

# Kodifikáció és közigazgatás

2012/1.

## A TARTALOMBÓL

### **SZABÓ LAJOS**

Törvények a helyi önkormányzatokról - Összevetés 1990, 2011

### **TILK PÉTER**

Az önkormányzatok bírósági és alkotmánybírósági védelme az Alaptörvény és az új sarkalatos törvények tükrében

### **BALOGH GÁBOR - SZÖGI ÁGNES**

A helyi önkormányzatok törvényességi szempontú vizsgálatának múltja, jelene és jövője – 20 év után ismét törvényességi felügyelet (Első rész)

### **SEPSEY TAMÁS**

Az önkormányzatok gazdálkodásának ellenőrzésére vonatkozó jogszabályok változásai

### **GAÁL RÓBERT**

Quo vadis, Notari?

### **RÖDER RICHÁRD**

A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény – egy jogalkalmazó szemszögekből

### **VARGA ZSOLT**

Közszolgáltatások béklyóban

### **KOCSIS MIKLÓS**

A közszolgálati jogviszony beszámításának egyes kérdései

# Kodifikáció és Közigazgatás

## Kiadja a Kodifikátor Alapítvány

7622 Pécs, Légszeszgyár u. 2/3.

### Főszerkesztő

**Tilk Péter**

egyetemi docens, PTE ÁJK

### A Szerkesztőbizottság elnöke

**Patyi András**

egyetemi tanár, rektor, Nemzeti Közszerzői Egyetem

### A Szerkesztőbizottság tagjai

**Balogh Gábor**

osztályvezető, Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala, Ügyfélszolgálat Fejlesztési Főosztály, Kapcsolat Támogató és Monitoring Osztály tanársegéd, Debreceni Egyetem

**Barta Attila**

**Boros Anita**

egyetemi docens, Nemzeti Közszerzői Egyetem

**Darák Péter**

a Kúria elnöke

**Fábián Adrián**

egyetemi docens, PTE

**Gaál Róbert**

jegyző, Szombathely MJV

**Gyergyák Ferenc**

főtanácsadó, Alkotmánybíróság

**Hoffmann István**

adjunktus, ELTE ÁJTK

**Jászberényi Gábor**

igazgató, Baranya Megyei Kormányhivatal

**Kiss György**

egyetemi tanár, PTE ÁJK

**Kocsis Miklós**

adjunktus, PTE ÁJK

**Küpper, Herbert**

Prof., dr., Institut für Ostrecht München

**Mogyorósi Sándor**

jegyző, Budapest Főváros VI. kerület Terézváros

**Mohos Gábor**

jegyző, Veszprém MJV

**Röder Richárd**

osztályvezető, Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal, Hatósági Főosztály, Szabálysértési Osztály

**Schmidt Jenő**

a TÖOSZ elnöke

**Sepsey Tamás**

főigazgató-helyettes, Állami Számvevőszék

**Varga Zsolt**

jegyző, Kisújszállás Város

**A kiadvány megjelenését a Pécsi Tudományegyetem  
Állam-és Jogtudományi Kara támogatta.**

**A kiadvány szerkesztése  
a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.**

**HU ISSN 2063-5826**

## Tartalomjegyzék

<b>Köszöntő</b>	4
<b>Szabó Lajos</b> <i>Törvények a helyi önkormányzatokról - Összevetés 1990, 2011</i>	5
<b>Tilk Péter</b> <i>Az önkormányzatok bírósági és alkotmánybírósági védelme az Alaptörvény és az új sarkalatos törvények tükrében</i>	42
<b>Balogh Gábor - Szögi Ágnes</b> <i>A helyi önkormányzatok törvényességi szempontú vizsgálatának múltja, jelene és jövője – 20 év után ismét törvényességi felügyelet (Első rész)</i>	52
<b>Sepsey Tamás</b> <i>Az önkormányzatok gazdálkodásának ellenőrzésére vonatkozó jogszabályok változásai</i>	67
<b>Gaál Róbert</b> <i>Quo vadis, Notari?</i>	82
<b>Röder Richárd</b> <i>A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény – egy jogalkalmazó szémszögéből</i>	92
<b>Varga Zsolt</b> <i>Közszolgáltatások béklyóban</i>	103
<b>Kocsis Miklós</b> <i>A közszolgálati jogviszony beszámításának egyes kérdései</i>	108

## Köszöntő

A Kodifikátor Alapítvány és a „Kodifikáció és Közigazgatás” c. folyóirat szerkesztőbizottsága nevében tisztelettel köszöntöm az Olvasót!

A 2011-ben létrejött alapítvány célja a helyi és központi jogalkotási tevékenységgel összefüggő gyakorlati és elméleti követelmények széles körben való terjesztése, a témával összefüggő tanulmányok megjelenésének elősegítése és a minőségi kodifikációs munka végzésére képes szakemberek továbbképzésének támogatása.

Ennek érdekében – a felgyorsult jogalkotási folyamatokra is figyelemmel – határoztuk el, hogy a közjogi jogalkotás produktumainak értékelésére, valamint a jogalkotás, mint tevékenység segítésére 2012-től két önálló periodikával jelentkezünk.

Ezek egyike a most olvasható „Kodifikáció és Közigazgatás”; társ-folyóírata pedig a hamarosan – ugyancsak e honlapon, a [www.kodifikator.hu](http://www.kodifikator.hu)-n – elérhető „Kodifikáció”. Mindkét lap évente két alkalommal jelenik meg, így – mintegy kiegészítve egymást – összesen négy lapszámmal találkozhat az Olvasó.

A Kodifikáció és Közigazgatás célja, hogy az alkotmányjog és a közigazgatási jog területén született jogalkotási produktumok közül a nagyobb hatású, érdekesebb jogszabályokat, jogszabályi változásokat bemutassa, elemezze – alapvetően gyakorlatias, jogalkalmazói szemszögből, egyúttal azonban tudományos igénnyel.

Ennek megfelelően első számunk az önkormányzati jogra fókuszál, az új önkormányzati törvény központba helyezésével, ezen kívül viszont az önkormányzatok gazdasági ellenőrzéséről, valamint a szabálysértési törvényről is tartalmaz írást.

Reméljük, hogy új lapunk elnyeri tetszését. Minden észrevételt, illetve a lap profiljába illeszkedő írást örömmel fogadunk a [tilk.peter@ajk.pte.hu](mailto:tilk.peter@ajk.pte.hu) címen.

Kellemes böngészést kíván a lap főszerkesztője:

Pécsett, 2012 májusában

dr. Tilk Péter  
egyetemi docens

## Szabó Lajos, közigazgatási jogász

### Törvények a helyi önkormányzatokról – Összevetés 1990, 2011 –<sup>1</sup>

Az Országgyűlés 2011. április 18-án elfogadta, a köztársasági elnök pedig 2011. április 25-én kihirdette Magyarország Alaptörvényét. Az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdése alapján a helyi önkormányzatokról szóló szabályozást sarkalatos törvény határozza meg, melyet az Országgyűlésnek az Alaptörvény hatálybalépéséig, azaz 2012. január 1-jéig meg kell alkotnia – szolt akkor a jogalkotónak szánt feladat kijelölés.

#### I. A törvényjavaslat előkészítése

A Belügyminisztérium, mint az önkormányzatokért felelős tárca 2011. májusában már bemutatott egy reformkonceptiót, ám a kormány és a települések közötti tervezett feladat- és forrásmegosztás komoly vitákat gerjesztett még a kormánypártok parlamenti frakcióiban is. A szakmai-politikai munkanyag az időközben kihirdetett Alaptörvény rendelkezéseiben nyugodott. Az Állam című fejezetben belül A helyi önkormányzatok alcímet viselő rész 31.-35. cikkei tartalmaznak rendelkezéseket a helyi önkormányzatok feladat- és hatásköreiről, szervezetéről, az önkormányzati rendeletalkotásról, az állam és az önkormányzatok együttműködéséről, a kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogköre tartalmáról, de A közpénzekről szóló rész 38. cikke szól az önkormányzatok tulajdonáról, a gazdálkodás követelményeiről. Az Alaptörvényi rendelkezésekre a jelen írásban külön csak akkor hivatkozom, ha az nyomatékként szükségesnek mutatkozik.

A megszokott hatáskörükhöz ragaszkodó polgármesterek bíralták a tárca tervezetét, mivel a minisztérium koncepciója jelentős mértékben eltért a kormánypárti, parlamenti frakciók „bennfentes” polgármesterei és önkormányzati vezetői által korábban megírt

munkanyagtól. A konfliktusok rendezése végett egyeztetések kezdődtek, amelyek a 2011. év nyári országgyűlési ülészaka végéig tartottak, de megállapodás akkor még nem született a törvénytervezet szövegéről.

A múlt év közepétől a törvény-javaslat előkészítői már mind a hét országos önkormányzati szövetséggel egyeztettek. Abban mindegyik fél egyetértett, hogy a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv. 1.) rendszerén változtatni kell. A kormány által elfogadott alapelveket a BM, az önkormányzati működés törvényességi felügyelete részt illetően a KIM munkálta ki, a kabinet csak kisebb módosításokat hajtott azon végre, mígnem a kormány az új törvényjavaslatot 2011. novemberében benyújtotta a parlamentnek.

A törvényjavaslat előterjesztést tartalmazó része<sup>2</sup> elismerte, hogy abban a történelmi korszakban, amikor az Ötv. 1. készült, természetes volt, hogy a lehető legszélesebb körben érvényesüljön a helyi önkormányzás joga. Így 1990 őszén – lélekszámtól függetlenül – valamennyi település választópolgárai élhettek a lehetőséggel és önálló önkormányzati szervezet hoztak létre. Az első általános önkormányzati választásokat követően település-centrikus, nagy autonómiával rendelkező, ugyanakkor széles felelősségre épülő rendszer alakult ki. Ez azonban már ekkor magában hordozott több olyan elmentmondást (pl. az elaprózott településszerkezet és a széles feladatrendszer közötti feszültséget), amely később működési zavarokhoz vezetett. A kialakított nagyfokú önállóság ellenére az elmúlt húsz év során folyamatosan szűkült az önkormányzatok mozgástere, a helyi közszolgáltatások biztosítása egyre nagyobb erőfeszítéseket igényelt, a finanszírozás elnehezült, mindez a diszfunkcionális elemek egymást erősítő hatása következményeként állott elő.

E helyzet kialakulásának okai közül a kormány előterjesztése három tényezőt emelt ki.

<sup>1</sup> A kézirat lezárása 2012 február 10.

<sup>2</sup> A Kormány T/4864. szám törvényjavaslata a helyi önkormányzatról.

Egyrészt az önkormányzati rendszer belső ellentmondásait, működési zavarait, másrészt a nagy ellátórendszerek elmaradt reformjait, benne az állam szerepvállalásának tisztázatlanságát, harmadrészt a folyamatosan csökkenő állami támogatások mértékét (miközben a kötelezően ellátandó feladatok száma jelentősen megnövekedett).

A törvényjavaslat indokolása leszögezte, hogy az elmúlt 21 év során a demokratikus önkormányzati rendszer betöltötte hivatását, a polgármesterek és a képviselő-testületek munkája nagyban hozzájárult az ország működőképességének fenntartásához, de hozzátette: napjainkra szakmai és politikai síkon is egyértelművé vált, hogy hazánk önkormányzati rendszere átfogó megújításra szorul.

Az erre irányuló alapvető szándék az volt, hogy az önkormányzati rendszert a meglévő értékek megőrzésével és több új elem beillesztésével kell megújítani, hogy a választópolgároknak a helyi önkormányzathoz való alapjogai változatlanul és hiánytalanul érvényesüljenek, ugyanakkor az önkormányzati szervezet és működés átalakítása segítse elő a közigazgatási szolgáltatások színvonalának emelését.

Az autentikus kormányzati politikusok és szakmai vezetők több fórumon hangsúlyozták<sup>3</sup>: egy olyan modern, költségtakarékos, feladatorientált önkormányzati rendszert kell kiépíteni, amely lehetőséget biztosít a demokratikus és hatékony működésre, ugyanakkor – a választópolgárok önkormányzathoz való kollektív jogait érvényre juttató és védendő módon – szigorúbb (felügyeleti jellegű) kereteket szab az önkormányzati autonómiának.

Már a vita kezdetén hangsúlyt kapott az az evidens „felismerés”, hogy az önkormányzati rendszer kereteinek megváltoztatása – az ágazati rendszerek reformja nélkül – csak „félmegoldást” eredményez, így elengedhetetlenül szükség van ezen rendszerek együttes felülvizsgálatára. Az ágazati szaktörvények kimunkálása azonban késett, azok megújítása nagyobb részben még 2012. februárjában is várat magára.

## II. A törvényjavaslat elfogadása

A parlamenti bizottsági- és plenáris üléseken a vita nem is az önkormányzati kerettörvény alapelvei körül, hanem az egyes jogintézmények megoldásainak módját illetően bontakozott ki. A törvényjavaslathoz összesen 636 módosító indítványt nyújtottak be a képviselők. Ezek között sok volt a kisebb szövegpontosítás, de volt olyan javaslat is, amely a 158 paragrafusból álló törvény teljes egészét érintette<sup>4</sup>.

A módosító indítványok nagy száma alapján úgy tűnik, igen sok kérdésben még a fideszes polgármesterekkel sem sikerült a törvénytervezet kidolgozóinak mindenben kompromisszumos megoldást találni. A törvény címében sem volt kezdetben egyetértés. Volt, aki úgy vélte, a törvény szóljon Magyarország helyi önkormányzatairól, míg más a „helyi önkormányzatról” fordulatot látta volna szívesebben. A tervezetben először önkormányzati hivatalok elnevezés szerepelt, több indítványban viszont az volt olvasható, hogy maradjon a polgármesteri hivatal elnevezés, és a nagyvárosok, illetve a megyei önkormányzatok közgyűlését se „kereszteljék át” képviselő-testületre, ahogyan ezt a törvéyszöveg első változtatásai eredetileg tervezték.

Számos képviselő a megyei jogú város elnevezést (bár szóba került az elvetése is) jónak tartotta, és szerették volna, ha ilyen címet továbbra is adományozhatna a parlament, esetleg némi előjogok meghagyásával (például, hogy megtarthassák az oktatási intézményeiket).

Ne szűnjék meg a nagyközségi cím, javasolta az egyik képviselő. Az ilyen titulust már korábban elnyert település akkor is lehessen város, ha nincs ötezer lakosa. Mások felvetették: az ötezres lakosságszámú határ túl magas, legyen a várossá nyilvánításhoz csupán háromezer fő a feltétel, vagy egyáltalán ne szerepeljen a törvényben a lakosságszám. Az önálló polgármesteri hivatal létrehozásához szükséges népességszámot is sokféleképpen határozták meg. A törvényjavaslatban első változatként háromezer fő szere-

<sup>3</sup> Lásd bővebben [http://www.onkormanyzatiklub.hu/az\\_önkormányzati\\_rendszer\\_megújítása](http://www.onkormanyzatiklub.hu/az_önkormányzati_rendszer_megújítása).  
2012/1

<sup>4</sup> Lásd az Ország Háza iromány adatait a T/4864. számú törvényjavaslathoz a parlament honlapján.

pelt, de volt, aki úgy látta, ezer lakos esetén már állítsanak fel önálló hivatalt, sőt olyan indítvány is leírásra került, amely szerint mindenütt legyen ilyen, és azokat a járási hivatal által foglalkoztatott jegyző irányítsa.

Az önkormányzati feladatok körét illetően is elhangzottak javaslatok. Így például: a közvilágítás ne a település feladata legyen, mert magas a villanyszámla – vetette fel egy képviselő. Nevesítsék, hogy mindenütt kötelezően gondoskodjanak a hajléktalanokról, az egészséges ivóvízről, vagy adják a főváros kezébe a parkolást és a taxiszolgáltatás szabályozásának a jogát – íme néhány, kiragadott példa a feladatellátást érintő javaslatok tömegéből.

Sokan változtatni kívántak az összeférhetlenség szabályain is. Szigorítanák és enyhítenék is azokat: nevesítenék, hogy parlamenti képviselő sem polgármester, sem helyi képviselő nem lehet, háziorvos vagy helyi önkormányzati intézmény alkalmazottja viszont igen. Ne legyen kizáró ok az sem – szerepel az egyik indítványban –, ha valaki bíróság által betiltott társadalmi szervezet tevékenységében vesz részt.

Kötelezően kapjon vagy csak kaphat tiszteletdíjat és költségtérítést a helyi képviselő? – ebben sem volt egyetértés. Ezek a pénzek közérdekű adatnak, esetleg közérdekből nyilvános adatnak, más javaslat szerint pedig személyes adatnak számítanak. Csak az aktuális vagyonynyilatkozat legyen a mérvadó, avagy éppen az egymást követő évek összehasonlíthatósága kapjon hangsúlyt.

Néhány indítványban a képviselők az önkormányzatiság korlátozásában továbbmenetek volna az eredeti tervezeten is. Ha feloszlik a képviselő-testület, a polgármester hatáskörébe tartozó döntéseket hozza meg az illetékes kormány megbízott – javasolták. Más azt tartotta volna jó megoldásnak, hogy amikor valamelyik önkormányzat nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének, és emiatt a kormányhivatal hoz meg egy helyi rendeletet, azt csak a következő ciklusban módosíthatják, de volt, aki azt vélte helyesnek, hogy akár nyomban módosíthatja azt a képviselő-testület.

Az is csak keveseket zavart, hogy a kormányhivatal törvényességi felügyeleti bírságot vethessen ki az önkormányzatra – ehhez

elég lenne, ha például a polgármester ellen a felszólításra késve indítanak fegyelmi eljárást –, legfeljebb az egymillió forintos felsőhatárt (végül nem annyi lett) sokallták. Szintén a javaslatok között szerepelt, hogy helyi közszolgáltatásokat ne csak önkormányzati, hanem állami cégek is nyújthassanak. Abban viszont csaknem teljes volt az egyetértés, hogy a kötelező feladatokat az állam minden megkötés nélkül finanszírozza, tehát a helyi bevételek mértéke és takarékosági szempontok ne játsszanak szerepet. Azt mellőzték volna a tervezetből, hogy az önkormányzat veszteséges gazdálkodásáért és tartozásaiért az állam nem felel. A fentiekre pusztán azért utaltam, hogy ízelítőt nyújtsak a képviselői módosító indítványok sokszínűségéről.

Végülis az Országgyűlés 2011. december 19-én név szerinti szavazással fogadta el az „új” önkormányzati törvényt. Megszületett a Magyarország helyi önkormányzatairól címet viselő 2011. évi CLXXXIX. törvény<sup>5</sup> (továbbiakban: Ötv. 2. vagy törvény), amely – ennyit már ehelyütt előre bocsátok – alapvetően átrendezi az állam és az önkormányzatok közötti feladat- és hatáskörmegosztást, csak egyelőre pontosan nem megállapítható, hogy milyen tartalommal.

A parlament 259 kormánypárti igen szavazattal, 97 ellenzéki nem szavazat ellenében hagyta jóvá a belügyminiszter által jegyzett kormányjavaslat minősített többséget igénylő rendelkezéseit, míg a további részeit 257 igen és 89 nem mellett szavazta meg.

Az Ötv. 2. hatálybalépése több ütemben történik meg. 2012. január 1-én lépnek életbe a kötelezettségvállalással és a törvényességi felügyelettel kapcsolatos rendelkezések, 2012. április 15-én a kirívóan közösségellenes magatartások önkormányzati rendeleti szabályozása, 2013. január 1-től hatályosak a helyi önkormányzat általános szabályaira, a feladat- és hatáskörökre vonatkozó szabályok, illetve a közös önkormányzati hivatalra és a gazdasági kérdésekre vonatkozó intézkedések, és 2014. évi általános önkormányzati választások napján lépnek életbe a helyi önkormányzati képviselőkre vonatkozó ösz-

<sup>5</sup> Kihirdetve a Magyar Közlöny 2011. évi 161. számában, 2011. december 28-án.

szeférhetetlenségi, méltatlansági és a vagyonyilatkozati szabályok, illetve a polgármesteri tisztségre vonatkozó összeférhetetlenségi rendelkezések. Ez idő szerint az a rendhagyó helyzet mutatható ki, hogy a helyi önkormányzatok működésére vonatkozó alapvető szabályokat párhuzamosan tartalmazza még két és fél éven át az Ötv. 1. és az Ötv. 2., az aktuálisan alkalmazandó előírások részletezése legalább négy hatálybaléptetési – hatályon kívül helyezési szakaszban történik meg. Tény az is, hogy az Ötv. 2. több törvényt (legalábbis 2014 októberétől) önállóságától megfosztva beolvaszt a helyi önkormányzatokról szóló kerettörvénybe (pl. társulásokról, önkormányzati képviselők és a polgármesterek jogállásának egyes kérdéseiről), ugyanakkor azonban az Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdésében is deklarált helyi népszavazás rendjének szabályozását külön törvényre bízta.

A következőkben megkísérlem összefoglalni, hogy az Ötv. 2. (lábjegyzetekben konkretizálva) milyen fontosabb változtatásokat, új jogintézményeket és megoldásokat hozott az Ötv. 1.-hez képest (utóbbi rendelkezéseit kevészer nevesítve, azok ismeretét adottnak feltételezve). Az összehasonlítás korántsem teljes, csak a szembeűnő, általam legfontosabbnak és legérdekesebbnek tartott törvényi szabályozás lényegi elemeit igyekszik összegezni, lehetőleg elkerülve a két Ötv. lényegileg változatlan szabályozási megoldásait (ez utóbbiak csak olyan terjedelemben szerepelnek írásomban, amennyire az önkormányzati rendszer viszonylag teljes ismertetéséhez ez szükséges). Nyilvánvalóan hiányos is ez az írás, hiszen a jelen cikk lezárásának idején (2012. február első dekádja) még számos ágazati törvény és az Ötv. 2. végrehajtását segítő kormányrendelet nem készült el, amelyek nélkül az Ötv. 2. csak „torzó” lehet a kerettörvények sorában.

### III. Az önkormányzás alapvető rendelkezései

Az Ötv. 2. preambuluma a magyar önkormányzati hagyományokra is épít és figyelembe veszi az Európai Önkormányzati Charta

elveit<sup>6</sup>. Ha azt a kérdést teszem fel magamnak, hogy miként viszonyul az Ötv. 2. az EU Chartához (amelynek a kötelezettségvállalásokról szóló 12. Cikke kimondja, hogy a Charta első részéből a szerződő félnek magára nézve legalább húsz szakaszát kötelezőnek kell elismernie és amelyek közül a Chartában felsorolt tízet kötelező kiválasztani), akkor négy Cikk tekintetében az Ötv. 1.-hez képest a Chartának való megfelelés tekintetében beható vizsgálódás nélkül is gyengülést látok.

A közfeladatokat az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania - mondja a 4. Cikke, -, más közigazgatási szervhez történő feladatátadás a feladat terjedelmétől, gazdasági következményétől függ. Úgy gondolom, hogy főként gazdasági megfontolások miatt (úgy tűnik ez a Kormány fő indoka az Ötv. 2. megalkotása mellett) számos feladat elkerül a települési önkormányzatoktól, ami pedig gyengíti a települési önkormányzati autonómiát, a megyeit pedig teljességgel kiüresíti. Ugyancsak a 4. Cikk szól arról, hogy a helyi önkormányzat hatásköre általában teljes és kizárólagos, amit más közigazgatási szerv nem vonhat el. Márpedig az Ötv. 2. több feladatot, hatáskört „államosít” (ehelyütt kirívó példaként csak az intézményfenntartást említem). A döntés-előkészítési és a döntéshozatali folyamatban – így a 4. cikk - ki kell kérni (megfelelő időben) az őket érintő kérdésekben a helyi önkormányzatok véleményét. Ha csak az önkormányzati érdekszövetségek vezetőinek nyilatkozatát vesszük alapul, úgy látszik ez az előírás is csorbát szenvedett. A 8. Cikk kimondja, hogy az államigazgatási felügyelet olyan módon kell gyakorolni, amely arányban áll a védeni szándékozott érdekekkel. Vajon nem eltúlzott-e a kormány megbízott törvényességi felügyeleti jogcímre alapozott bírságolási jogköre, ami akár a köztisztviselői

<sup>6</sup> A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény már a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény előkészítésénél és megalkotásánál is irányadó volt, annak ellenére, hogy kihirdetése csak az 1997. évi XV. törvénnyel történt meg. A Chartának vannak kötelező és ajánló elemei, amelyeket az új önkormányzati törvény megalkotásakor is figyelembe kell vennie a jogalkotónak.

illetményalap tízszereséig terjedhet?! A 9. cikk tekintetében is „rezeg a lécz”, hiszen ez azt mondja ki, hogy az önkormányzatnak juttatott támogatás nem köthető meghatározott feladatok finanszírozásához, nem korlátozhatja az önkormányzatnak a hatáskörén belüli önálló döntéshozatali jogát, miközben több esetben a döntéshozatal a Kormány jóváhagyásától függ. A fentiek csak jelzések aggodalomra okot adó dilemmákra, azt azonban belátom, hogy összességében az Ötv. 2. is megfelel az EU Charta előírásainak.

Az érdemi szabályozás sorában változatlan alapelv, hogy a helyi önkormányzás alanya a helyi választópolgárok közössége. Az önkormányzati jogok a közösséget, az adott településen, megyében élő, választójoggal bíró polgárokat, – és nem testületeket, tisztségviselőket – illetik meg. Hiányolom, hogy az Ötv. 2. csak a képviseleti hatalomgyakorlás szabályairól szól. A közvetlen hatalomgyakorlás, vagyis a helyi népszavazás alapjait (véleménynyilvánító, ügydöntő) is itt kellett volna rögzíteni, nem pedig külön törvényben az Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdése szerint.

Az önkormányzati jogok gyakorlása a „helyi közakarat” a helyi közösség alkotó együttműködése révén érvényesül, melynek legfontosabb kontrollja az állampolgárok felelősségérzete, mindezek törvénybeli hangsúlyozását helyeslem. A helyi közügyek azok a közszolgáltatások, amelyeket nagyobb részben a közösségnek kell megteremtenie önmagának.

A törvény kétféle önkormányzati típust ismer: települést és területit. A községekben, a városokban, a járásszékhely városokban, a megyei jogú városokban és a fővárosi kerületekben települési-, míg a megyékben területi önkormányzatok működnek.

Ami ebből a tagolásból új, az a járásszékhely városok külön nevesítése (a városok mellett). Szintén új a fővárosi önkormányzat sajátos tipizálása, amelyet az Ötv. 2. sajátos módon

települési és területi önkormányzatnak egyaránt besorol<sup>7</sup>.

Az Ötv. 2. nyomatékokat ad az állampolgári felelősségérzetnek a helyi önkormányzás folyamatában. Deklarálja, hogy a helyi önkormányzat feladatai ellátása során támogatja a lakosság önszerveződő közösségeit, erősíti a települések önfenntartó képességét, feltárja a saját lehetőségeit és hasznosítja erőforrásait. Az önkormányzás során szimbiózist alkot a helyi közösség kreativitása és az egyéni állampolgári felelősségérzet<sup>8</sup>.

Az önkormányzás törvénybe foglalt alapelvei és rendelkezései elsősorban jogokat nyújtanak a helyi közösségnek. Új vonásként azonban a törvény az önkormányzás alanyainak, azaz a helyi közösség tagjainak a legalapvetőbb kötelességeit is megállapítja. Az Alaptörvény O) cikke deklarálja, hogy mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatokhoz hozzájárulni. Ehhez kapcsolódik az Ötv. 2. azon rendelkezése, amely a helyi közösség tagjainak kötelességévé teszi, hogy öngondoskodással enyhítsék a közösségre háruló terheket, járuljanak hozzá a közösségi feladatok ellátásához, tartsák be a közösségi együttélés szabályait<sup>9</sup>.

Ezeket a normákat jelentős részben a helyi sajátosságok alakítják, pontos felsorolásuk lehetetlen. Nem is feltétlenül jogi előírásokként jelennek meg, jórésztben etikai értékrendet kell, hogy tükrözzenek.

Arra is van lehetőség, hogy a képviselő-testület – széles körű társadalmi támogatottsággal – a legalapvetőbb együttélési szabályokat rendeletbe foglalja és megszegésüket szankcionálja<sup>10</sup>. Az állampolgári öngondoskodás, együttműködési készség erősítését szolgálja még az a törvényi felhatalmazás, amely szerint a képviselő-testület egyes közszolgáltatások igénybevételét rendeletében feltételekhez kötheti, nevezetesen meghatá-

<sup>7</sup> Ötv. 2. 3. § (2) bekezdés.

<sup>8</sup> Ötv. 2. 2. § (1) bekezdés.

<sup>9</sup> Ötv. 2. 8. § (1) bekezdés.

<sup>10</sup> Ötv. 2. 8. § (2) bekezdés, 51. § (4) bekezdés.

rozhatja e kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk következményeit<sup>11</sup>.

A törvény rögzíti azt is, hogy a kerettörvényben meghatározott jogokat jóhiszeműen, a kölcsönös együttműködés jegyében, társadalmi rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni<sup>12</sup>.

#### IV. Az önkormányzati feladat- és hatáskörök

Magyarországon minden települést megillet az önkormányzás joga. A kérdés két évtizede főként az, mely feladatokat lássa el az állam és milyen feladatok maradjanak az önkormányzatok kezében. A részletekkel még adós a kormány és a parlament, az Ötv. 2. megalakotói „feladatfinanszírozásban” gondolkodnak, ami annyit jelent, hogy az önkormányzatok a jövőben nem vállalhatnak el olyan feladatot, amit nem tudnak finanszírozni. A törvény tiltja, hogy 2013-tól működési költségekre vegyen fel hitelt egy település, a kölcsönfelvételre vagy más kötelezettségvállalásra kormányzati hozzájárulás szükségeseltik<sup>13</sup>.

Az átalakuló önkormányzati rendszer egyik újdonsága lesz, hogy az óvoda kivételével az alsófokú oktatási intézmények, a kórházak járó- és fekvőbeteg ellátása állami fenntartásba kerül, de az alacsony egészségügyi ellátás marad az önkormányzatoknál. A kormány a módosítástól azt várja, hogy az új struktúra költségtakarékos és feladatközpontú lesz, továbbá szigorúbb kereteket szab az önkormányzati autonómiának. Ez a kormányzati feltételezés azonban számításokkal alátámasztva nincs. A kétharmados jogszabály a településeket együttműködésre, térségi társulások alakítására ösztönzi. Az önkormányzat – nyomatékot kapott a lehetőség - az állammal kötött megállapodás alapján elláthat állami feladatokat is<sup>14</sup>.

Az önkormányzatok a jövőben is vállalhatnak önként teljesíthető feladatokat, ám ezek ellátása nem veszélyeztetheti a kötelezően

előírt feladatokat. További korlát, hogy a fakultatív feladatok finanszírozása a saját bevételek, illetve az e célra biztosított források terhére lehetséges.

A törvény rögzíti az önkormányzatok által ellátandó főbb feladatokat, ezek között szerepel 2013-tól újként a közbiztonság fenntartása, a szennyvízkezelés, a távhőszolgáltatás, a hajléktalan ellátás, de a kistermelők, őstermelők számára a jogszabályban meghatározott termékeik értékesítési lehetőségeinek biztosítását, a hétfégi árusítás lehetővé tételét is tartalmazza a törvény<sup>15</sup>.

Az alapfokú oktatási intézmények fenntartásán túl az állam számos további feladatot átvesz az önkormányzatoktól, de egyelőre a részletek kevésbé ismertek. A kulturális feladatokat (mozik, színházak üzemeltetését) várhatóan az önkormányzat látja el, ahogy a szociális ellátás is helyi kötelezettség lesz. A megyei önkormányzatok fekvőbeteg ellátási, szociális, oktatási és kulturális intézmény fenntartási feladatai máris az államhoz kerültek 2012-től<sup>16</sup>.

Az Ötv. 2. bővítette az önkormányzatoknak a helyi adók kivetésével kapcsolatos jogát, de végül nem ment el odáig, ami hírllett, hogy az önkormányzatok a jövőben szinte bármilyen adót kivethetnének, annak érdekében, hogy az önként vállalt feladataikat elláthassák.

Kiépítenek egy olyan informatikai rendszert is, amelyen keresztül ellenőrizhető az önkormányzati feladatok finanszírozásának átláthatósága<sup>17</sup>, az állampolgárok külön adatigénylés útján juthatnak információkhoz.

Mindkét Ötv. alapvetően rögzíti, hogy a helyi önkormányzatoknak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek. Fontos megerősítő eleme az új szabályozásnak, hogy a kötelező feladat- és hatáskört differenciáltan, a helyi önkormányzatok eltérő adottságaira – gazdasági teljesítőképességére, a lakosság számára, a közigazgatási terület nagyságára – figyelemmel kell megállapítani<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Ötv. 2. 13. § (2) bekezdés.

<sup>16</sup> Lásd ehhez a megyei intézményfenntartó központokról, valamint a megyei önkormányzatok konszolidációról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV törvényt.

<sup>17</sup> Ötv. 2. 114. §

<sup>18</sup> Ötv. 2. 11. §

<sup>11</sup> Ötv. 2. 143. § (4) bekezdés d) pont, 143. § (4) bekezdés d) és e) pont.

<sup>12</sup> Ötv. 2. 9. §

<sup>13</sup> Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdés, illetve Ötv. 2. 128. § (b) pont.

<sup>14</sup> Ötv. 2. 10. § (3) bekezdés.

Garanciális jelentősége van azon rendelkezésnek, hogy a hatáskör telepítésével egyidejűleg – az ágazati jogszabályokban – meg kell határozni a feladat-és hatáskörellátás minimális szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételeit.

A szabályozás lehetővé teszi, hogy a nagyobb teljesítőképességű, lakosságszámú települési önkormányzat számára előírt kötelező feladatot más települési önkormányzat önállóan, vagy társulásban átvállalhassa. Az átvállalás alapfeltétele a feladat törvényi címzettjének egyetértése. Visszatetsző az új szabályozásnak az a része, miszerint a feladatellátás feltételeinek, (nevezetesen: az indokolt lakossági igények megléte, a gazdaságosabb és legalább változatlan szakmai színvonalon történő ellátás, a többlet állami támogatás igénybevételének kizártsága) meglétét a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárás keretében vizsgálja<sup>19</sup>, ugyanis a feladatellátás és átvállalás eldöntése az önkormányzat autonómiájának meghatározó eleme, az csupán érintőlegesen és csekély mértékben lehet az államigazgatási törvényességi felügyeleti eljárás része.

Az önkormányzati autonómiát védi, hogy csak törvény állapíthat meg kötelező önkormányzati feladatot. Az Ötv. 2. nem végez konkrét feladat- és hatáskör telepítést, hiszen mintegy 8000 feladatot és hatáskört kellene megosztani, ami az ágazati, szakmai törvények feladata lesz<sup>20</sup>. Tételes hatáskörtelepítést a törvény csak kivételesen tartalmaz, ha nincs az adott szabályozandó kérdéskör tekintetében ágazati törvény. Ennek megfelelően határozza meg a helyi közbiztonság önkormányzati feladatait, de gondoskodhat – törvény keretei között – a települési önkormányzat vagyonának, más értékének védelméről, kényszerítő eszköz alkalmazására (törvény alapján) jogosult szervezet létrehozásáról is. Mindezt az illetékes rendőrkapitánysággal kötött írásbeli együttműködési megállapodás alapján, a rendőrség szakmai felügyeletével végezheti<sup>21</sup>.

Kiemelt érdek az Európai Unió, illetve más nemzetközi szervezetek felé fennálló kötele-

zettségek teljesítése, melyet nem veszélyeztethet a helyi önkormányzat esetleges jogsértő mulasztása. Ezért az Ötv. 2. lehetővé teszi, hogy a Kormány magához vonja e kötelezettséggel összefüggő beruházás megvalósítását<sup>22</sup>.

A korábbi szabályozással egyezően foglalkoznak 2013-tól is az önkormányzati szervezetrendszerben az államigazgatási feladat- és hatáskörökkel. Garanciális szabály, hogy a törvényben meghatározott államigazgatási hatáskör, hatósági jogkör megállapításával egyidejűleg a központi költségvetésben biztosítani kell az ellátásukhoz szükséges anyagi forrást. Markáns megfogalmazást nyert az Ötv. 2.-ben, hogy a saját államigazgatási feladatkörben, illetve államigazgatási hatósági hatáskörben eljáró hatáskör címzettjét a képviselő-testület nem utasíthatja, döntését nem bírálhatja felül<sup>23</sup>.

## V. A helyi önkormányzatok, szerveik és működésük

### 1. A települési önkormányzatok

Az Ötv. 2. a települési önkormányzatok típusait kibővíti a járásszékhely városokkal, a fővárosi önkormányzatokhoz pedig kettős funkciót rendel, azt települési és egyúttal területi önkormányzatoknak minősíti, míg a megyei önkormányzatokról csupán jelzésszerűen szól<sup>24</sup>. A községi önkormányzatokról az tudható meg, hogy ez a településtípus a helyi lakosság alapvető létfeltételeit, az ahhoz szükséges közszolgáltatások közvetlen igénybevételének lehetőségeit biztosítja<sup>25</sup>. A nagyközségi cím megmarad, azok a községi önkormányzatok használhatják, amelyek ezt még az Ötv. 2. hatálybalépése előtt szerezték

<sup>22</sup> Ötv. 2. 16. §

<sup>23</sup> Ötv. 2. 18. §

<sup>24</sup> Az Ötv. 2. nem szabályozza a nemzetiségi önkormányzatok választását, jogállását, feladatait, szervezetét, működési rendjét. Az erre vonatkozó szabályzatokat a nemzetiségi jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény tartalmazza, lásd különösen az 50-72. §-okat a választás rendjéről, a 73-123 §-okat a települési és területi, valamint az országos nemzetiségi önkormányzatokról.

<sup>25</sup> Ötv. 2. 20. § (1 bekezdés).

<sup>19</sup> Ötv. 2. 12. § (1) – (2) bekezdések.

<sup>20</sup> Ötv. 2. 10. § (1) bekezdés.

<sup>21</sup> Ötv. 2. 17. §

meg, illetve amelyek területén legalább háromezer lakos él<sup>26</sup>.

A járasszékhely városi és a városi önkormányzat olyan feladatokat lát el, amelyeket a járás egész területén, illetve a városban és vonzáskörzetében képes teljesíteni<sup>27</sup>. További kívánalomként jelenik meg a törvényben az a szokványos, fölös „követelmény” (azért szükségtelen, mert minden törvényi nyomaték nélkül is magától értetődő), hogy a járasszékhely városi és a városi önkormányzat olyan közszolgáltatásokat lát el, amelyeket a maga területén gazdaságosan, hatékonyan és a szakmai szabályok előírásainak megfelelően képes biztosítani. Mivel a konkrét feladattelépítés törvényekben történik, nyilvánvalónak kell tekinteni, hogy a feladatkijelölést elvégző törvény az említett kritériumokat figyelembe veszi, amikor a döntést megalapozandó mérlegeli, milyen típusú települési önkormányzat milyen funkció ellátására képes, és csak annak oszt feladatot, amely képes is azt teljesíteni. Az Ötv. 2. ezek tartalmára nézve nem konkretizál, csak annyi bizonyos, hogy ezek a feladatok mindhárom települési önkormányzati típusnál a törvényben meghatározottak szerint alakulnak<sup>28</sup>, ami azt is jelenti, hogy zömmel az ágazati törvényekben jelennek meg.

Ez a kodifikációs megoldás összefügg az Ötv. 2.-nek azzal a felfogásával, hogy az önkormányzatok típusainak a felsorolásakor nem rendel tételesen feladatköröket, különkülön mindegyikhez, hanem csak azt rögzíti, hogy a helyi önkormányzatoknak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek, amelyeket törvény értelemszerűen differenciáltan köteles megállapítani<sup>29</sup>.

A megyei jogú város települési önkormányzata azokat a közszolgáltatásokat biztosítja, amelyek a saját területén túl a megye egészére vagy nagy részére is kiterjednek<sup>30</sup>. A két Ötv. e tekintetben lényegileg azonos tartalmi szabályozást mutat. Mégis jelentős a hiányérzetem, mert az Ötv. 2.-ben legalább fő vonalaiban rendelkezni kellett volna arról, hogy a

megyei jogú város önkormányzata melyeket veszi át a megyétől, illetőleg mit vesz át az államtól azok közül a feladatok közül, amelyek a saját területén túl a megye egészére vagy nagy részére kiterjednek. A kerettörvénybeli szabályozás hiányában a tervezett munkamegosztás homályban marad. Megjegyzem, hogy az elnevezés hibás, hiszen a megyének szinte semmilyen önkormányzati feladata nem marad, némi leegyszerűsítéssel csak néhány „koordinációs” teendő, és az egyelőre nehezen értelmezhető, talányos tartalmú terület- és településfejlesztés. Ha pedig ez minden, ami „megyei” feladat, akkor mi a „megyei jogú” feladata az ilyen címmel felruházott városi önkormányzatnak? A kérdésem költői, de válasz nélkül is jelzi a „megyei jogú város” településtípus elnevezésének kifejezéstelenségét, csaknem ürességét.

