzatok kötelezettségeiért. Ez a szabály a helyi *önkormányzatok kemény költségvetési korlátjának* megteremtésére szolgál. A kemény költségvetési korlát alkalmazásának indokát abban látjuk, hogy a fegyelmezett önkormányzati gazdálkodást ássa alá az a helyzet, ha az önkormányzat

állami kimentésre számíthat. Ennek elkerülése érdekében az Möt. – hasonlóan az Ötv. 90. § (2) bekezdéséhez – előre nézve **elveti** a központi költségvetés mögöttes felelősségét. A szabály célja a költségvetési fegyelem megtartása. Az Möt. 112. § (2) bekezdése tehát azért jelentős, mert gyengíti a kimentésre vonatkozó várakozásokat a fizetésektelen helyzet kialakulása előtt, ezáltal felelős gazdálkodási döntések hozatalára sarkallja az önkormányzatokat és hitelezőiket. A gyakorlat mégis azt mutatja, hogy ha az önkormányzatok széles köre vagy regionális szempontból jelentős önkormányzat válik fizetésektelenné, a központi kormánynak utóbb kezelnie kell a helyzetet, még akkor is, ha attól előzetesen elzárkózott. **Ezt a problémát az elmúlt néhány évben az önkormányzatok konszolidációjakor figyelhettük meg. A fejlemények tükrében megállapítható, hogy a 112. § (2) bekezdés tartalmát nem tekintette olyannak az Országgyűlés, amely a kimentés lehetőségét kizárja. A hivatkozott rendelkezés értelmezése tehát az, hogy a kimentés nem kötelező, de nem is tilos.**¹⁷⁶ Megjegyzendő, hogy az adósságrendezési eljárás megoldást nyújt, ha a helyi önkormányzatok közül néhány, egymástól elszigetelten kerül fizetésektelen helyzetbe. Az adósságrendezési eljárásra vonatkozó szabályokat az Möt. 121–124. §-ainak magyarázata körében elemezzük.

Az Möt. 112. § (3) bekezdése szerint olyan gazdálkodási kérdésekben, amelyet az Möt. nem rendez, az Áht.-t és az Áht. végrehajtási rendeleteit kell alkalmazni. Az Áht. végrehajtására szolgáló átfogó kormányrendelet az Ávr., ahogyan arra már utaltunk.

Kötelezettségvállalásra jogosult személy kijelölése

Az Möt. 112. § (4) bekezdése 2013. május 1-jén lépett hatályba. Az indokolás szerint a rendelkezés beiktatására azért volt szükség, mert a gyakorlati tapasztalatok alapján egyre többször fordult elő az a helyzet, hogy a helyi önkormányzat nevében történő kötelezettségvállalás a hatályos jogszabályok alapján nem volt lehetséges. Kötelezettségvállalásra jogosult személy hiányában a helyi önkormányzat számos feladata elláthatatlanná válik, ami az állampolgárok széles körét hátrányosan érintheti. Az új bekezdés a probléma megoldásaként úgy rendelkezik, hogy amennyiben 15 napon túl akadályoztatva van vagy nincs kötelezettségvállalásra jogosult személy, a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője meghatározott feltételek mellett jogosult kötelezettségvállalásra jogosult személyt kijelölni. Ha utóbb az általános szabályok szerint valamely személy önkormányzat által történő kijelölés vagy jogszabály folytán kötelezettségvállalásra válik jogosulttá, a kormányhivatal vezetője általi kijelölés az Möt. erejénél fogva megszűnik.

A gazdálkodás nyilvánossága

„Möt. 113. § 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.”

Az Alaptörvény N) cikke rögzíti az átlátható gazdálkodás elvét, ami megköveteli, hogy nyilvánosság érvényesüljön az államháztartásban. Ennek az elvnek való megfelelést alapozza meg helyi szinten az Möt. 113. §-a. A költségvetési és zárszámadási adatok, valamint az önkormányzat szakmai tevékenységének megismerhetősége nélkül tájékozott és felelős polgárok részvételével zajló helyi közélet nem képzelhető el. Az átláthatóság a helyi gazdálkodással összefüggésben egyszerűen fogalmazva azt jelenti, hogy a helyi lakosok tudják, az önkormányzatok és szerveik mit, mire költenek.¹⁷⁷

A közzététel helyben szokásos módja a hagyományoknak megfelelően a polgármesteri hivatal hirdetőtábláján való kifüggesztés. Az Möt. 51. § (2) bekezdése értelmében saját honlappal rendelkező önkormányzat köteles rendeleteit a honlapon is közzétenni. Ez a szabály egyaránt vonatkozik a költségvetési és zárszámadási rendeletekre. Az átláthatósággal összefüggésben szükséges utalni az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényre

¹⁷⁶ Kecső Gábor: *A helyi önkormányzatok gazdálkodási reformja és az adósságrendezési eljárás módosítása.* = Új Magyar Közigazgatás, 2013/7-8., 29. o.

¹⁷⁷ Az átláthatóság fogalmát lásd: Kovács Árpád: *Közpénzügyek.* ELTE, Budapest 2010. 161. o.

(továbbiakban Infotv.). Az Infotv. szabályozza a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzáférést. 32. §-a szerint a közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és magánszemélyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. Az Infotv. 33. §-a úgy rendelkezik, hogy az e törvény alapján kötelezően közzéteendő közérdekű adatokat elektronikusan kell közzétenni. Az elektronikus közzététel lényegében azt jelenti, hogy internetes honlapon, digitális formában és ingyenesen hozzáférhetővé kell tenni azokat az adatokat, amelyeket a törvény ún. általános közzétételi listája tartalmaz az 1. mellékletben. A lista három részből áll. Az első szervezeti és személyi adatokat, a második tevékenységre, működésre vonatkozó adatokat, a harmadik gazdálkodási adatokat tartalmaz. Utóbbi csoporton belül első helyen a költségvetést és a költségvetési beszámolót sorolja fel az Infotv. A helyi önkormányzat az **Áhsz.**-nek megfelelően készíti el éves költségvetési beszámolóját és küldi azt meg a Kincstárnak.

Kapcsolódás az állami informatikai rendszerhez

„Mötv. 114. § A helyi önkormányzat a pénzügyi, ügyviteli, ügyintézési és egyéb alapvető feladatok egységes szabályok szerinti elvégzését, átláthatóságát biztosító – az állami informatikai rendszerrel összekapcsolható – informatikai rendszert működtet, mely a folyamatos pénzügyi állami ellenőrzés eszközeként is szolgál. A rendszerben kötelezően nyilvántartandó adatok körét jogszabály határozza meg.”

A helyi önkormányzatoknak pénzügyi, ügyviteli, ügyintézési és egyéb alapvető feladataik teljesítésekor olyan informatikai rendszert kell alkalmazniuk, amely az állami rendszerrel kompatibilis. Az önkormányzatok kötelesek adatokat szolgáltatni a Kincstárnak. Többek között meg kell küldeniük az éves költségvetési beszámolókat. Az önkormányzati adatszolgáltatást két program támogatja; a TATIGAZD és a KGR-K11.

A központi költségvetésből származó források igénybevétele két központi program segíti. Az egyik a Kincstár által fejlesztett Önkormányzati Előirányzat Gazdálkodási Modul (továbbiakban: ÖNEGM), a másik az Önkormányzati Minisztérium (jelenleg Belügyminisztérium) által fejlesztett és működtetett „ebr42”.

Előbbi on-line elérésű, központi adatbázisra épülő előirányzat nyilvántartó rendszer, amely a teljes folyamatot – az igényléstől a felülvizsgálaton keresztül a döntés adatainak rögzítéséig és a beszámolóhoz szükséges adatok nyilvántartásáig – egy rendszerben kezeli, interfész kapcsolatot tartva más rendszerekkel. A rendszer 2010. január 1-jétől működik folyamatos fejlesztésekkel. Az ÖNEGM az önkormányzatok állami hozzájárulásai, támogatásai eredeti előirányzatainak, módosított előirányzatainak, és az előirányzatok teljesülésének önkormányzatsoros nyilvántartására szolgál. **Az önkormányzatok törzsadatait a KTÖRZS rendszerből veszi át, ezért alkalmas a szakminisztériumok számára a felülvizsgált igénylések továbbítására, a szakminiszteri döntések fogadására is.**¹⁷⁸ **Megjegyzendő, hogy a KTÖRZS a Kincstár által vezetett közhiteles törzskönyvi nyilvántartásra vonatkozó rövidítés.**

Utóbbi egy internetalapú, pénzügyi–kontrolling–számviteli feladatokat ellátó, folyamatkövető információs rendszer, amely elsősorban különböző támogatásokhoz és pályázatokhoz kapcsolódó adatlapok kitöltésére szolgál.¹⁷⁹ **Példaként hivatkozhatunk a települési önkormányzatok és társulásaik létszámcsökkentési döntéseivel kapcsolatos egyszeri költségvetési támogatás igénylésére [5/2013. (III. 14.) BM rendelet] vagy az „Itthon vagy – Magyarország, szeretlek” programsorozat megszervezését biztosító vissza nem térítendő támogatásra [50/2013. (VIII. 27.) BM rendelet]. Mindkettőt az ebr42 információs rendszer segítségével lehetett igényelni.**

¹⁷⁸ http://www.allamkincstar.gov.hu/onkormanyzatok/eloiranyzat_nyilvantartas (2014. 01. 06.)

¹⁷⁹ <http://www.kormany.hu/hu/belugyminiszterium/onkormanyzati-allamtitkarsag/felelossegi-terulet> (2014. 01. 06.)

Ehhez a bekezdéshez kapcsolódik a Htv. 44. § szakasza, amely szerint az önkormányzati adóhatóság hatáskörébe tartozó adókat és adók módjára behajtandó köztartozásokat csak az adópolitikáért felelős miniszter engedélyével működő számítógépes programrendszerrel lehet nyilvántartani.

Felelősségi szabályok: a gazdálkodás alakításáért való felelősség

„Mötv. 115. § (1) A helyi önkormányzat gazdálkodásának biztonságáért a képviselő-testület, a gazdálkodás szabályszerűségéért a polgármester felelős.

(2) hk.”

Az Mötv. 115. § (1) bekezdése szó szerint megegyezik az Ötv. 90. § (1) bekezdésével. Az Mötv. indokolása ezt a bekezdést egy mondattal magyarázza. „A helyi önkormányzatok gazdálkodásának kialakításában elsődleges felelőssége van a képviselő-testületnek.” Kiegészítésként hozzátehetjük, hogy a képviselő-testület elsődleges felelőssége azon alapul, hogy kizárólagos hatáskörébe tartozik számos gazdálkodást érintő döntés meghozatala. Az Mötv. nyitva hagyja azt a kérdést, hogy a gazdálkodás biztonsága mit jelent. Úgy gondoljuk azonban, hogy a biztonságos gazdálkodás jelentését az Alaptörvény N) cikkében lefektetett kiegyensúlyozott és fenntartható gazdálkodás elvével összhangban kell érteni. Ebben az értelemben az önkormányzat gazdálkodása akkor biztonságos, ha költségvetési kiadásai rövid és hosszú távon sem haladják meg költségvetési bevételeit. Olyan gazdálkodási döntések meghozatalára van tehát szükség, amelyek nem veszélyeztetik az önkormányzat működését, illetve feladatainak ellátását.

A gazdálkodásra vonatkozó szabályok betartása a polgármester felelősségi körébe tartozik. A polgármester a szabályszerű gazdálkodás követelményének a polgármesteri hivatal, illetve a közös önkormányzati hivatal, valamint a jegyző közreműködésével felelhet meg. Elsősorban a szakértelmet és a hatékony belső kontrollrendszert szükséges biztosítani. Az Mötv. 67. § a)–b) pontja szerint a polgármester a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében irányítja a hivatalt, valamint a jegyző javaslatainak figyelembevételével meghatározza a polgármesteri hivatalnak a feladatait az önkormányzat munkájának a szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában. A jegyző vezeti a polgármesteri hivatalt. Feladatai közül kiemelendő, hogy jelzi a képviselő-testületnek, a képviselő-testület szervének és a polgármesternek, ha a döntésük, működésük jogszabálysértő [Mötv. 81. § (3) bek. e) pont]. Megjegyzendő, hogy az Áht. 69. § (2) bekezdése szerint a belső kontrollrendszer létrehozásáért, működtetéséért és fejlesztéséért a költségvetési szerv vezetője felelős. A jegyző vonatkozó feladatait az Mötv. 119. §-a részletesebben meghatározza. Ezeket a szabályokat az Mötv. 119–120. §-aihoz fűzött magyarázat mutatja be.

Az Állami Számvevőszék számos olyan települési önkormányzatnál folytatott ellenőrzést 2013-ban, amelynek pénzügyi egyensúlya rövid vagy középtávon nem volt biztosított. Az Állami Számvevőszék az ellenőrzésekről készített jelentésekben rendszerint javaslatokat tett a polgármester és a jegyző számára annak érdekében, hogy az önkormányzat költségvetési egyensúlyát előmozdítsák, illetve a gazdálkodás szabályszerűségét biztosítsák.¹⁸⁰ Az alábbiakban a polgármester, illetve a képviselő-testület önkormányzati gazdálkodásért való felelősségével összefüggésben azokat a polgármesternek címzett javaslatokat foglaljuk össze, amelyek jellemzően megtalálhatók a jelentésekben. Ezek ugyanis irányadóak lehetnek az ellenőrzés alá (még) nem vont önkormányzatok esetében is.

A polgármester felelősségi körébe tartozik, hogy a jegyző által előkészítve terjesszen a képviselő-testület elé:

1. a bevételek növelését és a kiadások csökkentését célzó (további) intézkedések bevezetéséhez szükséges döntési javaslatot;

¹⁸⁰ Különösen: 13057.; 13058.; 13064.; 13081.; 13082.; 13083.; 13093.; 13094.; 13095.; 13096. számú jelentés

2. az önkormányzat gazdasági helyzetének elemzésén alapuló, a pénzügyi egyensúlyi helyzet gyors helyreállítását, hosszú távú fenntartását, valamint az adósságállomány újratermelődésének elkerülését biztosító intézkedéseket tartalmazó reorganizációs programot;

3. az adósságkonszolidációt követően fennmaradó kötelezettségek jövőbeni teljesítése, a fizetőképesség megőrzése érdekében olyan döntési javaslatot, amelyben a képviselő-testület kötelezettséget vállal arra, hogy előre meghatározott összegben és módon a realizált többletbevételeket, a meglévő és a jövőben képződő tartalékokat mindaddig a kötelezettségek rendezésére fordítja, azt nem használja más célra, amíg az önkormányzat és a tulajdonában lévő gazdasági társaság pénzügyi egyensúlya rövid távon veszélyeztetett;

4. olyan intézkedési tervet, amely az önkormányzat tulajdonában lévő gazdasági társaság pénzügyi helyzetének stabilizálására szolgál, valamint olyan szabályozási javaslatot, amely értelmében a gazdasági társaság köteles beszámolni pénzügyi helyzetének alakulásáról és köteles értesítést küldeni a képviselő-testület számra csőd eljárás megindulásakor.

Az Állami Számvevőszék az előbbieken túl azt is javasolta a polgármesternek, hogy a szállítói kiszolgáltatottság és az adósságrendezési eljárás megindításának elkerülése érdekében meghatározott gyakorisággal számoljon be a képviselő-testületnek az önkormányzat lejárt szállítói állománya alakulásáról és intézkedjen a szállítói számlák esedékesség szerinti kiegyenlítéséről vagy a lejárt tartozások átütemezéséről. Javaslatként fogalmazta meg az Állami Számvevőszék továbbá azt, hogy a polgármester vizsgálta felül az önként vállalt feladatok finanszírozhatóságát a kötelező feladatellátás elsődlegességének biztosítása érdekében, és ennek függvényében tegyen javaslatot a képviselő-testületnek a feladatellátás racionalizálására.

A helyi önkormányzat gazdasági programja, fejlesztési terve

„Mötv. 116. § (1) A képviselő-testület hosszú távú fejlesztési elképzeléseit gazdasági programban, fejlesztési tervben rögzíti, melynek elkészítéséért a helyi önkormányzat felelős.

(2) A gazdasági program, fejlesztési terv a képviselő-testület megbízatásának időtartamára vagy azt meghaladó időszakra szól.

(3) A gazdasági program, fejlesztési terv 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.

(4) A gazdasági program, fejlesztési terv – a megyei területfejlesztési elképzelésekkel összhangban – tartalmazza, különösen: az egyes közszolgáltatások biztosítására, színvonalának javítására vonatkozó fejlesztési elképzeléseket.

(5) A gazdasági programot, fejlesztési tervet a képviselő-testület az alakuló ülést 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 ülést követő hat hónapon belül köteles felülvizsgálni, és legalább a ciklusidő végéig kiegészíteni vagy módosítani.”

Az Ötv. már hatálybalépésekor is előírta a gazdasági program készítésének kötelezettségét [Ötv. 91. § (1) bek.]. A törvény ekkor még nem rendelkezett a gazdasági program funkciójáról, kötelező tartalmáról, megalkotásának határidejéről és érvényességi időszakáról sem. Az önkormányzatok a 2000-es évek közepéig jellemzően hanyagolták gazdasági programjuk elkészítését. Ennek oka különösen az lehetett, hogy a kötelezettség nem volt világosan megfogalmazva, és ezért az önkormányzatok számára nem volt egyértelmű, mit kell érteni gazdasági programon.¹⁸¹ A törvényalkotó 2005-ben pótolta a hiányosságokat konkrét szabályok Ötv.-be iktatásával, amelyeket első alkalommal a 2006. évi önkormányzati választásokat követően kellett alkalmazni.¹⁸²

¹⁸¹ Klínga László: *Az önkormányzatok gazdasági programja*. = Györffy Dezső – Vigvári András (szerk.): *A közpénzügyek nagy kézikönyve*. Complex, Budapest 2009. 393. o.

¹⁸² A módosító jogszabály: A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2005. évi XCII. törvény 3. §.

Az Möt. 116. § szakasza nagymértékben támaszkodik az Ötv. 2005-ben pontosított rendelkezéseire. Az Möt. szövegezésében a gazdasági program egy kivétellel mindig a fejlesztési tervvel együtt szerepel: „gazdasági program, fejlesztési terv”. A kivétel az Möt. 42. § 4. pontja, amely a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe sorolja a „gazdasági program” elfogadását. Egy dokumentumról van szó, amely nevezhető gazdasági programnak vagy fejlesztési tervnek, és akár több részre is bontható. A 116. § (1) bekezdése szerint a dokumentum lényeges funkciója, hogy a képviselő-testület hosszú távú fejlesztési elképzeléseit rögzíti. A gazdasági programot nem lehet a középtávú költségvetési tervvel azonosítani. Középtávú költségvetési terv elkészítését **az Áht. 29/A. § bekezdése írja elő, ahogyan azt az önkormányzati költségvetési ciklus tervezési szakaszával kapcsolatban tárgyaltuk.**

Az Möt. 116. § (2) bekezdése a gazdasági program érvényességi időszakát határozza meg. Ez a terv a képviselő-testület megbízatásának időtartamára vagy annál hosszabb időszakra szól. Az Alaptörvény 35. cikk (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket öt évre választják. A gazdasági program ezért legalább öt évet fed le. Felső határt nem ad a törvény, ezért a gazdasági program akár a választási cikluson is túlnyúlhat.

Az Möt. 116. § (3)–(4) bekezdései egyrészt előírják a gazdasági program kötelező tartalmi elemeit, másrészt meghatározzák azokat a szempontokat, amelyeket figyelembe kell venni a program elkészítésekor. A gazdasági programnak tartalmaznia kell mindazokat a célkitűzéseket és feladatokat, amelyek a helyi önkormányzat által nyújtandó feladatok biztosítását, színvonalának javítását szolgálják, valamint az egyes közszolgáltatások biztosítására, színvonalának javítására vonatkozó fejlesztési elképzeléseket. A gazdasági program a törvényben felsoroltakon túl további tartalmi elemekkel is bővíthető. A gazdasági program kialakítása során szükséges tekintettel lenni a helyi önkormányzat költségvetési lehetőségeire, a helyi társadalmi, környezeti és gazdasági adottságokra, valamint a megyei területfejlesztési elképzelésekre. A hosszú távú terveket a valóság talaján állva, a lehetőségekkel összhangban kell kialakítani.

Az Möt. 116. § (5) bekezdése rendelkezik a gazdasági program elfogadásának határidejéről. Az alakuló üléstől számított hat hónapon belül a képviselő-testület köteles elfogadni a gazdasági programot. Ha a gazdasági program a választási cikluson túlnyúlik, az újonnan megválasztott képviselő-testület az alakuló ülést követő hat hónapon belül köteles felülvizsgálni, és legalább az új ciklus végéig kiegészíteni vagy módosítani.

A helyi önkormányzatok finanszírozási rendszere

Szabad felhasználású normatíva helyett önkormányzati feladatfinanszírozás

Az Möt. jelentős mértékben átalakította az önkormányzatok állami támogatásának rendszerét.

Az Ötv. korábbi szabályozása

Az Ötv. korábbi szabályozása az Möt. rendelkezéseinél jóval szűkszavúbban rendezte az állami támogatások rendszerét. Így az Ötv. szerint az állami támogatás alapvetően *normatív* jellegű volt, azaz ezeket a támogatásokat a mindenkori éves költségvetési törvényben határozta meg a települések lakosságszámával, egyes korcsoportokkal, intézményi ellátottakkal arányosan és egyéb mutatók alapján. Így a korábbi szabályozás szerint a normatív támogatások alapja vagy a lakosságszám (egésze), vagy az egyes korcsoportokba – például a gyermekjóléti szolgáltatás esetén a 0–18 éves korúak – tartozó személyek száma, vagy a ténylegesen ellátottak száma (pl. szociális intézményben gondozottak száma), vagy a gumiszabálynak tekinthető „egyéb mutató” lehetett.

A fentiek alapján a költségvetési törvényben meghatározott támogatások felett – összhangban a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 9. cikkének szabályozásával – az önkormányzatok főszabály szerint *felhasználási kötöttség* nélkül rendelkezhettek.

A szabad felhasználású normatívák mellett az éves költségvetési törvények egyes kiemelt feladatok finanszírozására *kötött felhasználású normatívákat* állapítottak meg. Ezeknek a normatíváknak az

összegét az önkormányzatok csak a költségvetési törvényben meghatározott feladatokra kellett fordítaniuk, s azzal az ott meghatározottak szerint kötelesek voltak elszámolni.

Szintén felhasználási kööttség kapcsolódott az egyes kiemelt célok és más nagyberuházások megvalósítását szolgáló sajátos beruházási támogatásokhoz (amelyek körébe elsősorban az Ötv. által szabályozott cél- és címzett támogatásokat sorolhattuk). Az Ötv. arról is rendelkezett, hogy az önhibájukon kívül hátrányos helyzetű önkormányzatoknak külön támogatás nyújtható.

Az Möt. változtatásainak főbb irányai

A hatékonyabb, az önkormányzati célokat jobban teljesítő gazdálkodás biztosítása érdekében az Möt. az állami támogatások nyújtásával kapcsolatban az Ötv. jellemzően szabad, kööttségek nélkül felhasználható támogatási rendszerét egy *kötött jellegű rendszert vezetett be, amelyben a normatív, szolgáltatási mutatószámokon és lakosság számon alapuló támogatási rendszer mellett egy feladatalapú finanszírozási rendszert alakított ki.* Az önkormányzati jog szabályozása viszonylag rövid és keretjellegű, amely széles mozgásteret biztosít a törvényalkotónak.

A feladatfinanszírozás meghatározásának főbb elvei

Möt. 117. § (1) A feladatfinanszírozási rendszer keretében az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott módon a helyi önkormányzatok

a) kötelezően ellátandó, törvényben előírt egyes feladatainak – felhasználási kööttséggel – a feladatot meghatározó jogszabályban megjelölt közszolgáltatási szintnek megfelelő ellátását feladatalapú támogatással biztosítja, vagy azok ellátásához a feladat, a helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámok, illetve a lakosság száma alapján támogatást biztosít,

b) az a) pontba nem tartozó feladatainak ellátásához felhasználási kööttséggel járó, vagy felhasználási kööttség nélküli támogatást nyújthat.

(2) Az (1) bekezdés szerinti támogatás biztosítása a következő szempontok figyelembe vételével történik:

a) takarékos gazdálkodás,

b) a helyi önkormányzat jogszabályon alapuló, elvárható saját bevétele,

c) a helyi önkormányzat tényleges saját bevétele.

(3) A figyelembe veendő bevételek körét és mértékét törvény határozza meg.

(4) A feladatfinanszírozási rendszernek biztosítani kell a helyi önkormányzatok bevételi érdekeltiségének fenntartását.”

Az Möt. 117. §-a határozza meg a feladatfinanszírozási rendszer főbb kereteit. A következőkben ennek az egyes elemeit vizsgáljuk meg.

A feladatfinanszírozási rendszer alapvető keretei

„Möt. 117. § (1) A feladatfinanszírozási rendszer keretében az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott módon a helyi önkormányzatok

a) kötelezően ellátandó, törvényben előírt egyes feladatainak – felhasználási kööttséggel – a feladatot meghatározó jogszabályban megjelölt közszolgáltatási szintnek megfelelő ellátását feladatalapú támogatással biztosítja, vagy azok ellátásához a feladat, a helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámok, illetve a lakosság száma alapján támogatást biztosít,

b) az a) pontba nem tartozó feladatainak ellátásához felhasználási kööttséggel járó, vagy felhasználási kööttség nélküli támogatást nyújthat.”

Az Möt. 117. §-a a törvény 2011-ben kihirdetett szövege alapján az önkormányzati szabályozást *tisztán feladatalapúvá tette volna, azaz a finanszírozás a helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó,*

törvényben meghatározott feladataihoz kapcsolódott volna. Így ebbe rendszerbe csak és kizárólag a kötelező feladatokhoz szükséges források biztosítása tartoztak volna, az önként vállalt feladatokat külön rezsimben és nem kötelező jelleggel biztosít támogatta volna a költségvetés.

Az Möt. eredeti szövege, s az azzal bevezetni kívánt új támogatási rendszer végül nem lépett hatályba. A 2013. évi költségvetési törvényt megalapozó, 2012. évi CXCVI. törvény 19. §-ával módosult, s így még annak 2013. január 1-jei hatályba lépése előtt jelentősen átalakult.

A módosítások révén egy sajátos, vegyes rendszer jött létre, amelyben a feladatalapú támogatás mellett továbbra is fennmaradt a normatívák rendszere.

Az Möt. 117. § (1) bekezdés a) pontja az önkormányzatok kötelező feladatainak támogatása körében elsőként a feladatot meghatározó jogszabályban megjelölt közszolgáltatási szintnek megfelelő ellátását biztosító feladatalapú támogatást jelöli meg. Az első helyen történő szerepeltetés arra utal, hogy az Möt. eredeti szövegének modelljében meghatározott, feladatalapú támogatást tekinti a jogalkotó elsődlegesnek. A feladatalapú támogatással összefüggésben ugyanis az Möt. kiemeli, hogy annak biztosítania kell a helyi önkormányzatok kötelező feladatainak jogszabályban meghatározott közszolgáltatási szintjét. Azaz a feladat alapú támogatást úgy kell meghatározni, hogy az elegendő legyen a jogszabályban rögzített közszolgáltatási szintet biztosító ellátórendszer működési kiadásainak biztosításához. A jogszabályban meghatározott közszolgáltatási szinttel kapcsolatban jelezni kell, hogy azt az egyes ágazati törvények szabályai, valamint az azok szakmai rendelkezéseit végrehajtó miniszteri és kormányrendeletek töltik meg tartalommal. Így például az óvodai nevelés körében ki kell emelni a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet közszolgáltatási szintet meghatározó rendelkezéseit. Hasonló normákat tartalmaz például a szociális szolgáltatások körében a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló, többször módosított 1/2000. (I. 7.) SZCSM rendelet, valamint a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló, többször módosított 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet. Így az Möt.-vel ellentétes az olyan költségvetési törvényi szabály, amely az egyes önkormányzati szolgáltatásoknak a fenti jogszabályokban meghatározott szolgáltatási szintjének működtetését nem biztosítja. Azaz, az Möt. módosított 117. § (1) bekezdése szerint az állam a feladatfinanszírozás keretében – az önkormányzatok elvárt és tényleges bevételeinek a költségvetési törvényben meghatározott beszámításával – finanszírozza az ebbe a körbe tartozó ellátásokat. Ezt jelzi az Möt. 117. § (1) bekezdés a) pontjában a „... biztosítja...” fordulat is. A feladatalapú támogatások másik fő jellemzője, hogy azok felhasználása kötött, azaz az önkormányzatnak igazolnia kell, hogy a forrásokat az önkormányzat a kötelező feladatok ellátására fordította. A felhasználás kötöttségének igazolása alapjául a helyi önkormányzatoknak az Ászr. alapján végzett könyvvitele szolgál, elsősorban az Ászr.-ben meghatározott kormányzati funkciókhoz és a 68/2013. (XII. 29.) NGM rendeletben rögzített államháztartási szakfeladatokhoz és szakágazatokhoz kapcsolódóan. Az Möt. és az államháztartási jogszabályok alapján a felhasználás jogszerűségét a kincstári szervezet, jelenleg a Magyar Államkincstár megyei, fővárosi igazgatóságai ellenőrzik. A Magyarország központi költségvetéséről szóló 2013. évi CXXX. törvény 2. sz. melléklete alapján a 2014. évben a központi költségvetés feladatalapú finanszírozás keretében feladatalapúnak tekinthető az önkormányzatok működésének támogatása, azon belül a leginkább tisztán feladatalapú támogatásnak az önkormányzati hivatal működésének támogatását tekinthetjük. A teljes finanszírozás során azonban – az Möt. 117. § (2) bekezdésére figyelemmel – bizonyos korrekciós tényezőkre is figyelemmel kell lenni. Ezek között kiemelkedő a helyi adóerőképesség vizsgálata, amely csökkentheti az állami támogatás mértékét.

Az Möt. 117. § (1) bekezdés a) pontja a feladatalapú támogatás mellett továbbra is ismeri az 1990-2012 között az állami támogatások meghatározó típusát, az ún. normatívákat, amelyek a feladat ellátáshoz kötődő, a feladat, a helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámok, illetve a lakosságszám alapján biztosított támogatások. A normatívák elemzése körében ki kell emelni, hogy azokkal kapcsolatban az Möt. rögzíti, hogy azok a feladat ellátáshoz biztosított támogatások. Azaz, míg a feladatalapú finanszírozása az elvárt és a tényleges saját bevétel figyelembevételével és beszámításával teljes támogatásra törekszik, addig ezek esetében a teljesség követelménye nem áll fenn. Így annak mértékét viszonylag szabadabban alakíthatja a törvényalkotó a központi költségvetésről szóló éves törvények megalkotása során. A normatívákat a korábbi szabályozással összhangban mutatószámok alapján vagy a lakosságszám alapján határozza meg a mindenkor éves

költségvetési törvény. A mutatószámok a feladat és a helyi szükséglet jellegéhez kapcsolódhatnak, így például a mutatószám alapja lehet az ellátotti létszám, egy meghatározott korosztályhoz, társadalmi csoporthoz tartozó személyek létszáma, valamely ellátásban részesülők létszáma. Így például a szociális étkeztetés állami támogatásának alapját jelentő mutatószám az ellátásban részesülők számított (lét)száma a 2013. évi CCXXX. törvény 2. sz. melléklet III.3.c. pontja alapján. A másik megoldást a lakosság szám jelenti, amikor a támogatás alapja egy adott település (teljes) lakosság száma. Ilyen alapon támogatják az ugyanezen törvény 2.sz. mellékletének I.1.c. pontjában meghatározott önkormányzati feladatok körét. A fenti módszerrel meghatározott normatívák – a feladatalapú támogatásokkal egyezően – *kötött felhasználású* támogatások, azaz az előbbieken már jelzettek szerint a támogatott célra történő felhasználásukról az önkormányzat köteles elszámolni a Magyar Államkincstárnak (megyei igazgatóságainak).

Az Möt. 12. §-ára figyelemmel az önként átvállalt feladatok finanszírozására alapvetően az Möt. 117. § (1) bekezdés a) pontjának szabályait kell alkalmazni.

Az Möt. 117. § b) pontja szerint *a központi költségvetés nemcsak a kötelező feladatokat támogathatja*. Eze szerint a kötelező feladatok körébe nem tartozó – azaz jellemzően az önként vállalt feladatok – tekintetében is lehetőséget teremt az állami támogatásra. Ez az állami támogatás azonban *a törvényalkotó szándékától függ*, amelyet az Möt. a „...támogatást nyújthat...” fordulattal fejez ki. Így az, hogy mely önként vállalt önkormányzati feladatokat, s milyen mértékben támogatja a központi költségvetés, az a mindenkori költségvetési szabályozás függvénye. Ezeknek, a nem kötelező feladatokhoz nyújtott állami támogatásoknak a másik jellegzetessége, hogy abban is nagyobb a törvényalkotó hatásköre, hogy ezeket a támogatásokat akár felhasználási kötöttség nélkül, azaz *szabad felhasználású támogatásként* is biztosíthatja, amely lehetőséget kifejezetten nevesít az Möt. 117. § (1) bekezdés b) pontja, amikor kimondja, hogy ez a forrás lehet „*felhasználási kötöttséggel járó, vagy felhasználási kötöttség nélküli*”. Ilyen, nem kötelező feladathoz nyújtott támogatások mind a költségvetési törvény 2., mind a 3. számú mellékletében találhatóak.

A *megyei önkormányzatok* működési kiadásaihoz nyújtott támogatást – figyelemmel azok kis számára – a költségvetési törvényjavaslat megyénként tételesen határozza meg.

Az önkormányzatok központi költségvetési támogatási rendszerét meghatározó elvek

„Möt. 117. § (2) Az (1) bekezdés szerinti támogatás biztosítása a következő szempontok figyelembe vételével történik:

a) takarékos gazdálkodás,

b) a helyi önkormányzat jogszabályon alapuló, elvárható saját bevétele,

c) a helyi önkormányzat tényleges saját bevétele.

(3) A figyelembe veendő bevételek körét és mértékét törvény határozza meg.

(4) A feladatfinanszírozási rendszernek biztosítania kell a helyi önkormányzatok bevételi érdekeltiségének fenntartását.

Az önkormányzatok központi költségvetési támogatási rendszerét meghatározó elveket és szempontokat az Möt. 117. § (2)-(4) bekezdései határozzák meg.

Az első szempontot a *takarékos gazdálkodás* követelménye jelenti. A fenti rendelkezés alapján a költségvetési törvénynek úgy kell kialakítania a támogatási rendszert, hogy az ne ösztönözzön pazarló gazdálkodásra. Így egyértelműen az Möt. rendelkezéseibe ütközne egy olyan szabályozás, amely túlzottan magas, a tényleges működési költségeket meghaladó támogatást határozna meg.

A második szempontot a *helyi önkormányzat jogszabályon alapuló, elvárható saját bevételeinek beszédese* jelenti. Az önkormányzati finanszírozás egyik lábát a saját bevételek jelentik. Ezek között kiemelt szerepe van a *helyi adóknak*. Ezért a támogatást úgy kell kialakítani, hogy figyelembe kell venni azt, hogy az önkormányzat mekkora saját bevételre tehet szert. A feladat alapú támogatás kialakítása során tekintettel kell lenni arra a bevételre, amelynek beszédese megfelelő adóztatási szint mellett elvárható. Azaz a feladat alapú finanszírozás nem mentesít az önkormányzat adóztatási kötelezettségétől, így a helyi közösségek nem bújhatnak ki az alól, hogy az elvárható helyi adókat kivessék.

A harmadik szempontot a *saját bevételek tényleges összege* jelenti. Az egyes önkormányzatok anyagi viszonyaiban, jövedelemtermelő képességében jelentős különbségek lehetnek, így a forráselosztás tervezése körében figyelemmel kell lenni arra, hogy az önkormányzatok ténylegesen mennyi bevétel beszedésére képesek. Ezzel a tényleges adattal kell korrigálni az elvárható saját bevételre vonatkozó szabályokat.

Az elvárható saját bevételekre vonatkozó rendelkezések azt a célt szolgálják, hogy a szabályozás eleget tehessen az MÖtv. 117. § (5) bekezdésében foglalt azon előírásnak, mely szerint a támogatási rendszernek biztosítania kell az önkormányzatok vagyoni érdekelttségét. A fenti rendelkezések révén ez valóban fennáll, hiszen a törvényhozásnak ezek alapján az elvárt saját bevételekre úgy kell tekinteni, hogy azokkal az önkormányzat rendelkezik, így azokat a támogatás meghatározása körében figyelmen kívül kell hagyni.

Az MÖtv. szerint a *figyelembe veendő bevételek körét és mértékét törvény határozza meg*. Ez a törvény a központi költségvetésről rendelkező mindenkorai törvény, amelynek a 2. és 3. mellékletei rendelkeznek az önkormányzatok támogatásairól, **különös tekintettel a 2. sz. melléklet azon rendelkezéseire, amelyek az elvárt bevételek és az adóerőképesség miatti korrekciós tényezőket rendezik. Így az adóerőképesség mellett egyes, térítéskötelesen igénybe vehető közszolgáltatások esetén figyelembe veszik az elvárt térítési díjat is.**

Az Alaptörvény – ellentétben a 2011. december 31-éig hatályos Alkotmánnyal – nem tartalmaz az önkormányzatok központi költségvetési támogatására vonatkozó alapvető rendelkezéseket. Így ezek a korábban alkotmányos szinten szabályozott rendelkezések az MÖtv. szabályozási tárgykörébe kerültek át. Az MÖtv. előbbieken bemutatott rendelkezései összhangban állnak a korábban hatályos Alkotmány alapján kialakított alkotmánybírósági gyakorlattal. Így a 2/1997. (I. 22.) AB határozat óta töretlen azon alkotmánybírósági gyakorlattal, amely szerint a költségvetési támogatásoknak nem önmagukban, hanem az önkormányzati jog által biztosított saját bevételekkel együttesen kell biztosítani a szükséges támogatást. Azaz az Országgyűlés a költségvetési törvény és a saját bevételek szabályozó külön törvények – így például a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény – rendelkezéseinek megfelelő kialakításával köteles ezt a finanszírozási szintet biztosítani. Az előzőek alapján látható, hogy a fenti, alapelvi jellegű rendelkezések jelentős szabadságot biztosítanak a törvényhozásnak a szabályozás kialakításában. Az Országgyűlés előtt fekvő költségvetési törvényjavaslat ezen szabályokra vonatkozóan differenciált támogatási rendszert alakított ki.

Ezzel a megközelítéssel összhangban az MÖtv. 117. § (4) bekezdése kimondja, hogy a feladatfinanszírozási rendszernek biztosítania kell *a helyi önkormányzatok bevételi érdekeltségének fenntartását*. Így a jogalkotó az MÖtv. szabályai alapján nem alkothat olyan központi költségvetést, amely úgy támogatja az egyes közszolgáltatásokat, hogy azzal megszünteti a helyi adók és más saját bevételek megszerzése iránti érdekeltséget.

Figyelemmel arra, hogy az MÖtv. csak keretjellegű rendelkezéseket határoz meg, így a törvényalkotónak jelentős szabadsága van ennek a rendszernek az alakítása során.

A támogatás felhasználása. Egyéb támogatások (a működőképesség megőrzése érdekében)

Az MÖtv. a feladat alapú támogatások általános szabályait az MÖtv. 117. §-a rögzíti, addig a 118. § a feladat alapú támogatások mértékének megállapításához kapcsolódóan a támogatás felhasználásáról és működőképesség megőrzését szolgáló támogatásról rendelkezik.

„MÖtv. 118. § (1) A 117. § (1) bekezdés a) pontja szerinti támogatást a helyi önkormányzat éves szinten kizárólag az ellátandó feladatainak kiadásaira fordíthatja. Az ettől eltérő felhasználás esetén a helyi önkormányzat köteles a támogatás összegét – az államháztartásról szóló törvényben meghatározott kamatokkal terhelve – a központi költségvetésbe visszafizetni.

(2) Kivételes esetben jogszabályban meghatározott módon a helyi önkormányzat működőképessége megőrzése érdekében kiegészítő támogatás adható.”

A feladat alapú támogatás felhasználása

„Mötv. 118. § (1) A 117. § (1) bekezdés a) pontja szerinti támogatást a helyi önkormányzat éves szinten kizárólag az ellátandó feladatainak kiadásaira fordíthatja. Az ettől eltérő felhasználás esetén a helyi önkormányzat köteles a támogatás összegét – az államháztartásról szóló törvényben meghatározott kamatokkal terhelve – a központi költségvetésbe visszafizetni.”

Az Mötv. önkormányzati finanszírozásról rendelkező alcímének bevezetőjében már jeleztük, hogy az Ötv., korábbi, szabad felhasználású állami támogatási rendszerét felváltó feladatfinanszírozás és a normatívák vegyes rendszerén alapuló új rezsim kötött felhasználású rendszernek tekinthető.

Ezzel összhangban az Mötv. kimondja, hogy a feladatalapú támogatást és a normatívákat a helyi önkormányzat éves szinten kizárólag a kötelezően ellátandó feladatainak kiadásaira fordíthatja. Azaz, a feladat alapú támogatás kötött felhasználású támogatás, hiszen azt csak a kötelező feladatok kiadásaira fordíthatják. Azonban ezt a kötöttséget oldja az, hogy a kötelező feladatokra történő elszámolásnak éves szinten kell érvényesülnie. Így a kötöttség nem azt jelenti, hogy a kötelező feladatok ellátásához nyújtott támogatásból utalást csak az adott feladattal kapcsolatban lehet teljesíteni, hanem azt, hogy éves szinten valamennyi feladat alapú támogatást a kötelező feladatok biztosítására kell fordítani, s ezzel az adott önkormányzat köteles elszámolni. Az Mötv. 117. §-ához fűzött magyarázatban azt is jeleztük, hogy a támogatással történő elszámolás pénzügyi eljárásának kereteit az államháztartási számvitelre vonatkozó sajátos szabályok határozzák meg, azoknak illeszkedni kell a kormányzati funkciók, valamint az államháztartási szakfeladatok rendszeréhez.

Amennyiben az önkormányzat ezt a szabályt nem tartja be, s éves szinten a feladat alapú támogatásoktól eltérő célokra fordítja a támogatás összegét, akkor az eltérő felhasználás szankciója a támogatás összegének a jogszabályban meghatározott késedelmi kamattal növelt, a központi költségvetés részére történő visszafizetése.

A támogatás összegével kapcsolatban jeleznünk kell, hogy az önkormányzat köteles elszámolni a feladatalapú támogatás felhasználásáról. Amennyiben az elszámolás, valamint annak ellenőrzése körében megállapítják az eltérő felhasználást, akkor merül fel a visszafizetési kötelezettség megállapítása. Az Áht. 57/A. §-a, valamint 58–60. §-ai alapján a visszafizetési kötelezettség a kincstár határozatában megállapított, jogellenes támogatási részre terjed ki. Az Áht. felhatalmazása alapján az Ávr. 106. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a helyi önkormányzat a jogtalanul igénybe vett költségvetési támogatás összege után a jegybanki alapkamat kétszeresének megfelelő mértékű kamatot kell megfizetni. Az Ávr. 105. § (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzat igénybevételi kamatot fizet a jogosulatlanul igényelt feladatmutatóhoz kapcsolódó támogatás teljes összege után, ha az igényelt támogatás legalább 3%-kal meghaladja a jogszerűen igénybe vehető támogatás mértékét. Az igénybevételi kamat mértékét az Ávr. differenciáltan határozza meg, az a jegybanki alapkamat 50%-a vagy 200%-a lehet. Az önkormányzat mindemellett késedelmi kamatot fizetésére is kötelezett az Ávr. 105. § (4) bekezdésében meghatározott esetben, az elszámolás egyenlege után.

Az Áht. 58. §-a a normatíva visszaigénylésével kapcsolatos határozatok jogorvoslati rendszerével kapcsolatban speciális rendelkezéseket tartalmaz az ügyek gyors lezárása érdekében. Így a kincstár határozata ellen fellebbezésnek nincs helye, azonban a határozat felülvizsgálata bíróságtól kérhető. Erre a perre a helyi önkormányzat székhelye szerint illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróság illetékes. A bíróság a határozat felülvizsgálata során a polgári perrendtartásról szóló törvény közigazgatási perekre vonatkozó rendelkezéseit alkalmazva, soron kívül jár el. A peres eljárás sajátos szabálya, hogy a keresetlevelet a kincstárnál a felülvizsgálni kért döntés közlésétől számított tizenöt – és nem harminc – napon belül kell benyújtani vagy ajánlott küldeményként postára adni. A keresetlevélben a kincstár intézkedésének felfüggesztése nem kérelmezhető. A perben a bíróság a kincstár határozatát megváltoztathatja.

A működőképesség megőrzése érdekében nyújtott kiegészítő támogatás

„Mötv. 118. § (2) Kivételes esetben jogszabályban meghatározott módon a helyi önkormányzat működőképessége megőrzése érdekében kiegészítő támogatás adható.”

Az Möt. a kötelező feladatok feladat alapú támogatása mellett az állami támogatásoknak két egyéb csoportját nevesíti.

Az első csoportba az *önként vállalt, az állam által prioritásként kezelt feladatok finanszírozására* szolgáló állami támogatásokat sorolja a törvény. A feladat alapú támogatások ugyanis csak a kötelező feladatok ellátását szolgálják. Az állam azonban egyes feladatokat kiemelt jelentőségűnek tekint, ám az önkormányzatok megfelelő feladatellátása érdekében nem minősített kötelező feladattá. Az (5) bekezdés ezért lehetővé teszi, hogy az *állam azon feladatra is támogatást nyújthasson, amely nem kötelező feladat* – így a feladat ellátására az önkormányzat nem kötelezhető a törvényességi felügyelet eszközeivel – azonban *kiemelt jelentősége (prioritása) miatt támogatja azon önkormányzatokat, amelyek e szolgáltatások biztosítását magukra vállalják*. Ebbe a körbe sorolható például a települési önkormányzatok által fenntartott, illetve támogatott előadó-művészeti szervezetek támogatása, amely feladat a külön törvény alapján önként vállalt, ám a nemzeti kultúra támogatásának részeként az állam ehhez támogatást nyújt.

Az Möt. arra is lehetőséget nyújt, hogy *kivételes esetben jogszabályban meghatározott módon a helyi önkormányzat működőképessége megőrzése érdekében kiegészítő támogatást adhassanak*. Ez támogatás csak *kivételes* esetben adható, azaz nem képezi a feladatfinanszírozás és az állandó támogatások részét. A másik feltétel, hogy a támogatás célja az *önkormányzat működőképességének megőrzése*, azaz a támogatás abban az esetben igényelhető, ha a forráshiány veszélyeztetné az önkormányzat működőképességét, azaz kötelező feladatainak ellátását.

A 2014. évi költségvetési törvény alapján a települési önkormányzatok kivételes esetben rendkívüli támogatást igényelhetnek működőképességük megőrzése, vagy egyéb, a feladataik ellátását veszélyeztető helyzet elhárítása érdekében. A támogatásról a helyi önkormányzatokért felelős miniszter (a belügyminiszter) és az államháztartásért felelős miniszter (a nemzetgazdasági miniszter) – a helyi önkormányzatokért felelős miniszter által felkért bizottság javaslata alapján – a beérkező támogatási igények elbírálását követően folyamatosan, de legkésőbb 2014. december 20-áig együttesen dönt. A támogatás önkormányzatonkénti összege a helyi önkormányzatokért felelős miniszter által vezetett minisztérium honlapján közzétételre kerül. A támogatás átutalása a támogatási döntés meghozatalát követően haladéktalanul történik. Az Ötv. korábbi szabályozása szerinti önhibájukon kívül hátrányos helyzetű önkormányzatok támogatásával (ÖNHKI) szemben ez a forrás *szabad mérlegelési körbe tartozó*, amelyben a költségvetési törvény csak az Möt.-ben meghatározott tényállási elemekre utal vissza. Azaz ez a szabályozás inkább a korábbi „6/3. támogatást” vette alapul, amely a központi államigazgatásnak jelentős befolyást biztosít.

A helyi önkormányzatok belső kontrollrendszere

Az Möt. az önkormányzati kontrollrendszerre vonatkozó szabályozást is jelentős mértékben átalakította. Míg az Ötv. korábbi rendelkezései az önkormányzatok külső ellenőrzésével kapcsolatban is tartalmazott bizonyos szabályokat, addig az Möt. a 119. § (1)–(2) bekezdései kivételével az önkormányzat szervezetrendszerén belüli kontroll szerveit és mechanizmusait tárgyalja. A változtatás elsődleges indoka az, hogy külön jogszabályok – így például a számvéveszéki ellenőrzést az Állami Számvéveszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal ellenőrzését a 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet, az uniós támogatások felhasználásának ellenőrzési szabályait pedig a különböző közösségi jogszabályok, valamint (többek között) a 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet – határozzák meg az egyes külső szervek legfontosabb ellenőrzési jogosítványait. Így a szabályozás párhuzamosságának kizárása érdekében az Möt. nem tartalmaz az egyéb joganyagokban rendezett normákat.

Az Möt. 115. §-ában a kontrollrendszertől elkülönítetten határozza meg, hogy a gazdálkodás biztonságáért a képviselő-testület, a gazdálkodás szabályosságáért pedig a polgármester felelős. Az Möt. így ezt a kérdést nem ellenőrzési, hanem gazdálkodási szabályként értelmezi, ezért ezzel sem foglalkozik ez az alcím.

Az Möt. ezen rendelkezései – miként az alcím is erre utal – nemcsak a szűk értelemben vett belső ellenőrzést, hanem a *teljes önkormányzati kontrollrendszert* rendezik, amelynek a belső ellenőrzés csak az egyik aspektusa.

Külső ellenőrzéssel összefüggő szabályok. Belső kontrollrendszer az önkormányzatoknál

„Mötv. 119. § (1) A helyi önkormányzatnak nyújtott európai uniós és az ahhoz kapcsolódó költségvetési támogatások felhasználását az Európai Számvevőszék és az Európai Bizottság illetékes szervezetei, kormányzati ellenőrzési szerv, a fejezetek ellenőrzési szervezetei, a Magyar Államkincstár, az ellenőrzési hatóság, az európai uniós támogatások irányító hatóságai és a közreműködő szervezetek képviselői is ellenőrizhetik.

(2) A központi költségvetési, európai uniós vagy egyéb nemzetközi támogatásban részesülő önkormányzat vagy társulás köteles a támogatást nyújtó, a támogatás lebonyolításában részt vevő és a támogatást ellenőrző szervezetekkel együttműködni.

(3) A jegyző köteles – a jogszabályok alapján meghatározott – belső kontrollrendszert működtetni, amely biztosítja a helyi önkormányzat rendelkezésére álló források szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását.

(4) 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.”

Az Mötv. 119. §-a szabályozza az önkormányzatok európai uniós és hazai támogatásainak külső kontrollrendszerét, valamint a belső kontrollrendszert és az azon belül a belső ellenőrzés főbb szabályait.

Az önkormányzatok európai uniós és központi költségvetési támogatásainak külső ellenőrzése

„Mötv. 119. § (1) A helyi önkormányzatnak nyújtott európai uniós és az ahhoz kapcsolódó költségvetési támogatások felhasználását az Európai Számvevőszék és az Európai Bizottság illetékes szervezetei, kormányzati ellenőrzési szerv, a fejezetek ellenőrzési szervezetei, a Magyar Államkincstár, az ellenőrzési hatóság, az európai uniós támogatások irányító hatóságai és a közreműködő szervezetek képviselői is ellenőrizhetik.

(2) A központi költségvetési, európai uniós vagy egyéb nemzetközi támogatásban részesülő önkormányzat vagy társulás köteles a támogatást nyújtó, a támogatás lebonyolításában részt vevő és a támogatást ellenőrző szervezetekkel együttműködni.”

Az Mötv. 119. § (1) bekezdése a vonatkozó közösségi jogi szabályokra, valamint a hazai szabályozásra tekintettel rögzíti, hogy az önkormányzatoknak nyújtott uniós és az azokhoz kapcsolódó támogatások ellenőrzését mely szervek láthatják el. A „kapcsolódó támogatás” kifejezés azért szerepel az Mötv.-ben, mivel az uniós támogatási rendszer központi elvei közé tartozik a *kiegészítő jelleg*, és azzal összefüggésben az *addicionalitás*, amelyek alapján az uniós támogatások mellé minden esetben kell *nemzeti önrész*. Így az önkormányzatoknak juttatott uniós támogatásokhoz – a nemzeti önrészre figyelemmel – mindig kapcsolódik nemzeti (költségvetési) támogatás is.

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 287. cikke kimondja, hogy a(z) európai) Számvevőszék szinte valamennyi uniós bevétellel és kiadással kapcsolatban ellenőrzési jogkörökkel rendelkezik, s hogy azzal összefüggésben a tényleges felhasználási helyén is ellenőrzéseket végezhet. Figyelemmel a fenti támogatások európai uniós jellegére, a magyar önkormányzatokra is kiterjed ez az alapító szerződésben rögzített jogosultság. Így az Mötv. rendelkezései csak megismétlik azt a szabályt, amely az Alaptörvény csatlakozási klauzulájára figyelemmel egyfajta alkotmányos erejű kötelezettségként jelenik meg.

Hasonlóképpen az Európai Bizottságnak a támogatásokkal kapcsolatban a különböző támogatási rendeletek – így különösen a [1303/2013/EU](#) rendelet, a [1301/2013/EU](#) rendelet, a [1304/2013/EU](#) rendelet, a [1302/2013/EU](#) rendelet, **valamint a [1300/2013/EU](#) rendelet** – is ellenőrzési jogköröket

határoznak meg, így a korábban már bemutatott, a közösségi jog elsőbbségének elve alapján Möt. ezen a ponton sem kerülhet ellentétbe a közösségi joggal.

Az államháztartási szabályozás alapján szintén ellenőrizheti ezen támogatások felhasználásának ellenőrzését a kormányzati ellenőrzési szerv is. Ez a szervezet a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, amely statútumrendelete, a 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet szabályaira figyelemmel is ellenőrzési jogkörökkel rendelkezik az önkormányzatok tekintetében.

Amennyiben a támogatást az egyes fejezetek – jellemzően minisztériumok – által kezelt forrásokból kapta az önkormányzat, abban az esetben a fejezetek ellenőrzési szervezetei – azaz jellemzően a minisztériumok (azokon belül általában a feladat ellátása tekintetében kiadmányozási jogkörrel felruházott, a fejezeti költségvetési felelős szervezeti egységek) is ellenőrizhetik a fenti összegek felhasználását.

Az Möt. egyértelműen rögzíti, hogy a Magyar Államkincstár is ellenőrzési jogosítványokkal rendelkezik. A kincstári ellenőrzésre – az Möt. 117. és 188. §-ához fűzött magyarázatban már jelzettek szerinti is – általában akkor kerül sor, ha a támogatást a kincstári szerv állapítja meg vagy folyósítja.

A törvény szerint az uniós és kapcsolódó támogatások ellenőrzésében az ellenőrzési hatóság is részt vesz. Az ellenőrzési hatóság feladatait az államháztartásért felelős miniszter (a jelenlegi kormányzati munkamegosztásban a nemzetgazdasági miniszter) irányítása alatt álló központi hivatal, az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság látja el. A közreműködő szervek feladatait a 2007–2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 4/2011. (I. 28.) Kormányrendeletben, valamint a vonatkozó miniszteri rendeletekben meghatározott szervezetek látják el. A 1303/2013/EU rendelet alapján ezek a szervek is ellátnak bizonyos, az egyes projektekkel összefüggő ellenőrzési feladatokat, így az Möt. egyaránt nevesíti az ő ellenőrzési jogosítványait is.

Bár a közösségi jogszabályok és a vonatkozó hazai törvények és rendeletek is részletesen meghatározzák e szervezetek az ellenőrzési jogosítványait, de az Möt. maga is kimondja, hogy feladataik ellátása során ezen ellenőrző szervekkel az önkormányzatok kötelesek együttműködni. A fenti együttműködés hiányában ugyanis nem tudnak eleget tenni kötelezettségeiknek, amely adott esetben akár a támogatás visszavonásához és az Uniónak történő visszafizetéséhez is vezethet.

Amennyiben az Möt. 119. § (1) és (2) bekezdéseire tekintünk, akkor láthatjuk, hogy az önkormányzatok belső kontrollrendszere körében klasszikus külső ellenőrzési szabályokat helyeztek el.

Az önkormányzatok belső kontrollrendszere és belső ellenőrzése

Möt. 119. § (3) A jegyző köteles – a jogszabályok alapján meghatározott – belső kontrollrendszert működtetni, amely biztosítja a helyi önkormányzat rendelkezésére álló források szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását.

(4) 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.”

Az Möt. 119. § (3) bekezdése szabályozza a belső kontrollrendszer működését, és az annak működtetéséért felelős személy megjelölését.

Az Möt. 119. § (3) bekezdése szerint a jegyző a jogszabályok alapján meghatározott belső kontrollrendszert köteles működtetni. A belső kontrollrendszer fogalmát mindezekre figyelemmel nem az Möt.-ben, hanem az államháztartási jogban kell keresni, azt az Áht. 69. §-a határozza meg.

„Áht. 69. § A belső kontrollrendszer a kockázatok kezelése és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer, amely azt a célt szolgálja, hogy megvalósuljanak a következő célok:

a) a működés és gazdálkodás során a tevékenységeket szabályszerűen, gazdaságosan, hatékonyan, eredményesen hajtsák végre,

b) az elszámolási kötelezettségeket teljesítsék, és

c) megvédjék az erőforrásokat a veszteségektől, károktól és nem rendeltetésszerű használattól.

(2) A belső kontrollrendszer létrehozásáért, működtetéséért és fejlesztéséért a költségvetési szerv vezetője felelős az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók figyelembevételével.

69/A. § A kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek belső kontrollrendszerére a költségvetési szervek belső kontrollrendszerére vonatkozó szabályokat alkalmazni kell. A Kormány rendeletében a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek sajátosságai figyelembevételével azokra nézve a költségvetési szervek belső kontrollrendszerére vonatkozó, e törvényben meghatározott szabályoktól eltérő szabályokat állapíthat meg.”

Ennek a rendszernek a működtetése alapvetően a *gazdálkodás biztonságosságát* szolgálja azáltal, hogy a kockázatok kezelését, és a tárgyilagos bizonyosságot szolgáló folyamatrendszert épít ki. Azaz a belső kontrollrendszer egy *folyamatrendszer*, amely lehet előzetes, utólagos, a folyamatok lezajlása közbeni.

A belső kontrollrendszer alapvetően *penzügyi és gazdasági szempontú ellenőrzési folyamat*, azonban a működés hatékonysága körében nemcsak a pénzügyi, hanem a szakmai hatékonyságot is vizsgálhatja. E két hatékonysági vizsgálat ugyanis nehezen elválasztható, illetve a gazdálkodás működése sok esetben kihat a szervezet szakmai tevékenységére és viszont.

Mindezekkel összhangban az Möt. az önkormányzati belső kontrollrendszer működtetésének fő céljaként a helyi önkormányzat rendelkezésére álló források szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását. Ez a rendelkezés is jelzi, hogy az Áht. fő céljaihoz kötődően az önkormányzati belső kontrollrendszer alapvetően a megfelelő gazdálkodás biztosítását kell hogy szolgálja. A szabályozás egyértelművé teszi, hogy ennek a rendszernek a *teljes* önkormányzati gazdálkodásra, azaz nemcsak a polgármesteri hivatalokra, az önkormányzati közintézetekre, hanem az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokra, valamint az önkormányzatok szerződéses és támogatási viszonyaira is ki kell terjednie.

Mivel az Áht. szabályozása döntően a *költségvetési szervek* belső kontrollrendszeréről szól, ezért az a helyi önkormányzatok teljes szervezetrendszerében értelmezési problémákhoz vezethet. Ezek közé tartozik a rendszert működtető vezető megjelölése. Ez az Möt. szerint a *jegyző*. Mivel az Möt. 120. §-a a pénzügyi bizottság hatásköreit szabályozza, ezért az új törvény szakított az Ötv. korábbi rendszerével, amely a polgármesterre is telepített bizonyos, ellenőrzéssel összefüggő feladatokat is.

Az Möt. 119. § (4) bekezdése a belső kontrollrendszer részét képező belső ellenőrzés működtetéséről rendelkezik. A belső ellenőrzésre vonatkozó részletes szabályokat a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet szabályozza részletesen. A belső ellenőrzés fogalmát is ez a rendelet rögzíti, amelynek 2. § b) pontja szerint az egy *„független, tárgyilagos bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység, amelynek célja, hogy az ellenőrzött szervezet működését fejlessze és eredményességét növelje, az ellenőrzött szervezet céljai elérése érdekében rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen értékeli, illetve fejleszti az ellenőrzött szervezet irányítási és belső kontrollrendszerének hatékonyságát”*.

Arra figyelemmel, hogy az Möt. alapján 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, ezért a jegyző köteles teljesíteni a 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendeletnek a belső kontrollrendszerének értékelésére, a kontrollrendszerrel kapcsolatos képzés és továbbképzés szervezésére vonatkozó kötelezettségét.

Ugyanezen kormányrendelet 15. § (7) bekezdése azt is rögzíti, hogy *„[a]z önkormányzati költségvetési szerveknél a belső ellenőrzést elláthatja a) az irányító szerv által foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban alkalmazott vagy polgári jogi szerződés keretében foglalkoztatott belső ellenőr; b) a társulás által foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban alkalmazott vagy polgári jogi szerződés keretében foglalkoztatott belső ellenőr.”* Ez azt jelenti, hogy az önkormányzatok eltérő

méretére, gazdálkodásának eltérő feltételeire figyelemmel az önkormányzatok esetében a belső ellenőri feladatok nemcsak foglalkoztatásra irányuló jogviszony, hanem polgári jogi – jellemzően megbízási – szerződés útján is elláthatóak. Az önkormányzat esetében is nyitva áll annak a lehetősége, hogy különleges szakértelmet igénylő esetekben külső személyt is bevonjanak az ellenőrzésbe.

A kormányrendelet azt is rögzíti, hogy a belső ellenőrzést végző személy vagy szervezet, vagy szervezeti egység jogállását, feladatait a költségvetési szerv szervezeti és működési szabályzatában elő kell írni.

Az Möt. 119. § (4) bekezdése összhangban áll a kormányrendelet azon szabályával [17. § (1) bek.], amely szerint „[a] belső ellenőrzést végző személy munkáját a nemzetközi, valamint az államháztartásért felelős miniszter által közzétett belső ellenőrzési standardok, útmutatók figyelembevételével, valamint a belső ellenőrzési vezető által – az államháztartásért felelős miniszter által közzétett belső ellenőrzési kézikönyv minta megfelelő alkalmazásával – kidolgozott és a költségvetési szerv vezetője által jóváhagyott belső ellenőrzési kézikönyv szerint végzi.”

Az Möt. és a kormányrendelet közötti szabályok összhangja mellett az Möt. lehetővé teszi, hogy az önkormányzatok sajátosságaira figyelemmel a belső ellenőr ne csak az önkormányzat egésze, hanem az egyes önkormányzati költségvetési szervek tekintetében is ellássa a belső ellenőrzéssel kapcsolatos feladatokat. A fenti szabály alapján az önkormányzatok, amelyeknek a költségvetési szervei is nagyon gyakran kisebb méretűek, nem kötelesek minden szervüknél ilyen személyt foglalkoztatni, a belső ellenőrzés feladatait így valamennyi szervezet esetében elláthatja akár egy személy is. Ez a rendelkezés különösen a kisebb önkormányzatok számára biztosít könnyebbséget, hiszen azok esetében egy többszintű rendszer jelentős többletköltséget eredményezne.

A pénzügyi bizottság ellenőrző szerepe

„Möt. 120. § (1) A pénzügyi bizottság a helyi önkormányzatnál és intézményeinél

a) véleményezi az éves költségvetési javaslatot és a végrehajtásáról szóló féléves, éves beszámoló tervezeteit;

b) figyelemmel kíséri a költségvetési bevételek alakulását, különös tekintettel a saját bevételekre, a vagyonváltozás (vagyon növekedés, -csökkenés) alakulását, értékeli az azt előidéző okokat;

c) vizsgálja az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás indokait és gazdasági megalapozottságát, ellenőrizheti a pénzkezelési szabályzat megtartását, a bizonylati rend és a bizonylati fegyelem érvényesítését;

d) ellátja a képviselő-testület rendeletében meghatározott feladatokat.

(2) 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. az Ötv. korábbi erősen diverzifikált pénzügyi ellenőrzési rendszerét jelentős mértékben egyszerűsítette. Míg korábban a polgármester, a pénzügyi bizottság, a jegyző és a könyvvizsgáló is részt vett a rendszerben, addig az Möt. csak a jegyző és a pénzügyi bizottság feladatait jelzi.

Miként korábban már jeleztük, az Möt. 57. § (2) bekezdése alapján a pénzügyi bizottság alakítása 2000 fős népesség felett kötelező, az Möt. 57. § (1) bekezdése szerint 1000 fő felett lehetőség, a 100 és 1000 fő közötti népességű településen az összes bizottsági feladatot egy bizottság is elláthatja, 100 fős lakónépesség alatt pedig nem alakítható.

Az Möt. 120. §-a szerint a pénzügyi bizottság ellenőrzési jogköre mind az önkormányzatra, mind annak intézményeire kiterjed. E körben a joggyakorlat az intézmény kifejezés alatt nemcsak az önkormányzati költségvetési szerveket, hanem az önkormányzat tulajdonában álló gazdasági társaságokat is érti.

E körben a pénzügyi bizottság feladatait az Möt. a következők szerint határozza meg.

Véleményezi az éves költségvetési javaslatot és a végrehajtásáról szóló féléves, éves beszámoló tervezeteit. Az Möt. elsőként a pénzügyi bizottságnak a *költségvetési és zárszámadási rendelet*, valamint a *féléves és éves beszámoló előkészítésében* betöltött szerepét emeli ki. A költségvetési és

zárszámadási rendelet elfogadására irányuló döntéshozatali eljárásban *a pénzügyi bizottság véleményét ki kell kérni*. A véleménynyilvánítás elmaradása a fenti rendeletek, valamint a féléves és éves beszámolót elfogadó határozatok közjogi érvénytelenségéhez is vezethet.

Figyelemmel kíséri a költségvetési bevételek alakulását, különös tekintettel a saját bevételekre, a vagyonváltozás (vagyonnövekedés, -csökkenés) alakulását, értékeli az azt előidéző okokat. A pénzügyi bizottságnak azonban nemcsak a gazdálkodással kapcsolatos rendeletekkel és beszámolókkal kapcsolatban vannak feladatai. A bizottság *folyamatba épített ellenőrzést* is végez, azaz figyelemmel kíséri a (folyó) kiadások és bevételek – különös tekintettel a költségvetési rendeletben elfogadott terv teljesülésére, azon belül is a saját bevételek (azaz elsősorban a helyi adók) – alakulását, valamint figyelemmel kíséri a vagyonváltozást. A tájékozódás mellett a pénzügyi bizottság *értékeli* is a vagyonváltozás (amely mind csökkenés, mint növekedés is lehet) okait.

Vizsgálja az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás indokait és gazdasági megalapozottságát, ellenőrizheti a pénzkezelési szabályzat megtartását, a bizonylati rend és a bizonylati fegyelem érvényesítését. Az Möt. szerint *minden adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás* – azaz nemcsak a Gst. szerinti kormányzati jóváhagyáshoz kötött adósság – indokait, annak gazdasági megalapozottságát is *köteles a bizottság vizsgálni*. A megalapozottság vizsgálata körében a bizottság elsősorban azt elemzi, hogy szükséges-e az önkormányzati adósság keletkeztetése, valamint, hogy annak visszafizetésére képes-e a helyi közösség. A bizottság vizsgálhatja azt is, hogy az önkormányzatnál és intézményeinél mennyiben tartják be a pénzkezelési szabályzatot, s miként érvényesül a bizonylati rend és fegyelem. Ez az ellenőrzés részben átfed a belső ellenőrzés területeivel, azonban jelentőségük miatt indokolt volt ezt is a bizottság hatáskörébe utalni.

Ellátja a képviselő-testület rendeletében meghatározott feladatokat. A bizottságra – az Möt. általános szabályaira figyelemmel – a képviselő-testület rendeletében egyéb döntési (vagy ellenőrzési) jogköröket is telepíthet. Így egyes fontosabb, operativitást és testületi döntést is igénylő esetekben a testület helyett a pénzügyi bizottság járhat el. Ezek alapvetően az önkormányzati vagyonnal való rendelkezéshez, illetve bizonyos magánjogi jogviszonyok létesítéséhez kapcsolódik. Így gyakran az önkormányzati vagyonrendeletek bizonyos, meghatározott értékű vagyontárgyak tekintetében a tulajdonosi jogok részét képező rendelkezési jogosítványokat ruházhatnak a bizottságra.

Amennyiben a bizottsági ellenőrzést és a belső kontrollrendszert összevetjük, láthatjuk, hogy a bizottsági ellenőrzés *alapvetően a nagyobb jelentőségű kérdésekhez, az azokban történő döntés előkészítéséhez és végrehajtásának ellenőrzéséhez, valamint kisebb részben az önkormányzat vagyonával való rendelkezések megtételéhez kapcsolódik*. A bizottság véleménye alapvetően a testületi munkába csatornázódik be. Ezzel szemben a belső kontrollrendszert a jegyző üzemelteti, s annak megállapításai hozzá csatornázódnak be, így a belső kontrollrendszerből származó információkhoz a jegyzőn keresztül jut hozzá a képviselő-testület.

Az Möt. 120. § (2) bekezdése szerint *a pénzügyi bizottság a lefolytatott vizsgálatainak eredményéről haladéktalanul tájékoztatja a képviselő-testületet*. Ez azt jelenti, hogy úgy kell elkészítenie a tájékoztatást, hogy azt lehetőleg a soron következő ülésén a testület megtárgyalhassa.

A testületnek ezt a vizsgálati jelentést *érdemben meg kell tárgyalnia, s azzal kapcsolatban ki kell alakítania az álláspontját, valamint meg kell tennie az abban foglalt intézkedéseket*. Ez az álláspont lehet egyetértő. Ilyenkor a testület határozatával elfogadja azt. Ha a jegyzőkönyv is magában foglalta, akkor annak elfogadása esetén azokat a jegyzőkönyvben megjelölt határideig végre kell hajtani. Amennyiben azokat a testület nem fogadja el, vagy nem hajtja végre határidőben, akkor ez a belső jellegű ellenőrzési forma – hiszen a bizottság az önkormányzat szerve, így ez egy szervezetrendszeren belüli ellenőrzés – *külső ellenőrzéssé* fordul át. Egyet nem értés esetén a jelentéssel kapcsolatban végső soron az Állami Számvevőszék fog eljárni, ugyanis a testület a jelentést az azzal kapcsolatos észrevételeivel együtt fel kell hogy küldje az Állami Számvevőszéknek, amely a jegyzőkönyv és a testületi észrevételek alapján alakítja álláspontját. Ezen eljárása során az Állami Számvevőszék a 2011. évi LXVI. törvény alapján jár el.

Mindezekre figyelemmel az új ellenőrzési rendszerben az operatív jellegű ellenőrzést ellátó jegyzővel szemben a pénzügyi bizottság a nagyobb, stratégiai jelentőségű ügyekben dönt.

Adósságrendezés

A fizetésképtelen helyzet kezelésére szolgáló technikák

Korábban három olyan jogintézményt tárgyaltunk, amely csökkenti a fizetésképtelenség kialakulásának kockázatát az önkormányzati alrendszerben. Az önkormányzati adóssághűkre (Gst. 10. §), az egyenlegkövetelményre [Mötv. 111. § (4) bek.] és a kemény költségvetési korlátra [Mötv. 112. § (2) bek.] szükséges ebben az összefüggésben visszautalni. Mindezek ellenére nem kizárt, hogy a helyi önkormányzatok fizetésképtelenné válnak.

Az önkormányzat fizetésképtelenségekor az alapvető kérdés az, hogy ki és milyen arányban viselje a terheket. Teherviselőként a helyi önkormányzat, a hitelezők és a központi költségvetés kerülhet szóba. A központi segítségnyújtás a kemény költségvetési korlát lefektetése ellenére a politikai felelősség alapján rendszerint felmerül a fizetésképtelen helyzet kialakulását követően. Az állami kimentésre irányuló nyomás rendszerszintű fizetésképtelenség, illetve nagy önkormányzatok érintettségékor jelentős.

Ha a törvényalkotó úgy dönt, hogy speciális szabályokkal kezeli az önkormányzat fizetésképtelenségét, két modell közül választhat **a szakirodalom összegzése szerint**.¹⁸³ Vagy a bíróságok hatáskörébe utalja az adósságrendezési eljárás lefolytatását, vagy a kormány egyik szervére bízta a probléma megoldását, azaz közigazgatási úton rendezi a helyzetet. Mindkét esetben szem előtt kell azonban tartania a helyi önkormányzatok sajátosságait. Egyfelől a gazdasági társaságokkal ellentétben az önkormányzatokat nem lehet felszámolni vagy más módon jogutód nélkül megszüntetni. Másfelől a helyi lakosság számára minden körülmények között folyamatosan nyújtani kell az alapvető közszolgáltatásokat. Ezt a célt szolgálja az önkormányzatok vagyonának és bevételeinek jelentős része. A feladatellátás garantálásának érdekében jogi korlátok érvényesülnek a közfeladatok ellátását biztosító vagyoni és bevételi rész tekintetében. Ezeket a hitelezői igények kielégítésébe nem lehet bevonni, és végrehajtást sem lehet rájuk vezetni. Ezzel szemben gazdálkodó szervezetek esetében főszabály szerint a vagyon egésze fedezetként vehető figyelembe.

A bírósági útra tartozó adósságrendezési eljárásnak az egyik kiemelt célja, hogy a gazdálkodó szervezetekre vonatkozó csődeljáráshoz hasonlóan lélegzetvételnél időt biztosítson az adós önkormányzatnak arra, hogy fizetőképességét helyreállítsa és egyezséget kössön a hitelezőkkel az adósság rendezésének feltételeiről. Ebbe az eljárásba a központi kormány nem avatkozik be, a bíróság függetlensége semlegesíti – vagy legalábbis csökkenti – az önkormányzat kimentésére irányuló politikai nyomást. A hitelezők viselik annak a kockázatát, hogy az önkormányzat eljárásba vonható vagyona és bevétele nem feltétlenül fedezi a követelések összességét.

A magyar szabályozás alapvetően a bíróság által vezérelt modellbe tartozik, jóllehet néhány olyan elemet is tartalmaz, amelyen keresztül a központi kormány politikai felelőssége fejeződik ki. Az Mötv. a 121–124. §-okban rendelkezik az adósságrendezési eljárás sarkalatos törvényi kereteiről. A további szabályokat A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény (továbbiakban: Hartv.) tartalmazza. A Hartv. végrehajtási rendelete a 95/1996. (VII. 4.) kormányrendelet (továbbiakban: Hartr.), amely néhány részletszabályt rendez. Az alkalmazandó jogszabályok egyértelmű meghatározása érdekében a bírói gyakorlatból szükséges kiemelni egy megállapítást: a csőd- és felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény (továbbiakban: Csődtv.) csődeljárásra vonatkozó szabályai ugyan valóban hasonló szerkezeti és rendezési elvek alapján épülnek fel, és hasonló célokat szolgálnak, mint az adósságrendezési eljárás, azonban az nem mondható ki, hogy a Csődtv. az adósságrendezési eljárás háttérszabálya lenne. (Győri Ítéltábla Pkf. IV. 26.311/2011/2. szám).

Az alábbiakban röviden elemezzük az Mötv. vonatkozó szakaszait és a Hartv., illetve Hartr. kapcsolódó szabályait 2014. január 1-jétől hatályos állapot szerint, **valamint összefoglaljuk az Alkotmánybíróság 2013-ban közzétett határozatát, amely a Hartv. egyik rendelkezésének alkotmányellenességét állapította meg.**

Az adósságrendezési eljárás kerete

¹⁸³ Kecső Gábor: *A helyi önkormányzatok gazdálkodásának egyes kérdései nemzetközi kitekintésben.* = Új Magyar Közigazgatás, 2013/1., 12-14. o.

„Mötv. 121. § A helyi önkormányzat fizetőképességének megszűnése esetén az önkormányzat pénzügyi helyzetének rendezése adósságrendezési eljárás keretében történik.”

Az adósságrendezési eljárás meghatározása, céljai

Az Mötv. rögzíti, hogy a helyi önkormányzat fizetésképtelen helyzetét adósságrendezési eljárásban kell orvosolni. *Az adósságrendezési eljárás, amely a helyi önkormányzat székhelye szerint illetékes törvényszék hatáskörébe tartozó nemperes eljárás, a Hartv. preambuluma és 1. §-a alapján három célt szolgál.* Ezek a következők:

- a gazdálkodás átgondolásával az önkormányzat fizetőképességének helyreállítását;
- hatékony jogvédelem mellett a hitelezői igények kielégítését;
- a kötelező feladatok folyamatos teljesítésének biztosítását.

Az adósságrendezési eljárás keretét, azaz megindítását és befejezését az Mötv. nem határozza meg. A Hartv. 4. § (1) bekezdése szerint az eljárást a helyi önkormányzat vagy annak hitelezője kezdeményezheti, ha a 4. § (2) bekezdésben felsorolt hat helyzet egyike bekövetkezik. Eszerint az adósságrendezési eljárás akkor kezdeményezhető, ha a helyi önkormányzat vagy az önkormányzati költségvetési szerv:

1. a hitelező által megküldött számlát vagy számlaadásra nem kötelezett hitelező esetében az általa küldött fizetési felszólítást, ezek átvételét, illetve – a később esedékessé váló követelés tekintetében – az esedékességet követő 60 napon belül nem vitatta és nem fizette ki;
2. elismert tartozását az esedékességet követő 60 napon belül nem fizette ki;
3. jogerős és végrehajtható bírósági (hatósági) határozatban foglalt fizetési kötelezettségét nem teljesítette;
4. fizetési kötelezettségét a korábban lefolytatott adósságrendezési eljárásban kötött egyezség ellenére nem teljesítette;
5. az államháztartás más alrendszereivel szemben fennálló köztartozását az Áht. 83. § (4) bekezdése szerinti felhatalmazáson alapuló beszedési megbízás benyújtását követő 60 napon belül nem teljesíti;
6. más helyi önkormányzattal szemben fennálló tartozását – ideértve a külön jogszabály szerint létrehozott társulás keretében vállalt fizetési kötelezettségének nem teljesítését is – az önkormányzattal kötött vagy társulási megállapodáson alapuló beszedési megbízás benyújtását követő 60 napon belül nem teljesíti.

Az első és az utolsó két esetben meghatározott 60 napos határidő azért jelentős, mert a likviditási problémákat ez az időtartam választja el a fizetésképtelen helyzettől. A tételes jog alapján tehát akkor minősül egy önkormányzat fizetésképtelennek, ha az előbbi helyzetek közül legalább egy fennáll. Nem indítható adósságrendezési eljárás, ha az önkormányzat vitatja a hitelező által megküldött számlát vagy fizetési felszólítást. A bírói gyakorlat szerint a hitelező követeléseit az önkormányzat bármilyen tartalommal és bármilyen formában vitássá teheti (BH 2010. 219.). A tartozást vitatottnak kell tekinteni például akkor, ha az adós bejelenti, hogy lejárt követelését a tartozásába be kívánja számítani. Lényeges azonban, hogy a hitelezővel közölni kell a vitatás tényét, mielőtt az önkormányzat az adósságrendezési eljárás megindítása iránti kérelmet kézhez venné (BH 2008. 154.).

Az adósságrendezési eljárás kezdő időpontja. Adósságrendezési eljárás és adósságrendezés

Az adósságrendezési eljárás kezdő időpontja az a nap, amelyen az eljárás megindítása iránti kérelem a bírósághoz megérkezik. Az adósságrendezési eljárás iránti kérelmet az önkormányzat nevében a polgármester terjesztheti elő. 2011. július 13-tól kizárólag abban az esetben teheti ezt meg, ha a képviselő-testület az eljárás megindítása mellett döntött [Hartv. 5. § (2)]. Korábban a testület döntésétől függetlenül a polgármester köteles volt meghatározott időt követően kezdeményezni az

eljárást. A gyakorlatban felmerült vitás esetekre tekintettel a törvényalkotó azonban módosította a szabályozást. A polgármester saját döntésével már nem tudja az önkormányzat adósságrendezési eljárását megindítani, még abban az esetben sem, ha az eljárás megindításának egyéb feltételei bekövetkeznek.

Az adósságrendezési eljárás nem egyezik meg az adósságrendezéssel. Utóbbi a Hartv. értelmében az adósságrendezési eljárás azon szakasza, amely a bíróság adósságrendezést megindító jogerős végzésének Céggközlönyben való közzétételével kezdődik [Hartv. 2. § b), 10. § (1) bek.]. A bíróság az adósságrendezés megindítását elrendelő végzésében kijelöli a pénzügyi gondnokot, aki hasonló szerepet tölt be, mint a vagyonfelügyelő a csődeljárásban. Az adósságrendezésben fontos szerepet játszik továbbá az *adósságrendezési bizottság*, hiszen az Möt. 42. § szakaszában meghatározott át nem ruházható hatáskörök kivételével a helyi önkormányzat kötelezően ellátandó feladatainak és hatáskörének teljesítésével kapcsolatos valamennyi gazdasági kérdésben dönt a képviselő-testület helyett, valamint hatáskörébe tartozik a válságköltségvetési rendelettervezet elfogadása, továbbá feladata a reorganizációs program és az egyezségi javaslat kidolgozása. A bizottságot az adósságrendezés megindításának időpontját követő 8 napon belül meg kell alakítani. Tagjai a polgármester, a jegyző, a pénzügyi bizottság elnöke (pénzügyi bizottság hiányában egy önkormányzati képviselő) és egy önkormányzati képviselő, elnöke a pénzügyi gondnok [Hartv. 16. §].

Az adósságrendezési eljárásához kapcsolódó jogkövetkezmények

Az adósságrendezés megindításának időpontjához számos jogkövetkezmény kapcsolódik (Hartv. 10–14. §). Ezek közül hatot emelünk ki.

1. Az önkormányzat és költségvetési szerveinek kötelezettségei lejárttá válnak.
2. A helyi önkormányzattal szemben követeléseket az adósságrendezési eljárásban lehet érvényesíteni a Hartv.-ben meghatározott módon.
3. A hitelezők 60 napon belül jelenthetik be követeléseiket a pénzügyi gondnoknak. Az a hitelező, aki ezt nem teszi meg, követelését beszédési megbízás benyújtása, végrehajtás és adósságrendezési eljárás kezdeményezése útján csak az adósságrendezési eljárás jogerős befejezését követő 2 év eltelte után érvényesítheti.
4. Az önkormányzat korábban vállalt fizetési kötelezettségeit nem teljesítheti, azaz a kifizetések automatikusan befagynak. E szabály alól kivételt képeznek a rendszeres személyi jellegű juttatások, valamint a válságköltségvetésben vagy válságtervben feltüntetett kötelező feladatok ellátását biztosító kötelezettségek.
5. Az önkormányzat vagyoni kötelezettségvállalással járó döntést kizárólag külön törvényi felhatalmazás alapján hozhat.
6. A pénzügyi gondnok ellenjegyzése szükséges a kifizetések teljesítéséhez.

Az adósságrendezési eljárás lezárása

Az adósságrendezési eljárás két módon zárulhat. Egyrészt kedvezőbb esetben a hitelezők *egyezséget* kötnek az önkormányzattal. Egyezsége az követően kerülhet sor, hogy a pénzügyi bizottság által elfogadott tervezetet a képviselő-testület válságköltségvetési rendeletként megalkotta [Hartv. 18–19. §]. Az egyezséghez szükség van továbbá reorganizációs programra és egyezségi javaslatra is. Ezeket a dokumentumokat szintén a képviselő-testületnek kell elfogadnia, jóllehet a képviselő-testület mulasztása esetén a hitelezők is készíthetnek ún. egyezségi tervet, amely az egyezségi javaslatot pótolja. A reorganizációs program a helyi önkormányzat gazdasági helyzetének részletes leírása mellett tartalmazza az adósságrendezésbe vonható vagyon hasznosítására, illetve az adósságrendezéssel kapcsolatos egyéb tervezett intézkedésekre (például hitelfelvételre) vonatkozó javaslatot annak megjelölésével, hogy ilyen módon a helyi önkormányzat milyen bevételekhez juthat (Hartv. 20. §).

A helyi önkormányzatnak lehetőségében áll az egyezséghez szükséges feltételeket pénzügyi intézménytől felvett hitellel, ún. *reorganizációs hitellel* megteremteni. A reorganizációs hitel a Hartv.

2. § h) pontja szerint a válságköltségvetés, valamint a Hartv. III. (Egyezségi tárgylás című) és IV. (A vagyoni bírósági felosztása című) fejezetében szabályozott eljárásban, az eljárás jogerős befejezéséig az önkormányzat, valamint a hitelezők között megkötött egyezség létrejöttének biztosításához szükséges hitel, beleértve az adósságrendezési eljárás alatt álló helyi önkormányzat lejárttá tett hiteleinek és kötvényeinek kiváltására szolgáló hitelt is. A reorganizációs hitel felvételét segíti a Hartv. 34. §-a. A helyi önkormányzatokért felelős miniszter döntése alapján a központi költségvetés a kamattörlesztésre, illetve annak egy részére a reorganizációs hitel teljes futamidejére vagy annak egy részére kamatmentes visszatérítendő támogatást nyújthat a Hartr. 10-10/A. §-a szerint. A helyi önkormányzat a reorganizációs hitel teljes visszafizetését követően köteles az állam részére az igénybe vett kamattámogatást – a miniszterrel történt megállapodás szerint – visszatéríteni. A Hartr. 11. §-a külön támogatást intézményesít annak érdekében, hogy a helyi önkormányzat kötelező feladatait az adósságrendezés időtartama alatt folyamatosan el tudja látni. Előbbi támogatás tehát a reorganizációs hitel kamatához visszafizetési kötelezettséggel nyújtott központi (miniszteri) támogatás, utóbbi pedig az önkormányzati működés biztosításához nyújtott visszafizetési kötelezettség nélküli támogatás.

A Hartv. 23. § (3) bekezdése szerint *egyezség akkor köthető, ha ahhoz az adósságrendezés megindításának időpontjában fennálló követeléssel rendelkező hitelezőknek több mint fele – illetve amennyiben az egyezségi javaslatban a hitelezőket csoportosították, úgy csoportonként legalább a hitelezők fele – hozzájárul, feltéve, ha ezeknek a hitelezőknek az összes követelése – a Hartv. 23. § (7) bekezdés szerinti teljes állami követelést is beleértve – eléri az összes bejelentett és nem vitatott hitelezői követelés kétharmadát.* A Hartv. 23. § (7) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az egyezség megkötésekor az államnak a helyi önkormányzattal szemben fennálló követelése – az államháztartásért felelős miniszter engedélyével – 50%-os mértékig csökkenthető. Tehát az egyezséghez a törvény a hitelezők számánál egyszerű többséget, a követelések arányánál minősített többséget követel meg. *A kisebbség tagjai szempontjából kényszeregyezségről van szó.* A Hartv. 25. § (3) bekezdés 2014. január 1-jétől hatályos szövegezése szerint, ha az egyezség megfelel a Hartv.-ben foglalt követelményeknek, a bíróság az adósságrendezési eljárást befejezi, és elrendeli e végzésnek a Cégek Közlönyben való közzétételét. Az eljárást befejező végzés ellen *felülvizsgálatnak* helye nincs. A következő bekezdés úgy rendelkezik, hogy az adósságrendezési eljárás befejezésével egyidejűleg a bíróság külön végzésben a pénzügyi gondnokot felmenti és megállapítja díját.

A Hartv. 25. § (3) bekezdés utolsó mondata mindaddig, amíg az Alkotmánybíróság 2013. december 31-i hatállyal meg nem semmisítette, úgy rendelkezett az egyezséget jóváhagyó végzésre nézve, hogy: „Az eljárást befejező végzés ellen *fellebbezésnek* helye nincs”. A Kúria kezdeményezte az előtte folyamatban lévő eljárás felfüggesztése mellett az idézett rész alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az Alkotmánybíróság az indítványt megalapozottnak találta a 35/2013. (XI. 22.) AB határozatban írtak szerint. A jogalkotó e döntésre tekintettel alakította a Hartv. 25. § (3) bekezdését olyan tartalmúvá, ahogyan azt fentebb ismertettük. Ennek megfelelően *felülvizsgálatnak* nincs helye a hatályos szabályozás értelmében.

Az Alkotmánybíróság határozatában megállapította, hogy a fellebbezés kizárása sértette az Alaptörvény XXVIII. cikkének (7) bekezdését, amely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A testület alkalmazta a *jogorvoslathoz való jogot korlátozó normák Alaptörvénnyel való összhangjának megítélésére kidolgozott tesztet*. Eszerint az elsődlegesen eldöntendő kérdés az, hogy alkotmányjogi értelemben érdemi tárgykörre vonatkozik-e a bíróság határozata, továbbá hatékony jogvédelmet jelenthet-e a jogorvoslat biztosítása. Ezen felül vizsgálat tárgyává kell tenni azt, hogy a jogorvoslathoz való jog korlátozására alkotmányos indokkal került-e sor, továbbá azt, hogy jogorvoslathoz való jog korlátozásával járó alapjog-korlátozás arányosnak tekinthető-e. Ehhez négy kérdést szükséges megválaszolni.

1. *Érdemi a tárgykör?* Az egyezségi szakaszt követően hozott, eljárást befejező bírósági végzés tartalmilag az egyezség jóváhagyását jelenti. Ennek megfelelően a végzés az érintettek helyzetét, jogait lényegesen befolyásoló döntés, az egyezségi eljárásban érdemi határozatnak minősül. A Hartv. 25. § (3) bekezdés utolsó mondata által kizárt jogorvoslat tehát *érdemi* tárgykörre vonatkozott.

2. *Hatékony lenne a jogorvoslat?* Az Alkotmánybíróság szerint a fellebbezés biztosítása *hatékony* jogvédelmet jelenthetett volna. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a fellebbezés teljes kizárásával az egyezséghez hozzá nem járuló hitelezőket a hatékony jogorvoslat

lehetőségétől fosztották meg, még akkor is, ha a végzés az egyezséghez hozzá nem járuló hitelezők szempontjából jogszerű eljárást követően is kedvezőtlen következményekkel járhat a kényszeregyezés sajátosságai miatt. A jogorvoslathoz való jog – mint alapvető jog – csak a rendes jogorvoslatra vonatkozik, a rendkívüli jogorvoslat a rendes jogorvoslaton túlmutató többletlehetőség.

3. *Alkotmányos a korlátozás indoka?* Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárása kettős rendeltetésű. Az eljárás elsődleges célja az önkormányzatok hitelezőinek védelme, ugyanakkor rendeltetése az is, hogy az önkormányzatok és intézményeik fizetőképessége és működőképessége minél előbb és maradéktalanul helyreálljon. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a jogorvoslathoz való jog szűk körű korlátozását *alkotmányosan indokolhatja* tehát az önkormányzatok működőképességének mielőbbi helyreállítása, közfeladataik teljesítésének folyamatos és zavartalan biztosítása.

4. *Arányos a korlátozás?* A jogorvoslathoz való jog – mint alapjog – korlátozása során figyelemmel kell lenni az arányosság követelményére. *A fellebbezés teljes kizárása a jogkorlátozás olyan mértékű kiterjesztése, ami az önkormányzatok működőképességének sajátosságaira való hivatkozással nem indokolható az Alkotmánybíróság szerint.*

Másrészt az adósságrendezési eljárás zárulhat a vagyon bírósági felosztásával. Erre a következő öt esetben kerülhet sor:

1. ha a képviselő-testület működésképtelenné válik, vagy felosztatását kezdeményezték az adósságrendezés időtartama alatt [Hartv. 17. § (2) bek.];
2. ha a képviselő-testület a válságköltségvetési rendeletet az adósságrendezés megindításának időpontját követő 90 napon belül nem fogadja el [Hartv. 19. § (4) bek.];
3. ha a hitelezők egyezségi tervet nem készítenek a Hartv.-ben lehetővé tett esetben és határidőn belül [Hartv. 22. § (5) bek.];
4. ha az egyezség nem felel meg a Hartv. **követelményeinek** [Hartv. 25. § (3) bek.];
5. ha az adósságrendezés megindításának időpontjától számított 240 napon belül nem jön létre egyezség [Hartv. 25. § (5) bek.]. A 240 napos határidőt a bíróság a pénzügyi gondnok és a képviselő-testület vagy a hitelezők követelés szerint számított többségének – a határidő lejártá előtt benyújtott – indokolt kérelmére a további 30 nappal meghosszabbíthatja (Hartv. 28. §).

Az előbbi esetekben a pénzügy gondnok megállapítja az adósságrendezésbe vonható önkormányzati vagyon körét, majd a vagyontárgyakat megkísérli nyilvánosan értékesíteni a forgalomban elérhető legmagasabb áron. Sikertelen értékesítés esetén javaslatot tesz az adósságrendezésbe vonható vagyon hitelezők részére történő felosztására. A hitelezői igények kielégítése ugyanis történhet pénzzel, illetve az értékesítetlen vagyontárgyak hitelezők részére történő átadásával is. Az adósságrendezésbe vonható vagyon felosztására vonatkozó javaslat elkészítésekor alkalmazni kell a Hartv. 31. §-ában meghatározott *kielégítési rangsort*. Lényeges, hogy *a felsorolás sortartó*. Ez azt jelenti, hogy a kielégítési rangsorban előbb álló hitelezői csoport követelésének teljes kiegyenlítését követően kerülhet sor a következő pontba sorolt hitelezők igényének kielégítésére. Ha a bíróság a vagyonfelosztási javaslatot jóváhagyja, kötelezi a pénzügyi gondnokot a vagyonfelosztás végrehajtására. A vagyonfelosztás megtörténtét a pénzügyi gondnok haladéktalanul köteles bejelenteni a bíróságnak. A bejelentést követően a bíróság az adósságrendezési eljárást végzéssel befejezi, a végzés ellen **felülvizsgálatnak** helye nincs. Az adósságrendezési eljárás befejezését a bíróság a Céglözlönyben közzéteszi [Hartv. 32. § (4) és (6) bek.].

A válságköltségvetés

„Mötv. 122. § A helyi önkormányzat az adósságrendezési eljárás ideje alatt a képviselő-testület által elfogadott válságköltségvetés alapján gazdálkodik.”

A válságköltségvetés elkészítésének és elfogadásának szabályairól a Hartv. 18–19. §-ai rendelkeznek. A válságköltségvetés tartalmilag abban különbözik a költségvetéstől, hogy szűkebb körben határozza meg az önkormányzat által teljesíthető kiadások körét. A lényegét tekintve csak

azokat a kötelező feladatokhoz kapcsolódó *működési* kiadásokat lehet benne előirányozni, amelyeket a Hartv. mellékletében felsorol. A Hartv. melléklete tehát azokat a közfeladatokat tartalmazza 27 pontban, amelyek folyamatos ellátása az adósságrendezés alatt sem sérülhet. Ezekon felül azokról a pénzeszközökről lehet rendelkezni, amelyek nem az eljárásba vont önkormányzatot vagy költségvetési szervét illetik. Ilyen például a helyi önkormányzat költségvetésében megjelenő helyi önkormányzati társulások bevétele. Beruházási kiadások teljesítésére csak kivételes esetben nyílik lehetőség, amelyet az Möt. 123. § (2) bekezdése szabályoz. Az adósságrendezés megindítása időpontjától kezdődően a válságköltségvetési rendelet elfogadásáig a helyi önkormányzat korábbi rendeleteinek megfelelően kell a feladatokat ellátni. Az adósságrendezés megindításához fűződő korlátokat azonban be kell tartani.

A válságköltségvetési rendelet elfogadása érdekében számos lépést kell tenni. A jegyző köteles elkészíteni az adósságrendezés megindításának időpontját követő 30 napon belül a válságköltségvetési rendelettervezetet, amit az előbbi határidőn belül a polgármester ad át a pénzügyi gondnoknak. A válságköltségvetési rendelettervezetet – a pénzügyi gondnoknak történő átadást követő 8 napon belül – az adósságrendezési bizottságnak meg kell tárgyalnia. Ha azt a bizottság jóváhagyja, a polgármester a válságköltségvetési rendelettervezetet megküldi a képviselők részére, és egyidejűleg 8 napon belüli időpontra képviselő-testületi ülést hív össze. Az ülésen a képviselők döntenek a válságköltségvetési rendelet megalkotásáról. Ha elfogadják a válságköltségvetési rendeletet, az önkormányzat a hitelezőkkel történő egyezség megkötéséig, illetve a vagyon bíróság által történő felosztásáig e dokumentum alapján gazdálkodik. Ha az adósságrendezési eljárás a válságköltségvetés szerinti költségvetési évben nem fejeződik be, a következő költségvetési évre új válságköltségvetést kell készíteni. Ha a képviselő-testület nem alkotja meg a válságköltségvetési rendeletet az adósságrendezés megindításának időpontját követő 90 napon belül, a vagyon bírósági felosztására kerül sor. Ebben az esetben is szükség van azonban egy tervre, amit az önkormányzat gazdálkodása követ. A pénzügyi gondnok feladata a válságköltségvetési rendeletet helyettesítő ún. működési válságterv kidolgozása [Hartv. 29. § (2) bek.].

Az adósságrendezésbe nem vonható vagyonelemek és bevételek

„Möt. 123. § (1) Az adósságrendezésbe nem vonható be a helyi önkormányzat használatába, vagyonkezelésébe adott, nem az önkormányzat tulajdonát képező vagyon, továbbá hazai vagy uniós forrásból nyújtott fejlesztési támogatásból származó bevételek.

(2) Az adósságrendezés megindításának időpontjától kezdődően az eljárás lezárásáig terjedő időtartamban, a miniszter egyedi döntése alapján, egyedi beruházási kiadások teljesíthetők, különös tekintettel európai uniós támogatással megvalósuló beruházásokra és derogációs kötelezettség teljesítésére. A reorganizációs tervben a miniszter egyedi döntése alapján engedélyezett beruházások szerepelhetnek.”

„Möt. 123. § (1) Az adósságrendezésbe nem vonható be a helyi önkormányzat használatába, vagyonkezelésébe adott, nem az önkormányzat tulajdonát képező vagyon, továbbá hazai vagy uniós forrásból nyújtott fejlesztési támogatásból származó bevételek.

(2) Az adósságrendezés megindításának időpontjától kezdődően az eljárás lezárásáig terjedő időtartamban, a miniszter egyedi döntése alapján, egyedi beruházási kiadások teljesíthetők, különös tekintettel európai uniós támogatással megvalósuló beruházásokra és derogációs kötelezettség teljesítésére. A reorganizációs tervben a miniszter egyedi döntése alapján engedélyezett beruházások szerepelhetnek.”

Az Möt. 123. § (1) bekezdése egy vagyoni és egy bevételi kört emel ki az adósságrendezésből. Előbbi az önkormányzat használatában vagy vagyonkezelésében lévő, de tulajdonába nem tartozó vagyont öleli fel. Más tulajdonát tehát nem lehet az önkormányzat adósságrendezésére használni. Utóbbi közé tartoznak a hazai vagy uniós forrásból nyújtott fejlesztési támogatásból származó bevételek.

A Hartv. tovább szélesíti azt a vagyoni kört, amelyet nem lehet az adósságrendezésbe bevonnai [Hartv. 2. § e) pont]. *Adósságrendezésbe nem vonható vagyon:*

1. az állam tulajdonából a helyi önkormányzat tulajdonába került lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek;
2. olyan feladat ellátásához kapcsolódó vagyon, melyhez az állam támogatást, hozzájárulást biztosít;
3. az adósságrendezés alatt álló helyi önkormányzat részvételével működő, az adósságrendezés alá vont helyi önkormányzat költségvetésében megjelenő helyi önkormányzati társulások bevételei és pénzeszközei; az adósságrendezés alá vont helyi önkormányzat költségvetésében megjelenő helyi nemzetiségi önkormányzat bevételei és pénzeszközei;
4. az adósságrendezés alá vont helyi önkormányzat vagy költségvetési szerve gesztori közreműködése mellett támogatásban részesített, a megvalósítás szakaszában álló, pályázaton elnyert, kizárólagosan célhoz kötötten – törvényben meghatározott kötelező feladat ellátásához kapcsolódóan – felhasználható fejlesztési és működési források önerő- és támogatásrészé.