Az ún. megyei „jogú” városi önkormányzat Ötv. 2.-beli szabályozásból hiányzik az újabb megyei jogú várossá nyilvánítás lehetőségeinek, feltételeinek meghatározása. Mivel erre nézve az Alaptörvény sem tartalmaz rendelkezést, sőt az állam területi beosztása (F) cikk) sem említi a megyei jogú várost (szerencsére a járási jogút sem!), ebből az következik, hogy 2012-től a parlament nem kívánja gyarapítani a megyei jogú városok számát, még akkor sem, ha az adott város lakosság-száma idővel (ötvenezer lakos fölé) tetemesen megnövekszik. Az Ötv. 2. e tárgykörben (az Ötv. 1.-beli státusszal egyezően) csupán azt rögzíti, hogy megyei jogú város a megyeszékhely város és az Országgyűlés által 2012. január 1. előtt megyei jogú várossá nyilvánított város. A megyei jogú város képviselő-testületének elnevezése – változatlanul – megyei közgyűlés<sup>31</sup>. Ez a terminológia-használat annak ellenére érthető, hogy az Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja, azonban ugyanezen cikk (3) bekezdésében jelzett helyi önkormányzatokra vonatkozó sarkalatos törvény ehhez képest lex speciális,

<sup>26</sup> Ötv. 2. 20. § (2) bekezdés.

<sup>27</sup> Ötv. 2. 21. § (1) bekezdés.

<sup>28</sup> Ötv. 2. 20. § - 21. §

<sup>29</sup> Ötv. 2. 11. § (2) bekezdés.

<sup>30</sup> Ötv. 2. 21. § (2) bekezdés.

<sup>31</sup> Ötv. 2. 21. § (3) - (4) bekezdések, de az Alaptörvény Átmeneti rendelkezései (2011. december 31.) 17. cikke szerint a megyei közgyűlés jogutódja 2012. január 1-től a megyei képviselő testület.

így az Ötv. 2. egyes önkormányzati típusok elnevezését illetően egymástól akár elkülönülő fogalmakkal is operálhat.

## 2. A főváros és kerületei

A fővárosban nem változik meg az eddigi kétszintű fővárosi és kerületi önkormányzati rendszer<sup>32</sup>. Az európai fővárosok többségében (20) nincs kétszintű önkormányzati rendszer, a fővárosi szint mellett csupán úgynevezett előljáróságok működnek, amelyek a fővárosok egy részében (9 főváros) csak adminisztratív egységek, azaz nincs választott testületük. Ilyen például Madrid, Szófia, Stockholm vagy Koppenhága. A többiben van ugyan választott testület, de azok számát és hatáskörét egyes esetekben nem a törvényhozás, hanem maga a fővárosi tanács határozza meg rendeletében, azaz a fővárosi és a kerületi testület viszonya nem mellé-, hanem alárendelt (Amszterdam, Pozsony, Berlin, Bukarest, Kijev, Párizs, Prága, Róma, Tallinn, Bécs, Varsó). A budapestihez hasonló kétszintű önkormányzati rendszer mindössze Ankarában, Londonban, Moszkvában, Szkopjében, Tiranában és Zágrábban működik. Azt mondhatjuk tehát, hogy a budapesti igazgatás egyike a legdecentralizáltabbaknak Európában<sup>33</sup>.

Az egységes főváros 1872-es létrejötte után egészen 1950-ig, Nagy-Budapest megalakulásáig az előljárósági modell volt érvényben, azaz Budapest beleillett az európai fősodorba. Az 1950-ben bevezetett tanácsrendszer, illetve ennek részeként a mai Nagy-Budapest létrehozatala után alakult ki a kétszintű „önkormányzati” rendszer Budapesten. A tanácsrendszer az ún. demokratikus centralizmus elve alapján épült fel, amelyben a magasabb testület felettese volt az alsóbbrendűnek, vagyis a fővárosi tanács a kerületinek.

A rendszerváltáskor a demokratikus centralizmust felváltotta a szubszidiaritás általános európai elve, amelyben a kerületeket tekin-

tették „települési szintnek”, a fővárost területi szintnek, amely a kerületek viszonylagos „dominanciáját” eredményezte. Ezen az 1994-ben történt Ötv. novella szerinti korrekció sem változtatott lényegesen, noha a szakmai javaslatok mindegyike a fővárosi szint erősítésére és a kerületi szint korlátozást célozták. 2013-tól azonban a főváros „egyszerre” lesz települési és területi önkormányzat is. Ha figyelembe vesszük az államigazgatási hatáskörök alakulását illetően a fővárosban tervezett 7 körzet (kvázi járások) 2013-ra történő kialakítását, igencsak szövevényes rendszerűnek mondhatjuk a fővárosi közigazgatás szervezeti rendszerét.

Az Ötv. 2. kimondja, hogy a fővárosi önkormányzat olyan önkormányzat, amely a települési és területi önkormányzat feladat- és hatásköreit is elláthatja<sup>34</sup>. A feladatkiosztás imént jelzett feltételes módja („elláthatja”) csupán talányosan fogalmazott általánosításnak tűnik, mert egyelőre (2012. februárjában) nem tartalmaz konkrétumot (igaz, hogy az Ötv. 2.-nek a fővárost szabályozó normái csak 2013-tól lesznek hatályosak). Ami már biztos az az, hogy a fővárosi önkormányzat látja el az Ötv. 2.-ben meghatározottak szerint a terület- és településüzemeltetési, a területrendezési, településrendezési feladatok közül azokat, amelyek a főváros egészét érintik, vagy amelyek a fővárosnak az országban betöltött különleges szerepköréhez kapcsolódnak, továbbá a főváros több kerületét (nem egy vagy több, mint az Ötv. 1.-ben) érintő feladatokat.

A törvény más rendelkezését szemügyre véve úgy tűnik, hogy az Ötv. 2. megerősíteni szándékozik a kerületi önkormányzatok pozícióit. A kerületi önkormányzatok ugyanis a fővárosban önállóan gyakorolják a települési önkormányzatokat megillető valamennyi feladat- és hatáskört, amelyeket törvény nem utal a fővárosi önkormányzat kizárólagos feladat- és hatáskörébe. Ellátják továbbá azokat a településfejlesztési, településrendezési és településüzemeltetési feladatokat is, amelyek nem érintik a főváros egészét vagy amelyek nem kapcsolódnak a fővárosnak az

<sup>32</sup> Ötv. 2. 22. § (1) bekezdés.

<sup>33</sup> Az európai fővárosi rendszer alapvonalainak érintése során átvettem Kaltenbach Jenő LMP fővárosi közgyűlési frakcióvezetőnek a Népszabadság 2011. június 1-i számában megjelent összegezését. 2012/1

<sup>34</sup> Ötv. 2. 22. § (3) bekezdés.

országban betöltött különleges szerepköréhez<sup>35</sup>. A kérdés már csak az, hogy melyik önkormányzati szint látja el a főváros több kerületét (tehát nem az egészét!) érintő településfejlesztési (rendezési) és üzemeltetési feladatokat, erre nézve nincs utalás a törvényben.

A fővárosi feladatok és a kerületi önkormányzatok feladatainak a példálózó törvényi felsorolása sok párhuzamosságot tartalmaz<sup>36</sup>. A fővárosi és kerületi kötelező önkormányzati feladatok elhatárolási pontjai e két önkormányzati szint között abban ragadhatók meg, hogy a feladatoknak milyen a súlya (pl. kiemelt forgalmú közutak, csomópontok, kulturális szolgáltatások), hol húzódnak a területi határok, melyik önkormányzat tulajdonában áll a feladat ellátását szolgáló objektum (pl. közterület, lakás, helyiség), milyen praktikus munkaszervezési megoldások befolyásolják a teendők végrehajthatóságát (pl. forgalomszervezés, közutak locsolása, síkoság-mentesítés). Van, ahol az általános szabályozás fővárosi feladat (pl. a parkolás feltételrendszerének kialakítása), míg az üzemeltetés operatív teendői a kerületekhez tartoznak (pl. parkok, közterek kezelése, parkolás-üzemeltetés). Helyenként a feladatokat nem kellően elhatárolt feladatkijelöléssel is találkozzunk (pl. hajléktalan ellátás, turizmus, helyi adók), amely párhuzamosságokat okoz, értelmezési nehézségeket tartalmazhat a későbbiekben a feladatok végrehajtása során. Egyik-másik feladat csak egy-egy fővárosi önkormányzati szintnél jelenik meg, így pl. az állategészségügyi feladatok, a közutak, közparkok, közterek elnevezése, a közvilágítás biztosítása, a köztemetők fenntartása, a kéményseprő-ipari szolgáltatások biztosítása, a távhőszolgáltatás, a csatornaszolgáltatás a fővárosnál; az ipari és kereskedelmi tevékenységgel kapcsolatos szabályozási jogkörök, az egészségügyi alapellátás, az óvodai ellátás, a kistermelők, őstermelők értékesítési lehetőségeinek biztosítása, a nemzetiségi ügyek a kerületi önkormányzati szintnél lesznek.

Az igencsak keretjellelű fővárosi (kerületi) önkormányzati feladattelepítési megoldást

kiegészíti az a rendelkezés, amely szerint az előbb jelzett feladattelepítés részletes szabályait - az Ötv. 2. korláta között – jogszabályok, azaz önkormányzati feladat tekintetében törvény, államigazgatási hatáskört illetően törvény vagy kormányrendelet tartalmazza<sup>37</sup>. Egy további fontos konkrétumot is megismerhetünk, amely szerint a fővárosi közgyűlés dönt a főváros egységes településpolitikájának biztosítása érdekében a fővárosnak legalább az adott önkormányzati választási ciklusra (5 év) szóló stratégiájáról. A döntés megalapozásához azonban ki kell kérni a kormány és a kerületi képviselőtestületek véleményét<sup>38</sup>. Mindez 2013-ban lép hatályba, az önkormányzati választások pedig 2014 őszen lesznek<sup>39</sup> és a törvény szerint a fővárosi közgyűlés választások utáni alakuló ülése után egy éven belül kell a főváros öt évre szóló településfejlesztési stratégiáját elfogadni, így ez leghamarabb csak a 2015-2020-as évekre szólóan készülhet el. Ismerve a fővárost érintő döntési mechanizmus nehézségeit, a kompromisszumkészség hiányosságait, okkal gondolható, hogy a jelzett többszereplős véleményezési folyamat után is nehézkes lesz a minősített többséggel meghozandó döntés elérése.

A fővárosi önkormányzat feladat- és hatáskörét - megállapodásuk alapján - a kerületi önkormányzat vagy azok társulása látja el<sup>40</sup>. Nem látom nélkülözhetetlennek ezt a rendelkezést, mert szerintem levezethető a törvény másutt található szabályaiból is. Ha viszont ez a szakasz az átadási irányt szabályozza, az Ötv. 2. vajon miért mellőzi az ellenkező irányú (kerulettől a fővárosához megállapodás alapján áramló) feladatátadási lehetőség hasonlóan egzakt kodifikálását, hiszen inkább ennek a tendenciának kellene szakmai ösztönzést adni. Bizonyos vagyok abban, hogy a fővárosi önkormányzati feladatellátás törvényi szabályozásának és gyakorlásának, az izolált kerületi rendszer helyett az integrált főváros irányába kellene elmozdulnia. (Budapest egy város, nem 23 kerület, mint kvázi önálló kis- vagy középváros

<sup>37</sup> Ötv. 2. 23. § (6) bekezdés.

<sup>38</sup> Ötv. 2. 24. §

<sup>39</sup> Lásd: Alaptörvény Átmeneti rendelkezései 23. cikk (2) bekezdés.

<sup>40</sup> Ötv. 2. 23. § (7) bekezdés első mondata.

<sup>35</sup> Ötv. 2. 23. § (3) bekezdés.

<sup>36</sup> Ötv. 2. 23. § (4) és (5) bekezdések.

számítási összessége, persze némi leegyszerűsítéssel kifejezve sarkított véleményemet). A törvény nyomatékot ad annak is, hogy a főváros köteles a kerületi önkormányzatnak, illetve azok társulásainak átadni a kerületekhez került feladat- és hatáskörök arányában az azok ellátásához szükséges anyagi eszközöket<sup>41</sup>.

Az Ötv. 2., továbbá az ágazati önkormányzati feladatokat meghatározó szakmai törvények határozzák meg, hogy rendelkezéseik végrehajtására a fővárosi közgyűlés vagy a fővárosi kerületi képviselő-testület alkothat rendeletet<sup>42</sup>. Kimaradt az Ötv. 2.-ből az az általános felhatalmazás, amelyet az Ötv. 1. 65/A. § (2) bekezdése tartalmaz, mely szerint a fővárosi közgyűlés feladatkörében, nem felhatalmazás alapján alkotott rendelete végrehajtása érdekében felhatalmazást adhat a kerületi képviselő-testületnek rendeletalkotásra. Persze ágazati törvény akár adhat még később delegált rendeletalkotási lehetőséget a fővárosi közgyűlésnek, de úgy tűnik, hogy a fővárosi - kerületi önkormányzati rendeletalkotás kétszintűsége - legalább is a közgyűlés feladatkörében elsődlegesen, nem felhatalmazás alapján alkotott rendelete kerületi végrehajtására - megszűnik 2013-tól, tehát az Ötv. 2. némileg korlátozza a fővárosi közgyűlés delegálási jogkörét a kerületekre kiterjedően a rendeletalkotási felhatalmazást illetően. Hasonló a helyzet a helyi adó bevezetése és működtetése tárgyában is, amelyekre az Ötv. 2.-ben rögzített feladatellátás alapján a fővárosi és a kerületi önkormányzat egyaránt jogosult, mindezek rendjét törvény szabályozza<sup>43</sup>, tehát a disztinkció mélységét és szélességét nem ismerjük pontosan. A főváros és a kerületi önkormányzatok gazdálkodása körében a helyi adókon túlmutató szabályozást az Ötv. 2. nem tartalmaz, a VI. fejezet (A helyi önkormányzatok gazdasági alapjai) rendelkezései vonatkoznak a fővárosi önkormányzatokra mint helyi önkormányzatokra is, noha ebben a fejezetben a fővárosra és a kerületekre külön szabályok nem jelennek meg.

<sup>41</sup> Ötv. 2. 23. § (7) bekezdés második mondata.

<sup>42</sup> Ötv. 2. 25. §

<sup>43</sup> Ötv. 2. 26. §

2012/1

### 3. A megyei önkormányzatok

Sajátosra sikerült a megyei önkormányzata alapvető szervének törvénybeli megnevezése.

Az Ötv. 2. úgy szól, hogy a megyei önkormányzat képviselő testülete a közgyűlés, a közgyűlés vezetője a megyei közgyűlés elnöke<sup>44</sup>. Más elnevezést tartalmaz viszont a Magyarország Alaptörvénye<sup>45</sup>, valamint az Alaptörvény Átmeneti rendelkezései (2011. december 31.). Ez utóbbi szerint az Átmeneti rendelkezések az Alaptörvény részét képezik és az Alaptörvénnyel együtt 2012. január 1-jén léptek hatályba<sup>46</sup>. Az Átmeneti rendelkezések<sup>47</sup> - ellentétben az Ötv. 2. már jelzett rendelkezésétől – úgy szól, hogy a megyei közgyűlés elnöke tisztségének elnevezése az Alaptörvény alkalmazásában a megyei képviselő-testület elnöke, az Alaptörvény szerinti megyei képviselő-testület pedig a megyei közgyűlés jogutódja. Meglepő az Alaptörvény és az Ötv. 2. közötti összhang hiánya, azaz a kétféle megnevezés használata. Értelmezhetlen az a megállapítás is, hogy a megyei képviselő-testület jogutódja a megyei közgyűlésnek.

Ami pedig a tartalmi kérdéseket illeti: a megyei önkormányzat szerepének újrászabályozásából is kitűnik, hogy a kormányzat szerepe minden eddigénél fontosabb lesz, erőteljesebb beleszólást kapott a települések és a megyék mindennapi ügyeibe. A megyéktől gyakorlatilag minden feladatot átvettek, de a megyei intézmények fenntartásánál is többet jelenthet a megyék adósságának átvállalása (ez mintegy 180 milliárd forintba tehető). Ha nem a megye, hanem az állam fizeti az átvett szolgáltatásokat, vajon olcsóbbak lesznek a szolgáltatások? Átkerül az államhoz több települési feladat is, az általános iskolák és a kórházak biztosan<sup>48</sup>, ahogy a gyerekek szoci-

<sup>44</sup> Ötv. 2. 27. §

<sup>45</sup> Alaptörvény 33. cikk (2) bekezdés.

<sup>46</sup> Átmeneti rendelkezések 31. cikk (1) –(2) bekezdések.

<sup>47</sup> Átmeneti rendelkezések 17. cikk.

<sup>48</sup> Lásd: a nemzeti köznevelésről szóló 2011. CXC. törvény, továbbá az egészségügyet érintően a 2011. évi CLIV. törvényt, az ennek végrehajtására kiadott 258/2011 (XII.17.) Korm. rendeletet, a vagyonkezelői jog gyakorlása tekintetében (a kijelölt szerv: a Gyógy-

ális ellátása is, ám a részletek kidolgozását későbbre ígérik. Ez azt is jelenti, hogy az iskolaigazgatókat is az oktatási államtitkárságon nevezik ki a helyi önkormányzat helyett és minden igazgatói állás új pályázat alapján tölthető be.

2010. óta a regionális szintet szinte csak az EU-s elszámolásoknál használják, s ez nem változna az Ötv. 2. szerint sem, noha régióról a törvényben nem esik szó. A megyék anyagi helyzetén csak a konszolidáció segítené, s azért, hogy ne maradjanak teljesen feladat nélkül, a területfejlesztést tették át hozzájuk, noha ezeket a támogatásokat az uniós szabályok szerint a régióknak kell elosztaniuk. Emiatt még az is lehetséges, hogy az EU-val is meg kell küzdenie a kormánynak az új szabályozás elfogadtatásáért.

A megyék szerepe alapvetően megváltozott; a jelenlegi intézményfenntartó szerepük megszűnik, az iskolákat, egészségügyi és szociális intézményeket – az eddig felhalmozott adóssággal együtt –, valamint az ott dolgozó munkatársakat az állam veszi át, bár a hírek szerint ez a folyamat nem zökkenőmentes. A megyék 2012-től területfejlesztési és területrendezési, valamint koordinációs feladatokat látnak el<sup>49</sup>.

Amit 2012. február közepén erről egyelőre tudunk, az a 2011. decemberében módosított területfejlesztési és területrendezési törvényből olvasható ki<sup>50</sup>. Eszerint a megyei önkormányzati feladatok lényege ez időtájt az alábbiakkal jellemezhető:

- a megye területére vagy térségére területrendezési tervet készít, de a megye területrendezési terve nem terjed ki a kiemelt térségek területére,
- területileg összehangolja a fejlesztéspolitikai és területi szerepéből, továbbá a nemzetközi és a határon átnyúló együttműködésből adódó feladatait, biztosítja azok összhangját a megyei gazdaságfejlesztési és foglalkoztatáspolitikai koncepciókkal,

- együttműködik a megyei jogú város önkormányzatával és az érintett települések önkormányzataival a területrendezési tervek város környéki összehangolása érdekében,
- részt vesz a Központi Statisztikai Hivatal megyei igazgatóságával és más területi adatgyűjtő szervezetekkel együttműködve a területi információs rendszer kialakításában és működtetésében, információkat biztosít a területi tervek készítéséhez,
- megküldi az elfogadott területrendezési terv kihirdetésétől számított 15 napon belül a terv elfogadásáról szóló rendeletet a rajzi munkarészek vektoros állományával együtt a dokumentációk gyűjtésére jogszabályban kijelölt szervnek.

A megyei önkormányzat feladatainak ellátásában együttműködik a települési önkormányzatokkal, a megye fejlesztésében közvetlenül és közvetve közreműködő területi államigazgatási szervekkel, az érdekelt civil és szakmai szervezetekkel. A megye területén összehangolja a kormányzat, az önkormányzatok és a gazdasági szervezetek fejlesztési elképzeléseit, ennek keretében:

- vizsgálja és értékeli a megye társadalmi és gazdasági helyzetét, környezeti állapotát, adottságait, a vizsgálatok során felhasznált információkat és a vizsgálatok eredményeit a területi információs rendszer rendelkezésére bocsátja,
- a megyei jogú város önkormányzata bevonásával kidolgozza és elfogadja - az országos területfejlesztési koncepcióval összhangban - a megye hosszú távú területfejlesztési koncepcióját, illetve - a megyei területfejlesztési koncepció és területrendezési terv figyelembevételével - a megye fejlesztési programját és az egyes alprogramokat,
- előzetesen véleményezi a térségi területfejlesztési koncepciókat, területfejlesztési programokat, részt vesz az országos területfejlesztési koncepció és a nemzeti fejlesztési stratégia kidolgozásában,
- szakmai kapacitásával segíti a területfejlesztési önkormányzati társulások és a térségi fejlesztési tanácsok tervező, döntéselőkészítő, fejlesztési célokat feltáró, pályázatokat megalapozó tevékenységét,

szervezeti és Egészségügyi Minőség –és Szervezetfejlesztési Intézet) a 72/2011. (XII.27.) NEFMI rendeletet.

<sup>49</sup> Ötv. 2. 27. § (1) bekezdés.

<sup>50</sup> A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996 évi XXI. törvényt módosító 2011. évi CXCVIII. törvény, különösen annak 11. §-a és 13. §-a.

- a megszűnő regionális megyei fejlesztési tanácsok jogutódja az érintett megyei közgyűlés, illetve a Fővárosi Önkormányzat.

A múlt év decemberének első dekádjában megjelent kormányrendelet<sup>51</sup> a megyei intézményfenntartó központok (MIK) felállításáról döntött, amelyeket a közigazgatási és igazságügyi miniszter a megyei kormány megbízottak útján irányít. A MIK-ek önállóan működő és gazdálkodó szervek ellátják az átvett intézményekkel összefüggő vagyongazdálkodási, intézmény-fenntartási feladatokat. Gyakorolják az állam fenntartásába, illetve tulajdonába került nem egészségügyi intézmények felett az egyes fenntartói, valamint a hatáskörébe tartozó költségvetési szervek tekintetében az irányítási, illetve középírányítói jogokat és feladatokat, a gazdasági társaságok tekintetében a tulajdonosi jogokat, valamint az alapítványok, közalapítványok esetében az alapítói jogokat, és ellátják a vagyongazdálkodási feladatokat.

A megyei intézményfenntartó központ az átvett – irányítása alá tartozó – intézmények tekintetében számos egyéb szakmai feladatot ellát, amit a kormányrendelet rögzít.

A MIK-be kerülnek át (ha egyáltalán átvették őket) a megyei önkormányzati hivatalok köztisztviselői, valamint a megyei gazdasági ellátó szervezetek munkavállalói, akik jogállása kormánytisztviselővé változik. A MIK vezetőjét a miniszter a kormány megbízott javaslatára nevezi ki, helyetteséről a MIK vezetője javaslata alapján a kormány megbízott dönt.

Mіндеzek után felvetődik a kérdés: lehet-e egyáltalán Magyarországon megyei önkormányzatról, mint érdemi választott, döntési kompetenciával és autonómiával bíró területi önkormányzatról beszélni; személyes véleményem szerint a megyei önkormányzati szint elavult, kiüresedett, ez a 15 éves folyamat szinte beteljesült az Ötv. 2. idevonatkozó része 2012. évi hatálybalépésével.

#### **4. A járás mint államigazgatási alapegység**

A járások kialakításáról szóló kormányhatározat<sup>52</sup> szerint a közigazgatási és igazságügyi miniszternek 2012. februárjában elő kell terjesztenie a kormánynak a törvényjavaslat tervezetét – a járások kialakításáról.

A további szükséges törvényjavaslatokat, a vonatkozó kormányrendeleteket, kormányrendelet-módosításokat a 2012. I. félév végéig kell benyújtani. Az érintett minisztereknek a kapcsolódó miniszteri rendeleteket, miniszteri rendelet-módosításokat 2012. november végéig kell kidolgozniuk. A járási hivatalok kialakításához szükséges költségvetési-pénzügyi intézkedések megvalósításának megalapozását a 2013. évi költségvetés tervezésével egyidejűleg kell kidolgoznia a nemzetgazdasági miniszternek. A 2013. évi költségvetéséről szóló törvény tervezetének elkészítésekor már kiemelten figyelembe kell vennie a járási hivatalok kialakításának és fenntartásának költségvetési hatását.

A kormányhatározat kimondja: a Kormány szükségesnek tartja a járás mint az állam szervezetének legalacsonyabb szintű területi és szervezeti egysége kialakítását a hatékonyabb, költségtakarékosabb és ügyfélközpontú területi közigazgatás megteremtése érdekében. A járások kialakításának időpontja 2013. január 1. A határozatból nem derül ki, hogy pontosan hány járás lesz a jövőben (2012. januárjában tisztázódott, hogy 168 megyéken belüli járás és 7 fővároson belüli körzet működik majd), az viszont igen, hogy a járások területe a megyék határaihoz metszés nélkül igazodik, a járáson belül pedig a székhelytől legtávolabb levő település lehetőség szerint nem lesz messzebb 30 kilométernél.

A járási székhely kijelölése kapcsán megfogalmazza a kormányhatározat: a járásszékhely olyan település legyen, ahol már kiépült az államigazgatási működőképes szervezet, de figyelembe kell venni a közlekedési infrastruktúra kritériumait, a közúti-vasúti megközelíthetőség szempontjait, a tömegközlekedési lehetőségeket is. Az egymáshoz közeli, megfelelő adottságú települések esetében a

<sup>51</sup> Lásd: 258/2011. (XII.7.) Korm. rendelet. 2012/1

<sup>52</sup> A járások kialakításáról szóló 1299/2011. (IX.1.) Korm. határozat.

jelentősebb igazgatási infrastruktúrával és/vagy központi elhelyezkedéssel rendelkező lesz a járás székhelye, noha rengeteg kiigazítási kérelem futott be 2012. január végéig a KIM-hez. A meglévő ügyintézési helyszíneket lehetőség szerint fenn kell tartani. Emellett a járások kialakításának "a térszervező funkciókat betöltő települések fejlődését", valamint az ország hátrányos helyzetű térségeinek felzárkóztatását kell segítenie.

A járások kialakításakor szervezeti szinten is szét kell választani az önkormányzati és államigazgatási feladatok ellátását. Ennek kapcsán a határozat arra is kitér, hogy "a jelenleg önkormányzati feladatok államigazgatási feladattá minősítése esetén az ellátásukhoz, az intézmények fenntartásához szükséges költségvetési forrásokat, szervezeti kapacitásokat és elhelyezési feltételeket az államigazgatás keretében kell biztosítani és rendelkezni kell a feladatátadással összefüggő vagyoni tulajdonjogi rendezéséről is". A határozat a járások kialakításáról szóló koncepció elkészítése kapcsán felhívta a figyelmet az érintett társadalmi szervezetekkel történő széles körű szakmai egyeztetésre is. Emellett az egyes minisztereknek azt kell vizsgálniuk, hogy az irányításuk alatt működő államigazgatási szervek illetékességi területe a járásokhoz igazítható-e.

A magyar közigazgatásba nem csupán visszatér 1983 után újra a járási szint, hanem csaknem a legfontosabb államigazgatási alapegység lesz. A legtöbb államigazgatási döntési jogkört a járások kapják, a településeken a jegyzőkhöz tartozó hatósági munkának akár a kétharmadát is átvehetik a járások. Ez lesz az egyetlen olyan államigazgatási egység, ahova nem közvetlen, általános választással kerülnek a vezetők: a járási központok polgármesterei és a kormány megbízottak a kirendeltség-vezetők útján irányítanak közösen a területet.

A járáson belül az államigazgatási és a helyi önkormányzati feladatok elválasztják egymástól. A polgármesteri hivatalok a helyi közügyekhez szükséges háttérmunkát végzik majd. A kistérségeken pedig a járási hivatal szervezi meg, hogy milyen időtartamban és mikor küldi ki az ügyintézőket a közsé-

gekbe, akik pedig az államigazgatási hatósági munkát végzik. A járások a kormányhivatal szervezeti egységeként látnak el államigazgatási feladatokat. A járási hivatalok létrehozása az előrejelzések szerint 15-20 milliárd Ft-ba kerül.

Néhány közismert kétély eloszlatandó a járási hivatalok létrehozása kezdetén. Mindenképpen akceptálandó az ügyfelek azon elvárása, hogy ne vigyék távol tőlük az ügyintézés helyét, hiszen a tömegközlekedési lehetőségek sok kisközség esetében rosszak. Bizonyos ügytípusok esetében az ügyintézési folyamat részét képező helyszíni szemlét is könnyebben bonyolítják le a kisközségben, mint a távolabbi járásszékhelyen. Meg kellene vizsgálni, hogy indokolt-e valamennyi hatósági eljárást járási szintre helyezni, vagy az eljárás bizonyos részei helyben célszerűbben elvégezhetők, például az eljárás kezdeményezése vagy a helyszíni szemle lefolytatása. A döntéshozatal az előkészítés után akár történhet távolabb is különösen, ha méltányossági szempontokat nem kell érvényesíteni.

Az önkormányzati hatósági ügyekben eljáró eddigi hatásköri címzettek körét nem kellene bolygatni. A szociális és gyámügyi igazgatás terén az állandó jellegű támogatások (időskorúak járadéka, rendszeres szociális segély, bérpótló juttatás, rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény stb.) megállapítását főként a jegyzőre, az eseti ellátások (átmeneti segély, rendkívüli gyermekvédelmi támogatás stb.) a képviselő-testület hatáskörébe tartoznak. A jegyző hatáskörébe tartozó támogatások jelentős része olyan, amely részletesen szabályozott, mérlegelésre nincs lehetőség, aki a jogosultsági kritériumokat teljesíti, annak az adott támogatás jár. A képviselő-testület hatáskörébe tartozó ellátási formák jellemzője viszont széles mérlegelési lehetőség mind a támogatás odaítélését, mind annak mértékét illetően.

A szociális és gyermekjóléti ellátásokkal kapcsolatban alapvető követelmény, hogy a kérelem benyújtásának helye minél közelebb legyen az igénylőhöz, hiszen rászorultak, idősek az ügyfelek. Ezen ügyekben a döntést megelőzően sok esetben helyszíni szemlét

kell tartani, a tényleges rászorultság, illetve az igények felmérése érdekében. Az állandó jellegű ellátások tekintetében a döntési folyamat, elsősorban jogi ismeretet igényelnek. Az eljárás „felosztása” látszik célszerűnek: a település felveszi a kérelmet, elvégzi a helyszíni szemlét, melyről jegyzőkönyvet készít, mindezt megküldi a járási hivatalba, ahol az adott területtel foglalkozó ügyintéző dönt a támogatási formáról. A település biztosítaná a helyismeretet, míg a járáshoz telepített döntéshozatal a szakmaiság érvényesülését, valamint azt a szemléletet, hogy a szociális ügyek intézése a járás valamennyi településén egységesen történjen.

A fentiekkel összefügg: 2013-ra országosan 300 kormányablakot nyitnak. A feladatra várhatóan 5-6 ezer új ügyintézőt tanítanak ki, akik diplomás, nyelvtudással rendelkező munkaerők lesznek. A kormányablakoknál már 70-80 ügykörben kaphatnak segítséget az állampolgárok. Ilyenek pl. a kettős állampolgárság iránti igények benyújtása, a fogyasztóvédelmi panaszok, közérdekű bejelentések, a TAJ- és európai egészségbiztosítási kártya, az őstermelői igazolvány igénylése, a nyugdíj folyósításához kapcsolódó bejelentési kötelezettségek. A gyógyszerátmozgatóshoz kapcsolódó, méltányosságból adható egyszeri segély iránti kérelmek átvétele, a parlagfűvel fertőzött ingatlanokról szóló bejelentések, de a devizahitelek végtörlesztésének igénybevételi lehetőségeiről az ügyintézők tájékoztatni tudják az érdeklődőket, de segíthetnek a különböző nyomtatványok kitöltésében is. Szoros munkakapcsolatot kell kialakítani a járási hivatalok, az önkormányzatok és a kormányablakok között.

### **5. Az önkormányzati képviselő**

A fenti alcím alatt bemutatásra kerülő Ötv. 2.-beli rendelkezések (28.-40. §-ok) a 2014. évi általános önkormányzati választások napján lépnek hatályba<sup>53</sup>. Az Alaptörvény Átmeneti rendelkezései (2011. december 31.)<sup>54</sup> úgy szól, hogy a helyi önkormányzati képviselőknek és polgármestereknek az Alaptör-

vény hatálybalépését követő első általános választására 2014. októberében kerül sor.

Az Ötv. 1. szűkszavúan szabályozta az önkormányzati képviselőket érintő kérdéseket. Az ide vonatkozó rendelkezéseket a 2014. októberig hatályos két külön törvény részletezi<sup>55</sup>. Az Ötv. 2. ezekből is merített és az önkormányzati képviselőkre vonatkozó szabályokat összegzően szerepelteti az új jogszabályban. Rögzíti az önkormányzati képviselő megbízatása, megszűnése módját és eseteit, a képviselő jogait és kötelességeit. Az önkormányzati képviselő jogai nagyjábanegészében azonosak az Ötv. 1. és az ahhoz kapcsolódó törvényi rendelkezésekkel, de vannak új, különleges elemek is a törvényben, így: a képviselő-testület és a bizottsági ülésén a magyar jelnyelvet vagy az általa választott speciális kommunikációs rendszert használhatja, melynek költségeit az önkormányzat biztosítja<sup>56</sup>.

A helyi képviselői feladatok ellátása érdekében továbbra is szükséges a munkahelyen történő munkavégzés alól mentesítés. A képviselői kötelezettségek bővültek: köteles a testületi üléseken megjelenni, évente egy alkalommal a választópolgároknak beszámolni, részt venni a kormányhivatal képzésén. A kötelezettségeit megszegő képviselővel szemben szankcióként alkalmazható a tiszteletdíjának, illetőleg a természetbeni juttatásának csökkentése, megvonása<sup>57</sup>.

A képviselői tiszteletdíj illetve, természetbeni juttatás csak az önkormányzat saját bevételei terhére állapítható és emelhető meg, de csak akkor, ha az nem veszélyezteti az önkormányzati kötelező feladatellátást. Csak a képviselői tevékenységgel összefüggő, képviselő által megelőlegezett, szükséges, számlával igazolt költségeket kell megtéríteni. A képviselői tiszteletdíj és egyéb juttatás közérdekű adat<sup>58</sup>. A képviselő tiszteletdíjáról önként lemondhat.

<sup>53</sup> A helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2011. évi XCVI. törvény, továbbá a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény.

<sup>56</sup> Ötv. 2. 32. § (2) bekezdés h) pontja.

<sup>57</sup> Ötv. 2. 33. §

<sup>58</sup> Ötv. 2. 35. §

<sup>53</sup> Ötv. 2. 144. § (4) bekezdés.

<sup>54</sup> Átmeneti rendelkezések 23. cikk (1) bekezdés.

Az összeférhetlenségi szabályok új elemei: az első az, hogy nem konkrét tisztségeket sorol fel a törvény, hanem a hatalmi ágak elválasztásának elve tükröződik a kinevezési jogkör gyakorlója által meghatározott tisztségek, pozíciók összeférhetlenné nyilvánításában. Másik összeférhetlenségi esetkör a döntési helyzetben lévő személy gazdasági függetlenségének, befolyásmentességének biztosítása. Harmadik kategóriát képez az egyéb (pl. médiatartalom-szolgáltatás) összeférhetlenségi okok csoportja<sup>59</sup>.

Új rendelkezés, hogy amennyiben a képviselő észleli az összeférhetetlen helyzet fennállását, de annak megszüntetésére – külön jogszabályi rendelkezés miatt – 30 napon belül nincs mód, az összeférhetlenségi eljárás mellőzhető. Ez a lehetőség csak akkor áll fenn, ha a képviselő az általa tett és a jogviszony megszüntetéséről szóló, az arra jogosult által írásban megerősített lemondó nyilatkozatát az összeférhetlenségi bizottságnak határidőben átadja<sup>60</sup>. Amennyiben azonban a képviselő az összeférhetlenségi helyzetet a törvény adta lehetőségeken belül nem szünteti meg, vele szemben az összeférhetlenségi eljárást meg kell indítani. Bárki kezdeményezheti az összeférhetlenség megállapítását a polgármesternél. A kezdeményezést haladéktalanul továbbítani kell az összeférhetlenségi bizottságnak kivizsgálásra. A képviselő-testületnek a soron következő ülésén (de legkésőbb a kezdeményezést követő 30 napon belül) határozattal döntenie kell arról, hogy az összeférhetlenségi körülmények fennállnak-e, amennyiben igen, akkor kimondja az összeférhetlenséget<sup>61</sup>. Végül soron az összeférhetlenség kérdésében a törvényszék dönt nem peres eljárásban három hivatásos bíróból álló tanácsban.

Az összeférhetlenséget kimondó határozatot a fővárosi, megyei kormányhivatalnak is kézbesíteni szükséges.

Ha a képviselő-testület nem, vagy jogszabálysértő módon dönt az összeférhetlenség tárgyában, a fővárosi, megyei kormányhivatal

közvetlenül a törvényszéknél kezdeményezheti az összeférhetlenség kimondását<sup>62</sup>.

Újdonság a törvényben, hogy rendelkezik a képviselői tisztség betöltéséhez szükséges társadalmilag elvárt, méltó magatartás mércéjéről is. Megjelölte azokat az eseteket, amelyek bekövetkeztekor a képviselő méltatlanná válik e tisztség további betöltésére. A képviselő méltatlan magatartásának okai többek között a közügyek gyakorlásától való jogerős eltiltás, büntett miatt jogerős szabadságvesztésre ítélet, vagy az állammal, önkormányzattal szemben (tartósan) fennálló köztartozás<sup>63</sup>.

A bíróság kötelezettsége, hogy a méltatlansági ok bekövetkeztéről értesítse a képviselő-testületet, illetve a fővárosi, megyei kormányhivatalt<sup>64</sup>. A méltatlanság jogintézményével való visszaélések megelőzése érdekében a törvény előírja, hogy az összeférhetlenségi eljárásra vonatkozó szabályokat a méltatlansági eljárás során is alkalmazni kell<sup>65</sup>.

Az önkormányzati képviselőnek kötelező kérelmeznie az állami adóhatóságnál a köztartozásmentes adózói adatbázisba történő felvételét, az állami adóhatóság pedig köteles értesíteni a képviselő-testületet, hogy a képviselőnek köztartozása keletkezett, mindkettő helyeselhető új előírás. Ha a felvétel feltételeinek a képviselő nem felel meg, az adóhatóság az adatbázisból törli és erről írásban értesíti a képviselő-testületet és a kormányhivatalt<sup>66</sup>.

Az Ötv. 2. részletesen tartalmazza a vagyonyilatkozat-tételi eljárásra vonatkozó rendelkezéseket<sup>67</sup>. A képviselő megválasztásától, majd ezt követően minden év január 1-jétől számított 30 napon belül vagyonyilatkozatot köteles tenni magára, továbbá a vele közös háztartásban élő házastársára, valamint gyermekére. A képviselő a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettsége teljesítéséig a tisztségéből fakadó jogait nem gyakorolhatja, juttatásban nem részesülhet az önkormány-

<sup>59</sup> Ötv. 2. 36. §

<sup>60</sup> Ötv. 2. 37. § (1) bekezdés.

<sup>61</sup> Ötv. 2. 37. § (2) bekezdés.

<sup>62</sup> Ötv. 2. 37. § (6) bekezdés.

<sup>63</sup> Ötv. 2. 38. § (1) bekezdés.

<sup>64</sup> Ötv. 2. 37. § (2) bekezdés.

<sup>65</sup> Ötv. 2. 37. § (5) bekezdés.

<sup>66</sup> Ötv. 2. 38. § (4) bekezdés.

<sup>67</sup> Ötv. 2. 39. §

zattól. A törvény előírja a képviselői vagyonyilatkozat nyilvánosságra hozatali kötelezettségét, illetve azt, hogy a vagyonyilatkozattal kapcsolatos eljárást a vagyonyilatkozat vizsgáló bizottságnál bárki kezdeményezheti.