A négy pontból álló felsorolás mindegyik eleme egyaránt fontos. Mégis kiemelésre érdemes a második pont: olyan feladat ellátásához kapcsolódó vagyon, melyhez az állam támogatást, hozzájárulást biztosít, nem vonható be az eljárásba. A kötelező közfeladatok ellátásához az állam biztosít támogatást vagy hozzájárulást, és kivételesen az önként vállalt feladatokhoz is biztosíthat. A Hartv. nemcsak negatív, hanem pozitív módon is meghatározza, milyen *vagyon kör vonható be* az adósságrendezésbe. A Hartv. 2. § f) pontja szerint ilyen a meghatározott forgalomképtelen törzsvagyon feletti, valamint a hatósági feladatok és az alapvető lakossági szolgáltatások ellátásához szükséges vagyon feletti forgalomképes vagyonrész. A Hartv. úgy rendelkezik a 2. § g) pontban, hogy az adósságrendezésbe két típusú bevétel vonható be az adósságrendezési eljárás megindításától a bejelentett hitelezői követelések megtérüléséig. Az egyik az Möt. 106. § (1) bekezdésében meghatározott saját bevételek tárgyévben beszedett vagy követelésként fennálló összege. A másik az átengedett központi adókból származó bevétel.

A fentiekben utaltunk arra, hogy a válságköltségvetés, illetve a válságterv alapján főszabály szerint kizárólag működési kiadásokat teljesíthet az önkormányzat. Az Möt. 123. § (2) bekezdése ehhez a szabályhoz kapcsol egy kivételt. Miniszteri engedéllyel lehetőség van beruházási kiadások teljesítésére. A *miniszter* egyedi döntésére vonatkozó kérelemhez a helyi önkormányzat azokat az iratokat csatolja, melyeket a Hartr. 14. § szakasza felsorol. Ezek között szerepel a pénzügyi gondnok nyilatkozata arról, hogy a beruházási kiadások finanszírozása a válságköltségvetésben biztosított. Az Möt. nem jelöli meg, hogy melyik minisztert kell érteni „a miniszter” alatt. A bekezdéshez fűzött indoklás azonban egyértelműen utal a helyi önkormányzatokért felelős miniszterre.

Utalás az adósságrendezési eljárást szabályozó törvényre

„Möt. 124. § Az önkormányzati adósságrendezéssel kapcsolatos szabályokat az adósságrendezésről szóló törvény tartalmazza.”

Ahogy az fentebb írtuk, az adósságrendezési eljárás szabályait a Hartv. és a Hartr. tartalmazza az Möt. négy szakaszát meghaladóan. **2012 nyaráig Magyarországon közel ötven alkalommal indult adósságrendezési eljárás.**¹⁸⁴

VII. fejezet

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A KÖZPONTI ÁLLAMI SZERVEK KAPCSOLATA, A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELETE

¹⁸⁴ Vigvári András: *A kormányzati szintek közötti munkamegosztás az államháztartásban, a helyi önkormányzatok pénzügyei.* = Sivák József – Szemlér Tamás – Vigvári András (szerk.): *A magyar államháztartás és az Európai Unió közpénzügyei.* Complex, Budapest, 2013. 191-193. o.

A helyi önkormányzatok és az Országgyűlés

„Mötv. 125. § (1) Az Országgyűlés törvényben szabályozza a helyi önkormányzatok jogállását, feladat-és hatásköreit, a kötelezően ellátandó feladatait, kötelező szervtípusait, működésének garanciáit, anyagi eszközeit és gazdálkodásának alapvető szabályait.”

Az Országgyűlés mint alkotmányozó és törvényalkotó szerv viszonya a helyi önkormányzatokkal

Az Mötv.-nek az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok kapcsolatáról szóló 125. §-a nem tartalmaz új szabályokat az Ötv. 93. §-ában foglaltakhoz képest. Az Mötv. – az Ötv-vel megegyezően – az Országgyűlésnek a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos hatásköreit továbbra is három hatásköri csoportba sorolja:

- a helyi önkormányzatokra vonatkozó törvényalkotás;
- az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlása;
- területszervezési hatáskörök.

Az Országgyűlés, mint az alkotmányozó hatalom letéteményese

Az Országgyűlés a helyi önkormányzatokra vonatkozó alkotmányos szabályokat az Alaptörvényben állapítja meg: így rögzíti a helyi közügyekben az önkormányzás elvét (31. cikk), a helyi önkormányzás lényegét kifejező alkotmányos önkormányzati feladat-és hatásköröket [32. cikk (1)–(3); (6) bekezdések], a helyi önkormányzatok szervezetének alapvonalait (33. cikk), valamint az állam és az önkormányzatok viszonyának alapvető mozzanatait [32. cikk (4)–(5) bekezdés, 34. cikk]. Ugyancsak az Alaptörvény szabályozza a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek megválasztásának és megbízásának alapvető kérdéseit, és ennek körében emeli az alkotmányos szabályozás szintjére a képviselő-testület feloszlásának illetőleg országgyűlési feloszlásának jogosítványait (35. cikk).

Az alaptörvényi szabályozás az autonóm önkormányzati működés legfontosabb garanciája is. Ezért is várja el az 1997. évi XV. törvénnyel kihirdetett, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény 2. cikke, hogy a helyi önkormányzás elvét a belső jogalkotásban, lehetőleg az alkotmányban is ismerjék el a Chartához csatlakozó államok, továbbá az önkormányzatok alapvető hatáskörét és feladatait az alkotmány vagy törvények határozzák meg (4. cikk. 1. pontja). Szintén alkotmányi vagy törvényi szabályozást követel meg a Charta a helyi önkormányzatok feletti államigazgatási felügyelet eseteiről és eljárásáról (8. cikk).

Az Országgyűlés törvényalkotó hatásköre és annak korlátai

Az Országgyűlésnek a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos törvényalkotó jogkö-rét is az Alaptörvény határolja be. Az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdése szerint a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. Sarkalatos törvény keretei között hozhat létre a képviselő-testület bizottságot és alakíthat hivatalt [Alaptörvény 33. cikk (3) bekezdés]. Sarkalatos törvényben kell szabályozni a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek megválasztásnak módját és a képviselő-testület feloszlásának kimondását [Alaptörvény 35. cikk (1) és (4) bekezdés]. Az Alaptörvény 35. cikkének (2) bekezdése a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek általános választásának időpontjának szabályozását is – az Alaptörvényben előírt keretek között – sarkalatos törvénybe utalja. E tárgykörben azonban az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseiről 23. cikkének (1) bekezdése speciális szabályokat állapít meg az Alaptörvény hatálybalépését követő első általános önkormányzati választásra, amikor ezt 2014 októberében rendeli megtartani, illetőleg a továbbiakra előírja, hogy azokat az európai parlamenti képviselők választásával egy napon kell megrendezni. Ezáltal a törvényalkotó az általános önkormányzati választások időpontjára vonatkozó szabályokat is alkotmányos szabályozás szintjére emelte.

Az Alaptörvény azonban maga is egyértelművé teszi, hogy nem minden „helyi önkormányzatokra vonatkozó” szabályozás tartozik a sarkaltos törvényalkotás tárgykörébe. A 34. cikk (1) bekezdésének második mondata szerint helyi önkormányzat számára kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg. A 34. cikk (2) bekezdése szerint törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását. Törvény (és törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet) ruházhat kivételesen államigazgatási feladat- és hatáskört a polgármesterre és a megyei közgyűlés elnökére, továbbá – az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései 28. cikkének (2) bekezdése alapján – ugyancsak törvény (és törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet) állapíthat meg a jegyző számára államigazgatási feladat- és hatáskört. Törvény kötheti a Kormány hozzájárulásához a helyi önkormányzat hitelfelvételét vagy egyéb kötelezettségvállalását. Mindezek mellett az önkormányzati törvényből az Alaptörvénybe került át az önkormányzati autonómiának az az alapvető korlátja is, miszerint a helyi önkormányzatok a helyi közügyek körében „törvény keretei között” gyakorolhatják jogosítványukat.

Ez a különbségtétel már az Alaptörvény szintjén egyértelművé teszi, hogy az önkormányzatokra vonatkozó törvényi szabályok közül melyek azok a szabályozási tárgykörök, ahol az alkotmányozó hatalom minősített törvényhozói többséget kíván meg, és példálózva utal azokra a kérdésekre, ahol elegendő az egyszerű többséggel elfogadott törvényi szabályozás.

Az önkormányzatokkal kapcsolatos jogalkotást tekintve az Alkotmánybíróság viszonylag korán kialakította és rögzítette azokat a legfontosabb elveket, melyek alapján megítélhetővé vált az önkormányzatokat érintő törvényi vagy alacsonyabb szintű jogszabályok alkotmányossága. Ezek sorában az egyik legfontosabb kérdés volt, hogy az Alkotmányban szabályozott önkormányzati jogok mennyiben kötik magát a törvényalkotót, részben formailag, azaz milyen kérdésekben szükséges a helyi önkormányzatokra vonatkozó törvényi szabályozás elfogadásához minősített többség, részben tartalmilag: milyen mértékig korlátozhatja a törvényhozás az Alkotmányban biztosított, az önkormányzati autonómia tartalmát jelentő jogokat.

Az Alkotmánybíróság a korábbi gyakorlatát is összefoglalva, már a 4/1993. (II. 12.) AB határozatban világossá tette, hogy „ahol az Alkotmány valamely alapjogról szóló törvény elfogadásához a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatát írja elő, a minősített többség követelménye nem az illető alapjog bármely törvényi szabályozására vonatkozik, hanem csakis az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megalkotott törvényre. Ez a törvény az illető alapjog érvényesítésének és védelmének irányát határozza meg” [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 49.]. A helyi önkormányzatok esetében az Alkotmánybíróság értelmezése szerint ez a törvény az helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) volt. Az Alkotmánybíróság azt is leszögezte, hogy „[V]alamely alapjogról szóló törvényhez minősített többség előírása nem zárja ki, hogy az illető alapjog érvényesítéséhez szükséges részletszabályokat egyszerű többségű törvény határozza meg.”¹⁸⁵

Az Alkotmánybíróság az önkormányzati alapjogok korlátozhatóságát tekintve minden esetben abból indult ki, hogy a törvényhozó széles körű döntési szabadsággal rendelkezik az önkormányzati rendszer szabályozásában. Ugyanakkor ez a döntési szabadság nem korlátlan, mert „a törvényhozót az Alkotmányban szabályozott önkormányzati alapjogok annyiban korlátozzák, hogy azokat nem vonhatja el, nem állapíthat meg olyan mértékű korlátozásokat, amelyek valamely önkormányzati alapjog tartalmának kiüresedéséhez, tényleges elvonásához vezetnek.”¹⁸⁶

Az Alaptörvény 32. cikkének (1) bekezdése önkormányzati feladat- és hatáskörként határozza meg az önkormányzatiság terjedelmét (lásd erről részletesen e Kommentár I. fejezetét), olyan önkormányzati jogosítványegyüttesként, mellyel a helyi önkormányzatok törvény keretei között élhetnek. Erre is tekintettel mondja ki az Alaptörvénynek a 31. cikkhez fűzött indokolása, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozás alapvető részét tartalmazó sarkaltos törvény széles mozgásteret enged a törvényhozónak az önkormányzati rendszer meghatározására.

Erre az alaptörvényi bázisra építve sorolja fel az Mötv. 125. § (1) bekezdése törvényhozási tárgykörként a helyi önkormányzatok jogállásának, feladat- és hatásköreinek, a kötelezően ellátandó feladatainak, kötelező szervtípusainak, működési garanciáinak, anyagi eszközeinek és

¹⁸⁵ Uo.

¹⁸⁶ 48/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001 333., mely az 1/1993. (I. 13.) AB határozatra, ABH 1993, 27., 29., a 4/1993. (II. 12.) AB határozatra, ABH 1993, 48., 68–73., az 57/1994. (XI. 17.) AB határozatra, ABH 1994, 316., 331., a 77/1995. (XII. 21.) AB határozatra, ABH 1995, 390., 396., a 56/1996. (XII. 12.) AB határozatra, ABH 1996, 204., 207. is hivatkozva foglalja össze az Alkotmánybíróság gyakorlatát.

gazdálkodásának szabályozását. Hangsúlyozni kell, hogy az Mötv. e rendelkezése az Országgyűlés törvényalkotó hatásköre szempontjából pusztán keretjellegű összefoglalása a helyi önkormányzatokat érintő törvényhozási tárgyakkal, és nem tekinthető még példálózó felsorolásnak sem, hiszen az Mötv. számos további rendelkezésében utal további törvények szabályozó szerepére. Ezt a keretjellegű támogatást alá az is, hogy az Mötv. 125. § (1) bekezdése vegyesen tartalmaz sarkalatos és egyszerű többséggel elfogadandó törvényi szabályozási tárgyköröket, ahogy erről majd az Mötv. 145. §-ában, a törvény sarkalatos rendelkezéseinek felsorolásához fűzött kommentárban részletesen szólunk. Az Alaptörvény új önkormányzati szabályai nem kérdőjelezik meg alapjaiban a törvényhozó hatalomnak az önkormányzatokkal kapcsolatos szabályozási jogairól szóló eddigi alkotmánybírói értelmezéseket, de számos új kérdést is felvetnek, melyekben nyilván új alkotmánybírói állásfoglalásokra van szükség.

Az azonban megállapítható, hogy az önkormányzatokra vonatkozó szabályozásban az Alaptörvény és az Mötv. is – különösen a törvény sarkalatos rendelkezéseit felsoroló 145. § – világosabb eligazítást jelent a sarkalatos törvények és az egyszerű többséggel elfogadandó törvények szabályozási kompetenciájának elhatárolásában, mint a korábbi Alkotmány szabályai.

Az alaptörvény-ellenesen működő önkormányzat képviselő-testületének feloszlata

„Mötv. 125. § (2) Az Országgyűlés az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlataáról a Kormány javaslatának az Országgyűléshez való benyújtását követő soron következő ülésén határoz.

E napirend tárgyalására meg kell hívni az érintett helyi önkormányzat polgármesterét. A polgármester jogosult a képviselő-testület feloszlataással kapcsolatos álláspontját az Országgyűlés döntésének meghozatala előtt ismertetni.

(3) hk.”

A képviselő-testület feloszlata, mint törvényességi felügyeleti eszköz

Az Mötv. is fenntartotta a helyi önkormányzatok feletti állami felügyelet kivételes, végső jogosítványként az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület országgyűlési feloszlatajának lehetőségét. Bár szövegszerű módosítással nem járt, mégis lényeges változásként kell értékelnünk, hogy az Országgyűlés feloszlatai hatásköre az önkormányzati törvényből az Alaptörvénybe került át. A képviselő-testület feloszlataja ugyanis az önkormányzathoz való jog olyan fokú korlátozása, mely – a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának hivatkozott 8. cikkére is figyelemmel – alkotmányos szabályozást igényel. Ebből következően az Mötv. 125. § (2) bekezdésében a hatáskör gyakorlatainak a garanciális eljárási szabályai maradtak meg, a (3) bekezdés pedig – a feloszlataást követően – az időközi választás kitűzésének határidejére tartalmaz ugyancsak garanciális előírást.

A feloszlataást mint ultima ratio eszközt megelőző sajátos eljárás

A feloszlataás jogával kapcsolatos javaslatteletti, véleményezési és döntési hatáskörökről mára egyértelmű értelmezés és gyakorlat alakult ki, annak ellenére, hogy képviselő-testület feloszlataására az Ötv. hatálybaléptése óta valóban egészen kivételesen, ultima ratióként került sor.¹⁸⁷

Az Ötv.-nek a 2013. január 1-jéig hatályos 93. § (2) bekezdésének első mondata, illetőleg az Alaptörvénynek a már hatályos 35. § (5) bekezdése szerint az Országgyűlés a Kormánynak az Alkotmánybíróóság véleményének kikérését követően előterjesztett javaslatára (indítványára) dönt az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlataásáról.

A Kormánynál – most már az Mötv. 2012. január 1-jétől hatályos törvényességi felügyeleti szabályai alapján – a megyei, fővárosi kormányhivatal javaslata alapján [Mötv. 132. § (1) bek. f)

¹⁸⁷ Lásd a 66/1992. (X. 16.) OGY határozatot Tiszaderzs Község Önkormányzati Képviselő-testülete feloszlataásáról és a 130/2004. (XI. 24.) OGY határozatot Tápiószéle Nagyközség Önkormányzata képviselő-testülete feloszlataásáról.

pontja], az önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter kezdeményezi a feloszlásra vonatkozó országgyűlési előterjesztés benyújtását. [A miniszter e hatáskörét 2013. január 1-jéig még az Ötv. 96/A. § b) pontja állapítja meg, mert az Mötv. erről rendelkező 129. § b) pontja ekkor lép hatályba.]

Az Alkotmánybíróság először a 1220/H1992. határozatában, majd a 24/2000. (VII. 6.) AB határozatában és a 771/H/2004. AB határozatban állapította meg, hogy az Alkotmánybíróság a véleményezésben kifejezésre jutó feladatát – ebben a feladatkörében is – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban láthatja el. Ezért a Kormány által előadott tényállításokat nem vizsgálja felül és nem tekinti feladatának, hogy saját ténymegállapításokat tegyen. Határozataiban csak elvont, elvi véleményt nyilvánít az önkormányzat alaptörvény-ellenes működéséről az eléje tárt tényállás alapján. A döntés joga – e hangsúlyozottan elvi alkotmánybíróági vélemény alapján – az Országgyűlés hatásköre.

Az Országgyűlés eddigi joggyakorlata

Az Országgyűlés eddigi két feloszlató döntését olyan jogsértő magatartások idézték elő, amikor a képviselő-testületek tartósan nem működtek. Az Alkotmánybíróság mindkét esetben elvi véleményében azt mondta ki, hogy az Alkotmánnyal ellentétes működés egyik megnyilvánulása az, „ha a képviselő-testület tartósan nem működik és működéskétségének helyreállása, illetve működésének folytatása nem várható”. Indokolásában kitért arra, hogy a képviselő-testület tartós működésképtelensége „[S]érti ugyanis a választópolgároknak a helyi önkormányzathoz való jogát, valamint az Alkotmány 44. § (1) bekezdésében megállapított azt a jogát, hogy »a helyi önkormányzást az általuk választott képviselő-testület útján« gyakorolják (ABH 1992, 630, 631.). A képviselő-testület működésének elmaradása ellentétes az Alkotmány 44/A. §-ának azokkal a rendelkezéseivel is, amelyek a képviselő-testület által az Alkotmány és törvény keretei között elvégzendő feladatokat, teljesítendő kötelezettségeket állapítanak meg. Alkotmányellenességet idéz elő, ha a képviselő-testület huzamosan nem gyakorolja alkotmányos jogait és nem teljesíti alkotmányos kötelezettségeit.”¹⁸⁸

A korábbi joggyakorlat 2012-t követően is érvényesül az Alkotmánybíróság döntéseiben, így az Alkotmánybíróság a Foktő Község Önkormányzata Képviselő-testületének feloszlásával kapcsolatos elvi véleményét tartalmazó 18/2013. (VII. 3.) AB határozatában kiemelte, hogy „*az Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdése alapján alaptörvény-ellenes, ha a helyi önkormányzat képviselő-testülete tartósan nem működik és működéskétségének helyreállítása nem várható.*” Az elvi véleményben foglaltakra támaszkodva a Kormány 2013 szeptemberében kezdeményezte Foktő Község Önkormányzata Képviselő-testületének feloszlását, amelyet az Országgyűlés a H/12136. számú határozati javaslatként napirendjére is tűzött, azonban – az Mötv. 125. § (2) bekezdésében meghatározott eljárási szabállyal ellentétesen – az e kézirat lezárásakor még nem zárult határozathozatallal. Figyelemmel arra, hogy a következő általános önkormányzati választásokra 2014. októberében kerül sor, nem valószínű, hogy végül országgyűlési döntés születik ebben az ügyben.

Ezektől eltérő alkotmányossági kéreseként vetődött fel az, amikor a képviselő-testület és a polgármester közötti konfliktus veszélyeztette az önkormányzat működését. Ebben az ügyben viszont az Alkotmánybíróság az állapította meg, hogy a helyi képviselőtestület és a polgármester, mint egyaránt alkotmányos intézmények közötti közjogi jogviszony zavartalanságához kiemelkedő alkotmányos érdek fűződik. A közvetlenül megválasztott polgármestert a helyi képviselő-testület önkényesen nem korlátozhatja feladatai ellátásában, ideértve azt is, amikor a képviselő-testület nem indítja meg azokat az eljárásokat, amelyeket törvény a helyi képviselő-testület és a polgármester közötti konfliktusok megoldására rendel. Ebből következően nem tekinthető viszont önkényesnek – és ebből adódóan alkotmányellenesnek – a testület működése, ha igénybe veszi a helyi önkormányzás zavartalanságának biztosítása érdekében a konfliktus feloldására rendelt törvényi eszközöket [24/2000. (VII. 6.) AB határozat ABH 141.].

¹⁸⁸ 1220/H/1992. határozat ABH 1992 631. és 771/H/2004. AB határozat ABH 2004 1853–1854.

Az időközi választás kitűzése

Az Mötv. 125. § (3) bekezdése az időközi választás kitűzését illetően egy ponton módosította a hatályos Ötv.-szabályokat. Eddig az Országgyűlés határozott a feloszlásról szóló határozatában az időközi választás kitűzéséről is. Az új szabályok alapján ez a hatáskör az időközi önkormányzati választásokra vonatkozó általános szabályok szerint alakul, és a helyi választási bizottság tűzi ki az időközi önkormányzati választást [lásd a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 105/A. § (2) bek. j) pont].

Az Országgyűlés mint területszervezési hatáskörök címzettje

„Mötv. 125. § (4) Az Országgyűlés dönt az állam területi tagozódásáról, továbbá – az érintett önkormányzatok véleményének kikérése után – a megyék összevonásáról, szétválasztásáról, határainak megváltoztatásáról, elnevezéséről és székhelyéről, valamint a fővárosi kerületek kialakításáról.”

Az Országgyűlés területszervezési hatásköreit részletesen tárgyaltuk a Kommentár V. fejezetében.

Az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok kapcsolatára vonatkozó egyéb, az Mötv. más szabályai között rendezett kérdések

Az Mötv. 125. §-a nem szól róla, de az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok viszonyánál kell megemlítenünk két olyan kérdést, ami lényegesen befolyásolja ezt a kapcsolatot.

Képviselői összeférhetlenség

Az Országgyűlésnek a helyi önkormányzatokhoz való viszonyát, különösen az önkormányzatokra vonatkozó törvényalkotást alapvetően meghatározza az, hogyan szabályozza a törvényalkotó az országgyűlési képviselők és a helyi önkormányzati képviselők, illetőleg polgármesterek (megyei közgyűlés elnökei) viszonyában az összeférhetlenséget. Ha a szabályozás nem teszi összeférhetlenné a két tisztség betöltését – ahogy 1994 és 2014 között érvényesült –, az önkormányzati képviselők és polgármesterek számottevően befolyásolhatják az önkormányzatokra vonatkozó törvények tartalmát. Az összeférhetlenség kérdését és ennek változásait a Kommentár III. fejezete részletezi, ezért erre itt nem térünk ki, de szükséges ennek az összefüggésnek a hangsúlyozása a helyi önkormányzatokra kiható törvényalkotás tárgyalásánál is.

Az Országgyűlés ellenőrzési jogosítványai és a helyi önkormányzatok

Az Országgyűlésnek az államszervezetben betöltött helye és a végrehajtó hatalomhoz való viszonya kapcsán a helyi önkormányzatokat is érintő kérdés, hogy az Országgyűlés ellenőrzési jogosítványai mennyiben terjedhetnek ki közvetlenül a helyi önkormányzatokra.

Az nyilvánvaló, hogy az Országgyűlés plenáris ülésén gyakorolható ellenőrzési jogok – interpelláció, kérdés – fogalmilag nem alkalmazhatók a helyi önkormányzatokkal szemben. Az is egyértelmű, hogy az Országgyűlés ellenőrzési funkcióját megvalósító önállósult szervek – Állami Számvevőszék, alapvető jogok biztosa – feladat- és hatásköre széles körben érinti a helyi önkormányzatok működését. [Az Állami Számvevőszéknek a helyi önkormányzatok feletti ellenőrzési jogairól lásd e Kommentár VI. fejezetét.]

Alkotmányossági problémaként az vetődött fel, hogy vajon az Országgyűlés jogosult-e vizsgálóbizottságot alakítani olyan kérdés kivizsgálására, ami a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozik. Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi bizottsága által az Alkotmány értelmezésére benyújtott indítványára az 55/2009. (V. 6.) AB határozatában úgy

foglalt állást, hogy „az Alkotmány IX. fejezetében meghatározott, a helyi önkormányzatok jogállását szabályozó rendelkezések nem korlátozzák az Országgyűlés Alkotmány 21. § (2) bekezdésének második fordulatában (ti.: 'bármely kérdés megvizsgálására bizottságot küldhet ki') szabályozott hatáskörét. Nincs az Alkotmány rendelkezéseiből folyó akadályja annak, hogy az Országgyűlés, ha úgy ítéli meg, hogy az parlamenti nyilvánosságot igényel, helyi közügyek körébe tartozó feladatok ellátásának vizsgálatára az Alkotmány 21. § (2) bekezdése alapján bizottságot hozzon létre. A helyi önkormányzatok feladatkörébe tartozó helyi közügy vizsgálatára kiküldött bizottság tevékenysége a helyi önkormányzatok Alkotmányban biztosított autonómiáját nem korlátozza. A bizottság jelentése ebben az esetben is a vizsgált helyi közügy parlamenti megvitatását eredményezi, annak alapján – a törvényalkotáson kívül – az Országgyűlés sem hozhat az önkormányzatokra kötelező, azok döntési szabadságát korlátozó döntéseket” (ABH 2009.453.). Ez az értelmezés nem lenne ellentétes az Alaptörvénynek az Országgyűlés vizsgálati tevékenységét szabályozó 7. cikkével sem. A kérdést azonban egyértelműen eldöntötte, hogy az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény sarkalatosnak minősülő 21. § (1) bekezdésének második mondata kizárja vizsgálóbizottság létrehozását olyan ügyben, amely az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, illetve az önkormányzatok hatáskörébe tartozik.

A köztársasági elnök és a helyi önkormányzatok

„Mötv. 126. § A köztársasági elnök:

a) dönt az érintett helyi önkormányzatok kezdeményezésére – az ország területének közigazgatási tagozódásával, valamint területszervezéssel kapcsolatosan előkészített – városi cím adományozásáról, továbbá a község alakításáról, egyesítéséről, a községegyesítés megszüntetéséről, a város, község elnevezéséről;

b) megbízza az illetékes kormányhivatal vezetőjét – ha az Országgyűlés a helyi képviselő-testületet feloszlatja –, hogy az új képviselő-testület megválasztásáig terjedő időre gyakorolja azokat a feladatokat és hatásköröket, amelyeket a jogszabály a polgármesternek állapít meg, halaszthatatlan esetben döntsön olyan ügyekben, amelyek a képviselő-testület átruházható hatáskörei.”

A köztársasági elnök tűzi ki a helyi önkormányzati választások időpontját

Az Mötv. lényegét tekintve nem változtatta meg a köztársasági elnöknek a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos feladatait sem. Az sem módosult, ami korábban is az Alkotmányban meghatározott köztársasági elnöki jogkör volt és jelenleg is az Alaptörvény szabályozza, hogy a köztársasági elnök tűzi ki helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek általános választását is [Alaptörvény 9. cikk (3) bek. e) pont]. Ez a köztársasági elnöknek miniszteri ellenjegyzéshez nem kötött hatásköre, de a köztársasági elnök kinevezési jogköréről és a miniszteri ellenjegyzéssel kapcsolatban kifejtett alkotmánybírósági alkotmányértelmezés szerint a köztársasági elnöknek ez a hatásköre azon önálló döntések közé tartozik, amelyekre az Alkotmány (Alaptörvény) csupán végső határidőt állapít meg. E határidőn belül az időpontot – felülbíráhatatlanul és politikai felelősség nélkül – a köztársasági elnök határozza meg, de ebben a körben az elnök mérlegelési lehetősége nem az ügy érdemére vonatkozik [48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991.234.].

A köztársasági elnök területszervezési hatáskörei

A köztársasági elnök területszervezési döntési jogköréről a Kommentár V. fejezetében részletesen írunk. Itt csak az emeljük ki, hogy a köztársasági elnöknek ez a jogköre az ellenjegyzéshez kötött köztársasági elnöki hatáskörök csoportjába tartozik, ami a területszervezési döntések esetében azt jeleníti, hogy a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter készíti elő a köztársasági elnök területszervezési döntéseit. [Lásd 2013. január 1-jéig az Ötv. 96/A. § a) pont; 2013. január 1-jétől Mötv. 129. § c) pont.]

Az Alaptörvény 9. cikkének (6) és (7) bekezdése a köztársasági elnök ellenjegyzéshez kötött hatáskörei közül a kinevezési (megbízási) és kitüntetési jogkörökben szabályozza azt is, hogy a köztársasági elnök milyen feltételek esetén tagadhatja meg az előterjesztésben foglaltak teljesítését. Erre kinevezési ügyekben akkor van joga, ha a jogszabályi feltételek hiányoznak, vagy alapos okkal arra következtet, hogy az az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarát eredményezné. Kitüntetések (díjak, címek) adományozását, külföldi állami kitüntetés viselését pedig akkor tagadja meg, ha az az Alaptörvény értékrendjét sértené.

Az Alaptörvény e rendelkezésekkel pótolta azt a hiányt, amire már a 48/1991. (IX. 26.) AB határozathoz fűzött különvélemények is rámutattak. Nevezetesen, hogy a megtagadás feltételeiről egyedül a jogi szabályzás adhat megnyugtató megoldást, az alkotmányértelmezés nem (ABH 1991.240.).

Az Alaptörvény azonban nem oldotta föl ezt a problémát a köztársasági elnöknek az egyéb ellenjegyzéshez kötött hatásköreiben, ahová a területszervezési döntések is tartoznak. Így továbbra is alaptörvény-értelmezést igényel, hogy az államfő megtagadhatja-e az előterjesztésben javasolt döntést területszervezési ügyekben. Álláspontunk szerint a köztársasági elnök alkotmányos szerepéből következik, hogy ha a területszervezési döntésekben hiányoznak a jogszabályi feltételek – ideértve azt is, ha az előterjesztésből nem állapítható meg egyértelműen a községalakítás vagy a várossá nyilvánítás feltételeinek a fennállása –, akkor a köztársasági elnöknek ezekben az ügyekben is joga van megtagadni a döntést. Külön kérdés, hogy előfordulhat-e olyan helyzet, amikor a köztársasági elnöknek azért kellene megtagadnia egy, a hatáskörébe tartozó területszervezési döntést, mert az az államszervezet demokratikus működését veszélyeztetné. Ha az Alkotmány korábbi 29. § (1) bekezdésének – amit változatlanul vett át az Alaptörvény 9. cikkének (1) bekezdése – értelmezéséből indulunk ki, ma is érvényes tétel az, hogy ez nem hatásköri szabály, de olyan rendelkezés, ami „az államfői funkció megnevezése mellett a köztársasági elnöki intézmény alapvető jellemzését adja (‘kifejezi a nemzet egységét’), illetve egyik alapvető feladatát jelöli meg (‘örkődik az államszervezet demokratikus működése felett’). Ezeket az egyes hatáskörök értelmezésénél alapul kell venni” [48/1991. (IX. 26.) AB határozat ABH 1991. 227–228.; illetőleg 8/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992 54.]. Ebből következően – véleményünk szerint – a köztársasági elnök az államszervezet demokratikus működésének súlyos veszélyeztetése vagy sérelme esetén is megtagadhatja a területszervezési előterjesztésben foglaltak teljesítését.

Az Ötv. 94. § d) pontja alapján ma is a köztársasági elnököt illeti meg az jog, hogy köztársasági biztost nevezzen ki meghatározott önkormányzati, továbbá az államigazgatási feladatok ellátásának irányítására – az új képviselő-testület megválasztásáig terjedő időre –, ha az Országgyűlés a helyi képviselő-testületet feloszlatja.

Az Möt. új szabályai ehhez képest két lényeges változást vezetnek be. Egyrészt gyakorlatilag elvonják a köztársasági elnök jogát annak a személynek a kiválasztásában, aki a feloszlatott képviselő-testület illetőleg a polgármester jogait gyakorolja az új képviselő-testület megválasztásáig. Azzal, hogy az Möt. 126. § b) pontja szerint ezzel a feladattal a köztársasági elnök csak a feloszlatott képviselő-testület székhelye szerint illetékes megyei, fővárosi kormányhivatal vezetőjét bízhatja meg, a köztársasági elnök egyedi döntése formális.

Az új szabályozás pontosította viszont a megyei, fővárosi kormány megbízott jogkörét, mert világossá tette, hogy e minőségében csak a polgármester jogszabályban biztosított hatásköreit láthatja el, továbbá a képviselő-testületnek az átruházható jogköreit gyakorolhatja.

Nem szabad azonban elfeledkeznünk arról, hogy a megyei, fővárosi kormányhivatalok vezetői részben az Alaptörvényben, részben az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseiben, részben az Möt.-ben kapott felhatalmazás alapján – meghatározott eljárási rend szerint és bírósági döntések után – pótolhatják az önkormányzatok normatív és egyedi döntéseit, azaz a képviselő-testület helyett rendeletet, valamint normatív és egyedi határozatot is kibocsáthatnak (lásd erről részletesen a Kommentár III. fejezetét). Ez a jogkörük – mint a törvényességi felügyeletet ellátó szerveket – párhuzamosan megilleti őket abban az időszakban is, amikor a köztársasági elnök megbízására az új képviselő-testület megválasztásáig gyakorolják az Möt. 126. § b) pontjában meghatározott polgármesteri és képviselő-testületi jogköröket.

Kormány és a helyi önkormányzatok (a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének irányítása)

„Mötv. 127. § A Kormány a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter irányításával, a kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.”

A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet funkciója¹⁸⁹

A helyi önkormányzatok feletti állami felügyelet az önkormányzati feladatok ellátásának biztosítékaként funkcionál. Kiindulópontja, hogy az önkormányzatok – az államigazgatáshoz hasonlóan – állami, közigazgatási feladatokat látnak el, amelynek forrása a helyi választópolgárok felhatalmazása, kereteit pedig a központi szinten megalkotott jogszabályok jelölik ki. Ez jelentős függetlenséget biztosít az önkormányzatoknak, de szükségessé teszi azt is, hogy az állam biztosítsa az önkormányzati működés jogszerűségét. A cél az, hogy az önkormányzat lássa el a rá bízott feladatokat, ugyanakkor a számára szabott korlátokat ne lépje túl. Az állam tehát akkor avatkozik közbe, ha a közérdek (a közigazgatási feladatok ellátása) vagy harmadik személyek (a lakosság, az ügyfelek) érdeke veszélyben van, mert pl. az önkormányzat nem látja el a jogszabályban előírt feladatát vagy jogsértően működik.

A helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés az Alkotmányban és az Ötv.-ben

A 2011. december 31-ig hatályos Alkotmány előírta a Kormány számára, hogy biztosítsa a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését [Alkotmány 35. § (1) bekezdés *d*) pont]. Ebből a rendelkezésből nem következett – és ez a jelenleg hatályos szabályozás alapján sem követelmény –, hogy a Kormánynak magának kell végeznie az ellenőrzési tevékenységet, hanem azt, hogy biztosítania kell ennek a feltételeit, így elsősorban működtetnie kell olyan államigazgatási szervet, amely ezt a feladatot elvégzi.¹⁹⁰ Ez a szerv előbb a köztársasági megbízott, majd az Ötv. 1996-os módosítását követően a közigazgatási hivatal volt (előbbi a megyénél nagyobb egységekben, utóbbi fennállása nagy részében megyei és fővárosi szinten működött).

A törvényességi ellenőrzés részletszabályait a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) tartalmazta. A szabályozás a felügyeletnél szűkebb körű ellenőrzési jogosítványokat biztosított a Kormány területi szerve számára. Hatásköre elsősorban arra terjedt ki, hogy figyelemmel kísérelje az önkormányzatok szervezetének, működésének és döntéshozatali eljárásának, valamint maguknak a döntéseknek a törvényességét. Az ehhez szükséges információk forrásai elsősorban az önkormányzati jegyzők által kötelezően megküldendő képviselő-testületi jegyzőkönyvek voltak. Ha jogszabálysértésre derült fény, a törvényességi ellenőrzést végző szerv maga nem orvosolhatta azt, csupán felhívhatta az érintett önkormányzati szervet a jogsértés kiküszöbölésére, illetve magához a képviselő-testülethez vagy az intézkedési joggal felruházott állami szervhez fordulhatott (pl. bíróság vagy Alkotmánybíróság). A törvényességi ellenőrzést végző államigazgatási szervnek nem volt hatásköre az önkormányzati döntés végrehajtásának felfüggesztésére, a döntés pótlására vagy az önkormányzati tisztségviselő felelősségének megállapítására.

A törvényességi ellenőrzést a Kormány által erre a feladatra kijelölt államigazgatási szerv végezte. A Kormány alkotmányos szervezeti alakítási jogába kétségtelenül beletartozott – és beletartozik a jelenlegi Alaptörvény rendszerében is –, hogy megválassza az Alkotmányban előírt feladatának elvégzéséhez leginkább illő szervezeti formát. Ez a szabadság azonban az Alkotmánybíróság vonatkozó határozata szerint nem korlátlan: a törvényességi ellenőrzést végző szerv ezen hatáskörét kétharmados törvényben kell szabályozni, mivel az önkormányzati alapjogok szabad gyakorlása

¹⁸⁹ Fazekas János – Fazekas Marianna - Hoffman István – Rozsnyai Krisztina – Szalai Éva: *Közigazgatási jog. Általános rész I.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2014. 351-358. o.

¹⁹⁰ Herbert Küpper – Térey Vilmos – Patyi András – Jakab András: 35. § [A Kormány hatáskörei]. = Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja.* Századvég, Budapest, 2009. 1338–1339. o.

korlátozásának lehetőségét is magában rejti [90/2007. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2007, 773.] .A Kormány szervezetalkítási joga tehát a törvényességi ellenőrzési hatáskörök szabályozására nem terjed ki, az az Országgyűlés – minősített többséget igénylő – törvényhozási hatáskörébe tartozik.

A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet az Alaptörvényben és az Mötv.-ben

A 2012. január 1-jétől hatályos Alaptörvény értelmében a Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét [Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdés]. A korábbi törvényességi ellenőrzési jogkörhöz képest – az elméleti modellből kiindulva – ez a megfogalmazás annyi változást sugall, hogy az államigazgatásnak már nemcsak arra van lehetősége, hogy tájékozódjon az önkormányzati működés jogszerűségét illetően, hanem érdemi beavatkozási jogosítványai is vannak. Másrészt az Alaptörvény korlátozza a Kormány szervezetalkítási jogkörét, mivel rögzíti, hogy a Kormánynak ezt a feladatát a fővárosi és megyei kormányhivatalon keresztül kell ellátnia. Rögzítették tehát a törvényességi felügyeletet ellátó szerv elnevezését, valamint illetékességi területét is.

A törvényességi felügyelet eszközei az Mötv.-ben

Az Alaptörvény már a felügyeleti jogkör részét képező ellenőrzési eszközök kapcsán is tartalmaz konkrét előírásokat, amikor a helyi önkormányzat kötelezettségévé teszi, hogy rendeletét a kihirdetését követően haladéktalanul megküldje a fővárosi és megyei kormányhivatalnak. Ezen túlmenően az Alaptörvény kimondja, hogy ha a fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, kezdeményezheti a bíróságnál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát [Alaptörvény 32. cikk (4) bekezdés].

Külön, Alaptörvényben rögzített felügyeleti eszköz az önkormányzati rendeletek pótlásának lehetősége. Ennek lényege, hogy a fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását (ez akkor következik be, ha az önkormányzat nem tesz eleget egy rendelet megalkotására irányuló törvényi felhatalmazásnak). Ha a bíróság a mulasztást megállapítja, de a helyi önkormányzat a mulasztást megállapító bírói döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének, a bíróság a fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és a megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg [Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdés].

Szintén a törvényességi felügyelet körébe tartozik a Kormánynak az a hatásköre, amelynek értelmében – az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően – indítványozhatja az Országgyűlésnek az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület felosztatását [Alaptörvény 35. cikk (5) bekezdés].

A törvényességi felügyelet ellátásának részletszabályai – kormányrendeletben

A törvényességi felügyelet gyakorlásának szabályait, eszközeit, terjedelmét az Mötv. erre vonatkozó alcíme (Mötv. 132–142. §) határozza meg. Ezen túlmenően az Mötv. 143. § (1) bekezdés *e*) pontjában, továbbá a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 21. § *a*) pontjában kapott felhatalmazás alapján a Kormánynak rendeletben kell meghatároznia a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályait. Ez alapján alkotta meg a Kormány a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendeletet.

Ebben a rendeletben kaptak helyet a törvényességi felügyeleti eljárás (pl. a vizsgálati szakasz, az intézkedési szakasz, az információkérési jog, a határidők számítása), valamint az egyes törvényességi

felügyeleti eszközök – pl. a törvényességi felhívás és a törvényességi felügyeleti bírság – részletes szabályai.

Látható, hogy az Alkotmánybíróság korábbi határozatában felállított követelményeknek ez a megoldás nem felel meg, hiszen a törvényességi felügyeleti jog gyakorlása egyértelműen korlátozza az önkormányzati autonómiát, ezért azok részletszabályait kormányrendeletben alkotmányosan nem lehet szabályozni. Tény, hogy az Alaptörvény – szemben az Alkotmánnyal – nem szabályoz *expressis verbis* önkormányzati alapjogokat, vagy legalábbis nem hívja így az önkormányzati jogokat, pl. rendeletalkotás, önálló igazgatás joga, szervezeti és működési rend meghatározása [Alaptörvény 32. cikk (1) bek.]. Azonban az önkormányzatiság lényegéhez tartozó autonómia így is kiolvasható az alaptörvényi szabályozásból. A kormányrendeleti szabályozás ebből következően csak akkor lenne alkotmányos, ha az önkormányzatok számára közvetlenül nem írna elő kötelezettségeket, csupán a megyei és fővárosi kormányhivatalokra nézve állapítana meg eljárási szabályokat. A megalkotott kormányrendelet azonban az önkormányzatokra nézve is kötelező feladatokat szabályoz, mint például a kormányhivatal iratbekérési jogának kimondása vagy annak előírása, hogy a képviselő-testület a soron következő ülésén köteles megtárgyalni a kormányhivatal javaslatát.

A helyi önkormányzatokért felelős miniszter önkormányzatokkal kapcsolatos feladatköre

„Mötv. 128. § A helyi önkormányzatokért felelős miniszter:

a) közreműködik a helyi önkormányzatok feladatát és hatáskörét, a polgármester, a főpolgármester, a kormányhivatal tevékenységét érintő jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök és egyedi állami döntések tervezeteinek előkészítésében;

b) közreműködik a helyi önkormányzat meghatározott kölcsönfelvételére vagy más kötelezettségvállalására vonatkozó kormányzati hozzájárulás megadásánál;

c) összehangolja a helyi önkormányzatok működésével összefüggő településfejlesztés, gazdálkodás, valamint az egyes adatbázisokkal kapcsolatos kormányzati feladatok ellátását;

d) koordinálja a helyi önkormányzatok rendelkezésére bocsátott fejlesztési források felhasználására kiírt pályázatokat, továbbá a helyi önkormányzatok gazdálkodását érintő jogszabályi feltételek kialakítását;

e) közreműködik az önkormányzatok feladatfinanszírozási rendszeréhez szükséges, továbbá kormányzati döntéseket megalapozó önkormányzati adatok gyűjtésében, rendszerezésében;

f) jogosult az államháztartásért felelős miniszter útján a Magyar Államkincstár önkormányzatok gazdálkodását érintő helyszíni vizsgálata elrendelésére;

g) jogosult az államháztartás információs rendszerének valamennyi, az államháztartás önkormányzati alrendszerére vonatkozó adatának megismerésére, rendszerezésére;

h) dönt a 85. § (10) bekezdésében foglalt jóváhagyás megadásáról.”

A helyi önkormányzatokért a Kormányon belül jelenleg a belügyminiszter (a továbbiakban: miniszter) felelős, lásd az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Statútumrendelet) 37. § *p*) pontját. A belügyminiszter szerepe ebből kifolyólag kiemelt az önkormányzatok szempontjából. Ez a szerep azonban nem kizárólagos, mivel a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért nem ő, hanem a közigazgatási és igazságügyi miniszter felelős, lásd a Statútumrendelet 12. § *b*) pontját. A korábbi kormányzati ciklusokban ez a két felelősségi kör egy miniszter kezében volt, 2010 óta a felelősség megoszlik a két miniszter között.

Döntés-előkészítés

A miniszter egyik legfontosabb feladata a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos kormánydöntések előkészítése. Ezek lehetnek normatív döntések – jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök, így kormányhatározatok –, illetve egyedi döntések, valamint a Kormány által az

Országgyűlés elé benyújtandó törvényjavaslatok. A Statútumrendelet 39. § (2) bekezdése értelmében a miniszter készíti elő a jogszabályokat, illetve alkot miniszteri rendeleteket a következő témákban:

- a) a helyi önkormányzatok: ez alapján a miniszter készíti elő az Möt.v., illetve legtöbb végrehajtási rendeletének, valamint ezek módosításának tervezetét (ide nem értve a közigazgatási és igazságügyi miniszternek, valamint az önkormányzatoknak szóló felhatalmazások alapján kiadott rendeleteket);
- b) a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek jogállása (1994. évi LXIV. törvény a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról);
- c) a helyi önkormányzatok társulásai;
- d) a helyi önkormányzatok vis maior támogatása;
- e) a helyi önkormányzati tulajdona, illetve a helyi önkormányzatok vagyongazdálkodásáról,
- f) a közigazgatási és igazságügyi miniszter közreműködésével a területszervezési eljárás;
- g) a helyi önkormányzatokat megillető normatív költségvetési hozzájárulások és támogatások, valamint a központi adókból részesedés mértéke és az elosztás módja (közreműködőként);
- h) az önkormányzati finanszírozási rendszer továbbfejlesztése, különös tekintettel a társult feladatellátás, így a többcélú kistérségi társulások ösztönzése;
- i) a helyi önkormányzatok tulajdona, vagyoni helyzete (közreműködőként).

Ezen túlmenően a miniszter

- a) közreműködik a helyi önkormányzatok feladatát és hatáskörét, a polgármester, a főpolgármester tevékenységét érintő jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök és egyedi állami döntések tervezeteinek előkészítésében;
- b) az önkormányzati érdekszövetségek javaslatának kikérését követően a közigazgatási és igazságügyi miniszter véleményének figyelembevételével kijelöli az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa magyar delegációjának tagjait;
- c) részt vesz a helyi önkormányzatok és a nemzetiségi önkormányzatok gazdálkodása pénzügyi szabályozásának kidolgozásában [Statútumrendelet 40. § (2) bek.].

Költségvetési és fejlesztési feladatkörök

Ezekben a kérdésekben a miniszternek – az előzőekhez hasonlóan – szintén van döntés-előkészítési jogköre. Így ha külön törvény szerint az önkormányzat meghatározott mértékű kölcsönfelvétele vagy más kötelezettségvállalása az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdése alapján a Kormány hozzájárulásához kötött, akkor a miniszter közreműködik ennek a döntésnek a meghozatalánál, vagyis ő készíti azt elő.

Noha a központi költségvetésről szóló törvény előkészítése a Kormányon belül alapvetően az államháztartásért felelős miniszter – jelenleg a nemzetgazdasági miniszter – feladata, az Möt.v. és a Statútumrendelet alapján a miniszternek ebben közre kell működnie mind a tervezés, mind a jogszabály-előkészítés során.

Külön előírja a Statútumrendelet, hogy a miniszter gondoskodjon a központi költségvetésnek „a helyi önkormányzatok támogatásai és átengedett személyi jövedelemadója fejezetében” meghatározott önkormányzati fejlesztési és vis maior támogatások finanszírozásáról, elszámolási rendjéről, valamint az ezt elősegítő információs rendszer működtetéséről. Részt vesz továbbá a helyi önkormányzatok kötelező feladat- és hatáskörének ellátásához szükséges anyagi feltételek vizsgálatában (ez szintén a döntés-előkészítéshez szükséges hatásvizsgálatok során lehet fontos). Elő kell segítenie továbbá, hogy a helyi önkormányzatok sikeresen vehessék igénybe az európai uniós támogatásokat.

A miniszternek jelentős szerepe van továbbá az önkormányzatokkal kapcsolatos költségvetési, gazdálkodási információk központi állami gyűjtésében. A Statútumrendelet szerint működteti a helyi önkormányzati vagyonszámlát, valamint közreműködik a helyi önkormányzatok és intézmények számviteli, továbbá az államháztartási mérlegrendszerbe illeszkedő pénzügyi információs rendszerének kidolgozásában, működtetésében. Közreműködik továbbá az ágazati és térségi fejlesztési programok helyi önkormányzatokat érintő részének kidolgozásában.

Speciális hatásköre ezen túlmenően a Magyar Államkincstár (MÁK) önkormányzati gazdálkodást érintő helyszíni vizsgálatának elrendelése. Az Möt.v. alapján erre csak az államháztartásért felelős

miniszter (nemzetgazdasági miniszter) útján jogosult, ami azt jelenti, hogy maga a miniszter nem utasíthatja a MÁK-ot a helyszíni vizsgálat lefolytatására. Erre a MÁK-ot mint központi hivatalt irányító nemzetgazdasági miniszternek van hatásköre a Statútumrendelet 75. § (2) bekezdés v) pontja, valamint a Magyar Államkincstárról szóló 311/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdése alapján. A miniszter arra jogosult, hogy az utasítás kiadása céljából megkeresse a nemzetgazdasági minisztert. A helyszíni vizsgálat lefolytatása az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.) 58–59. §-ai alapján történik (a normatív hozzájárulások, valamint a költségvetési támogatások igénylésének, igénybevételeinek évközi felülvizsgálata keretében).

Szintén idesorolhatjuk a belügyminiszternek azt a feladatát is, hogy az Mötv. – korábban már részletesen elemzett – 16. § (2) bekezdése alapján amennyiben a Kormány önkormányzati beruházás saját hatáskörben történő elvégzéséről dönt, és ezt a döntést a Fővárosi Törvényszék előtt az érintett önkormányzat megtámadja, akkor a perben a Kormányt a belügyminiszter, mint a helyi önkormányzatokért felelős miniszter képviseli.

Közös önkormányzati hivatal létrehozatali feltételeitől való eltérés jóváhagyása

A közös önkormányzati hivatal létrehozását az Mötv. 85. §-a szabályozza. A törvény szerint a létrehozatal feltétele, hogy a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosság száma legalább kétezer fő, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább hét legyen. Ezekről a feltételektől a miniszter jóváhagyása alapján el lehet térni, ha

- a) a közös önkormányzati hivatalt létrehozni kívánó településeken élő nemzetiségeknek a népszámlálás során regisztrált aránya településenként és nemzetiségenként eléri a húsz százalékot, valamint
- b) a települések összlakosság száma meghaladja az 1500 főt, vagy a közös hivatalhoz tartozni kívánó önkormányzatok száma legalább öt, és
- c) az érintett települések történelmi, gazdasági, kulturális hagyományai az eltérést indokoltá teszik.

További eljárási feltétel, hogy az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületeinek mindegyike minősített többséggel döntsön az eltérésről.

A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter önkormányzatokkal kapcsolatos feladatköre

„Mötv. 129. § A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter:

- a) irányítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét;
- b) kezdeményezi a Kormánynál az Alaptörvénnyel ellentétesen működő helyi képviselő-testület feloszlására vonatkozó országgyűlési előterjesztés benyújtását;
- c) előkészíti az Országgyűlés és a köztársasági elnök hatáskörébe tartozó területszervezési döntéseket,
- d) a kormányhivatal javaslatának megvizsgálását követően - a feltételek fennállása esetén - kezdeményezi a Kormánynál annak indítványozását, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját.”

A Kormányon belül a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Statútumrendelet) 12. § b) pontja alapján jelenleg a közigazgatási és igazságügyi miniszter (a továbbiakban: miniszter) felelős.

A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet szakmai irányítása

A Statútumrendelet 25. §-a egyértelművé teszi, hogy a miniszter a törvényességi felügyeleti tevékenység szakmai irányítója, mely jogkör kiterjed a helyi önkormányzatok társulások feletti törvényességi felügyeletére is. Ez a szakmai irányítási jogkör elsősorban a törvényességi felügyeleti jogkört ténylegesen ellátó megyei és fővárosi kormányhivatalok feletti szakmai irányítási jogokban ölt testet.

A fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 4. § (3) bekezdése értelmében a miniszter ellátja a helyi önkormányzatok, a nemzetiségi önkormányzatok és a helyi önkormányzatok társulásai törvényességi felügyeletének a szakmai irányítását, melynek keretében gyakorolja a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) 2. § (1) bekezdés g)–h) pontjaiban meghatározott hatásköröket, melyek a következők:

- a) egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására,
- b) jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés.

Szintén a szakmai irányítás körébe tartozik az Mötv. 143. § (2) bekezdésében szereplő felhatalmazás, amelynek alapján a miniszter rendeletben szabályozza az önkormányzati rendeletnek és a jegyzőkönyvnek a kormányhivatal részére történő megküldése rendjét. Ez alapján adta ki a miniszter az önkormányzati rendeleteknek és jegyzőkönyveknek a fővárosi és megyei kormányhivatalok részére történő megküldésének rendjéről szóló 23/2012. (IV. 25.) KIM rendelet. Ez a jogszabály rögzíti többek között a rendelet és a jegyzőkönyv megküldésének formátumát (papír alapú, illetve elektronikus), valamint a megküldés határidejét.

Az Alaptörvénnyel ellentétesen működő helyi képviselő-testület felosztatására vonatkozó országgyűlési előterjesztés benyújtásának kezdeményezése a Kormánynál

Az Országgyűlés az Alaptörvény 35. cikk (5) bekezdése alapján a Kormány – az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően előterjesztett – indítványára felosztatja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet. A helyi önkormányzatok működéséről, annak törvényességéről a Kormányon belül elsősorban a miniszter rendelkezik információval, hiszen ő irányítja a törvényességi felügyeleti tevékenységet a megyei és fővárosi kormányhivataloknál. Épp ezért logikus az a szabály, hogy a Kormánynál a miniszter kezdeményezze ennek az országgyűlési határozati javaslatnak a benyújtását.

Az Mötv. 132. § (1) bek. f) pontja kifejezetten lehetővé teszi, hogy a kormányhivatal javasolja a miniszternek a kezdeményezés megtételét. Ennek forrása nyilvánvalóan a törvényességi felügyelet során a kormányhivatal tudomására jutott, alaptörvény-ellenes működésre utaló információ.

A miniszternek a Kormány döntésének kezdeményezése céljából kormány-előterjesztést kell előkészítenie, amelyet közigazgatási egyeztetésre kell bocsátania. Ennek szabályait a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat tartalmazza. A közigazgatási egyeztetés keretében a miniszternek mint előterjesztőnek be kell szereznie az Alkotmánybíróság véleményét is.

Az Országgyűlés és a köztársasági elnök hatáskörébe tartozó területszervezési döntések előkészítése

A miniszter e feladatkörén belül felelős az Országgyűlés és a köztársasági elnök területszervezési döntéseinek előkészítéséért. Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó döntések esetén a miniszter kormány-előterjesztést készít elő, amelyet a közigazgatási egyeztetés lefolytatását követően a Kormány megtárgyal és mint határozati javaslatot benyújt az Országgyűlésnek. A köztársasági elnök döntését a miniszter közvetlenül az elnöknel kezdeményezi a Kormány közbeiktatása nélkül [Mötv. 96. § (2) bek.].

[Bővebben lásd a kommentárnak a területszervezésről szóló V. fejezetét, Mötv. 96–105. §.]

Absztrakt utólagos normakontroll indítványozásának kezdeményezése a Kormánynál

Az Alkotmánybíróság abban az esetben gyakorol utólagos normakontrollt önkormányzati rendelet felett, ha annak alaptörvény-ellenessége kizárólag az Alaptörvényből levezethető, tehát a rendelet nem más jogszabályt sért.[Abtv. 37. § (1) bekezdés] Az indítvány tervezetét az illetékes területi kormányhivatal készíti elő, amely a törvényességi felügyelet keretében észleli a rendelet alaptörvény-ellenességét. A tervezetet a területi kormányhivatal előterjeszti a miniszternél, amelynek alapján a miniszter előterjesztést tesz – a közigazgatási egyeztetés kormány ügyrendjében foglalt szabályai alapján – a Kormánynak abból a célból, hogy az nyújtsa be az indítványt az Alkotmánybíróságnak. Ki kell emelni, hogy a miniszternek vizsgálnia kell: valóban fennállnak-e az alkotmánybírósági eljárás feltételei, pl. nincs-e más jogszabály, amellyel a rendelet ellentétes, hiszen ebben az esetben a felülvizsgálat a Kúria hatáskörébe tartozik. Bővebben lásd a törvényességi felügyeletnél a 136. §-ról írottakat.

A (szak)miniszter(ek) önkormányzatokkal kapcsolatos feladatkörei

„Mötv. 130. § A miniszter, feladatkörében eljárva:

a) meghatározza a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző, a kormányhivatal államigazgatási feladatai ellátásának szakmai szabályait és ellenőrzi azok érvényesülését;

b) a rendelkezésre álló forrásokra figyelemmel szabályozza a helyi önkormányzatok által fenntartott intézmények működésének szakmai követelményeit, az intézmények dolgozóinak képesítési előírásait, ellenőrzi az előírások érvényesülését;

c) az a) és b) pontban említett ellenőrzés eredményéről tájékoztatja a helyi önkormányzatot, javaslatot tesz a hiányosságok megszüntetésére, kezdeményezheti, hogy a képviselő-testület tárgyalja meg az ellenőrzés tapasztalatait, törvénysértés esetén tájékoztatja a helyi önkormányzatokért felelős minisztert és a kormányhivatalt;

d) tájékoztatja a helyi önkormányzatot a központi ágazatpolitikai célokról, a szabályozási eszközökről, és biztosítja számukra az ágazati feladatok ellátásához szükséges információt;

e) a helyi önkormányzatoktól – ágazati feladatai körében – adatokat és tájékoztatást kérhet, amelyet az önkormányzat köteles teljesíteni;

f) a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott címen és feltételekkel a helyi önkormányzat részére a helyi önkormányzatokért felelős miniszter koordinálásával pénzügyi támogatást nyújthat.”

A helyi önkormányzatokért, valamint a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszteren kívül a Kormány többi tagja, a szakminiszterek is ellátnak feladatokat az önkormányzatokkal összefüggésben. Ezek a feladatok az egyes miniszterek ágazati feladat- és hatásköreihez kapcsolódnak.

Az önkormányzati szervek és a kormányhivatal által ellátott államigazgatási feladatok szakmai szabályainak meghatározása és érvényesülésük ellenőrzése

Az önkormányzatok számos ágazatban látnak el államigazgatási (hatósági) feladatokat, ami arra vezethető vissza, hogy bizonyos esetekben az ügyfelekhez közel, helyi szinten kell ellátni államigazgatási hatósági hatásköröket, azonban nem volna célszerű dekoncentrált államigazgatási szerveket fenntartani az adott ágazatban (pl. túl drága lenne). A feladatot ugyanakkor meg kell tartani az államigazgatás felelősségi körében, mert az egész országban egységes szakmai szabályok szerint kell ellátni, nem érdemes tehát a helyi közügyek körébe tartozó önkormányzati feladatként szabályozni. Mivel államigazgatási feladatról van szó, az ellátás szakmai szabályait értelemszerűen az adott ágazatért felelős miniszternek kell meghatároznia, a területre vonatkozó magasabb – törvényi,

illetve kormányrendeleti – szintű szabályozás keretei között. A miniszteri rendelet kiadására adott felhatalmazás így nem az Möt.v.-ben, hanem az ágazati törvényekben található.

Például az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) 62. § (2) bekezdés *a), b), e)* és *i)* pontjában kapott felhatalmazás alapján adta ki az önkormányzati és területfejlesztési miniszter az építésügyi hatósági eljárásokról, valamint a telekalakítási és az építészeti-műszaki dokumentációk tartalmáról szóló 37/2007. (XII. 13.) ÖTM rendeletet, amely meghatározza – többek között – az építészeti-műszaki dokumentáció kötelező tartalmi elemeit, valamint az építésügyi hatósági engedélyhez vagy bejelentéshez kötött építési tevékenységeket. Az építésügyi hatáskörben eljáró jegyzőnek, valamint a kormányhivatalnak így e szabályok alapján kell vizsgálnia a benyújtott engedélykérelmeket.

A szakminiszter feladata az általa megalkotott szabályok érvényesülésének ellenőrzése. Az önkormányzati szervek esetében ezt tipikusan nem maga a miniszter, hanem a neki alárendelt központi szerv – például központi hivatal –, illetve a miniszter vagy a központi szerv szakmai irányítása alá tartozó dekoncentrált szerv (kormányhivatal törzshivatala, kormányhivatalban működő szakigazgatási szerv vagy a kormányhivatalba nem integrált szerv) végzi. A kormányhivatalok ellenőrzését a miniszter vagy a neki alárendelt, szakmai irányítási hatáskörökkel felruházott központi szerv végzi (például az ÁNTSZ a kormányhivatalok népegészségügyi szakigazgatási szervei tekintetében).

Az önkormányzati intézmények működése szakmai követelményeinek, a dolgozók képzési előírásainak szabályozása, illetve az érvényesülés ellenőrzése

Az egyes közintézetek által nyújtott közszolgáltatásokat szabályozó törvények – mint a köznevelési, szociális, egészségügyi törvény – lehetővé vagy egyes esetekben kötelezővé teszi az önkormányzatok számára az intézmények fenntartását (pl. egyes közoktatási és egészségügyi intézmények). Noha ebben az esetben a helyi közügy körébe tartozó önkormányzati feladatellátásról van szó, a szakmai szabályok meghatározása államigazgatási feladat, hiszen a szükséges szakértelem elsősorban ebben a szférában található, továbbá országosan egységes szabályokra is szükség van, figyelemmel arra, hogy ezek a közszolgáltatások végső soron az Alaptörvényben meghatározott alapjogok érvényesülését (pl. művelődéshez való jog, testi és lelki egészséghez való jog) szolgálják.

Például a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 94. § (1) bekezdés *a)* pontja felhatalmazza az oktatásért felelős minisztert, hogy a köznevelési intézmények működésének szakmai szabályait rendeletben állapítsa meg. E felhatalmazás alapján adta ki az emberi erőforrás miniszter a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendeletet. Ebben a rendeletben találhatóak többek között a házirendre, a pedagógiai programra, a tanuló teljesítményének értékelésére vonatkozó szabályok.

A szabályok érvényesülésének ellenőrzése ebben a körben is elsősorban az alárendelt központi államigazgatási szerveken (pl. Oktatási Hivatal), illetve azok területi szervein keresztül történik (kormányhivatal törzshivatala, kormányhivatalban működő szakigazgatási szerv vagy a kormányhivatalba nem integrált szerv).

Az ellenőrzés alapján tehető intézkedések

Az önkormányzat tájékoztatása, illetve a hozzá címzett javaslatétel elvileg a miniszter feladata, de megtehető az alárendelt szervek útján is. Ha ezek nem vezetnek eredményre, akkor – jogszabálysértés esetén – a területi kormányhivatal valamely törvényességi felügyeleti intézkedésének, esetleg a helyi önkormányzatokért felelős miniszter hatáskörébe tartozó jogszabály-módosítás kezdeményezésének lehet helye.

Információcsere a szakminiszterek és az önkormányzatok között

Az Möt. egyrészt a miniszter kötelezettségévé teszi az adott ágazattal kapcsolatos információk közlését az önkormányzatok felé. Ez elsősorban előzetes tájékoztatást jelent többek között a szakigazgatási feladatot érintő tervezett jogszabály-módosításokról, programokról, tervekről, a feladatellátás korlátokat kijelölő költségvetési, gazdasági lehetőségekről, kilátásokról. Másrészt az önkormányzatok birtokában is lehetnek olyan adatok, amelyek a miniszter munkájához szükségesek, pl. az államigazgatási feladatok által érintett ellátottakra vonatkozó információk, amelyek a központi döntéshozatalban, így különösen a jogszabály-előkészítésben és más döntés-előkészítési folyamatokban szükségesek lehetnek. Ezeket az információ-kéréseket az önkormányzatoknak teljesíteniük kell.

Pénzügyi támogatás nyújtása az önkormányzatoknak

Az ilyen támogatásokat a miniszter a központi költségvetési törvényben rögzített szabályok szerint, meghatározott ágazati feladatok, pl. intézmények fenntartása vagy más jellegű közszolgáltatások biztosítása céljából nyújtja. A megállapítás gyakran rendeletben történik, mint például a költségvetési törvény felhatalmazása alapján kiadott, a **települési önkormányzatok által fenntartott muzeális intézmények szakmai támogatásának 2013. évi szabályairól** szóló 40/2013. (VI. 7.) EMMI rendeletben.

Önkormányzati érdekszövetségek

„Möt. 131. § (1) 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.

(2) Az (1) bekezdés alkalmazásában azokat a szervezeteket kell országos önkormányzati érdekképviselői szervezeteknek tekinteni, amelyek közül

a) a megyei önkormányzatok érdekképviselőt ellátó szövetségnek legalább tizenhárom tagja megyei önkormányzat;

b) a megyei jogú városok érdekképviselőt ellátó szövetségnek legalább tizenöt tagja megyei jogú város önkormányzata;

c) a fővárosi önkormányzat érdekképviselőt ellátó szövetségnek legalább tizenöt tagja fővárosi kerületi önkormányzat;

d) a városi és a járásszékhely városi önkormányzatok érdekképviselőt ellátó szövetségnek tagja az ilyen szerepet betöltő önkormányzatok több mint 50%-a, és a tagságon belül a járásszékhely városi önkormányzatok több mint 50%-a, továbbá

e) minden más olyan önkormányzati érdekképviselői szervezet (szövetség), amelynek tagja legalább négyszáz helyi önkormányzat, és legalább tizenegy területi (megyei) szervezetük működik.

(3) A (2) bekezdésben foglalt arányszámok számításánál egy helyi önkormányzatot csak egy érdekszövetség tagjaként lehet figyelembe venni.”

„Alaptörvény 34. cikk (1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között

[...]

j) a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat;

k) szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdek-képviselői szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek;

[...].”

Az önkormányzati érdekszövetségek helye és szerepe

Alkotmányos alapok

Az Alaptörvény 34. cikke alapján az önkormányzatok a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervektől tájékoztatást kérhetnek, döntést kezdeményezhetnek és véleményt nyilváníthatnak. Az Alaptörvény azt is rögzíti, hogy az önkormányzatok érdekképviseleti szövetséget hozhatnak létre.

Mivel az Alaptörvény az érdek-képviseleti szövetség létesítését a társulási jogot biztosító szabályozás körében helyezte el, így alkotmányos szempontból a szövetség létrehozatalának jogát egyfajta *társulási jellegű jogosítványként*, az érdekszövetség pedig egyfajta *társulásos jellegű jogintézmény*. Ez a szabályozás összhangban áll más államok megoldásaival is.¹⁹¹

Az Alaptörvény azonban *érdekszövetségről*, s nem érdekszövetségekről beszél. Ez a sajátos megoldás az önkormányzatokra vonatkozó sarkalatos törvényre bízta annak a kérdésnek a szabályozását, hogy egy vagy több önkormányzati érdekszövetséget lehet-e létrehozni. Azonban az egyes szám használata – figyelemmel az Alkotmánybíróság 49/2001. (XI. 22.) AB határozatára – alapján alkotmányos megoldást jelent az is, ha az Mötv. csak egyetlen önkormányzati érdekszövetség létrehozatalára adna lehetőséget.

Az önkormányzati érdekszövetségek feladatai az Mötv.-ben

Az Alaptörvény azt is lehetővé teszi, hogy akár egy önkormányzati érdekszövetséget nevesítsen csak az önkormányzatokra vonatkozó sarkalatos törvény, az Mötv. azonban a jelenlegi helyzettel összhangban, több önkormányzati érdekszövetség megalakítását lehetővé teszi. Ezt jelzi az Mötv. 131. § (1) bekezdése is, amely országos önkormányzati érdekszövetségekről szól.

Míg az Alaptörvény nem szabályozta azt, hogy az önkormányzati érdekszövetség milyen keretek között működhet, az Mötv. kimondja, hogy az *országos* keretek között szerveződhet meg. Ennek megfelelően a regionális vagy megyei jellegű együttműködések vagy az országos érdekszövetség területi szervezeti egységeként vagy esetlegesen az Alaptörvény szerint létrejött társulásként működhet. Az Mötv. 131. § (1) bekezdésében megjelölt jogosítványokkal azonban csak ezek az országos szintű szövetségek rendelkeznek.

Az alkotmányos szabályozás alapján az önkormányzati érdekszövetségek társulásos jellegű együttműködések, amelyek az önkormányzati érdekek védelmét biztosítják. Az Mötv. 131. §-a alapján azonban az önkormányzati érdekszövetségek feladata elsősorban a *központi jogalkotóval történő konzultáció*. Így az önkormányzati érdekszövetségek elsődleges feladata, hogy az Mötv. 7. §-ában rögzített, az egyes helyi önkormányzatokat megillető felterjesztési jog mellett együttesen is jogalkotási javaslatokat telessenek.

A jogalkotási javaslatok együttes megtétele mellett az érdekszövetségek másik fontos jogosítványa, hogy a Kormánnyal *a helyi önkormányzatok által ellátott közszolgáltatásokat érintő stratégiai kérdésekről és a központi költségvetés önkormányzatokat érintő rendelkezéseiről* is konzultációt folytassanak. Így az Mötv. azt is lehetővé teszi, hogy az egyes közszolgáltatások – így különösen az önkormányzatok által ellátott humán közszolgáltatások – jogalkotáson kívüli stratégiai kérdéseiről is egyeztessenek. Ilyen stratégiai kérdések lehetnek például a jogalkotással nem járó fejlesztési döntések, valamint a jogalkotási koncepciók előzetes véleményezései. A központi költségvetés helyi önkormányzatot érintő rendelkezéseivel kapcsolatos egyeztetés lehetősége pedig azt biztosítja, hogy a kormányzat már a központi költségvetés előkészítésébe is bevonhassa az egyes helyi közösségek országos szövetségeit, így az ő véleményük már az Országgyűlésnek benyújtott költségvetési törvényjavaslatban is megjelenhessen.

A kormányzatnak az országos önkormányzati érdekszövetségekkel folytatott párbeszédének kereteit a kézirat lezárásakor az Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Tanácsáról (a továbbiakban:

¹⁹¹ Így a német szabályozás az önkormányzati érdekszövetségekre, mint sajátos, csúcstársulásokra (*Spitzenverbände*) tekint. Thorsten Ingo Schmidt: *Kommunalrecht*. Verlag Mohr Siebeck, Tübingen 2011. 246–247. o.

Tanács) szóló 1128/2012. (IV. 26.) Korm. határozata rögzítette. Eszerint a Tanács konzultációt folytat a helyi önkormányzati rendszert, valamint a helyi önkormányzatok által ellátott közszolgáltatásokat érintő stratégiai kérdésekről, különös figyelemmel az önkormányzati rendszer megújításáról, az éves költségvetés önkormányzatokat érintő kérdéseiről és javaslatokat tesz a kormány számára, különös tekintettel a jogalkotási feladatokra.

A Tanács tagjai a kormányhatározat szerint a belügyminiszter, a Belügyminisztérium önkormányzatokért felelős államtitkára, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium területi közigazgatásért és választásokért felelős államtitkára, az országos önkormányzati érdekszövetségek elnökei, továbbá – a megyei intézmény fenntartó központok által jelenleg ellátott intézményfenntartói feladatok átadás-átvételével kapcsolatos eljárásainak végleges lezárásáig tagként, ezt követően pedig tanácskozási joggal – a nemzeti erőforrás miniszter. A Tanács tagjai helyettesítésükre eseti megbízást adhatnak. A Tanács elnöke – aki a határozat alapján a belügyminiszter – a Tanács ülésének egyes napirendi pontjaihoz tanácskozási joggal hívja meg a napirendi ponttal érintett szakterületért felelős állami vezetőt. A Tanács bármely tagja kezdeményezheti eseti meghívott részvételét. A tagok díjazásban nem részesülnek. A Tanács alelnöke a Belügyminisztérium önkormányzatokért felelős államtitkára.

A Tanács viszonylag ritkán, évente „legalább két alkalommal” ülésezik, üléseit az elnök hívja össze és vezeti. A kevés kötelező ülésre figyelemmel a határozat rögzíti, hogy a Tanács bármely tagja kezdeményezheti rendkívüli ülés összehívását, azonban az ülés összehívására irányuló kezdeményezésről az elnök (azaz a belügyminiszter) dönt. Egyebekben a Tanács működésének a szabályait ügyrendjében maga a Tanács határozza meg.

Mivel a fenti szabályozás a Jat. alapján csak a kormányzatra nézve kötelező, ezért a határozat rögzíti, hogy a Kormány felkéri az önkormányzati érdekszövetségeket a Tanács munkájában történő részvételre.

Az országos önkormányzati érdek-képviseleti szervvé válás feltétele

Az előzőekben már jeleztük, hogy az önkormányzati érdek-képviseleti szövetségek alapítása az önkormányzati társulási szabadság alaptörvényben rögzített lehetőségéből vezethető le. Figyelemmel arra, hogy az Möt. az országos önkormányzati érdekképviseleti szövetségeknek döntés kezdeményező és véleményező szerepköröket biztosít, ezért az Möt. rögzíti, hogy mely szervezetek tekinthetők országos önkormányzati érdek-képviseleti szervnek.

A fenti szabályozás indoka az, hogy így csak valóban olyan szövetségek rendelkeznek ezekkel a jogokkal, amelyek mögött valós és jelentős önkormányzati részvétel áll.

Az Möt. – hasonlóan az Ötv. korábbi szabályozásához – *önkormányzati típusonként* (lásd Möt. 20–27. §) differenciáltan határozza meg azt a taglétszámot, amely esetén az adott önkormányzati érdekszövetség országos érdek-képviseleti szervnek minősülhet. Így országos érdekszövetségnek kell tekinteni a szervezetet akkor, ha

- a megyei önkormányzatok érdekképviseletét ellátó szövetségnek legalább tizen–
- három tagja megyei önkormányzat;
- a megyei jogú városok érdekképviseletét ellátó szövetségnek legalább tizenöt tagja megyei jogú város önkormányzata;
- a fővárosi önkormányzat érdekképviseletét ellátó szövetségnek legalább tizenöt tagja fővárosi kerületi önkormányzat;
- a városi és a járásszékhely városi önkormányzatok érdekképviseletét ellátó szövetségnek tagja az ilyen szerepet betöltő önkormányzatok több mint 50%-a, és a tagságon belül a járásszékhely városi önkormányzatok több mint 50%-a, továbbá
- minden más olyan önkormányzati érdek-képviseleti szervezet (szövetség), amelynek tagja legalább négyszáz helyi önkormányzat, és legalább tizenegy területi (megyei) szervezetük működik

Mindezekon túl az Mötv. azt is rögzíti, hogy egy önkormányzat csak egy szövetség tagjaként vehető figyelembe ezen számítás alapján.

Bár a társulási szabadság miatt az Mötv. nem zárhatja ki, hogy egy önkormányzat több szövetségnek is tagja lehessen, a támogatottsági vizsgálat során azonban az önkormányzat csak az általa megjelölt egyetlen szövetség tagjaként vehető figyelembe, a többi tagsága e számítás során figyelmen kívül marad. Amennyiben a megyei, a megyei jogú városi és a fővárosi önkormányzati érdek-képviselési szabályokra tekintünk, akkor láthatjuk, hogy az abszolút értékben meghatározott számok több mint 60%-os részvételt várnak el. Hiszen a megyei szövetség esetén a tizenkilenc megyei önkormányzattól 13-nak kell tagnak lenni, a megyei jogú városi és a fővárosi szövetség esetén huszonhárom-huszonhárom megyei jogú városból és fővárosi kerületből tizenöt-tizenötnek kell tagnak lennie. A városi és járási szövetségek esetén pedig az 50%-os részvételt követelik meg. Azaz ezek a szabályok biztosítják, hogy ezen önkormányzati típusok érdekeinek képviselését típusonként csak egy szövetség lássa el, ugyanis a számítási szabályok kizárták, hogy két szövetség is alakulhasson.

Több szövetség alakítására az egyéb – azaz a községi és nagyközségi – önkormányzatok, valamint az általános települési szintű szerveződések esetén kerülhet sor. A községek és nagyközségek jelentős – közel háromezres –, és a települési önkormányzatok nagyjából háromezer-háromszázas számára is figyelemmel ugyanis több szervezet tudja teljesíteni azt, hogy legalább tizenegy megyében működjön szervezete, s országosan legalább négyszáz önkormányzat vegen benne részt.

Ezek a rendelkezések sok ponton mutatnak egyezést az Ötv. 2011 óta hatályos szabályaival, azonban a városi és egyéb települési együttműködések terén jelentős könnyítést alkalmaztak akkor, amikor a korábbi városi önkormányzatok esetében megkövetelt 2/3-os részvételt 50%-ra, az egyéb települési szövetségek esetén pedig a legalább nyolcszáz részvételt legalább négyszázra csökkentették le.

Mindezek a rendelkezések azonban garantálják, hogy ezek mögött a szövetségek mögött jelentős önkormányzati erő és érdekek állnak, így érdek-képviselési feladatait ezek a szerveződések hatékonyan képesek ellátni.

A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete

A törvényességi felügyelet eszközei, terjedelme

„Alaptörvény 34. cikk (4) A Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.”

Az önkormányzatok törvényessége feletti állam(igazgatás)i felügyelet

Az 1990-es önkormányzati törvényhez képest mind szervezetében, mind tartalmában megváltozott az önkormányzatok törvényes működésének vizsgálata.

Szervezetében az 1990-ben létrehozott köztársasági megbízott intézményétől a kormányhivatalig vezet az út. Volt olyan időszak, amikor – az alkotmánybírói határozatok végre nem hajtása vagy nem megfelelő végrehajtása nyomán – az önkormányzatok törvényességi ellenőrzés nélkül maradtak. Ezt a válságosnak is nevezhető állapotot tükrözi a 31/2010. (III. 25.) AB határozat, amelyben az Alkotmánybíróság a jogállamiság követelményét súlyosan sértő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg, mert „az Országgyűlés nem szabályozta a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényben a közigazgatási hivatalok jogállását, és így a közigazgatási hivatalok létrehozásának alkotmányos törvényi alapjai hiányában a Kormány nem tud eleget tenni az Alkotmány 35. § (1) bekezdés d) pontjában meghatározott feladatának” (ABH 2010, 178.). A törvényességi ellenőrzésben a közigazgatási hivatalokat a kormányhivatalok követték, a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény szerint. E törvény módosította az Ötv. 98. §-át is akként, hogy a fővárosi és megyei

kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szerv. A törvényességi ellenőrzés azonban nem sokáig maradt, e szabályt az Möt. 2012. január 1-jei hatállyal hatályon kívül helyezte. A fővárosi és megyei kormányhivatalok, mint szervezetek megmaradtak, de feladatuk immár nem az önkormányzatok törvényességi ellenőrzése, hanem az önkormányzatok törvényességi felügyelete.

A törvényességi ellenőrzés törvényességi felügyeletre változása tartalmi változás. Mindenekelőtt azonban a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája alapvető jelentőségű szabályait idézzük. A Charta 1. pontja szerint „A helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét csak az Alkotmányban vagy törvényben meghatározott esetekben és eljárás szerint lehet gyakorolni.” A 2. pont értelmében „A helyi önkormányzat tevékenységének államigazgatási felügyelete általában csak e tevékenység törvényességének és az alkotmányos elvekkel való összhangjának vizsgálatára irányulhat. Mindazonáltal magasabb szintű államigazgatási szervek célszerűségi felügyeletet gyakorolhatnak azon feladatok vonatkozásában, amelyeknek végrehajtását a helyi önkormányzatokra ruházták át.” Ezeknek a feltételeknek mind az Ötv., mind az Möt. megfelel. Eltérés a következőkben látszik:

Az 1990-ben Magyarországon létrejött önkormányzati rendszer az önkormányzati autonómia messzemenő tiszteletben tartását és védelmét tette elsődleges értékévé. A törvényességi ellenőrzés, mint kifejezés maga is ezt a célt szolgálta. A törvényességi ellenőrzés útján az önkormányzati döntéseket a központi kormányzat (illetve annak területi szerve) törvénysértés esetén sem hatálytalaníthatta, erre csak a bíróságoknak volt alkotmányos és törvényi felhatalmazása. A törvényességi ellenőrzés körében az erre jogosított szerv vezetője törvénysértés esetén felhívta a képviselő-testületet a törvénysértés megszüntetésére, az önkormányzat azonban a törvényességi észrevételben foglaltakat nem volt köteles elfogadni. Az így létrejött jogvitát a bíróság (rendelet esetén az Alkotmánybíróság, törvénysértő határozat esetén a rendes bíróság) döntötte el. A törvényességi ellenőrzésre jogosult szerv ezenkívül kezdeményezhette a képviselő-testület összehívását és a képviselő-testület tisztségviselője felelősségének megállapítását. E kölcsönös egyensúlyi rendszerben az önkormányzati autonómiát elsődlegesen a központi kormányzattal szemben bírói jogvédelemmel (az önkormányzati jogok bírói védelmével) biztosította. Tehát a bíróságoknak (beleértve az Alkotmánybíróságot és a rendes bíróságokat is) az önkormányzatok irányába fennálló feladatai kettősek, egyrészt az önkormányzati testületi döntések felülvizsgálata, másrészt pedig az önkormányzati jogok védelme.

Az Alaptörvény és az Möt. törvényességi felügyeletről szól. Az Möt. széles körű lehetőséget biztosít a fővárosi és megyei kormányhivatal számára az önkormányzati döntések, az önkormányzati szervezet és működés, valamint a feladatellátási kötelezettségek törvényességi felügyeletére. A felügyelet eszközei értelemszerűen erősebbek, mint amelyek a törvényességi ellenőrzésé voltak. Nemcsak kezdeményezheti a képviselő-testület összehívását, hanem össze is hívhatja (és eltérhet az önkormányzat SZMSZ-étől), kezdeményezheti a központi költségvetésből járó támogatás visszatartását, végső soron – bírói felhatalmazással – megalkothatja a mulasztást nem teljesítő önkormányzat helyett a rendeletet. Mindezek mellett az Möt. lehetővé teszi az önkormányzatokkal szemben törvényességi felügyeleti bírság kiszabását, ha az önkormányzat felhívásra nem tesz eleget törvényi kötelezettségeinek. *Az 1990-től tartó utat összegezve azt mondhatjuk, hogy az út, egy gyenge törvényességi ellenőrzéstől egy erős törvényességi felügyeletig vezetett.* Ugyanakkor azt is látni kell, hogy az önkormányzati működés törvényességi vizsgálatának „erőssége” nem függetleníthető az önkormányzati rendszer jellemzőitől. Egy erős, hatásköreiben széles önkormányzati rendszer erősebb felügyeleti jogosítványokat „kíván”, hiszen sok jelentős kérdés helyben dől el, ennek elmulasztása, vagy nem törvényes megoldása a helyi közösség életét mélyen és széles körben érintheti. Egy gyengébb, vagy gyenge önkormányzati rendszer feletti (ellenőrzésnek, felügyeletnek) nincs ekkora „tétje”, bár fontos kérdéseket ez is érinthet. E tekintetben a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája az *arányosság* elvét rögzíti, a 8. cikk 3. pontja szerint „[a] helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét olyan módon kell gyakorolni, hogy a felügyeletet gyakorló szerv beavatkozása arányban legyen a védeni szándékozott érdekek fontosságával.”

„Möt. 132. § (1) A kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében az Alaptörvényben meghatározott feladat- és hatáskörökön túl:

- a) törvényességi felhívással élhet;
- b) kezdeményezheti a képviselő-testület **vagy a társulási tanács** összehívását, valamint e törvényben meghatározott esetben összehívja a képviselő-testület ülését;

c) javasolhatja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánynál annak indítványozását, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját;

d) kezdeményezheti a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál az önkormányzat határozatának felülvizsgálatát;

e) kezdeményezheti a határozathozatali, feladat ellátási kötelezettségét nem teljesítő helyi önkormányzattal szemben bírósági eljárás megindítását, a határozathozatal pótlásának elrendelését;

f) javasolhatja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánynál az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlását;

g) kezdeményezheti a Magyar Államkincstárnál a központi költségvetésből járó támogatás jogszabályban meghatározott részének visszatartását vagy megvonását;

h) pert indíthat a sorozatos törvénytértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránt;

i) fegyelmi eljárást kezdeményezhet a helyi önkormányzat polgármestere ellen és a polgármesternél a jegyző ellen;

j) kezdeményezheti a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását az Állami Számvevőszéknél;

k) szakmai segítséget nyújt a helyi önkormányzatnak a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben;

l) törvényességi felügyeleti bírságot szabhat ki a helyi önkormányzatra vagy társulásra az e törvényben meghatározott esetekben.

(2) A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának célja a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője (a továbbiakban: érintett) működése jogszerűségének biztosítása.

(3) A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában vizsgálja a helyi önkormányzat:

a) szervezetének, működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűségét;

b) döntéseinek (rendelet, határozat) jogszerűségét;

c) törvényen alapuló jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladat-ellátási (közszolgáltatási) kötelezettségének teljesítését.

(4) Nem terjed ki a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása – az (5) bekezdésben foglalt kivétellel – azokra a helyi önkormányzat és szervei által hozott határozatokra:

a) amelyek alapján munkaügyi vitának vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitának vagy

b) jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye,

c) amelyet a képviselő-testület mérlegelési jogkörében hozott, a mérlegelési jogkörben hozott döntések esetében a kormányhivatal kizárólag a döntéshozatali eljárás jogszerűségét vizsgálhatja.

(5) A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása kiterjed a (4) bekezdésben felsorolt határozatokra is a (3) bekezdés a) pontjában meghatározott körben, továbbá a (4) bekezdés a) pontja esetében, ha a határozat a munkavállaló javára történő jogszabálysértést tartalmaz.”

A kormányhivatal Alaptörvényben meghatározott törvényességi felügyeleti feladatai

„Mötv. 132. § (1) A kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében az Alaptörvényben meghatározott feladat- és hatáskörökön túl:”

A Kormányhivatal Alaptörvényben meghatározott feladatai:

1. Az Alaptörvény 32. § (4) bekezdése szerint a kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát. A pontos szöveg szerint „A helyi önkormányzat az önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul megküldi a fővárosi és megyei

kormányhivatalnak. Ha a fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, kezdeményezheti a bíróságnál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát. Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontja szerint a bíróság dönt „az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről”. Ez a bíróság a Bszi. 24. § (1) bekezdés f) pontja szerint a Kúria.

2. Az Alaptörvény 32. § (5) bekezdése szerint: „A fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását...” Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés d) pontja értelmében a bíróság dönt „a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.” Ez a bíróság a Bszi. 24. § (1) bekezdés g) pontja szerint a Kúria.

3. Az Alaptörvény szól a kormányhivatal ún. aktuspótlási lehetőségéről (a részletesebb szabályokat az Möt. 138. §-a tartalmazza). Az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdés második mondata szerint: „A fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és a megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg” (lásd 138. §).

4. Az önkormányzati rendeletek alkotmányosságának vizsgálatával összefüggésben meglévő kormányhivatali kezdeményezési jogot nem az Alaptörvény, hanem az Möt. tartalmazza.

A kormányhivatal további törvényességi felügyeleti jogosítványai

[132. § (1) A kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében az Alaptörvényben meghatározott feladat- és hatáskörökön túl:]

a) törvényességi felhívással élhet

A törvényességi felhívás intézményét az Möt. 134. §-a szabályozza. A törvényességi felhívás Ötv.-beli „elődje” a törvényességi észrevétel volt. A törvényességi felhívás a jogszabálysértés esetén igénybe vehető törvényességi felügyeleti eljárás „első lépése”. Az Möt. eljárási kérdéseket is rendez, így a kormányhivatal harmincnapos határidővel hívja fel az érintetteket a törvénysértés megszüntetésére, a felhívásban a kormányhivatal határidőt tűz a jogszabálysértés megszüntetésére. Az önkormányzat – hasonlóan az egykori törvényességi észrevételhez – a felhívásban foglaltakat megvizsgálja, és intézkedéséről vagy egyet nem értésről a kormányhivatalt tájékoztatja (Möt. 134. §).

b) kezdeményezheti a képviselő-testület vagy a társulási tanács összehívását, valamint e törvényben meghatározott esetben összehívja a képviselő-testület ülését

Az Ötv. 12. § (1) bekezdése és a 98. § (2) bekezdés f) pontja szerint a törvényességi felügyeletet ellátó szerv összehívhatta (összehívja) a képviselő-testületi ülést, ha a települési képviselők egynegyedének vagy a képviselő-testület bizottságának az indítványára a polgármester az ülést nem hívta össze, illetve ha az önkormányzati vagyon jelentős csökkenése esetén a könyvvizsgáló kezdeményezésére a polgármester az ülést nem hívta össze. Egyébként, mint általános kezdeményezési lehetőséggel élhetett az Ötv. 99. § (2) bekezdés c) pontja szerint a képviselő-testület összehívására. Figyelemmel arra, hogy a társulások az önkormányzati feladatok széles körét látják el, ezért az Möt. módosítása lehetővé tette, hogy a kormányhivatal vezetője a társulási tanács ülését is összehívhatta.

Az Möt.-ben nem konkrét esetekhez kötött, amikor a kormányhivatal indítványra a képviselő-testület vagy a társulási tanács köteles összeülni. Az Möt. 44. §-a szerint 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. Általános összehívási okot tartalmaz „A képviselő-testület és társulási tanács ülésének

összehívása” cím alatt az Mötv. 135. § (1) bekezdése, amelynek értelmében „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.” Ha a polgármester vagy a társulási tanács ennek nem tesz eleget tizenöt napon belül, akkor az Mötv. 135. § (2) bekezdés alapján a képviselő-testület vagy a társulási tanács ülését a kormányhivatal hívja össze. E jogszabályi rendelkezések alapján a kormányhivatal könnyebben és szélesebb körben élhet a képviselő-testület összehívásának jogával (Mötv. 135. §). A fenti szabály alkalmazásához segítséget nyújthat a 18/2013. (VII. 3.) AB határozat is, amely kiemelte, hogy „a helyi önkormányzat képviselő-testülete tartósan nem működik és működőképességének helyreállítása nem várható”. Így a képviselő-testület vagy a társulási tanács összehívásának – az Mötv. 135. §-ával összefüggésben – arra kell irányulnia, hogy helyreállítsák a képviselő-testület vagy a társulási tanács törvényes működését annak összehívásával, ugyanis az AB fenti döntése szerint a nem működés önmagában alkotmányellenes helyzetet teremt.

c) javasolhatja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánytól annak indítványozását, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját

Az Alkotmánybíróság legfontosabb hatásköreit az Alaptörvény sorolja fel. Az Alaptörvény megszüntette a bárki által indítványozható utólagos absztrakt normakontrollt, helyette az alkotmányjogi panasz lett az egyéni jogvédelem eszköze. Utólagos absztrakt normakontroll kezdeményezésére az Alaptörvény – az Alaptörvény negyedik módosításával megváltoztatott – 24. cikk (2) bekezdés e) pontja szerint a Kormány, a képviselők egynegyede, az alapvető jogok biztosa, a Kúria elnöke, valamint a legfőbb ügyész jogosult. Így ezen az ágon az önkormányzati rendeletek Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára a Kormány jogosult. Az Mötv. módosított szabálya meghatározza azt az eljárást, hogy a kormányhivatal miként kezdeményezheti a Kormány utólagos normakontrollra irányuló eljárását. Ennek megfelelően a kormányhivatal vezetője a törvényességi felügyeletet irányító miniszternek – e kézirat lezárásakor a közigazgatási és igazságügyi miniszternek – tesz javaslatot a felülvizsgálati eljárás kezdeményezésére. A miniszter nincs kötve a javaslatához: annak alapján rendelkezhet úgy, hogy kezdeményezi a Kormány eljárását, de olyan döntést is hozhat, amely alapján nem tesz előterjesztést az önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenességének vizsgálatára. A Kormány is döntési szabadsággal rendelkezik: a közigazgatási és igazságügyi miniszter előterjesztését elfogadva megindíthatja az eljárást, de azt elutasítva mellőzheti is azt.

Meg kell továbbá jegyezni, hogy az Abtv. szerint az önkormányzati rendelet alkalmazásában érintett személy (akár úgy, hogy az önkormányzati rendelet közvetlenül hatályosul rá nézve [pl. helyi adó esetén], akár úgy, hogy a bírósági eljárás jogorvoslati lehetőségeinek kimerítése után) alkotmányjogi panaszt nyújthat be azt sérelmezve, hogy az ügyében alkalmazott önkormányzati rendelet alkotmányosértő. Így az Mötv. és az Abtv. szabályai az önkormányzati rendeletek alkotmányossági vizsgálatát illetően az alkotmányjogi panaszt (az „állampolgári kezdeményezést”) preferálják a kormányhivatali (törvényességi felügyeleti szerv) kezdeményezése helyett, azonban a későbbiekben bemutatandó hatásköri szabályokra figyelemmel ezekben az esetekben is csak akkor állapítja meg az AB a hatáskörét, ha az alkotmányjogi panasz kizárólag az Alaptörvény rendelkezéseibe történő ütközésre hivatkozik. Amennyiben más jogszabályi rendelkezés megsértésére is hivatkozik az indítványozó, abban az esetben azt áteszik a Kúria önkormányzati tanácsához, amely a kérelmet várhatóan – mint nem jogosulttól származót – érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, hiszen a kúriai felülvizsgálat megindítására csak a kormányhivatal jogosult.

E helyen kell röviden szólni továbbá arról, hogy a kormányhivatal a Bszi. és az Ötv. 136. § (2) bekezdése alapján az önkormányzati rendelet törvényességi vizsgálatát a Kúriánál kezdeményezheti. Így az önkormányzati rendeleteket érintő normakontroll kettévál, egyrészt az Alkotmánybíróság jár el alaptörvény-ellenesség, a Kúria pedig törvényellenesség esetén. Míg az alaptörvény-ellenesség vizsgálatát a kormányhivatal önállóan nem kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál, addig törvényességi (más jogszabályba ütközés vizsgálatára irányuló) kezdeményezéssel a Kúriánál közvetlenül élhet. A kormányhivatalok normakontroll-kezdeményezési joga tehát a törvényességi

vizsgálat irányába „preferált”, az önkormányzati rendeletet, vagy önkormányzati rendeletbe foglalt rendelkezést törvényellenesség címén a Kúria semmisíti meg [Mötv. 136. § (1) bek.].

d) kezdeményezheti a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál az önkormányzat határozatának felülvizsgálatát

A törvényességi felügyelet hagyományos intézménye az önkormányzati határozatok törvényességi vizsgálatának kezdeményezése a bíróságoknál. Korábban az Ötv. „a törvényt sértő határozat bírósági felülvizsgálatának” kezdeményezéséről szolt. Az Mötv. – nem e helyen, hanem „az önkormányzati határozat elleni bírósági eljárás kezdeményezése” cím alatt – eljárási határidőket is megfogalmaz: a 139. § (1) bekezdés szerint: „a kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított tizenöt napon belül kezdeményezheti a törvényt sértő határozat felülvizsgálatát.” Maga az Mötv. szol arról, hogy a határozat végrehajtását a törvényt sértő határozat végrehajtása a közérdek súlyos sérelmével vagy elháríthatatlan kárral járna – felfüggeszti (Mötv. 139. §).

e) kezdeményezheti a határozathozatali, feladat ellátási kötelezettségét nem teljesítő helyi önkormányzattal szemben bírósági eljárás megindítását, a határozathozatal pótlásának elrendelését

Az aktuspótlás lehetősége az önkormányzati rendeletekre és határozatokra egyaránt kiterjed. Míg rendelet esetén a Kúria ad felhatalmazást, addig a határozatok tekintetében a **közigazgatási és munkaügyi bíróság** (Mötv. 140. §).

f) javasolhatja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánynál az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület felosztatását

Az önkormányzati önállóságba való legerősebb beavatkozás az önkormányzat felosztatása. Az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés g) pontja és a 35. cikk (5) bekezdése szerint „Az Országgyűlés a Kormány – az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően előterjesztett – indítványára felosztatja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet.” Az alaptörvény-ellenes működésre elsősorban a törvényességi felügyeleti tevékenység során derül fény, így az Alaptörvény e szabálya – és a Kormány kezdeményezési joga – kapcsolódik ahhoz a szabályhoz, amelynek értelmében a Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét. Ezen alaptörvényi rendelkezések folyamánya az Mötv. 132. § (1) bekezdés f) pontja, amelynek értelmében a kormányhivatal javasolhatja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánynál az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület felosztatását. A már felosztatott önkormányzatokat érintően is szerephez jut a kormányhivatal. Az Mötv. 126. § b) pontja értelmében a köztársasági elnök „megbízta az illetékes kormányhivatal vezetőjét – ha az Országgyűlés a helyi képviselő-testületet felosztatja –, 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.”

Az alaptörvény-ellenesen működő önkormányzat felosztatása kezdeményezésének egyes szabályait a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szoló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 16. §-a tartalmazza.

g) kezdeményezheti a Magyar Államkincstárnál a központi költségvetésből járó támogatás jogszabályban meghatározott részének visszatartását vagy megvonását

A törvényességi felügyelet ezen eszköze quasi „külső eszköz”, amennyiben a törvényességi felügyeletet ellátó szerv nem az önkormányzat helyébe lép, mint pl. az aktuspótlásnál. Mégis nagyon erős eszköz, hiszen ha a kezdeményezés sikerre vezet, az az önkormányzati működőképességre közvetlenül hat. E szabály értelmezése során figyelembe veendő a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 17. §-a, amelynek értelmében ha törvény eltérően nem rendelkezik a kormányhivatal kezdeményezheti a Magyar Államkincstárnál a központi költségvetésből a helyi önkormányzatnak az önként vállalt feladat ellátásához nyújtott támogatás legfeljebb 50%-ának visszatartását vagy megvonását. A támogatás legfeljebb a jogszabálysértés megszűnéséig tartható vissza. A támogatás visszatartása esetén a fővárosi és megyei kormányhivatal a jogszabálysértés megszűnéséről való tudomásszerzést követő 8 napon belül értesíti a Magyar Államkincstárat.

h) pert indíthat a sorozatos törvénysértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránt

[Lásd az Möt. 142. § (1) bekezdéséhez fűzött magyarázatot.]

i) fegyelmi eljárást kezdeményezhet a helyi önkormányzat polgármestere ellen és a polgármesternél a jegyző ellen

j) kezdeményezheti a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását az Állami Számvevőszéknél

Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Ászámvtv.) értelmében a Számvevőszék általános hatáskörrel végzi – többek között – az önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás ellenőrzését. Ez magában foglalja a helyi önkormányzatok és ezek társulásainak ellenőrzését, állami támogatás, célvagyon felhasználásának, az önkormányzati tulajdonban lévő gazdálkodó szervek gazdálkodásának ellenőrzését. A Számvevőszék ellenőrzi továbbá a helyi önkormányzatok adóztatási és egyéb bevételszerző tevékenységét. Az Ászámvtv. 32. § (6) bekezdése értelmében a polgármester, illetve a megyei közgyűlés elnöke köteles az önkormányzatra vonatkozó jelentést a képviselő-testülettel, a közgyűléssel megismertetni. Az ellenőrzött szerv intézkedési kötelezettségének rendszerét az Ászámvtv. 33. §-a sorolja fel. Ezt az eljárást a kormányhivatal kezdeményezheti az Möt. 132. § (1) bekezdés j) pontja szerint. Az eljárás kezdeményezésére irányadó továbbá a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 2. § (3) bekezdése, amelyik kimondja, hogy a kormányhivatal törvényességi felhívás kibocsátása nélkül kezdeményezheti az Állami Számvevőszéknél a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását, mellyel egyidejűleg a kezdeményezés másolatát az érintett helyi önkormányzatnak megküldi. Tehát a számvevőszéki eljárás kezdeményezését nem kell, hogy megelőzze törvényességi felhívás.

k) szakmai segítséget nyújt a helyi önkormányzatnak a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben

A fenti eszközt már az Ötv. is biztosította 1994-től a kormányhivatal jogelődjeként működő megyei és regionális közigazgatási hivataloknak. Ez a szabályozás a német jogdogmatikában együttműködő

felügyeletként¹⁹² meghatározott, és az Mötv.-ben is megjelenő felügyeleti koncepció érvényesülését szolgálja. E szerint a modell szerint a törvényes működés biztosítását az utólagos, represszív jellegű felügyeleti eszközök szükség szerinti alkalmazása mellett jól szolgálhatja az is, hogy ha a felügyelő szerv nem a törvénysértés felszámolására, hanem *megelőzésére* törekszik, azaz, ha szakmai munkájával segítséget nyújt a helyi önkormányzatnak a törvénysértő helyzetek kialakulásának elkerülésében (pl. tájékoztatást nyújt a jogszabályi változásokról, összefoglalja azok irányát, értelmezi a rendelkezéseket).