Mivel a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja a képviselővel közel azonos felelősséggel járó funkciót tölthet be, e személyekre is megfelelően alkalmazni kell a képviselőre vonatkozó összeférhetetlenségi, méltatlansági szabályokat<sup>68</sup>.

### **6. A képviselő-testület jogállása, hatáskörei**

Jogi személyiséggel változatlanul az önkormányzat, vagyis a helyi választópolgárok közössége bír. Ez a szabályozás a közjogi jogi személyt jelöli ki, a polgári jogi jogviszonyokban a jogi személyiség a Ptk. és az Áht. szerint általában a költségvetési szervet illeti meg. Nem változott meg a képviselő-testület törvényes képviselőjének a személye, ez a polgármester. Az önkormányzati feladatok címzettje a képviselő-testület, de az önkormányzati feladatok ellátásában részt vesznek a képviselő-testületek szervei is. Ezek köre némileg bővült: a polgármester, a megyei képviselő-testület elnöke, a bizottságok, a részönkormányzat, az önkormányzat hivatala mellett az Ötv. 2. új szereplőként ide sorolja az Ötv. 1.-beli korlát mellőzésével a jegyzőt és az önkormányzat társulását is<sup>69</sup>. A jegyző bevonása nyilvánvalóan összefügg a szerepkörét érintő változással. A jegyző karakterisztikusan önkormányzati figurává válik, hiszen a kormányhivatalok járási hivatali kirendeltségei várhatóan átveszik a jegyzőtől az államigazgatási hatáskörök, hatósági jogkörök gyakorlását, így a jegyző „Janus arca” megszűnik, legalábbis oldottabbá válik a jegyzőnek az államigazgatáshoz való korábbi szoros kötődése. De, hogy milyen önkormányzati feladatot láthat el – 2013-tól – a jegyző, az egyelőre nem világos, az azonban biztos, hogy a jövőben a jegyző is hozhat önkormányzati döntést<sup>70</sup>, a kisebbségi ön-

kormányzat testülete azonban 2013-tól már nem tartozik ebbe a körbe legalább is az Ötv. 2. szabályozásában.

Amellett, hogy az Ötv. 2. meghatározza azokat az önkormányzati ügyeket, amelyeket kizárólagosan a képviselő-testület dönthet el<sup>71</sup>, kimondja azt is, hogy – az Ötv. 2.-ben meghatározott kivételekkel – hatásköreit a testület átruházhatja a szerveire, amelyek között ismét szerepel a jegyző, a kisebbségi önkormányzat testülete viszont nem és a társulás javára szóló átruházhatóságot sem korlátozza majd 2013-tól az Ötv. 1. 9. § (3) bekezdésében még szereplő „törvényben meghatározottak szerint” megjegyzésű szűkítés<sup>72</sup>.

A képviselő-testület hatásköréből át nem ruházható teendők csaknem azonos tartalmúak az Ötv. 1.-ben és az Ötv. 2.-ben. Nevesítve bekerült a felsorolásba a területfejlesztési eszközök és a településszerkezeti terv jóváhagyása, valamint a területszervezési kezdeményezés, noha az elmúlt bő 20 év önkormányzati gyakorlata szerint ezekben az ügyekben eddig is a képviselő-testület döntött. Új viszont 2013-tól a kizárólagos képviselő-testületi hatáskörök között az önkormányzati képviselői megbízás megszűnéséről szóló döntés, amelyre akkor nyílik lehetőség, ha a képviselő egy éven át nem vesz részt a képviselő-testület ülésein. Az át nem ruházható hatásköröket illetően az Ötv. 2. is nyitott felsorolást tartalmaz, más törvény is – a jobbjára „klasszikusnak” mondható esetkörök mellett – további hatásköröket a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe utalhat.

A képviselő-testület a közszolgáltatási feladatai ellátásához – jogszabályban meghatározottak szerint – igénybe vehet költségvetési szervet, gazdálkodó szervet, nonprofit szervezetet, egyéb szervezetet, amelyeket maga alapíthat meg. Ha törvény nem tesz kivételt, kinevezi az intézmény vezetőjét, de a közszolgáltatások ellátására szerződést köthet más személyekkel is<sup>73</sup>. Ezek a lehetőségek mindkét önkormányzati törvényi szabályo-

<sup>68</sup> Ötv. 2. 40. §

<sup>69</sup> Ötv. 2. 41. § (2) bekezdés.

<sup>70</sup> Ötv. 2. 41. § (3) bekezdés.

<sup>71</sup> Ötv. 2. 42. §

<sup>72</sup> Ötv. 2. 41. § (4) bekezdés.

<sup>73</sup> Ötv. 2. 41. § (6)-(7) bekezdések.

zásban lényegileg azonos tartalommal szerepelnek.

Viszonylag új szabály, hogy egyes közszolgáltatásokat csak meghatározott szervek útján lehet ellátni<sup>74</sup>. Az Ötv. 2. egyes közszolgáltatásoknál korlátozni kívánja az önkormányzat feladat-ellátási szabadságát: 2013. január 1-től – többek között – csak olyan állami vagy önkormányzati többségi tulajdonban álló, jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, vagy e gazdasági társaság többségi tulajdonában és befolyása alatt álló jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság láthat el egyes közszolgáltatási feladatokat, ha az ágazati törvény így rendelkezik. 2014. októberétől (az önkormányzati általános választások napjától) ez a rendelkezés akként változik meg, hogy az ágazati törvényben meghatározott közszolgáltatást kizárólag erre a célra alapított költségvetési szerv, olyan állami vagy többségi önkormányzati tulajdonban álló, jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, amelyhez az állam vagy az önkormányzat többségi befolyással bír, vagy e gazdasági társaság kizárólagos tulajdonában álló jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, vagy önkormányzati társulás láthat el. Azt azonban, hogy melyek ezek (a minden bizonnyal ide sorolható parkolás-üzemeltetésen túl) egyelőre nem ismeretesek, igaz ugyan, bőven van még idő a hatálybalépésig a kiemelendő közszolgáltatások megállapítására. Várhatóan csökkenti ez a rendelkezés majd az önkormányzatok mozgásterét. Hasonló tartalmi megszorító rendelkezés először 2010. június 5-ei hatállyal került be az Ötv. 1.-be, de az csak a parkolási közszolgáltatásra vonatkozott. Kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaság vagy a társaság 100 %-os tulajdonában álló gazdasági társaság vagy önkormányzati társulás számára tette lehetővé a parkolási közszolgáltatást.

### **7. A képviselő-testület működése**

A képviselő-testületi működési szabályok kodifikálása a két önkormányzati törvényben nagyjában-egészében hasonló tartalommal

történt meg. A képviselő-testület működésével kapcsolatban az Ötv.2. is csak a garanciális rendelkezéseket határozza meg<sup>75</sup>, a részletes szabályokat a testület a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendelete állapítja meg. Az alakuló ülést az önkormányzati választást követő tizenöt napon belül kell megtartani. A testületnek döntenie kell az alakuló ülésén vagy az azt követő ülésen a szervezeti és működési szabályzatról, meg kell választani a bizottságok tagjait, az alpolgármestert, döntenie kell illetményükről, tiszteletdíjukról. Az alakuló ülést a polgármester hívja össze, megyénél a korelnök. A képviselő-testület szükség szerint, de évente legalább hat ülést tart. Az ülést össze kell hívni a települési képviselők egynegyedének vagy a képviselő-testület bizottságának, továbbá a kormányhivatalnak az indítványára.

A képviselő-testület összehívásának és vezetésének a joga és kötelezettsége 2013-tól is a polgármestert illeti. A tisztség betöltetlensége (a polgármester távolléte, akadályoztatása) esetén az alpolgármester hívja össze a testület ülését (több alpolgármester esetén a polgármester által megjelölt alpolgármester). A szervezeti és működési szabályzatban rendelkezni kell arról, hogy a polgármesteri és alpolgármesteri tisztség egyidejű betöltetlensége, tartós akadályoztatása esetén a képviselő-testület ülését ki hívja össze és milyen módon.

A testület ülése nyilvános, törvényben meghatározott esetben zárt ülést tart, vagy zárt ülést tarthat a képviselő-testület. Kötelezően zárt ülést tart önkormányzati hatósági, összeférhetlenségi, méltatlansági, kitüntetési ügy tárgyalásakor, fegyelmi büntetés kiszabása, valamint vagyonyilatkozattal kapcsolatos eljárás esetén. Az érintett kérésére zárt ülésen tárgyalják és döntenek a választás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízás adása, illetőleg visszavonása, fegyelmi eljárás megindítása és állásfoglalást igénylő személyi ügyekben. A képviselő-testület zárt ülést rendelhet el a vagyonával való rendelkezés esetén, az általa kiírt pályázat feltételeinek meghatározásakor, továbbá a pályázat tárgyalásakor, ha a nyilvános tárgyalás az ön-

<sup>74</sup> Ötv. 2. 41. § (8) bekezdés.  
2012/1

<sup>75</sup> Ötv. 2. 43.-45. §-ok.

kormányzat vagy más érintett üzleti érdekét sértené. A zárt ülésen a képviselő-testület tagjai, a nem képviselő alpolgármester és a jegyző, aljegyző, meghívása esetén az ügyintéző, az érintett szakértő vesz részt, továbbá a nemzetiségi önkormányzat elnöke az általa képviselt nemzetiséget érintő napirend tárgyalásán. Törvény vagy önkormányzati rendelet előírhatja, hogy mely további esetben kötelező az érintett meghívása<sup>76</sup>.

A képviselő-testület akkor határozatképes, ha az ülésen a megválasztott települési képviselőknek több mint a fele jelen van. A javaslat elfogadásához egyszerű többséget igénylő ügyben a jelenlevő települési képviselők, minősített többség esetén a megválasztott képviselők több mint a felének igen szavazata szükséges (a megválasztott képviselők közé kell azt a képviselői helyet is számítani, amely a szavazáskor bármilyen ok miatt betöltetlen)<sup>77</sup>.

A képviselő-testület döntéseinek elnevezése sem változott, azok: rendelet és határozat. A képviselő-testület<sup>78</sup> a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján annak végrehajtására és törvény keretei között önkormányzati rendeletet alkot (a rendeletalkotás ezen alaptörvénybeli esetcsoportjait az Ötv. 2. nem ismételi meg)<sup>79</sup>. A testület a fő szabály szerint döntéseit nyílt szavazással hozza, ennek módját a szervezeti és működési szabályzat határozza meg<sup>80</sup>. Az Ötv. 2. megállapítja a nyílt szavazás egyik módjaként a név szerinti szavazás alapvető eljárási szabályait (a részleteket a szervezeti és működési szabályzat rendezi). Kötelező a név szerinti szavazás az önkormányzati képviselők egynegyedének indítványára. Név szerinti szavazás elrendelhető az SZMSZ-ben meghatározott esetekben. Ugyanazon döntési javaslatról csak egy alkalommal lehet név szerinti szavazást javasolni. Nem tartható név szerinti szavazás a törvény szerint ügyrendi kérdésekben (a tanácskozás lefoly-

tatásának mikéntje), de a bizottság létszámának, összetételének tekintetében sem<sup>81</sup>.

A szavazás eredményét az ülésvezető állapítja meg. Önkormányzati képviselő kérésére a szavazást egy alkalommal meg lehet ismételni, ha a szavazás eredménye felől kétség merül fel<sup>82</sup>. Minősített többségű döntés szükséges a rendeletalkotáshoz, az SZMSZ meghatározáshoz, a választás, kinevezés, megbízás adásához, az önkormányzati társulást érintő jelentős kérdésekben, a külföldi önkormányzatokkal való együttműködéshez, az intézményalapítás, átszervezés, megszüntetés javaslataihoz, az önkormányzati képviselő kizárásához, az összeférhetetlenség, a méltatlanság megállapításához, a képviselői megbízás megszüntetéséhez, az önkormányzati vagyonnal való rendelkezéshez, az üzleti érdeket sértő pályázati tárgyalások anyagaihoz. A felsorolást bővíthetik még a törvényben és az SZMSZ-ben meghatározott egyéb ügyek<sup>83</sup>. Az Ötv. 2.-be foglalt minősített többséget érintő ügyek csaknem mindegyike szerepelt az Ötv. 1.-ben is, újdonságot az összeférhetlenségi és a méltatlansági ügyek minősített többséggel történő elfogadása jelent.

A testület döntéshozatalából való kizárás feltételeiben változás nem következett be, az Ötv. 2. kiegészült azzal, hogy a személyes érintettségre vonatkozó bejelentési kötelezettség elmulasztásának következményeit az SZMSZ határozza meg<sup>84</sup>.

Az önkormányzati rendelet kihirdetésének szabályaiban (2012-től hatályosak) csekély változások figyelhetők meg. A saját honlappal rendelkező önkormányzat a rendeletét a honlapján is közzéteszi, de szerepel a törvényben az az előírás is, hogy a jegyzőnek az önkormányzati rendeletet haladéktalanul (nem 15 nap alatt, mint ahogyan az Ötv. 1. szolt) a jegyzőkönyvvel együtt meg kell küldenie a kormányhivatalnak, a kormányhivatal pedig a rendeletet továbbítja az önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős

<sup>76</sup> Ötv. 2. 45. §

<sup>77</sup> Ötv. 2. 47. §

<sup>78</sup> Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés.

<sup>79</sup> Ötv. 2. 48. § (1) bekezdés.

<sup>80</sup> Ötv. 2. 155. §

2012/1

<sup>81</sup> Ötv. 2. 48. § (3) bekezdés.

<sup>82</sup> Ötv. 2. 48. § (5) bekezdés.

<sup>83</sup> Ötv. 2. 50. §

<sup>84</sup> Ötv. 2. 49. § (2) bekezdés.

miniszternek<sup>85</sup>. Ebből arra lehet következtetni, hogy országos nyilvántartás készül majd az önkormányzati rendeletekről, amit helyeslek – kérdés csak az, hogy nem szükségtelen-e minisztériumot terhelni csaknem százezer helyi rendelet kezelésével, az önkormányzati rendeletek adattárát a Nemzeti Államigazgatási Központ gondozhatná.

Apró változáson ment keresztül a 2011. január 1-től hatályos azon előírás is, mely szerint 2012-től az aláírt önkormányzati rendelet a hatálybalépését megelőzően, de legkésőbb a kihirdetést követő hatodik (nem az Ötv. 1. szerinti tizedik!) napon belül helyesbíthető<sup>86</sup>.

Teljesen új az a rendelkezés, amely 2012. április 15-én lép hatályba. Eszerint a helyi önkormányzat (települési és megyei) meghatározhat tiltott, kirívóan közösségellenes magatartásokat önkormányzati rendeletben és e magatartás elkövetőjével szemben ötvenezer forintig terjedő pénzbírság (igazgatási bírság) kiszabását rendelheti el<sup>87</sup>. A felhatalmazó rendelkezések között<sup>88</sup> ismét szerepel, hogy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározhatja a kirívóan közösségellenes magatartásokat, valamint a magatartás elkövetőjével szembeni pénzbírság kiszabásának szabályait. Meglepőnek tartom e rendelkezések Ötv. 2.-beli kodifikálását, hiszen e törvénynek a helyi közügyek biztosításának kereteit kell szabályoznia. Kétségtelen, hogy büntető, szabálysértési jellegű tényállások helyi rendeleti megállapítását kell az önkormányzatok feladatává tenni (aligha fognak élni az önkormányzatok ezen témában rendeletalkotási jogukkal).

A képviselő-testület üléséről természetesen jegyzőkönyvet kell készíteni, amelynek 2013-tól hatályos tartalmi elemeit – ellentétben az Ötv. 1.-el – a törvény felsorolja<sup>89</sup>. A jegyzőkönyv elkészítéséről változatlanul a jegyző gondoskodik. A választópolgárok – a zárt

ülés kivételével – betekintheznek a képviselő-testület előterjesztésébe és ülésének jegyzőkönyvébe. A zárt ülésről külön jegyzőkönyvet kell készíteni, de a közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell<sup>90</sup>.

Az Ötv. 2. felhatalmazást ad a képviselő-testületnek arra, hogy a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozza meg<sup>91</sup>. A törvénynek a képviselő-testületi működésre vonatkozó kötelező elemeitől az SZMSZ csak abban az esetben térhet el, ha arra a törvény felhatalmazást ad. Az Ötv. 2. rendelkezéseket tartalmaz az „obstrukció” megelőzésére, lehetőséget biztosít a képviselő-testület számára, hogy szervezeti és működési szabályzatában meghatározza az egyes napirendek tárgyalására fordítható időkeretet, a hozzászólások maximális időtartamát, illetve korlátozza, az ismételt felszólalás lehetőségét<sup>92</sup>.

A képviselő-testület név szerinti szavazással, minősített többségű döntéssel kimondhatja önfeloszlását. A jogintézmény mindkét Ötv.-ben a helyi konfliktusok feloldásának eszköze, melynek révén a választópolgárok ismételt lehetőséget kapnak arra, hogy működőképes testületet, polgármestert válasszanak. A feloszlás szabályszerűségére vonatkozó kormányhivatali nyilatkozat beszerzését követő három hónapon belüli időpontra időközi választást kell kiírni, amelynek költségét az önkormányzat viseli. A képviselő-testület feloszlása nem mondható ki a választást követő hat hónapon belül, illetőleg a megbízatásának lejártát megelőző év november 30. napját követően. A folyamatos működés érdekében a testület az új testület alakuló üléséig, illetve a polgármester az új polgármester megválasztásig ellátja feladat- és hatásköreit<sup>93</sup>.

A társult képviselő-testület változatlan funkcióval a települési önkormányzatok szabad

<sup>85</sup> Ötv. 2. 51. § (2) bekezdés.

<sup>86</sup> Ötv. 2. 51. § (3) bekezdés.

<sup>87</sup> Ötv. 2. 51. § (4) bekezdés.

<sup>88</sup> Ötv. 2. 53. § (1) bekezdés és 143. § (4) bekezdés e) pont.

<sup>89</sup> Ötv. 2. 52. § (2) – (3) bekezdések.

<sup>90</sup> Ötv. 2. 53. § (2) bekezdés.

<sup>91</sup> Ötv. 2. 143. § (4) bekezdés a) pont.

<sup>92</sup> Ötv. 2. 53. § (2) bekezdés.

<sup>93</sup> Ötv. 2. 55. §

elhatározásából létrehozott együttműködési formája, amelynek keretei között a települési önkormányzatok a feladataik jelentős részét egyesítik. A kizárólag az adott települést érintő ügyekben a település saját képviselő-testülete dönt önállóan. A települések maguk döntenek el, hogy a költségvetésüket milyen mértékig egyesítik. A társult képviselő-testületeknél minden érintett településnek megmarad a saját, önálló képviselő-testülete, közvetlenül választott polgármestere, saját költségvetése, minden vagyon az érdekelt település saját, önálló, külön vagyona, amiről önállóan rendelkezik. A társult képviselő-testületet az érintett települések képviselő-testületei együtt alkotják, vagy abban állapodnak meg, hogy lakosságárányosan küldenek képviselőket a saját testületükből a társult képviselő-testületbe<sup>94</sup>.

### **8. A képviselő-testület bizottságai**

Továbbra is önkormányzati alapjog, hogy a képviselő-testület a törvény keretei között és az SZMSZ-ben meghatározottak szerint önállóan alakíthatja ki szervezetét, határozza meg a szervei közötti munkamegosztást. A bizottsági szervezet feladat- és hatásköreinek terjedelme településenként eltérő lehet, a helyi sajátosságokhoz, igényekhez igazodhat. A kétezzer főnél több lakosú településen kötelező pénzügyi bizottság létrehozása. A vagyonyilatkozatok vizsgálata, nyilvántartása, kezelése és őrzése is bizottsági feladatként került meghatározásra. A törvény a bizottság számára feladatot állapíthat meg, bizottság létrehozását kötelezővé teheti. A száz főt meg nem haladó lakosságú községekben a bizottsági feladatokat a képviselő-testület láthatja el. Az ezer főt meg nem haladó településeken a kötelező bizottsági feladat- és hatásköröket egy bizottság is elláthatja. A bizottságot a képviselő-testület a megbízatása időtartamára hozza létre, egyes önkormányzati feladatok ellátásának időtartamára pedig ideiglenes bizottságot alakíthat<sup>95</sup>.

A bizottság – a kötelezően létrehozandó kivételével – a polgármester javaslatára bár-

mikor megszüntethető, létszáma, összetétele a képviselő-testület döntésével megváltoztatható. A képviselő-testületek a bizottságaikba nem csak képviselő-testületi tagokat választhatnak.

Mivel a bizottság döntési joggal is rendelkezhet, ezért a bizottság elnöke, tagjainak több mint a fele (az elnökkel együtt) csak települési képviselő lehet. A polgármester nem lehet bizottság elnöke vagy tagja<sup>96</sup>.

A bizottságok legfontosabb feladata a képviselő-testület döntéseinek előkészítése, de átruházott hatáskörben döntést is hozhat, amit a képviselő-testület bármikor visszavonhat. Nem szerepel az Ötv. 2.-ben 2013-tól a bizottsági feladatok között nevesítve a képviselő-testületi döntések végrehajtásának szervezése, a hivatal tevékenységének ellenőrzése. Az ezzel kapcsolatos jogosítványokat a szervezeti és működési szabályzatban kell meghatározni. A képviselő-testület határozza meg változatlanul azokat az előterjesztéseket, amelyek a bizottság állásfoglalásával nyújthatók be, illetve amelyeket a bizottság nyújt be. Ha a bizottság számára a képviselő-testület döntési jogot biztosított, a bizottsági döntést bármikor visszavonhatja, illetve a bizottság döntését felülvizsgálhatja, megváltoztathatja. A képviselő-testület rendeletében a bizottságnak hatósági hatáskört is megállapíthat<sup>97</sup>, itt nyilvánvalóan kizárólag önkormányzati hatósági ügyről lehet szó.

A bizottság ülésének összehívására, működésére, nyilvánosságára, határozatképességére, határozathozatalára, döntésének végrehajtására, a bizottság tagjainak kizárására, a bizottság üléséről készített jegyzőkönyv tartalmára a képviselő-testületre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni azal az eltéréssel, hogy a kizárásról a bizottság dönt, az elnök esetében is, ami az Ötv. 1. szerint már csak 2013-ig polgármesteri jogkör. A bizottság üléséről készített jegyzőkönyvet a jegyző tizenöt napon belül megküldi a kormányhivatalnak<sup>98</sup>.

A polgármester indíthatja a bizottság ülésének összehívását, ekkor azt az indítvány

<sup>94</sup> Ötv. 2. 56. §

<sup>95</sup> Ötv. 2. 57. §

2012/1

<sup>96</sup> Ötv. 2. 58. §

<sup>97</sup> Ötv. 2. 59. §

<sup>98</sup> Ötv. 2. 60. §

kézhezvételétől számított nyolc napon belül össze kell hívni. A polgármester változatlanul felfüggesztheti a bizottság döntésének a végrehajtását, ha az ellentétes a képviselő-testület határozatával vagy az önkormányzat érdekeit sérti. A felfüggesztett döntésről a testület a következő ülésén határoz. A bizottságok működésének ügyviteli feladatait a képviselő-testület hivatala látja el úgy, mint már az történik 1990 óta<sup>99</sup>.

### 9. A településrészi önkormányzat

A települési önkormányzat képviselő-testülete valamely településrész sajátos érdekeinek képviseletére – az SZMSZ-ben meghatározott hatáskörrel – településrészi önkormányzatot hozhat létre. A részönkormányzat tagjai települési képviselők és más, az adott településrészen élő választópolgárok lehetnek, csak a részönkormányzat testületének vezetőjét kell a települési képviselők közül választani.

A képviselő-testület az SZMSZ-ben határozza meg a részönkormányzat létszámát, megválasztásának szabályait, feladat- és hatáskörét, továbbá a működésére vonatkozó fontosabb szabályokat a bizottságokra vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával. A képviselő-testület dönti el, hogy milyen jogosítványokkal ruházza fel a részönkormányzat testületét, a törvény azonban kimondja, hogy hatósági hatáskör nem ruházható át a részönkormányzat testületére<sup>100</sup>.

A településrészi önkormányzat tevékenységének segítésére hivatali kirendeltségeket hozhat létre a képviselő-testület, amelyek ügyfélszolgálati teendőket is elláthatnak. Kérdés ezek után, hogy miként viszonyulnak majd a részönkormányzati kirendeltségek az önkormányzati hivatalhoz a 2013-ban létrejövő járási hivatalokhoz, mi lesz közöttük a munkamegosztás? A kirendeltségek számára feladatul lehetne adni a helyi ismeret igénylő ügyek döntés előtti előkészítését (pl. lakossági panaszok jegyzőkönyvbe foglalását és a járáshoz továbbítását, a parlafű elleni védekezés érdekében az ellenőrző munkát, a

mozgáskorlátozottak támogatásának véleményezését).

## VI. A helyi önkormányzat tisztségviselői

### 1. A polgármester

A polgármesteri feladatok, hatáskörök jelentős részét az Ötv. 1. és az Ötv. 2. lényegileg azonos tartalommal állapítja meg. Számos tekintetben azonban jelentősen erősödött a polgármester jogállása az Ötv. 2.-ben. Ez érthető, hiszen a közvetlen választás folytán a polgármester legitimációja erős, a választópolgárok többségének szavazatával nyeri el megbízatását. A polgármesteri tisztség 2014-től is főállásban vagy társadalmi megbízatásban tölthető be a településtípushoz igazítva, de kimaradt a törvényből a háromezer lakosú létszám határ. A képviselő-testület a megbízatás időtartamán belül egy esetben a polgármesteri tisztség betöltésének módját – a polgármester egyetértésével – megváltoztathatja<sup>101</sup>.

A polgármester helyettesítésére, munkájának segítésére legalább egy alpolgármestert valamennyi településen kötelező titkos szavazással, minősített többséggel választani, de lehetőség van több alpolgármester választására is azzal, hogy legalább egy alpolgármestert a képviselő-testület tagjai közül kell megválasztani. Az alpolgármesteri tisztség rendeltetése a polgármester helyettesítése, munkájának segítése, ezért az alpolgármester személyére a polgármester tehet javaslatot. Nézetem szerint ellenkezik az önkormányzati filozófiával, hogy alpolgármesterré olyan személy is megválasztható, aki nem a képviselő-testület tagja. Valamit enyhít ezen a visszásságon, hogy a „külsős” alpolgármester nem helyettesítheti a polgármestert a képviselő-testület elnökeként és a képviselő-testület ülésén csak tanácskozási joggal vehet részt. Magától értetődő szabály, hogy amennyiben a polgármesteri tisztség társadalmi megbízatású, úgy az alpolgármesteri tisztség is csak társadalmi megbízatásban tölthető be<sup>102</sup>.

<sup>99</sup> Ötv. 2. 61. §

<sup>100</sup> Ötv. 2. 62. §

<sup>101</sup> Ötv. 2. 64. §

<sup>102</sup> Ötv. 2. 74.-75. § -ok.

A polgármesteri funkciók többsége változatlan. A képviselő-testület elnöke a polgármester, aki összehívja és vezeti a képviselő-testület ülését, képviseli a testületet. A polgármester tagja a képviselő-testületnek, ennél fogva a határozatképességre és a határozathozatalra vonatkozó szabályok alkalmazásánál a polgármestert a képviselők közé kell számítani a megjelenés, a határozatképesség, a szavazás, a döntéshozatal tekintetében egyaránt<sup>103</sup>. A polgármester feladatai közé tartozik, hogy a képviselő-testület döntései szerint saját hatáskörében irányítja a hivatalt, de a jegyző javaslatai alapján határozza meg, hogy a hivatal milyen módon vesz részt az önkormányzat munkájának szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában<sup>104</sup>.

A polgármestert megillető új jogosítványok közül kiemelendő a 2013-tól alkalmazható „vétójog”. Eszerint amennyiben a polgármester a képviselő-testület döntését az önkormányzat érdekeit sértőnek tartja, ugyanazon ügyben egy alkalommal (az önfelosztásról, valamint a polgármester sorozatos törvénysértő tevékenysége miatt a képviselő-testület által bíróságra benyújtandó keresetről szóló döntés kivételével) kezdeményezheti a téma ismételt megtárgyalását a képviselő-testület ülésén<sup>105</sup>. A három napon belül benyújtandó polgármesteri kezdeményezés az első képviselő-testületi döntés végrehajtására nézve halasztó hatályú. Lényeges elem, hogy a polgármesteri vétó után a testület minősített többséggel dönt a kifogásolt ügyben, mégpedig 15 napon belül. Hasonló polgármesteri vétójog az Ötv. 1. 25. § (1) bekezdésében szerepelt, de csak a bizottsági, részönkormányzati döntésekre kiterjedően. További három új elem is található ehelyütt a törvényben. Az önkormányzat működőképességének fenntartását biztosítja az a rendelkezés, amely szerint, ha két egymást követő alkalommal ugyanazon ügyben a képviselő-testület – határozatképtelenség vagy a határozathozatal hiánya miatt – nem hozott döntést, a polgármester a szervezeti és mű-

ködési szabályzatban meghatározott ügyekben (az át nem ruházható hatáskörök kivételével) önállóan (egy személyben) is döntést hozhat és erről a következő ülésen tájékoztatnia kell a testületet<sup>106</sup>. Ugyancsak a hatékony működést szolgálja, hogy a polgármester – a képviselő-testület utólagos tájékoztatása mellett – a két ülés között időszakban felmerülő halaszthatatlan ügyben a törvényben meghatározottak szerint döntést hozhat<sup>107</sup>. A polgármester az önkormányzati rendeletben meghatározott értékhatárig szintén dönthet a forrásfelhasználásról a testület tájékoztatása mellett<sup>108</sup>.

A törvény meghatározza azon eseteket, amikor a polgármester megbízatása megszűnik. Ilyen például, amikor a polgármester írásbeli nyilatkozatával lemond a tisztségéről, a lemondás visszavonhatatlan<sup>109</sup>.

A polgármester sorozatos törvénysértő tevékenysége, mulasztása miatt a képviselő-testület keresetet nyújthat be a polgármester ellen a területileg illetékes törvényszékhez, és egyidejűleg kérheti a bíróságtól a polgármester tisztségéből történő felfüggesztését<sup>110</sup>. Hangsúlyozandó, hogy a polgármester tisztségének megszűnéséről ez esetben kizárólag a bíróság dönthet, a képviselő-testület jogköre kereset benyújtására terjed ki, amelyet a bíróság soron kívül bírál el.

A helyi önkormányzati képviselőre vonatkozó összeférhetetlenségi szabályokat<sup>111</sup> a polgármesterre is alkalmazni kell, de ugyanígy a méltatlansági és a vagyonyilatkozat-tételi előírásokat is<sup>112</sup>. Így pl. polgármester a 2014. évi általános önkormányzati választások után nem lehet országgyűlési képviselő, befolyásmentességének biztosítása érdekében – a törvényben felsorolt kivételekkel – más kereső tevékenységet nem folytathat, nem lehet gazdasági társaság személyesen közreműködő tagja. A törvény megerősítette azt a ko-

<sup>103</sup> Ötv. 2. 65.-66. §-ok.

<sup>104</sup> Ötv. 2. 67. § a) – b) pontok.

<sup>105</sup> Ötv. 2. 68. § (1) bekezdés.

<sup>106</sup> Ötv. 2. 68. § (2) bekezdés.

<sup>107</sup> Ötv. 2. 68. § (3) bekezdés.

<sup>108</sup> Ötv. 2. 68. § (4) bekezdés.

<sup>109</sup> Ötv. 2. 69. § (2) bekezdés.

<sup>110</sup> Ötv. 2. 70. § (1) bekezdés.

<sup>111</sup> Ötv. 2. 36. §

<sup>112</sup> Ötv. 2. 72. §

rábbi szabályt, hogy a polgármester nem lehet más önkormányzatnál képviselő, megyei önkormányzat elnöke, alelnöke, de a fővárosi kerületi polgármester a fővárosi közgyűlés tagja lehet.

Alapjaiban változik meg 2013-tól a polgármesterek díjazása, költségtérítése<sup>113</sup>. A főpolgármester havi illetménye megegyezik a miniszter illetményének (alapilletmény, illetménykiegészítés, vezetői illetménypótlék) összegével, a megyei jogú város és a fővárosi kerületi polgármester illetménye a helyettes-államtitkár illetményével, a megyei közgyűlés elnökének a helyettes-államtitkár illetményének 90%-a jár. Az itt fel nem sorolt önkormányzatok polgármestereinek az illetménye a település lakosságszámához igazodik. A törvény 500 fő alatti lakosságszámától 30000 fős lakosságszám feletti településig öt kategóriát állít fel. Az ezekbe sorolt polgármesterei illetmények pedig a helyettes államtitkári illetmények 20-90% között mozognak, melyhez még egységesen a havi illetmény 10%-ában meghatározott költségtérítés járul. Kisebb községekben a településvezetők az eddigi fizetésüknél jóval kevesebbet kereshetnek. Amíg 2012-ben az ezer fő alatti községekben a nem egészen negyvenezer forintos köztisztviselői illetményalap hét-kilencszeresét kaphatják, 2013-tól be kell érniük hozzávetőlegesen ennek a felével. A kisvárosok esetében is csökken a díjazás, míg a nagyvárosi és fővárosi polgármesterek havi fizetése talán növekszik is.

A társadalmi megbízatású polgármester havi tiszteletdíja a polgármesterei illetmény 50%-ával megegyező arányú, de a törvény „megengedi”, hogy erről írásbeli nyilatkozattal lemondjon. Érdekes új rendelkezés: ha 2013-tól a polgármester javaslatára a képviselő-testület az alpolgármester megbízatását nem vonja vissza<sup>114</sup>, de ennek ellenére a polgármester az alpolgármester feladatait írásban, teljeskörűen megvonja, az alpolgármester a továbbiakban a helyi önkormányzati képviselő tiszteletdíjával azonos mértékű díjra jogosult<sup>115</sup>. A kérdés ezek után már csak az,

hogy „mitől” marad alpolgármester az, akinek minden e funkcióhoz kapcsolódó feladatait (így pl. a polgármester tehermentesítését) a polgármester teljes egészében megvonja, tehát csak az elnevezése marad meg, minden más megszűnik?

A polgármesterei tisztség ellátásának egyes kérdéseiről szóló 1994. évi LXIV. törvény rendelkezései fokozatosan épülnek be az Ötv. 2.-be, ennek folytán az előbbi törvény egésze a 2014. évi októberi önkormányzati választások napján hatályát veszti. Az Ötv. 2.-ben nem érintett egyéb kérdéseket a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény állapítja meg<sup>116</sup>.

## 2. A jegyző és az aljegyző

2013-tól a polgármester nevezi ki a jegyzőt, de a jegyző javaslatára az aljegyzőt is. A jegyző vezeti a polgármesterei hivatalt vagy a közös önkormányzati hivatalt<sup>117</sup>. Amennyiben hat hónapon belül a polgármester nem nevez ki jegyzőt, a kormányhivatal vezetője ideiglenes hatállyal jegyzőt jelöl ki<sup>118</sup>.

Az 1990-es önkormányzati rendszernek egyik fontos eleme volt az, hogy a helyi szinten a törvényesség őrének tekintett jegyzőt nem a központi hatalom nevezte ki, hanem a helyi képviselő-testület. A helyi polgármesterei hivatal élére csak olyan jegyzők kerülhettek, akik az önkormányzati képviselőkön keresztül a helyi közösségnek feleltek a munkájukért. A jegyzőnek pedig a törvényi előírások köteleességévé tették, hogy a törvényt sértéseket jelezze a képviselő-testületnek.

Az akkor jónak tűnő szabályozás nem mindig állta ki a gyakorlat próbáját. Egyre többször akadt arra precedens, hogy a képviselő-testületek nem nézték jó szemmel a jegyző jogi észrevételeit, aggályait. Problémát jelentett, ha a jegyző a vezetése alá tartozó egyedi hatósági ügyekben nem az adott települési képviselő cége, ismeretségi köre, vagy érdeke, egyéb elvárása alapján járt el. Ha pedig a

<sup>113</sup> Ötv. 2. 72. §

<sup>114</sup> Ötv. 2. 76. § d) pont.

<sup>115</sup> Ötv. 2. 77. §

2012/1

<sup>116</sup> 2011. évi CXCV. törvény.

<sup>117</sup> Ötv. 2. 81. § (1) és 82. § (1) bekezdés.

<sup>118</sup> Ötv. 2. 82. § (2) bekezdés.

polgármester és a jegyző tűzött össze, akkor a polgármesteri hivatal működése került veszélybe. A polgármester ugyanis közvetlenül nem utasíthatta a hivatal alkalmazottait, a jegyző volt a köztisztviselők főnöke. Csak-hogy a jegyző minden fontosabb intézkedéséhez (pl. a köztisztviselők felmentése, kinevezése) a polgármester egyetértésére volt szükség. Ráadásul a jegyző eddig is ki volt szolgáltatva a polgármesternek, mert bár a jegyző nem a polgármestertől kapta a kinevezését, hanem a képviselő-testülettől, de a munkáltatói jogok többi részét már a polgármester gyakorolta fölötté.

Tudvalevő a gyakorlati ismeretek és kutatói felmérések alapján, hogy a jegyzői feladat 2/3 arányban államigazgatási, 1/3 részben önkormányzati típusú feladat volt. A jegyzői szakmai önállóságot, helyi politikától való intaktságot kifejezetten zavarná a jegyző polgármester általi kinevezése, ha a jegyzői feladatok nem változnának meg. Ha viszont a jegyző feladatai 2013-tól csak a testület, a polgármester, a bizottságok „kiszolgálására” szorítkozik és az államigazgatási, hatósági hatáskörök döntő többsége a megyei kormányhivatalok járási kirendeltségeihez kerül át, akkor elfogadhatónak tartom a változtatást, azaz a jegyző kinevezésének a polgármesteri jogkörök közé utalását, hiszen ebben a munkamegosztásban már nélkülözhetetlen a polgármester és a jegyző közötti teljes bizalom. A polgármester és a jegyző közötti viszony alapvetően az emberi és a vezetői kultúrán múlik, nem pedig elsődlegesen a jogi szabályozáson. Úgy vélem azonban, hogy a jegyzői szerepkör tervezett megváltoztatása tovább gyengíti majd a jegyzői hivatásrendnek az utóbbi tíz évben amúgy is megtépázott respektjét.

A jegyző munkáját az aljegyző segíti, a jegyzőt távollétében helyettesíti<sup>119</sup>.

A törvény meghatározza a jegyző alapvető feladatait, döntési jogosítványait. Ezek nagyjából megegyeznek az Ötv. 1.-ben szereplő feladatokkal, de előtérbe állítva az önkormányzati szervek körüli teendőket. Az új felfogást tükrözi, hogy a jegyző 2013-tól dönt a hatáskörébe utalt önkormányzati és

önkormányzati hatósági ügyekben<sup>120</sup>. Az Ötv. 1. ugyanis a jegyzőnek önkormányzati hatáskört nem adott. Önkormányzati hatósági hatáskör gyakorlása sem tartozott az eredeti szabályozás szerint a jegyző döntési kompetenciájába. Ez így rendjén való is volt, hiszen a jegyző nem választott önkormányzati figura, hanem az önkormányzat alkalmazottja.

A jegyzőre vonatkozó rendelkezéseket alkalmazni kell a közös hivatalt vezető jegyzőre is meghatározott eltérésekkel. A törvény külön rendelkezést tartalmaz a közös hivatalt vezető jegyző kinevezésére. A kinevezésről a közös hivatalt alkotó települések polgármesterei többségi döntéssel határoznak. A többségi döntés a közös hivatalt létrehozó települések lakosságszámához kötődik<sup>121</sup>.

### 3. Az önkormányzati hivatalok

Az önkormányzat működésével, valamint a polgármester, a jegyző hatáskörébe utalt ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására a képviselő-testület a korábbi polgármesteri hivatal, illetve közjegyzőség elnevezésű szakapparátus helyett 2013-tól önkormányzati hivatalt vagy közös hivatalt hoz létre. Az elnevezés megváltoztatása azt tükrözi, hogy a hivatal „nem a polgármesteré”, hanem az önkormányzat egészéé<sup>122</sup>.

Új elem, hogy a közös önkormányzati hivatalok működési költségei a székhely település költségvetésében jelennek meg, illetve az állam a működés fedezetére szolgáló forrásokat a közös hivatal elkülönített számlájára közvetlenül utalja át az éves központi költségvetésben meghatározott - feladatfinanszírozási alapú – valós kiadásokhoz igazodva<sup>123</sup>.

A körjegyzőséget 2013-tól felváltó közös hivatal létrehozása minden 2000 fő állandó lakosság számot meg nem haladó település számára kötelező. A kistelepülések maguk választhatják meg, hogy a járáson belüli települések közül melyekkel társulnak. A járáson

<sup>120</sup> Ötv. 2. 81. § (3) bekezdés i) pont.