Az Ötv. szövegéhez képest változást jelent az, hogy míg a korábbi kódex alapján a kormányhivatal erre a segítségnyújtásra csak akkor volt jogosult, ha *ezt az önkormányzat kérte*, addig az Mötv. szerint ilyen tevékenységet a törvényességi felügyeletet ellátó szerv *külön kérés nélkül is végezhet*.

l) törvényességi felügyeleti bírságot szabhat ki a helyi önkormányzatra vagy a társulásra az e törvényben meghatározott esetekben

[Lásd az Mötv. 141. §-hoz fűzött értelmezést.]

A törvényességi felügyeleti eljárás célja

„Mötv. 132. § (2) A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának célja a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője (a továbbiakban: érintett) működése jogszerűségének biztosítása.”

Az Mötv. e szabálya rögzíti, hogy *a törvényességi felügyelet a jogszerűségekre terjedhet ki*, azaz a kormányhivatal célszerűségi, gazdaságossági stb. szempontokra nem lehet tekintettel eljárása során. Ugyanakkor látni kell, hogy a törvényességi felügyelet körében számos olyan eszköz áll rendelkezésre, amelyek a jogszerű működés helyreállításán túlmutató következményekkel is jár, adott esetben célszerűségi, gazdaságossági szempontok érvényesítésére is kihat. Az Mötv. 132. § (2) bekezdése azért fontos szabály, mert a törvényességi felügyeleti eljárást a minden körülmények között a jogszerűség keretei között tartja. Hivatkozási alap tehát minden olyan esetben (bíróági és egyéb eljárásokban), amikor az önkormányzatok úgy vélik, hogy a törvényességi felügyelet eszközeinek gyakorlása túllépett a felügyelet felhatalmazásán.

Idevonható továbbá az Mötv. 132. § (4) bekezdés c) pontjába foglalt azon szabály, amely szerint nem terjed ki a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása azokra a határozatokra, amelyeket a képviselő-testület mérlegelési jogkörében hozott. A mérlegelési jogkörben hozott döntések esetében a kormányhivatal kizárólag a döntéshozatali eljárás jogszerűségét vizsgálhatja.

A törvényességi felügyelet vizsgálati köre

„Mötv. 132. § (3) A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában vizsgálja a helyi önkormányzat:”

A törvényességi felügyeleti eljárásban a jogszerűségi vizsgálat az eljárási kérdésekre, a döntésekre és a kötelezettségek teljesítésére terjedhet ki. Mindez átfogja az önkormányzati működés egészét. Új – és a törvényességi felügyelet egészében hangsúlyos – elem a kötelezettségek teljesítésének vizsgálata, illetve az ezzel kapcsolatos intézkedési lehetőségek.

a) szervezetének, működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűségét;

¹⁹² Wolfgang Kahl: *Die Staatsaufsicht*. Verlag Mohr Siebeck, Tübingen 2000.

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés d) pontja szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között meghatározza szervezeti és működési rendjét. Az önkormányzatok szervezetalakítási szabadsága hagyományos – az önkormányzati autonómia körébe tartozó – jog, amelyen az Alaptörvény nem változtatott. Az önkormányzatok a szervezeti és működési szabályzatuk megalkotásával a működési rendjüket a törvény keretei között „saját képükre” formálhatják. Ugyanakkor számos törvényi garanciát is érvényesíteni kell a szervezeti és működési kérdések helyi szabályozásakor (a képviselő-testület összehívásától a zárt ülés tartásának lehetőségén keresztül a döntések közléséig, kihirdetéséig).

A törvényességi felügyelet jogszerűségi vizsgálata e szabály szerint a szervezeti működési és a döntéshozatali eljárás szabályainak a betartására terjed ki. Az önkormányzatok döntéshozatali eljárása – s ezzel kapcsolatban fennálló önkormányzati autonómia – a demokratikus döntéshozatali mechanizmus önkormányzati rendeletben történő rögzítését jelenti, és nem új döntési formát. Itt számos törvényi rendelkezést is kell egy időben érvényesíteni, pl. az önkormányzat költségvetési rendeletének előkészítésénél és elfogadásánál (tehát a döntéshozatali eljárás során) az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény vonatkozó rendelkezéseit.

b) döntéseinek (rendelet, határozat) jogszerűségét;

Az önkormányzati döntések két formája ismert, a rendelet és a határozat. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése értelmében „[a] helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között a) rendeletet alkot; b) határozatot hoz; c) önállóan igazgat; d) meghatározza szervezeti és működési rendjét; e) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat;” stb. Az Alaptörvény a rendeletet és a határozatot nevesíti, amely döntési formák lesznek az önkormányzatok további jogosultságainak megjelenítői, így pl. az önkormányzat szervezeti, működési kérdésekről rendeletet alkot, vagy a tulajdonosi jogok körében határozatot hoz stb. Az Ötv. egykori szabályai az önkormányzati döntések között szintén a rendeletet és a határozatot nevesítették; az Ötv. 12. § (6) bekezdése értelmében „[a] képviselő-testület a döntéseit (határozat, rendelet) nyílt szavazással hozza...” Az Mötv. 132. § (3) bekezdés b) pontja (bár szintén zárójelben) de ugyanezt a két döntési formát nevesíti, azaz az önkormányzat más döntési típust e körben nem vezethet be [mint pl. tájékoztatót, mint döntési formát lásd a Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5.055/2012. számú határozatát].

Az önkormányzat rendelet és határozat formájú döntése garanciális jelentőségű a törvényességi felügyelet és az egyéni jogvédelem szempontjából egyaránt. Az Mötv. 132. § (1) bekezdés c) pontja az önkormányzati rendelet alkotmányossági vizsgálatának Alkotmánybíróság előtti kezdeményezéséről, a 136. § (2) bekezdése az önkormányzati rendelet törvényességi vizsgálatának a Kúria előtti kezdeményezéséről szól, míg a 132. § (1) bekezdés d) pontja az önkormányzati határozat törvényszék előtti vizsgálatának kezdeményezéséről. Látható tehát, hogy a döntési formák meghatározóak azok felülvizsgálhatóságát illetően is (további döntési formák felülvizsgálatáról az Mötv. nem rendelkezik). Mindebből következik, hogy a döntési formák meghatározása semmiképpen nem tekinthető törvény által nem szabályozott társadalmi viszonyznak, erre – azaz további döntési formák bevezetésére – az önkormányzat ún. eredeti rendeletalkotói jogköre nem terjed ki.

c) törvényen alapuló jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladatellátási (köszolgáltatási) kötelezettségének teljesítését.

Amennyiben a kormányhivatal e jogkörében eljárva megállapítja a kötelezettségek teljesítésének elmulasztását, úgy az Mötv. 137. §-a szerint kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását, amelynek ha az önkormányzat nem tesz eleget, úgy az Mötv. 138. §-a alapján – a Kúria erre irányuló kifejezett felhatalmazásával – a kormányhivatal pótolhatja. Az Mötv. 140. §-a szerinti eljárás során lehetőség van aktuspótlásra az önkormányzati határozathozatali és feladatellátási kötelezettség elmulasztása esetén is. Ebben az esetben a törvényszék jár el, s ha megállapítja a mulasztást határidő tűzésével kötelezi az önkormányzatot a határozat meghozatalára.

A kormányhivatal törvényességi felügyeleti vizsgálata alól kivett tárgykörök és az alkivétel, ahol visszatér a főszabály

(4) Nem terjed ki a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása – az (5) bekezdésben foglalt kivétellel – azokra a helyi önkormányzat és szervei által hozott határozatokra:

- a) amelyek alapján munkaügyi vitának vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitának vagy
- b) jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye,
- c) amelyet a képviselő-testület mérlegelési jogkörében hozott, a mérlegelési jogkörben hozott döntések esetében a kormányhivatal kizárólag a döntéshozatali eljárás jogszerűségét vizsgálhatja.

[Lásd az Mötv. 132. § (2) bekezdéshez fűzött magyarázatot.]

(5) A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása kiterjed a (4) bekezdésben felsorolt határozatokra is a (3) bekezdés a) pontjában meghatározott körben, továbbá a (4) bekezdés a) pontja esetében, ha a határozat a munkavállaló javára történő jogszabálysértést tartalmaz.

Az Mötv. 132. § (4) bekezdése a törvényességi felügyelet korlátait fogalmazza meg. Az (5) bekezdés – kiindulva a kormányhivatal jogszerűségi vizsgálatából – annyiban módosít ezen, hogy amennyiben az önkormányzat vagy szervei által hozott határozathoz vezető *döntéshozatali eljárás jogszerűsége a kérdéses*, úgy a kormányhivatal vizsgálhatja az eljárást akkor is, ha a határozat alapján egyébiránt munkaügyi vitának vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitának van helye, vagy jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye, illetve amelyet a képviselő-testület mérlegelési jogkörében hozott. Szintén vizsgálhatja a kormányhivatal azt a határozatot, amelyek alapján munkaügyi vitának vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitának van ugyan helye, de a határozat a munkavállaló javára történő jogszabálysértést tartalmaz. Így a Kúria a Kfv. I. 39.023/2012/9-es számú határozata szerint a közoktatási törvényben szereplő magasabb vezetői megbízással, a megbízás visszavonásával kapcsolatos önkormányzati képviselő-testületi döntést megelőző véleményezési eljárás elmaradása (mint az önkormányzati döntéshozatali eljárás szabályainak megsértése) miatt a kormányhivatal akkor is bírósághoz fordulhat, ha az érintett munkaügyi pert kezdeményezett. A véleményezés lefolytatása az önkormányzati döntés érvényességének feltétele (lásd: BH 2013.104.).

A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól a 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet szól. A rendelet megkülönbözteti a törvényességi felügyeleti eljárás vizsgálati szakaszát és intézkedési szakaszát, szól a kormányhivatal információkérési jogáról stb. A Korm. rendelet az egyes törvényességi felügyeleti eszközök közül részletesen szabályozza a törvényességi felhívást, a képviselő-testület összehívását, önkormányzati rendelet alaptörvénybe ütközése esetén az alkotmánybírósági eljárás kezdeményezésének szabályait, a rendeletpótlási eljárást, a törvényességi felügyeleti bírság megállapítását, az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlásának kezdeményezését, és a központi költségvetésből járó támogatás meghatározott részének visszatartása vagy megvonása iránti kezdeményezést.

A kormányhivatal információkérési és javaslattételi joga

„Mötv. 133. § (1) A kormányhivatal a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozóan az érintettől információt, adatot kérhet, konzultációt kezdeményezhet, amelyeknek az érintett a megadott határidőn belül köteles eleget tenni.

(2) A kormányhivatal javaslattal élhet a helyi önkormányzat működésére, szervezetére, döntéshozatali eljárására vonatkozóan. A javaslatot a helyi önkormányzat képviselő-testülete

köteles megtárgyalni és arról döntést hozni. A javaslat elutasításának indokát a helyi önkormányzat köteles a kormányhivatallal ismertetni.”

A kormányhivatal a helyi önkormányzat feladat és hatáskörébe tartozóan információt, adatot kérhet a képviselő-testülettől, a bizottságtól, a részönkormányzattól, a polgármestertől, főpolgármestertől, megyei közgyűlés elnökétől, a társulástól, és a jegyzőtől. A kormányhivatal konzultációt szintén az imént felsorolt érintetteknel kezdeményezhet, amelynek az érintett a megadott határidőn belül köteles eleget tenni. A kormányhivatal a helyi önkormányzattal szemben törvényességi felügyeleti bírságot állapíthat meg, ha **az érintett a megadott** határidőben nem tesz eleget a kormányhivatal információkérésre irányuló megkeresésének [Mötv. 141. § (1) bek. b) pont]. Az Mötv. idézett szabályait a Vhr. I. fejezetének 3. alcímében foglaltakkal együttesen kell értelmezni. A Vhr. 4. § (1) bekezdése egészíti ki és teszi teljessé az információ- és adatkérési jogot azzal, hogy kimondja: a fővárosi és megyei kormányhivatal az információkérési jogával összefüggésben jogosult az érintettől iratot bekérni.

Az Mötv. 133. § (2) bekezdésében helyezi el a jogalkotó az ún. *javaslat* jogintézményét is, mely szintén új rendelkezés a törvényben. A javaslat a törvényből kiolvashatóan nem „klasszikus” felügyeleti eszköz, az Mötv. 132. § „A törvényességi felügyelet eszközei, terjedelme” alcím alatt nem is említi. Kormányhivatali alkalmazására akkor kerülhet sor, ha nem konkrét jogszabálysértésre kívánják a figyelmet felhívni, hanem a működés körében tapasztalt olyan gyakorlatra, amelynek az alkalmazása jogsértésre vezethet. (Például lakossági kezdeményezésre belterületbe vonás önkormányzattal közös megvalósítása, hatáskörgyakorlással összefüggő kérdések áttekintése stb.) A javaslat ebben az értelemben „szakmai segítségnyújtás” is [Mötv. 132. § (1) bek. k) pont], de figyelmeztető funkcióval ellátva, hiszen a törvényességi felügyeleti munkát a kormányhivatal folyamatosan, hivatalból végzi, ezért az önkormányzat működéséről, a gyakorlatban alkalmazott megoldásokról tapasztalatokkal rendelkezik. A szélesebb értelemben vett működésen kívül a helyi önkormányzat szervezetére, döntéshozatali eljárására vonatkozóan is élhet javaslattal a kormányhivatal.

A jogintézmény jelentőségét növelendő, a javaslatot a helyi önkormányzat képviselő-testülete köteles megtárgyalni és arról döntést hozni, a javaslat esetleges elutasításának indokáról pedig tájékoztatni a kormányhivatalt. A jogalkotó úgy alakította ki tehát a javaslat jogintézményét, hogy az elutasíthatóságát is lényegi elemévé tette, a képviselő-testületnek így törvényből eredő jogosultsága azt nem elfogadni, indokait azonban ekkor is ismertetni kell. Az eljárás ezzel le is zárul. A Vhr. a 4. § (2) bekezdésében pontosítja a képviselő-testület intézkedési kötelezettségét. A fővárosi és megyei kormányhivatalnak a helyi önkormányzat működésére, szervezetére, döntéshozatali eljárására vonatkozó javaslatát a helyi önkormányzat képviselő-testülete – amennyiben a megkeresés más határidőt nem tartalmaz – a soron következő ülésén köteles megtárgyalni, és arról döntést hozni. A javaslat elutasításának indokát a polgármester köteles a döntést követő nyolc napon belül a fővárosi és megyei kormányhivatallal ismertetni.

A törvényességi felhívás

„Mötv. 134. § (1) Ha a kormányhivatal jogszabálysértést észlel, a törvényességi felügyelet körében legalább harminc napos határidő tűzésével felhívja az érintettet annak megszüntetésére. Az érintett a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedéséről vagy egyet nem értéséről a kormányhivatalt írásban tájékoztatni.

(2) A megadott határidő eredménytelen leteltét követően a kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközeinek alkalmazásáról mérlegelési jogkörben dönt.”

A törvényességi felhívás szerepe és jelentősége

Az Möt. 132. § (1) bekezdés a) pontjában is jelzett *törvényességi felhívás* a legfontosabb felügyeleti eszköz, melyet a kormányhivatal akkor vesz igénybe és bocsát ki, ha jogszabálysértést észlel.¹⁹³ A törvényességi felügyeleti eljárás vizsgálati szakasza a Vhr. szerint a fővárosi és megyei kormányhivatal hivatali hatáskörében tudomására jutott adatok alapján, vagy bejelentésre indul meg. A vizsgálati szakasz során a fővárosi és megyei kormányhivatal által lefolytatott vizsgálat az Möt. 132. § (3)–(5) bekezdéseiben meghatározottakra (önkormányzati intézkedés) terjedhet ki.¹⁹⁴ Amennyiben a lefolytatott vizsgálat során a fővárosi és megyei kormányhivatal jogszabálysértést nem észlel, a vizsgálati szakasz külön döntés meghozatala nélkül lezárul. Szükség esetén a fővárosi és megyei kormányhivatal a korábban már vizsgált önkormányzati intézkedést új törvényességi felügyeleti eljárás keretében ismételten vizsgálat alá vonhatja. A törvényességi felügyeleti eljárás intézkedési szakasza egy vagy több jogszabálysértés észlelésével veszi kezdetét, a fővárosi és megyei kormányhivatalnak a törvényességi felügyeleti eszközök közül, a Vhr. 2. § (3) bekezdésében említett kivétellel elsőként a törvényességi felhívást kell alkalmaznia. A Vhr. 8. § (1) bekezdés a)–d) pontja a kibocsátott törvényességi felhívás tartalmának a minimum feltételeit is meghatározza, négy feltételt támasztva: *az érintett által elkövetett jogszabálysértés megjelölése; az érintett által megsértett jogszabályhely konkrét megjelölése; indokolás, amely miatt a jogszabálysértés megállapítható; a jogszabálysértés megszüntetésére az érintett számára biztosított határidő.* A Vhr. arra inti a kormányhivatalt, hogy a jogszabálysértés megszüntetésére biztosított határidőt úgy állapítsa meg, hogy az a jogellenes állapot mielőbbi megszüntetését eredményezze és a törvényességi felhívásban foglaltak megvizsgálására megfelelő idő álljon rendelkezésre. Az Möt. 134. § (1) bekezdése legalább harmincnapos határidő tűzésére ösztönzi a törvényességi felügyeletet gyakorló szervet. A jogszabálysértés megszüntetésére – amennyiben jogszabályi rendelkezésből adódóan eltérő határidő megadása nem szükséges – a fővárosi és megyei kormányhivatal a jogalkotási kötelezettség elmulasztása esetén legfeljebb hatvannapos, a határozathozatali és feladatellátási kötelezettség elmulasztása esetén legfeljebb negyvenöt napos határidőt állapíthat meg [Vhr. 8. § (3) bekezdés a)–b) pont].

A törvényességi felhívás címzettje és megküldése

A fővárosi és megyei kormányhivatal a törvényességi felhívást a törvényességi felhívás érintettjén kívül tájékoztatásul megküldi települési önkormányzat esetén a polgármesternek, aki tájékoztatja a törvényességi felhívás tartalmáról a képviselő-testületet, a megyei önkormányzat esetén a megyei közgyűlés elnökének, a fővárosi önkormányzat esetén a főpolgármesternek, akik ugyancsak tájékoztatják a törvényességi felhívás tartalmáról a közgyűléseket, társulás esetén a társulás elnökének, aki a törvényességi felhívás tartalmáról a társulási tanácsnak ad tájékoztatást (Vhr. 7–9. §).

A törvényességi felhívás címzettjének kötelezettségei: a felhívás megvizsgálása és a határidőn belüli válaszadás

¹⁹³ A fővárosi és megyei kormányhivatal törvényességi felhívás kibocsátása nélkül kezdeményezheti az Állami Számvevőszéknél a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását, mellyel egyidejűleg a kezdeményezés másolatát az érintett helyi önkormányzatnak megküldi [Vhr. 2. § (3) bekezdés].

¹⁹⁴ [Vhr. 2. § (3) bek.] A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában vizsgálja a helyi önkormányzat:

- a) szervezetének, működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűségét;
- b) döntéseinek (rendelet, határozat) jogszerűségét;
- c) törvényen alapuló jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladatellátási (közszolgáltatási) kötelezettségének teljesítését.

(4) Nem terjed ki a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása – az (5) bekezdésben foglalt kivétellel azokra a helyi önkormányzat és szervei által hozott határozatokra:

- a) amelyek alapján munkaügyi vitának vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitának vagy
- b) jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye,
- c) amelyet a képviselő-testület mérlegelési jogkörében hozott, a mérlegelési jogkörben hozott döntések esetében a kormányhivatal kizárólag a döntéshozatali eljárás jogszerűségét vizsgálhatja.

(5) A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása kiterjed a (4) bekezdésben felsorolt határozatokra is a (3) bekezdés a) pontjában meghatározott körben, továbbá a (4) bekezdés a) pontja esetében, ha a határozat a munkavállaló javára történő jogszabálysértést tartalmaz.

Az érintett a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedéséről vagy egyet nem értéséről a kormányhivatalt írásban tájékoztatni. Amennyiben a jogszabálysértés megszüntetésére biztosított határidő alatt a jogszabálysértés nem szüntethető meg, a határidő az érintett indokolt kérelmére további harminc nappal meghosszabbítható.¹⁹⁵ A megadott határidő eredménytelen leteltét követően a kormányhivatal a törvényességi felüyeleti eljárás egyéb eszközeinek alkalmazásáról mérlegelési jogkörben hoz döntést [Mötv. 132. § b)–l) pont; 135. §; 136. §; 137. §; 139. §; 140. §; 141. § (1) bekezdés a) pont].

A Vhr. 9. §-a szerint a fővárosi és megyei kormányhivatal törvényességi felhívása eredménytelen, ha az érintett a törvényességi felhívásban foglalt határidő lejártáig nem tesz intézkedést a jogszabálysértés megszüntetése érdekében, továbbá, ha az érintett intézkedése nem szünteti meg a jogszabálysértést, vagy újabb jogszabálysértést idézne elő. Eredménytelennek kell tekinteni a felhívást akkor is, ha az érintett nem ért egyet a törvényességi felhívásban foglaltakkal, és az írásbeli tájékoztatást követően a fővárosi és megyei kormányhivatal megítélése szerint a jogszabálysértés továbbra is fennáll. Végül eredménytelennek kell tekinteni akkor is, ha a törvényességi felhívásban foglalt határidő lejártáig a fővárosi és megyei kormányhivatal írásban nem kap tájékoztatást. Amennyiben a törvényességi felhívás nem vezet eredményre, a fővárosi és megyei kormányhivatal a jogszabálysértés megszüntetése érdekében más törvényességi felüyeleti eszközt alkalmaz. Például a kormányhivatal a helyi önkormányzattal szemben törvényességi felüyeleti bírságot állapíthat meg, ha a jegyző a kormányhivatal törvényességi felhívása ellenére a megadott határidőn belül nem tesz eleget a jegyzőkönyv-megküldési kötelezettségének [Mötv. 141. § (1) bek. a) pont].

Ebben az esetben a fővárosi és megyei kormányhivatal a jogszabálysértés mielőbbi megszüntetése érdekében egyidejűleg több törvényességi felüyeleti eszközt is alkalmazhat, ha az alkalmazni kívánt törvényességi felüyeleti eszközök jellege azok egyidejű alkalmazását lehetővé teszi. A Vhr. 2. § (4) bekezdésében foglaltakra tekintettel a kormányhivatal nemcsak törvényességi felüyeleti bírságot szabhat ki az előző példában említett jegyzői intézkedés elmulasztásának szankcionálására, hanem egyidejűleg fegyelmi eljárást is kezdeményezhet a polgármesternél a jegyző ellen.

Ha törvény vagy a Vhr. másként nem rendelkezik, a fővárosi és megyei kormányhivatal a törvényességi felüyeleti eszközt a törvényességi felhívás vagy más törvényességi felüyeleti eszköz alkalmazásának eredménytelenné válását követő harminc napon belül alkalmazza. A fővárosi és megyei kormányhivatal a törvényességi felüyeleti eszközök alkalmazását addig folytatja, ameddig a jogszabálysértést meg nem szüntetik. Amennyiben a fővárosi és megyei kormányhivatal elmulasztja a törvényességi felüyeleti eszköz határidőben történő alkalmazását, ismételten törvényességi felhívást bocsát ki. A jogszabálysértés megszűnésével a vizsgált intézkedés alapján indult törvényességi felüyeleti eljárást a fővárosi és megyei kormányhivatal lezárja és erről az érintettet harminc napon belül értesíti.

A képviselő-testület és a társulási tanács ülésének összehívása

„Mötv. 135. § (1) 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.

(2) Ha a polgármester, illetve a társulási tanács elnöke a kormányhivatal (1) bekezdés szerinti javaslatának, vagy a polgármester a kormányhivatal 44. § szerinti indítványának 15 napon belül nem tesz eleget, a képviselő-testület, illetve a társulási tanács ülését a kormányhivatal hívja össze. Az ülés összehívása során a kormányhivatal eltérhet a helyi önkormányzat, illetve a társulás szervezeti és működési szabályzatában meghatározott szabályoktól.”

¹⁹⁵ A határidő-hosszabbítást csak olyan indokolt esetben lehet adni, amikor a helyi önkormányzatnak a jogszerű működés helyreállítása érdekében valamely egyéb eljárást kell lefolytatnia. Abban az esetben, ha a kötelezés csak arra vonatkozott, hogy a vitatott intézkedést a helyi önkormányzat a soron következő képviselő-testületi ülésen tárgyalja, nem lehet határidő-hosszabbítást engedélyezni, tekintettel arra, hogy ilyenkor a helyi önkormányzatnak semmilyen egyéb eljárást nem kell lefolytatnia, vagy egyéb intézkedést foganatosítania, amely a határidő-hosszabbítást indokoltá tenné.

Az Möt. 132. § (1) bekezdés b) pontjában is jelzett törvényességi felügyeleti eszközt, a kezdeményezést akkor alkalmazhatja a kormányhivatal, ha a helyi önkormányzat, **valamint a társulás** törvényes működésének biztosítása érdekében a törvényességi kérdéseket **a képviselő-testületnek és a társulási tanácsnak** meg kell tárgyalnia. A kezdeményezés akkor jogszerű, ha **azt** a polgármesternél, mint a képviselő-testület elnökénél, **illetve a társulási tanács elnökénél** terjesztik elő. Az Möt. 135. §-ban szabályozott jogintézmény az Möt. 133. § (2) bekezdésében, az információkérési jog keretén belül elhelyezett „javaslat” jogintézményével mutat némi hasonlóságot. Az elhatárolás egyik legfontosabb ismérve, hogy a javaslat nem tekinthető felügyeleti eszköznek, az Möt. 132. §-ában szabályozott ülés összehívásának a kezdeményezése azonban igen. A javaslat „egy fordulóban” lezárul, az elutasítás indokainak közlésével. Ha az ülés összehívásának kezdeményezése eredménytelen, azaz a polgármester **vagy a társulási tanács elnöke** a kormányhivatal képviselő-testületi ülés, **illetve társulási tanács ülése** összehívására tett „javaslatának” tizenöt napon belül nem tenne eleget, akkor a törvény további jogkövetkezményt állapít meg. Ekkor a kormányhivatal törvényből eredő felhatalmazást kap arra, hogy a képviselő-testület, **illetve a társulási tanács** ülését összehívja a polgármester, **illetve a társulási tanács elnöke helyett [Möt. 65. § második mondat]**. A kezdeményezésben megjelölt „törvényességi kérdések”, illetve a javaslattal érintett kérdések egyaránt jövőbeli célok elérésére lehetnek alkalmasak, ti. a kormányhivatal a jövőre nézve tartja szükségesnek a változásokat, mindegyik esetben azt remélve, hogy előterjesztése elfogadásra és megfontolásra kerül az érintett részéről. Ha például a képviselő-testület **vagy a társulási tanács** több alkalommal is határozatképtelenség miatt nem tudna ülésezni, és emiatt fontos döntések meghozatalára nem kerülne sor, ez törvényességi kérdés, és a helyi önkormányzat törvényes működésének biztosítása érdekében kerülne sor az ülés összehívásának a kezdeményezésére. Ettől eltérően, ha például a képviselő-testület a határozatainak számozásakor vagy a szavazások alkalmával helytelen gyakorlatot folytat, a javaslat jogintézménye adhat megoldást. A képviselő-testület, **illetve a társulási tanács** ülésének összehívása nézetünk szerint magában foglalja azt a jogosultságot is, hogy indokolt esetben a kormányhivatal vezetője vagy megbízottja az ülésen is ismertethesse az ülés összehívásának, illetve a kezdeményezésnek az indokait, annak ellenére, hogy a kormányhivatal csak az összehívásra nézve rendelkezik felhatalmazással, az ülés vezetésére nem jogosult. A kormányhivatal eljárását egyszerűsíti az a szabály, hogy az ülés összehívása során eltérhet a helyi önkormányzat, **illetve a társulás** szervezeti és működési szabályzatában meghatározott szabályoktól. A javaslatnál elegendő az írásos forma, bár a jelenlét és a szóban kifejtett álláspont meggyőző ereje hatékonyabbnak bizonyulhat ebben az esetben is.

Önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése esetére alkotmánybírósági felülvizsgálat kezdeményezése, önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja bírósági felülvizsgálatának kezdeményezése

„Möt. 136. § (1) Az önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése esetén a kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter útján, az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározott formai és tartalmi követelményeknek megfelelő indítvány tervezetének megküldésével egyidejűleg kezdeményezi a Kormánytól az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatának indítványozását. A kormányhivatal az indítványt a Kormánytól megküldött kezdeményezéssel egyidejűleg megküldi az érintett helyi önkormányzatnak.”

„Alaptörvény 24. cikk (1) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve.

(2) Az Alkotmánybíróság

[...]

c) alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját;

[...]

e) a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa, kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját;”

Önkormányzati rendeletek alkotmánybíróági – alaptörvény-ellenességet vizsgáló – normakontrollja

Utólagos, absztrakt normakontroll

Sem az Möt. sem az Abtv. nem ad közvetlen lehetőséget a kormányhivatalnak arra, hogy az önkormányzati rendeletek alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezze az Alkotmánybíróság előtt. A kormányhivatalnak a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter útján a Kormánynál történő normakontroll-kezdeményezési joga arra vezethető vissza, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja szerint az Alaptörvénnyel való összhang utólagos vizsgálatát csak a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti. A Kormány indítványozási jogához „csatlakozik” a kormányhivatalnak az Möt. 136. § (1) pontjában adott felhatalmazás. *A kormányhivatal az alkotmánybíróági indítvány tervezetének elkészítésével él kezdeményezési jogával.* Az Abtv. – szemben a korábbi Abtv.-vel – meghatározza az indítvány kötelező tartalmi elemeit is. Így az indítványnak azon túl, hogy határozott kérelmet kell tartalmaznia, egyértelműen meg kell jelölnie

a) azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza,

b) az eljárás megindításának indokait,

c) az Alkotmánybíróság által vizsgálandó önkormányzati rendeletet, önkormányzati rendeleti rendelkezést,

d) az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit,

e) indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett önkormányzati rendelet, önkormányzati rendeleti rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével vagy a nemzetközi szerződéssel valamint

f) kifejezett kérelmet a önkormányzati rendelet, önkormányzati rendeleti rendelkezés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára [Abtv. 52. § (1) bek.].

Az indítványban értelem szerűen – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja szerint – a Kormány indítványozási jogát kell megjelölni (egyben ez állapítja meg az Alkotmánybíróság hatáskörét is), utalva arra, hogy az indítványozás mögött a kormányhivatal – önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter útján történő – kezdeményezése áll. Azaz a kezdeményezés az Alaptörvény és az Möt. szabályai szerint történt.

Az Möt. 136. § (1) bekezdésében foglalt szabályokat módosította a 2013. évi XIV. törvény 5. §-a. A módosítás célja – a vonatkozó indokolás szerint, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatal akkor javasolhatja a Kormánynak, hogy kezdeményezze az Alkotmánybíróságnál az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjával kapcsolatos vizsgálatot, ha már megkísérelte törvényességi felhívással és a képviselő-testület összehívásával megszüntetni az önkormányzati rendelet alaptörvény-ellenes állapotát. A fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezési javaslatát a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter az általa vezetett minisztérium apparátusának segítségével megvizsgálja, és csak akkor kezdeményezi a Kormánynál az Alaptörvénybe ütköző önkormányzati rendelet alkotmánybíróági felülvizsgálatának indítványozását, amennyiben az önkormányzati rendelet valószínűsíthető módon valóban alaptörvény-ellenes.

Részletes szabályokat a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 11. §-a tartalmazza, amely a kezdeményező kormányhivatal és a miniszter közötti (az alkotmánybíróági indítványról való) egyeztetés szabályait foglalja magában. A szabályok 2013. május 1-ei hatállyal megváltoztak. A hatályos rendelkezések értelmében a kormányhivatal az önkormányzati rendelet alkotmánybíróági felülvizsgálatának kezdeményezése iránti javaslatával kapcsolatos indítvány tervezetet 45 napon belül terjeszti elő a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek. A miniszter az indítvány kiegészítésére,

módosítására hívhatja fel a kormányhivatalt. A kormányhivatalnak a miniszter felé tájékoztatási kötelezettsége van, ha az adott önkormányzati rendeletet hatályon kívül helyezték, vagy oly módon módosították, hogy az a továbbiakban nem minősül Alaptörvénnyel ellentétesnek. Ilyenkor erről a miniszter tájékoztatja az Alkotmánybíróságot. A miniszter a kormányhivatalt és az önkormányzatot akkor is tájékoztatja ha a kormányhivatal javaslatával nem ért egyet, és ezért nem kezdeményezi a Kormánynál az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangja felülvizsgálatának indítványozását. Az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatára indult alkotmánybírói eljárásban a Kormányt a miniszter képviseli.

Az Möt. 136. § (1) bekezdése értelmében a kormányhivatal az indítványt a Kormányhoz megküldött kezdeményezéssel egyidejűleg megküldi az érintett helyi önkormányzatnak. Ezáltal az önkormányzat egyrészt értesül az alkotmánybírói eljárás kezdeményezéséről, másrészt pedig lehetősége nyílik arra, hogy az önkormányzati rendeletet (az önkormányzati rendelet vizsgálni kért rendelkezését) hatályon kívül helyezze. Mivel ebben az esetben a kormányhivatali (kormány) kezdeményezés utólagos absztrakt normakontrollra irányul, így ha az önkormányzat az Alkotmánybíróság döntését megelőzően hatályon kívül helyezi a támadott szabályt, az Alkotmánybíróság nem folytatja le az érdemi vizsgálatot, az eljárást megszünteti.

Önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos alkotmányjogi panasz, mint utólagos, konkrét normakontroll

E körben kell szólni arról, hogy az érintettek is benyújthatnak alkotmányjogi panaszt az önkormányzati rendelettel szemben annak alkotmányossági vizsgálatára. Az Abtv. 37. § (1) bekezdése alapján az önkormányzati rendelettel szemben is lehet érvényesíteni a normakontrollra irányuló alkotmányjogi panasz mindkét formáját, az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti ún. régi panaszt, és a 26. § (2) bekezdése szerinti ún. közvetlen panaszt, de csak akkor, ha az eljárás tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása. Ez tehát azt jelenti, hogy az alkotmányjogi panasz csak alaptörvény-ellenesség vizsgálatára irányulhat, az Alkotmánybíróság nem vizsgálja a pusztán más jogszabállyal ellentétes, vagy a más jogszabállyal és az Alaptörvénnyel is ellentétes (vegyes) indítványokat.

Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti régi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírói eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Ezt az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet benyújtani. Szemben a kormányhivatali (kormány) kezdeményezéssel ún. régi panaszt az érintett már hatályon kívül helyezett jogszabály (önkormányzati rendelet) ellen is benyújthat, ha az ügyében, a bírói eljárás során az önkormányzati rendelet alkalmazott jogszabály volt.

A másik panaszforma, az ún. közvetlen panasz [Abtv. 26. § (2) bekezdés] akkor kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette. Önkormányzati rendeletek tekintetében jellemezően ilyen lehet a helyi adórendeletek alkotmányossági vizsgálatának kezdeményezése. Az indítványt az érintett személy vagy szervezet nyújthatja be, érintett nemcsak az, akire nézve a jogszabályt végrehajtották, illetve nemcsak az, akire nézve a jogszabály végrehajtása megkezdődött, de érintett az is, akire nézve a jogszabály végrehajtása még nem kezdődött el, de ez közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik [33/2012. (VII. 17.) AB határozat]. Ezt az eljárást azonban csak a jogszabály (önkormányzati rendelet) hatálybalépésétől számított 180 napon belül lehet kezdeményezni.

A Kúria által gyakorolt – törvényességi – normakontroll

„Mötv. 136. § (2) A kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított tizenöt napon belül kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát. A bírósági eljárás megindításával egyidejűleg az indítványt a kormányhivatal megküldi az érintett helyi önkormányzatnak.”

1. A Kúria a Köf.5.048/2013. számú végzésében az Mötv. 136. § (2) bekezdésének értelmezése alapján megállapította, hogy amennyiben a kormányhivatal által megadott határidő eredménytelenül telik el, úgy a norma-felülvizsgálati határidő a lejáratot követő naptól, ellenkező esetben a helyi önkormányzat válaszában kézbesítését követő naptól számít. A Köf.5.048/2013. számú végzés azt is megállapította, hogy az eljárás megindítására nyitva álló határidő karakterét tekintve eljárási jellegű, számítására a Pp. 103. §-a az irányadó. A Kúria ezen végzésében az önkormányzat normaalkotási autonómiájának védelmével indokolta, hogy az Mötv. a törvényességi felügyeleti jogkör gyakorlását határidőhöz köti.

A Kúria e végzésben az Mötv. 136. § (2) bekezdését arra az esetre vonatkoztatta, amikor a kormányhivatal a megadott határidőn túl nyújtotta be normakontroll-indítványát a Kúriára. A végzés nem foglalkozott viszont azzal a kérdéssel, hogy a törvényességi felhívást követően amennyiben az nem vezetett eredményre, de nem kezdeményezte a kormányhivatal az önkormányzati rendelet törvényességi felülvizsgálatát, élhet-e új törvényességi felhívással, s ebben az új eljárásban – ha ez sem vezet eredményre – benyújthat-e indítványt az Mötv. 136. § (2) bekezdése szerint (figyelembe véve ebben az új eljárásban is a Köf.5.048/2013. számú végzésében feltárt követelményeket).

2. A fenti kérdésre a Kúria a Köf.5.055/2013/6. számú határozatában adott választ. E szerint: az Mötv. 134. § (1) bekezdése értelmében „Ha a kormányhivatal jogszabálysértést észlel, a törvényességi felügyelet körében legalább harminc napos határidő tűzésével felhívja az érintettet annak megszüntetésére. Az érintett a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedéséről vagy egyet nem értéséről a kormányhivatalt írásban tájékoztatni.” Az Mötv. 134. § (2) bekezdése pedig kimondja, hogy „[a] megadott határidő eredménytelen leteltét követően a kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközeinek alkalmazásáról mérlegelési jogkörben dönt.” A törvényességi felhívás a Kormányhivatal Mötv. 132. § (1) bekezdés a) pontján alapuló intézkedése. Az Mötv. 136. § (2) bekezdése értelmében „a kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított tizenöt napon belül kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát.”

Az Mötv. rendelkezései alapján látható, hogy a törvény a kormányhivatalnak viszonylag széles mozgásteret biztosít a törvénytörés megszüntetése érdekében. Jól kifejezi ezt az Mötv. 134. § (2) bekezdése, amely a törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközeinek mérlegelési jogkörben történő alkalmazásáról szól abban az esetben, ha a törvényességi felhívás nem vezetett eredményre. Ilyenkor a kormányhivatal azt mérlegeli, hogy a törvénytörés megszüntetésének – a törvény keretei között – mi a leghatékonyabb módja. Az Mötv. 136. § (2) bekezdése 15 napos határidőt biztosít a kormányhivatalnak a Kúria előtti normakontroll eljárás megindítására, a Bszi. 54. § (1) bekezdése pedig kimondja, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítvány beérkezésétől számított – főszabály szerint – 90 napon belül hozza meg határozatát. Helytálló tehát az, hogy a jogi szabályozás célja a törvényellenesség mihamarabbi kiküszöbölése. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a kormányhivatal az Mötv. 132. § (2) bekezdése alapján ne élhetne ismételt törvényességi felhívással, ha úgy mérlegeli, hogy ez a leghatékonyabb eszköz.

Az ismételt törvényességi felhívás lehetőségét a törvény nem zárja ki. Az Mötv. 136. § (2) bekezdése úgy fogalmaz, hogy a kormányhivatal a határidő eredménytelen elteltétől számított tizenöt napon belül kezdeményezheti a normakontrollt, tehát e megfogalmazás is magában foglal egyfajta mérlegelést. De az ismételt törvényességi felhívás mellett szól az is, hogy amennyiben a kormányhivatal valamilyen okból nem kezdeményezi tizenöt napon belül a Kúria eljárást, úgy alkotmányos és törvényes érdek indokolja, hogy a kormányhivatal ne essen el végérvényesen a normakontroll-indítvány benyújtásának lehetőségétől. Az önkormányzati rendelet törvényességéhez közérdek - az objektív jogrend védelme - fűződik, és figyelembe kell venni azt is, hogy a Kúria eljárását önkormányzati rendelet vizsgálatára

nem kezdeményezheti bárki. (A kormányhivatal mellett csak az alapvető jogok biztosa, illetve ha per van folyamatban, akkor az ügyben eljáró bíró.)

A Kúria ebben a Köf.5.055/2013/6. számú ügyben elvi érveléssel mutat rá, hogy az Mötv. rendelkezéseiből is következően a kormányhivatal ismételt törvényességi felhívást kibocsáthat ki önkormányzati rendelet törvényellenességének megszüntetésére, ha a korábbi felhívás nem vezetett eredményre, s e felhívást követően a kormányhivatal nem kezdeményezte a Kúria normakontroll eljárását. Ilyenkor az önkormányzati rendelet vizsgálatára irányuló eljárás kezdeményezése az Mötv. 134. § (2) bekezdése és 136. § (2) bekezdése alapján az ismételt felhívást követően újra megnyílik.

Az Mötv. ezen értelmezését támasztja alá – egészíti ki – a 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 2. § (7) bekezdése, amely szerint amennyiben a fővárosi és megyei kormányhivatal elmulasztja a törvényességi felügyeleti eszköz határidőben történő alkalmazását, ismételten törvényességi felhívást bocsát ki. Az Mötv. fenti értelmezése szerint alakult a Kúria korábbi gyakorlata is, a Köf.5.013/2013/7. számú és a Köf.5.030/2013/4. számú határozatokban a Kúria érdemben elbírálta azokat a kormányhivatali kezdeményezéseket amelyekben a kormányhivatal megismételt törvényességi észrevételt követően terjesztett elő – az Mötv. 136. § (2) bekezdésben foglalt határidőn belül – indítványt a Kúriára.

„Mötv. 136. § (3) Az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló bírósági indítvány tartalmazza:

- a) a Kúria által vizsgálandó önkormányzati rendeletet;**
- b) az önkormányzati rendelet jogszabálysértőnek talált rendelkezésének megjelölését;**
- c) azon jogszabályi rendelkezés megjelölését, amelyet az önkormányzati rendelet sért;**
- d) annak okát, hogy a kormányhivatal az adott rendelkezést miért tartja jogszabálysértőnek.”**

*„Alaptörvény 25. cikk (2) „A bíróság dönt
[...]*

c) az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről;”

„Alaptörvény 32. cikk

(3) Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

(4) A helyi önkormányzat az önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul megküldi a fővárosi és megyei kormányhivatalnak. Ha a fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, kezdeményezheti a bíróságnál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát.”

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 2. § (1) A bíróságok a vitássá tett vagy megsértett jogról, az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról – törvényben szabályozott eljárás során – véglegesen döntenek.”

„Bszi. 24. § (1) A Kúria

[...]

f) dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről;”

Az önkormányzati rendeletek osztott normakontrolljának új rendszere

Az Alkotmánybíróság és a Kúria hatásköreinek elhatárolása

Az alkotmányos és törvényi konstrukció különválasztja az alkotmány-és törvénysértő önkormányzati rendeletek vizsgálatának rendszerét. Korábban mindkettőt az Alkotmánybíróság látta el, 2012. január 1-től az Alkotmánybíróság kizárólag az alkotmánysértő rendeletek vizsgálatát végzi (a fentiek szerint a kormányhivatal kezdeményezésére vagy alkotmányjogi panasz alapján), a törvénysértő önkormányzati rendeletek vizsgálatát pedig a Kúria (kormányhivatali és bírói kezdeményezésre) látja el.

Az átmeneti szabályokat az Abtv. 72. §-a tartalmazta, amelynek értelmében az Abtv. hatálybalépését megelőzően a fővárosi és megyei kormányhivatal, illetve jogelődje által előterjesztett olyan indítványt, amely jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárásban önkormányzati rendelet vizsgálatára irányult, és az indítvány tartalmában önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközését állítja, a Kúrához kell áttenni. Azonban ha az indítvány kizárólag az önkormányzati rendelet alkotmányellenességét állítja, és a rendelet más jogszabályba ütközésére egyidejűleg nem hivatkozik, az Alkotmánybíróság előtti megújításnak volt helye. Látható tehát, hogy mind – a fentebb idézett – Abtv. 37. §-a, mind pedig a 72. §-a a kizárólag alkotmányossági vizsgálatra irányuló rendeletek tekintetében az Alkotmánybíróságot, egyéb esetben a Kúriát (bírószágot) jelöli meg a hatáskör címzettjeként. Felmerül tehát a kérdés, hogy kinek van hatásköre az alkotmány- és egyben törvénytörő önkormányzati rendeletek vizsgálatára, s kinek az indítványa alapján.

Az indítványozói kör

A szabályozás a hatáskör szempontjából világos, az indítványozói kör tekintetében azonban nem. Az Alkotmánybíróság akkor jár el, ha a probléma kizárólag az Alaptörvénnyel való ellentét, így a vegyes indítványok (alkotmány- és törvénytörés) vizsgálata is a Kúria hatáskörébe tartozik (amint azt az Alkotmánybíróság IV/2723-4/2012. számú végzése megállapította, amely a nem csak az Alaptörvénybe, hanem más jogszabályba is ütköző önkormányzati rendelet vizsgálatára irányuló indítvány Kúriához történő áttételét azzal indokolta, hogy „az eljárásra hatáskörrel” a Kúria rendelkezik).

A probléma tehát az indítványozói kör tekintetében áll fenn. Míg az Alkotmánybírósághoz alkotmányjogi panaszt benyújthat az, aki az alaptörvény-ellenes önkormányzati rendelet alkalmazásában érintett, addig a Kúria eljárásában nincs ún. törvényességi panasz. Az önkormányzati rendelet alkalmazásában érintett személy vagy szervezet közvetlenül nem, hanem csak vagy a bírósági eljáráson keresztül érheti el a rendelet vizsgálatát (de nem biztos, hogy indul az ügyben per), vagy pedig a törvényességi felügyeleti eljárás útján. A Kúria eljárásában az indítványozói kör bővítése ezért mindenképpen szükséges lenne, egyrészt azért mert megoldaná a vegyes indítványok problémáját, másrészt – akár az alkotmányjogi panasz mintájára az érintettség igazolásával – szélesebb körben tenné lehetővé a törvénytörő rendeletek vizsgálatát.

A szabályozás jelenlegi módja az állampolgári kezdeményezésre akként hat, hogy az önkormányzati rendelet alkalmazásában érintett személy alkotmányossági problémába csomagolja az ügyét (akkor is, ha a probléma gyökere csupán törvényességi kérdés), mert így az Alkotmánybíróság előtt el tudja érni a vizsgálatot, a kormányhivatal irányába pedig akként, hogy a kormányhivatali kezdeményezés megáll a törvényességi problémánál, hiszen a Kúria eljárását könnyen kezdeményezheti, az Alkotmánybíróság eljárását azonban csak a Kormány útján. Az önkormányzati rendeletek vizsgálatára irányuló érintettséghez kötött „törvényességi panasz” lehetővé tétele – mint már említettük – ezt a problémát megoldaná, de jelenleg ilyen lehetőség nincs.

A Kúria Önkormányzat Tanácsának hatásköre

A Bszi. 45. § (1) bekezdése szerint a Kúrián Önkormányzati Tanács működik, az Önkormányzati Tanács bírálja el önkormányzati rendeletek más jogszabályba ütközésének problémáját. Az Önkormányzati Tanács több hatáskört értelmező döntést hozott. Így megállapította, hogy „Az Önkormányzati Tanács normakontroll eljárása sui generis jellegű, mert annak lényege közhatalommal rendelkező szervek jogalkotási feladatai törvényességének megítélése” [Köf. 5.036/2012/6. határozat Indokolás II/3. pont]. Más döntésében kifejtette, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálata során az önkormányzati rendeletet (vizsgált rendelkezését) mindig a hatályos törvényekhez és a hatályos más jogszabályokhoz méri. A Kúria Önkormányzati Tanácsának – az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontjában és a Bszi. 24. § (1) bekezdés f) pontjában foglalt hatáskörében eljárva – az Alaptörvényből és törvényből eredő feladata, hogy az önkormányzati normákat a törvényekkel összhangba hozza, illetőleg – az új jogalkotást tekintve – összhangban tartsa. Az önkormányzati rendszer hatályos szabályainak a mindenkor hatályos

törvényekkel és más jogszabályokkal kell összhangban állni. Ezt fejezi ki az Alaptörvény és a Bszi. idézett szabálya akkor, amikor kimondja, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa a más jogszabályba ütköző önkormányzati rendeletet megsemmisíti [Köf.5.031/2012/11. határozat, Indoklás II/6. pont].

A Kúriához benyújtandó indítvány

Az Mötv. 136. § (3) bekezdése meghatározza, hogy a Kúriához benyújtandó önkormányzati rendelet felülvizsgálatára vonatkozó indítványnak mit kell tartalmaznia. A Bszi. utal az Mötv. e szabályára, amikor a 48. § (1) bekezdés kimondja, hogy az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló 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.

Az indítványozáshoz, az indítványhoz kapcsolódóan a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy a Bszi. 55. § (1) bekezdése szerint indítvány alapján jár el, ahhoz kötve van. Azon túlmenően csak annak az önkormányzati rendeleti rendelkezésnek végzi el a jogszerűségi felülvizsgálatát, amely a támadottal szoros – tartalmi, logikai – összefüggést mutat és amennyiben a „kiterjesztett” vizsgálat hiánya értelmezhetetlen, alkalmazhatatlan jogszabályt eredményez, az önkormányzati működést akadályozó helyzetet teremtene [Köf. 5.030/2012/9. határozat Indokolás II/1. pont]. Erre a Bszi. fenti szabálya lehetőséget is ad, amikor kimondja, hogy az Önkormányzati Tanács az önkormányzati rendeletnek az indítványban megjelölt rendelkezésével szoros összefüggésben álló más rendelkezését is vizsgálhatja.

A kormányhivatali és egyéb indítványozói kezdeményezések egyik sarkalatos kérdése, hogy az önkormányzati rendeletek vizsgálatát a mikor hatályos magasabb jogszabályhoz kell mérni. A Kúria Önkormányzati Tanácsának a Köf.5.031/2012/11. számú határozata óta követett gyakorlata szerint a Kúria Önkormányzati Tanácsa az önkormányzati rendeletek absztrakt törvényességi vizsgálata során (amilyen a kormányhivatali kezdeményezés is) az önkormányzati rendeletet (vizsgált rendelkezését) mindig a hatályos törvényekhez és a hatályos más jogszabályokhoz méri. A Kúria Önkormányzati Tanácsának - az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontjában és a Bszi. 24. § (1) bekezdés f) pontjában foglalt hatáskörében eljárva - az Alaptörvényből és törvényből eredő feladata, hogy az önkormányzati normákat a törvényekkel összhangba hozza, illetőleg - az új jogalkotást tekintve - összhangban tartsa. Az önkormányzati rendszer hatályos szabályainak a mindenkor hatályos törvényekkel és más jogszabályokkal kell összhangban állni.

Ugyanakkor az Önkormányzati Tanács gyakorlata szerint az önkormányzati rendeletet a megalkotásakor (és nem az elbíráláskor) hatályos magasabb jogszabályhoz méri bírói kezdeményezés esetén, vagy akkor, ha rendeletalkotási szabályok megsértése az ügy tárgya. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5.013/2013/7. számú határozatában megállapította, hogy mivel (az ott elbírált ügyben) a kormányhivatal a helyi építési szabályzat eljárási jellegű törvényellenességét állította, ezért a helyi építési szabályzat megalkotásakor hatályos szabályok az irányadók. Az Önkormányzati Tanács ebben a döntésben rámutatott, hogy mivel az önkormányzati képviselő-testületen visszamenőlegesen csak a norma megalkotásakor hatályos eljárási szabályok tiszteletben tartása kérhető számon, ezért a Kúria Önkormányzati Tanácsa a törvényességi vizsgálatot nem az elbíráláskori, hanem az önkormányzati rendelet megalkotásakor hatályos jogszabályi kerethez viszonyította.

A Kúria (Önkormányzati Tanácsának) eljárása

(4) Az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára vonatkozó bírósági eljárás szabályait és a bírósági döntés jogkövetkezményeit a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény tartalmazza.

A vonatkozó szabályokat a Bszi. IV. fejezet 14. és 15. pontja tartalmazza.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa

A Bszi. szerint a Kúria Önkormányzati Tanácsa három bíróból áll, a jogszabálysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló eljárása nemperes eljárás. Az eljárás háttérjogszabálya a Pp. (a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény). Az eljárás főszabályként írásbeli, de lehetőség van a jogi képviselő, továbbá más, az indítvány elbírálása szempontjából megfelelő szakértelemmel rendelkező személy személyes meghallgatására is. **(Személyes meghallgatást tartott a Kúria pl. a Köf.5.055/2013/6. számú ügyben.)** Hasznos és alkalmazott előírást fogalmaz meg a Bszi. 52. §-a amikor kimondja, hogy „Az önkormányzati tanács az indítványt 30 napos határidő tűzésével megküldi a helyi önkormányzatnak az indítvánnyal kapcsolatos állásfoglalása beszerzése céljából. Ezáltal az önkormányzatoknak lehetősége nyílik reagálni a kormányhivatal felvetésére, kifejtetik jogi álláspontjukat, amelyet az Önkormányzati Tanács adott esetben figyelembe vesz, döntésében értékel. Az állásfoglalás benyújtásának a lehetőségével az önkormányzatoknak mindenképpen célszerű élni, mivel az Önkormányzati Tanács – mint említettük – főszabályként az iratok alapján dönt, így az önkormányzatoknak a kormányhivatali kezdeményezéssel kapcsolatos véleménye ezen a csatornán juthat el a döntéshozókhoz. **A Kúria a Köm. 5.064/2012/2. számú határozatában megállapította, hogy abban az esetben, ha sem a kormányhivatal, sem a Kúria nem tudja hitelt érdemlően megállapítani, hogy az önkormányzat megalkotta-e az adott tárgyú rendeletet úgy azt – figyelembe véve a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 9. § d) pontját is – úgy kell tekinteni, hogy az önkormányzat nem tett eleget rendeletalkotási kötelezettségének.**

A nemperes eljárás egyes sajátos eljárási szabályai

A Bszi. 47. §-ának **eredeti szövege** értelmében „a jogszabálysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárásban a fővárosi és megyei kormányhivatalt és a helyi önkormányzatot teljes költségmentesség illeti meg”. Ehhez kapcsolódik a Kúria Önkormányzati Tanácsának a Köf. 5036/2012/6. határozatba foglalt azon megállapítása, amely szerint „a Bszi. IV. Fejezet 15. pontja önálló eljárási szabályokat alkotott erre az eljárásra, amelyből az állapítható meg, hogy az eljárás illetékmentes az indítványozó számára, és az eljárás során felmerült költségek előlegezésére és megfizetésére az indítványozó és az érintett önkormányzat nem kötelezhető” (Indokolás II/3. pont). **A fenti bírói joggyakorlatot a jogalkotó is tudomásul vette, amikor a módosítása során, annak 47. §-a 2013. január 1-től hatályos szövege szerint: A jogszabálysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárásban a feleket teljes költségmentesség illeti meg, és a felek saját költségüket maguk viselik.**

Az eljárásban a jogi képviselet kötelező. A Bszi. 48. § (2) bekezdés szerint „[J]ogi képviselőnek kell tekinteni a helyi önkormányzat képviseletében eljáró ügyvédet vagy ügyvédi irodát, továbbá a fővárosi és megyei kormányhivatal jogi szakvizsgálóval rendelkező alkalmazottját és a helyi önkormányzat jogi szakvizsgálóval rendelkező jegyzőjét, valamint – jogi szakvizsgálóval rendelkező – alkalmazottját. Az ügyvéd vagy ügyvédi iroda részéről ügyvédjelölt nem járhat el jogi képviselőként.” Az Önkormányzati Tanács a jogi képviselet igazolását a szakvizsga-bizonyítvány, jogtanácsosi igazolvány stb. hiteles másolata alapján fogadja el. A fentiek miatt a Kúria Önkormányzati Tanácsa határozatában az ügyvédi költségről sem rendelkezhet.

Az Önkormányzati Tanács döntései

Az Önkormányzati Tanács az indítvány érdemében határozattal, az eljárás során felmerült minden más kérdésben – ideértve az eljárás megszüntetését is – végzéssel dönt.

Az Önkormányzati Tanács az indítvány beérkezésétől számított 90 napon belül hozza meg határozatát. Személyes meghallgatás esetén az eljárás lefolytatására nyitva álló határidő 30 nappal

meghosszabbodik. Ha az Önkormányzati Tanács megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik, az önkormányzati rendeletet vagy annak rendelkezését megsemmisíti, vagy kimondja, hogy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése nem lép hatályba. A megsemmisítéssel – mint a törvényellenesség jogkövetkezményével – összefüggésben a Köf. 5.028/2012/5. határozat megállapította, hogy az önkormányzati rendelet „időbeli hatályának kezdetét meghatározó rendelkezés a jogszabály fontos, tartalmi szabálya. Ugyanakkor egy több éve hatályban lévő és alkalmazandó jogszabály esetében az időbeli hatály kezdetét meghatározó rendelkezés megsemmisítése – különös tekintettel a jogszabály alapján létrejött jogviszonyokra – a jogbiztonságot megkérdőjelező bírói döntést jelentene. Ilyen esetben nagyobb érdek fűződik a kialakult viszonyok stabilitásához, mint a formális jogszerűség helyreállításához” [Köf. 5.028/2012/5. határozat Indokolás II/6. pont]. Az Önkormányzati Tanács tehát az önkormányzati rendeletet hatályba léptető rendelkezés törvényessége jogkövetkezményének levonásakor érdemi jelentőséget tulajdonított a jogbiztonságnak, az időmúlásnak és az utóbb bekövetkező módosításoknak.

Meg kell továbbá jegyezni, hogy az Önkormányzati Tanács a vizsgált norma kíméletének alkotmánybírói gyakorlatát adaptálta saját eljárására. Így a törvényellenesség jogkövetkezményeként csak azt a rendelkezési részt semmisíti meg, amely a törvénysértést előidézte. Az ún. mozaikos megsemmisítés technikája jelenik meg elsőként a Köf. 5036/2012/6. szám alatti határozatban, majd ezt követően több határozatban is. Ilyenkor a Kúria minden esetben igyekezett tiszteletben tartani az önkormányzati jogalkotó jogalkotói szabadságát, szuverenitását, ugyanakkor az egyértelműség érdekében meghatározta a hatályban maradó normaszöveget.

Ha az Önkormányzati Tanács törvényellenességet nem állapít meg, az indítványt elutasítja. Az önkormányzati rendeletet (az önkormányzati rendelet valamely rendelkezését) megsemmisítő döntést a Kúria Önkormányzati Tanácsa – hasonlóan az alkotmánybírói határozatokhoz – a Magyar Közlönyben közzéteszi. Emellett a Bszi. 55. § (2) bekezdés c) pontja kimondja azt is, hogy „határidő tűzésével elrendeli, hogy a határozat közzétételére – a Magyar Közlönyben való közzétételt követően – az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor”. A gyakorlatban a Magyar Közlönyben való közzétételt követő 8 napon belül rendeli el az Önkormányzati Tanács, hogy határozatát a helyben szokásos módon is közzétegyék.

A megsemmisített önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése főszabályként a határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételét követő napon veszti hatályát, de az ex nunc megsemmisítésen kívül – szintén hasonlóan, mint az alkotmánybírói eljárásban – lehetőség van ex tunc (visszaható hatályú), vagy pro futuro (jövőbeni határidővel) megsemmisítésre is, ha a jogbiztonság vagy az önkormányzati rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok különösen fontos érdeke indokolja. A kormányhivatali kezdeményezésre történő megsemmisítés nem érinti a hatályvesztést megelőzően létrejött jogviszonyokat, valamint a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket.

Az Önkormányzati Tanács döntése végleges, azzal szemben jogorvoslatnak helye nincs, az mindenkire kötelező. A Kúria Önkormányzati Tanácsa tehát alkotmánybírói típusú döntést hoz.

Az indítvány érdemi vizsgálat nélküli elutasításának okai

Az indítvány érdemi vizsgálat nélküli elutasításának okai:

- azt nem **alapvető jogok biztosa**, az arra jogosult fővárosi és megyei kormányhivatal vagy az egyedi ügyben eljáró bíró nyújtja be,
- azt a fővárosi és megyei kormányhivatal a helyi önkormányzatokról szóló törvényben előírt határidőn túl nyújtja be,
- azt a fővárosi és megyei kormányhivatal nem a helyi önkormányzatokról szóló törvényben foglaltaknak, **az alapvető jogok biztosa nem az alapvető jogok biztosáról szóló törvényben foglaltaknak, vagy az egyedi ügyben eljáró bíró nem az e törvényben foglaltaknak megfelelő tartalommal** megfelelően nyújtja be,
- a fővárosi és megyei kormányhivatal vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezése esetén az **önkormányzati rendeletnek az indítvánnyal támadott rendelkezése hatályát veszítette.**

Ezekben az esetekben az Önkormányzati Tanács az indítványt végzéssel érdemi vizsgálat nélkül elutasítja. A fenti felsorolásban szereplő utolsó ok szerint az Önkormányzati Tanács **az absztrakt normakontroll indítványokat (kormányhivatal és az alapvető jogok biztosa) indítványát** akkor is elutasítja, ha az önkormányzati rendelet vagy a támadott rendelkezése hatályát veszítette. Itt jegyezzük meg, hogy bírói kezdeményezés esetén azonban külön értelmezést adott e szabálynak az Önkormányzati Tanács. Eszerint nem hatályos önkormányzati rendelet törvényellenességének megállapítására és a rendelet konkrét esetben való alkalmazhatósága kizárására irányuló bírói kezdeményezés esetén vizsgálni kell azt is, hogy a nem hatályos önkormányzati rendeletre vonatkozó normakontroll lefolytatásának lehet-e a törvényt sértés kimondásán túlmenő eljárásjogi jogkövetkezménye” [Köf. 5.004/2012/7. határozat, Indokolás 4. pont]. Azaz az Önkormányzati Tanács hatályon kívül helyezett önkormányzati rendeletet is vizsgál bírói kezdeményezésre, mivel a bíróság a közigazgatási határozatokat a meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok alapján bírálja felül, így ekkor merülhet fel az önkormányzati rendelet (mint jogszabály) törvényellenessége. A bíróság a rendeletet akkor is alkalmazza, ha már nincs hatályban. Kormányhivatali kezdeményezés esetén azonban a vizsgálni kért önkormányzati rendelet hatályvesztése elutasítási (illetve eljárás-megszüntető) ok.

Az önkormányzati tanács az indítványt érdemi vizsgálat nélkül elutasító végzést az indítvány benyújtójával kézbesítés útján közli.

Az eljárás megszüntetésének esetei

Az Önkormányzati Tanács szintén végzésben megszünteti az eljárást, ha

- az indítvány benyújtója az indítványt visszavonta vagy
- az eljárás során kiderül, hogy az indítványt érdemi vizsgálat nélkül el kellett volna utasítani.

Az Önkormányzati Tanács az eljárást megszüntető végzést az indítvány benyújtójával és a helyi önkormányzattal kézbesítés útján közli.

A rendeletalkotás garanciális szabályainak megsértése – közjogi érvénytelenség

Végül meg kell jegyezni, hogy az Önkormányzati Tanács a rendeletalkotási eljárás garanciális szabályainak megsértése esetén – hasonlóan az alkotmánybírói gyakorlathoz – a közjogi érvénytelenség kérdését is vizsgálja. Ennek során a Köf. 5.045/2012/5. határozatban megállapította: „A jogszabályalkotás – így az önkormányzati rendeletek megalkotásának is – elengedhetetlen feltétele az eljárási szabályok betartása. [...] Az önkormányzati rendeletalkotás garanciális szabályait törvények tartalmazzák, de adott esetben garanciális rendelkezéseket tartalmazhat az adott önkormányzat által saját maga eljárására nézve meghatározott helyi szabályozás is. Az eljárási szabályok betartása és az eljárási garanciák érvényesülése a rendeletalkotási eljárás kiszámíthatóságának, ésszerű rendben történő lefolytatásának is lényeges feltétele. Részei ennek a képviselő-testületi ülések összehívásának, a lakosság tájékoztatásának, a napirendi javaslatok megfelelő továbbításának szabályai, csakúgy, mint a megfelelő szavazataránnyal elfogadott rendelet jogszabályokban meghatározottak szerinti kihirdetése”. [Köf. 5.045/2012/5. határozat Indokolás II/7. pont] A közjogi érvénytelenség az adott jogszabály kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú megsemmisítését eredményezi, amely jogkövetkezményt az Önkormányzati Tanács ebben az ügyben érvényesített is.

A helyi önkormányzati jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítása

„Mötv. 137. § (1) A kormányhivatal a helyi önkormányzat egyidejű tájékoztatása mellett kezdeményezi a Kúriánál a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának

megállapítását, ha a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta.

(2) A jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági indítvány tartalmazza:

a) azon törvényi rendelkezés megjelölését, amely alapján a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége fennáll;

b) annak okát, hogy a kormányhivatal miért tartja a jogalkotási kötelezettség elmulasztását megállapíthatónak;

c) a jogalkotási kötelezettség elmulasztásával összefüggő, a mulasztás elbírálásához szükséges önkormányzati rendeletet.

(3) Ha a helyi önkormányzat a Kúria által megadott határidőn belül nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének, a kormányhivatal a határidő leteltét követő harminc napon belül kezdeményezi a Kúriánál a mulasztás kormányhivatal által történő orvoslásának az elrendelését.”

„Alaptörvény 25. cikk (2) A bíróság dönt

[...]

(d) a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.

32. cikk

(5) A fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettségének a bíróság 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.

„Bsz. 2. § (1) A bíróságok a vitássá tett vagy megsértett jogról, az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról – törvényben szabályozott eljárás során – véglegesen döntenek.

24. § (1) A Kúria

[...]

g) dönt a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról”

A Kúria hatásköre az önkormányzati jogalkotás elmulasztásával kapcsolatban

A Kúriának önálló – Alaptörvényben is rögzített – hatásköre van jogalkotói feladat elmulasztásának vizsgálatára és megállapítására (az Alaptörvény a Bsz. az Möt. és az Abtv. alapján).

Az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás az Abtv. alapján már nem jelöli meg önálló hatáskörként az ún. mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatát, hanem a mulasztást a normakontroll-eljárások jogkövetkezményeiként említi, azaz, ha a jogszabályok vizsgálata során az Alkotmánybíróság azt észleli, hogy az alkotmányossági probléma a jogszabály hiányosságában rejlik, akkor megállapíthatja a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességét. Ezzel szemben a fenti szabályok az önkormányzati normák vizsgálatához kapcsolódva önálló kúriai hatáskörként szólnak a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.

Az Ötv. korábbi 16. § (1) bekezdése szerint „[a] képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására

önkormányzati rendeletet alkot.” Így az önkormányzatok egyrészt törvényi felhatalmazás alapján alkottak rendeletet, másrészt ún. eredeti rendeletalkotási hatáskörükben. E szabály lényegét az Alaptörvény tartalmazza, a 31. cikk (2) bekezdés értelmében „*[f]eladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot*”. Mindezek alapján *a törvénytől mulasztás vizsgálatának lehetősége értelemszerűen a felhatalmazásból eredő feladat nem teljesítésére vonatkozhat csak.*

A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának vizsgálatára irányuló hatáskörrel összefüggésben a Köm. 5.046/2012/6. határozat rámutatott: „A Kúria Önkormányzati Tanácsa ebben az ügyben jár el első alkalommal a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának vizsgálata tárgyában, s – mint ahogy a jelen ügyben is megállapítható – a vizsgálat kiterjedhet egy adott tárgyú önkormányzati rendelet egésze, illetve hatályos rendelet meghatározott rendelkezése megalkotása elmulasztásának vizsgálatára is” [Köm. 5.046/2012/6. határozat Indokolás II/1. pont]. A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának vizsgálatára irányuló kúriai hatáskör értelmezésének első lépcsője volt tehát annak megállapítása, hogy e hatáskör nem pusztán arra terjed ki, hogy a felhatalmazás alapján az adott önkormányzati rendeletet megalkották-e, hanem arra is, hogy egy már megalkotott önkormányzati rendelet eleget tett-e a felhatalmazás alapján elvárt szabályozásnak.

Meg kell említeni, hogy a korábbi Abtv. alapján az Alkotmánybíróság akkor is vizsgálta a mulasztást, ha nem kifejezetten felhatalmazásból eredő jogalkotói feladat maradt el, hanem valamely alapjog érvényesüléséhez szükséges garancia hiányzott a jogszabályból (illetve akkor is, ha a szabályozás hiányos volta értelmezési nehézséget, s ezzel jogbizonytalanságot okozott.) Ilyen típusú mulasztás megállapítása irányuló indítvány a Kúria Önkormányzati Tanácsa elé még nem érkezett.

Az Möt. 137. § (2) bekezdése a jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítására irányuló indítvány kötelező tartalmi elemeit sorolja fel. Ez alapvetően két elemből áll, egyrészt meg kell jelölni a kormányhivatalnak azt a törvényi rendelkezést, amely alapján a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége fennáll, másrészt meg kell jelölni annak okát is, hogy a kormányhivatal miért tartja a jogalkotási kötelezettség elmulasztását megállapíthatónak. Az indítványhoz csatolni kell a jogalkotási kötelezettség elmulasztásával összefüggő, a mulasztás elbírálásához szükséges önkormányzati rendeletet. Természetesen a benyújtandó indítványnak a Kúria döntésére irányuló határozott kérelmet is tartalmaznia kell.

Helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotói feladatának elmulasztását – szemben a törvényellenesség vizsgálatával – csak a kormányhivatal kezdeményezheti a Kúriánál, bíróságot, az előtte lévő eljárás felfüggesztése mellett nem, illetve törvények e hatáskörben történő eljárásra egyéb indítványozót sem jelölnek meg.

A Kúria eljárásának szabályai

„Möt. 137. § (4) A helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági eljárás szabályait és a bírósági döntés jogkövetkezményeit a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény tartalmazza.”

A vonatkozó szabályokat a Bszi. IV. fejezet 16. pontja tartalmazza. A Kúria Önkormányzati Tanácsának a mulasztás vizsgálatára irányuló eljárása szintén nemperes eljárás, s azt a bíróság alapvetően – a korábban ismertetett – a jogszabálysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárás szabályai szerint folytatja le.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztását, határozatának rendelkező részében állapítja meg, s ugyan itt határidő tűzésével elrendeli, hogy a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének tegyen eleget. A Bszi. nem szól kifejezetten arról, hogy e határozatot is közzé kell-e tenni a Magyar Közlönyben. Az Önkormányzati Tanács a Köm.5.046/2012/6. határozatában – a Bszi. 55. § (2) bekezdése és az 57. §-a értelmezése alapján – az ilyen típusú határozatok Magyar Közlönyben történő közzététel mellett döntött. A vonatkozó indokolás szerint „A Kúria Önkormányzati Tanácsa elrendelte határozatának a Magyar

Közlönyben való közzétételét, illetve ezt követő nyolc napon belül az önkormányzati rendelettel azonos módon történő helyi közzétételét. A Bszi. 55. § (2) bekezdése szerint, ha az Önkormányzati Tanács megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik – a megsemmisítés, illetve a törvényellenesség megállapítása mellett – elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben és a helyben szokásos módon történő közzétételét. Jelen ügyben a Kúria Önkormányzati Tanácsa a vizsgált önkormányzati rendelet vonatkozásában a törvényellenességet az Szt.-ben (a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény) kapott felhatalmazás nem teljesítésében állapította meg. A Bszi. 57. §-a szerint „a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása miatti nemperes eljárásra a jogszabálysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárás szabályait jelen alcímben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni”. Mindezek alapján a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztását megállapító határozat Magyar Közlönyben való közzététele a Bszi. 55. § (2) bekezdésén és 57. §-án alapul” (Köm.5.046/2012/6. határozat Indokolás II/6. pont).

A Bszi. 61. §-a szerint az Önkormányzati Tanács mulasztást megállapító határozata a fővárosi és megyei kormányhivatalra és a helyi önkormányzatra kötelező.

Ha a helyi önkormányzat az Önkormányzati Tanács által megadott határidőn belül nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének, akkor – a Bszi. 60. §-a és az Mötv. 137. § (3) bekezdése szinte azonos szövege alapján – a kormányhivatal a határidő leteltét követő harminc napon belül kezdeményezi a Kúriánál a mulasztás kormányhivatal által történő orvoslásának az elrendelését. Ezt követően kerül sor az Mötv. 138. §-ában szabályozott rendeletpótlási eljárásra.

A korábbi Abtv. alapján, ha az Alkotmánybíróság által megállapított mulasztást a jogalkotó – s így az önkormányzat – nem teljesítette, az jogkövetkezmény nélkül maradt. Ezzel szemben az Alaptörvény a Bszi. és az Mötv. alapján a Kúria által megállapított törvénytörő mulasztás nem teljesítésének „szankciója” van, a kormányhivatal válik jogosulttá az adott norma meghozatalára. Itt kell megjegyezni, hogy az új Abtv. 46. § (1) bekezdése kimondja: „Ha az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére”. Tehát az új Abtv. alapján is előállhat olyan eset (pl. az alapvető jogok biztosa által kezdeményezett utólagos normakontroll vagy alkotmányjogi panasz alapján), amikor önkormányzati rendelet (mint jogszabály) tekintetében az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg. Ennek nem teljesítésére azonban az Mötv. aktuspótlásra vonatkozó szabályai nem vonatkoznak.

A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége pótlása

„Mötv. 138. § (1) 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.

(2) 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.

(3) A kormányhivatal vezetője által a helyi önkormányzat nevében megalkotott rendelet helyi önkormányzati rendeletnek minősül azzal, hogy annak módosítására és hatályon kívül helyezésére a helyi önkormányzat kizárólag a következő önkormányzati választást követően jogosult, ez idő alatt a módosításra a kormányhivatal vezetője jogosult.”

„Alaptörvény 32. cikk (5) *A fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettségének a bíróság 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.*”

„Bsz. 60. § Ha az önkormányzati tanács a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére azt állapítja meg, hogy a helyi önkormányzat a megadott határidőn belül az 59. §-ban 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. Az elrendelést követően a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettség elmulasztását nem orvosolhatja.”

Az önkormányzati rendelet pótlása – általában

Az aktuspótlás körében az önkormányzati rendelet pótlásának a lehetőségét maga az Alaptörvény teremti meg a törvénytörtő mulasztás nem teljesítésének következményeként. A szabályok szerint, ha a Kúria megállapítja, hogy az önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, akkor felhívja az önkormányzatot, hogy határidőn belül teljesítse azt. Ha az önkormányzat ennek nem tesz eleget, akkor a kormányhivatal egy másik eljárásban kezdeményezheti a Kúriánál, hogy rendelje el: a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a kormányhivatal vezetője alkossa meg. Hangsúlyozzuk, hogy a Bsz. 60. §-a és az Mötv. 137. § (3) bekezdése szerint ez a mulasztás megállapításától elkülönülő másik eljárás, amelyet a kormányhivatalnak külön kell kezdeményezni. A kormányhivatali kezdeményezés határidőhöz kötött: a Kúria Önkormányzati Tanácsa által a mulasztást megállapító határozatában az önkormányzati rendelet megalkotására megállapított határidő leteltét követő harminc nap [Mötv. 137. § (3) bek.]. A határidő elmulasztása az indítvány elutasítását vonja maga után.

Az aktuspótlás keretében megalkotott rendeletet a kormányhivatal vezetője írja alá. A rendelet nagyobb nyilvánosságot kap, mintha az önkormányzat maga alkotta volna meg, a helyben szokásos módon történő kihirdetés mellett [Mötv. 138. § (2) bek.] a Magyar Közlönyben is ki kell hirdetni [Mötv. 138. § (1) bek.]. A kormányhivatal vezetője által megalkotott rendeletet az önkormányzat az adott cikluson belül nem módosíthatja, nem helyezheti hatályon kívül, a módosításra a kormányhivatal vezetője jogosult [Mötv. 138. § (3) bek.]. Bár az Mötv. nem szól róla, de értelemszerűen a kormányhivatal vezetője által történő módosítást és hatályon kívül helyezést is közzé kell tenni a Magyar Közlönyben és a helyben szokásos módon egyaránt. Szintén szabályozatlan, hogy az aktuspótlás keretében megalkotott rendelet alkotmányossági és törvényességi vizsgálatát miként lehet kezdeményezni. Az Alkotmánybíróság előtti alkotmányjogi panaszok minden bizonnyal tárgya lehet az így megalkotott rendelet, a Kúria előtti törvényellenesség vizsgálata során pedig nincs eljárási akadálya annak, hogy a bíró kezdeményezze az előtte folyamatban lévő per felfüggesztése mellett az így megalkotott rendelet vizsgálatát, ha annak törvényellenességét észleli. (A rendeletet megalkotó kormányhivatal indítványozási jogával nem számíthatunk, hiszen maga is módosíthatja, ha törvényességi aggályai merülnek fel.)

Figyelembe kell venni ugyanakkor, hogy a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 14. §-a szerint a kormányhivatal vezetője által az Mötv. 138. §-a alapján alkotott önkormányzati rendelet módosítását kezdeményezheti az a helyi önkormányzat, amely helyett az önkormányzati rendeletet megalkották. Ebben az esetben a kormányhivatal a kezdeményezéssel kapcsolatos döntését – egyet nem értés esetén indokolással ellátva – a kezdeményezés kézhezvételétől számított 30 napon belül megküldi a kezdeményező helyi önkormányzatnak és a miniszternek. Amennyiben a kormányhivatal egyetért az önkormányzat kezdeményezésével, az általa megalkotott önkormányzati rendeletet a döntés meghozatalát követő 60 napon belül módosítja. Látható tehát, hogy bár az Mötv. szerint az önkormányzat nem módosíthatja, és nem helyezheti hatályon kívül, de a rendelet módosításának kezdeményezési jogával élhet.

A rendeletalkotás pótlásának sajátosságai

Az önkormányzati rendeletalkotás az önkormányzat legfontosabb jogosítványa, legfőbb közhatalmi eszköze. A rendelet jogszabály, a helyi közösség életét leginkább meghatározó aktus. Más szervezet –

különösen a központi kormányzathoz tartozó szerv – aktuspótlási hatásköre beavatkozás az önkormányzati autonómiába. Ugyanakkor figyelembe kell azt venni, hogy ez a beavatkozás nem előzmények nélküli. Két bírósági eljárás is megelőzi, amelyre az önkormányzat szabadon „válaszolhat”, s elkerülheti az aktuspótlási eljárást. Az első, amikor a Kúria határidő tűzésével felhívja a mulasztás pótlására. Ilyenre csak kormányhivatali kezdeményezésre és csak akkor kerülhet sor, ha a törvényekből kényszerítően következik, hogy az adott tárgyban az önkormányzatnak szabályozni kell (mert a helyi közösség életét szükségképpen rendezendő tárgykörrel van szó). Az önkormányzatnak a szabályok alapján tisztában kell lennie, hogy ha a bírósági „felhívásnak” nem tesz eleget, a kormányhivatalnak lehetősége van a bírósághoz fordulni és kérni, hogy a kormányhivatal vezetője a rendeletet alkossa meg. A második bírói „megnyilvánulás” már a rendeletpótlás alapját adja, azaz a Kúria felhatalmazza a kormányhivatal vezetőjét a rendelet megalkotására. A Kúriának az aktuspótlást elrendelő határozatában lehetősége van meghatározni a rendeletalkotás kereteit, lehetősége van előírni, hogy milyen garanciák beépítésével alkothatják meg az önkormányzati rendeletet. Az így megalkotott önkormányzati rendeletet – mint említettük – a Magyar Közlönyben közzé kell tenni, biztosítva ezzel a mindenki által történő megismerhetőséget.

A Kúria Önkormányzati Tanácsának eddigi gyakorlata

Az aktuspótlás elrendelésével a Kúria Önkormányzati tanácsa többször is élt. Az első ilyen ügyben – a Köm.5.009/2013/3. számú határozatban – a Kúria több kérdést kiemelt. Így a Kúria Önkormányzati Tanácsa a rendeletpótlási eljárásra is irányadónak tekinti a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 52. §-át, amely szerint az Önkormányzati Tanács az indítványt 30 napos határidő tűzésével megküldi a helyi önkormányzatnak az indítvánnyal kapcsolatos állásfoglalása beszerzése céljából. Ez a határidő is eredménytelenül telt el, az adott ügyben Foktó Község Önkormányzata állásfoglalást nem nyújtott be, de más módon sem igazolta – sem a kormányhivatal, sem a Kúria előtt –, hogy a kifogásolt rendeletét megalkotta.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa azt is kiemelte, hogy az önkormányzat legfontosabb közhatalmi tevékenysége a rendeletalkotás, az önkormányzati autonómia a rendeletalkotás útján teljesezhet ki. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontja értelmében a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot. Az Alaptörvény alkotmányi szintre emelte a korábban törvényi szinten (a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényben) megfogalmazott azon szabályt, amelynek értelmében [f]eladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot. Ez alapján a helyi önkormányzatok ún. eredeti jogalkotói hatáskörükben, másrészt törvény felhatalmazása alapján alkotnak rendeletet. A törvény felhatalmazása alapján történő rendeletalkotás sajátja, hogy a törvény által meghatározott keretek között az önkormányzatok szabadon rendelkezhetnek. Ez utóbbi esetben egyes tárgyak szerint az önkormányzatok eldönthetik, hogy alkotnak e rendeletet (pl. a helyi adók körében), más felhatalmazások szerint azonban kötelező rendeletet alkotni, kötelező a törvény végrehajtásához szükséges helyi szabályok meghatározása. E körbe tartozik az Áht. 91. § (1) bekezdés utolsó mondata, amely szerint [a] képviselő-testület a zárszámadásról rendeletet alkot.

A Kúria megállapította, hogy a törvényi felhatalmazás által kötelező rendeletalkotás elmulasztása - adott esetben - a közügyek intézésének akadálya lehet az adott településen, a rendelet meg nem alkotása a helyi választópolgárok jogait és kötelezettségeit közvetlenül érintheti (pl. a szociális törvényben foglalt egyes felhatalmazások nem teljesítése a szociális ellátásokhoz való hozzáférésre közvetlenül kihat). Az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdése ezért akként szól, hogy A fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének a bíróság által a mulasztást megállapító döntésben meghatározott időpontig nem tesz eleget, a bíróság a fővárosi és a megyei kormányhivatal kezdeményezésére elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a fővárosi és a megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg. Ezáltal a rendeletpótlási eljárás az Alaptörvényen nyugszik, a jogszabályalkotásra irányuló jogalkotói hatáskör az (alkotmány) Alaptörvény rendelkezésein alapul.

A rendeletpótlás jogintézménye ugyanakkor az önkormányzati autonómiába történő külső beavatkozás, amelynek megfelelő garancián kell nyugodnia. A Bszi. 60. §-a értelmében ha az önkormányzati tanács a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére azt állapítja meg, hogy a helyi önkormányzat a megadott határidőn belül az 59. §-ban 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. Az elrendelést követően a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettség elmulasztását nem orvosolhatja. Az Mötv. 137. § (3) bekezdése pedig a következőképpen rendelkezik Ha a helyi önkormányzat a Kúria által megadott határidőn belül nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének, a kormányhivatal a határidő leteltét követő harminc napon belül kezdeményezi a Kúriánál a mulasztás kormányhivatal által történő orvoslásának az elrendelését. A fentiek alapján látható, hogy sem az Alaptörvény, sem a Bszi., sem pedig az Mötv. nem teszi automatikussá a Kúria által megadott határidő lejártát követően a kormányhivatal vezetőjének rendeletalkotását, hanem a szabályozás egy másik eljárást intézményesít, amelyet a kormányhivatalnak a határidő lejártát követő harminc napon belül külön kell kezdeményeznie. Az önkormányzatoknak így lehetősége nyílik a törvény szerint kötelezendően meghozandó rendeletet a Kúria által megadott határidőn belül, sőt azon túl is megalkotni, a rendeletpótlási eljárásról történt értesítést követően, a Bszi. 52. § szerint állásfoglalásra nyitva álló határidőn belül, egészen a Kúria rendeletpótlást elrendelő határozata meghozataláig. A Bszi. 60. § utolsó mondata szerint az elrendelést követően a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettség elmulasztását nem orvosolhatja. Ezen garanciák mellett teszi lehetővé az Alaptörvény és a sarkalatos törvények az önkormányzati autonómiába történő beavatkozást akként, hogy a kormányhivatal vezetője az önkormányzat nevében megalkotja a rendeletet.

Az önkormányzati határozat elleni bírósági eljárás kezdeményezési joga

„Mötv. 139. § (1) A kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított tizenöt napon belül kezdeményezheti a **közigazgatási és munkaügyi bíróságnál** az önkormányzati határozat felülvizsgálatát.

(2) Ha a jogszabálysértő önkormányzati határozat végrehajtása a közérdek súlyos sérelmével vagy elháríthatatlan kárral járna, a törvényszék a határozat végrehajtását felfüggeszti.”

Az Mötv. 139. § (1) bekezdését az egyes igazságügyi tárgyú törvények módosításáról szóló a 2012. évi CCXI. törvény módosította annyiban, hogy az önkormányzati határozat bírósági felülvizsgálatára nem a törvényszék, hanem a közigazgatási és munkaügyi bíróságok rendelkeznek hatáskörrel.

Az önkormányzati határozat lehet normatív vagy egyedi. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 23. § (2) bekezdése szerint az önkormányzat képviselő-testülete normatív határozatban szabályozhatja a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését. Az önkormányzat normatív határozata közjogi szervezetszabályozó eszköznek minősül, s mint ilyen, akár alkotmányossági vizsgálat tárgya is lehet az Alkotmánybíróság előtt. Az Abtv. 37. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll-eljárásban, bírói kezdeményezés alapján folytatott egyedi normakontroll eljárásban, alkotmányjogi panasz alapján, vagy nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során felülvizsgálja a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek, az Alaptörvénnyel, illetve nemzetközi szerződéssel való összhangját.

Az Mötv. 139. §-a alapján természetesen nem a fenti eljárásról, hanem kormányhivatali kezdeményezésre az önkormányzati határozatok (normatív és egyedi) *jogszerűségi, törvényességi vizsgálatáról* van szó. Az önkormányzati határozatok jogszerűségi vizsgálatának bíróság előtti kezdeményezését megelőzi a törvényességi felhívás. A törvényességi felhívás során a kormányhivatal legalább harmincnapos határidővel felhívja a képviselő-testületet (illetve az érintettet) a jogszabálysértés megszüntetésére. Az Mötv. 134. § (1) bekezdése szerint az önkormányzat a törvényességi felhívásra köteles a kormányhivatalt írásban tájékoztatni. Amennyiben az önkormányzat nem fogadja el a törvényességi felhívásban foglaltakat, vagy nem válaszol a megkeresésre, úgy a

kormányhivatal kezdeményezheti az önkormányzati határozat bírósági felülvizsgálatát. Ez a bíróság a **közigazgatási és munkaügyi bíróság**. A közigazgatási és munkaügyi bíróság a határozat végrehajtását az Möt. 139. § (2) bekezdése alapján felfüggeszti, ha a határozat végrehajtása a közérdek súlyos sérelmével vagy elháríthatatlan kárral járna. Egyébiránt a perre a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény közigazgatási perekre vonatkozó szabályai az irányadók.

Önkormányzati határozathozatali és feladatellátási kötelezettség elmulasztása

„Möt. 140. § (1) A kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen leteltétől számított tizenöt napon belül kezdeményezheti a **közigazgatási és munkaügyi bíróságnál** a helyi önkormányzat törvényen alapuló:

a) határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását és a határozat meghozatalára való kötelezést, vagy

b) feladat-ellátási (közszolgáltatási) kötelezettsége elmulasztásának megállapítását és a feladat elvégzésére való kötelezést.

(2) A határozathozatali, feladat-ellátási kötelezettség elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági indítvány tartalmazza:

a) azon törvényi rendelkezés megjelölését, amely alapján a helyi önkormányzat határozathozatali, feladat-ellátási kötelezettsége fennáll, és

b) annak okát, hogy a kormányhivatal miért tartja a határozathozatali, feladat-ellátási kötelezettség elmulasztását megállapíthatónak.

(3) A kormányhivatal kezdeményezésére a **közigazgatási és munkaügyi bíróság** megállapítja a határozathozatali kötelezettség elmulasztását és határidő tüzésével kötelezi az önkormányzatot a határozat meghozatalára.

(4) A kormányhivatal kezdeményezésére a **közigazgatási és munkaügyi bíróság** megállapítja a mulasztást és határidő tüzésével kötelezi a helyi önkormányzatot, hogy biztosítsa a feladat-ellátást (közszolgáltatást).

(5) Ha a helyi önkormányzat a **közigazgatási és munkaügyi bíróság** által megadott határidőn belül nem tesz eleget határozathozatali kötelezettségének, a kormányhivatal a határidő leteltét követő harminc napon belül kezdeményezheti a **közigazgatási és munkaügyi bíróságnál** a mulasztás kormányhivatal által történő pótlásának az elrendelését az önkormányzat költségére.

(6) A kormányhivatal kezdeményezésére a **közigazgatási és munkaügyi bíróság** soron kívüli eljárás keretében pótolja a kormányhivatal vezetője által kijelölt közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések közös önkormányzati hivatalának létrehozására vonatkozó megállapodását.”

„Alaptörvény 32. cikk (5) A fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettségének a bíróság 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.”

A határozatokkal kapcsolatos aktuspótlás

Az önkormányzati határozathozatali és feladatellátási kötelezettség elmulasztásának eljárása hasonló az ún. rendeletpótlási eljáráshoz. Míg ez utóbbi esetén a Kúriának van hatásköre eljárni, addig a határozathozatali és közszolgáltatási kötelezettség elmulasztása esetén (ugyanúgy, mint az önkormányzati határozatok felülvizsgálatakor) a **közigazgatási és munkaügyi bíróság** rendelkezik hatáskörrel. Ebben az esetben is „kétlépcsős” eljárásról van szó. Az első lépcsőben kormányhivatali

kezdeményezésre a **közigazgatási és munkaügyi bíróság** megállapíthatja a határozathozatali, illetve a feladatellátási kötelezettség elmulasztását, és határidő tűzésével kötelezheti az önkormányzatot a határozat meghozatalára, illetve arra, hogy biztosítsa a közszolgáltatást. Ha az önkormányzat a bíróság által megállapított feladatának nem tesz eleget, a második lépcső is hasonló: a kormányhivatal bírói felhatalmazással pótolhatja az önkormányzati határozatot, illetve – feladatelvégzésre kötelezés esetén – gondoskodik a feladat ellátásáról – az Möt. 140. § (5) bekezdése szerint – az önkormányzat költségére.

A 140. § (6) bekezdése az aktuspótlás egy sajátos esetét külön nevesíti, azt, amikor a közös hivatalba tartozó településeket a kormányhivatal vezetője jelöli ki a 85. § (3a)-(3b) bekezdései alapján. Miként a 85. §-hoz fűzött magyarázatban jeleztük, az önkormányzat megtámadhatja a közigazgatási és munkaügyi bíróság előtt a kormányhivatal vezetőjének a települések kijelölésére vonatkozó döntését. Azonban a közös hivatal, mint sajátos, társulásos jellegű jogintézmény még nem jön létre a kormány megbízott kijelölő döntésével, azt az Möt. 85. § (3) bekezdése alapján az önkormányzatok megállapodása hozza létre. Elvileg a kijelölő döntés után a kormány megbízott által kijelölt települések önkormányzatainak meg kell kötniük a közös hivatalt létesítő megállapodást. A kijelölés szükségessége is azt mutatta, hogy könnyen előfordulhat, hogy így sem kötik meg a megállapodást. Éppen ezért a kormányhivatal vezetője a megállapodás létrehozását sajátos határozatpótlási aktusként kezdeményezheti a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál, amely ítéletével pótolhatja az érintett önkormányzatok aktusát. A folyamatos közigazgatási működés biztosítása érdekében ezekben az ügyekben a közigazgatási és munkaügyi bíróság soron kívül jár el.

A közigazgatási és munkaügyi bíróság eljárásának szabályai

Ezekre a perekre is a Pp. rendelkezései az irányadóak. A Pp. a közigazgatási pereket szabályozó fejezete (Pp. XX. fejezet) körében, az eljárások sajátosságaira figyelemmel külön cím alatt foglalkozik az önkormányzat határozathozatali és feladatellátási kötelezettsége elmulasztásának megállapítása iránti perekkel. A Pp. 341/A. §-a szerint az önkormányzat határozathozatali és feladatellátási kötelezettsége elmulasztásának megállapítása iránt indított perekre a közigazgatási perekre vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni a következő eltérésekkel:

- a) a perre az a bíróság (**közigazgatási és munkaügyi bíróság**) illetékes, amelynek területén a kötelezettséget elmulasztó helyi önkormányzat székhelye található,
- b) a keresetlevelet az illetékességgel rendelkező bíróságnál kell benyújtani,
- c) a keresetlevélnek a keresetlevél tartalmára vonatkozó általános szabályokon túl az Möt.-ben foglaltakat is tartalmaznia kell,
- d) a bíróság a keresetlevelet 30 napos határidő tűzésével megküldi a helyi önkormányzatnak a keresetlevélben foglaltakra vonatkozó nyilatkozata beszerzése céljából,
- e) a perindítás hatályai a keresetnek az alperessel való közlésével állnak be,
- f) tárgyalás tartását a felperes a keresetlevélben, az alperes a keresetlevélben foglaltakra vonatkozó nyilatkozatában kérheti; ennek elmulasztása miatt igazolásnak nincs helye,
- g) a bíróság ítélete ellen fellebbezésnek van helye.

Törvényességi felügyeleti bírság megállapítása

„Möt. 141. § (1) A kormányhivatal a helyi önkormányzattal szemben törvényességi felügyeleti bírságot állapíthat meg,

a) ha a jegyző a kormányhivatal felhívása ellenére a megadott határidőn belül nem tesz eleget a jegyzőkönyv megküldési kötelezettségének;

b) ha az érintett határidőben nem tesz eleget a kormányhivatal információkérésre irányuló megkeresésének;

*c) ha a **közigazgatási és munkaügyi bíróság** megállapítja, hogy a helyi önkormányzat jogalkotási, határozathozatali, feladat-ellátási (közszolgáltatási) kötelezettségének nem tett eleget és a bíróság által tűzött határidő eredménytelenül eltelt;*

d) ha a kormányhivatal kezdeményezése alapján a képviselő-testület nem folytatja le határidőben a polgármester, valamint a polgármester a jegyző ellen a fegyelmi eljárást;

e) ha az érintett ugyanazon jogszabályi kötelezettségét ismételten megsérti, azonban az ismételten megsértett jogszabályi kötelezettség súlya nem indokolja más törvényességi felüyeleti eszköz alkalmazását.

(2) A törvényességi felüyeleti bírság legkisebb összege esetenként a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény szerinti illetményalap legmagasabb összege esetenként a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény szerinti illetményalap tízszerese.

(3) A törvényességi felüyeleti bírság ugyanazon kötelezettség ismételt megszegése vagy más kötelezettségszegés esetén ismételten is kiszabható.

(4) A törvényességi felüyeleti bírság kiszabásánál a kormányhivatal figyelembe veszi:

a) a jogellenes kötelezettségszegés súlyát;

b) a helyi önkormányzat költségvetési helyzetét, és

c) az előző bírságok számát és mértékét.

(5) A törvényességi felüyeleti bírságot megállapító határozatnak tartalmaznia kell:

a) a bevezető részben a kormányhivatal és a helyi önkormányzat vagy a társulás megnevezését és székhelyét;

b) a rendelkező részben a döntést és az annak végrehajtásával, továbbá a jogorvoslat lehetőségével kapcsolatos tájékoztatást;

c) az indokolásban a döntést megalapozó tényeket;

d) a záró részben a kiadmányozást.

(6) A kormányhivatal törvényességi felüyeleti bírságot megállapító határozatának bírósági felülvizsgálatát jogszabálysértésre hivatkozással a helyi önkormányzat vagy a társulás kérheti az illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróságtól a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül.

(7) A közigazgatási és munkaügyi bíróság a kormányhivatalt a törvényességi felüyeleti bírsággal összefüggésben új eljárás lefolytatására nem kötelezheti.”

A törvényességi felüyeleti bírság funkciója

Új jogintézmény a törvényességi felüyeleti bírság, melyet a törvényességi felüyeletben érintett személyekre, önkormányzatokra szabhat ki a fővárosi és megyei kormányhivatal (Mötv. javaslatának miniszteri indokolása). Az Mötv. 141. §-a taxatív módon megjelöli a törvényességi felüyeleti bírsággal sújtható kötelezettségszegéseket. Közös jellemzőjük, hogy egy megelőző törvényességi felüyeleti vagy bírósági intézkedés ellenére az érintett nem teljesíti a törvényben számára meghatározott kötelezettséget. Ezek a következők: a jegyző nem küldi meg a képviselő-testületi vagy bizottsági ülésről készült jegyzőkönyvet a kormányhivatal törvényességi felhívása ellenére az abban megadott határidőn belül.¹⁹⁶ A polgármester vagy a jegyző a kormányhivatal információkérésre irányuló megkeresésében előírt határidőben nem adja meg a kért információt, adatot vagy kiter a konzultáció kezdeményezése elől. A képviselő-testület alapvető munkáltatói jogát elmulasztva (2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről, 6. §) nem indítja meg a fegyelmi eljárást, [a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény (Pttv.) 7. § (1) bekezdése mondja ki, hogy a polgármester ellen a fegyelmi eljárást a képviselő-testület rendeli el], illetve nem folytatja le határidőben¹⁹⁷ a megindított fegyelmi eljárást a kormányhivatal kezdeményezésére a polgármester ellen, a polgármester pedig a jegyzővel szemben. A

¹⁹⁶ A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 146. § (2) bekezdése értelmében a fővárosi és megyei kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felüyeletének rendjével egyező tartalommal és módon látja el a nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felüyeletét is. A törvény 95. § (3) bekezdésében foglaltak alapján a települési nemzetiségi önkormányzat elnökének a jegyzőkönyvet az ülést követő tizenöt napon belül meg kell küldenie a fővárosi és megyei kormányhivatalnak, valamint a helyi önkormányzat által a 80. § szerinti megállapodásban megjelölt személynek (jegyző vagy megbízottja). Kötelezettségszegés esetén törvényességi felüyeleti bírság megállapítására itt is sor kerülhet.

¹⁹⁷ A vizsgálóbizottság a megbízását követő harminc napon belül köteles lefolytatni a vizsgálatot, ennek keretében meghallgatni a polgármestert. A vizsgálóbizottság a vizsgálat lezárását követő nyolc napon belül elkészíti a jelentését és a vizsgálóbizottság elnöke soron kívül, a jelentés elkészítését követő tizenöt napon belüli időpontra – a jelentés egyidejű megküldésével – összehívja a képviselő-testület ülését. A képviselő-testület a jelentés alapján a vizsgálóbizottság elnöke által összehívott ülésen, de legkésőbb az azt követő nyolc napon belül érdemben dönt a polgármester fegyelmi ügyében. E napirend tárgyalásának levezetésére a képviselő-testület a tagjai sorából elnököt választ [Pttv. 7. § (3) bekezdés].

fegyelmi eljárás során vizsgálatot kell tartani, amelynek lefolytatására a képviselő-testület tagjai közül háromtagú vizsgálóbizottságot kell megbízni. A száznál kevesebb lakosú községekben a fegyelmi vizsgálatot a képviselő-testület folytatja le. A polgármester foglalkoztatási jogviszonya a fegyelmi eljárás ideje alatt felfüggeszthető. A felfüggesztő határozat ellen a polgármester nyolc napon belül a felfüggesztés megszüntetése iránt eljárást kezdeményezhet a megyei (fővárosi) bíróságnál. A bíróság nyolc napon belül nemperes eljárásban dönt a felfüggesztés fenntartásáról vagy megszüntetéséről. A bíróság határozata ellen külön fellebbezésnek nincs helye.