<sup>121</sup> Ötv. 2. 83. §

<sup>122</sup> Ötv. 2. 84. § (1) bekezdés.

<sup>123</sup> Ötv. 2. 84. § (4) bekezdés.

<sup>119</sup> Ötv. 2. 81. § (2) bekezdés.

belüli városi önkormányzat, valamint a 2000 fő lakosságszámot meghaladó települések képviselő-testületei nem tagadhatják meg a közös hivatal létrehozására irányuló megállapodás megkötését. Előírás, hogy legalább hét településnek vagy legalább 2000 fő összlakosságszámnak meg kell lennie a közös hivatal megalakításához és legfeljebb egy település közigazgatási területe választhatja el a társuló településeket egymástól<sup>124</sup>. A főszabály alól a törvény eltéréseket is enged. A kivételek a következők: településenként és nemzetiségenként a nemzetiségi lakók száma eléri a 20%-ot, valamint a települések összlakos száma meghaladja az 1500 főt, vagy a közös hivatalhoz tartozni kívánó önkormányzatok száma legalább öt. Ha ezek a feltételek fennállnak, a települések mindegyikének azonos tartalmú és minősített többségű döntésével, a belügyminiszter jóváhagyásával, a közös önkormányzati hivatal létrehozása során eltérhetnek a főszabálytól<sup>125</sup>.

A kizárólag községi önkormányzatok által létrehozott közös hivatal dolgozói létszámát az érintett települések a közös hivatal létrehozásáról szóló megállapodásban állapítják meg. Ha a közös hivatalt működtető települések egyike város, akkor a város a székhely-település. A költségvetés által finanszírozott létszámkerettől csak akkor lehet eltérni, ha ennek fedezetét a települések kizárólag saját bevételeikből képesek fedezni<sup>126</sup>.

Közös hivatalt alakítani, megszüntetni, ahhoz csatlakozni, illetve abból kiválni önkormányzati ciklusonként csak egyszer, az általános helyhatósági választásokat követő hatvan napon belül lehet. Ha az érintett képviselő-testületek a megállapodást 60 napon belül nem kötik meg, vagy valamely település a közös hivatalhoz nem tud csatlakozni, a kormányhivatal vezetője dönt a hivatali feladatok ellátásának módjáról, illetve a megállapodás pótlásáról. A kijelölés a törvényszék előtt támadható meg<sup>127</sup>.

Az ügyfelfogadást biztosítani kell minden településen. Annak módját és mértékét a képviselő-testületek megállapodása határozza meg (a nem székhely településen kirendeltség, ügyfélszolgálati megbízott, informatikai szolgálat működik)<sup>128</sup>.

A közös hivatal jegyzője, aljegyzője vagy megbízottja köteles mindegyik érintett képviselő-testület ülésén részt venni és ott a szükséges tájékoztatást megadni. A közös hivatal jegyzője, aljegyzője vagy megbízottja az érintett képviselő-testületek megállapodása alapján köteles minden községben ügyfelfogadást biztosítani<sup>129</sup>.

#### **4. A helyi önkormányzatok társulásai**

Az Ötv. 2. is elismeri az önkormányzatok társulási szabadságát. A képviselő-testületek (egy vagy több) megállapodhatnak önkormányzati feladatok (egy vagy több) és államigazgatási hatáskörök társulás keretei közötti célszerűbb ellátásában. A társulás jogi személy (az Ötv. 1. ismerte a jogi személy nélküli társulási formát is)<sup>130</sup>. Az Alaptörvény 32. cikk (4) bekezdése kimondja, hogy törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását. Ebből az következhet, hogy szaktörvények, esetleg több közszolgáltatás teljesítését eleve a társulás számára fogják feladatul adni, várható lesz tehát a kötelező társulások elterjedése, amit racionális alapokon elfogadható megoldásnak tartok. A társulások megalakítását ösztönözni szükséges, hiszen nem lehet cél az, hogy csak formálisan létező önkormányzatok működjenek százsámra Magyarországon. Ha önállóan nem képes egy település boldogulni, többekkel együttműködve megsokszorozhatja erőforrásait. A társulás létrehozásának és működtetésének alapidokumentuma a társulási megállapodás, melyet a társuló önkormányzatok képviselő-testületei minősített többséggel hozott döntéssel hagynak jóvá. Ugyanilyen aránnyal elfogadott döntés szükséges a társulás megszüntetéséhez is<sup>131</sup>.

<sup>124</sup> Ötv. 2. 85. § (1) – (2) bekezdések.

<sup>125</sup> Ötv. 2. 85. § (10) bekezdés.

<sup>126</sup> Ötv. 2. 85. § (4) – (5) bekezdések.

<sup>127</sup> Ötv. 2. 85. § (3) bekezdés.

<sup>128</sup> Ötv. 2. 85. § (3) bekezdés.

<sup>129</sup> Ötv. 2. 86. §

<sup>130</sup> Ötv. 2. 87. §

<sup>131</sup> Ötv. 2. 88. §

A törvény megengedi a társuláshoz való csatlakozást, illetve az abból történő kiválást, de erről az érintett önkormányzatnak hat hónappal korábban kell dönteni, és – eltérő törvényi vagy társulási megállapodási rendelkezés hiányában – ezekre az aktusokra csak a naptári év első napjával, illetve végével kerülhet sor<sup>132</sup>.

A törvény a társulás számára biztosítja a szükséges jogi, szervezetalkítási, költségvetési, vagyongazdálkodási feltételeket. A társulás intézményt alapíthat, kinevezheti a vezetőit. A társulás működési költségeihez – a főszabály szerint – a települések lakosság-számuk arányában járulnak hozzá. A társulás saját vagyonnal rendelkezhet, a gazdasági érdekközösség megszűnése esetén a vagyont vissza kell adni annak a társulási tagnak, amely a társulás rendelkezésére bocsátotta<sup>133</sup>.

A törvény felsorolja a társulás megszűnésének eseteit, rendelkezik az esetlegesen felmerülő vitás kérdések rendezéséről, a viták megegyezés útján történő rendezéséről. Az egyeztető bizottság közreműködésének eredménytelensége esetére megegyezés hiányában a vita rendezését törvényszéki útra tereli<sup>134</sup>.

A törvény részletesen meghatározza a társulási megállapodás kötelező tartalmi elemeit, így különösen a társulás anyagi feltételei biztosításának, a vagyoni kérdések rendezésének, a társulás szolgáltatásai igénybevételének, valamint a társulás működése ellenőrzésének, a társulás megszűnése esetén pedig a tagok egymással való elszámolásának eljárási rendjét<sup>135</sup>.

A társulás döntéshozó szerve a társulási tanács. A döntéseknél azokat a tagokat kell a határozatképesség megállapítása során figyelembe venni, amelyek az adott feladat ellátására társultak. Minősített többséget igénylő döntés esetén nemcsak a társulási tagok meghatározó arányainak, hanem a tagok által

képviselt települések lakosság-száma többségi képviseletének is teljesülnie szükséges<sup>136</sup>.

Az új szabályok hatályba lépésével egyidejűleg hatályát veszti 2013. január 1-jével a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény, valamint a többcélú kistérségi települési önkormányzati társulásokról szóló 2004. évi CVII. törvény.

## 5. A területszervezési eljárások

A területszervezési intézkedéseket a még 2012-ben hatályos külön törvény<sup>137</sup> szabályozza, amely 2013. január 1-vel hatályát veszti. 2013-tól az alapvető eljárási kérdéseket az Ötv. határozza meg, a részletszabályokat pedig kormányrendelet fogja megállapítani.

Az Ötv. 2. az eljárási határidőket egyszerűsítette, a lehetőség keretein belül egységesítette, az előkészítő eljárásról rövidített. A várossá nyilvánításra évente július 31-ig kerül sor, a többi köztársasági elnöki területszervezési döntéshozatal az önkormányzati általános választás napján lép hatályba<sup>138</sup>. 2013-tól már nem előfeltétel a várossá nyilvánításhoz a nagyközségi cím (ami egyébként sem volt betartva), községi önkormányzat is kérelmezheti a városi címet.

Az új község alakításának feltétele a helyi önkormányzás gyakorlására való képesség, a földrajzilag és építészeti elkülönített lakott településrész. Lakosság-számot (legalább háromszáz) a törvény nem állapít meg, de azt kiköti, hogy a megelőző tíz évben a lakók száma folyamatosan növekedjen, az infrastrukturális ellátottság az országos átlagot meghaladja, mégpedig átlag alatti költségfordítással<sup>139</sup> a községi címért folyamodó lakott helyen.

<sup>132</sup> Ötv. 2. 89. §

<sup>133</sup> Ötv. 2. 90. §

<sup>134</sup> Ötv. 2. 91. §

<sup>135</sup> Ötv. 2. 93. §

2012/1

<sup>136</sup> Ötv. 2. 94. §

<sup>137</sup> A területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvény.

<sup>138</sup> Ötv. 2. 96. §

<sup>139</sup> Ötv. 2. 98. § (1) – (2) bekezdések.

Község alakításáról a köztársasági elnök az általános önkormányzati választások évét kivéve évente dönt. A köztársasági elnök község alakítást kimondó döntésétől számított harminc napon belül a háromtagú előkészítő bizottság településrészi önkormányzattá alakul át, amelyet a törvény az önkormányzat területi, vagyoni jogainak védelme érdekében egyetértési joggal ruház fel<sup>140</sup> a képviselő-testületi döntésekhez kapcsolódóan.

Az Ötv. 2. rendelkezett a községgé nyilvánítás esetére az érintett önkormányzatok közötti vagyon megosztásról (megállapodás hiányában lakosságárányosan történik) és a külterületi földrészletek megosztásáról (megállapodás hiányában a belterületi népességgel arányosan kell megosztani)<sup>141</sup>.

A törvény településegysítés megszüntetése címén történő önálló község alakítását 2013-tól csak az 1950. január 1-ét követően egyesített települések esetében teszi lehetővé<sup>142</sup>. Ez a döntés elfogadható, hiszen a hatvan évnél is régebben egyesített települések már egybeolvadtak a befogadó településsel. Az ilyen településrészek lakói körében felmerülő esetleges önállósulási igény kielégítése az önálló község alakítás alapvető rendelkezései szerint történhet.

A városi cím adományozásához kimutatható térségi szerepet és átlagos városi fejlettségi szintet vár el a törvény a cím elnyerését kezdeményező településtől<sup>143</sup>.

A törvény a területszervezési intézkedésekkel kapcsolatos további szabályokat (települések egyesítése területész átadása, település, megyék közötti átcsoportosítás, fővárosi kerületek), ugyanebben az Ötv. 2-ben V. fejezetben foglalta össze<sup>144</sup>, de a területszervezési eljárás részletes szabályait kormányrendelet fogja szabályozni.

## VII. A helyi önkormányzatok gazdasági alapjai

### 1. Az önkormányzati vagyon

Az önkormányzati vagyon - a 2012-től hatályos Ötv. 2. rendelkezései szerint - két fő részből áll, ezek: az önkormányzati tulajdon és a vagyoni értékű jogok<sup>145</sup>. A tulajdonba vethető dolgok fő rendeltetése, hogy a közszolgáltatásokat biztosítsa. Ez a vagyoni kör a törzsvagyon, mely magában foglalja a forgalomképtelen és korlátozottan forgalomképes vagyont. A vagyoni értékű jogok az értékpapírok, a hasznosítható szellemi értékek, a bérleti és használati jogok, de a vagyonhoz tartoznak tágabb értelemben a tulajdon tárgyával összefüggésben felmerülő kötelezettségek is.

Az Ötv. 2. kimondja, hogy a kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyon birtoklása, használata, fejlesztése stb. a nemzeti vagyonról szóló törvényben szabályozott módon engedhető át másnak. A helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyon (néhány kivétellel) nem idegeníthető el, vagyonkezelői jog, jogszabályon alapuló használati jog vagy szolgálat kivételével nem terhelhető meg, azon osztott tulajdon nem létesíthető.

A 2011. év utolsó napján hatályba lépett nemzeti vagyonról szóló törvény<sup>146</sup> [az alaptörvény kötelezettségének megfelelően] meghatározza az állami és az önkormányzati közfeladatok ellátásának infrastruktúráját jelentő nemzeti vagyon védelmének és a vagyonnal történő gazdálkodásnak az általános alapelveit. A nemzeti vagyon körébe tartoznak egyebek között az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló dolgok, pénzügyi eszközök, társasági részesedések, vagyoni értékkel rendelkező jogosultságok, a légtér, az üvegházhatású gázok különböző kibocsátási egységei, a felszín alatti ásványkincsek a lelőhelyükön és a felszín alatti vizek. Ide sorolja a vagyontör-

<sup>140</sup> Ötv. 2. 98. § (3) és (7) bekezdések.

<sup>141</sup> Ötv. 2. 98. § (8) és (9) bekezdések.

<sup>142</sup> Ötv. 2. 99. § (1) bekezdés.

<sup>143</sup> Ötv. 2. 104. § (1) bekezdés.

<sup>144</sup> Ötv. 2. 100. – 103. §-ok és 105. §

2012/1

<sup>145</sup> Ötv. 2. 106. § (2) bekezdés.

<sup>146</sup> A nemzeti vagyonról szóló 2011. év CXCVIII. törvény.

vény az állami fenntartású közgyűjteményeket, a régészeti leleteket és a nemzeti adatvagyonot. Nem sorolható ebbe a körbe az államháztartás körébe tartozó szervek és személyek pénzvagyona, a követelések és a fizetési kötelezettségek, a társadalombiztosítás és az elkülönített állami pénzalapok pénzvagyona.

Az állami vagyon a kincstári és üzleti vagyoni kört jelenti, az önkormányzati vagyon pedig a törzs- vagy az üzleti vagyont. A nemzeti vagyon körét a vagyontörvény megkülönbözteti három "védelmi szinten". Eszerint az lehet kizárólagos állami, illetve önkormányzati tulajdonú, a nemzetgazdaság szempontjából kiemelt jelentőségű, illetve korlátozottan forgalomképes nemzeti vagyon. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű vagyon hasonló a forgalomképtelen kizárólagos állami vagyon köréhez, de hasznosításuk kevésbé szigorú. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősülő gazdasági társaságoknál a tulajdonosi jogokat kizárólag a törvényben megjelölt miniszter, központi költségvetési szerv, vagy az állam 100 százalékos tulajdonában álló gazdasági szervezet gyakorolhatja. A vagyontörvény felsorolja az állam és a helyi önkormányzatok kizárólagos gazdasági tevékenységeit. Ezek közé tartozik többek között a csővezetékes termékszállítás, a regionális közműrendszerek létrehozása és működtetése, a nemzetközi kereskedelmi repülőtér létrehozása és működtetése. A vagyontörvény rendelkezik arról is, hogy a kizárólagos gazdasági tevékenységek közül - külön törvény alapján - a működtetést koncesszióba lehet adni.

A helyi önkormányzatok törzsvagyona a jogszabályban meghatározott, a kötelező önkormányzati feladatkörök ellátását vagy hatáskörök gyakorlását szolgálja. A vagyontörvény szerint a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonát képező nemzeti vagyonba tartoznak – egyebek mellett – a helyi közutak és műtárgyaik, a helyi önkormányzat tulajdonában álló terek, parkok, valamint külön törvény rendelkezése alapján az önkormányzat részére átadott vizek, közcélú vízi létesítmények, ide nem értve a vízi közműveket.

A helyi önkormányzatoknak közép- és hosszú távú vagyongazdálkodási tervet kell készíteniük. Az önkormányzatoknak a vagyontörvény hatályba lépését követő 60 napon belül rendeletben kell megjelölniük a nemzetgazdasági szempontból kiemelt vagyonelemeket. Nemzeti vagyont hasznosítani a törvényben, illetve helyi önkormányzati rendeletben meghatározott értékhatár felett csak pályázat útján a legelőnyösebb ajánlattevő részére lehet. A vagyontörvény - újdonságként - kimondja, hogy önkormányzati ingatlanok értékesítése során az államnak elővásárlási joga van. Ugyanakkor az állami és önkormányzati lakások esetében az állam előtt a bérlő élhet elővásárlási jogával.

Az állam és a helyi önkormányzat nem szerezhethet olyan szervezetben, gazdasági társaságban tulajdont, amelyben valamely tag nem átlátható. Kivételt csak az öröklés és a követelés rendezése jelent. Vagyonkezelői szerződést is csak "átlátható szervezettel" lehet kötni<sup>147</sup>. A vagyontörvény hatályba lépése előtt kötött szerződéseknél a nemzeti vagyont használónak 2012. december 31-ig fel kell tárnia tulajdonosi szerkezetét. E feladat elmulasztásának jogkövetkezményét külön törvény állapítja meg. Ha az állam vagy önkormányzat olyan gazdálkodó szervezetben rendelkezik részesedéssel, amely nem felel meg ennek a törvényi előírásnak, ott a társasági szerződést 2012. december 31-ig felül kell vizsgálni és kezdeményezni kell a szerződés megfelelő átalakítását. Hatályba lépése előtt jogszerűen és jóhiszeműen szerzett jogokat a vagyontörvény nem érinti, csak akkor, ha a korábban létrejött szerződések meghosszabbítása történik.

A Magyar Köztársaság Alkotmánya 2011. december 31-vel ugyan hatályát veszítette, viszont az Alkotmány módosításáról szóló 2011. évi CXLVI. törvény 2011. november 15-ével hatályos alkotmányszövegének 12. § (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzati tulajdonnak az állam vagy más helyi önkormányzat részére történő ingyenes átadásáról törvény rendelkezhet. Ezt a rendelkezést az

<sup>147</sup> Ötv. 2. 109. § (2) bekezdés.

Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseiről szóló törvény 27. cikk (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzati tulajdonnak az állam vagy más helyi önkormányzat részére való átadására 2013. december 31-ig alkalmazni kell.

Az Alaptörvénynek ez a sajátos kiegészítése - a helyi önkormányzatok tulajdonát, valamint a tulajdonost megillető jogokat az Alaptörvény ugyanis elismeri - felülírja az Alaptörvényt, ezzel veszélyezteti az önkormányzati tulajdonnal való gazdálkodás és rendelkezés szabadságát, legalábbis a következő két évben önkormányzati körben (feltehetően az iskolák ingyenes állami átvétele lehetőségének megteremtése végett).

A helyes szabályozás önkormányzati vélemények szerint az lett volna, hogy amennyiben kötelező önkormányzati feladat átadásra kerül másik önkormányzatnak, vagy állami szervnek, abban az esetben a feladatellátáshoz szükséges vagyont átadásával egyidejűleg kerüljön megtérítésre az értéknövelő beruházás, az állami juttatáson kívüli önkormányzati hozzájárulás, amit az átadó önkormányzat saját erőből hozzatett, továbbá a feladatellátást terhelő hitel és kötvény visszafizetési kötelezettség átvállalása is történjen meg a feladatot átadó önkormányzat javára.

Okkal feltételezhető, hogy az ingyenes vagyonátadást vitatni fogják azok helyi közösségek, amelyek saját hozzájárulásukkal gazdagították a közvagyonot és önerős fejlesztéssel teremtettek önkormányzati vagyont, amelyet utóbb törvény más tulajdonosnak ingyenesen átadott.

Részletes szabályokat tartalmaz az Ötv. 2. a vagyonkezelői jogról<sup>148</sup>, amelyek 2012-től hatályosak. Vagyonkezelői szerződés versenyeljárás nélkül köthető. Az önkormányzat a kötelező önkormányzati feladatellátáshoz kapcsolódóan vagyonának meghatározott körére, a vagyonhasznosítás egyik formájaként vagyonkezelői jogot létesíthet. A vagyonkezelői jog az önkormányzati feladatellátás feltételeinek biztosítása, a vagyon állagának és értékének a megőrzése, értékének

növelése érdekében történhet. A vagyonkezelői jog létesítése az önkormányzat közfeladat-ellátási kötelezettségét nem szünteti meg.

Az önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás érdekében az Ötv. 2. előírja a vagyon nyilvántartására, folyamatos vezetésére vonatkozó kötelezettséget. A vagyon nyilvántartásának vezetése a jegyző feladata, az adatok hitelességéért a polgármester felelős<sup>149</sup>.

## ***2. Az önkormányzat gazdálkodása, feladatfinanszírozási rendszere és a belső ellenőrzés***

A 2013-tól hatályos Ötv. 2.-beli szabályozás értelmében a helyi önkormányzatok a költségvetésük alapján gazdálkodnak, finanszírozzák feladataikat. Az önkormányzati költségvetés az állami költségvetéshez<sup>150</sup>, a központi költségvetési forrásokon keresztül kapcsolódik. A helyi önkormányzat költségvetése az államháztartás egyik alrendszeré<sup>151</sup>. Az államháztartás önkormányzati alrendszerébe tartozik a helyi önkormányzat, a helyi nemzeti önkormányzat és az országos nemzeti önkormányzat, a jogi személyiségű társulás, a többcélú kistérségi társulás, a térségi fejlesztési tanács, és a mindezek által irányított helyi önkormányzati, helyi nemzeti önkormányzati, országos nemzeti önkormányzati költségvetési szerv.

A helyi önkormányzat feladataihoz igazodóan választja meg a gazdálkodás formáit, a pénzügyi előírások keretei között önállóan alakítja ki az érdekeltségi szabályokat. A feladatai ellátásának feltételeit saját bevételeiből, más gazdálkodó szervektől átvett bevételekből, valamint központi költségvetési támogatásból teremti meg. A feladatok ellátásának forrásait és kiadásait a helyi önkor-

<sup>149</sup> Ötv. 2. 110. §

<sup>150</sup> Lásd bővebben: a Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény, illetve a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény.

<sup>151</sup> Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.) 3. § illetve Ötv. 2. 111. § (1) bekezdés.

mányzat költségvetési rendelete tartalmazza, amelyben működési hiány nem tervezhető<sup>152</sup>.

Szigorúbbá vált az államháztartás önkormányzati rendszerének támogatási szabályozása. A helyi önkormányzat, a helyi nemzeti-ségi önkormányzat és a többcélú kistérségi társulás hozzájárulásokat, támogatásokat a kincstár útján igényli, és azok évközi módosítását a kincstár útján kezdeményezi.

Az Áht. előírja, hogy ha a helyi önkormányzat a költségvetési támogatást vagy annak egy részét jogosulatlanul vette igénybe, nem a megjelölt célra használta fel, továbbá a jogszabályban rögzített arányt meghaladó mértékű támogatást vett igénybe, azt nem a megjelölt célra használta fel, a jogszabályban rögzített arányt meghaladó mértékű támogatást vett igénybe vagy az igényléshez valótlán adatot szolgáltatott, a támogatásról haladéktalanul köteles lemondani, a költségvetési év végét követően pedig elszámol az igénybe vett hozzájárulásokkal, támogatásokkal.

Ha az önkormányzat a megállapított fizetési kötelezettségnek nem tesz eleget, a kincstár beszédesi megbízást nyújt be a kötelezett fizetési számlájával szemben. A kincstár legfeljebb tizenkét havi részletfizetést engedélyezhet, ha a kérelmező igazolja, hogy kötelező feladatainak ellátását az egy összegű visszafizetés veszélyeztetné. Ha a részletfizetést engedélyező határozatban foglalt fizetési kötelezettségének a határozatban foglaltak szerint nem tesz eleget, a visszafizetési és kamatfizetési kötelezettség egy összegben, azonnal esedékesé válik. Ha a helyi önkormányzat vagy a többcélú kistérségi társulás által irányított költségvetési szerv harminc napon túli elismert tartozásállományának mértéke eléri az éves eredeti kiadási előirányzatának 100%-át vagy a százötven millió forintot, és e tartozását egy hónapon belül nem tudja harminc nap alá szorítani, az irányító szerv a költségvetési szervhez önkormányzati biztost jelöl ki.

A helyi önkormányzatok egységes, az állami informatikai rendszerrel összekapcsolható informatikai rendszert működtetnek, amely az állami pénzügyi ellenőrzés eszközeként is szolgál. Az önkormányzat nettó finanszírozás keretében biztosított támogatásainak folyósítása felfüggesztésre kerül, amennyiben az önkormányzat nem gondoskodik az adott évi költségvetésének (zárszámadásának) elfogadásáról, illetve nem tesz eleget beszámolási és vagyonyilvántartási kötelezettségének<sup>153</sup>.

A helyi önkormányzatnak hosszú távú fejlesztési elképzeléseit fejlesztési tervben (gazdasági programban) rögzíti, amely legalább öt évre foglalja össze a célkitűzéseket és feladatokat<sup>154</sup>.

Az Ötv. 2. az önkormányzati működési hiány megszüntetése érdekében feladat alapú támogatási rendszert hozott létre, amelynek összegét a központi költségvetésről szóló törvény határozza meg<sup>155</sup>. Az Országgyűlés a helyi önkormányzatok kötelezően előírt feladataihoz a közszolgáltatási szintnek megfelelő támogatást biztosít, a helyi önkormányzatokat megillető működési célú bevételek és a takarékosági szempontok figyelembevételével. Az új szisztémában meghatározó jelentősége van az önkormányzatok gazdálkodásában a saját bevételeknek, amelyeket az önkormányzat által kivethető adók valamelyest gyarapíthatnak<sup>156</sup>. A figyelembe veendő bevételek körét és mértékét törvény határozza meg<sup>157</sup>.

Az állam bizonyos prioritásként meghatározott feladatok ellátására adhat támogatást az önkormányzatoknak, kivételes esetben pedig az önkormányzat működőképességének megőrzése érdekében kiegészítő támogatást is. A feladat alapú támogatást az önkormányzat kizárólag a kötelezően ellátandó feladatok kiadásaira fordíthatja. Ettől eltérő felhasználás esetén köteles a támogatás összegét külön jogszabályban meghatározott

<sup>153</sup> Ötv. 2. 115. § (2) bekezdése.

<sup>154</sup> Ötv. 2. 116. § (1) – (3) bekezdések.

<sup>155</sup> Ötv. 2. 118. § (2) bekezdés.

<sup>156</sup> Ötv. 2. 117. § (2) – (3) bekezdés.

<sup>157</sup> Ötv. 2. 117. § (4) bekezdés.

<sup>152</sup> Ötv. 2. 111. § (3) – (4) bekezdés.

kamatokkal terhelve a központi költségvetésnek visszafizetni<sup>158</sup>.

Új alapokra kerülnek az önkormányzatok kötelezettségvállalására vonatkozó szabályok. Adósságot keletkeztető kötelezettségvállalást csak a kormány engedélyével tehet az önkormányzat, és ez a kötelezettségvállalás a saját bevételek 50 százalékát nem haladhatja meg. Ez alól kivételt lehet tenni uniós fejlesztési támogatást megelőlegező hitelek, reorganizációs hitelek és költségvetési éven belüli működési hitelek esetében<sup>159</sup>.

Az új feladatfinanszírozási rendszerben feltételezhetően változatlanul vitatott lesz, hogy a kötelező önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátásához az Országgyűlés a továbbiakban is csak a központi költségvetés által meghatározott arányban álló állami támogatást biztosít, de az önkormányzatok többsége szerint csak a teljes (100 százalékos) központi finanszírozás volna elfogadható a jövőbeni önkormányzati működésképtelenség elkerülése érdekében. Úgy vélem, indokolt az állami igény az önkormányzati erőforrások kihasználásának fokozására és a takarékosabb helyi gazdálkodásra.

A belső ellenőrzési rendszer célja az ellenőrzött szervezet működésének fejlesztése, eredményességének növelése. A belső ellenőrzés megállapításokat tesz és ajánlásokat fogalmaz meg a költségvetési szerv vezetője részére. A belső ellenőrzést a jegyző működteti.

A helyi önkormányzat pénzügyi bizottsága elsősorban a költségvetési javaslat, illetve ennek végrehajtására vonatkozó beszámoló tervezeteket véleményezi, figyelemmel kíséri a költségvetési bevételek alakulását, vizsgálja az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás esetén annak indokait. A pénzügyi bizottság vizsgálati megállapításait haladéktalanul közli a képviselő-testülettel, amely, ha a vizsgálati megállapításokkal nem ért egyet, a jegyzőkönyvet és észrevételeit megküldi az Állami Számvevőszék részére<sup>160</sup>.

A megújított szabályozásból kitűnik, hogy a kormányzat arra törekszik, lehetőleg egyetlen önkormányzat se váljék a jövőben fizetőkép-telenné, mert teljesítette a törvények által számára előírt feladatait. De hogy miként, milyen források mozgósításával lesz mindez elérhető, ennek részletei egyelőre (2012. február közepén) nem láthatók.

Az önkormányzatok gazdálkodása, ezen belül a kötelezettségvállalások tárgyában 2010. szeptemberében nyilvánosságra hozott állami számvevőszéki ellenőrzés - többek között - megállapította, hogy az önkormányzatok a kötvénykibocsátásból származó bevételt elsősorban a fejlesztési feladatok finanszírozására tervezték felhasználni. Ettől eltérve azonban kilencven százalékuk a kötvény kibocsátásból elért bevételből vagy annak egy részéből különböző pénzügyi műveleteket bonyolított le. A betételhelyezés, az értékpapírok vétele – eladása, a deviza ügyletek megkötése az időközbeni elértéktelenedések miatt nagy veszteségeket okoztak az önkormányzatoknak. A 2011. évre az 1800 milliárd forintot meghaladó önkormányzati kötelezettségek (mintegy 85 %-uk hitel és értékpapír) felhalmozódása legalábbis részben a hiányos törvényi szabályozásra vezethető vissza. Az Ötv. 1. 88. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat ... a) dönt a célhoz nem kötött forrásai betétként történő elhelyezéséről, az állami hozzájárulás kivételével; d) dönt egyéb banki szolgáltatások igénybevételéről. Az önkormányzati lehetőségeket illetően nem teljes összhangot mutató rendelkezések értelmezési nehézségeiből fakad az a dilemma, hogy jogszerűnek minősíthetők-e az önkormányzatok elmúlt években végrehajtott pénzügyi műveletei. Az már 2011-re világossá vált, hogy az önkormányzati szabad pénzeszközökkel való „ügyeskedések” veszteségeket hoztak. Ez a felismerés szükségessé tette az önkormányzati gazdálkodás szabályainak pontosítását és szigorítását az Ötv. 2.-ben és a gazdasági tárgyú törvényekben.

Az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdése rögzíti, hogy törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat

<sup>158</sup> Ötv. 2. 118. § (4) és (6) bekezdések.

<sup>159</sup> Ötv. 2. 123. § (2) bekezdések.

<sup>160</sup> Ötv. 2. 120. § (1) – (2) bekezdések.

törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét, vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti. Ennek megfelelően a későbbiekben az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás kizárólag a Kormány jóváhagyásával történhet. A kötelezettségvállalásra vonatkozó szigorú korlátok egyes esetekben, például egyedi beruházási kiadások körében különösen az európai uniós fejlesztési támogatások megelőlegezésére szolgáló hiteleket érintően enyhébbek. A miniszter egyedi döntése alapján a jelzett tárgyú döntések az adósságrendezési eljárás lezárásáig engedélyezhetők<sup>161</sup>. Az önkormányzati adósságrendezéssel kapcsolatos szabályokat az adósságrendezésről szóló törvény tartalmazza<sup>162</sup>.

### VIII. A helyi önkormányzatok és a központi szervek kapcsolata

Az országgyűlés törvényalkotási joga természetesen változatlanul kiterjed a helyi önkormányzatok jogállása meghatározására, feladat- és hatáskörei megállapítására, továbbá az önkormányzati szervtípusok, a működési alapelvek, a gazdálkodási alapok szabályozására. Az alaptörvény-ellenesen működő helyi (és nemzetiségi) önkormányzat képviselő-testület feloszlásának szabályai, valamint területszervezési hatáskörök is lényegileg változatlanok maradtak (példa a kivételek közül: a már említett megyei jogú városi cím adományozása a jövőre nézve megszűnt)<sup>163</sup>.

A köztársasági elnök hatáskörébe tartozik sok más mellett a jövőben is a helyi képviselő-testület feloszlása esetén az illetékes kormányhivatal vezetőjének megbízása, aki az új képviselő-testület megválasztásáig terjedő időre gyakorolja azokat a feladatokat és hatásköröket, amelyeket a jogszabály a polgármesternek állapít meg, továbbá halaszthatatlan esetben dönt olyan ügyekben, amelyek a képviselő-testület átruházható hatáskörei<sup>164</sup>.

Az Ötv. 2. a Kormány feladatkörébe telepítette a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének biztosítása<sup>165</sup>, illetve a már említett önkormányzati kölcsönfelvételéhez vagy más kötelezettségvállalásához történő hozzájárulást. A Kormány tesz javaslatot az Országgyűlésnek – az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően – az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlására<sup>166</sup>.

A miniszterek közül a törvény kiemelte az önkormányzatokért felelős minisztert, aki közreműködik a helyi önkormányzatok feladatát és hatáskörét, a polgármester, a főpolgármester, a fővárosi, megyei kormányhivatal tevékenységét érintő jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök és egyedi állami döntések tervezeteinek előkészítésében, valamint a kötelezettségvállalásra vonatkozó kormányzati hozzájárulás megadásában<sup>167</sup>.

Fontos a szerepe a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek (jelenlegi rövidített nevén: KIM), aki irányítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét, valamint a területszervezési döntések és a képviselő-testület feloszlásának előkészítését végzi<sup>168</sup>.

Az ágazati miniszterek feladatkörükben tájékoztatást, adatokat kérhetnek a helyi önkormányzatoktól, melyet azok kötelesek teljesíteni, de nekik is tájékoztatniuk kell a helyi önkormányzatokat az ágazati célkitűzésekről, biztosítaniuk kell az ágazati feladatok ellátásához szükséges információkat<sup>169</sup>.

Úgy tűnik, hogy a Kormány a korábbi két évtizedes gyakorlathoz képest kisebb szerepet szán az országos önkormányzati érdekszövetségeknek<sup>170</sup>. 2013-tól ugyanis ezek nem kötelező törvényi előírás révén, hanem

<sup>165</sup> Ötv. 2. 127. §

<sup>166</sup> Ötv. 2. 125. § (2) bekezdés.

<sup>167</sup> Ötv. 2. 128. § a) és b) pontok.

<sup>168</sup> Ötv. 2. 129. §

<sup>169</sup> Ötv. 2. 130. §

<sup>170</sup> Az 1220/2010. (X.25.) Korm. határozat létrehozta az Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Fórumát, továbbá a Kormány és a helyi önkormányzatok együttműködésének a megerősítéséről is döntött.

<sup>161</sup> Ötv. 2. 123. § (2) bekezdés.

<sup>162</sup> Ötv. 2. 124. §

<sup>163</sup> Ötv. 2. 125. §

<sup>164</sup> Ötv. 2. 126. §

csak feltételes módon megfogalmazott rendelkezéssel „tehetnek” javaslatot jogalkotási feladatokra, intézkedések megtételére és „folytathatnak” konzultációt a kormánnyal a helyi önkormányzati rendszert és a helyi közszolgáltatásokat érintő stratégiai kérdésekről, a központi költségvetés önkormányzatokat érintő kérdéseiről<sup>171</sup>.

Az országos érdekképviselői szervek (szövetségek) körülhatárolásának kritériumait 2011. január 1-ével hatályba léptetett Ötv. 1.-beli felsorolás is némileg megváltozik. 2013-tól az Ötv. 1.-hez képest kimaradnak, a körzetközponti szerepet betöltő önkormányzatok az országos szövetségek felsorolásból még akkor is, ha az ilyen szerepet betöltők legalább 2/3 része tagja a szervezetnek. Helyettük bekerülnek viszont - a jövőbeni új helyzethez igazodva - a városi és járásszékhely városi önkormányzatok, ha az ilyen szerepet betöltő önkormányzatok legalább fele tagja a szövetségnek és a tagságon belül a járásszékhely városi önkormányzatok több mint a fele a szövetségi tagok között szerepel. A minden más önkormányzati érdekképviselői szervezet (megyei, megyei jogú városi, fővárosi, városi és járásszékhely városi önkormányzatokon túli) akkor minősül országos szövetségnek, ha legalább négyszáz önkormányzat és ezen felül tizenegy területi (megyei) szervezete működik. (Az Ötv. 1. legalább nyolcszáz helyi önkormányzat tagságát kívánta meg.)

Érdekes, hogy 2013-tól már nem követelmény, hogy a fővárosi önkormányzat érdekképviselőt ellátó szövetségnek a fővárosi önkormányzat is tagja legyen, megelégszik a törvény a legalább tizenöt fővárosi kerületi önkormányzat tagságával az országos érdekképviselői szervezetté minősítéshez. Csak remélni tudom, hogy a fővárosi önkormányzat „mellőzése” nem a főváros és a kerületek véleménykülönbségének a törvénybeli aktualitáspolitikai tükröződése. Emlékezhetünk arra, hogy 2011-ben a főpolgármester – szemben a kerületi polgármesterek többségének véleményével – szinte „sóhivatalnak” minősítette a létrejövő fővárosi érdekszövetséget<sup>172</sup>.

## IX. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete

A megyei, fővárosi kormányhivatalok és jogelődök 21 éven keresztül intézkedési jogok nélkül, csupán az önkormányzati működés jogszerűségére fókuszáló, törvényességi ellenőrzést végeztek, míg 2012-től törvényességi felügyeletet gyakorolnak. A kormány megbízott bizonyos esetekben még önkormányzati rendeletet vagy határozatot is alkothat a képviselő-testület helyett. Az állam beleszólhat abba is, hogy egy-egy település mennyi hitelt vehet fel, hol hozhatnak létre önálló polgármesteri hivatalt, vagy mely esetekben kötelező társulásba menni. A járási hivatalok felállítással – ezek a kormány megbízott kinyújtott karjaként működnek 2013-tól – a kontroll az eddiginél is szorosabb lehet, a központi hatalom akár rátelepülhet a helyi demokráciára. Az imént jelzett eshetőség minősítése egyelőre korai lenne, a két fél együttműködésének az eredményességét a gyakorlat fogja reálisan tükrözni.

A magam részéről az önkormányzati törvényességi felügyelet intézményének a bevezetésével egy-egy különleges szigorítástól eltekintve (a törvényességi felügyeleti bíróság kiszabása az önkormányzatra, a képviselő-testület helyetti „rendeletalkotás” a kormányhivatal által) messzemenően egyetértek. A törvényességi ellenőrzés jogának kiterjesztését, a törvényességi felügyeleti eszközrendszer alkotmányi megteremtését a szakirodalomban már 18 évvel ezelőtt magam is javasoltam<sup>173</sup>. Kis szerénységgel, de nagy örömmel nyugtázom, hogy a csaknem két évtizeddel ezelőtt leírt, az akkori belügyminisztériumi kollégáimmal együtt kidolgozott felvetéseink csaknem mindegyike helyet kapott az Ötv. 2.-ben.

Éppen ideje, hogy a törvényességi felügyelet eszközei bővültek. 2012. január 1-től a

<sup>171</sup> Ötv. 2. 131. § (1) bekezdés.

<sup>172</sup> Ötv. 2. 131. § (2) bekezdés.

<sup>173</sup> Lásd bővebben dr. Szabó Lajos: Az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének fejlesztése, Magyar Közigazgatás 1993. évi 8. szám 469.-473. oldalak.

kormányhivatal a törvényességi felügyelet körében – legalább 30 napos határidő tűzésével – felhívja a helyi önkormányzatot a jogszabálysértés megszüntetésére. Az önkormányzat köteles a felhívásban foglaltakat megvizsgálni és a tett intézkedésekről vagy egyetértése hiányáról a kormányhivatalt tájékoztatni. A kormányhivatal által megadott határidő eredménytelen elteltét követően, ha az önkormányzat rendelete az Alaptörvénybe ütközik, a kormányhivatal kezdeményezheti a KIM útján, hogy a Kormány indítványozza az Alkotmánybíróságnál a rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát<sup>174</sup>. A kormányhivatal tehát közvetlenül nem fordulhat az AB-hoz, mint ahogy azt 21 éven át az Ötv. 1. szerinti jogelődje megtehette, hanem csak az irányító tárca útján, de nem is köteles a kezdeményezést megtenni, önállóan mérlegeli (nyilván a jogsértés súlyára alapítva) az indítvány benyújtására irányuló cselekvés elindítását.

Amennyiben az önkormányzati rendelet nem az Alaptörvénnyel, hanem más jogszabállyal ellentétes, úgy a kormányhivatal a Kúriánál kezdeményezheti 15 napon belül a rendelet felülvizsgálatát (az Ötv. 1. nem szabott határidőt). Ugyanezt teheti meg az önkormányzati határozat bírói felülvizsgálatának kezdeményezése során az illetékes törvényszék előtt<sup>175</sup>.