A törvényességi felügyeleti bírság funkciója

Új jogintézmény a törvényességi felügyeleti bírság, melyet a törvényességi felügyeletben érintett személyekre, önkormányzatokra szabhat ki a fővárosi és megyei kormányhivatal (Mötv. Indokolás). **Az alanyi körbe bekerült a társulás is. Az Mötv. 141. §-a taxatív megjelöli a törvényességi felügyeleti bírsággal sújtható kötelezettségszegéseket. Közös jellemzőjük, hogy egy megelőző törvényességi felügyeleti vagy bírósági intézkedés ellenére az érintett nem teljesíti a törvényben számára meghatározott kötelezettséget. Ezek a következők: a jegyző nem küldi meg a képviselő-testületi vagy bizottsági ülésről készült jegyzőkönyvet a kormányhivatal törvényességi felhívása ellenére az abban megadott határidőn belül.¹⁹⁸ Ha az érintett [lásd Mötv. 132. § (2) bek.] határidőben nem tesz eleget a kormányhivatal információkérésre irányuló megkeresésének, továbbá ha a közigazgatási és munkaügyi bíróság megállapítja, hogy a helyi önkormányzat jogalkotási, határozathozatali, feladat-ellátási (közszolgáltatási) kötelezettségének nem tett eleget és a bíróság által tűzött határidő eredménytelenül eltelt.** A kormányhivatal kezdeményezése alapján a képviselő-testület nem folytatja le határidőben¹⁹⁹ a polgármester; valamint a polgármester a jegyző ellen a fegyelmi eljárást. A Pttv. 7. § (1) bekezdése mondja ki, hogy a polgármester ellen a fegyelmi eljárást a képviselő-testület rendeli el. A fegyelmi eljárás során vizsgálatot kell tartani, amelynek lefolytatására a képviselő-testület tagjai közül háromtagú vizsgálóbizottságot kell megbízni. A száznál kevesebb lakosú községekben a fegyelmi vizsgálatot a képviselő-testület folytatja le. A polgármester foglalkoztatási jogviszonya a fegyelmi eljárás ideje alatt felfüggeszthető. A felfüggesztő határozat ellen a polgármester nyolc napon belül a felfüggesztés megszüntetése iránt eljárást kezdeményezhet a **közigazgatási és munkaügyi bíróságnál.** A bíróság nyolc napon belül nemperes eljárásban dönt a felfüggesztés fenntartásáról vagy megszüntetéséről. A bíróság határozata ellen külön fellebbezésnek nincs helye. **A 2013. évi XIV. törvény iktatta be az Mötv. 141. § e) pontjába annak a kötelezettségszegésnek a szankcionálhatóságát is, mely szerint ha az érintett ugyanazon jogszabályi kötelezettségét ismételten megsérti, azonban az ismételten megsértett jogszabályi kötelezettség súlya nem indokolja más törvényességi felügyeleti eszköz alkalmazását, a bírság megállapítható. A Vhr. módosított és az imént ismertetett törvényi előírásokkal összhangban álló 15. § (5) bekezdésében mondja ki, hogy az Mötv. 141. § (1) bekezdés e) pontja szerinti kötelezettségszegés esetén a bírság a törvényességi felhívással korábban jelzett jogszabályi kötelezettség ismételt megsértése esetén – külön törvényességi felhívás kibocsátása nélkül – kiszabható.**

A bírság mértéke és kiszabása

¹⁹⁸ A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 146. § (2) bekezdése értelmében a fővárosi és megyei kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének rendjével egyező tartalommal és módon látja el a nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyeletét is. A törvény 95. § (3) bekezdésében foglaltak alapján a települési nemzetiségi önkormányzat elnökének a jegyzőkönyvet az ülést követő tizenöt napon belül meg kell küldenie a fővárosi és megyei kormányhivatalnak, valamint a helyi önkormányzat által a 80. § szerinti megállapodásban megjelölt személynek (jegyző vagy megbízottja). Kötelezettségszegés esetén törvényességi felügyeleti bírság megállapítására itt is sor kerülhet.

¹⁹⁹ A vizsgálóbizottság a megbízását követő harminc napon belül köteles lefolytatni a vizsgálatot, ennek keretében meghallgatni a polgármestert. A vizsgálóbizottság a vizsgálat lezárását követő nyolc napon belül elkészíti a jelentését és a vizsgálóbizottság elnöke soron kívül, a jelentés elkészítését követő tizenöt napon belüli időpontra – a jelentés egyidejű megküldésével – összehívja a képviselő-testület ülését. A képviselő-testület a jelentés alapján a vizsgálóbizottság elnöke által összehívott ülésen, de legkésőbb az azt követő nyolc napon belül érdemben dönt a polgármester fegyelmi ügyében. E napirend tárgyalásának levezetésére a képviselő-testület a tagjai sorából elnököt választ [Pttv. 7. § (3) bek.].

A törvényességi felügyeleti bírság legkisebb összege esetenként a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény [2011. évi CXCV. törvény] 132. § szerinti illetményalap, melynek összegét évente az állami költségvetésről szóló törvény állapítja meg úgy, hogy az nem lehet alacsonyabb, mint az előző évi illetményalap. Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény 54. § (1) bekezdése a 2014. évre vonatkozóan 38.650 forintos illetményalapot határoz meg. A törvényességi felügyeleti bírság legmagasabb összege esetenként ugyancsak a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény szerinti illetményalap tízszerese, azaz 386.500 forint [Mötv. 141. § (2) bek.]. A törvényességi felügyeleti bírság ugyanazon kötelezettség ismételt megszegése vagy más kötelezettségszegés esetén ismételten is kiszabható, kiszabásánál alapvetően négy körülményt kell mérlegelni és figyelembe venni: a jogellenes kötelezettségszegés súlyát; a helyi önkormányzat költségvetési helyzetét; a megelőző bírságolások számát; az előző bírságok mértékét.

Az eljárás szabályai

A kormányhivatal bírságot megállapító döntésével kapcsolatban ki kell emelni, hogy a Ket. 2014. január 1-jétől hatályos 13. § (1) bekezdése alapján a Ket.-et nem kell alkalmazni a „helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével kapcsolatos eljárásra”. A fenti szabály nem teljesen egyértelmű, azonban úgy is értelmezhető, hogy az Mötv. törvényességi felügyeletet szabályozó címében meghatározott egyetlen eljárásban, így a törvényességi felügyeleti bírsággal kapcsolatos eljárásban is kizárt a Ket. alkalmazása. A helyi önkormányzatok feletti, 2012. január elseje óta már törvényességi felügyeleti ellenőrzés speciális jellegű, hatósági jellegű tevékenység, amelyet alapvetően az jellemez, hogy a felügyeletre felhatalmazással rendelkező kormányhivatal nem áll „jogviszonyban” azokkal, akikre nézve a képviselő-testület vagy szervei által hozott döntés rendelkezést tartalmaz, ami egyúttal ki is zárja azt, hogy e tevékenységgel szemben a klasszikus értelemben vett jogorvoslat igénybe vehető legyen. A felügyeleti típusú ellenőrző munka kontrollját szakmai irányítás keretében oldja meg a jogalkotó, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter (a jelenlegi kormányzati struktúrában a közigazgatási és igazságügyi miniszter) révén. Az imént ismertetett sajátosságokra tekintettel módosított a törvényalkotó az Mötv. korábbi szabályain és bár a kormányhivatalnak a bírságról továbbra is határozatban kell döntenie a Vhr. 2. § (6) bekezdésében meghatározott időponttól (a törvényességi felhívás vagy más törvényességi felügyeleti eszköz alkalmazásának eredménytelené válását követő 30 nap) eltérően 45 napon belül, e döntés speciális tartalmi elemeit a 2013. évi XIV. törvény emelte be az Mötv. szabályai közé, 2013. május elsejei hatállyal [lásd Mötv. 141. § (5) bek. a)-d) pontja]. A bevezető rész tartalmazza a kormányhivatal és a helyi önkormányzat vagy a társulás megnevezését és székhelyét; a rendelkező részben a döntést és az annak végrehajtásával, továbbá a jogorvoslat lehetőségével kapcsolatos tájékoztatást; az indokolásban a döntést megalapozó tényeket; valamint a záró részben a kiadmányozást. A Vhr. tovább részletezi a 15/A. §-ában a bírságot megállapító határozat tartalmi elemeit, három csoportba rendezve: a határozat végrehajtásával összefüggő; a határozat elleni jogorvoslattal összefüggő (jogorvoslat benyújtásának helye és határideje, valamint az eljáró bíróság megnevezése); végül a döntést megalapozó tényekre vonatkozó elemeket. A bírságot ugyanazon kötelezettség ismételt megszegése esetén a fővárosi és megyei kormányhivatal újabb határozattal – törvényességi felhívás kibocsátása nélkül – a legutolsó bírság kiszabásától számított 15 nap elteltével legfeljebb a bírság kiszabásától számított 45. napig ismételten kiszabhatja, kivéve, ha az érintett a bírságot megállapító döntés bírósági felülvizsgálatát kérte. A fővárosi és megyei kormányhivatal jogosult a bírságot megállapító döntés kézhezvételétől számított tizenöt napon belül vagy a bírságot megállapító döntés bírósági felülvizsgálata esetén a felülvizsgálati eljárás jogerős befejezéséig a polgármester méltányossági kérelme alapján a bírságot a bírság legkisebb összegéig mérsékelni. A pénzfizetési kötelezettség miatt a kormányhivatal bírságot megállapító döntése nem vonható ki a további törvényességi kontroll alól, ezért helyeselhető, hogy az Mötv. biztosítja a kormányhivatal döntése elleni jogorvoslat lehetőségét a helyi önkormányzat és a társulás számára. A kormányhivatal bírságot megállapító döntésének bírósági felülvizsgálata jogszabálysértésre hivatkozással a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül kérhető az illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróságtól.

Az Möt. 142. § (3) bekezdése alapján a kormányhivatalnak a helyi önkormányzattal szemben törvényességi felügyeleti bírságot megállapító határozata ellen a pert a kormányhivatal ellen kell megindítani. A közigazgatási és munkaügyi bíróság hatáskörébe tartozó jogorvoslati eljárás végeredményeként a bíróság a kormányhivatal új eljárás lefolytatására nem kötelezheti. Az Möt. „[a] bírósági eljárás kezdeményezésének közös szabályai” alcímű 142. § (4) bekezdésében összegzi a legfontosabb tudnivalókat a peres eljárásról; a kormányhivatal törvényességi felügyeleti bírságot megállapító határozatának bírósági felülvizsgálata iránt indított perekben a polgári perrendtartásról szóló törvény közigazgatási perekre vonatkozó fejezetének rendelkezéseit az e törvényben foglalt eltéréseknek megfelelően kell alkalmazni. E perekben a közigazgatási és munkaügyi bíróság jár el.

A bírósági eljárás kezdeményezésének közös szabályai

„Möt. 142. § (1) A 132. § (1) bekezdés h) pontja esetében a kormányhivatal által kezdeményezett bírósági eljárásra a 70. § rendelkezéseit megfelelően kell alkalmazni.

(2) A 139–140. § szerinti jogszabálysértések megszüntetésére irányuló pert a helyi önkormányzat vagy a polgármester ellen lehet megindítani.

(3) A kormányhivatalnak a helyi önkormányzattal szemben törvényességi felügyeleti bírságot megállapító határozata ellen a pert a kormányhivatal ellen kell megindítani.

(4) Az önkormányzati határozat bírósági felülvizsgálata, az önkormányzat határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettsége elmulasztásának megállapítása iránt, valamint a kormányhivatal törvényességi felügyeleti bírságot megállapító határozatának bírósági felülvizsgálata iránt indított perekben a polgári perrendtartásról szóló törvény közigazgatási perekre vonatkozó fejezetének rendelkezéseit az e törvényben foglalt eltéréseknek megfelelően kell alkalmazni, e perekben a közigazgatási és munkaügyi bíróság jár el.”

A sorozatos törvénysértő polgármester elleni perre vonatkozó sajátos eljárási szabályok

„Möt. 142. § (1) A 132. § (1) bekezdés h) pontja esetében a kormányhivatal által kezdeményezett bírósági eljárásra a 70. § rendelkezéseit megfelelően kell alkalmazni.”

A kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében – az Möt. 132. § (1) bekezdése h) pontja alapján – pert indíthat a sorozatos törvénysértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránt. Az Möt.-nek – a 2014. évi általános önkormányzati választások napján hatályba lépő – 70. §-a a képviselő-testület által a polgármester ellen indítható, a polgármester tisztségének megszüntetése iránti per különös szabályairól szól (hasonló okból indíthatja, mint a kormányhivatal: sorozatos törvénysértés vagy mulasztás miatt). Az Möt. 70. §-a szerinti eljárás megindításával egyidejűleg – így az Möt. 142. § (1) bekezdése alapján a kormányhivatal által kezdeményezett eljárás során is – lehet kérni a törvényszéktől a polgármesternek e tisztségéből való felfüggesztését is. A bírósági eljárás során a polgári perrendtartásról szóló törvény rendelkezéseit azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy a perben viszontkeresetnek, szünetelésnek és egyezségnek nincs helye.

A kormányhivatalnak az Möt. 132. § (1) bekezdése h) pontja alapján a polgármesteri tisztség megszüntetésére irányuló eljáráskezdeményezési joga az Möt. általános hatálybalépésétől, 2012. január 1-jétől élő törvényességi felügyeleti eszköz.

A törvénysértő határozattal szembeni per és a határozathozatal (közszolgáltatás) elmulasztásának megállapítására irányuló per sajátos szabályai

„Mötv. 142. § (2) A 139–140. § szerinti jogszabálysértések megszüntetésére irányuló pert a helyi önkormányzat vagy a polgármester ellen lehet megindítani.”

Az önkormányzati határozat elleni bírósági eljárást, továbbá az önkormányzat határozathozatali, valamint feladatellátási (közszolgáltatási) kötelezettségének elmulasztása miatti törvényszék előtti eljárást a kormányhivatal az önkormányzat vagy a polgármester ellen indíthatja meg. E szabály is világossá teszi, hogy a kormányhivatal a jogszabálysértések megszüntetése ellen léphet fel, a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása a helyi önkormányzat képviselő-testületének a mérlegelési jogkörébe hozott döntésére nem terjed ki.

A törvényességi felügyeleti bírság, mint sajátos hatósági határozat jogszerűségének felülvizsgálatával kapcsolatos perre vonatkozó eljárási rendelkezések

„Mötv. 142. § (3) A kormányhivatalnak a helyi önkormányzattal szemben törvényességi felügyeleti bírságot megállapító határozata ellen a pert a kormányhivatal ellen kell megindítani.”

A kormányhivatal az Mötv. 141. §-ában foglalt esetekben törvényességi felügyeleti bírságot állapíthat meg, amelynek legkisebb összege esetenként a köztisztviselői illetményalap, legmagasabb összege esetenként a köztisztviselői illetményalap tízszerese. A kormányhivatal bírságot megállapító döntésére a Ket. szabályait kell megfelelően alkalmazni. Az önkormányzat a kormányhivatal bírságot megállapító döntésének bírósági felülvizsgálatát kérheti a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül. Az Mötv. 142. § (3) bekezdése szerint ezen döntés elleni pert a kormányhivatal ellen kell megindítani a törvényszék előtt. A bíróság a törvényességi felügyeleti bírság Mötv. 141. §-ában foglalt szabályaiból következően vizsgálhatja a bírság kiszabásának jogalapját és összezszerűségét is. A bírósági eljárásra a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvénynek a közigazgatási perekre vonatkozó szabályait kell alkalmazni. Az Mötv. alapján a közigazgatási és munkaügyi bíróság a kormányhivatalt nem kötelezheti új eljárás lefolytatására.

Az alkalmazandó eljárási szabály

„Mötv. 142. § (4) Az önkormányzati határozat bírósági felülvizsgálata, az önkormányzat határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettsége elmulasztásának megállapítása iránt, valamint a kormányhivatal törvényességi felügyeleti bírságot megállapító határozatának bírósági felülvizsgálata iránt indított perekben a polgári perrendtartásról szóló törvény közigazgatási perekre vonatkozó fejezetének rendelkezéseit az e törvényben foglalt eltéréseknek megfelelően kell alkalmazni, e perekben a közigazgatási és munkaügyi bíróság jár el.”

Figyelemmel ezeknek a pereknek a közjogi jellegére, az Mötv. rögzíti, hogy a bíróságok az önkormányzati határozat bírósági felülvizsgálata, az önkormányzat határozathozatali és feladatellátási kötelezettsége elmulasztásának megállapítása iránt, valamint a kormányhivatal törvényességi felügyeleti bírságot megállapító határozatának bírósági felülvizsgálata iránt indított perekben a Pp. közigazgatási pereket szabályozó XX. fejezete alapján járnak el. A fenti szabályozás alapján a polgármester közjogi felelősségének megállapítása iránti perekben továbbra is a Pp. általános rendelkezései (Pp. I–XIV. fejezetei) alapján járnak el a bíróságok.

Mivel ezek az ügyek közigazgatási jellegűek, ezért 2013. január 1-jétől a közigazgatási és munkaügyi bíróságok járnak el a perekben.

ZÁRÓ RENDELKEZÉSEK

Felhatalmazó rendelkezések

„Mötv. 143. § (1) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg:

a) a területszervezési eljárás szabályait;
b) a helyi önkormányzat tulajdonába tartozó vagyonelemek nyilvántartásának szabályait;
c) a 23. § (4) bekezdésének 1. pontja szerinti, a fővárosi önkormányzat kezelésében lévő kiemelt forgalmú vagy az országos közlekedés szempontjából fontos közutak, közforgalom céljára megnyitott magánutak, valamint terek, parkok és egyéb közterületek kijelölésének szempontjait és elveit, valamint a kijelölt és meghatározott úthálózatához kapcsolódó szabályozási elemeket;

d)²⁰⁰ a 16. §-ban meghatározott esetekben az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettséggel összefüggő beruházás megvalósítása érdekében szükséges intézkedéseket, valamint a Kormány által kijelölt miniszter részére, a beruházások figyelemmel kísérésével kapcsolatos feladata ellátásához – a személyes adatok kivételével – rendelkezésre bocsátandó adatok, valamint az adatszolgáltatásra kötelezett szervezetek körét, az adatszolgáltatás gyakoriságát, továbbá az adatok nyilvántartásának vezetésére vonatkozó részletes szabályokat;

e) a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályait.

(2) Felhatalmazást kap a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter, hogy az önkormányzati rendeletnek és a jegyzőkönyvnek a kormányhivatal részére történő megküldése rendjét rendeletben szabályozza.

(3) 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.

(4) Felhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben határozza meg:

a) a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatát;
b) a helyi önkormányzat költségvetését;
c) a helyi önkormányzat zárszámadását;
d) az öngondoskodás és a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulás, továbbá a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit;
e)²⁰¹ a tiltott, közösségellenes magatartásokat, valamint a magatartás elkövetőjével szembeni jogkövetkezmények alkalmazásának szabályait;
g) a nagyobb gazdasági teljesítőképességű, lakosságszámú települési önkormányzat számára előírt kötelező feladat- és hatáskör vállalását;
h) a polgármester általi forrásfelhasználás mértékét;
i) azon vagyonelemeket, amelyekre a helyi önkormányzat vagyionkezelői jogot létesíthet, továbbá a vagyionkezelői jog megszerzésének, gyakorlásának, valamint a vagyionkezelés ellenőrzésének szabályait.”

Az Mötv.-ben szereplő, jogszabály megalkotására irányuló felhatalmazások az alábbi csoportokra oszthatóak.

Kormányrendelet megalkotására irányuló felhatalmazások

Ebbe a körbe részben olyan szabályozási tárgykörök tartoznak, amelyekben országosan egységes szabályokra van szükség (pl. a területszervezési eljárás szabályai). Másrészt olyanok is, amelyek szűken értelmezve egy önkormányzathoz vagy önkormányzatok meghatározott köréhez kapcsolódnak, de országos jelentőségű, kiemelt fontosságú elemük is van (pl. országos jelentőségű fővárosi közutak).

²⁰⁰ Szövegét megállapította: egyes ingatlanok fővárosi önkormányzat részére történő átadásáról, valamint önkormányzatokat érintő egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CXC. törvény.

²⁰¹ Szövegét megállapította: egyes ingatlanok fővárosi önkormányzat részére történő átadásáról, valamint önkormányzatokat érintő egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CXC. törvény.

A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletért felelős miniszternek szóló felhatalmazás

A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős közigazgatási és igazságügyi miniszter a törvényességi felügyelet egyik részkerdését, az önkormányzati rendeletnek és a jegyzőkönyvnek a kormányhivatal részére történő megküldése rendjét szabályozza rendeletben. Ez a jogszabály az önkormányzati rendeleteknek és jegyzőkönyveknek a fővárosi és megyei kormányhivatalok részére történő megküldésének rendjéről szóló 23/2012. (IV. 25.) KIM rendelet, amely rögzíti többek között a rendelet és a jegyzőkönyv megküldésének formátumát (papír alapú, illetve elektronikus), valamint a megküldés határidejét.

Helyi önkormányzati rendelet megalkotására szóló felhatalmazás

Az önkormányzatok olyan szabályozási tárgykörökben kapnak rendeletalkotási felhatalmazást, amelyek saját szervezetüket, működésüket, gazdálkodásukat, költségvetésüket és feladatellátásukat érintik. Ezek közül némelyik tárgykört a korábbi, az Alkotmány és az Ötv. által meghatározott szabályozási rendszerben az önkormányzatok külön felhatalmazás nélkül, eredeti jogalkotói hatáskörben szabályozták (pl. költségvetés, szervezeti és működési rend). Ezeket a tárgyköröket az önkormányzatok az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörükben – pl. önálló igazgatás joga, szervezeti és működési rend meghatározása, költségvetés meghatározása – eljárva jelenleg is szabályozhatnák eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletben, ezért a felhatalmazások egy része felesleges. A külön nevesítés oka elsősorban az Alaptörvény új felügyeleti rendszerében kereshető. Míg ugyanis az önkormányzati eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotott rendeletekkel kapcsolatban nincs helye a jogalkotási kötelezettség elmulasztása megállapításának és azt követően a jogalkotás pótlásának, addig a felhatalmazás alapján kiadott rendeletek esetében – figyelemmel arra, hogy a magyar közjogban a rendeletalkotásra történő felhatalmazás egyben jogalkotási kötelezettséget teremt – már van erre lehetőség. Azaz, ezek a szabályok azt biztosítják, hogy a kormányhivatal biztosíthassa ezeknek a normáknak a megalkotását valamennyi helyi önkormányzatnál.

Hatályba léptető, átmeneti és hatályon kívül helyező rendelkezések

„Mötv. 144. § (1) E törvény a (2)–(5) bekezdésben foglalt kivétellel 2012. január 1-jén lép hatályba.

(2) Hk. Az Mötv. 51. § (4) bekezdését és 143. § (4) bekezdés e) pontját az Alkotmánybíróság 38/2012. (XI. 14.) határozata megsemmisítette.

(3) A 2–15. §, 17–20. §, a 21. § (1) bekezdés, a 22–26. §, a 27. § (3)–(4) bekezdés, a 41–51. § (3) bekezdés, az 51. § (5) bekezdés – 62. §, a 65–68. §, a 71. §, a 79–105. §, a 106. § (1) bekezdés, a 111–131. §, a 143. § (1) bekezdés a), c) pontja, a 143. § (3) bekezdés, a 143. § (4) bekezdés a)–d), g), h) pontja, a 146. §, a 156. § (2) bekezdés, valamint a 157. § 2013. január 1-jén lép hatályba.

(4) A 27. § (2) bekezdés, a 28–40. §, a 64. §, a 69–70. §, a 72–78. §, a 143. § (4) bekezdés f) pontja, a 154. §, a 156. § (3) bekezdése, valamint a 158. § a 2014. évi általános önkormányzati választások napján lép hatályba.

(5) A 16. § és a 143. § (1) bekezdés d) pontja az igazságügyi és közigazgatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CXVII. törvény hatálybalépésének napján lép hatályba”.

(Az (1) és (3) bekezdést módosította és az (5) bekezdést beiktatta a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény 83. § (1) bekezdése – 2012. július 6-tól. Az (5) bekezdést utóbb módosította az igazságügyi és közigazgatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CXVII. törvény 122. §-a – hatályos 2012. július 24-től.)

Átmeneti rendelkezések

„Mötv. 146. § (1) **Hk.**

(2) **Hk.**

(3) A 11. § (2) bekezdés b) pontja, 90. § (2) bekezdése, 98. § (8) és (11) bekezdése alkalmazása során a költségvetési törvényben meghatározott lakosság szám az irányadó, egyéb esetekben a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló törvényben meghatározott lakosság számot és időpontot kell figyelembe venni.”

(Hatályba lép: 2013. január 1-jén)

„Mötv. 146/A. § **Hk.**

Mötv. 146/B. **Hk.**

Mötv. 146/C. § **Hk.**

Mötv. 146/D. § **Hk.**

Mötv. 146/E. § (1) A polgármesteri hivatal, vagy körjegyzőség a 146/B. § (1) bekezdése, (2) bekezdés a) pontja, valamint a 146/D. § alapján történő 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) bekezdés c) pontja alapján felmentéssel szüntethető meg.

(2) Ha a polgármesteri hivatal, körjegyzőség megszűnésének időpontjában a jegyző, körjegyző felmentési védelem alatt áll, akkor a jegyző, körjegyző jogviszonyának megszüntetéséről szóló intézkedést – eltérő megállapodás hiányában – a megszünt polgármesteri hivatal, körjegyzőséget alkotó önkormányzatok polgármesterei legkorábban a felmentési védelem lejártát követő napon hozhatják meg. E rendelkezéseket a közszolgálati jogviszonyban állókra megfelelően alkalmazni kell azzal az eltéréssel, hogy – eltérő megállapodás hiányában – a munkáltatói intézkedést az érintett jegyző hozza meg.”

Az átmeneti rendelkezéseket az Mötv. kapcsolódó szabályai között tekintettük át.

Hatályon kívül helyező rendelkezések

Mötv. 156. § (1) Hatályát veszti

a) az Ötv. 32. § második mondata, a 61. § (1) bekezdése; a 61/A. §; a 78–80/B. §; a 88. § (1) bekezdés b) pontja, a 88. § (2)–(4) bekezdése, a 92/A. § (2) bekezdése; a 98–99. §;

b) a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény 1. § (7) bekezdése;

c) a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény melléklete.

(Hatályon kívül helyezve a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 12. §-a alapján – 2012. január 1-jétől.)

(2) Hatályát veszti

a) az Ötv. 1–18. §; a 22–31. §; a 32. § első mondata, a 33. §; a 35–44. §; az 52–60. §; a 61. § (2)–(6) bekezdés; a 62–68/D. §; a 71–72. §; a 74. § (2)–(3) bekezdése; a 75–77. §; a 81–87. §; a 88. § (1) bekezdés a), c), d) pontja; a 89–97. §; a 101–115. § (4) bekezdése; a 115. § (6) bekezdése,

b) a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény 3. § és 4. §-a és a 3. §-t megelőző alcím.

(Hatályba lép 2013. január 1-jén, hatályon kívül helyezve a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 12. §-a alapján – 2013. január 1-jétől.)

(3) Hatályát veszti az Ötv.

(Hatályba lép a 2014. évi általános önkormányzati választások napján.)

Mötv. 157. § Hatályát veszti

a) a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény,

b) a területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvény,

c) a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény.

(Hatályba lépett 2013. január 1-jén, hatályon kívül helyezve a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 12. §-a alapján – 2013. január 1-jétől.)

„Mötv. 158. § Hatályát veszti

a) a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény,

b) a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény.

(Hatályba lép a 2014. évi általános önkormányzati választások napján.)”

Az Mötv. lépcsőzetes hatálybalépése

Az Mötv. hatályba léptető szabályai lépcsőzetes hatálybalépésről rendelkeznek. Ugyanehhez a lépcsőzetességhez igazodnak a felhatalmazó, a módosító és a hatályon kívül helyező rendelkezések is.

Az Mötv. egyes szakaszai a hatálybalépés szempontjából – a 144. § szerint – három nagyobb csoportba sorolhatók: a 2012 folyamán hatályba lépő rendelkezések; a 2013. január 1-jétől hatályos szabályok és végül a 2014. évi általános önkormányzati választások napján hatályba lépő és hatályon kívül helyezendő rendelkezések.

Az Mötv. a 144. § (1) bekezdésében megfogalmazott főszabály szerint 2012. január 1-jén lép hatályba, a (2)–(5) bekezdésben meghatározott kivételekkel. Ha azonban a főszabály és a kivételek arányát tekintjük, megállapítható, hogy az Mötv. rendelkezéseinek döntő többsége 2013. január 1-jétől hatályos és alkalmazandó. A 2012-ben illetőleg a 2014. évi általános önkormányzati választások napján hatályban lépő szabályok tematikusan jól körülhatárolható szabályozási tárgyköröket ölelnek fel. E tárgykörök számba vétele előtt fontos azonban azt kiemelni, hogy az 1990-ben elfogadott Ötv. teljes terjedelmében a legutolsó időpontban, azaz a 2014. évi általános önkormányzati választások napján veszti hatályát.

A 2012-ben hatályba lépett rendelkezések

A 2012-ben hatályba lépett, módosult vagy hatályon kívül helyezett normák – a hatálybalépés időpontja szerint is haladva – az alábbi szabályozási tárgykörökbe rendezhetők.

2012. január 1-jén hatályba lépett rendelkezések

A 2012. január 1-jén hatályba lépett rendelkezések – az Mötv. 1. §-ának értelmező definícióit kivéve – közvetlenül vagy áttételesen a Magyarország Alaptörvénynek, illetőleg a Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezéseiről szóló törvénynek a 2012. január 1-jei hatálybalépésével vannak összefüggésben.

1. A helyi önkormányzatok típusaira vonatkozó szabályozás körében 2012. január 1-jétől hatályosak a megyei jogú város, mint települési önkormányzati típus szabályai [Mötv. 21. § 2)–(4) bekezdés]. Az Mötv. – a megyeszékhely megváltoztatás túl – már nem teszi lehetővé új megyei jogú városi státus odaitélését, ezért hatályon kívül kellett helyezni az Ötv.-ből is az Országgyűlésnek ezt a jogkörét. [Ötv. 61. § (1) bekezdése – Mötv. 156. § (1) bekezdés a) pontja].

2. Az Mötv. lényegesen megváltoztatta a megyei önkormányzatok feladat- és hatáskörét. A változás koncepcionális irányát már az új típusú megye koncepciójáról szóló 1361/2011. (XI. 8.) Korm. határozat megszabta. Ennek folyamatnak volt a része a Magyar köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2011. évi CXLVI. törvény, mely az Alkotmány 12. § (2) bekezdésének módosításával 2011. november 15-től lehetővé tette, hogy a helyi önkormányzatok tulajdonának állami tulajdonba vagy másik helyi önkormányzat ingyenes tulajdonába adásáról törvény rendelkezék. Az alkotmánymódosítást követte a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény. Az Mötv. már lényegében ezekre a változásokra építve határozta meg a megyei önkormányzatokat olyan területi önkormányzatként, melyek törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési és koordinációs feladatokat látnak el [Mötv. 27. § (1) bekezdés]. A megyei önkormányzatok új funkciójával és a városok, ezek között a megyei jogú városok Mötv.-ben is rögzített térségi szerepével függ össze, hogy az Ötv.-ből már 2012. január 1-jétől hatályon kívül helyezték a megyei közgyűlés és a megyei jogú város közgyűlése közös egyeztető bizottságára vonatkozó szabályokat [Ötv. 61/A. § – Mötv. 156. § (1) bekezdés a) pontja], hiszen ezek az egyeztető bizottságok a megyék és a megyei jogú városok szolgáltatásszervező tevékenységének összehangolására szolgáltak.

3. Az Alaptörvény hatálybalépése és az ország nevének megváltozása tette szükségessé, hogy már 2012. január 1-jétől az Mötv. 63. §-ában hivatkozott és az 1. sz. mellékletében meghatározott eskü szövegét vezessék be a polgármesterek és a helyi önkormányzati képviselők esküjének letételéhez. Ezzel összefüggésben ugyan az Mötv. 156. § (1) bekezdésének b)–c) pontjai formálisan csak a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról 1994. évi LXIV. törvény 1. § (7) bekezdését és mellékletét helyezték hatályon kívül, de mivel a képviselők a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény 1. § -ának (2) bekezdése szerint a polgármesterre irányadó szöveggel tesznek esküt vagy fogadalmat a képviselő-testület (közgyűlés) előtt, ezért az eskü (fogadalom) új szövege rájuk is kötelező.

4. 2012. január 1-jén léptek hatályba az Mötv.-nek az önkormányzati vagyona vonatkozó 106. § (2) bekezdése és a 107–110. §-ai, és ezzel összhangban hatályukat veszítették az Ötv. 78–80/B. §-ai. A hatálybalépés az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdéséhez, és a 38. cikkéhez kapcsolódik. Az Alaptörvény szerint a helyi önkormányzatok vagyona köztulajdon és a nemzeti vagyona része. Ezt részletezi az Alaptörvényben adott felhatalmazás alapján sarkalatos törvényként elfogadott nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény. E törvény még a hatálybalépés előtt a néhány ponton módosította az Mötv.-nek vagyonkezelésről szóló szabályait. [Mötv. 109. § (1)–(2); (6) és (12) bekezdések és a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról 2012. évi LXXXIV. törvény 23. § (3) bekezdése iktatta be az Mötv.-be 2012. június 30-ai hatállyal a 108/A. §-t.]

Az önkormányzati vagyonról szóló új szabályok következtében lépett hatályba ugyancsak 2012. január 1-jén az a felhatalmazás, mely feljogosítja a Kormányt, hogy rendeletben határozza meg a helyi önkormányzat tulajdonába tartozó vagyonelemek nyilvántartásának szabályait [Mötv. 143. § (1) bekezdés b) pont].

5. Az Alaptörvényben kiemelt jelentőséget kapott a gazdasági alkotmányosság tárgyköre és ezen belül is az államháztartás konszolidációja és stabilitásának hosszú távú fenntartása. Ezért az Alaptörvény 34. cikkének (5) bekezdése lehetővé tette, hogy törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kösse. Többek között e

felhatalmazásra is tekintettel fogadta az Országgyűlés a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvényt. E törvény 10. §-a rendelkezik a helyi önkormányzatok adósságot keletkeztető ügyleteiről és ezek kormányzati jóváhagyásáról. A részletszabályokat a 2011. évi CXCVI. törvény 45. §-ának (1) bekezdése a) pontjában adott felhatalmazás alapján a Kormány az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól szóló 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelete állapítja meg. Mind a törvénynek az önkormányzati ügyletekre vonatkozó §-a, mind a végrehajtási rendelet 2012. január 1-jén lépett hatályba, és ez indokolta, hogy az Möt. 156. § (1) bekezdésének a) pontja hatályon kívül helyezze az Ötv.-ből az önkormányzatok hitelfelvételéről és kötvénykibocsátásáról szóló 88. § (1) bekezdés b) pontját, a 88. § (2)–(4) bekezdését és az ezekkel összefüggő 92/A. § (2) bekezdését.

6. Az Alaptörvénynek a helyi önkormányzatokról szóló cikkei az önkormányzatok törvényes működésének biztosítására a korábbi törvényességi ellenőrzés helyett törvényességi felügyeleti jogokkal ruházzák fel a megyei és fővárosi kormányhivatalokat. Az Alaptörvény és az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseiről szóló törvény 28. cikk (3) bekezdése alapján az Möt. VII. fejezete külön alcím alatt tárgyalja a törvényességi felügyelet gyakorlását. Az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatálybalépése indokolta az Möt. törvényességi felügyeletről szóló 132–142. §-ainak hatálybalépését és ezzel párhuzamosan az Ötv. 98–99. §-ainak hatályon kívül helyezését ugyancsak 2012. január 1-jétől. A törvényességi felügyelet gyakorlásának részletes szabályozására részben a Kormány, részben az önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter kapott felhatalmazást végrehajtási rendeletek megalkotására. Ezért az Möt. 143. § (1) bekezdés e) pontjában és (2) bekezdésében található felhatalmazásoknak is hatályba kellett lépni 2012. január 1-jén.

A törvényességi felügyelet új szabályaihoz kapcsolódnak az Möt. 147–153. §-ában szereplő módosító szabályok is, melyek közül a 147. § a Polgári Perrendtartásról szóló törvény XX. fejezetét egészíti ki „Az önkormányzat határozathozatali és feladatellátási kötelezettsége elmulasztásának megállapítása iránti per” új alcímmel és az erről szóló 341/A. §-sal.

A 148–153. §-ok az Ötv. hatályban maradó rendelkezéseiben, továbbá az Ötv.-vel összefüggő más törvényekben – a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvényben, a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvényben, a területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvényben, a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvényben, a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvényben – vezetik át az új fogalmat, illetőleg a törvényességi felügyeletet ellátó megyei és fővárosi kormányhivatalokra utalást.

7. Értelemszerűen 2012. január 1-jén lépett hatályba az Möt. hatálybalépéséről szóló 144. § és az Alaptörvény sarkalatosságra vonatkozó követelményének való megfelelést bemutató 145. §. Az átmeneti rendelkezések 146. §, és az időközben beiktatott 146/A. § viszont már az Möt. lépcsőzetes hatálybalépéséhez igazodnak, hasonlóképpen a módosító 147–155. §-okhoz és a hatályon kívül helyező 156–158. §-okhoz. Ezeknek az Möt. tartalmi szabályaival illetőleg a kapcsolódó törvényekkel való összefüggéseire az egyes szabályozási tárgyköröknél részletesen kitértünk, illetőleg az alábbiakban kitérünk. A hatályba léptető, az átmeneti, a módosító és a hatályon kívül helyező rendelkezések jobb áttekintését szolgálja, hogy az Möt. szövegében az egyes §-ok, illetőleg bekezdések végén külön is jeleztük az Möt. kihirdetése és a kézirat lezárása közötti időszakban bekövetkezett módosításokat, illetőleg a 2013. január 1-jén, valamint a 2014. évi általános önkormányzati választások napján hatályba lépő rendelkezéseket.

8. Az Möt. a törvény hatálybalépéséről szóló 144. § (2)–(5) bekezdésében felsorolt kivételek között nem tüntette fel az Möt. 2. sz. mellékletét, ami a helyi önkormányzati képviselő (polgármester, alpolgármester), valamint a vele közös háztartásban élő ház- vagy élettársa és gyermeke vagyona, jövedelem- és gazdasági érdekeltségi nyilatkozatának formanyomtatványát állapítja meg. Ebből az következne, hogy a 2. sz. melléklet – hasonlóan az 1. sz. mellékletéhez – 2012. január 1-jén hatályba lépett.

Értelmezési és jogalkalmazási bizonytalanságot jelenthet azonban, hogy a helyi önkormányzati képviselők vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségéről szóló Möt. 39. § (2) bekezdés, illetőleg a polgármester és a nem önkormányzati képviselő alpolgármester ezzel azonos kötelezettségei [Möt. 72. § (2) bekezdés és 75. § (2) bekezdés] csak a 2014. évi általános önkormányzati választások napján lépnek hatályba. Ekkortól veszti hatályát – az összes még megmaradt rendelkezésével együtt – a helyi

önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény 10/A. §-a, valamint a polgármester vagyonyilatkozási kötelezettségét szabályozó Ötv. 33/B. § és a nem képviselő alpolgármesterre vonatkozó Ötv. 34. § (2) bekezdés is.

Álláspontunk szerint az Mötv. 2. sz. melléklete olyan alaki szabályokat tartalmaz, melyek a kötelezettséget előíró szabályok nélkül nem értelmezhetők és nem alkalmazhatók, ezért az Mötv. 2. sz. melléklete – a 144. § (4) bekezdésében szereplő felsorolás pontatlansága ellenére – az anyagi jogi kötelezettséget megállapító szabályokkal egyidejűleg, a 2014. évi általános önkormányzati választások napján lép hatályba. Ezt az értelmezést támasztja alá, hogy a helyi önkormányzati képviselők – és ezzel együtt a polgármesterek, alpolgármesterek – vagyonyilatkozatának formanyomtatványa a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény mellékleteként ugyancsak a 2014. évi általános önkormányzati képviseléválasztás napjáig hatályos.

2012. április 15-én hatályba lépett szabályok

2012. április 15-én hatályba lépett szakaszokat, az Alkotmánybíróság 38/2012. (XI. 14.) határozata megsemmisített.

2012. július 24-én hatályba lépett rendelkezések

Az Mötv.-nek az eredetileg elfogadott 16. §-a is lehetővé tette, hogy ha a helyi önkormányzat által az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettség határideje eredménytelenül telt el, vagy a határidőben történő teljesítés elmaradásának reális veszélye fennáll, akkor a Kormány a kötelezettséggel összefüggő beruházás megvalósításáról saját hatáskörben intézkedhessen. A helyi önkormányzat köteles túrni a tulajdonát (is) érintő kormányzati intézkedéseket, de a Kormány döntése ellen a Fővárosi Törvényszékhez fordulhat jogorvoslatért. Az intézkedések részletes szabályozására az Mötv. 143. § (1) bekezdés d) pontja felhatalmazta a Kormányt. Ezek a rendelkezések eredetileg 2013. január 1-jétől léptek volna hatályba. A hatálybalépés határidejét azonban 2012. augusztus 1-jére előre hozta a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény 83. § (1) bekezdése. Ezt követően fogadta el az Országgyűlés az igazságügyi és közigazgatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CXVII. törvényt, amelynek 121. §-a módosította az Mötv. 16. §-át, a 122. § pedig még előbbre hozta a hatálybalépés időpontját e módosító rendelkezések 2012. július 24-i hatálybalépésének napjára.

Az Mötv. 2013. január 1-jén hatályba lépő rendelkezései

Ahogy az 1. pontban jeleztük, az Mötv. szabályainak többsége *2013. január 1-jén lép hatályba*, és ezzel összefüggésben veszti hatályát az Ötv. szabályainak is a döntő többsége, valamint a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény, a területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvény és a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény, mert e szabályozási tárgykörök beépültek az Mötv.-be.

Az Mötv. 2013. január 1-jén hatályba lépő rendelkezései a törvény fejezetcímei és alcímei szerint a következők:

I. FEJEZET A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS ÁLTALÁNOS SZABÁLYAI

Alapvető rendelkezések 2–9. §

II. FEJEZET FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK

Önkormányzati feladat- és hatáskörök 10–15. §; 16/A. § [beiktatta a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi LXXXIV. 23. § (1) bekezdés]

A helyi közbiztonsággal kapcsolatos önkormányzati feladatok 17. §

Államigazgatási feladat- és hatáskörök 18. §

III. FEJEZET A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK, SZERVEIK ÉS MŰKÖDÉSÜK

Értelmező rendelkezés 19. §

A települési önkormányzatok 20. §; 21. § (1) bekezdés

A főváros és kerületei

Általános rendelkezések 22. §

Feladat- és hatásköri szabályok 23–24. §

A főváros és kerületei rendeletalkotása 25. §

A főváros és a kerületi önkormányzatok gazdálkodása 26. §

Megyei önkormányzat 27. § (3)–(4) bekezdés

A képviselő-testület 41–42. §

A képviselő-testület működése 43–50. §; 51. § (1)–(3); (5)–(6) kezdés; 52–55. §

Társult képviselő-testület 56. §

A képviselő-testület bizottságai 57–61. §

Településrészi önkormányzat 62. §

A helyi önkormányzat tisztségviselői

Polgármester 65–68. §

A főpolgármester, polgármester, a megyei önkormányzat közgyűlésének elnöke díjazása, költségtérítése 71. §

Az alpolgármester 79. §

A jegyző és az aljegyző 81–83. §

A polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal 84–86. §

IV. FEJEZET A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TÁRSULÁSAI

87. §

A helyi önkormányzatok társulásának általános szabályai 88–92. §

A társulási megállapodás alapvető szabályai 93. §

A társulás szervezete és működése 94–95. §

V. FEJEZET TERÜLETSZERVEZÉS

A területszervezési eljárás közös szabályai 96–97. §

Önálló község alakítása 98–99. §

Települések egyesítése 100. §

Területrész átadása 101–102. §

Település megyék közötti átcsatolása 103. §

Várossá nyilvánítás 104. §

Fővárosi kerület létrehozása, a kerületi határok megváltoztatása 105. §

VI. FEJEZET A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK GAZDASÁGI ALAPJAI

Az önkormányzati vagyon 106. § (1) bekezdés

Az önkormányzat gazdálkodása 111–116. §

A helyi önkormányzatok feladatfinanszírozási rendszere 117–118. §

A helyi önkormányzatok belső kontrollrendszere 119–120. §

Adósságrendezés 121–124. §

VII. FEJEZET A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A KÖZPONTI ÁLLAMI SZERVEK KAPCSOLATA, A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELETE

125–131. §

Az Mötv.-nek a 2014. évi általános önkormányzati választások napján hatályba lépő rendelkezései

A 2014. évi általános önkormányzati választások napján lépnek hatályba az Mötv.-nek a helyi önkormányzati képviselők jogállásához kapcsolódó rendelkezései, valamint ezekkel összefüggésben a polgármester megbízására, tisztségének megszűnésére és az összeférhetlenségére vonatkozó előírások, továbbá az alpolgármesteri tisztség keletkezését, megszűnését, főállású és társadalmi megbízatását és a díjazását tartalmazó szabályok, az alábbiak szerint:

III. FEJEZET A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK, SZERVEIK ÉS MŰKÖDÉSÜK

Megyei önkormányzat 27. § (2) bekezdés – (a megyei közgyűlés elnökének megválasztása)

A helyi önkormányzati képviselő

A megbízatás keletkezése és megszűnése 28–31. §

Jogok és kötelezettségek 32–34. §

A helyi önkormányzati képviselők tiszteletdíja, juttatása, költségtérítése 35. §

Összeférhetlenség 36. §

Összeférhetlenségi eljárás 37. §

Méltatlanság 38. §

Vagyonyilatkozat-tételi eljárás 39. §

A képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagjaira vonatkozó külön szabályok 40. §

A helyi önkormányzat tisztségviselői

Polgármester 64. § – (főállású vagy társadalmi megbízatású polgármester)

69–70. § – (a polgármesteri tisztség megszűnése; a polgármesteri tisztség megszüntetése iránti kereset)

Összeférhetlenség 72–73. §

Az alpolgármester 74–78. §

A főpolgármester-helyettes, az alpolgármester, a megyei önkormányzat közgyűlésének alelnöke díjazása, költségtérítése 80. §

2. sz. melléklet [a 39. § (2) bekezdéssel, a 72. § (2) bekezdésével és a 75. § (2) bekezdésével való összefüggés következtében]

E rendelkezésekkel összhangban a 2014. évi általános önkormányzati választások napjától hatályos az a felhatalmazás is, miszerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletben határozza meg az önkormányzati képviselőnek, a bizottsági elnöknek és tagnak, továbbá a tanácsnoknak járó tiszteletdíjat és természetbeni juttatást [Mötv. 143. § (4) bekezdés f) pontja].

A lépcsőzetes hatálybalépés következtében a 2014. évi általános választások napján veszti hatályát teljes egészében az Ötv., valamint a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény, és a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény.

Az időközben bekövetkezett jogszabályi változások miatt hatályba nem lépő rendelkezések

Az Mötv. módosító szabályai között két olyan rendelkezése van, melyek az időközben bekövetkezett jogszabályi változások miatt nem lépnek hatályba.

1. Az Mötv. 154. §-a a 2014. évi általános önkormányzati választások napjától módosította volna az Mötv. 2013. január 1-jén hatályba lépő 41. § (8) bekezdését, ami törvény számára lehetőséget biztosít, hogy egyes közszolgáltatások ellátását erre a célra alapított költségvetési szervre vagy meghatározott

gazdasági társaság típusokra korlátozza. Az Mötv. 41. § (8) bekezdését azonban még a hatálybalépése előtt módosította a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi LXXXIV. törvény 23. § (2) bekezdése, így az Mötv. 154. §-a okafogyottá vált.

2. Az Mötv. 155. §-a a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 23. § (1) bekezdését módosította volna 2012. január 1-jétől az önkormányzatok normatív határozataival kapcsolatban. A jogalkotási törvény 23. §-át azonban teljes egészében módosította az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény 375. § (10) bekezdése, így az Mötv. e módosító rendelkezése nem lépett hatályba.

Az Mötv. sarkalatos szabályait meghatározó rendelkezés

„Mötv. 145. § E törvény 1–83. §-ai, a 84. § (1)–(4) bekezdése, a 85–109. §-ai, a 125–144. §-ai, a 146. §, 146/A. §, a 148. §, a 153–154. §-ai, a 156. §-a, valamint a 158. § b) pontja az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdése alapján sarkalatosnak minősülnek.”

Az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdése értelmében a sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdése értelmében a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.

Az Alkotmányban – ilyen megnevezéssel – ismeretlen fogalom volt a sarkalatos törvény mint jogforrás. Az Alaptörvény által kialakított új jogforrási fogalomrendszerben jelent meg a sarkalatos törvény fogalma, amely azonban az Alaptörvény fenti definíciójából fakadóan törvénynek tekintendő, igaz olyan törvénynek, amelynek elfogadásához, módosításához *a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges*. Az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése, amely felsorolja a jogszabálynak minősülő jogforrásokat, a törvényen kívül nem említi külön a sarkalatos törvényeket. Valójában a sarkalatos törvény az Alkotmányban még a jelen lévő országgyűlési képviselő kétharmadának szavazatához kötött törvénynek felel meg. A jogforrási hierarchiában a törvénnyel áll egy szinten, és mint jogszabálynak, az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdése alapján, meg kell felelnie az Alaptörvény rendelkezéseinek. Mint minden más törvény, a sarkalatos törvény, és így az Mötv. is az Alkotmánybíróság által felülvizsgálható.

Az Alkotmány 44/C. §-a úgy rendelkezett, hogy a helyi önkormányzatokról szóló törvény elfogadásához a jelen levő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Ugyanilyen szavazataránnyal elfogadott törvényben korlátozhatók az önkormányzatok alapjogai. Az Alaptörvény tehát fenntartotta azt a jogalkotási gyakorlatot – a helyi önkormányzatok különleges államszervezeti szerepére tekintettel – hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat a jelen levő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával kell megalkotni. Észre kell venni azonban, hogy az Alkotmány és az Alaptörvény megfogalmazása nem azonos. Míg az Alkotmány a „helyi önkormányzatokról szóló törvény” elfogadásához kívánta meg a kétharmados parlamenti szavazati arányt, az Alaptörvény úgy fogalmaz, hogy „a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat” kell sarkalatos törvénnyel, vagyis „kiskétharmaddal” elfogadni. A helyi önkormányzás terjedelmének kiemelt szintű jogforrásban történő szabályozását nemzetközi kötelezettségvállalásaink is szükségessé teszik. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 4. cikk 1. bekezdése egyértelmű követelményt támaszt annak megállapításával, hogy a helyi önkormányzatok alapvető hatáskörét és feladatait az Alkotmánynak vagy törvénynek kell rendezni (bármilyen minősített szavazatarány megjelölése nélkül).

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 44/C. §-át úgy értelmezte, hogy az Alkotmány 44/C. §-a két szabályt fogalmaz meg. Az egyik szerint a helyi önkormányzatokról szóló törvény elfogadásához a jelen levő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Ez a szabály – egyszerű nyelvtani értelmezés alapján is – csak egyetlen, a helyi önkormányzatokról szóló alaptörvény elfogadásához szükséges, és nem bármely, az önkormányzatokat érintő törvényi rendelkezéshez. Az Alkotmány 44/C. §-ában megfogalmazott második szabály szerint pedig az önkormányzatok alapjogai a jelen levő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvénnyel korlátozhatók [1671/B/1991. AB határozat, ABH 1997., 557., 558.]. Az Alkotmánybíróság a 4/1993. (II. 12.) AB

számú határozata rámutatott, hogy e tekintetben az Alkotmány 44/C. § második mondata értelmező szabály: a helyi önkormányzatokról szóló törvénnyel ellentétés, az alapjogokat ahhoz képest korlátozó törvényt kell minősített többséggel elfogadni. Következésképpen ha a kétharmados többséggel elfogadott Ötv. valamely önkormányzati alapjog korlátozását egyszerű többséggel elfogadott törvény útján lehetővé tette, akkor az ezen az alapon egyszerű többséggel elfogadott törvény mindaddig nem alkotmányellenes, amíg az Ötv.-be nem ütközött. Ha pedig törvény olyan önkormányzati alapjogot érintett, amelyről az Alkotmány 44/A. §-a tartalmazza, hogy a „törvény keretei között” gyakorolható, akkor erre a törvényre az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem vonatkozott a kétharmadoság feltétele [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993., 48., 69., 71.].

A későbbi – Alaptörvényre épülő – alkotmánybírói joggyakorlat dönti majd el, hogy az Alaptörvénynek a sarkalatosságra vonatkozó rendelkezései azt az egyértelmű koncepcionális felfogást tükrözik-e, amelynek értelmében nem egyes törvényekre, hanem törvényeken belül egyes rendelkezésekre vagy tárgykörökre vonatkozik a kétharmadoság követelménye²⁰², és ezzel egyértelmű alkotmányos alapot adnak az egyébként korábban sem ismeretlen ilyen jellegű jogalkotási gyakorlatnak.²⁰³

Az Möt. 145. §-a mindenesetre ezt a felfogást tükrözi. Az Möt. 145. §-a úgynevezett sarkalatosági záradék, vagyis törvényalkotói útmutatás arra nézve, hogy a törvény megalkotója az adott törvényen belül mely elemeket, rendelkezéseket és tárgyköröket véli az Alaptörvény rendelkezéséből fakadóan a szabályozási koncepció azon lényeges elemének, amelyhez az Alaptörvénynek való megfelelés érdekében kétharmados szavazati arány szükséges. Ebből azonban az is következik, hogy a szabályozási koncepción belül melyek azok a technikai részletszabályok, amelyek elfogadásához – figyelemmel azok garanciális funkciójának hiányára – elegendő az egyszerű többség. Megjegyezzük, hogy a sarkalatosági záradék csak valóban útmutató jellegű lehet: vagyis az, hogy mely rendelkezések igényelnek minősített többséget, és mely rendelkezésekhez szükségtelen ilyen többség, az Alaptörvény alapján megítélendő kérdés. Ebből következően végső soron az Alkotmánybíróság vizsgálatának tárgya a megfelelő többség megléte.

Az Möt. 145. §-a az Möt. szinte egészét sarkalatos törvénynek tekinti. Nem minősül sarkalatosnak eszerint:

- a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal megnevezésére vonatkozó rendelkezések [Möt. 84. § (5) bek.];
- a megyei önkormányzati hivatalra és főpolgármesteri hivatalra vonatkozó utaló rendelkezés [Möt. 84. § (6) bek.];
- a helyi önkormányzati vagyongazdálkodásra vonatkozó részletszabályok (Möt. 110. §);
- az önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó – elsődlegesen államháztartási – szabályok, az önkormányzati vagyonra vonatkozó rendelkezések nem tartoznak ebbe a körbe, tehát azok sarkalatos szabályozást indokolnak (Möt. 111–116. §);
- a helyi önkormányzatok feladatfinanszírozási rendszere (Möt. 117–118. §);
- a helyi önkormányzatok belső kontrollrendszere (Möt. 119–120. §);
- a helyi adósságrendezési eljárás keretszabályai (Möt. 121–124. §);
- maga a sarkalatosági záradék (Möt. 145. §);²⁰⁴
- egyes módosító és hatályon kívül helyező rendelkezések [147. §, 149–152. §, 155. §, 157. §, 158. § a) pont].

Meg kell jegyezni, hogy a helyi önkormányzatokat *érintő egyéb*, de itt fel nem sorolt szabályozási tárgykörök is kieshetnek a kétharmados követelmény alól. Maga az Alaptörvény is több helyen utal arra, hogy nem minden, a helyi önkormányzatokat érintő kérdést kell minősített többséggel elfogadott törvénnyel rögzíteni. Az Möt. kerettörvény, rendelkezéseit számos feles többséggel elfogadott törvény tölti ki. Maga az Möt. is több helyen feles törvényre utalja az egyes Möt.-ben foglalt szabályok részletszabályainak kidolgozását (lásd például Möt. 17. §-át az önkormányzati rendészeti szervek, vagy az Möt. 124. §-át az önkormányzati csőd [helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárása] szabályozása kapcsán). Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés

²⁰² *Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC, Budapest, 2011. 200–201.*

²⁰³ *Bodnár Eszter – Módos Máttyás: A jogalkotás normatív kereteinek változásai az új jogalkotási törvény elfogadása óta = Kodifikáció 2012/1. 33–34. o.*

²⁰⁴ *Bodnár – Módos: i. m. 34. o.*

l) pontja értelmében a helyi önkormányzat képviselő-testülete törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol. A 34. cikk (1) bekezdés második mondata szerint kötelező feladat- és hatáskört az Országgyűlés csak törvényben állapíthat meg. Az Möt. 13. § (2) bekezdése ezzel összhangban rögzíti, hogy törvény a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó más helyi önkormányzati feladatot is megállapíthat. A 34. cikk (2) bekezdése a kötelező önkormányzati társulás elrendelését törvényre bízta, nem sarkalatos törvényre. Úgyszintén az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdése feles törvényt említ a helyi önkormányzatok adósságkezelgetető ügyleteit engedélyező kormányhatáskör szabályozására.²⁰⁵ Az Möt. 125. § (1) bekezdése lényegében az elmondottak általános összefoglalását adja, amikor rögzíti, hogy az Országgyűlés törvényben szabályozza a helyi önkormányzatok jogállását, feladat- és hatásköreit, a kötelezően ellátandó feladatait, kötelező szervtípusait, működésének garanciáit, anyagi eszközeit és gazdálkodásának alapvető szabályait. Megjegyezzük, hogy az e szabályban foglalt tárgykörök vegyesek abban az értelemben, hogy közöttük szerepelnek olyanok, amelyek minősített többséghez és feles többséghez kötöttek.

Hangsúlyozzuk, hogy azt, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó egyes szabályokat milyen parlamenti többséggel kell elfogadni, nem az Möt. e szabályából, hanem kizárólag az Alaptörvényből állapítható meg azt az alkotmányossági kérdést mérlegelve, hogy melyek azok a szabályok, amelyek a helyi önkormányzatok államszervezeti jogállásának és hatásköreinek védelméhez, ennek garanciái megteremtéséhez az Alaptörvény értelmében a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata – vagyis széles körű politikai konszenzus megteremtése – szükséges.

JOGSZABÁLYOK, KÖZJOGI SZERVEZETIRÁNYÍTÓ ESZKÖZÖK ÉS LEGFELSŐBB BÍRÓSÁGI (KÚRIAI) DÖNTÉSEK RÖVIDÍTÉSEINEK JEGYZÉKE

<i>2013-as költségvetési törvényjavaslat</i>	Magyarország központi költségvetéséről szóló T/7655. számú törvényjavaslat
<i>Áhsz.</i>	államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet
<i>Áht.</i>	az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény
<i>Alaptörvény</i>	Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
<i>Ámr.</i>	Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései (2011. december 31.)
<i>Alkotmány</i>	Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény
<i>Ászámvtv.</i>	az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény

²⁰⁵ *Jakab: i. m. 276–277. o.* Lásd még Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 10. §-t és a sarkalatosági záradékot tartalmazó 53. §-át, amely nem sorolja e szabályokat a minősített többséget igénylő szabályok közé.

<i>Ávr.</i>	az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet
<i>Ávt.</i>	az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény
<i>Bjt.</i>	a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény
<i>Bsz.</i>	a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény
<i>BÜSZ</i>	a bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet
<i>Charta</i>	a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (kihirdette: 1997. évi XV. törvény)
<i>Csódtv.</i>	a csőd- és felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény
<i>EUMSZ.</i>	Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés
<i>Étv.</i>	az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény
<i>Fgytv.</i>	a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény
<i>Flt.</i>	a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény
<i>Gsr.</i>	az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól szóló 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet
<i>Gst.</i>	Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény
<i>Gt.</i>	a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény
<i>Hartr.</i>	a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény végrehajtásának egyes kérdéseiről szóló 95/1996. (VII. 4.) Korm. rendelet
<i>Hartv.</i>	a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény
<i>Htv.</i>	a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény

<i>Hvt.</i>	honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény
<i>Infotv.</i>	az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény
<i>Kat. tv.</i>	a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény
<i>Kerületi tv.</i>	Budapest főváros közigazgatási területéről és kerületi beosztásáról 1994. évi XLIII. törvény
<i>Ket.</i>	a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
<i>KJE határozat</i>	a Legfelsőbb Bíróság 5/2010. (XI. 15.) KJE határozata
<i>Kjt.</i>	a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény
<i>Közfogl.tv.</i>	a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény
<i>Ksztv.</i>	a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény
<i>Kfttv.</i>	a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény
<i>Kttv.</i>	a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény
<i>Margitsziget-törvény</i>	Budapest főváros közigazgatási területével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CXXVIII. törvény
<i>Módosítás</i>	egyeb közpénzügyi tárgyú törvényeknek az államháztartás önkormányzati alrendszerét érintő módosításáról, és azok más törvénnyel való összhangjának biztosításáról szóló 2012. évi XVII. törvény
<i>Módtv.</i>	az igazságügyi és közigazgatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CXVII. törvény
<i>Mötv.</i>	Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
<i>Mt.</i>	a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény

<i>Nkt.</i>	a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény
<i>Nvt.</i>	a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény
<i>Nvt. mód. tv.</i>	a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi LXXXIV. törvény
<i>Ötv.</i>	a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény
<i>Ppn.</i>	a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény
<i>Pttv.</i>	a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény
<i>Ptv.</i>	a polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól szóló 2011. évi CLXV. törvény
<i>régi Áht.</i>	az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény
<i>régi Ptk.</i>	a Magyar Köztársaság Polgári törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény
<i>Rendészeti kerettörvény</i>	az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény
<i>Rtv.</i>	a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény
<i>Statútumrendelet</i>	az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet
<i>Szabs.tv.</i>	a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartásról szóló 2012. évi II. törvény
<i>Számv.tv.</i>	a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény
<i>Szöv.tv.</i>	a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény
<i>Szt.</i>	a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény

<i>Tftv.</i>	a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXVI. törvény
<i>Tkt.</i>	a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. törvény
<i>Tszt.</i>	a területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvény
<i>Tt.</i>	a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény
<i>Ttv.</i>	a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény
<i>új Ptk.</i>	a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény
<i>Vhr.</i>	törvényességi felügyeleti eljárás a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet
<i>Vtv.</i>	a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény

AJÁNLOTT IRODALOM

- Árva Zsuzsanna: Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez. Wolters Kluwer, Budapest 2013.*
- Balázs István: A középszintű önkormányzatok Európában = Új Magyar Közigazgatás 2009/10.*
- Balázs István: A közigazgatási hivatali rendszer kialakulása és működése = Magyar Közigazgatás 2006/2.*
- Balázs István: A központi szint alatti közigazgatás helyzete és változásai az EU-országokban I–II. = Magyar Közigazgatás 2003/9. és 2003/10.*
- Balázs István: Gondolatok a helyi önkormányzatokról szóló T/4864. számú törvényjavaslatról = Jogi Iránytű 2011/4.*
- Balázs István – Gajdusчек György – Szamel Katalin: Trendek az európai országok közigazgatásában = Állam- és Jogtudomány 2011/2.*
- Barabás Gergely: Az uniós jog egyes hatásai a helyi önkormányzati (köz)feladat-ellátásra = ACTA FACULTATIS POLITICO-IURIDICAE UNIVERSITATIS SCIENTIARUM BUDAPESTINENSIS DE ROLANDO EÖTVÖS NOMINATAE XLIX. évf. (2012)*
- Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Kovács András (szerk.): Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez. Complex Kiadó, Budapest 2013.*
- Beluszky Pál: Maradékok boltja = Tér és Társadalom 2008/1.*
- Berényi Sándor: Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. Autonómiák és önkormányzatok. Rejtjel Kiadó, Budapest 2003.*
- Berényi Sándor – Fazekas Marianna – Nagy Marianna – Rozsnyai Krisztina – Szalai Éva (szerk.: Fazekas Marianna): Közigazgatási jog. Általános rész III. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2013.*
- Berényi Sándor – Szalai Éva (szerk.): A városi tanácsok az európai KGST szocialista országokban. ELTE ÁJK Államigazgatási Jogi Tanszék, Budapest 1978.*
- Bodnár Eszter – Módos Mátyás: A jogalkotás normatív kereteinek változásai az új jogalkotási törvény elfogadása óta = Kodifikáció 2012/1.*
- Christián László: Mai magyar rendszet = Rendészeti Szemle 2010/5.*

- Csefkó Ferenc (szerk.): Önkormányzati iránytű. Nova Historica Kiadó, Villány 1999.
- Danielisz Béla – Jármay Tibor: Rendészet Európában. Duna Palota Kulturális Kht., Budapest 2008.
- Danielisz Béla: Az önkormányzati rendőrség történetéből = Belügyi Szemle 1998/5.
- F. Rozsnyai Krisztina: Hatásköri szabályok a közigazgatási perekben = Jogtudományi Közlöny 2012/10.
- F. Rozsnyai Krisztina: Közigazgatási bíráskodás Prokrasztész-ágyban. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2010.
- Fábián Adrián (szerk.): 20 éves az önkormányzati rendszer. A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, Pécs 2011.
- Fazekas János – Fazekas Marianna – Hoffman István – Rozsnyai Krisztina – Szalai Éva: *Közigazgatási jog. Általános rész I.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2014.
- Fazekas Marianna (szerk.): A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma. Gondolat Kiadó, Budapest 2011.
- Fazekas Marianna: A köztisztviselők szabályozásának egyes kérdései. Rejtjel Kiadó, Budapest 2008.
- Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási jog. Különös rész. Osiris Kiadó, Budapest 2011.
- Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (szerk.): Magyar közigazgatási jog. Általános rész. Osiris Kiadó, Budapest 2006.
- Fogarasi József: *Az önkormányzati testületek üléseinek nyilvánossága* = Magyar Polgármester Cikkgyűjtemény Budapest, 2007. február 21.
- Fogarasi József: *Jegyzői szerepkör és jogállás újragondolása* = Magyar Polgármester 2008/5.
- Fonyó Gyula (szerk.): A tanács törvény magyarázata. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1976.
- Földes Gábor – Nagy Tibor: Az adótan és az adójog általános része. In: Simon István (szerk.): Pénzügyi Jog I. Osiris, Budapest 2007.
- Földi András (szerk.): Összehasonlító jogtörténet. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2012.
- Fürcht Pál: A településközi együttműködés egyes kérdései = Magyar Közigazgatás 2000/9.
- Fürcht Pál: Az önkormányzati társulási törvényről = Magyar Közigazgatás 1998/3.
- Gárdos Péter – Gárdos István: *A biztosítéki szerződések = Vékás Lajos (szerk.): A Polgári Törvénykönyv magyarázatokkal.* Complex, Budapest, 2013.
- Gyergyák Ferenc: *A jegyző mint munkavállaló és munkáltató és az aljegyző* = Jegyző és Közigazgatás 2012/1.
- Hoffman István: A helyi önkormányzatok társulási rendszerének főbb vonásai. = Új Magyar Közigazgatás 2011/1.
- Hoffman István: A járás helye a magyar közigazgatás rendszerében = Magyar Közigazgatás 2012/1.
- Hoffman István: Differenciált hatáskör-telepítés és városkörnyéki közigazgatás a helyi-területi igazgatás rendszerében. = Jogtudományi Közlöny 2012/4.
- Hoffman István: Önkormányzati jog. Elektronikus jegyzet. ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék, 2012.
- Hoffmanné Németh Ildikó – Hoffman István: Gondolatok a helyi önkormányzatok tevékenységének ellenőrzéséről és felügyeletéről – nemzetközi és történelmi kitekintéssel, a gyakorlati végrehajtás módszereivel Somogy megyében = Magyar Közigazgatás 2005/2.
- Hoffmanné Németh Ildikó: Kistérségi modellkísérletek tapasztalatai. In: Hazafi Zoltán (szerk.): *Jó megoldások a magyar közigazgatásban.* BM Közigazgatás-szervezési és Közszolgáltatási Hivatal, Budapest 2005.
- Horváth M. Tamás: Helyi közszolgáltatások szervezése. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2002.
- Horváth M. Tamás: Közmenedzsment. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2005.
- Horváth M. Tamás (szerk.): Nézetek és látszatok. Decentralizáció a pénzügyi környezet szempontjából. KSzK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest 2007.
- Horváth M. Tamás (szerk.): Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés. KSzK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest 2007.
- Horváth M. Tamás: Urbanizáció-igazgatás és pénzügyi föderalizmus = Tér és Társadalom 2008/1.
- Ivancsics Imre: Atipikus szervek a területi közigazgatásban = Közigazgatási Szemle, 2007/1.
- Ivancsics Imre: Önkormányzati igazgatás. PTE ÁJK, Pécs 2001.
- Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC, Budapest, 2011.

- Józsa Zoltán: Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 2006.
- Józsa Zoltán: Változó közigazgatás. JATEPress, Szeged 2011.
- Kahl, Wolfgang: Die Staatsaufsicht. Verlag Mohr Siebeck, Tübingen 2000.
- Kecső Gábor: A helyi önkormányzatok finanszírozását meghatározó önkormányzati alapjogok szabályozása – a javaslatok és az Alaptörvény összevetése. In: *Drinóczi Tímea – Jakab András* (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon*. II. kötet. Pázmány Press, Budapest – Pécs 2012.
- Kecső Gábor: A helyi önkormányzatok gazdálkodásának egyes kérdései nemzetközi kitekintésben. = Új Magyar Közigazgatás, 2013/1.**
- Kecső Gábor: A helyi önkormányzatok gazdálkodási reformja és az adósságrendezési eljárás módosítása. = Új Magyar Közigazgatás, 2013/7-8.**
- Kecső Gábor: A közpénzügyi föderalizmus mint pénzügyi tudomány. In: *Nagy Marianna* (szerk.): *Jogi tanulmányok 2010. Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából*. II kötet. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest 2010.
- Kilényi Géza (szerk.): A közigazgatási eljárási törvény kommentárja. CompLex Kiadó, Budapest 2009.
- Kiss László – Hoffmanné Németh Ildikó – Kiss Lászlóné – Kóbor Gyula: Vállalkozó önkormányzatok kézikönyve. Szervezés-módszertani Bt. Budapest, 1991.
- Klinga László: Az önkormányzatok gazdasági programja. In: *Győrffi Dezső – Vigvári András* (szerk.): *A közpénzügyek nagy kézikönyve*. Complex, Budapest 2009.
- Kocsis Zsolt: Várossá válás Európában = *Területi Statisztika* 2008/6.
- Kovács Árpád: Közpénzügyek. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2010.
- Kökényesi József: Az önkormányzati rendszet a magyar közigazgatásban (vitairat). Budapest, 2010.
- Kökényesi József: Az önkormányzati rendszet lehetősége a magyar közigazgatásban – 11. számú előtanulmány az átfogó rendszeti stratégia társadalmi vitájához. Budapest 2008.
- Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I. Osiris Kiadó, Budapest 2003.
- Herbert Küpper – Térey Vilmos – Patyi András – Jakab András: 35. § [A Kormány hatáskörei]. In: *Az Alkotmány kommentárja* (szerk. *Jakab András*). Századvég Kiadó, Budapest 2009.
- Herbert Küpper: A helyi önkormányzás joga. In: *Az Alkotmány kommentárja* (szerk. *Jakab András*). Századvég Kiadó, Budapest 2009.
- Lóránt Zoltán: Az államháztartás helyi szintje és a helyi adók = *Pénzügyi Szemle* 2008/4.
- Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei. HVG-ORAC, Budapest 2005.
- Marcou, Gérard – Verebélyi, Imre (eds.): *New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe*. International Institute of Administrative Sciences. Brussels, 1993.
- Nagy Marianna: A közigazgatási jogi szankciórendszer. Osiris, Budapest 2000.
- Nagy Marianna: Helyi értékek avagy „helyiértékek” a magyar közigazgatásban. In: *Csefkó Ferenc – Fábrián Adrián* (szerk.): *A közigazgatási szervezetrendszer átalakítási kísérletei. A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány*, Pécs 2009.
- Nagy Marianna: Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási felelősség dogmatikájához = *ELTE Eötvös Kiadó*, Budapest 2010.
- Nagy Marianna: Quo vadis Domine? Elmélkedések a szabálysértések helyéről a 2012. évi szabálysértési törvény kapcsán = *Jogtudományi Közlöny* 2012/5.
- Németh Jenő: A térségi (városkörnyéki) együttműködés és igazgatás fejlesztésének indokai, lehetőségei = *Magyar Közigazgatás* 1999/1–2.
- Patyi András: A rendszeti igazgatás és a rendszeti jog alapjai. = Lapsánszky András (szerk.): Közigazgatási jog – Fejezetek szakigazgatásaink köréből I. kötet. Complex Kiadó, Budapest 2013.**
- Pirisi Gábor – Trócsányi András: Így készül a magyar város = *Területi Statisztika* 2009/2.
- Pusztai Ferenc: *Magyar Értelmező Kéziszótár*. Akadémiai Kiadó, Budapest 1977.
- Rixer Ádám – Hoffman István – Szilvássy György Péter: *Közigazgatási jog*. Novissima Kiadó, Budapest 2011.
- Rozsnyai Krisztina: A közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállításával kapcsolatos törvénymódosítások margójára. = Jogtudományi Közlöny 2013/3.**
- Schmidt, Thorsten Ingo: *Kommunalrecht*. Verlag Mohr Siebeck, Tübingen 2011.
- Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris, Budapest 2001.

- Somlyódyiné Pfeil Edit*: Települési és körzeti feladatellátás, valamint a közigazgatási középszint problematikája hazai és nemzetközi tapasztalatok alapján. In: *Kovács Katalin – Somlyódyiné Pfeil Edit* (szerk.): Függőben. Közszolgáltatás-szervezés a kistelepülések világában. KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest 2008.
- Somlyódyiné Pfeil Edit*: A városi térségek a közigazgatási struktúra és a „governance” keresztmetszetében = *Tér és Társadalom* 2008/1.
- Szalai Éva*: Jogforrások. Tevékenységfajták. Hatósági tevékenység. ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék, Budapest 2011.
- Szamel Katalin – Balázs István – Gajdusчек György – Koi Gyula*: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. CompLex Kiadó, Budapest 2011.
- Torma András*: Európai közigazgatás, régiók, önkormányzatok = *Magyar Közigazgatás* 2002/4.
- Torma András* (szerk.): *Közigazgatási Jog 1. Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész 1. ME ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék, Miskolc 2012.*
- Torma András*: *Tűnődés a magyar közigazgatási szervezetrendszer majd’ 20 éves átalakítási kísérleteiről, vagy ettől lényegesen többről?* Forrás: http://www.uni-miskolc.hu/~wwwallin/kozig/hirek/altalanos_resz/Pecs2008.pdf Letöltve: 2012. augusztus 8.
- Tóth József*: Meditáció a városokról és a várossá nyilvánítás hazai gyakorlatáról = *Területi Statisztika* 2008/3.
- Verebélyi Imre*: A tanácsi önkormányzat: Önkormányzat és központosítás. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1987.
- Verebélyi Imre*: Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és a kormányzásra I–II. = *Magyar Közigazgatás* 2001/7. és 2001/8.
- Verebélyi Imre* (szerk.): *Az önkormányzati rendszer magyarázata. 2., javított kiadás.* Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest 1999.
- Verebélyi Imre* (szerk.): *Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai.* Magyar Közigazgatási Intézet – MTA Politikai Tudományok Intézete – MTA Regionális Kutatások Központja, Budapest 2000.
- Verebélyi Imre*: *Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció I–II.* = *Magyar Közigazgatás* 2000/9. és 2000/10.
- Verebélyi Imre*: *Válságban a magyar középszintű közigazgatás, quo vadis?* = *Új Magyar Közigazgatás* 2009/1.
- Vigvári András*: *A kormányzati szintek közötti munkamegosztás az államháztartásban, a helyi önkormányzatok pénzügyei.* = *Sivák József – Szemlér Tamás – Vigvári András* (szerk.): *A magyar államháztartás és az Európai Unió közpénzügyei.* Complex, Budapest, 2013.

TÁRGYMUTATÓ

Szimbólumok

- 1/1999. (II. 24.) AB határozat 57
 4/1993 (II. 16.) AB határozat 20
 5/2010. KJE 120, 241
 22/2012. (V. 12.) AB határozat 20
 37/1994 (VI. 24.) AB határozat 35
 37/1994 (VI. 24.) AB határozat 20
 39/2001. (X. 19.) AB határozat 157
 55/2009. (V. 6.) AB határozat 30
 57/2000. (XII. 19.) AB határozat 207
 67/1991. (XII. 21.) AB határozat 350
 118/2009. (XI. 20.) AB határozat 157
 %-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezet 389

absztrakt normakontroll 463, 475
adósságmegújító hitelek 362
adósságot keletkeztető ügylet 355, 356, 358
adósságrendezési eljárás 357, 360, 403, 425, 426, 427, 428, 429, 430, 432, 516
a főváros önkormányzati rendszere 103, 104
agglomerációs társulás 108
a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény 24
aktuspótlás , 464, 489, 492
alakuló ülés 168, 169, 171, 257
Alaptörvény 13, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 28, 29, 30, 31, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 41, 42, 47, 53, 54, 62, 64, 65, 66, 73, 74, 75, 76, 77, 86, 89, 316, 319, 320, 330, 279, 256, 232, 220, 214, 174, 168, 167, 135, 128, 127, 126, 121, 119, 108, 102, 95, 310, 303, 287, 408, 403, 397, 374, 373, 367, 365, 353, 96, 108, 111, 120, 125, 127, 128, 130, 160, 168, 169, 195, 216, 221, 242, 274, 288, 310, 312, 354, 355, 356, 366, 371, 374, 375, 398, 405, 419, 433, 434, 435, 436, 440, 441, 442, 443, 444, 445, 447, 450, 454, 455, 458, 459, 461, 463, 464, 465, 467, 468, 475, 476, 477, 478, 480, 485, 486, 488, 489, 502, 507, 508, 509, 514, 515, 516, 517, 522
Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései 42, 47, 86, 102, 119, 374, 375, 434, 492
alaptörvény-ellenesen működő önkormányzat képviselő-testületének feloszlata 436
Alkotmány 15, 16, 19, 20, 23, 25, 28, 29, 30, 31, 35, 41, 47, 66, 72, 73, 86, 88, 89, 104, 135, 157, 196, 215, 242, 319, 353, 365, 368, 372, 373, 374, 375, 435, 436, 438, 439, 440, 441, 443, 458, 501, 507, 514, 517, 521
Alkotmánybíróság 19, 20, 28, 30, 35, 36, 41, 47, 57, 62, 64, 66, 68, 73, 74, 77, 88, 104, 110, 135, 136, 157, 163, 171, 174, 178, 181, 186, 187, 188, 189, 193, 194, 195, 196, 197, 206, 207, 209, 222, 223, 224, 243, 324, 325, 330, 332, 333, 334, 343, 350, 365, 367, 373, 486, 316, 515, 514, 491, 489, 488, 486, 435, 479, 478, 477, 476, 475, 468, 464, 463, 459, 458, 455, 450, 445, 444, 443, 439, 438, 437, 435, 319
alkotmányjogi panasz 463, 475, 477, 478, 479, 488, 491
alpolgármester 92, 93, 132, 138, 139, 147, 148, 168, 172, 174, 175, 177, 184, 190, 194, 235, 236, 237, 249, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 509, 511, 513
alpolgármesteri tisztség megszűnése 256
a Magyar Köztársaság megyéiről, a megyék nevééről és székhelyéről szóló 67/1990. (VIII. 14.) OGY határozat 101
a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 49, 411
az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény 34

Á

államigazgatási hatósági ügyek 87, 90, 271
állami támogatások 351, 366, 408, 409
államtól átvállalt feladat 41
Ámr. 86, 167, 168, 214, 398, 517
át nem ruházható képviselő-testületi hatáskörök 163
átruházott államigazgatási feladatok 86, 88, 375, 378
átvett pénzeszközök 110, 364, 368, 402
Ávr. 176, 368, 396, 398, 399, 400, 401, 402, 517

B

BH 1997. 390 333
bírság 110, 135, 368, 369, 389, 445, 361, 498, 495, 494, 493, 470, 459, 364
bizottság 77, 90, 111, 119, 131, 132, 133, 136, 137, 140, 141, 145, 146, 147, 156, 157, 167, 172, 174, 176, 189, 190, 205, 206, 207, 219, 224, 232, 220, 225, 224, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 228, 253, 281, 299, 300, 301, 313, 323, 327, 329, 330, 331, 332, 336, 338, 339, 421, 422, 423, 424, 427, 428, 430, 438, 440
bűncselekmény elkövetése 126, 127, 128, 143

C

Charta 17, 21, 36, 256, 350, 351, 352, 355, 434, 458, 517
civil közigazgatás 15
civil szervezetek 117, 211, 221, 283

D

differenciált feladat- és hatáskör-telepítés 47, 48, 50, 51, 96, 97, 376
díjak 106, 352, 369, 441

E

EBH 2002. 754. 333
ebrendészeti hozzájárulás 352, 367, 370, 400
egyéb munkáltatói jog 91, 93
egyéni választókerület 145
egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény 211
előkészítő bizottság 327, 328, 333
elvárható saját bevételek 412
eskü 123, 124, 156, 230, 231, 232, 507

É

épitményadó 366

F

fedezeti korlátozás 362, 363
fegyelmi eljárás 91, 93, 94, 177, 180, 190, 242, 264, 465, 495
feladat alapú támogatás 410, 411, 412, 413, 414, 415, 416
feladatfinanszírozási rendszer 410
felelősség az önkormányzati gazdálkodásért 403
fellebbezések 70, 90
felmentés 91, 92, 93, 94, 177, 180, 190, 206, 263, 264, 267
feloszlás 171, 214, 215
felterjesztési jog 37, 38, 455
felügyeleti szerv 89, 225, 463
forgalomképtelen helyi önkormányzati törzsvagyron 380
főállású polgármester 259
főpolgármester 27, 68, 76, 85, 92, 103, 104, 109, 139, 158, 160, 161, 172, 205, 206, 211, 230, 236, 245, 247, 249, 250, 254, 258, 259, 445, 447, 450, 511
főváros 17, 23, 24, 27, 55, 75, 101, 102, 103, 104, 105, 107, 108, 109, 110, 111, 113, 117, 123, 245, 321, 322, 348, 349, 511, 518
Fővárosi Ítéltábla 64, 70, 291, 294, 300
fővárosi kerületi önkormányzatok 27, 75, 103, 104, 105, 107
fővárosi önkormányzat 26, 27, 72, 76, 78, 103, 104, 105, 107, 112, 194, 200, 288, 454, 457, 472, 500
Fővárosi Törvényszék 66, 67, 69, 70, 330, 336, 448

G

gazdasági program 159, 407, 408
gazdasági teljesítőképesség 48
Gst. 353, 354, 355, 356, 357, 362, 423, 358, 359, 360, 362, 363, 364, 365, 366, 401, 424, 517

H

határozat 21, 22, 24, 28, 30, 31, 34, 47, 49, 61, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 72, 73, 77, 84, 86, 87, 88, 89, 102, 110, 131, 141, 142, 161, 163, 164, 174, 179, 180, 181, 185, 187, 188, 193, 194, 195, 196, 199, 200, 205, 206, 207, 209, 210, 223, 224, 241, 242, 243, 244, 251, 298, 310, 326, 330, 343, 352, 390, 411, 431, 499, 316, 518, 515, 507, 499, 435, 498, 497, 496, 495, 492, 491, 487, 486, 484, 483, 482, 480, 477, 472, 471, 469, 468, 463, 461, 460, 459, 458, 456, 450, 443, 441, 440, 438, 435, 322

határozatképesség 185

hátramaradó település 325, 328

hegyőr 82

hegyőrség 82

helyi iparüzési adó 366

helyi közbiztonság 72, 73, 74, 76, 77, 80, 106

helyi közösségek 14, 15, 18, 40, 41, 43, 57, 64, 306, 390, 412, 455

helyi közügy 23, 25, 26, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 40, 42, 43, 44, 47, 55, 57, 77, 86, 113, 114, 161, 440, 452

helyi közügyek 15

helyi népi kezdeményezés 28

helyi népszavazás 23, 25, 26, 28, 36, 40, 42, 43, 158, 159, 162, 164, 318, 322, 323, 324, 325, 327, 329, 335, 337, 338, 339, 340, 348

helyi önkormányzás 13, 17, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 38, 39, 62, 72, 74, 112, 130, 135, 160, 212, 256, 323, 433, 434, 438, 514, 521

helyi önkormányzáshoz való jog 19, 21, 23, 24, 25, 36, 39, 57, 104, 212, 323, 324

helyi önkormányzati képviselő megbízásának megszűnése 124

helyi önkormányzatokért felelős miniszter 61, 65, 68, 69, 273, 276, 397, 413, 414, 417, 428, 445, 448, 451, 453

helyi önkormányzatok típusai 22, 26

helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter 198, 201, 317, 343, 441, 442, 449, 463, 475, 476, 496, 500

Htv. 35, 365, 366, 367, 405, 517

I

idegenforgalmi adó 366

illetmény 168, 172, 245, 246, 248, 267, 268

J

járás 87, 98, 100, 342, 521

járászékhely város 24, 98

járászékhely városok 32, 99, 100

jegyző 15, 74, 85, 87, 88, 89, 90, 93, 103, 104, 111, 120, 124, 132, 138, 158, 160, 161, 162, 166, 170, 177, 184, 190, 194, 196, 198, 199, 200, 201, 202, 205, 206, 211, 213, 220, 224, 234, 235, 236, 237, 250, 254, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 278, 281, 282, 285, 288, 312, 315, 395, 396, 399, 400, 403, 406, 418, 420, 421, 423, 424, 427, 430, 434, 450, 460, 465, 470, 473, 488, 493, 494, 511, 521

jegyzőkönyv 132, 181, 185, 188, 201, 202, 203, 206, 210, 213, 220, 225, 424, 449, 473, 493, 501

jegyző munkáltatói joga 268

jogszerűségi, törvényességi vizsgálatáról 491

jogvédelem 35, 426, 463, 468

K

képviselő-testület 21, 22, 25, 27, 29, 34, 40, 42, 43, 53, 67, 68, 75, 76, 85, 86, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 102, 104, 108, 121, 123, 124, 125, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 145, 146, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 183, 184, 185, 186, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 196, 200, 201, 202, 203, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 247, 248, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 259, 260, 261, 262, 270, 272, 273, 274, 276, 281, 286, 287, 289, 291, 292, 299, 307, 310, 313, 328, 329, 338, 341, 342, 352, 365, 370, 372, 380, 383, 386, 388, 390, 399, 400, 402, 405, 406, 407, 408, 417, 422, 423, 424, 427, 428, 429, 430, 433, 434, 436, 437, 438, 440, 442, 444, 445, 449, 450, 451, 459, 460, 461, 462, 464, 467, 468, 469, 471, 472, 474, 486, 493, 494, 495, 496, 497, 511, 512

kerületi tagozódás megváltoztatása 29, 346, 348
Ket. 22, 64, 65, 66, 84, 89, 90, 161, 163, 225, 236, 495, 496, 498, 518
Kiegészítő Jegyzőkönyv a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájához a helyi közügyekben való részvételtől 36
kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon 376, 378
kinevezés 91, 92, 93, 94, 158, 164, 166, 177, 180, 190, 206, 236, 261, 264, 265
kizárólagos önkormányzati tulajdon 380
kompenzációs lista 123
korlátozottan forgalomképes önkormányzati vagyon 381
Kormány 17, 18, 21, 41, 49, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 89, 99, 107, 138, 245, 250, 317, 318, 349,
353, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 362, 363, 434, 436, 437, 442, 443, 444, 445, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 456, 458,
463, 464, 475, 476, 479, 500, 508, 510, 518, 521
kormányzati aktusok 64
kölcson 153, 352, 354, 356, 383
kölcsonfelvétel 159, 353, 354, 355, 356
kötségvetési rendelet 398, 399, 400
körjegyzőség 264, 267, 277, 285
kötelező feladat 14, 41, 42, 46, 47, 49, 50, 51, 54, 56, 378, 416, 431, 434, 447, 501, 516
közbiztonsági megállapodás 78
középületek 381
közfoglalkoztatás 55, 59
közfoglalkoztatási jogviszony 59, 60
közigazgatási per 67, 68, 69
közigazgatási perek 67, 333
közjogi bevételek 352
köz meghallgatás 33, 130, 212, 213
köz mű 363, 376, 381
közös hivatal 274
közpénzek 138, 183, 393, 404
központi adók 369, 412
köztársasági elnök 24, 99, 122, 168, 228, 317, 318, 319, 320, 321, 325, 326, 330, 332, 333, 336, 337, 339, 450, 316, 464,
440, 450, 449, 442, 441, 440, 317
köztársasági elnök területszervezési
hatáskörei 441
köztartozásmentes adózói adatbázis 142, 144, 145, 252
közterület-felügyelő 76, 80
közterület-felügyelet 30, 34, 76, 80, 105
közvetett (képviselési) demokrácia 28
község 14, 17, 23, 24, 29, 96, 97, 98, 208, 211, 228, 265, 275, 276, 279, 317, 321, 322, 323, 94, 335, 323, 96, 324, 325, 327,
330, 331, 332, 333, 334, 335, 343, 440, 511
közsegalakítás 320, 323, 324, 326, 327, 329, 330, 334, 441
közsegi önkormányzat 95, 97, 98, 236, 256, 285, 323
közszolgáltatások 14, 31, 32, 36, 37, 48, 49, 60, 72, 76, 95, 96, 97, 99, 100, 101, 158, 166, 213, 283, 294, 295, 324, 340, 342,
369, 402, 407, 408, 452, 453, 455, 513, 521
közszolgáltatásokkal való ellátás 32
Kúriához benyújtandó indítvány 480
Kúria Önkormányzati Tanácsa 178, 210, 480, 481, 482, 486, 487, 489

L

lakossággal való együttműködés 29, 31, 33, 212
lemondás 124, 125, 129, 219, 223, 239, 240

M

magánszemély kommunális adója 366
megyei főjegyző 120

megyei, fővárosi kormányhivatal 437, 442
megyei jogú városok 100
megyei kormányhivatal törzshivatala 89
megyei közgyűlés 68, 85, 87, 88, 89, 91, 92, 111, 117, 119, 120, 122, 123, 124, 137, 139, 158, 159, 160, 161, 167, 170, 171, 172, 190, 205, 211, 230, 236, 246, 249, 250, 258, 272, 349, 434, 439, 450, 460, 465, 466, 470, 472, 507, 512
megyei közgyűlés elnöke 68, 85, 87, 88, 92, 111, 120, 139, 158, 160, 161, 171, 172, 205, 211, 230, 236, 249, 250, 258, 450, 460, 465, 466
megyei önkormányzat 24, 51, 101, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 171, 172, 216, 245, 247, 258, 259, 280, 348, 454, 456, 472, 511
megyeszékhelyek 101, 102
méltatlanság 124, 143, 146, 157, 193, 239, 252, 257
méltatlansági ok 143
mezei őrszolgálat 76, 81
minősített többség 183, 184, 188, 233, 309, 311, 312, 435
munkáltatói jogok 93, 94, 232, 262, 264, 265

N

nagyközség 24, 97, 98, 321
nagyközséget 97
nemperes eljárás 426, 481, 487
Nvt. 71, 194, 305, 363, 371, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 384, 385, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 394, 518
nyílt szavazás 188, 189
nyilvános ülés 178, 180, 183, 189, 206

O

országos közügy 33
Országgyűlés 13, 16, 17, 18, 24, 33, 53, 63, 89, 98, 100, 101, 102, 127, 130, 138, 167, 186, 216, 238, 250, 317, 318, 320, 337, 341, 349, 353, 290, 412, 359, 365, 369, 379, 409, 410, 411, 417, 450, 316, 516, 510, 508, 464, 458, 450, 433, 449, 446, 443, 442, 440, 439, 438, 437, 436, 434, 433, 317

Ö

önként vállalt feladatok 41, 42, 43, 49, 51, 54, 57, 400
önkormányzat és intézményei egyéb sajátos bevételei 364, 370
önkormányzati alrendszer 41, 358, 359, 397
önkormányzati érdekszövetségek , 447, 453, 454, 455, 456
önkormányzati feladatellátásra szerződés 166
önkormányzati főtanácsadó 236, 256
önkormányzati határozatok törvényességi vizsgálatának kezdeményezése , 463
önkormányzati hatósági ügyek 22, 90, 271, 285, 378
önkormányzati hivatal 120, 138, 158, 161, 177, 205, 211, 220, 226, 235, 236, 250, 260, 261, 268, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 275, 276, 277, 279, 284, 398, 399, 405, 422, 448, 511, 515
önkormányzati költségvetés 352, 369, 398
önkormányzati költségvetési ciklus 398
önkormányzati rendelet 36, 41, 77, 90, 135, 164, 177, 184, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 206, 260, 396, 479, 352, 501, 490, 489, 488, 487, 486, 485, 483, 482, 481, 480, 479, 444, 479, 478, 477, 476, 475, 470, 468, 463, 461, 460, 379
önkormányzati tulajdon 16, 18, 70, 160, 367, 372, 373, 374, 385, 388, 468
önkormányzati vagyon 80, 321, 331, 352, 361, 364, 367, 371, 110, 404, 371, 183, 374, 375, 376, 377, 378, 382, 384, 394, 429, 462, 512
önkormányzat magánjogi bevételei 352
önkormányzat működése feltételeinek biztosítása 270
önszerveződő közösségek 33, 208, 211
összeférhetetlenség 16, 91, 93, 94, 124, 127, 129, 139, 140, 141, 157, 193, 239, 249, 250, 257, 439

Ötv. 15, 16, 23, 24, 28, 31, 32, 33, 43, 47, 49, 50, 51, 55, 72, 73, 86, 89, 91, 92, 94, 96, 97, 98, 101, 102, 104, 107, 109, 110, 111, 112, 156, 157, 159, 160, 161, 166, 168, 171, 172, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 186, 187, 188, 190, 191, 192, 193, 197, 198, 202, 204, 205, 207, 210, 215, 216, 217, 218, 223, 224, 226, 227, 233, 235, 259, 262, 268, 269, 270, 274, 277, 285, 286, 287, 300, 317, 324, 325, 334, 342, 343, 354, 364, 365, 369, 372, 375, 378, 403, 405, 406, 407, 408, 409, 415, 417, 421, 423, 433, 435, 437, 438, 441, 443, 456, 457, 458, 462, 463, 466, 468, 486, 501, 505, 506, 507, 508, 509, 510, 513, 515, 518

P

pályázat 261

pénzügyi bizottság 221, 224, 422, 423, 427

polgármester 15, 27, 68, 76, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 109, 120, 121, 124, 130, 131, 132, 133, 134, 136, 137, 138, 139, 147, 148, 158, 159, 160, 161, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 184, 185, 186, 188, 192, 193, 194, 196, 198, 201, 202, 203, 205, 208, 211, 213, 214, 218, 219, 220, 222, 223, 226, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 268, 269, 270, 271, 278, 281, 282, 285, 288, 291, 310, 321, 328, 399, 400, 405, 417, 423, 427, 430, 436, 438, 442, 445, 447, 450, 460, 462, 465, 470, 471, 474, 493, 494, 495, 497, 498, 499, 501, 509, 511, 512, 513

polgármesteri hivatal 103, 138, 139, 158, 159, 160, 161, 162, 177, 205, 211, 220, 226, 235, 236, 237, 250, 260, 87, 282, 261, 266, 267, 268, 270, 271, 272, 274, 279, 281, 282, 283, 321, 403, 405, 422, 511, 515

polgármesteri vétó 238

polgárőr 77

Pp. 64, 65, 66, 67, 68, 69, 67, 84, 202, 242, 243, 244, 300, 301, 333, 340, 493, 499

Ptk. 78, 159, 160, 165, 178, 191, 289, 291, 292, 294, 295, 296, 297, 298, 304, 305, 333, 358, 379, 380, 385, 416, 518

Pttv. 156, 171, 229, 230, 231, 232, 233, 247, 248, 253, 494, 495, 518

R

régi Áht 366, 518

rendeletalkotás 17, 108, 109, 158, 164, 169, 195, 390, 445, 484, 490

rendeletalkotási jogosítványok 57

rendészet 72, 73, 74, 75, 77, 520, 522

rendészeti kerettörvény 75, 76, 78, 79, 80, 83, 84, 85

rendvédelem 73

reorganizációs hitel 361, 428

Rtv. 73, 74, 77, 78, 84, 518

S

saját bevételek 40, 42, 45, 54, 89, 112, 114, 283, 350, 351, 352, 361, 362, 364, 365, 368, 369, 370, 402, 408, 411, 412, 423, 432

saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hasznosításából származó bevétel 364, 367

Sz

szabad társuláshoz való jog 165

szakminiszter 452

széksértés 134, 209

személyi feltételek megteremtése 34

személyi jövedelemadó 138, 362, 369

szervezetalakítási szabadság 34, 274

T

társasági részesedés 377, 381, 382

társulás 17, 49, 51, 52, 53, 54, 71, 76, 90, 108, 114, 158, 159, 160, 161, 164, 167, 193, 205, 211, 266, 278, 285, 286, 287, 288, 289, 291, 292, 293, 308, 313, 307, 312, 294, 309, 295, 296, 297, 298, 299, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 323, 325, 377, 381, 382, 389, 396, 402, 418, 421, 427, 472, 511, 516

társulási megállapodás 159, 161, 193, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 301, 302, 303, 304, 307, 309, 311, 312, 313, 396, 511

társulási tanács 77, 278, 286, 292, 294, 304, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314

társulás tagjai által vállalt pénzügyi hozzájárulás 301, 305

társult képviselő-testület 215, 216, 217, 218

távollét 128, 129, 186

telekadó 366

településcentrikusság 16

településegysítés 333, 334, 335

települési önkormányzatok 26, 27, 33, 75, 94, 95, 108, 112, 277, 274, 272, 216, 168, 135, 117, 113, 116, 119, 165, 216, 218, 273, 277, 285, 287, 288, 289, 315, 337, 362, 367, 374, 382, 406, 412, 416, 448, 453, 457, 506, 509, 510, 511, 519

településrészi önkormányzat 227, 228, 331, 332

természetbeni juttatás 134, 137, 138

területi önkormányzat 24, 26, 27, 103, 111, 112, 115

területi önkormányzatok 14, 26, 48, 95, 112, 135, 160

területrész átadásáról való megállapodás 337

területrész átcsatolása 348

területszervezés 316, 317, 327

Tftv. 101, 115, 116, 117, 118, 164, 285, 286, 289, 290, 410, 519

tiszteletdíj 134, 136, 137, 168, 173, 248

titkos szavazás 190

törvényességi ellenőrzés 17, 18, 243, 443, 458, 459, 508

törvényességi felhívás 170, 445, 462, 466, 471, 472, 473, 491

törvényességi felügyelet 17, 45, 90, 141, 169, 170, 416, 508, 501, 471, 470, 469, 468, 467, 442, 467, 465, 463, 458, 450, 449, 445, 444, 467

törvényességi felügyeleti bírság , 494, 495, 496

törvényességi jelzés (szignalizáció) 270

törzsvagyon 362, 372, 376, 377, 378, 379, 380, 384, 388, 396, 432

Tszt 316, 317, 319, 330, 334, 344, 519

Ttv. 285, 286, 294, 300, 305, 306, 519

Ü

ülés vezetése 234

üzleti vagyon 376, 377, 382, 385, 396

V

vagyonkataszter 260, 395

vagyonkezelői jog 384, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 501

vagyonkimutatás 396

vagyonnyilatkozat 145, 146, 147, 180, 249, 252, 253, 509

vagyonnyilatkozat-tételi eljárás 145, 512

választópolgár 21, 122, 123, 159, 178, 190, 339

válságköltségvetés 430, 432

város 14, 17, 23, 24, 96, 97, 98, 100, 101, 102, 104, 116, 123, 233, 278, 245, 246, 262, 264, 265, 272, 273, 275, 276, 278, 312, 321, 322, 327, 334, 335, 342, 357, 440, 454, 456, 507, 523

városiasodás 342, 343

városi önkormányzat 96, 98, 99, 101, 135, 213, 273, 275

városkörnyéki igazgatás 342

várossá nyilvánítás 99, 317, 320, 321, 342, 343, 441, 523

versenyeztetés 384, 385, 386, 388, 389

vezetői megbízás 91, 92, 93, 94, 158, 164, 177, 180, 190

vezetői megbízás visszavonása 91, 93
Vhr. 169, 185, 470, 471, 472, 473, 519
vonzáskörzet 100

Z

zárszámadás 239, 283, 366, 367, 400, 405, 406
zárt ülés 177, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 193, 202, 207, 467