Az új Abtv. 71. §-a és a 72. § (2) bekezdése értelmében azok a fővárosi vagy megyei kormányhivatal, illetve jogelődje által kezdeményezett ügyek, amelyekben az indítvány kizárólag önkormányzati rendelet alkotmányellenességét állítja, és a rendelet más jogszabályba ütközésére egyidejűleg nem hivatkozik, megszűnnek. Az új Abtv. 73. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróságnak a Kúriához kell áttennie azokat az ügyeket, amelyek a perben eljáró bírók indítványai alapján indultak, és amelyekben a bíró – a per felfüggesztése mellett – az

alkalmazandó önkormányzati rendelet alkotmányellenességét azon az alapon állította, hogy az más jogszabályba ütközik.

Az új Abtv. 72. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság a Kúriához teszi át azokat az önkormányzati rendelet utólagos vizsgálatára irányuló ügyeket, amelyek a fővárosi vagy megyei kormányhivatal, illetve jogelődje indítványa alapján indultak, és az indítványozó szerv az önkormányzati rendelet más jogszabályba (nem Alaptörvénybe) ütközését kifogásolta. Ugyanígy jár el az Alkotmánybíróság a megváltozott eljárási előírások értelmében azokban az ügyekben is, amelyekben a fővárosi vagy megyei kormányhivatal, illetve jogelődje az indítványában az önkormányzati rendelet alkotmányellenességére és jogszabályba ütközésére egyaránt hivatkozott.

Ha a kormányhivatal javasolja a Kormánynak, hogy kezdeményezze az Alkotmánybíróságnál az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát, úgy csatolnia kell az új AB törvényben meghatározott formai és tartalmi követelményeknek megfelelő indítvány tervezetét. Az Ötv. 2. felsorolja azokat a tartalmi és formai kellékeket is, amelyeket a kormányhivatal által a Kúriánál előterjesztett felülvizsgálati indítványnak tartalmaznia kell. Meg kell jelölni a bíróság által vizsgálandó önkormányzati rendeletet, illetve annak jogszabálysértő rendelkezéseit, utalni kell továbbá arra, hogy az adott rendelkezést a kormányhivatal miért tartja jogsértőnek<sup>176</sup>.

Az ún. aktuspótlás intézményének új rendelkezései azt a célt szolgálják, hogy amennyiben a helyi önkormányzat nem tesz eleget jogalkotási vagy határozathozatali kötelezettségének, akkor ezt a Kúria; illetve a törvényszék döntése alapján a kormányhivatal vezetője pótolja. A helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása esetén az eljárást a kormányhivatal kezdeményezi. Ha a Kúria megállapítja, hogy a helyi önkormányzat

<sup>174</sup> Lásd bővebben az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvényt (új AB törvény), különösen a 71. – 73. §-okat.

<sup>175</sup> Ötv. 2. 132. § (1) bekezdés a) – d), pontok, 134. §, 136. § és 139. §  
2012/1

<sup>176</sup> Ötv. 2. 136. § (3) bekezdés.

törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének nem tett eleget, határidő tűzésével felhívja annak teljesítésére. Ha az önkormányzat a bíróság által megadott határidőn belül nem alkotja meg a jogszabály által előírt rendeletet, úgy a kormányhivatal a határidő leteltét követő harminc napon belül kezdeményezi a Kúriánál a mulasztás kormányhivatal által történő orvoslásának elrendelését. Amennyiben a Kúria megállapítja az önkormányzat mulasztását, elrendeli, hogy a kormányhivatal vezetője a rendeletet az önkormányzat nevében alkossa meg. Az elrendelést követően az önkormányzat nem pótolhatja mulasztását<sup>177</sup>.

Az Ötv. 2. tartalmazza azokat az eljárási szabályokat, melynek alapján a kormányhivatal vezetője a helyi önkormányzat nevében rendeletet alkot. Rendelkezik továbbá a rendelet kihirdetésének szabályairól (a rendeletet a Magyar Közlönyben kell kihirdetni, ezt követően azt a jegyző az SZMSZ-ben foglaltak szerint közzéteszi). A kormányhivatal vezetője által a helyi önkormányzat nevében alkotott rendelet módosítására, hatályon kívül helyezésére a helyi önkormányzat jogosult, de kizárólag a következő önkormányzati választást követően, ezen időn belül csak kormánymegbíztott módosíthat<sup>178</sup>.

Ha a helyi önkormányzat határozathozatali, vagy feladat-ellátási (közzolgáltatási) kötelezettségét mulasztja el az erre vonatkozó felhívás eredménytelen leteltétől számított tizenöt napon belül a Kormányhivatal kezdeményezheti a törvényszéknél a határozat meghozatalára, illetve a közzolgáltatás elvégzésére való kötelezést. Ha a törvényszék megállapítja az önkormányzat mulasztását, kötelezi határidő tűzésével az önkormányzatot a határozat meghozatalára, a közzolgáltatás biztosítására. Ha a törvényszéki kötelezés eredménytelen marad, a kormányhivatal a határidő leteltét követő harminc napon belül kezdeményezheti a törvényszéknél a mulasztás kormányhivatal

által történő pótlásának elrendelését az önkormányzat költségére<sup>179</sup>.

Az Ötv. 1.-ben is ismert, az önkormányzatok számára – kérésük alapján történő – szakmai segítségnyújtás lehetőségét az Ötv. 2. bővítette. A kormányhivatal javaslattal is élhet a helyi önkormányzat működésére, szervezetére, döntéshozatali eljárására vonatkozóan, amit a képviselő-testület köteles megtárgyalni, arról döntést hozni és az esetleges elutasítás indokát a kormányhivattal ismertetni<sup>180</sup>.

Az európai önkormányzati kódexekben is ritka megoldást tartalmaz az Ötv. 2.. A kormányhivatal a helyi önkormányzattal szemben törvényességi felügyeleti bírságot szabhat ki, melynek összege akár a köztisztviselői illetményalap tízszeresét is elérheti. A bírság alkalmazható a jegyzővel, a polgármesterrel, a képviselő-testülettel szemben, ha nem teljesítik kötelezettségüket (elmarad a jegyzőkönyv határidőn belüli megküldése a kormányhivatalnak, nem teljesítik a kormányhivatal információkérését, nem tesznek eleget közzolgáltatási kötelezettségüknek, nem folytatják le az önkormányzati vezetők által kezdeményezett fegyelmi eljárást). A felügyeleti bírságot kiszabó döntés ellen a helyi önkormányzat a pert a kormányhivatal ellen indíthatja meg<sup>181</sup>. Úgy gondolom a kollegiális együttműködés, a meggyőző szakmai érvelés mindig hatékonyabb a bírságolásnál, a perindításnál. Nem is szólva arról, hogy a foglalkoztatás körében felmerülő munkavégzési fegyelmezetlenséget elsősorban munkajogi eszközökkel (pl. fegyelmi eljárás), nem pedig közjogi szankciókkal indokolt kezelni.

## X. Záró rendelkezések

A záró rendelkezések között szerepelnek a felhatalmazó-, a hatályba léptető -, az átmeneti -, a módosító-, a hatályon kívül helyező rendelkezések, valamint az Ötv. 2. sarkalatosnak minősülő rendelkezéseinek a

<sup>177</sup> Ötv. 2. 137. §

<sup>178</sup> Ötv. 2. 138. §

2012/1

<sup>179</sup> Ötv. 2. 140. §

<sup>180</sup> Ötv. 2. 133. § (2) bekezdés.

<sup>181</sup> Ötv. 2. 140. §

felsorolása<sup>182</sup>. A felhatalmazó rendelkezések közül új és sürgető, hogy a KIM-nek rendeletben kell szabályoznia az önkormányzati rendeletnek és jegyzőkönyvnek a kormányhivatal részére történő megküldése rendjét (2012. január 1-től), az önkormányzat képviselő-testületének a kirívóan közösségellenes magatartásokat és azok pénzbírsággal történő szankcionálását (2012. április 15-től hatályos). A módosító rendelkezések kiegészítették a Pp.-t, az Ötv. 1.-et, a társulási (többcélú is) törvényt, a polgármesteri tisztség ellátásáról és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló törvényt, a területszervezési eljárás törvényi szabályait, a jogalkotásról szóló törvényt (mindegyik 2012. január 1-től módosult). Az Ötv. 1. négy lépcsőben (2012. január 1. és április 15., 2013., 2014. október) veszti hatályát, az Ötv. 2. pedig ugyanilyen szakaszolás szerint – az egyes jogintézményeknél korábban jelzetteknek megfelelően – lép hatályba.

## Felhasznált szakirodalom

Az önkormányzati rendszer magyarázata, KJK Budapest 1999., második, átdolgozott kiadás, szerkesztette: Verebélyi Imre  
 Kaltenbach Jenő: Az önkormányzati felügyelet, Univerzum kiadó, Szeged, 1991.  
 Dr. Tilk Péter: A helyi önkormányzatok az Alaptörvényben, Új Magyar Közigazgatás 2011. évi 6-7. szám 21.-29. oldalak  
 Tilk Péter: Gondolatok a kormányhivatalok vezetőinek önkormányzati rendeletalkotási (pótlási) hatásköréről, Új Magyar Közigazgatás 2011. évi 8. szám, 8. -15. oldalak.  
 Fókuszban az Önkormányzati rendszer, Új Magyar Közigazgatás 2011. évi 10. szám, 1. – 50. oldalak.

Dr. Szabó Lajos: Az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének elvei és gyakorlata, Magyar Közigazgatás, 1991. évi 4. szám, 330.-338. oldalak

Dr. Szabó Lajos: Az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének fejlesztése, Magyar Közigazgatás 1993. évi 8. szám, 466. – 473. oldalak.

Dr. Szabó Lajos – Cseh Lajosné dr.: A törvényességi ellenőrzés lehetőségei és korlátai, Magyar Közigazgatás 1996. évi 6. szám, 337. – 343. oldalak.

## Internetes források

[http://www.onkormnyzatiklub.hu/az onkormanyzati rendszer meguujitasa](http://www.onkormnyzatiklub.hu/az_onkormanyzati_rendszer_meguujitasa)  
[http://www.mkab.hu/index.php?id:20091105 bemutatkozas](http://www.mkab.hu/index.php?id:20091105_bemutatkozas)  
[http://berkalkulator.net/friss hirek/ uj – onkormanyzati torveny](http://berkalkulator.net/friss_hirek/uj_onkormanyzati_torveny)  
<http://parlament.hu/internet/stat.stat-torv-int>  
<http://jarasok.com/jarasi-hirek>  
[http://hirlevel.egc.hu/2011/10/20.](http://hirlevel.egc.hu/2011/10/20)  
[http://hvg.hu/itthon/2011.11.24. onkormanyzati torveny](http://hvg.hu/itthon/2011.11.24.onkormanyzati_torveny)  
[http://os.mti.hu/nyomtatobarat valtozat /7192/03](http://os.mti.hu/nyomtatobarat_valtozat/7192/03)  
[http://hol.hu/velemeny/2011.06.01. a nemzet mostoha fovarosa](http://hol.hu/velemeny/2011.06.01.a_nemzet_mostoha_fovarosa)  
[http://hirlevel.egc.hu/2011/12/20 tarsulatokra osztonoz a jogszabaly](http://hirlevel.egc.hu/2011/12/20_tarsulatokra_osztonoz_a_jogszabaly)  
<http://www.kozszolga.hu/hirek>  
[http://mno.hu/belfold/elfogadtok az uj onkormanyzati torvenyt 103 8671](http://mno.hu/belfold/elfogadtok_az_uj_onkormanyzati_torvenyt_103_8671)  
 (2011. decemberi és 2012. januári letöltések)

<sup>182</sup> Ötv. 2. 143.-158. §-ok.  
 2012/1

**Tilk Péter, egyetemi docens**  
*PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék*

## **Az önkormányzatok bírósági és alkotmánybírósági védelme az Alaptörvény és az új sarkalatos törvények tükrében<sup>1</sup>**

A 2012 december 31-ig hatályos Alkotmány 43. § (2) bekezdés második mondata ekként fogalmazott: „[a]z önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül, jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat”. Ezt erősítette – illetve jelenleg is erősíti – a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény e tanulmány megírásakor is hatályos 3. §-a, mely szerint „[a]z önkormányzati jogokat, illetőleg az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlását az Alkotmánybíróság, illetőleg a bíróság védi”. Az Ötv. e rendelkezése a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) szerint 2013. január 1-ig hatályban van; a Mötv. 144. § (3) bekezdése szerint ugyanis az Ötv. e szabályát hatályon kívül helyező Mötv. 156. § (2) bekezdés a) pont 2013. január 1-jén lép hatályba.

Az Alaptörvény e mondatot már nem szerepelteti; a Mötv. 2013 január 1-jétől hatályos 5. §-a pedig annyit mond ki, hogy „[a] helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírósági és bírósági védelemben részesül.”

Az önkormányzatok tekintetében el kell választani az önkormányzatok feletti törvényességi és alkotmányossági kontrollt az önkormányzatok által a központi jogalkotással vagy jogalkalmazással szemben igénybe vehető bírósági vagy alkotmánybírósági védelmétől. Jelen írás ez utóbbi témakörrel

kapcsolatban vizsgálja az Alaptörvény és az új sarkalatos törvények főbb szabályait<sup>2</sup>.

## **I. Az esetleges jogvédelem alapja: az önkormányzatok jogai, feladat és hatáskörei**

Az Alkotmánnyal szemben az Alaptörvény egyik különbsége, hogy az önkormányzatok esetében már nem „önkormányzati alapjogokról”, hanem egyértelműen feladat-és hatáskörökről szól. Hozzá kell tenni: az Alkotmánybíróság az Alkotmány terminológiája ellenére az Alkotmányban szereplő „önkormányzati alapjogokat” is feladat-és hatásköröknek tekintette<sup>3</sup>.

Másik – látszólagos – eltérés, hogy míg az Alkotmány az egyes feladatkörök esetében [44/A. § (1) bekezdés] tartalmazta vagy nem tartalmazta a „törvény keretei között” történő érvényesülésre utaló kitétel, addig az Alaptörvény – helyesen – már a 32. cikk (1) bekezdésében ekként fogalmaz: „(1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között...”, azaz egyértelművé teszi, hogy mindegyik önkormányzati feladatkör csak törvény keretei között érvényesülhet. Itt is meg kell jegyezni: az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem volt ez másként az Alkotmány szabályai esetében sem: akár kimondta az Alkotmány, akár nem e kitétel, az Alkotmánybíróság akként foglalt állást: bármely önkormányzati alapjog (feladat-és hatáskör) csak törvény keretei között érvényesülhetett<sup>4</sup>.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatát is figyelembe véve tehát etekintetben nincs lényeges különbség.

A jogvédelem alapját nyújtó alaptörvényi szabályok között azonban jelentős eltérések mutatkoznak. Korábban is jellemző volt, hogy egyes „önkormányzati alapjogok” védelmének mértéke meglehetősen visszafogottan jelent meg. Tipikusan ilyen volt a

<sup>1</sup> Ez az írás a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

<sup>2</sup> Az önkormányzati jogalkotás törvényességi és alkotmányossági kontrolljának kérdéseit az Új Magyar Közigazgatás c. folyóiratban megjelenő írásban vizsgálom.

<sup>3</sup> Vö. a 4/1993. (II. 12.) AB határozattal.

<sup>4</sup> Vö. a 4/1993. (II. 12.) AB határozattal.

kötelezően ellátandó állami feladathoz kapcsolt arányos finanszírozás alkotmányi előírása, amivel kapcsolatban az Alkotmánybíróság kimondta: csak a teljes kiüresedés jelenti az „alapjog” sérelmét. Ennek tényleges bekövetkezése kimondásának elkerüléséhez pedig kiváló alap volt az Alkotmánybíróság érvelésrendszerében az ún. „komplex rendszer” fogalom: ennek lényege, hogy az állam általi finanszírozás nem a konkrét feladat tükrében vizsgálendő, hanem a feladatkörök egésze és a finanszírozás egésze viszonyrendszerében<sup>5</sup>.

Az Alaptörvény esetében a helyzet még összetettebb. Olyan, az alkotmánybírósági vizsgálatot (annak lehetőségét) neutralizáló alaptörvényi szabályok vannak jelen a rendszerben, melyek egyes önkormányzati feladatkörök tekintetében a védelem szintjét csökkentik<sup>6</sup>.

Figyelemmel arra, hogy az Alaptörvény a „törvény keretei között” teszi lehetővé az önkormányzati feladat-és hatáskörök helyi gyakorlását, az Országgyűlés lehetősége e vonatkozásban meglehetősen széles: kijelenthető, hogy az Alkotmánybíróság csak akkor tud érdemi segítséget nyújtani, ha a törvény szinte teljesen elvonja az adott feladatot, hatáskört, vagy teljesen kiüresíti annak gyakorlását.

A „törvény keretei között” kitételen túl azonban más korlátok is vannak: például a már nem hatályos Alkotmány egyes, tovább élő szabályai. Az Alkotmány 12. § utolsó hatályos változatát („Helyi önkormányzati tulajdonnak az állam vagy helyi önkormányzat részére történő ingyenes átadásáról törvény rendelkezhet”) az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései szerint a helyi önkormányzati tulajdonnak az állam vagy más helyi önkormányzat részére való átadására 2013. december 31-ig alkalmazni kell. Azaz: az Alkotmánybíróság vizsgálati lehetősége egyes vonatkozásokban nem csupán az Alaptörvény, hanem az Alkotmány egyes szabályai szerint is meghatározott – igaz, csak bizonyos ideig.

<sup>5</sup> Vö. a 2/1997. (I. 22.) AB határozattal.

<sup>6</sup> Erről részletesebben a későbbiekben szövegek.

## II. A helyi önkormányzatok alkotmánybírósági védelme

Az Alaptörvény tekintetében az önkormányzat számára fennálló alkotmánybírósági védelem szűkebb körű, mint a korábbi szint. Egyes központi jogszabályokkal szemben nem lehet az Alkotmánybíróságtól jogvédelmet várni, másrészt az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezési lehetősége is jelentősen szűkült.

### *1. Az alkotmánybírósági jogvédelem sajátosságai 2012-ig – önkormányzati szemszögből*

A 2011 december 31-ig hatályos jogszabályi környezet mindenki – így az önkormányzatok – számára is viszonylag egyszerűen igénybe vehető alkotmánybírósági eljárást biztosított. Az önkormányzat – ha „alapjogait” sértő vagy más módon alkotmányellenesnek tartott rendelkezéssel szembesült – több alkotmánybírósági út közül is választhatott. Konkrét bírósági eljárás esetén választhatta a feltételekhez kötött alkotmányjogi panaszt (ez nem volt élő jogintézmény), illetve a mindenfajta érdekeltség nélkül igénybe vehető utólagos normakontrollt. Ez utóbbi számos előnyös tulajdonsággal rendelkezett. Az érdekeltség hiányában is bárki számára lehetővé tett kezdeményezési lehetőség mellett ilyen volt a kezdeményezés időbeli korlátlan-sága, a költség-és illetékmentesség, a kötelező jogi képviselő hiánya, illetve az eljárási korlátozások és a vizsgálat alól kivett jogszabályi kör hiánya. Ezek fényében az önkormányzatoknak egyszerűen, gyorsan igénybe vehető megoldás állt rendelkezésükre, ami egyetlen komoly hibát hordozott: az Alkotmánybíróság számára előírt döntési határidő hiányában számolni lehetett az eljárás jelentős elhúzódásával.

### *2. Az alkotmánybírósági jogvédelem sajátosságai 2012-től – önkormányzati szemszögből*

2012 január 1-jétől a helyzet megváltozott, az Alaptörvény és az új Abtv. az alkotmánybírósági hatásköröket jelentősen átalakította.

## 2.1. Az Alkotmánybíróság eljárásának korlátai

Az önkormányzati jogok védelmének szintjét csökkenti, hogy az *Alkotmánybíróság nem vizsgálhat bármely jogszabályt.*

Az Alaptörvény 37. cikkének (4) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik:

„(4) Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)-e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.”

Az előírással kapcsolatban a következők rögzítendők.

a) A „[m]indaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja” kitélre vonatkozóan kijelenthető, hogy a jelenlegi államadósság-mérték mellett a szabály érvényesülése még sokáig fennmarad. Az indítványozással kapcsolatban tehát várhatóan még hosszú ideig nem igényel vizsgálatot vagy figyelem-ráfordítást az, hogy az államadósság mértékének változása negligálja-e az Alkotmánybíróságot kötő vizsgálati korlátot. Ugyanehhez az előíráshoz kapcsolható az Alaptörvény részét képező Átmeneti Rendelkezések 27. cikke szerint, „[a]z Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdését azon törvények esetében, amelyeket abban az időszakban hirdettek ki, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladta, akkor is alkalmazni kell, ha az államadósság a

teljes hazai össztermék felét már nem haladja meg”. Ebből adódóan a napjainkban alkotott törvények az Alaptörvény hatálya alatt *főszabályként* mindvégig ki lesznek zárva az alkotmánybírósági vizsgálat alól.

b) A *korlátozás által érintett hatáskörök közé az alábbiak tartoznak:*

- az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának bírói kezdeményezésre történő felülvizsgálata;
- az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának alkotmányjogi panasz alapján történő felülvizsgálata;
- bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjának alkotmányjogi panasz alapján történő felülvizsgálata;
- az absztrakt utólagos normakontroll, vagyis a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére történő felülvizsgálata.

Azaz: a konkrét és az absztrakt utólagos normakontroll, és az alkotmányjogi panasz két formája is a korlátozás alá esik.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata ugyan a 37. cikk (4) bekezdés tekintetében még nem alakult ki, viszont e vonatkozásban irányadó lehet az az alkotmánybírósági döntésanyag, ami az Alkotmány korábbi, az Alaptörvény e szabályával tartalmilag majdnem teljesen megegyező előírására épült ki. Az ún. pénzügyi tárgyú törvényeket az Alkotmánybíróság „az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg”. Az emberi méltósággal kapcsolatba hozta például az Alkotmánybíróság a 98%-os különadó megsemmisítését a 37/2011. (V. 10.) AB határozatban.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az emberi méltósághoz való jog ún. anyagi jog, ami bármikor felhívható a konkrét ügyben, ha

más alapvető jog nem hívható segítségül az adott eljáráshoz. Az Alkotmánybíróság a 2010-es alkotmánymódosítás hatályba lépését követően számos – 2011-ben született – döntésében érintette az eljárás alapjául elfogadható és az el nem fogadható alapvető jogok körének kérdését.

*a) A nevesített jogokon kívül elfogadható hivatkozási alap*

Az Alkotmánybíróság eljárásában több indítványozó hivatkozott a diszkrimináció-tilalom sérelmére. Az Alkotmánybíróság ezt az érvet bizonyos körben elfogadta olyan indokként, ami *megalapozta eljárását*.

*aa) A testület az 1/2011. (VI. 21.) Tü. állásfoglalásában kifejezetten kimondta, hogy „[a]z Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének sérelme egyben az Alkotmány 54. § (1) bekezdésébe foglalt egyenlő emberi méltóság alapjogát is sérti, erre tekintettel az Alkotmánybíróság hatásköre az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésére alapított indítvány vonatkozásában a tárgyazonosság esetén is fennáll”. Az Alkotmány 70/A. § az Alaptörvényben is megtalálható diszkrimináció-tilalmat foglalta magában.*

*Az Alkotmánybíróság azonban ezt a gyakorlatát cizelláltabban alakította ki, különbséget téve az indítványozók között aszerint, hogy magánszemély vagy nem magánszemély indítványozóról van szó.*

*ab) A testület szerint, mivel az emberi méltóság sérelme csak természetes személyek esetében vizsgálható [96/2008. (VII. 3.) AB határozat], nem természetes személyeket érintő diszkrimináció a pénzügyi tárgyú törvények esetében önmagában nem alapozza meg az eljárást [807/B/2007. AB határozat; 361/B/2008. AB végzés; 821/B/2009. AB határozat; 3/B/2008. AB végzés].*

*ac) Természetes személyek esetében ugyanakkor a diszkrimináció megfelelő eljárási alap. Tekintettel ugyanis arra, hogy az emberek közötti hátrányos megkülönböztetés megvalósulása, az általános egyenlőségi szabály megsértése minden esetben méltóságsérelmet okoz, az Alkotmánybíróság hatásköre kiterjed a pénzügyi tárgyú törvény felülvizsgálatára, ha az indítványozó annak kapcsán az emberek hátrá-*

*nyos megkülönböztetését sérelmezi [361/B/2008. AB végzés; 1132/D/2007. AB határozat].*

A helyi önkormányzat tehát a diszkrimináció-tilalomra nem tud hivatkozni a pénzügyi tárgyú törvények valamelyikének alaptörvény-ellenessége vélelmézésekor.

*b) Nem elfogadható hivatkozási alapok az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatából a pénzügyi tárgyú törvények tekintetében*

Nem fogadta el az Alkotmánybíróság e körben hivatkozási alapnak

- a *jogállamiság* elvének sérelmét [859/B/2008. AB végzés; 1411/B/2009. AB végzés; 712/B/2010. AB végzés; 157/B/2008. AB végzés; 285/B/2007. AB végzés; 649/B/2007. AB végzés; 225/B/2007. AB végzés; 342/B/2005. AB végzés; 894/B/2004. AB végzés]; az Alkotmánybíróság szerint az emberi méltóság védelméhez való jog önmagában nem nyújt védelmet a visszaható hatályú jogalkotás ellen, mert az ilyen jogalkotás - az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében [903/B/1990. AB határozat (1990)] - nem az emberi méltóság védelméhez való jogot, hanem a jogbiztonságot sérti [37/2011. (V. 10.) AB határozat]

- a *nemzetközi jog szabályainak elismerésére* vonatkozó alkotmányi szabályt [219/B/2008. AB végzés]

- az *alapvető jogok elismerésére és biztosítására* vonatkozó előírást [219/B/2008. AB végzés; 235/B/2009. AB végzés; 567/B/2010. AB végzés; 1315/B/2007. AB végzés]

- a *piacgazdaságra, vállalkozás jogára és a gazdasági verseny szabadságára* vonatkozó előírást [219/B/2008. AB végzés; 235/B/2009. AB végzés; 649/B/2007. AB végzés]

- a *tulajdonhoz való jogra* alapozott érvelést [567/B/2010. AB végzés; 235/B/2009. AB végzés]

- a *helyi önkormányzatokkal*, ezen belül azok „alapjogaival” összefüggő érvelést [807/B/2007. AB határozat]

- a *szabadsághoz és a személyi biztonsághoz való jog* sérelmét [235/B/2009. AB végzés]

- az *ártatlanság véelmét* [379/B/2003. AB végzés]

- a *jogorvoslat*hoz való jogra történő utalást [859/B/2008. AB végzés]
- a *jó hírnév*hez való jogot [379/B/2003. AB végzés]
- a *sajtószabadság*ot [361/B/2008. AB végzés]
- *nem természetes személyek* esetében a *diszkrimináció-tiltalom* előírását [822/B/2006. AB végzés; 807/B/2007. AB határozat; 225/B/2007. AB végzés; 917/B/2006. AB végzés; 379/B/2003. AB végzés]
- a *munkához való jogot* és *annak aspektusait* [1624/B/2010. AB végzés]
- a *szociális biztonság*ot [225/B/2007. AB végzés; 342/B/2005. AB végzés]
- a *művelődés*hez való jogot [1411/B/2009. AB végzés]
- a *közteherviseléssel* kapcsolatos előírásokat [1656/B/2010. AB végzés; 859/B/2008. AB végzés; 235/B/2009. AB végzés; 1315/B/2007. AB végzés; 917/B/2006. AB végzés; 70/I. § 894/B/2004. AB végzés].

Biztató ugyanakkor, hogy Alkotmánybíróság pénzügyi tárgyú törvények alkotmányossági felülvizsgálatára vonatkozó szűkített hatáskörébe tartozó ügyekben benyújtott indítványok elbírálásának egyes kérdéseiről szóló belső állásfoglalás<sup>7</sup> szerint a testület a pénzügyi tárgyú törvények alkotmányos felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörének a szűkítését „szűken” (megszorítóan), míg a felülvizsgálatot kivételesen lehetővé tevő alkotmányi rendelkezések körét „tágan” (kiterjesztően) értelmezi.

További kivétel – ami önkormányzati igényérvényesítés esetén is hasznos lehet –, hogy az Alaptörvény szerint az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is *korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.*

## 2.2. Az absztrakt utólagos normakontroll

a) Az utólagos normakontroll igénybe vételének lehetősége 2012-től jelentősen szűkült, mivel megszűnt a bárki általi indítványozási lehetőség. Ebből fakadóan már önkormány-

zat sem kezdeményezhet ilyen típusú alkotmánybírósági eljárást. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja az indítványozók körét három szereplőre szűkítette: a Kormányra, az országgyűlési képviselők egynegyedére, valamint az alapvető jogok biztosára.

*Az önkormányzatok számára egyik irány sem ígér túl nagy lehetőséget.*

a) A Kormánytól értelemszerűen aligha várható el, hogy a mögötte álló parlamenti többség által megalkotott törvényt, a saját maga által kibocsátott kormányrendeletet, vagy a tagja által hozott miniszteri vagy miniszterelnöki rendeletet megtámadja az Alkotmánybíróság előtt. Figyelemmel arra, hogy az aggályosnak vélt kormányrendeletet, illetve a kormány tagjának rendeletét maga a Kormány módosíthatja, illetve hatályon kívül is helyezheti, törvényt pedig a mögötte álló többség segítségével szintén korrigálhatja, reálisan a korábbi ciklusban meghozott kétharmados törvények esetében merülhet fel ennek lehetősége. Érdemi szerephez tehát a Kormány általi kezdeményezés az MNB elnökének rendelete, valamint a PSZÁF, NMHH, illetve más, önálló szabályozó szerv rendeletei, illetve az önkormányzati rendeletek vonatkozásában juthat.

ab) A képviselők egynegyede általi indítványozási lehetőséghez indokolt e kör egységbe kovácsolása az adott ügyben történő indítványozás tekintetében; ennek realitása viszont aligha feltételezhető.

ac) A legeredményesebb irány talán az alapvető jogok biztosának megkeresése lehet. Azt azonban látni kell: az ombudsman ugyan érzékeny az emberi jogok védelme iránt, az önkormányzatok jogainak védelme azonban kevésbé tartozik profiljába. Túlzott védelem tehát innen sem remélhető az önkormányzatok számára.

b) E három indítványozásra jogosult szervet, illetve az ebben rejlő esélyt mégis ismernie kell az önkormányzatoknak is, mivel vannak olyan esetek, illetve jogszabály-típusok, amelyekkel szemben a következő pontban tárgyalandó alkotmányjogi panasz igénybe vétele nem lehetséges.

<sup>7</sup> 1/2011. (VI. 21.) számú Tü. állásfoglalás.

ba) Létezhetnek olyan jogszabályi rendelkezések, melyek alkalmazására csak meghatározott időpontban, eseményhez kötötten kerülhet sor (például választással kapcsolatos előírások). Adódhat emiatt olyan helyzet, hogy a már hatályos előírásról tudható: bizonyosan sor fog kerülni az alkalmazására, és vélelmezhető, hogy a szabály alaptörvény-ellenes. Mégsem lehet Alkotmánybírósághoz fordulni, mert az új szabályok szerint az önkormányzat nem kezdeményezhet utólagos normakontrollt, viszont az alkotmányjogi panasz igénybe vételéhez szükséges konkrét ügy jogerős lezárása – illetve az annak hiányában elvárt bekövetkezett jogsérelem és érintettség – még elméletileg sem állhat fenn, hiszen a szabály alkalmazására csak később kerül sor.

bb) Más a helyzet akkor, amikor az alaptörvény-ellenesnek vélt jogszabályi rendelkezés alkalmazására azért nem kerülhet sor, mert az még nem hatályos – viszont a kihirdetése már megtörtént, azaz már érvényes előírás. A főként nagyobb terjedelmű, összetettebb jogszabályok esetében gyakori jövőbeli hatályba léptetés esetén tudható, hogy a szabály alkalmazására a hatályba lépéstől számítva sor kerül, ismert a kihirdetett szöveg is – azaz felfedezhető, vélelmezhető az alaptörvény-ellenesség –, megtámadni viszont konkrét ügy és ebből adódóan jogerős döntés hiányában, illetve a szabály alkalmazásából adódóan bekövetkező jogsérelem miatt nem lehetséges.

Az ilyen esetekben érdemes lehet – az esetleges konkrét sérelem bekövetkezését megelőzendő – az indítványozásra jogosultak valamelyikének megkeresése, mégpedig már kidolgozott indítvány-tervezettel (egyik szereplőtől sem várható el ugyanis, hogy maga készítse, készíttesse el apparátusával valamennyi, hozzá forduló kérelmező indítványát).

### 2.3. Az alkotmányjogi panasz<sup>8</sup>

<sup>8</sup> E hatáskörrel kapcsolatban részletesen: *Kocsis* Miklós – *Tilk* Péter: Az új alkotmányjogi panasz eljárás igény-

A visszaszorult igénybevételi lehetőséggel összekapcsolt utólagos normakontroll helyett az önkormányzatok lényegében az új típusú alkotmányjogi panaszban bízhatnak, amennyiben érdekeiket sértő, alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezéssel szembeülnek.

Az alkotmányjogi panasz nem volt ismeretlen az Alkotmányra épülő régi Abtv.-ben sem, az Alaptörvény viszont egyrészt beemelte a már élő megoldást, másrészt eddig nem ismert módot intézményesített: a bírói döntés alkotmánybírói vizsgálatának és megsemmisítésének lehetőségét az alkotmányjogi panasz-eljárásban.

A 24. cikk (2) bekezdés c) pontja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály, a d) pont a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát teremti meg, alkotmányjogi panasz alapján. A hatáskör eljárási szabályai és a döntés következményei az Abtv.-ben jelennek meg.

Az alkotmányjogi panasszal kapcsolatban az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseinek 22. cikke is tartalmaz meghatározást. Eszerint:

„(1) Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alkalmazásában alkotmányjogi panasz a) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sértő, bírósági eljárásban alkalmazott jogszabály ellen az indítványozó jogorvoslati lehetőségeinek kimerítését követően vagy jogorvoslati lehetőségeinek hiányában benyújtott, valamint

b) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sértő, egyedi ügyben közvetlenül, bírói döntés nélkül alkalmazott vagy hatályosuló jogszabály ellen az indítványozó jogorvoslati lehetőségeinek kimerítését követően vagy jogorvoslati lehetőségeinek hiányában benyújtott panasz.

(2) Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alkalmazásában alkotmányjogi panasz az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sértő, az ügy érdemében hozott bírói döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb

be vétele a gyakorlatban – jogalkalmazóknak. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2012

döntés ellen, az indítványozó jogorvoslati lehetőségeinek kimerítését követően vagy jogorvoslati lehetőségeinek hiányában benyújtott panasz”.

a) *A jogszabállyal szemben igénybe vehető alkotmányjogi panasz*

Az Abtv. 26. §-a tartalmazza a jogszabállyal szemben igénybe vehető alkotmányjogi panaszra vonatkozó alapokat. Az Abtv. a panaszra két változatát ismeri: a konkrét ügghöz kötött jogsérelemet és a konkrét ügy nélkül bekövetkező jogsérelem-típust.

aa) *A konkrét ügghöz kötött változat* szerint alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán

- az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és

- jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

ab) Az Abtv. 1. § a) pontja alapján egyedi ügynek minősül „a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet jogát vagy kötelezettségét, jogos érdekét vagy jogi helyzetét érintő vagy eldöntő bírósági eljárás”. Az 1. § b) pont meghatározza a „bíró” fogalmát is: eszerint „bíró: a bíró, valamint a bírósági titkár, ha törvény rendelkezése alapján az egyesbíró hatáskörében bírósági titkár eljárhat”.

ac) Az Abtv. 28. §-a szerint az Alkotmánybíróság ebben, a jogszabályi rendelkezés vizsgálatára indult eljárásban a bírói döntés alkotmányosságát is vizsgálhatja.

ad) Az alkotmányjogi panaszt a hatáskör e vonatkozásában a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül, írásban lehet benyújtani. A döntés közlésének elmaradása esetén az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő a tudomás-szerzéstől, vagy az Alaptörvényben biztosít

tott jog sérelmének bekövetkezésétől számított hatvan nap.

ae) A törvény azonban objektív határidőt is tartalmaz: a döntés közlésétől, illetve az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének bekövetkezésétől, valamint – a konkrét döntés hiányában történő eljárás esetében – az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan nap elteltével alkotmánybírói eljárás megindításának nincs helye.

af) *A konkrét ügy hiányában igénybe vehető alkotmányjogi panaszra* vonatkozóan az Abtv. 26. § (2) bekezdése a következő szabályt tartalmazza:

„(2) Az (1) bekezdéstől eltérően, az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha

a) az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és

b) nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

E hatáskör-rész olyan esetekre kínál alkotmánybírói jogorvoslati lehetőséget, melyek vonatkozásban a jogsérelem bekövetkezése közvetlenül a jogszabály hatályosulásának, végrehajtásának következménye, mégpedig bírósági döntés nélkül.

Etekintetben az alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. Ez a határidő jogvesztő.

b) *A bírósági döntéssel szemben igénybe vehető alkotmányjogi panasz*

Új elem az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozásban a bírói döntés alkotmányossági kontrolljának lehetősége. Az Abtv. 27. §-a szerint „[a]z Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet al-

kormányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés

- a) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és
- b) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva”.

Az Abtv. a hatáskör e vonatkozásában is megnyitja a kiterjesztési lehetőséget: az Alkotmánybíróság bírói döntés felülvizsgálatára irányuló eljárásban jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját illető vizsgálatot is lefolytathatja.

*c) Az alkotmányjogi panaszra vonatkozó további szabályok*

ca) Az Abtv. alapján az Alkotmánybíróság nem minden panaszbeadványt bírál el. A 29. § szerint „[a]z Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be”.

A szabály az alkotmánybírósági gyakorlatban olyan szűrőt jelenít meg, ami egyrészt eddig nem volt jelen a szabályozásban, másrészt a hatályos törvényi előírások sem konkretizálják. A 29. § esetében tehát az előírás részletes tartalmát az Alkotmánybíróság gyakorlata fogja kialakítani.

A szabály mindenesetre előrevetíti, hogy az Alkotmánybíróság eljárásában ez a rendelkezés kiemelt szerephez jut; vélhetően a beadványok jelentős része nem az érdemi alkotmányossági vizsgálaton, hanem már ezen a szűrőn elbukik: az alaptörvény-ellenességnek ugyanis „a bírói döntést *érdemben befolyásolónak*” kell lennie, bírói döntés hiányában pedig az adott problémának „alapvető alkotmányjogi jelentőségű”-nek kell lennie.

*Amire fel kell hívni a figyelmet:* az előbbiekből az következik, hogy az Alkotmánybíróság számos ügyben akkor sem fog eljárni, ha megállapítható a megtámadott alaptörvény-ellenessége, azaz hiába szenved az előírás

alkotmányossági fogyatékoságban, az Alkotmánybíróság nem biztos, hogy érdemben vizsgálni fogja, ebből következően az sem, hogy megsemmisíti. Ez pedig az önkormányzatok jogvédelmének szintjét tovább csökkenti.

cb) A törvény szerint a panaszról az Alkotmánybíróság „ésszerű határidőn belül hoz döntést”.

Ez önmagában nem nyújt érdemi információt az indítványozónak. A szabály érvényesülését viszont az Alkotmánybíróság Ügyrendjében foglalt belső eljárási határidők segítik. Az alkotmányjogi panasz esetén az Alkotmánybíróság az indítvány beérkezésétől számított *százhusz napon belül dönt az indítvány befogadhatóságáról*. Az előadó alkotmánybíró pedig az első tervezetet a befogadást követően száznyolcvan napon belül az ügy elbírálására jogosult testület elé terjeszti. Mindez annyit jelent, hogy a beérkezéstől számított háromszáz nap múlva az Alkotmánybíróság valamelyik döntéshozó testülete foglalkozni kezd az indítvánnyal. Az viszont, hogy mikor lesz ebből döntés, továbbra is nehezen ki számítható.

cc) Fontos előírás, hogy a bíróság az alkotmányjogi panaszban támadott döntés végrehajtását az Alkotmánybíróság eljárásának befejezéséig felfüggesztheti.

Az Alkotmánybíróság kivételesen a végrehajtás felfüggesztésére hívja fel a bíróságot, ha az

- a) az alkotmánybírósági eljárás várható tartamára vagy a várható döntésre tekintettel,
- b) súlyos és helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése érdekében, vagy
- c) más fontos okból indokolt.

*d) Az alkotmányjogi panasz szabályozásával kapcsolatos néhány probléma*

A szabályozás az önkormányzatok jogvédelmének igénybe vételével összefüggésben is hordoz néhány problematikus szabályt, illetve okoz néhány negatív hatást. Egyik ilyen az indítványozáshoz szükséges bírósági eljárás kötelező kimerítése, ami költségigé-

nyes, időigényes, és a folyamat elhúzódását eredményezheti. Ilyen nehézség az is, hogy a megelőzés lehetősége hiányzik, azaz a szabályozás elvárja a bekövetkezett jogsérelmet (alaptörvény-ellenességet), és csak utána nyújt lehetőséget annak orvoslására. Gondot okoz az is, hogy egyes szabályokat az Alaptörvény kivesz a vizsgálat alól, mégpedig az ún. pénzügyi tárgyú törvényeket. Nehézséget okozhat az indítványok befogadására a törvényben kialakított szűrők kidolgozatlansága, az ezekkel kapcsolatos gyakorlati tapasztalatok hiánya.

#### 2.4. Az alkotmánybírósági védelem a kormányhivatal vezetőjének rendeletpótlási jogával szemben

Érdekes aspektusokat hordoz – ezért indokolt lehet külön szólni róla – a kormányhivatal vezetőjének rendeletpótlási joga<sup>9</sup>, illetve az azzal kapcsolatos alkotmánybírósági védelem.

A kormányhivatal vezetőjét maga az Alaptörvény hatalmazza fel, hogy – egy meghatározott, igen összetett és bonyolult eljárás eredményeképpen – rendeletet alkothasson a helyi képviselő-testület helyett. A Möt. szerint 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.*

Abban az esetben, ha az önkormányzat a kormány megbízott által alkotott rendeletet törvény- vagy alaptörvény-sértőnek találja, túl nagy mozgásteret nincsen.

a) A törvénysértés esetén annak a kormányhivatalnak kellene a Kúria előtt megtámadni a rendeletet, melynek vezetője azt megalkotta. Az önfelügyelet sajátos jelenségével állunk tehát szemben.

b) Kérdéses, hogy az önkormányzat rá tudná-e venni valamely indítványozásra jogosul-

tat, hogy ezt a rendeletet támadja meg az Alkotmánybíróság előtt, illetve az is, hogy az alkotmányjogi panasz törvényi szabályai alá fogalmilag bekerülhet-e ez a típusú rendelet, azaz az önkormányzat a saját rendelete tekintetében szenvedhet-e el Alaptörvényben biztosított jog sérelmét, bizonyítható-e a személyes érintettsége stb.

A probléma azért is érdekes, mert az ilyen rendeletekkel szemben nem is feltétlenül az lehet a gond, hogy az törvénysértő vagy alaptörvény-ellenes, hanem az, hogy a rendelet tartalma korszerű-e, megfelel-e a helyi viszonyoknak, nem életidegen-e a szabályozás. Ilyen esetekre ugyanis nem terjed ki az alkotmánybírósági védelem, az Alkotmánybíróság szerint ugyanis a célszerűtlen, korszerűtlen szabályozás önmagában emiatt még nem hordoz alkotmányossági problémát.

### III. A helyi önkormányzati jogok bírósági védelme

A helyi önkormányzatok „alapjainak”, jogainak, feladat-és hatásköreinek védelmét az állammal, pontosabban a központi hatalommal szembeni védelem adja. A bírósági védelem kérdését ebben az írásban a kormányhivatal esetleges döntéseivel szemben vizsgálom.

A kormányhivatal vezetőjének rendeletpótlási jogával szemben az önkormányzatnak csak alkotmánybírósági jogvédelem áll rendelkezésére, mégpedig alkotmányjogi panasz formájában: erre korábban már kitértem.

A kormányhivatal az önkormányzatokkal a törvényességi felügyelet útján kerülhet olyan kapcsolatba, melynek során az önkormányzatra kötelező döntést hozhat, mégpedig a törvényességi felügyeleti bírság megállapításakor. Ezzel szemben indokolt a bírói utat biztosítani.

A Möt. 141. §-a sorolja fel azokat az eseteket, amikor a kormányhivatal a helyi önkormányzattal szemben törvényességi felügyeleti bírságot állapíthat meg. Ezek igen változatosak, megtalálható köztük a jegyző mulasztása

<sup>9</sup> Erről részletesen szövegek a „Gondolatok a kormányhivatalok vezetőinek önkormányzati rendeletalkotáshoz vonatkozó (pótlási) hatásköréről” c. írásban (Új Magyar Közigazgatás, 2011/8.).

a jegyzőkönyv-megküldési kötelezettséggel kapcsolatban, a polgármester és a jegyző mulasztása a kormányhivatal általi információ-kérési joggal kapcsolatosan, a jogalkotási, határozathozatali, feladat-ellátási (közszolgáltatási) kötelezettség nem teljesítése, a polgármester, illetve a jegyző elleni fegyelmi eljárás lefolytatásának elmaradása.

A törvényességi felügyeleti bírság – aminek mértéke a köztisztviselői illetményalap tíz

szerezésig terjedhet – erős beavatkozás az önkormányzat működésébe, így a Mötv. 141.

§ (5) bekezdése szerint a helyi önkormányzat a kormányhivatal bírságot megállapító döntésének felülvizsgálatát kérheti a törvényszéktől, a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül.

*Ez a felülvizsgálati lehetőség a bírósági jogvédelem egyik megjelenési formája.* A 141. § (7) bekezdés szerint a törvényszék a kormányhivatal döntését megváltoztathatja, a kormányhivatal új eljárás lefolytatására nem kötelezhető.

**Balogh Gábor, osztályvezető**

*Közigazgatási és Elektronikus*

*Köszolgáltatások Központi Hivatala*

**Szögi Ágnes,**

**törvényességi referens**

*Pest Megyei Kormányhivatal*

**A helyi önkormányzatok  
törvényességi szempontú  
vizsgálatának múltja, jelene  
és jövője – 20 év után ismét  
törvényességi felügyelet  
(Első rész)**

***Írásunk aktualitása, fókusz***

Témánknak a 2012. január 1-jén hatályba lépett Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) és Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: új Ötv.) 132-142. §-ai adják az aktualitását. Az Alaptörvény helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseit<sup>10</sup>, amely jogszabály kihirdetése 2011. április 25-én megtörtént, sokan és sokféleképpen értelmezték már az eddig eltelt rövid idő alatt is. Igazán tiszta képet a szakértő közönség és a jogalkalmazás nehézségének terhét cipelő köz- és kormánytisztviselői réteg azonban csak az új Ötv. szövegének kihirdetésével<sup>11</sup> kaphatott.

A helyi önkormányzatok felett 1990. szeptember 30-tól, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: régi Ötv.) hatályba lépésétől kezdve közvetve a Kormány, közvetlenül az államigazgatás egyik szerve (előbb a köztársasági megbízottak, majd a megyei, később a regionális közigazgatási hivatalvezetők) törvényességi ellenőrzést gyakorolt. Mi értelme van egy szó, egy jogi szakkifejezés (ellenőrzés), másikra (felügyelet) cserélésének? Van-e egyáltalán ennek jelentősége vagy mai diva-

tos kifejezéssel élve relevanciája az önkormányzatokra nézve?

Jelen írásunk célja – ahogyan azt a cím is érzékelteti – a helyi önkormányzatok felett gyakorolt törvényességi felügyeleti rendszer átfogó bemutatása. A rövid történeti áttekintést követően, elemzésünk első részében ki kívánunk térni a nemzetközi gyakorlat ismeretetésére, továbbá ehhez kapcsolódóan összegezzük, hogy milyen megoldási lehetőségek álltak a törvényalkotó előtt a felügyelet kialakításakor az irány, valamint az eszközrendszer meghatározásakor. A második részben pedig kísérletet teszünk majd az új Ötv.-ben szereplő jogintézmények, előírások, a jogalkalmazás során esetlegesen gondot okozó szabályok részletes fejtegetésére, illetve a gyakorlat során felmerült jogértelmezési kérdésekre is megpróbálunk elfogadható válaszokat találni. Amennyiben a témánkkal kapcsolatban addigra hivatalos formában is megjelenik a miniszteri és/vagy a Kormányrendelet<sup>12</sup>, akkor természetesen ezeket a jogszabályokat is vizsgálódási körünkbe vonjuk majd.

***I. Irányítás – Felügyelet – Ellenőrzés***

Az elméleti alapok ismertetését egyetlen mű sem kerülheti meg, ezért szem előtt tartva területi korlátainkat, mi is megpróbálkozunk azzal a (szak)embert próbáló feladattal, hogy közérthető módon elkülönítsük egymástól az ellenőrzést a felügyelet fogalmától. Ezen két szakkifejezés tartalmának elhatárolását nem könnyíti meg a magyar jogrendszer, amely komoly hiányossággal rendelkezik e témakör szabályozása során<sup>13</sup>, néha

<sup>12</sup> Az új Ötv. 143. § (1) bekezdés e) pontja, valamint (2) bekezdése ad felhatalmazást ezen rendelet megalkotására.

<sup>13</sup> Jogszabály csak az irányítás és a felügyelet fogalmak tartalmát állapítja meg, azt is csak az államigazgatási szervek viszonyában [lásd 2010. évi XLIII. törvény 2.-4. §-ait]. Az önkormányzatok tekintetében azonban az irányítás természetesen szóba sem jöhet, mert ezáltal sérülne az autonómia, az önkormányzás – a saját ügyekben való szabad döntéshozatal – elve. Az irányító ugyanis meghatározó (rendkívül erős) befolyással rendelkezik az általa irányított szerve, tulaj-

<sup>10</sup> A helyi önkormányzatok alcím alatt a 31.-35. cikkekben.

<sup>11</sup> Kihirdetve 2011. december 28-án, Magyar Közlöny 161. számában.

még a szakemberek is szinonimaként használnak olyan fogalmakat, mint az irányítás, a felügyelet vagy az ellenőrzés. A leggyakoribb és legelfogadottabb álláspont szerint a felügyeleti joggal rendelkező szervezet közvetlenül be is avatkozhat a felügyelt szerv működésébe, döntéseibe, „életébe”<sup>14</sup> (pl. megsemmisíti, megváltoztatja, felfüggeszti a felügyelt szerv döntését). Ezzel ellentétben az ellenőrző csak jelezheti az ellenőrzött szervezetnek a kifogásait, majd amennyiben továbbra is fenn áll a jogsértés, akkor bírósághoz, Alkotmánybírósághoz fordulhat, ebből következően csak közvetve – egy másik szervezet útján – tud rá hatást gyakorolni, közvetlenül nem intézkedhet a jogsértés megszüntetése iránt.

## II. Történeti áttekintés

### 1. Tanácsrendszer (általános irányítás, majd törvényességi felügyelet)

A tanácsrendszer kezdeti időszakában az első<sup>15</sup> és a második<sup>16</sup> tanács törvény a tanácsok általános irányításáról, főfelügyeletéről rendelkezett, amely feladatot az Országgyűlés és Népköztársaság Elnöki Tanácsa, illetőleg a minisztertanács látott el<sup>17</sup>. Az első tanács törvény megfogalmazása szerint a tanácsok a szocialista államhatalom helyi szervei. A második tanács törvény már némi elmozdulást tükrözött, azonban továbbra is azt deklarálta, hogy a tanácsok a demokratikus centralizmus alapján működő szervezetek. A tanácsrendszer későbbi szakaszában, közvetlenül a régi Ötv.-t megelőző korszakban, a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény (a továbbiakban: harmadik tanács törvény) ide-

jén az államigazgatás<sup>18</sup> törvényességi felügyeletet gyakorolt a helyi tanácsok felett.

### 2. 1990. szeptember 30. – 2008. december 31. (törvényességi ellenőrzés)

A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését előbb a régiós alapon szerveződő köztársasági megbízottak, majd az 1994. évi önkormányzati választások napjától a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok vezetői látták el (2007. január elsejétől ismételten regionális területi egységekben működtek a közigazgatási hivatalok). Érdemi változást a törvényességi ellenőrzés tekintetében az 1994. év hozott, amikor a régi Ötv. átfogó módosítása keretében<sup>19</sup> a törvényességi ellenőrzés is számos részletszabállyal gazdagodott. A négy év alatt felhalmozódott gyakorlati tapasztalatok alapján és köszönhetően a kormánykoalíció 2/3-os többségének az Országgyűlés – többek között – pontosította, hogy mit kell vizsgálni az ellenőrzés során, illetve meghatározta, hogy milyen határozatokra nem terjed ki az ellenőrzés. Emellett a módosítás egyértelműsítette a törvényességi ellenőrzés eljárásával kapcsolatos előírásokat. Az 1994. évi változtatásokat követően ezen időszakban további érdemi módosítások már nem érintették a törvényességi ellenőrzési jogkört.

### 3. 2009. január 1. – 2010. augusztus 31. (ex lex állapot, szünetel a törvényességi ellenőrzés)

Az Alkotmánybíróság két határozatában<sup>20</sup> is megsemmisítette a közigazgatási hivatalokról szóló kormányrendeleteket<sup>21</sup>, amelyekben először 2008. június 30-ig, majd 2008. dec-

donképpen vele szemben szabadon érvényesítheti akaratát.

<sup>14</sup> Hogy ezt az intézkedés milyen céllal (jogszerűség, célszerűség, gazdaságosság, hatékonyság) teheti meg az adott szerv, azt szintén jogszabálynak kell meghatározni.

<sup>15</sup> A helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény.

<sup>16</sup> A tanácsokról szóló 1954. évi X. törvény.

<sup>17</sup> Lásd az első tanács törvény 10. § (1)-(2) bekezdéseit, illetve a második tanács törvény 4. § (1)-(2) bekezdéseit.

<sup>18</sup> Pontosabban a harmadik tanács törvény 45. § a)-b) pontjai értelmében a fővárosi, illetőleg a megyei tanács végrehajtó bizottsága gyakorolta a törvényességi felügyeletet a helyi tanács tevékenysége felett; megsemmisítette jogszabálysértő rendeletét vagy határozatát; elrendelhetette a helyi tanács ülésének összehívását.

<sup>19</sup> A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXIII. törvény. <sup>20</sup> 90/2007. (XI. 14.) AB határozat, majd 131/2008. (XI. 3.) AB határozat

<sup>21</sup> A közigazgatási hivatalokról szóló 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendeletet, illetve a közigazgatási hivatalokról szóló 177/2008. (VII. 1.) Korm. rendeletet

ember 31-éig adott határidőt az Országgyűlésnek, hogy orvosolja a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet. Az Országgyűlés ugyanis nem szabályozta a régi Ötv.-ben a közigazgatási hivatalok jogállását, és így a közigazgatási hivatalok létrehozásának alkotmányos törvényi alapjainak hiányában a Kormány nem tudott eleget tenni az Alkotmány 35. § (1) bekezdés d) pontjában meghatározott – helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzési – feladatának. A regionális államigazgatási hivatalok idejében a helyi önkormányzatok felett – bár az Alkotmány imént idézett rendelkezése továbbra is tartalmazta ezt a feladatot, illetve a régi Ötv.-ben is szerepelt – egyetlen szervezet sem gyakorolta a törvényességi ellenőrzést<sup>22</sup>. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy az önkormányzatok egy része meg sem küldte a jegyzőkönyveket, amelyek pedig mégis beérkeztek az azokban található jogsértéseket nem támadhatta meg az államigazgatási hivatal vezetője. Mindez az állampolgárok nagyfokú értetlenségét váltotta ki, akik így aztán teljesen védtelenek maradtak a jogsértő mulasztások és az önkormányzati – nem hatósági – határozatokkal szemben.<sup>23</sup> A törvényességi ellenőrzés monitoring tevékenységgé alakult, amelyben a hivatalok tudomására jutott ügyekből általános, régiós szintű tájékoztató, figyelem felhívó jellegű beszámolók, jelentések készültek az önkormányzatok részére, annak érdekében, hogy így segítsék elő a jogszerű önkormányzati munkát, döntések meghozatalát.

#### **4. 2010. szeptember 1. – 2011. december 31. (törvényességi ellenőrzés)**

<sup>22</sup> A kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervéről szóló 318/2008 (XII. 23.) Korm. rendelet egyrészt nem tartalmazott törvényességi ellenőrzéssel kapcsolatos feladatokat, másrészt a 15. §-a szerint a regionális államigazgatási hivatalok, bár általános jogutódai voltak a regionális közigazgatási hivataloknak ez alól kivételt képezett a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése.

<sup>23</sup> Önkormányzati rendeletek alkotmányossági felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 21. § (4) bekezdése értelmében bárki, így az állampolgárok is kezdeményezhették.

Húszhónapnyi szünetelés után a régi Ötv. módosításával, valamint a regionális államigazgatási hivatalok fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokká alakításával helyreállt a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés. A kezdeti időkben a közigazgatási hivatalok az ex lex állapot ideje alatt felderített, de hatáskör hiányában intézkedés nélkül hagyott jogsértésekre hívták fel az önkormányzati döntéshozók figyelmét, kérve a jogsértések megszüntetését. Mindezeknek természetesen leginkább a rendeleteknél volt értelme, mert a teljesedésbe ment egyedi határozatok visszamenőleges megtámadása már értelmét veszítette. A gyakorló törvényességi ellenőrök, vezetők mellett az állampolgári jogok országgyűlési biztosa is megállapította, hogy „A törvénysértő jogi megoldások „elszaporodásával” kapcsolatban megjegyzem, hogy az említett, az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének közel másfél évig fennálló szünetelésével kapcsolatos következményekre több jelentésben és az éves beszámolómban is felhívtam a figyelmet.”<sup>24</sup>

#### **5. 2012. január 1. – (törvényességi felügyelet)**

A helyi önkormányzatokat érintően az Alaptörvény elfogadásához kapcsolódó egyik legfontosabb változás, hogy a korábbi törvényességi ellenőrzés helyett a fővárosi, megyei kormányhivatalok (a továbbiakban: kormányhivatal) törvényességi felügyeletet gyakorolnak a helyi önkormányzatok felett.

A törvényességi felügyelet kialakítása során a törvényalkotó alapelveként kezelte és tiszteletben tartotta a helyi önkormányzatok – Alaptörvényből eredő [32. cikk (1) bekezdés] – önállóságát, amely szerint az önkormányzat törvény kereti között önállóan igazgat, rendeletet alkot, és határozatot hoz. Ebből az önkormányzati autonómiából következik, hogy az állami felügyelet továbbra is csak a jogszerűség vizsgálatára korlátozódhat, nem értékelhet célszerűségi, hatékonysági szempontokat.

<sup>24</sup> Idézet az országgyűlési biztos AJB-219/2011. számú ügyben tett jelentéséből. Emellett lásd a „Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának 2010. évi tevékenységéről, 130. o.”

A rendeletek felülvizsgálatára az Alaptörvény 32. cikk (4) bekezdése alapján a bíróság jogosult<sup>25</sup>. Az önkormányzati határozatok állami felügyeletét sarkalatos törvényben (az új Ötv.-ben) kellett rendezni, mert az Alaptörvény nem tesz említést a határozatok felülvizsgálatáról.

Új elemként jelenik meg az Alaptörvényben az önkormányzati rendeletek – kormányhivataloknak való – megküldési szabálya, valamint a mulasztásban megnyilvánuló törvénysértések esetén a rendeletek kormány megbízott általi megalkotásának lehetősége. A képviselő-testület feloszlásának szabálya nem változott az Alkotmány előírásához képest.

### **III. Nemzetközi példák, trendek**

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája<sup>26</sup> is megengedi az önkormányzatok feletti felügyelet gyakorlását, amely főszabályként törvényességi és csak kivételesen lehet célszerűségi. A felügyelet eszközrendszerei azonban jelentős mértékben eltérnek egymástól még az európai államokban is, ezért nem beszélhetünk egységes mintáról, minden ország önálló, különböző rendszert alakított ki a helyi önkormányzatok felügyeletére. A kontinentális Európában<sup>27</sup> két uralkodó nézet<sup>28</sup> alakult ki a törvényességi felügyelettel kapcsolatban.

<sup>25</sup> Kivéve, ha az önkormányzati rendelet alaptörvénybe ütközik, mert akkor továbbra is az Alkotmánybíróság jogosult dönteni az ügyben. Lásd Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontját.

<sup>26</sup> Amely egyezményt az Országgyűlés az 1997. évi XV. törvénnyel hirdette ki.

<sup>27</sup> Az Egyesült Királyságban nincsen a helyi önkormányzatok felett a mi értelmezésünk szerinti egységes törvényességi ellenőrzés/felügyelet, amelynek oka az ún. „ultra vires” elvben keresendő. A brit önkormányzatok autonómiája a bírósági esetjog tükrében korlátozottnak minősül, hiszen a parlament által létrehozott, a jogszabályoknak teljesen alávetett közjogi testületeknek minősülnek (működésük során csak azt tehetik meg, amire törvényi felhatalmazást kapnak).

<sup>28</sup> Lásd *Hoffmanné Németh Ildikó - Hoffman István* Gondolatok a helyi önkormányzatok tevékenységének ellenőrzéséről és felügyeletéről - nemzetközi és történeti kitekintéssel, a gyakorlati végrehajtás módszereivel Somogy megyében. Magyar Közigazgatás LV. évfolyam, 2005/2. 89-103. o.

Az első elmélet a közigazgatás, az állam egységéből indul ki. Tehát az állami ellenőrzés joga és felelőssége abból ered, hogy az önkormányzat olyan közfeladat (igazgatási, közhatalom gyakorlási és közszolgáltatás nyújtási) teljesítését végzi el az állam helyett, amelyet a decentralizáció hiányában az államnak volna kötelessége a polgárai számára nyújtani.

A főként Németországban, 1990-es években elterjedt elmélet középpontjában az együttműködő, segítő felügyelet áll. E koncepció középpontjába a (kötelező) önkormányzati feladatok ellátásának biztosítása került, ezért a felügyelet fő feladata ennek megvalósításának az elősegítése. Az önkormányzatok tevékenységéhez nyújtott szakmai segítség és a különböző önkormányzatok közötti vitás kérdésekben történő közvetítés.

Tendenciaként mindenképpen megállapítható, hogy Nyugat-Európában egy decentralizációs folyamat<sup>29</sup> eredményeként az államigazgatás beavatkozási lehetőségei szűkültek, jellemzően ellenőrzési jogai vannak, amelyek törvényességi, s csak kivételesen célszerűségi jellegűek<sup>30</sup>. Továbbá, világos tendencia figyelhető meg a tekintetben is, hogy az előzetes felügyelet visszaszorulóban van.

### **IV. A törvényességi ellenőrzés legfőbb hiányosságai, azokra adandó válaszok**

#### **1. A törvényességi ellenőrzés általános jellemzői<sup>31</sup>**

A törvényhozás a magyar önkormányzati rendszer 1990-es megteremtésével a kínálati lehetőségek közül a kontinens egyik legmegengedőbb jogi megoldását választotta. 2012. január 1. előtt hatályos jogi szabályozás alapján a helyi önkormányzatok működése felett nem törvényességi felügyeletet, csupán

<sup>29</sup> Például az 1982-es francia decentralizációs alkotmányos reform

<sup>30</sup> Ilyen kivételt jelent pl. Ausztria, amely országban az önkormányzatok bizonyos pénzügyi, vagyoni döntései esetében célszerűségi szempontokat értékelő, érvényesítő intézkedést is meghozhatnak felügyeletet ellátó szervek.

<sup>31</sup> Önkormányzati ellenőrzés törvényességi felügyelet MKI 1997, Szerk: Szabó Lajos

törvényességi ellenőrzést gyakorolt az állam. Az önkormányzati törvényben foglaltak az önkormányzati szabadságnak olyan mértékű teret engedtek, amelyből eredően az állami ellenőrzéssel szemben az érintett önkormányzati szereplők elutasító magatartásra éreztek felhatalmazást. Arról azonban nem szabadott volna elfelejtkezniük, hogy bár az önkormányzatok a helyi közhatalom gyakorlása mellett a közszolgáltatások önálló megvalósítását is ellátják, ezen feladat- és hatásköreiket azonban szigorúan az Országgyűlés által alkotott törvényi korlátok között gyakorolhatják.

A törvényességi ellenőrzés alatt, kizárólag az önkormányzatok működésének jogszabályi korlátok között tartását lehetett elérni. A magyar törvényességi ellenőrzést gyengének kellett minősítenünk, ugyanis csak a már elfogadott döntések által „elkövetett” jogsértések orvoslására hivatott eszközrendszer állt az ellenőrzést ellátó szerv rendelkezésére. A törvényességi ellenőrzéssel beadványaik útján kapcsolatba került választópolgárok afféle önkormányzati működésbe való beavatkozás reményével fordultak a törvényesség ellenőrzését ellátó szervhez, majd csalódottan kellett tudomásul venniük, ha ennek ellenkezőjéről kaptak tájékoztatást.

Fentiekben kifejtettekre tekintettel az önkormányzati autonómia indokolt korlátozására, annak jogi keretek közé való szorítására volt szükség. Ennek érdekében az ellenőrzés eszközeinek megerősítésével, annak hatékonyabbá tételével, a felügyelet bevezetése vált indokolttá. Az ellenőrzés során tett jelzések helyett, a felügyeletet ellátó szerv e tevékenysége körében a beavatkozásra is jogosulttá vált. A későbbiekben még részletezzük ezen álláspontunkat, de a beavatkozási jog az a többlet, amely mentén elválaszthatjuk az ellenőrzést a felügyelettől.

A törvényességi ellenőrzés alatt ugyanis nem függeszthették fel a törvénytől tartott önkormányzati rendelet vagy határozat végrehajtását, nem helyezhették hatályon kívül, nem semmisíthették meg az önkormányzat rendeletét vagy határozatát, nem pótolhatták a döntést az önkormányzat helyett, ha az esetleg az elmulasztotta a kötelezően teljesítendő feladatát.

Figyelemmel arra, hogy az ellenőrző szerv 1990-ban utólagos (a posteriori) ellenőrzési jogkört kapott, nem volt lehetőség arra sem, hogy a jogsértések megelőzése érdekében, mintegy a törvényességi ellenőrzési munkát végzők saját munkájuk elősegítése érdekében előzetesen felülvizsgálják a döntések tervezeit.

## ***2. A törvényességi ellenőrzés eljárásának folyamata gyakorlati szemmel***

A helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek, közgyűléseinek (a továbbiakban együtt: képviselő-testület) döntésein túl az önkormányzat képviselő-testületei által a polgármesterre, bizottságokra, részönkormányzatokra, társulásokra (a továbbiakban együtt: önkormányzat szervei) átruházott hatáskörben meghozott döntések törvényességének ellenőrzése is a törvényességi ellenőrzésért felelős szerv feladata volt.

A helyi önkormányzatok jegyzőinek a képviselő-testületi ülésekről, illetve az önkormányzat szerveinek üléséről készült jegyzőkönyvet az ülést követő tizenöt napon belül meg kellett küldenie a kormányhivatalok számára<sup>32</sup>. Ez alatt azt kell érteni, hogy az ülést követő 15. napon belül kellett gondoskodni a jegyzőkönyv kormányhivatalhoz való felterjesztéséről, azaz pl. postára adásáról. (Tehát nem akkor valósult meg a törvényt sértés, ha a 15. napon nincs az ellenőr kezében a jegyzőkönyv, hanem, ha a jegyző nem tudja hitelt érdemlően bizonyítani, hogy a felterjesztésről a törvényi határidőn belül intézkedett.)

A helyi önkormányzatok és szerveinek törvényességi ellenőrzése keretében elsőként a döntéseket – rendeleteket és határozatokat – tartalmazó, beérkezett jegyzőkönyvek adminisztrálását kellett elvégezni. A jegyzőkönyvek számítógépes programban történő rögzítését követően került sor a jegyzőkönyv érvényességi kellekeinek megvizsgálására. A jegyzőkönyvnek ugyanis alakilag is meg kellett felelni a törvényben előírt kritériumoknak<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Lásd a régi Ötv. 17. § (2) bekezdését

<sup>33</sup> Lásd a régi Ötv. 17. § (1) bekezdését

A törvényességi ellenőrzés során az önkormányzati döntéseket kizárólag jogszerűségi szempontból vizsgálhatták felül. Egyrészt górcső alá kellett venni a döntéshozatali eljárás jogszerűségét, majd ezt követően kerülhetett sor a rendeletek, illetve határozatok tartalmának a vonatkozó jogszabályokkal történő összevetésére.

Amennyiben a kormányhivatal jogszabálysértést észlelt a törvényességi ellenőrzés során, törvényességi észrevétellel élt az önkormányzati döntéshozó felé (pl. képviselő-testület, polgármester, bizottság, települérszvi önkormányzat stb.)<sup>34</sup>. A régi Ötv. sem a törvényességi ellenőrzés lefolytatására, sem a törvényességi észrevétel megtételére nem állapított meg határidőt. A jegyzőkönyveket a kormányhivatalok azonban a legrövidebb időn belül megvizsgálták és határozat esetében rövidebb, rendeleteknél többnyire hosszabb határidő tűzésével a jogszabálysértés megszüntetésére szólították fel az önkormányzat érintett szervét.

A törvényességi észrevételek megtételével kapcsolatosan az okozott problémát, hogy az önkormányzati döntéshozók nem reagáltak az észrevételre, vagy nem fogadták el az abban foglaltakat<sup>35</sup>. Ilyen esetben a jogsértő állapot továbbra is fennállt. A kormányhivatal ebben az esetben a törvénysértő önkormányzati rendelet Alkotmánybíróság általi felülvizsgálatát, valamint a törvénysértő határozat bírósági felülvizsgálatát kezdeményezhette.<sup>36</sup>

Azonban az Alkotmánybíróság döntéséig, illetve a határozat végrehajtásának bíróság általi felfüggesztéséig a törvénysértő döntés hatályos, azaz végrehajtható volt. Ez az állapot önkormányzati rendelet esetén fokozott problémát jelentett, ugyanis a törvénysértő rendelkezés alapján az önkormányzat szer-

vei, illetve a jegyzők<sup>37</sup> – szintén jogszabálysértő – egyedi döntéseket hoztak.

A törvényességi ellenőrzést végző kormányhivatalnak módjában állt az ellenőrzés során szerzett tapasztalatai alapján az önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását kezdeményezni az Állami Számvevőszéknél<sup>38</sup>. Ezen eszköz alkalmazása során akadályt jelentett, hogy a soron kívüli ellenőrzésre irányuló megkeresések nehezen voltak összeegyeztethetők az Állami Számvevőszék előre megtervezett ellenőrzési ütemtervével, amelynek köszönhetően a számvevői vizsgálat lefolytatására nem, vagy csak jelentősen későbbi időpontban volt lehetőség.

A törvényességi ellenőrzés ismertetésekor kiemelő, hogy a régi Ötv. megállapította azon határozatok körét, amelyekre a kormányhivatal törvényességi ellenőrzési jogköre nem terjedt ki, azonban ezen döntések esetében is meg kellett vizsgálni, hogy azokat a jogszabályi előírásoknak megfelelő eljárás során hozták-e meg. Ilyen törvényességi ellenőrzés alól kivett ügytípusok voltak azok, amelyek alapján munkaügyi vitának, közszolgálati vitának, hatósági, vagy bírósági eljárásnak volt helye. A törvényességi ellenőrzés kiterjedt ugyanakkor azokra a döntésekre, amikor a munkavállaló javára történt a jogszabálysértés<sup>39</sup>.

A törvényességi ellenőrzés a kormányhivatalhoz felterjesztett jegyzőkönyvek felülvizsgálatán alapult, azonban nem csak azon, hiszen sor kerülhetett törvényességi ellenőrzésre és az ellenőrzés lefolytatásának eredményeképpen törvényességi felhívás kibocsátására az alábbi két esetben is:

- az önkormányzat jegyzője által a kormányhivatalhoz felterjesztett jegyzőkönyveket tartalmazó nyilvántartás ellenőrzése során észlelhető volt az önkormányzat jegyzőkönyv-felterjesztésének elmulasztása. Ilyenkor a rendelkezésre álló adatokból az volt megállapítható, hogy az önkormányzat nem tett eleget a régi Ötv. 17. § (2) bekezdéséből eredő kötelezettségének, azaz törvénysértő módon mulasztott;
- a másik esetben a kormányhivatalhoz érke-

<sup>34</sup> Lásd a régi Ötv. 99. § (1) bekezdését

<sup>35</sup> A régi Ötv. 99. § (1) bekezdés utolsó mondata törvényi kötelezettségként állapította meg, ennek ellenére gyakran, csak a késedelmesen beküldött jegyzőkönyvből szerzett az ellenőr tudomást arról, hogy az általa elkészített törvényességi észrevételt a testület megtárgyalta-e, illetve, hogy elfogadta-e az abban foglaltakat, a törvénysértést megszüntetve.

<sup>36</sup> Lásd a régi Ötv. 99. § (2) bekezdését

<sup>37</sup> Például szociális vagy helyi adó ügyekben.

<sup>38</sup> Lásd a régi Ötv. 98. § (2) bekezdését

<sup>39</sup> A régi Ötv. 98. § (4)-(5) bekezdései tartalmazták.

ző panasz, közérdekű bejelentés vagy más államigazgatási szerv megkeresése alapján indult meg a törvényességi vizsgálat lefolytatása és amennyiben indokolt volt, került sor törvényességi felhívás kibocsátására.

### 3. A törvényességi ellenőr jogosítványai

#### a) Az információkérés

A törvényességi ellenőrzést végző szerv adatokat, tájékoztatást kérhetett a helyi önkormányzatoktól, betekinthezt az iratokba, vagy akár a helyszínen is vizsgálódhatott. (Pl. a kormányhivatal munkatársa a fel nem terjesztett jegyzőkönyveket céllellenőrzés keretében magával hozta, a törvényességi vizsgálat lefolytatása érdekében.) Az önkormányzatok kötelesek voltak az ellenőrzés tárgy körébe tartozó adatokat, tájékoztatást megadni a kormányhivataloknak, illetve biztosítaniuk kellett az iratokba való betekintés lehetőségét és a helyszíni vizsgálathoz szükséges feltételeket.

#### b) A kérelemre történő szakmai segítségnyújtás<sup>40</sup>

A kormányhivatal az önkormányzat kérésére köteles volt szakmai segítséget nyújtani, ami a leggyakrabban állásfoglalások, jogi vélemények kibocsátásában mutatkozott meg. A kormányhivatal szakmai véleményével – amennyiben azt az önkormányzat elfogadta – megelőzhetőek voltak a jogsértések. A jogalkotó kiemelte, hogy az önkormányzat kérésére kellett jogi vélemény formájában segíteni, itt irányadónak a régi Ötv. 9. § (2) bekezdését tekinthettük, mert a törvényességi ellenőrzési főosztály nem általános panasziroda, jogi tanácsadással foglalkozó szervezeti egység, hanem elsősorban egy ellenőrzésre feljogosított szervezet (volt).

#### c) A jogszabálysértés észlelése, törvényességi észrevétel kibocsátása

Amennyiben a kormányhivatal az ellenőrzés során azt észlelte, hogy az önkormányzat szervezete, működése, döntéshozatali eljárása, határozatai vagy rendeletei jogsértőek,

akkor törvényességi észrevétellel felhívta az önkormányzatot a jogsértés megszüntetésére. A felhívásnak tartalmaznia kellett az észrevételben foglaltak önkormányzat általi vizsgálatára illetve a szükséges intézkedések megtételére nyitva álló határidőt. A határozatok esetében rövidebb, általában 30 napos, kivételes esetekben 15 napos; rendeleteknél többnyire 60, illetve 90 napos határidő tűzésével szólították fel a kormányhivatalok és azok jogelőd hivatalai az önkormányzat érintett szervét.

#### d) Alkotmánybírósági, bírósági eljárás kezdeményezése

Az önkormányzat köteles volt a megadott határidőn belül megtárgyalni a felhívásban foglaltakat, azonban nem volt köteles azokat elfogadni, így a döntését visszavonni, módosítani, tehát a vélelmezett jogsértést megszüntetni. Amennyiben az önkormányzat határidőn belül nem tárgyalta meg, vagy nem szüntette meg a jogsértést a kormányhivatal rendelet esetén az Alkotmánybíróságtól, határozatnál a bíróságtól kérhette a döntés megsemmisítését, hatályon kívül helyezését.

#### e) Állami Számvevőszéki vizsgálat kezdeményezése

A kormányhivatal a törvényességi ellenőrzése során szerzett tapasztalatai alapján kezdeményezhette az önkormányzat gazdálkodását érintően az Állami Számvevőszék vizsgálatának lefolytatását.

#### f) Közbeszerzési Döntőbizottságnál eljárás kezdeményezése<sup>41</sup>

A kormányhivatal, ha feladatköre ellátása során a közbeszerzésre vonatkozó jogszabályok megsértését észlelte, a Közbeszerzési

<sup>40</sup> Lásd régi Ötv. 98. § (2) bekezdés g) pontját

<sup>41</sup> A 2012. január 1-ig hatályos a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény 327. § (1) bekezdés d) pontja rögzítette, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását egyebek mellett a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve és a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szerv kezdeményezhetik, ha a feladatkörük ellátása során e törvénybe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomásukra. Ugyanez az előírás szerepel az új Kbt. [2011. évi CVIII. törvény] 140. § (1) bekezdés d) pontjában.

Döntőbizottság hivatalból való eljárását kezdeményezhette.

*g) A polgármester ellen fegyelmi eljárás kezdeményezése*

A polgármester ellen a fegyelmi eljárást a képviselő-testület rendelheti, rendelhette el. A fegyelmi eljárás kezdeményezésére – egyebek mellett – a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szerv is jogosult volt.

*h) A polgármester, önkormányzati képviselő összeférhetetlensége esetén bírósági eljárás kezdeményezése*

A kormányhivatal kezdeményezhette a fővárosi, megyei bíróságnál a polgármester összeférhetetlenségének a kimondását, ha a képviselő-testület nem döntött az összeférhetetlenségről vagy döntése jogszabálysértőnek minősült.

*i) A képviselő-testületi ülés összehívása*

A képviselő-testület ülését össze kell hívni a képviselők egynegyedének vagy a képviselő-testület bizottságának az indítványára. Amennyiben a polgármester nem tett eleget a törvényben előírt kötelezettségének a kormányhivatal összehívta – és a levezető elnök megválasztásáig vezette – a képviselő-testület ülését.

*j) A képviselő-testület tisztségviselője felelőségének kezdeményezése*

A kormányhivatal törvényességi észrevételében határidőt adott a jogsértés megszüntetésére. Ha a megadott határidőn belül intézkedés nem történt, a kormányhivatal kezdeményezhette a képviselő-testület összehívását a törvénytörés megszüntetésére, valamint a mulasztásért felelős képviselő-testületi tisztségviselő felelőségének megállapítását.

#### **4. Az ellenőrzési rendszer korlátai**

*a) A meghozott döntésekről, az önkormányzat jogsértő működéséről későn értesül az ellenőrzést végző szerv (jegyzőkönyvek hiányos, késedelmes felterjesztése)*

A régi Ötv. tartalmazza, hogy a jegyzőnek az ülést követő 15 napon belül fel kell terjesztenie a jegyzőkönyveket, amelyek tartalmazzák – egyebek mellett – a megalkotott rendeleteket és az elfogadott határozatokat. A 2012. január 1-je előtt hatályos rendelkezések nem állapítottak meg szankciót arra az esetre, ha a jegyző a 15 napos határidőn belül nem küldte meg a jegyzőkönyveket a kormányhivatalnak. A jegyzőkönyvek átlagosan az ülést követő 30. napot követően érkeznek be a kormányhivatalokba, egyes települések esetében nem ritka a több hónapos jegyzőkönyv beküldési gyakorlat sem. Mindebből az következik, hogy a törvényességi ellenőrzést végző szerv jelentős késéssel – esetlegesen amikor már teljesezésbe ment az egyedi döntés – szerzett tudomást a meghozott határozatokról, a megalkotott és már hatályba léptetett rendeletekről. A törvényességi ellenőrzés eszköz hiányában hatékonyan nem tudott fellépni a jegyzőkönyvek késedelmes beküldéséből eredő jogsértő önkormányzatokkal (jegyzőkkel) szemben.

*b) A jogsértő döntéseket alkalmazni kell az alkotmánybírósági, bírósági eljárás lezárulásáig*

Az önkormányzati döntések két formát ölthettek (ölthetnek): határozatot vagy rendeletet. A kormányhivatal jogsértés észlelésekor rendelet esetében az Alkotmánybíróságnál indítványával kérhette a rendelet egészének vagy egyes előírásainak megsemmisítését, határozatnál a bírósághoz keresettel fordulhatott a határozat hatályon kívül helyezése iránt. Az alkotmánybírósági, bírósági eljárás lefolytatásáig – amely akár éveket is igénybe vehetett (kiváltképpen az Alkotmánybíróság eljárásakor) – a megtámadott rendeletek szabályait alkalmazni kellett illetve a határozatokat végre kellett hajtani.

A 2012. január 1-je előtt hatályos jogszabályok kizárólag a határozatok esetében tették lehetővé a megtámadott határozatok végrehajtásának bírósági felfüggesztése iránti kérelmet. Azáltal, hogy a határozatok általában egyedi ügyekkel kapcsolatban születnek, azok végrehajtása a meghozatal után haladéktalanul megtörténik, ezáltal bizonyos esetekben rendkívüli nehézségekbe ütközik –

egy sikeres bírósági felülvizsgálat ellenére is – a jogsértés előtti állapot helyreállítása. Rendeleteknél egyáltalán nincs lehetőség a rendelet egészének vagy egyes előírásainak felfüggesztésére az alkotmánybírósági eljárás befejeződéséig. Meg kell még jegyezni, hogy az Alkotmánybíróság a legritkább esetekben semmisítette meg az önkormányzati rendeleteket a megalkotásuk időpontjára visszamenőleges hatállyal [ex tunc], ezért az alkotmányértő előírásokat – a kormányhivatal jelzése ellenére – akár még évekig is alkalmazni kellett.

*c) Mulasztásban megnyilvánuló törvénytiségek kezelése*

Mint azt fennebb is hangsúlyoztuk az önkormányzati rendszer kialakításának időszakában a helyi autonómia kapott főszerepet. Amikor a mulasztásos törvénytiségek kormányhivatali megállapítása ellenére az önkormányzat azt a döntés pótlásával nem orvosolta, a törvényesség helyreállítására az ellenőrzés eszközei között nem állt rendelkezésre olyan további eszköz, mellyel végső soron a törvényesség a döntés nem önkormányzati elfogadásával kerülhetett volna helyreállításra. Ezekben az esetekben maguk a választópolgárok is védtelenek maradtak saját önkormányzatukkal szemben.

Amennyiben egy kötelező rendeletalkotási tárgykörben nem alkotta meg rendeletét a képviselő-testület, akkor a kormányhivatal indítványozhatta az Alkotmánybíróságnál, hogy állapítsa meg a mulasztást és szólítsa fel a képviselő-testületet a rendelet megalkotására. Mivel az Alkotmánybíróság ilyen jellegű döntését nem lehetett kikényszeríteni, ezért ilyen esetekben is előfordulhatott, hogy az alkotmánybírósági határozat ellenére sem alkotta meg rendeletét a képviselő-testület, a törvénytiségek mulasztás pótlása nem volt kikényszeríthető.

A határozatok esetében még gyengébb jogosítványokról lehetett beszélni, ugyanis az önkormányzati határozat bírósági felülvizsgálatára a polgári perrendtartás közigazgatási perekre vonatkozó előírásait kellett alkalmazni. A közigazgatási per tárgya pedig a jogsértő közigazgatási határozat. Amikor mulasztásban megnyilvánuló törvénytiségről volt szó, nem került elfogadásra határo-

zat, aminek a felülvizsgálatát lehetett volna kérni a bíróságtól, így bírósági eljárás sem volt kezdeményezhető. A kormányhivatal eszköztelenség okán tehetetlen volt a határozatok meghozatalának elmulasztásában megnyilvánuló törvénytiségekkel szemben.

## **5. A magyar út lehetséges irányai**

*a) Előzetes vagy utólagos felügyelet?*

A vizsgálat időbeliségével összefüggésben két időintervallumot nevezhetünk meg. Az egyik a döntés meghozatalát megelőző, előzetes, a másik a döntés meghozatalát követően az utólagos felülvizsgálat<sup>42</sup>. Amíg előzetes felügyeletről akkor beszélhetünk, ha a döntés vizsgálata annak elfogadása előtt történik meg (a felügyeletet ellátó szerv meg tudja akadályozni a hatályba lépést, az elfogadást), addig utólagosról akkor, ha a vizsgálatot csak a döntés hatálybalépése után lehet lefolytatni. A kettő közül az előzetes kontroll a szigorúbb felügyeleti forma, amelyen belül még komolyabb jogosítványt jelent az államigazgatási szerv részére, ha a döntés hatályba lépéséhez a felügyeleti szerv hozzájárulása, jóváhagyása kell.

*b) Segítő vagy szankcionáló felügyelet?*

A nemzetközi rész bemutatásánál ismertettük a két uralkodó nézetet, amely reális alternatívaként mutatkozott a magyar jogalkotó előtt is. A magyar rendszert alapvetően és szinte kizárólagosan szankcionáló ellenőrzésnek minősíthettük, mert csupán egyetlen jogintézmény irányult a jogsértések megelőzésére, az önkormányzat kérésére nyújtott szakmai segítség megadása. Ez is csak korlátozott volt, mivel kizárólag az önkormányzat kezdeményezésére adhatott konkrét ügyekben előzetes szakmai véleményt a törvényességi ellenőrzést végző szerv, tehát jogszabály nem adott lehetőséget a kormányhivatali

<sup>42</sup> Megjegyezzük, hogy a magyar önkormányzati rendszerben a törvényesség öreként emlegetett jegyző, szignalizációs jogával élve a döntéshozatal pillanatában kerülhet olyan helyzetbe, hogy a döntés elfogadása előtt, közben törvényességi szempontú észrevételt fogalmazhasson meg közvetlenül a döntéshozók felé.

kezdeményezésre, illetve nem kötelezte a döntéshozót törvényességi ellenőrzést végző szerv szakmai véleményének kikérésére.

*c) A jegyző jogállásának megerősítése<sup>43</sup>*

A jegyző speciális szereplője a magyar közigazgatás rendszerének. Jogállásának kettőségét az önkormányzati és az államigazgatási rendszer helyi szinten történő egyesülése<sup>44</sup>, a közigazgatási feladatok ellátása adja. Egyrészt önálló államigazgatási feladat- és hatáskörökkel rendelkezik (nem is kevés), másrészt a polgármesteri hivatal vezetője, akinek nem kisebb, olyan átfogó felelősséget adott a törvényalkotó, mint az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátását<sup>45</sup>. A jegyzők e kettős kötődése miatt kezdeményezte már többször is a szakma a jogállásuk megerősítését, bizonyos mértékű függetlenítésüket a helyi önkormányzatok képviselő-testületeitől. Az államigazgatás szemszögéből nézve ugyanis jogos igényként jelentkezett, hogy nagyobb beleszólást kívánt kapni annak a személynek a kinevezésébe, felmentésébe, jutalmazásába ennek eredményeként a munkájába, aki a helyi szintű államigazgatási feladatokat (helyette?) ellátta, hatásköröket (helyette?) gyakorolta.

Mindez hogyan kapcsolódik témánkhoz? A válasz egyszerű: a régi Ötv. hatályos rendelkezése alapján a jegyzőnek kell jeleznie a képviselő-testület felé, ha döntése során jogszabálysértést észlel<sup>46</sup>. Azonban a jegyző felett a munkáltatói jogokat (kinevezés, felmentés, összeférhetetlenség megállapítása, fegyelmi eljárás megindítása, a fegyelmi büntetés kiszabása) a képviselő-testület, az egyéb munkáltatói jogokat (napi, operatív utasítás adási jog, minősítés, jutalmazás, szabadság engedélyezése stb.) pedig a polgármester

gyakorolja<sup>47</sup>. Nehéz helyzetben vannak a jegyzők, hiszen a munkáltatójuk jogszabálysértésére kell(ene) felhívniuk a figyelmet, amely kiszolgáltatottá teszi őket. Az önkormányzatok működésének, döntéseinek törvényességét szolgálná volna, ha a jegyzők jogállásának fontosabb elemeihez (pl. kinevezéshez, felmentéshez, ellene indítandó fegyelmi eljáráshoz) a munkáltatói jogkör gyakorlójának be kellene szereznie a kormányhivatal előzetes hozzájárulását.

Nem meglepő tehát, ha a kormányhivatalok rendkívül kevés esetben tapasztalták/tapasztalják, hogy a jegyzők jelzik a képviselő-testület felé, ha döntésüknél jogszabálysértést észlelnek. Megfelelő megoldás lehetne, ha a kormány megbízottak előzetes hozzájárulási jogot kapnának a jegyzőkkel kapcsolatos fontosabb munkáltatói döntések meghozatalához, így segítve elő a jegyzők kisebb mértékű függetlenedését a képviselő-testülettől, polgármestertől. Mindez a polgármesteri hivatalokban végzett szakmai munkát is jelentősen erősíthetné.

Az elfogadott új Ötv.-ből tudjuk, hogy az Országgyűlés nem ezt a megoldást választotta, amely döntését alátámasztja a közigazgatás átszervezése, a járások újbóli felállítása, amelynek eredményeképpen helyi szinten is elválasztásra kerül majd az önkormányzati igazgatás az államigazgatástól. A polgármesteri hivatalok és a jegyzők – előre láthatóan – 2013. január elsejétől nem végeznek majd államigazgatási feladatokat, sőt a jegyző – a jelenlegi állapottól eltérően – már önkormányzati döntést is hozhat majd<sup>48</sup>. A korábban említett anomáliát, miszerint a jegyzőnek kell(ene) jeleznie, hogy az önkormányzat döntésénél jogszabálysértést észlel, azonban az új Ötv. továbbra is fenn tartja<sup>49</sup>.

## ***6. Példa magyarországi törvényességi felügyeletre***

A területfejlesztési tanácsok tekintetében a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve törvényességi felügyeletet

<sup>43</sup> Lásd Danka Ferenc: Törvényességi ellenőrzés – hogyan tovább? Magyar Közigazgatás LIII. évfolyam, 2003/9. 564-570. o.

<sup>44</sup> Lásd a régi Ötv. 38. § (1) bekezdését, amely szerint a polgármesteri hivatal az önkormányzat működésével, valamint az államigazgatási ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatokat látja el.

<sup>45</sup> Lásd a régi Ötv. 36. § (2) bekezdés a) pontját

<sup>46</sup> Lásd a régi Ötv. 36. § (3) bekezdését

<sup>47</sup> Lásd a régi Ötv. 103. § (1) bekezdését

<sup>48</sup> Lásd az új Ötv. 41. § (3) bekezdését

<sup>49</sup> Lásd az új Ötv. 81. § (3) bekezdés e) pontját

gyakorol.<sup>50</sup> Azonban a tanácsok törvényességi felügyeletre nem a régi Ötv.-t, hanem a területfejlesztés intézményei törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 51/2005. (III. 24.) Korm. rendeletet kell alkalmazni.

A kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatai szerint a Törvényességi Ellenőrzési és Felügyeleti Főosztályok ellátják a fejlesztési tanácsok működésének törvényességi felügyeletét is. Ebből az következett, hogy a helyi önkormányzatok felett ellenőrzési, míg az önkormányzati társulások, illetve a területfejlesztési tanácsok felett felügyeleti jogkört gyakorolt a kormányhivatal.

A 2012. január 1. előtt hatályos jogszabályok alapján az önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzéstől a területfejlesztési tanácsok feletti törvényességi felügyelet gyakorlásának joga lényegesen különbözött. Ugyanis az önkormányzatok esetén alkalmazott törvényességi ellenőrzést a kormányhivatalok intézkedési jog nélkül végezték, a fejlesztési tanácsok esetében azonban a törvény által biztosított keretek között intézkedési jogkörök alkalmazásával törvényességi felügyeletet láttak el.

A területfejlesztési tanácsok működésének felügyelete során a kormányhivatal vizsgálata alapját a felterjesztett tanács-ülésekről szóló jegyzőkönyvek jelentik. A vizsgálat is hasonlóan a helyi önkormányzatokhoz, a tanács szervezetének, működésének, döntéshozatali eljárásának, határozatainak jogszabályokkal, alapszabállyal vagy egyéb szabályzatokkal való összevetésével jár.

Jogszabálysértés esetén a kormányhivatal határidő megállapítása mellett jogosult felhívni a fejlesztési tanácsot a jogszabálysértés megszüntetésére. A tanács az észrevételben foglaltak alapján, a megadott határidőn belül köteles tájékoztatni a kormányhivatalt a jogszabálysértés megszüntetésére tett intézkedéséről. Amennyiben a fejlesztési tanács a kitűzött határidőn belül nem tesz eleget a jogszabálysértés megszüntetés érdekében, eluta-

sítja a felhívást vagy nem dönt a felhívás tárgyában, a kormányhivatal intézkedési jogkörén belüli további eszköz alkalmazásáról dönthet.

Lényeges különbség, hogy a területfejlesztési tanács jogszabálysértő döntése esetén a kormányhivatal keresettel fordulhat a bírósághoz a határozat, illetve egyéb döntése egészben vagy részben történő megsemmisítése iránt és ezzel egyidejűleg, amennyiben az a közérdek súlyos sérelmével vagy elháríthatatlan kárral járna, felfüggeszti a jogszabálysértő határozat, egyéb döntés végrehajtását.

A kormányhivatal további szankciója, hogy az ismételt vagy súlyos jogszabálysértés esetén a fejlesztési tanács törvényes működésének helyreállítása érdekében a tanács, annak szerve vagy tisztségviselője működését jogosult felfüggeszteni és felügyelőbiztost kirendelni. Ezzel szemben a törvény lehetőséget biztosít a felfüggesztéssel érintett számára, hogy a kormányhivatal intézkedése ellen keresettel forduljon a bírósághoz.

Törvény biztosítja továbbá a kormányhivatal számára a felügyelőbiztos kirendelésének jogát abban az esetben, ha a fejlesztési tanács adósságállománya eléri az önkormányzati biztos kijelöléséhez szükséges mértéket. A felügyelőbiztos feladatára és eljárására az önkormányzati biztosra vonatkozó rendelkezések irányadók azzal, hogy a felügyelőbiztos tevékenységéről illetve annak eredményéről köteles tájékoztatni a bíróságot és a kormányhivatalt is.

Összevetve a területfejlesztési tanácsok felett működő törvényességi felügyelet eszközeit, jogosítványait a helyi önkormányzatok felett korábban ellátott törvényességi ellenőrzéshez képest, megállapítható, hogy a területfejlesztési tanácsokkal szemben gyakorolt felügyelet során több, és széleskörűbb eszközökkel élhetett a kormányhivatal.

A kormányhivatal:

- a tanács határozatának végrehajtását felfüggesz(the)ti,
- ismételt vagy súlyos jogszabálysértés esetén a tanács, annak szerve, vagy tisztségviselője működését felfüggeszti és felügyelőbiztost rendel ki,

<sup>50</sup> A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 10. § (3) bekezdés alapján a területfejlesztési önkormányzati társulások felett a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős szerv törvényességi felügyeletet gyakorol.

- felügyelőbiztost rendel ki, ha a tanács adóságállománya elér egy bizonyos szintet,  
- azonban a területfejlesztési tanácsok határozatait nem semmisítheti meg, erre kizárólag a bíróság jogosult.

Gyakorlati tapasztalatok alapján megállapítható, hogy a területfejlesztési tanácsok működésének vizsgálata során biztosított törvényességi felügyeleti eszközök jól működnek továbbá a törvény által kilátásba helyezett szankciók elegendőnek és alkalmasnak bizonyulnak a jogszerű működés biztosításához. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a területfejlesztési tanácsokhoz képest a helyi önkormányzatok Alaptörvényben szereplő kiemelt jogállással és önállósággal rendelkező szervezetek, amely tény csak megerősíti, hogy a tanácsok területfejlesztésénél sokkal szerteágazóbb feladat- és hatásköreik vannak a helyi önkormányzatoknak. Annak ellenére, hogy a területfejlesztési tanácsok törvényességi felügyeleti eszközei kiállták az idő próbáját, annak automatikus, helyi önkormányzatokra való átültetése nem valósulhatott volna meg, a két szervezet közötti különbségek okán.

### **7. Egyes felügyeleti jogosítványok részletes ismertetése**

A következőkben a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeleti eszközszerének lehetséges tárházát kívánjuk lajstromba venni, amelyeket egyrészt az elméleti tudás és a nemzetközi tapasztalatok, másrészt az ellenőrzés gyakorlása során felmerülő hiányosságok, problémák gyógyírnek éreznénk. Jelen okfejtésünk során azt állapítottuk meg, hogy a rendszer megreformálása mellett a jól működő, hatékony jogintézmények megtartásával érhető el a cél: a helyi önkormányzatok jogszerű működése.

Az előzőekben leírtak alapján törvényességi felügyelet kialakítása során egyrészt szükséges volt az ellenőrzés szabályainak átgondolása, az egyes jogosítványok erősítése, másrészt olyan új eszközök bevezetése, amelyek az önkormányzati működés, döntések jogszerűségének előmozdítását szolgálják.

A következőkben, azokat az ellenőrzés jogkörében alkalmazott jogintézményeket igyekszünk továbbgondolni, amelyek meghagyását a hatékony működés érdekében szükségesnek tartjuk, tartottuk volna. Írásunk ezen része az új Ötv. hatályba lépésével egyes olvasók szerint bizonyosan aktualitását veszítette, mi azonban úgy ítéljük meg, hogy nem hiába való eljátszani a „*mi lett volna ha?*” típusú gondolattal, ezért megpróbáltuk összeszedni az összes felügyeleti jogintézményt, annak valamennyi megvalósítási, megoldási lehetőségével. Mindezt természetesen jelen és jövő időben, illetve néhol feltételes módon megfogalmazva, mintha csak az új Ötv. elfogadása még előttünk állna. Kérjük a Tisztelt Olvasót, hogy ilyen szemüvegen keresztül böngéssze, értékelje írásunk első részének záró elmélkedéseit.

#### **a) Az ellenőrzési jogosítványok megerősítése<sup>51</sup>**

##### **Fegyelmi eljárás kezdeményezése**

Az ellenőrzés egyik jogosítványa volt a kormányhivatal által kezdeményezett fegyelmi eljárás. Tekintve, hogy az eljárás lefolytatásának elmulasztása esetén további jogkövetkezmények nem kerültek szabályozásra, célszerű a felügyelet körében rögzíteni, hogy a kormányhivatal az önkormányzati tisztségviselő fegyelmi felelőségének megállapítására irányuló kezdeményezési joga mellett az önkormányzatnak határidőn belül kötelező legyen az eljárást megindítani és lefolytatni. Amennyiben a fegyelmi eljárást a képviselőtestület a törvényi kötelezettség ellenére sem indítja meg és folytatja le, mulasztásos törvényértést valósít meg. Ebben az esetben a törvényességi észrevételnél irányadó jogsza-

<sup>51</sup> Ezen alcím elkészítésekor felhasználtuk a mostani és az évekkel ezelőtti – az önkormányzati rendszer módosítására irányuló és közzétett – előkészítő minisztériumi dokumentumokat. Pl. Az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium vitaanyaga a helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének irányairól Közigazgatási szemle I. évfolyam, 2007/1. 99-116. o.; A helyi önkormányzati rendszer fejlesztésének fő irányai (Belügyminisztérium, Munkaközi szakmai anyag) Magyar Közigazgatás II. évfolyam, 2001/3. 138-145. o.

bálya rendelkezések figyelembe vételével jogosult lehetne a kormányhivatal az eljárás lefolytatására megadott határidő lejártától számított harminc napon belül a jogszabálysértés megszüntetése érdekében pert indítani a bíróság előtt.

Vagy ennek egy módosulása, ami erősebb szankció és egyben az aktuspótlási jog megadását is jelenti, ha az elmulasztott fegyelmi eljárást a kormányhivatal folytathatná le.

### ***A testület feloszlásának kezdeményezése***

Az Alaptörvény rendelkezése alapján az Országgyűlés a Kormány – az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően előterjesztett – indítványára feloszlathatja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet. Figyelemmel arra, hogy a képviselő-testület működéséről a kormányhivatal megbízható információkkal rendelkezik, célszerű, ha a feloszlás kezdeményezésére a kormányhivatal tehet majd javaslatot.

### ***A polgármester tisztsége bíróság általi megszüntetésének kezdeményezése***

A hatályos szabályozás szerint csak a képviselő-testület kezdeményezheti a polgármester tisztségének bíróság által történő megszüntetését sorozatos törvénysértő tevékenysége miatt. Indokolt a keresetindítás jogával a kormányhivatalt is felruházni, hiszen felügyeleti tevékenysége révén kellő információkkal, adatokkal rendelkezik a polgármester által megvalósított törvénysértésekről.

A polgármester tisztsége megszüntetésének kezdeményezése esetén a kormányhivatal kérhesse a bíróságtól a polgármesternek e tisztségből történő felfüggesztését abban az esetben, ha tevékenysége súlyosan veszélyezteti az önkormányzat működését. A polgármester felelősségre vonásának kezdeményezését indokolt biztosítani a kormányhivatal számára, ugyanis számos esetben megoldatlan helyzetek alakulnak ki, ha a polgármester és a képviselő-testület nem tud együtt dolgozni és a polgármester elmozdítására a képviselő-testület nem talál saját hatáskörében megoldást.

### ***A kormányhivatal kezdeményezésére az Állami Számvevőszéknek kötelezően le kelljen folytatnia a vizsgálatát.***

A régi Ötv. előírásai alapján a kormányhivatal vizsgálatot kezdeményezhet az Állami Számvevőszéknél, ha az önkormányzatok gazdálkodása során törvénysértést észlel. A napi gyakorlat alapján azonban kijelenthető, hogy az Állami Számvevőszék kapacitáshiányra hivatkozva több esetben is visszautasította, elhalasztotta a vizsgálatok lefolytatását. Megoldást jelenthetne annak jogszabályi előírása, hogy az Állami Számvevőszék az eljárását a település nagyságtól függően meghatározott időtartam alatt folytassa le. Az Állami Számvevőszék vizsgálatának eredményéről az önkormányzat tájékoztatásával egyidejűleg a kormányhivatalt is értesítse annak érdekében, hogy a jelentésben foglaltak hatályosulását ellenőrizni lehessen. Abban az esetben, ha az önkormányzat képviselő-testülete a jelentésben foglaltaknak nem tesz eleget és intézkedési tervet sem készít a végrehajtására, a kormányhivatal mulasztásos törvénysértés miatt jogosult lenne a felelős tisztségviselő ellen fegyelmi eljárás megindítását kezdeményezni a képviselő-testületnél, továbbá a bíróság előtt pert indítani a jogszabálysértés megszüntetése érdekében.

### ***A jegyzőkönyvek megküldési rendjének szigorítása***

A régi Ötv. 17. § (2) bekezdésében foglaltak szerint a jegyzőkönyv 15 napon belüli felterjesztéséért a jegyző felel. Ezen szabályozáson szigorítanánk, ha a megküldésre nyitva álló határidőt 8 napon belülré csökkentenénk. Felelőseként vagy maradhatna a jegyző, vagy a testület elnöke lenne megjelölve. Tekintve, hogy a törvényességi ellenőrzési munka legeszköztelebber területe volt a jegyzőkönyvek beküldésének elérése, ezért egy keményvonalas, bár kétségkívül hatékony megoldás lenne, ha a határidőn túl felterjesztett jegyzőkönyv az érintett ülésen elfogadott döntések érvénytelenségét vonná maga után, amelynek megállapítását a kormányhivatal kérhetné a

bíróságtól. Tekintve, hogy a döntések érvényességi kellékeként értelmezendő a kormányhivatalokhoz történő eljuttatás, ezáltal biztosítható, hogy az önkormányzat működéséről, a meghozott döntésekről rövid határidőn belül értesüljenek a kormányhivatalok. A jogkövetkezmény kilátásba helyezésével a jegyzőkönyv megküldési hajlandóság emelhető<sup>52</sup>.

Egy további javaslatunk, hogy az önkormányzat által meghozott döntések (rendelet, határozat) hatályba lépésének, végrehajthatóságának feltétele lenne a kormányhivatalhoz történő megküldés. Ez esetben a jegyzőkönyv kormányhivatalhoz való megérkezését követően a kormányhivatal visszajelzést küldene az önkormányzatnak. Mindaddig amíg erre nem kerül sor az érintett ülésen megalkotott rendelet nem léphet hatályba, illetve az ott elfogadott határozatokat nem lehet végrehajtani. Tény, hogy mindkét fél részéről emberi erőforrást igényelne ennek bevezetése, ugyanakkor a kormányhivatalhoz való beérkezéshez fűződő jogkövetkezményekre (hatályba lépés, végrehajthatóság) jelentős befolyásoló tényezők, így a jegyzőkönyvek megküldése biztosított lenne.

A törvényességi ellenőrzés olyan irányú megváltoztatása is felmerül ötletként, hogy az önkormányzati döntés hatálybalépésének feltétele lehetne a döntés felügyeleti szervhez való beküldése<sup>53</sup>. Ez a fajta felügyelet az önkormányzati autonómiát nagymértékben korlátozza, hiszen a döntések hatályosulását megakadályozza, amennyiben a meghozott döntés nem jut el a kormányhivatalhoz.

### **b) Lehetséges felügyeleti intézkedések**

Amikor felügyeleti eljárásról beszélünk, a felügyeleti eszközök két lényeges eszközéről mindenképpen beszélnünk kell. E kettő pedig nem más mint a felfüggesztési valamint az aktuspótlási jog. Felfüggesztési joggal az ellenőrzés keretében nem rendelkeztek a kormányhivatalok, csupán a határozatok esetében kérhették a bíróságtól a határozat

végrehajtásának felfüggesztését. Egy felügyeleti rendszer bevezetésekor fontos szempont, hogy a felfüggesztési jog biztosítása szükséges-e, illetve, ha szükséges, akkor az a felügyeleti szerv vagy a bíróság jogkörébe tartozzék-e. Mint a fentiekben is kifejtettük a törvényességi ellenőrzés hatóköre két döntési formára a határozatra és a rendeletre terjed ki, itt felvetődik a kérdés, hogy a rendelet felfüggesztésének jogával is bírjon-e a felügyelő szerv?

Az aktuspótlással összefüggésben ismét két kimenetele lehet a felügyeleti eljárásnak, vagy a felügyelő szerv a törvénysértés észlelésére küldött felhívás eredménytelen elteltét követően a törvény erejénél fogva pótolja az aktust, vagy a felhívás eredménytelensége esetén a bíróság a törvénysértés megállapítása mellett rendeli el a kormányhivatal általi döntés meghozatalát.

### **Felfüggesztési jog biztosítása a kormányhivataloknak**

A kormányhivataloknak történő felfüggesztési jog megadását az indokolja, hogy az önkormányzati határozatok ellen indított bírósági keresetek döntő többségét<sup>54</sup> a törvényességi ellenőrzést végző szervek nyerték. A kormányhivatalok (valamint jogelődök) tehát szinte kivétel nélkül szakmailag megalapozottan csak azokban az esetekben fordultak bírósághoz, amikor az önkormányzati szervek jogsértést követtek el.

Amennyiben a törvényalkotó a felfüggesztési jog megadása mellett döntene, akkor is indokolt lesz meghagyni a mérlegelés lehetőségét a kormányhivatalnak abban a kérdésben, hogy saját jogán fel kívánja-e függeszteni az önkormányzati döntés végrehajtását, alkalmazását vagy csupán megtámadja azt a bíróság előtt.

A bírósági eljárás befejeződéséig kizárólag a határozat végrehajtását függeszthetné fel a kormányhivatal. A jegyzőkönyv beérkezését követően egy, a jogszabályban meghatározott időtartamon belül a kormányhivatal saját hatáskörében felfüggeszthetné az önkormányzati határozat végrehajtását. Az

<sup>52</sup> Korábbi olaszországi példa alapján.

<sup>53</sup> Temesi István egyetemi jegyzet (BCE-KTK) Önkormányzati modellek Franciaország 29. o.

<sup>54</sup> 1997-es adat szerint több, mint 90%-át, Szabó Lajos i.m.

érintett önkormányzati szerv a kormányhivatal felfüggesztő döntését megtámadhatná a bíróságon, aki rövid határidőn belül határozza a felfüggesztés, majd végső soron az önkormányzati határozat jogszerűsége kérdésében. Amennyiben a kormányhivatal megadott határidőn túl észleli a jogsértést, akkor a bíróságtól kérheti a határozat végrehajtásának felfüggesztését.

Egy másik variáns lehetne, ha a bírósági eljárás lezárulásáig a kormányhivatal a határozat végrehajtását felfüggeszthetné, továbbá a bíróságtól kérhetné a rendelet (vagy egyes rendelkezéseinek) alkalmazásának felfüggesztését. A bíróság a rendelet (vagy egyes előírásainak) felfüggesztéséről szóló döntését a Magyar Közlönyben kellene közzétenni [hasonlóan az alkotmánybírósági döntésekhez], hogy az állampolgárok számára is egyértelmű legyen, hogy a rendelet egészét vagy egyes szabályait a jogszerűség kérdésében döntő ítéletig nem lehet alkalmazni.

### ***A Kormányhivatal aktuspótlási joga***

Mind a rendelet, mind a határozat a helyi önkormányzat aktusa.

Az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdése alapján és eljárási rendje szerint a kormányhivatal kizárólag az önkormányzati rendeletek esetében kezdeményezheti a mulasztás bíróság általi megállapítását, valamint a megadott határidő elteltével a bíróságtól kérheti, hogy rendelje el az önkormányzati rendelet kormányhivatal általi megalkotását. Ennek ismeretében a jogalkotási kötelezettség elmulasztásával számolt az Alaptörvényt megalkotó Országgyűlés.

A határozatok esetében az eljárás megegyezhetne az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdésben foglaltakkal, először a bíróság megállapítja a törvénysértő mulasztást, majd amennyiben a megadott határidőn belül nem hozza meg határozatát az önkormányzat, akkor elrendeli, hogy a kormány megbízott hozzon határozatot az ügyben. Ez a jog egyrészt megerősítené a kormányhivatal pozícióját, másrészt a konszenzusra képtelen önkormányzatoknak még kapóra is jöhetne, hiszen a helyi politikai érdekütközést (pl. intéz-

ményvezetők kinevezését) a kormány megbízottnak kellene felvállalnia.

### ***Önkormányzati határozat megsemmisítése***

E körben a kormányhivatal az önkormányzati szerv határozatát (mind eljárásjogi, mind anyagi jogi szempontú) hivatkozással megsemmisítheti. Abban az esetben, ha a kormányhivatal dönthetne a határozat megsemmisítéséről, akkor a kormányhivatal döntése ellen az önkormányzat bírósághoz fordulhatna. Előnye lehetne, hogy a jogszabálysértő határozatok megsemmisítéséhez nem szükséges bírósági döntés, ami által a kormányhivatal gyorsan tudna reagálni a jogsértésre. Hátránya azonban, hogy az esetlegesen téves kormányhivatali megsemmisítéssel szemben az önkormányzat kárigénnyel élhetne.

Az eszközöknek rendszert kell képezniük, ezért abban az esetben, ha az kerülne bevezetésre, hogy a döntés végrehajtása felfüggeszhető, akkor a megsemmisítésnek már nem lenne jogi relevanciája, hiszen mindkét esetben a cél a jogsértőnek tartott önkormányzati döntés végrehajtásának megakadályozása.

*Bízva abban, hogy jelen írásunk felkeltette a kedves olvasó figyelmét, szakmai kíváncsiságát, cikkünk következő – a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete gyakorlati megvalósulásának bemutatásáról szóló – részében kívánunk eleget tenni. Reményeink szerint a kormányrendelet, illetve a miniszteri rendelet addigi megalkotásával okfejtésünk a felügyeletre irányadó hatályos joganyag teljes áttekintésére tehet kísérletet, összegezve, értékelve azt a produktumot, amely a nemzetközi példák, a területfejlesztési testületek feletti felügyelet illetve az ellenőrzés hiányosságai ismeretében kerülhetett kialakításra.*

**Sepsey Tamás,**  
**főigazgató-helyettes**  
*Állami Számvevőszék*

## **Az önkormányzatok gazdálkodásának ellenőrzésére vonatkozó jogszabályok változásai**

### **I. Bevezető gondolatok**

A 2012. év jelentős mérföldkő Magyarország történetében. Az Országgyűlés 2011. április 25-én fogadta el Magyarország Alaptörvényét, mely 2012. január 1-jén lépett hatályba. Az Alaptörvényben meghatározott önkormányzati jogok kiteljesítése, a helyi önkormányzathoz szükséges feltételek megteremtése, a nemzeti együttműködés erősítése, a települések önfenntartási képességének elősegítése, valamint a helyi közösség öngondoskodásra való képességének erősítése érdekében az Országgyűlés megalkotta a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt. Az új önkormányzati törvény hatálybalépése négy szakaszban<sup>1</sup> történik, így párhuzamosan alkalmazni kell a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt (a továbbiakban: Ötv.), valamint a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvényt (a továbbiakban: Htv.) rendelkezéseit is.

Az Országgyűlés – az államháztartás egyensúlyának és a közpénzekkel való áttekinthető, hatékony, ellenőrizhető gazdálkodás garanciáinak megteremtése céljából – megalkotta az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvényt, melynek döntő része 2012. január 1- jén lépett hatályba, s egyidejűleg hatályát veszítette<sup>2</sup> az államháztartásról szóló

1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.). Szintén január 1-jén lépett hatályba az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet, valamint a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet.

Okvetlenül szólni kell, hogy az első sarkalatos törvényt az Országgyűlés az Állami Számvevőszékről alkotta, ez a 2011. évi LXVI. törvény, mely 2011. július 1-jén lépett hatályba.

Talán ennél hosszabb indokolást – főleg jogi végzettségű olvasó számára – nem igényel első mondatom alátámasztása. Nagyon szép kihívásnak tűnik az új jogszabályok elemzése, a találkozási pontok összevetése, az esetleges ellentmondások, koherencia-zavarok feltárása, s természetesen a megoldási javaslatok megtétele. Főleg annak tükrében, hogy az önkormányzati gazdálkodás ellenőrzésére vonatkozó új szabályok csak 2013. január 1-jén lépnek hatályba, de az államháztartási kontrollokat (köztük a belső kontrollrendszert, melynek része a belső ellenőrzés is) az új államháztartási törvény már 2012. január 1- i hatállyal helyezte részben új alapokra.

Úgy vélem azonban, hogy először indokolt az önkormányzati gazdálkodás ellenőrzésére vonatkozó jogi szabályozás áttekintése. Az ellenőr a múltat vizsgálja a jelenben, azért, hogy a jövő érdekében javaslatokat tegyen a hibák, hiányosságok megszüntetésére, megelőzésére. A kiinduló időpont - lehet, hogy önkényes, az Állami Számvevőszék működésének megkezdése – 1990. január 1-je. De meg vagyok győződve arról, hogy részben az Országgyűlés legfőbb ellenőrző szerve ismételt<sup>3</sup> megalakítása történelmi jelentőségű volt a demokratikus hatalomgyakorlás szemszögéből, ezért valóban megalapozott kiinduló-pont. Másrészt a 21 év jogfejlődésének (vagy részben hanyatlásának) bemutatása elgondolkodtató lehet, s ezáltal esetleg hozzájárulhat<sup>4</sup> a jövőre nézve az egyértelmű, pontos és

<sup>1</sup> 2012. január 1- én, 2012. április 15- én, 2013. január 1- én, valamint a 2014. évi általános önkormányzati választások napján. Úgy vélem, nem egyszerű a feladata a jogalkalmazónak (s ebbe az ellenőrököt is beleértem), s a jogalkotó nem számolt azzal, hogy ezzel megnövelte a hibák előfordulásának kockázatát.

<sup>2</sup> Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 114. § (2) bekezdése helyezte hatályon kívül.

<sup>3</sup> A Magyar Királyi Legfőbb Állami Számvevőszék 1870-ben alakult meg, az 1949. évi 17. tvr.-rel szüntették meg.

<sup>4</sup> Meglátásom szerint a szakaszos hatálybaléptetés lehetővé teszi, hogy alaposan lehessen elemezni a még

a közpénzek védelmét, az elszámoltathatóságot szem előtt tartó jogalkotáshoz. Két évtized bizonyos szempontból már történelmi távlatot is jelent, tanulságos – bár a területi korlátok miatt sokszor csak röviden – bemutatni az egyes jogintézmények fejlődését, az ellenőrzésre vonatkozó szabályozás harmóniáját (diszharmóniáját), s érzékeltetni: ha a közpénzek ellenőrzése területén a jogalkotó hibázik, annak milyen súlyos következményei vannak a társadalom egészére nézve. Az áttekintés lehetőséget ad azon tévhit eloszlatására is, hogy Magyarország igen fejletlen pénzügyi ellenőrzéssel rendelkezett, s az Európai Unióhoz való csatlakozás teremtette meg a modern ellenőrzési elvek és eljárások átvételével a hatékony és eredményes államháztartási ellenőrzést.

A téma jelentőségének alátámasztására szeretnék hivatkozni arra, hogy a társadalmi tudatosság növekedésével egyre inkább erősödött az az igény, hogy a közpénzeket, a közvagyonot használók – akár személyek, akár intézmények – tevékenységükről elszámoljanak és adott esetben felelősségre is lehessen őket vonni. Ennek a jogos igénynek az érvényesítéséhez azonban meg kell teremteni azokat a folyamatokat, rendszereket, amelyek nélkülözhetetlenek az elszámoltatáshoz. Az elszámoltatás eredményes működtetéséhez szükség van a megfelelő információs, kontroll, értékelési és beszámolási rendszerek kialakítására. A jogszabályi keretek megteremtése a törvényhozó szerv és a kormányzat feladata, az adott szervezeten belül pedig a szervezet vezetője köteles a rendszerek kialakítására és működtetésére, beleértve a pénzügyi beszámolókat és egyéb információk formájának és tartalmának helyességéért és elégségességéért való felelősséget is. A számvevőszéki ellenőrzés alapelvei között is szerepel, hogy a megfelelő belső kontroll

---

hatályba nem lépett rendelkezéseket, s amennyiben indokolt, akkor azokon még a hatálybalépés előtt lehessen változtatni. Bár nyilvánvalóan ez nem egy „szép” megoldás, de az utóbbi években egyre sűrűbben fordulnak elő olyan törvényi rendelkezések, melyek arról szólnak, hogy az adott törvény rendelkezései nem lépnek hatályba. Ezzel a megoldással bár egyértelművé válik, hogy a jogalkotó tévedett, de a hiba időbeni kijavításával elejét lehet venni a káros következmények beállásának.

rendszer minimálisra csökkenti a hibák és szabálytalanságok kockázatát. Az ellenőrzött szervezet kötelessége, hogy olyan belső kontrollokat működtessen, amelyek elősegítik a vonatkozó törvényeknek és szabályoknak való megfelelést, a feddhetetlenség érvényesülését a döntéshozatalban, az erőforrások védelmét, az elszámolást. A legfőbb ellenőrző intézmény kötelessége a kontrollrendszer működésének értékelése, s ha a kontrollokat nem megfelelőnek, vagy hiányzóknak ítéli, úgy javaslatokat és ajánlásokat<sup>5</sup> kell tennie a hibák kijavítására.

## II. Az ellenőrzésre vonatkozó főbb jogszabályok változásai

Jelen értekezésnek nem célja részletesen bemutatni és elemezni a magyar pénzügyi ellenőrzési rendszer fejlődését, de úgy vélem: már az önkormányzatok megalakulása óta számos jogértelmezési bizonytalanság és jogalkotói mulasztás következtében ellentmondásos volt az ellenőrzés, és ezen belül az igen lényeges, meghatározó jelentőségű belső ellenőrzés területe. Ezért bizonyos kérdések tisztánlátása végett óhatatlanul is szükséges néhány megállapítást tenni abban a körben, hogy milyen pénzügyi ellenőrzési rendszer működött Magyarországon az Ötv. elfogadásakor, milyen szabályokat tartalmazott az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) az államháztartási ellenőrzés kapcsán. Értelemszerűen vizsgálni kell a két törvény módosításainak összhangját, s figyelemmel kell lenni arra a pénzügyminisztériumi rendeletre, amely a felügyeleti jellegű költségvetési ellenőrzésről és a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szól; továbbá a vizsgálódásnak ki kell terjednie a központi, a társadalombiztosítási és a köztestületi költségvetési szervek kormányzati, felügyeleti, valamint belső költségvetési ellenőrzéséről, valamint a

---

<sup>5</sup> ISSAI 100 A számvevőszéki ellenőrzés alapelvei (fordították: Malatinszkyné dr. Lovas Irén, Gidai Zoltán – 1999. szeptember, a fordítást felülvizsgálták a 2001. évi átszerkesztés után: Ákos Endre, Bodonyi Miklós, Malatinszkyné dr. Lovas Irén, Németh Péterné, Szarka Péterné, Tóth Pál – 2004. első félév) - a továbbiakban: ISSAI 100 6.c, d, g, 20, 23, 30, 31

költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló kormányrendeletekre is.

Az Ötv. 1990. szeptember 30-án lépett hatályba. Az Ötv. 92. § (1) bekezdése jogosította fel a helyi önkormányzat gazdálkodásának ellenőrzésére az Állami Számvevőszéket, valamint a (2) bekezdés tartalmazta azt az előírást, hogy a saját intézmények pénzügyi ellenőrzését a helyi önkormányzat látja el. Az Állami Számvevőszékről szóló törvény értelemszerűen még nem tartalmazhatott rendelkezést az önkormányzatok gazdálkodása tekintetében, mivel 1989-ben még tanácsrendszer volt Magyarországon. A törvény az állami költségvetésből juttatott támogatás felhasználásának, valamint az adóztatási tevékenység ellenőrzését tette lehetővé a helyi tanácsoknál.

Az Ötv. hatálybalépésekor a pénzügyi ellenőrzésre vonatkozó szabályokat az állami pénzügyekről szóló 1979. évi II. törvény (a továbbiakban Ápt.) és annak végrehajtási rendelete, a 23/1979. (VI. 28.) MT. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) tartalmazta. Már ekkor gondot jelentett, hogy az Ötv. hatálybalépésével egyidejűleg az Ápt. nem került módosításra, a tanácsi rendszerhez képest alapvetően megváltozott önkormányzati rendszerben az Ápt. és a Vhr. előírásainak alkalmazása szinte megoldhatatlan nehézséget jelentett. Fokozta a jogalkalmazói bizonytalanságot, hogy az állami pénzügyi ellenőrzésre vonatkozó szabályok többségét az Országgyűlés<sup>6</sup> 1991. január 1-jével hatályon kívül helyezte, de nem alkotott helyettük új előírásokat. Vagyis ezen időponttól fogva megszűnt az állami pénzügyi ellenőrzés rendszere, az adózással kapcsolatos ellenőrzési szabályokat az adózás rendjéről szóló törvény tartalmazta, létezett az Állami Számvevőszék, mint az Országgyűlés pénzügyi-

gazdasági<sup>7</sup> ellenőrző szerve, azonban az államháztartás egészére nézve nem volt törvényi szabályozás a pénzügyi ellenőrzés terén. Így alakult ki – többek között - az a furcsa helyzet, hogy az Áht. hatályba lépéséig az állam legfőbb ellenőrző szerve részére nem rögzítette törvény, hogy mi a célja az Állami Számvevőszék által végzett ellenőrzéseknek. Fogalmilag sem lett tisztázva, hogy mit jelent a pénzügyi-gazdasági ellenőrzés.

Növelte a problémákat, hogy továbbra is hatályos maradt, igaz részben módosítva az 1991. január 1-jével hatályon kívül helyezett Ápt. 62. §-ának végrehajtásáról szóló Vhr. 90-92, 96-98, 99/A. §-a, tehát olyan végrehajtási szabályokat kellett alkalmazniuk az önkormányzatoknak is, amelyek alapját képező törvényi előírást a jogalkotó már hatályon kívül helyezte. Úgy vélem, ez unicum a magyar jogtörténetben. Hatályban maradt viszont Ápt. 64. § (1) bekezdése,<sup>8</sup> valamint a 96/1987. (XII. 30.) PM rendelet a felügyeleti jellegű költségvetési ellenőrzésről és a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről (a továbbiakban: R.), amely vonatkozott az önkormányzati költségvetési szervekre is. Véleményem szerint az Ápt. hatályon kívül helyezett rendelkezései (a Vhr. vonatkozó szabályaival együtt) az adott társadalmi viszonyoknak megfelelően határozták meg a pénzügyi ellenőrzés célját, ezen belül meghatározták a pénzügyi-gazdasági ellenőrzés fogalmát. A törvény előírta, hogy a költség-

<sup>6</sup> Az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény 99. §-a helyezte hatályon kívül az Ápt. 61.§, 62.§, 62/A.§, 63. § b), 64/A-C. §-át, továbbá a Vhr. 80-89. §-ait. A törvény indokolása némileg félrevezető, ugyanis a 99. §-hoz fűzött részletes indoklás szerint a hatályon kívül helyezés indoka, hogy az „eddigiekben szétszórta, különböző szintű jogszabályokban található jogi normák a Javaslát hatálybalépésével feleslegessé válnak.” Az adózással, illetve ellenőrzésével nem volt kapcsolatban a hatályon kívül helyezett szakaszok jelentős része.

<sup>7</sup> Az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény 1. § (1) bekezdése állapította meg, hogy az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerveként Állami Számvevőszék jön létre, amely csak az Országgyűlésnek és a törvényeknek van alárendelve.

<sup>8</sup> Az Ápt. 64. § (2) és (3) bekezdését a Magyar Köztársaság 1991. évi állami költségvetéséről és az államháztartás vitelének 1991. évi szabályiról szóló 1990. évi CIV. törvény 59. § (1) bekezdése helyezte hatályon kívül. Többek között olyan rendelkezésre vonatkozott a hatályon kívül helyezés, mint az, hogy a pénzügyi ellenőrzés megállapításairól az ellenőrzött szervezet vezetőjét tájékoztatni kell, valamint az ellenőrzött szervezetnek meg kell tennie az ellenőrzés megállapításai szerint szükséges intézkedéseket, indokolt esetben a személyes felelősségre vonást. A hatályban maradt (1) bekezdés együttműködési kötelezettséget írt elő az ellenőrzött szervezet, illetve magánszemély részére. Ezt a bekezdést az Áht. helyezte hatályon kívül 1992. július 3.-ától.

vetési szervnél végzett pénzügyi-gazdasági ellenőrzésnek<sup>9</sup> azt kell megállapítani, hogy a pénzeszközöket az alapítás szerinti célra rendeltetésszerűen és gazdaságosan, valamint a jogszabályi előírásoknak megfelelően használták-e fel, tevékenysége megfelelően szolgálja-e a szerv feladatainak megvalósulását, számviteli rendje, bizonylati fegyelme és a rendelkezésre bocsátott állami vagyon védelme megfelel-e az előírásoknak. A Vhr. idevonatkozó szakaszai szabályozták a felügyeleti jellegű költségvetési ellenőrzésre jogosultak körét<sup>10</sup> (többek között a tanácsok végrehajtó bizottságai), a pénzügyi-gazdasági ellenőrzés (a Vhr. szóhasználata szerint: költségvetési ellenőrzés) szervezetét (a tanácsoknál a pénzügyi feladatot ellátó szakigazgatási szerv, illetve az egységes szakigazgatási szerv). A felügyeleti ellenőrzés céljaként a jogszabály a rendelkezésre álló eszközökkel való gazdálkodás hatékonyságának és szabályszerűségének, valamint az alapító határozat szerinti tevékenység értékelését jelölte meg.

A Vhr. a felügyeleti jellegű ellenőrzés mellett tartalmazta a belső ellenőrzési rendszerrel kapcsolatos előírásokat is. A belső ellenőrzési rendszer kialakításáért, szabályozottságáért és hatékony működéséért a költségvetési szerv vezetője volt a felelős. A rendszernek elő kellett segítenie a szakmai, gazdálkodási és egyéb feladatok ésszerű, minél kisebb ráfordítással való ellátását, valamint a feladatok ellátásában a belső rendet és fegyelmet, a társadalmi tulajdon védelmét. A belső ellenőrzési rendszernek három eleme volt: a vezetők ellenőrzési kötelezettségei, a munkafolyamatba épített ellenőrzés, valamint a függetlenített belső ellenőr feladata.<sup>11</sup> Az önálló

költségvetési szervek vezetőinek a belső ellenőrzési rendszer működésének tapasztalatait évente meg kellett tárgyalniuk, a költségvetési ellenőrzés tapasztalatait – ideértve a költségvetési szervek belső ellenőrzési rendszere működésének értékelését – tartalmazó összefoglalót a tanácsoknál a végrehajtó bizottság ülésén évente kellett megtárgyalni.

Véleményem szerint a megváltozott társadalmi viszonyokhoz igazodó módosítás sokkal inkább szolgálta volna a közpénzek és a közvagyon védelmét, mint az átgondolatlan hatályon kívül helyezés, és ezáltal a pénzügyi ellenőrzés területén a szabályozatlanság miatt kialakult „káosz” ténylegesen nem tette lehetővé az önkormányzatok belső ellenőrzésének hatékony működtetését.

Az R. egészen 1999. február 9.-éig volt hatályban, a központi, a társadalombiztosítási és a köztisztviselői költségvetési szervek kormányzati, felügyeleti, valamint belső ellenőrzéséről szóló 15/1999. (II. 5) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ber<sub>1</sub>) helyezte hatályon kívül. Az önkormányzatokat tekintve<sup>12</sup> véleményem szerint az R. részletes rendelkezéseket tartalmazott a felügyeleti jellegű költségvetési ellenőrzésekre, azonban ez az egyértelműség csak az Ápt. és a Vhr. szabályainak alapulvételével állt fenn, azok hatályon kívül helyezése után nem volt jogszabályban meghatározva, mit jelent az Ötv.-ben előírt pénzügyi ellenőrzés, ugyanis a R. nem ezt a fogalmat használta, s az Ötv. nem tartalmazott rendelkezést a felügyeleti ellenőrzésre, a R. viszont igen.

A R. előírta, hogy a költségvetési ellenőrzés során értékelni kell:

<sup>9</sup> Ápt. 62. § (2) bekezdés

<sup>10</sup> A Vhr. 96. § (1) bekezdése értelmében a miniszter, az országos hatáskörű szerv vezetője és a tanács végrehajtó bizottsága, illetőleg szakigazgatási szerve (a továbbiakban: felügyeleti szerv) a felügyelete alá tartozó helyi tanács végrehajtó bizottságánál, önálló költségvetési intézménynél felügyeleti jellegű költségvetési ellenőrzést végez. Ez a bekezdés 1992. január 1-től úgy módosult, hogy a 2/1991. (I. 1.) Korm. rendelet alapján elhagyásra került a tanács végrehajtó bizottságára és szakigazgatási szervére vonatkozó rész.

<sup>11</sup> Ld. részletesen a Vhr. 89., 90., 92., 96., 97., 98. szakaszait. A Vhr. rögzítette azt is, hogy a függetlení-

tett belső ellenőr a költségvetési szerv vezetőjének közvetlen felügyelete alatt áll, és a belső ellenőr – az osztott munkakörűek kivételével – az ellenőrzésen kívül más munkával nem foglalkoztatható.

<sup>12</sup> 1990. november 22-től több helyen a rendelet szövegébe „tanács” helyett „önkormányzat” elnevezés került, azonban – feltehetően figyelmetlenségből – egészen 1999. február 9.-ig a 10. § (2) bekezdésében megmaradt a „tanács végrehajtó bizottságának pénzügyi feladatot ellátó szakigazgatási szerve”, illetve a „községi, nagyközségi tanács” elnevezés, valamint az 5. § (2) bekezdése, amely az önkormányzatok egyenjogúsága miatt immár értelmezhetetlen rendelkezést tartalmazott.

a) a gazdálkodás színvonalát, a pénzeszközök felhasználásának célszerűségét és az egyes erőforrások (munkaerő, állóeszközök, készletek stb.) működtetésének hatékonyságát;

b) a finanszírozott feladatok és szervezetek indokoltságát;

c) az önfinanszírozó képesség javítását, a bevételi lehetőségek feltárását és kiaknázását, a bevételek szabályszerű előírását és maradéktalan beszedését; a költségek csökkentését, a takarékoság érdekében tett intézkedések hatását; a belső érdekeltégi rendszer működését;

d) a működés szabályozottságát, a tevékenységek és a gazdálkodás rendjét, szabályszerűségét, a bizonylati rend és okmányfegyelem biztosítását, valamint a társadalmi tulajdon védelmét;

e) a mérleg és a költségvetési beszámoló, valamint a pénzmaradványok és az eredmény kimunkálásának valódiságát, szabályszerűségét, jogszabályban a költségvetési ellenőrzés hatáskörébe utalt állammal szembeni befizetési kötelezettségek teljesítését, az alapok képzésének és felhasználásának szabályszerűségét;

f) a pénzügyi szabályozás hatását;

g) a belső ellenőrzés és a települési önkormányzatnál a költségvetési ellenőrzés rendszerét, szervezettségét és hatékonyságát.

A 4.§ lehetővé tette, hogy a települési önkormányzatok a felügyeletük alá tartozó intézmények költségvetési ellenőrzését közösen foglalkoztatott ellenőr, vagy külső szakértő útján is elláthassák.

A költségvetési szervek belső ellenőrzésének három elemét szabályozta az R. A vezetői ellenőrzést a jogalkotó a vezetők irányító tevékenységének részeként határozta meg, annak eszközei felsorolásánál nem törekedett teljességre, csak a legfontosabbakat emelte ki. Így a döntések végrehajtásával kapcsolatos információk elemzését, értékelését; a beosztottak rendszeres és eseti beszámoltatását a feladatok végrehajtásáról; az aláírási, utalványozási, láttamozási, ellenjegyzési jog gyakorlása során szakmai és gazdasági kihatással járó intézkedések indokoltságának, tartalmi helyességének, szabályszerűségének vizsgálatát; valamint a közvetlen

tapasztalatok szerzése céljából a munkahelyeken végzett helyszíni ellenőrzést. A vezetők ellenőrzési kötelezettségét munkaköri leírásukban rögzíteni kellett.

A munkafolyamatokba (szakmai, gazdasági, ügyviteli stb.) épített ellenőrzést a szervezeti és működési szabályzatban, az ügyrendben, ügyviteli szabályzatokban, valamint részleteiben a munkaköri leírásokban kellett szabályozni. Ennek keretében kellett gondoskodni a munkafolyamat ellenőrzésre kijelölt műveleteinek, az ellenőrzés munkakör szerinti kötelezettségének, az ellenőrzés módjának, gyakoriságának, valamint az ellenőrzés eredménye hasznosításának meghatározásáról.

A R. 10. § (1) bekezdésének értelmében a költségvetési szerv vezetőjének közvetlen felügyelete alatt álló belső ellenőrzési szervezetnek az ésszerű és szabályszerű gazdálkodás előmozdítása, a belső tartalékok feltárása érdekében - időszerűen és a helyi viszonyoknak megfelelően - ellenőriznie és értékelnie kell

a) a szaktevékenység ellátásának hatékonyságát, fejlesztésének tervszerűségét és gazdaságosságát, a működés és gazdálkodás szervezettségét;

b) a munkaerő foglalkoztatásának, az állóeszközök optimális kihasználásának, fenntartásának és fejlesztésének ellenőrzésével a rendelkezésre álló erőforrások hatékony felhasználását;

c) a jogszabályok és más általános érvényű rendelkezések, a belső szabályzatok és utasítások megtartását, a bizonylati és okmányfegyelem meglétét, a társadalmi tulajdon védelmét, annak szervezettségét, rendjét és hatékonyságát;

d) a költségvetési beszámoló, az előző évi pénzmaradvány- és eredmény elszámolás megalapozottságát.

A függetlenített belső ellenőrzés rendjét belső ellenőrzési szabályzatban kellett meghatározni, a belső ellenőr feladatait a költségvetési szerv vezetőjének éves munkatervben kellett megállapítani.

Mintegy érdekességként jegyzem meg, hogy a jogalkotó elfelejtette hatályon kívül helyezni a R. 10. § (2) bekezdésének azon előírását, mely szerint a községi, nagyközségi tanács

belső ellenőrzési rendszere működéséért a tanács elnöke, a szakigazgatási szervek belüli ellenőrzésért a végrehajtó bizottság titkára a felelős.

Fentiekből levonható az a következtetés, hogy az Ötv. hatálybalépését követően nem volt egyértelmű jogi szabályozás, milyen módon lássa el az önkormányzat a saját intézményei pénzügyi ellenőrzését. Viszonylag egyértelmű jogi helyzet csak az önkormányzati hivatal belső ellenőrzése tekintetében állt fenn, azonban 1991. január 1.-jét követően e téren is értelmezési problémák jelentkeztek, mivel hatályon kívül helyezték a Vhr. 98. § (2) bekezdésének azon előírását, mely szerint a költségvetési szerv vezetője felelős a belső ellenőrzési rendszer kialakításáért, szabályozottságáért és hatékony működéséért. A joghézag e téren az Áht. 1991. július 3-i hatálybalépéséig állt fenn, annak 97. §-a ugyanis előírta, hogy a költségvetési szerv vezetője felel a belső ellenőrzés megszervezéséért és működéséért. Azonban az Áht. nem adott felhatalmazást a Kormányának sem a felügyeleti, sem a belső ellenőrzés részletes szabályainak a megalkotására, azokat az Áht. hatálybalépésekor az R. tartalmazta.

Valamelyest bonyolította a helyzetet az 1991. július 23-án hatályba lépő, a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény (a továbbiakban: Htv.). A törvény X. fejezete rendezte a pénzügyi igazgatásról szól. A képviselőtestület gazdálkodási feladatáról és hatásköréről 17 alpont, az adóügyi feladatáról és hatásköréről 7 alpont, az ezekkel kapcsolatos jogszabályokról 8 alpont rendelkezik. A polgármester gazdálkodási feladatát és hatáskörét a jogalkotó 8 alpontban, míg a jegyző esetében 11 alpontban szabályozta. A jegyző adóügyi feladata és hatásköre 18 alpontban került kifejtésre. Számomra elgondolkodtató, hogy az Országgyűlés az 1990. évi önkormányzati választások után több mint fél évvel állapítja meg a helyi önkormányzati feladat- és hatáskörbe, a helyi önkormányzat szervei államigazgatási feladat- és hatáskörébe tartozó ügyeket.

Az ellenőrzésre fókuszálva mindenképpen említeni kell: a pénzügyi igazgatással összefüggésben a törvény<sup>13</sup> szabályozta, hogy a képviselő-testület gazdálkodási feladata és hatásköre – többek között – meghatározott időszakonként áttekinteni az általa alapított és fenntartott költségvetési szervek ellenőrzésének tapasztalatait, valamint a jegyző gazdálkodási feladata és hatásköröként rögzítette, hogy a jegyző ellátja az önkormányzat által alapított és fenntartott költségvetési szervek pénzügy-gazdasági (sic!) ellenőrzését. Úgy vélem, hogy már az Ötv. megalkotásánál a jogalkotó nem kellő körültekintéssel járt el, s az ellenőrzés szabályozása során nem alkotta meg azt a hatékony modellt, mely alapul szolgálhatott volna az önkormányzat, mint egy új demokratikus jogintézmény gazdálkodása hatékony és eredményes ellenőrzésének végrehajtására. Fogalmilag nem tisztázta az Országgyűlés, hogy miként viszonyul egymáshoz az önkormányzat, mint jogi személy gazdálkodása, valamint az önkormányzati költségvetési szervek gazdálkodása. S ebben a kapcsolatrendszerben hol vannak a kontrollpontok, s azok miként épülnek egymásra. S álláspontom szerint a felelősség egyértelmű meghatározására sem került sor, s ez alatt értem azt is, hogy a képviselőtestület büntetőjogi felelősséggel tartozik-e az általa hozott vagyoni kihatású döntésekért, vagy sem.

Az Áht. – pótolva a jogi szabályozás időszakos hiányából fakadó zavart – meghatározta az államháztartási ellenőrzési célokat. Az Áht. 120. § (1) bekezdése ugyanis rögzítette, hogy az államháztartási ellenőrzés célja, hogy elősegítse:

- a) az államháztartásra vonatkozó jogszabályok betartását;
- b) az államháztartás alrendszerait megillető bevételek beszedését;
- c) az államháztartási pénzeszközök gazdaságos, takarékos és szabályszerű felhasználását;
- d) a központi költségvetés és a zárszámadás megalapozottságát;
- e) az államadósság célszerű kezelését;
- f) a vagyonkezelés hatékonyságát és szabályszerűségét;
- g) a számviteli és bizonylati rend betartását.

<sup>13</sup> Htv. 138. § (1) bekezdés g); 140. § (1) bekezdés e)

A d) és az e) kivételével mindegyik vonatkozott az önkormányzatokra is, azonban – meglátásom szerint – a jogalkotó elmulasztotta annak áttekintését: a fenti célok teljesülése érdekében hogyan kellene a képviselő-testület, a polgármester és a jegyző feladat- és hatásköreit az ellenőrzés tekintetében megosztani. S tetézte még a „jogi fejetlenség”, hogy – az átgondolt feladat és hatáskör megosztás hiányában – az Országgyűlés nem teremtette meg a különböző törvényekben létrehozott jogintézmények harmonizációját, s az eltérő szóhasználat miatt tág tere nyílt az értelmezésnek, mely véleményem szerint a közpénzek, a közvagyon felhasználásának ellenőrzése során igen magas kockázatot jelent. Ezt a kockázatot csak növelte, hogy a közel 3200 helyi önkormányzat esetében egyértelmű, részletes és végrehajtható szabályozás nélkül megoldhatatlan feladat volt az egységes gyakorlatot biztosítani, s ezáltal megakadályozni, vagy legalábbis csökkenteni azon hibák bekövetkezését, amelyek hatására károk, veszteségek fordulnak elő.

Az Ötv. egyértelműen rögzítette, hogy az önkormányzati feladat- és hatáskörök a képviselő-testületet illetik meg.<sup>14</sup> Az Ötv. szabályai alapján a helyi önkormányzat vagyona a tulajdonából és a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll, amelyek az önkormányzati célok megvalósítását szolgálják. A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselő-testület rendelkezik, amelyik felelős az önkormányzat gazdálkodásának a biztonságáért<sup>15</sup>.

A polgármesternek a Htv.-ben felsorolt gazdálkodási feladatai és hatáskörei a képviselő-testület által meghatározott keretek<sup>16</sup> között érvényesíthetők, őt nem tekintem önálló, saját jogon eljáró személynek ezen a téren.

<sup>14</sup> Ötv. 9. § (1) bekezdés, 78. § (1) bekezdés, 80. § (1) bekezdés, 90. § (1) bekezdés

<sup>15</sup> Véleményem szerint ez a jogszabály csak az utóbbi időben kezd tartalommal bírni, amikor ugyanis az önkormányzatok nagymértékű eladósodása miatt felmerül a felelősség kérdése.

<sup>16</sup> A helyi önkormányzat költségvetését a polgármester hajtja végre, de a keret maga a költségvetés. A helyi önkormányzat nevében kötelezettséget vállal, de csak a költségvetés rendeletben rögzített előirányzatok tekintetében és mértékében. A példákat tovább lehetne sorolni, de talán ennyi is érzékelteti az állítás megalapozottságát.

Viszont igen érdekes az a jogi megoldás, hogy a gazdálkodás szabályosságáért a polgármester felel, s ő képviseli a képviselő-testületet, gondoskodik a költségvetés végrehajtásáról, a helyi önkormányzat nevében<sup>17</sup> kötelezettséget vállal, erre más személyt is felhatalmazhat.<sup>18</sup> A gazdálkodás szabályosságáért való felelősség véleményem szerint felemás módon áll fenn. A jegyző felelőssége<sup>19</sup> ugyanis, hogy jelezzen a képviselő-testületnek, a bizottságnak, a polgármesternek, ha döntésüknél jogszabálysértést észlel. Ilyen jelzés hiányában adott esetben a polgármester felelőssége a költségvetés végrehajtása terén, vagy akár egy törvénysértő szerződés esetén szerintem nem áll fenn. A polgármester ugyanis jóhiszeműen bízhat abban, hogy a törvény által kiépített jogi kontrollt gyakorló szakember képes érdemben megítélni, hogy szabályos-e egy jogügylet, egy döntés, vagy sem. Ezt erősíti egyébként az a szabály is, hogy kötelezettségvállalás – meghatározott kivételektől eltekintve – csak ellenjegyzés után történhet, s az ellenjegyző feladata – többek között – a gazdálkodásra vonatkozó szabályok betartásának<sup>20</sup> ellenőrzése. Amennyiben az ellenjegyző úgy ítéli meg, hogy a kötelezettségvállalás nem sérti a gazdálkodásra vonatkozó szabályokat, úgy megadja az ellenjegyzést, s értelmezésem szerint ezzel vállalja is a felelősséget, hogy t.i. valóban szabályos a kötelezettségvállalás. Mivel a helyi önkormányzatok esetében a jegyzőt ruházza fel a Htv. 140. § (1) k) al-

<sup>17</sup> Szétfeszítené jelen tanulmány kereteit annak elemzése, hogy milyen értelmezési gondokat jelentett ez a szabály egyes önkormányzatoknál. Volt olyan önkormányzat, ahol a költségvetési rendelet megbontva tartalmazta a polgármesteri hivatal előirányzatait, így különböztetve meg, hogy melyekre vállalhatott kötelezettséget a polgármester, és melyekre a jegyző. Az Állami Számvevőszék következetesen szabálytalannak minősítette ezt, az Ámr. 72. §-a az Állami Számvevőszék álláspontját tükrözi.

<sup>18</sup> Ötv. 9. § (1) bekezdés, 90. § (1) bekezdés, Htv. 139. § (1) bekezdés c.), d.)

<sup>19</sup> „A jegyző köteles jelezni a képviselő-testületnek, a bizottságnak és a polgármesternek, ha döntésüknél jogszabálysértést észlel” – Ötv. 36. § (3) bekezdés.

<sup>20</sup> Erről részletesen ld. szerző cikkét: Néhány (kritikus) gondolat az államháztartás működési rendjéről szóló 292/2009. (XII. 19.) Korm. r. V. fejezetével kapcsolatban”, Új magyar közigazgatás, 2010. (3. évf.) 3. sz.

pontja a kötelezettségvállalás ellenjegyzésére, véleményem szerint ezzel valójában a jegyző felel a gazdálkodás szabályosságáért. Fenti okfejtés alapján viszont kiüresedik a polgármesteri felelősségre vonatkozó törvényi előírás.

Viszont a fenti okfejtés alapján már érthető, hogy a Htv. már hivatkozott rendelkezésén kívül, mely szerint a képviselő-testület meghatározott időszakonként áttekinti az általa alapított és fenntartott költségvetési szervek ellenőrzésének tapasztalatait, a képviselő-testületnek semmilyen feladata vagy hatásköre nem volt az ellenőrzés területén. A képviselő testületnek nem volt közvetlen jogi lehetősége élnie az ellenőrzés nyújtotta információkkal. A polgármester részére sem is biztosított az Ötv., vagy a Htv. semmiféle eszközt az ellenőrzés terén.<sup>21</sup>

Tehát sem a közvetlenül választott képviselő-testület, sem az 1990-1194 között közvetve, majd azt követően közvetlenül választott polgármester nem játszott érdemi szerepet – mert nem kapott a jogalkotótól – az önkormányzat gazdálkodásának ellenőrzésében. Most eltekintek a Pénzügyi bizottság jogszabályainak elemzésétől, ugyanis annak tényleges és kedvező hatásáról nincs tapasztalatom.

Az önkormányzati (polgármesteri) hivatal tekintetében álláspontom szerint a jegyző volt a meghatározó szerep az ellenőrzés kialakításában és működtetésében. Az Áht. 66. §-a szerint a helyi önkormányzat gazdálkodásának végrehajtó szerve a polgármesteri hivatal, ennek a vezetője a jegyző, aki többek között felel a polgármesteri hivatal, mint költségvetési szerv belső ellenőrzése megszervezéséért és működéséért. Az akkor hatályban levő R. értelmében a jegyző állapította meg a belső ellenőr feladatait éves munkatervben. Ettől függetlenül viszont a többi önkormányzati költségvetési szerv vezetőjének is gondoskodnia kellett – az általa vezetett szerv tekintetében - a belső ellenőrzés megszervezéséről és működéséről. Ehhez a jegyzőnek az Áht. szabályai alapján nem volt köze, viszont a Htv. szerint neki kellett ellátnia az önkormányzat által alapított és fenn-

tartott költségvetési szervek pénzügyi-gazdasági ellenőrzését. Jogszabály nem határozta meg, hogy ez mit jelent, t.i. az Ápt. idevontkozó rendelkezése már hatálytalan volt, az Áht. a költségvetési ellenőrzés között szabályozta a fejezet felügyeletéért felelős szerv által végzett ellenőrzést, de az nem vonatkozott az önkormányzatokra.

Ebből a rövid áttekintésből véleményem szerint egyértelműen levonható az a következtetés, hogy már az önkormányzati rendszer létrehozásakor és az államháztartás rendszerének újrászabályozásakor a pénzügyi ellenőrzés területén a struktúra nem volt kellően átgondolt, s a hatékony, eredményes ellenőrzési rendszer kiépítését és működtetését az egymásnak ellentmondó jogszabályok gátolták, bizonyos terület pedig szabályozatlan volt.

Az önkormányzatok gazdálkodásának ellenőrzésére hivatott külső ellenőrző szervezet – az Állami Számvevőszék – nem rendelkezett a feladata végrehajtásához szükséges személyi<sup>22</sup> feltételekkel, de ki lehet jelteni: stratégiával sem fennállásának első évtizedében. Az első tíz év alatt nem volt képes ellátni azt a feladatot – 3200 helyi önkormányzat gazdálkodásának ellenőrzését, amely éppen a társadalmi-gazdasági átalakulás időszakában kiemelkedő fontosságú lett volna. Sem az egyedi szinten (az adott önkormányzatnál) nem tárta fel a gazdálkodás hiányosságait, visszasságait; sem összegző értékelésekkel nem segítette az Országgyűlést a rendszerhibákkal való szembesítésre, s nem mutatta be a lehetséges új irányokat. Az ellenőrzések elmaradásának hátrányos következményeit pedig végső soron az állampolgárok viselték. Cui prodest – tehetnénk fel a kérdést, de ennek megválaszolása nem szerző feladata. A rendszerváltoztatás eredményeként az önkormányzatok hatalmas vagyonhoz jutottak, azzal önállóan gazdálkodtak. Két évtized eltelte után itt a számvetés ideje, s a gazdálkodás eredményessége kétséges. Az önkormányzati vagyon értéke jelentősen nőtt, de

<sup>21</sup> Természetesen fennáll a polgármester felelőssége, ha például ellenjegyzés nélkül vállal kötelezettséget.

<sup>22</sup> Az első években több megyei iroda is egy fő számvevővel működött, leggyakrabban két- három számvevőnek kellett volna ellátni nem csak a helyi önkormányzatok, hanem a kisebbségi önkormányzatok ellenőrzését is.

ennek részben számviteli okai is vannak; részben pedig a vagyonelemek jelentős része forgalomképtelen. Az önkormányzatok adósságállománya viszont a nemzetgazdaság stabilitását, az államháztartási hiánycélok betartását veszélyezteti. Meggyőződésem, hogy egy jól átgondolt, egymáshoz illesztett ellenőrzési szabályrendszerrel az önkormányzati gazdálkodás kockázatai kezelhetők lettek volna.

Az Ötv.-nek az ellenőrzésre vonatkozó szakaszát 1994. december 11-i hatállyal<sup>23</sup> módosították, a kiegészítés azonban meglátásom szerint nem jelentett igazán érdemi változást a meglevő jogi összevisszaság tekintetében. A törvény ugyanis előírta, hogy „A helyi önkormányzat gondoskodik gazdálkodásának belső ellenőrzéséről jogszabályban meghatározott képesítésű ellenőr útján.”, de továbbra is adós maradt annak kifejtésével: mi az önkormányzat gazdálkodásának belső ellenőrzése, s hogyan tehet eleget a jegyző az önkormányzati költségvetési szervek pénzügyi-gazdasági ellenőrzésének. A belső ellenőrzés fogalmát még mindig a R. határozta meg, ez az értelmezés az önkormányzat belső ellenőrzése tekintetében nehezen volt adoptálható, ugyanis az önkormányzat nem feleltethető meg a költségvetési szervvel (gondoljunk csak a megyei jogú városi önkormányzatokra, hogy a fővárosi önkormányzatot ne is említsem), így nyilvánvalóan az önkormányzat belső ellenőrzése fogalmát meg kellett volna határoznia az Országgyűlésnek.

Az Áht. 1999. január 1-jén hatályba lépett 124. § (2) bekezdésének t) pontja felhatalmazást adott, hogy a Kormány rendeletben állapítsa meg a fejezet felügyeletéért felelős szerv, valamint a költségvetési ellenőrzéséért felelős állami szerv által végzett ellenőrzések szabályait. Ezen felhatalmazás<sup>24</sup> alapján lépett hatályba 1999. február 10-én a Ber<sub>1</sub>, amely hatályon kívül helyezte a R.-t, viszont a hatálya nem terjedt ki az önkormányzati

költségvetési szervekre. Ennek következtében nemhogy pótolta volna a jogalkotó azt a hiányosságot, hogy miként végezhetné el a jegyző az önkormányzati költségvetési szervek pénzügyi-gazdasági ellenőrzését, hanem – bár előírta a belső ellenőrzés megszervezéséért és működéséért való felelősséget, az önkormányzati költségvetési szervek esetében megszüntette az ennek gyakorlati végrehajtását előíró jogszabályt. Előállt tehát az a „hungarikum”, hogy 3200 önkormányzat saját maga alakíthatta ki: hogyan végzi azokat az ellenőrzéseket, amelyek hivatottak biztosítani, hogy a jogszabályokat betartsák, a bevételeket beszedjék, a pénzeszközöket gazdaságosan, takarékosan és szabályszerűen használják fel, a vagyonkezelés hatékonyan és szabályszerűen valósuljon meg, valamint betartásra kerüljön a számviteli és bizonylati rend. Lehet, hogy ismétlésnek tűnik a kérdés: vajon kinek az érdekét szolgálta ez a visszalépés; valóban az önkormányzatiság kiteljesedését jelentette a teljes szabályozatlanság ezen a téren.

Az ellenőrzési rendszer tekintetében a nagy változások 2003. január 1-vel kezdődtek. Úgy vélem, ismét helytálló az a kritikai megjegyzés, hogy nem kellően kiérlelt szakmai koncepció alapján, főleg nem az önkormányzati alrendszer sajátosságaira tekintettel alkották meg a módosítást. Ez nem érintette az államháztartási ellenőrzés céljait, azonban a jogalkotó egy új fogalmat vezetett be, ez volt „az államháztartás pénzügyi ellenőrzésének szervezete”, viszont adós maradt ennek szabatos meghatározásával. Az államháztartás belső pénzügyi ellenőrzését a törvény két szintben határozta meg, megkülönböztette az előzetes ellenőrzések rendszerét, ezt a vezetés részét képező – kiépített és működő – pénzügyi irányítási és szabályozási rendszerek, továbbá az elkülönült szervezetek keretei között végzett ellenőrzések alkották. A másik szint volt a függetlenített belső ellenőrzés, amely a korábbiaktól eltérően teljesen más tartalmat kapott. A törvény<sup>25</sup> – és ez igen nagy előrelépés, mivel korábban kormányrendeleti szintű volt a szabályozás – rögzítette, hogy a „függetlenített belső (utó-

<sup>23</sup> Az Ötv. 92. §-t módosította az 1994. évi LXIII. törvény 48. §-a.

<sup>24</sup> Mivel a felhatalmazás csak az Áht. 121. § (4)-(6) bekezdéseiben foglaltak végrehajtására terjedt ki, ezért valójában alkotmányserő volt a belső ellenőrzésre vonatkozó szabályozás.

<sup>25</sup> Áht. 121/B. § (1) bekezdés, hatályos 2003. január 1-től.

lagos) ellenőrzés feladata az államháztartás alrendszerében a költségvetés tervezése, végrehajtása és a végrehajtásról szóló beszámolás, kapcsolódóan a pénzügyi irányítási, szabályozási (előzetes ellenőrzési) rendszerek működésének vizsgálata, értékelése szabályossági, illetve hatékonysági szempontból”. Ez a belső ellenőrzés korábbi feladataihoz képest teljesen más volt, az új szabályozás alapján a függetlenített belső ellenőr a vezetési és a kontroll rendszerek<sup>26</sup> minőségét értékeli. A belső ellenőri feladatok befolyásmentes elvégzéséhez a törvény előírta, hogy biztosítani kell a belső ellenőrök funkcionális függetlenségét. Az Áht. nem taxatív felsorolást alkalmazott, a jogalkotó csak azokat a függetlenségi elemeket emelte ki, amelyek a legmeghatározóbbak az objektív véleményalkotás szempontjából (programkészítés, szervezeti alárendeltség, elkülönült tevékenység, önálló véleménykialakítás). A funkcionális függetlenség érvényre juttatásáért az önkormányzati költségvetési szerv felügyeletét ellátó vezető volt a felelős az Áht. 121/B. § (7) bekezdése értelmében. Véleményem szerint ez értelmezhetetlen volt, akár a polgármesteri hivatal, akár más önkormányzati költségvetési szerv tekintetében, mivel a polgármester ennek kikényszerítésére nem rendelkezett közvetlen jogi lehetőséggel. Megjegyzem: a függetlenség megsértését nem szankcionálta a törvény, s azt nem csak az önkormányzatok esetében nem biztosították, hanem minisztériumok esetében sem.

Az önkormányzatok számára viszont jelentős előrelépés volt az Áht. 120/A. § (2) bekezdése b) pontjának elfogadása, ugyanis ennek értelmében a helyi önkormányzatok költségvetési szerveinek<sup>27</sup> belső ellenőrei látják el a belső ellenőrzési feladatokat. Ezzel ugyanis az Áht.-ban is megjelent nevesítve a helyi önkormányzatok költségvetési szerveinek függetlenített belső ellenőrzése, de továbbra is szabályozatlan maradt az intézmény-

nyek ún. felügyeleti jellegű ellenőrzése. Ilyen ellenőrzést a módosított Áht. szerint csak a fejezet felügyeletéért felelős szerv végezhetett, tehát a jegyző részére még mindig nem volt jogszabályi lehetőség a Htv.-ben előírt feladata teljesítésére. A jogalkotó az Áht. új rendelkezéseinek hatálybalépésével egyidejűleg nem módosította a Ber<sub>1</sub> rendelkezéseit, ezért az még mindig nem vonatkozott az önkormányzati költségvetési szervekre. Ennek következtében, bár az Áht. tartalmazta azt a szabályt, hogy a belső ellenőr a jelentésbe foglalt megállapításairól, javaslatairól tájékoztatja az ellenőrzést elrendelő szerv<sup>28</sup> vezetőjét, az önkormányzati költségvetési szervek esetében nem volt jogszabályi rendelkezés arra: ki rendeli el az ellenőrzést, kinek a részére kell a jelentést átadni. Vagyis, mint már utaltam a vonatkozó jogszabályokra, az önkormányzat döntéshozó szerve (a képviselőtestület), és a döntésre feljogosított személy (a polgármester) nem rendelkezett jogosítványokkal a belső ellenőrzés tekintetében. Talán nem érdektelen megjegyezni, hogy az Országgyűlés nem biztosította az összhangot az Áht. belül sem, ugyanis az új fogalomnak - belső pénzügyi ellenőrzés - a következetes alkalmazása nem valósult meg, mivel az Áht. 97. § (1) bekezdése a költségvetési szerv vezetőjének feladatai között továbbra is belső ellenőrzés megszervezését és működését határozta meg.

A 2003. január 1-jével bevezetett új rendszer nem volt hosszú életű. Még ugyanazon év november 27-én lépett hatályba a Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetésének 2002. évi végrehajtásáról szóló 2003. évi XCV. törvény 31. § (22) bekezdése, amely teljes egészében módosította<sup>29</sup> az Áht. XIII. fejezetét. Megváltozott a fejezet címe, rövidült az államháztartási pénzügyi ellenőr-

<sup>26</sup> Vélhetően helytelenül szövegezték meg a törvényt, ugyanis az ellenőrzést a költségvetési szerv vezetője rendeli el, ő hagyja jóvá az éves ellenőrzési tervet, nem pedig a „szerv”.

<sup>29</sup> A módosítást elsősorban az Európai Unióhoz való csatlakozás motiválta, hogy ezáltal EU-konform legyen a hazai államháztartási pénzügyi ellenőrzés. A módosítás megteremtette a pénzügyminiszter részére annak jogalapját, hogy irányelveket, módszertani útmutatókat tegyen közzé az államháztartási pénzügyi ellenőrzési rendszer alkalmazása tekintetében.

<sup>26</sup> Ezt a fogalmat csak a törvény miniszteri indokolása tartalmazta.

<sup>27</sup> Ez azonban csak a költségvetési szervek belső ellenőrzésére vonatkozott, az önkormányzat, mint jogi személy belső ellenőrzése tekintetében az Ötv. nem tartalmazott rendelkezést.

zés céljainak<sup>30</sup> meghatározása. A belső ellenőrzés továbbra is megmaradt az államháztartási belső pénzügyi ellenőrzés részeként, igaz, elhagyásra került a „független” jelző, azonban a függetlenség törvényi előírása megmaradt, sőt, rögzítésre került, hogy az ellenőrzési módszerek kiválasztása során is biztosítani kell a belső ellenőrök funkcionális függetlenségét. A belső ellenőrzés céljaként – a korábbi szabályozástól teljesen eltérően – az Áht. rögzítette, hogy a belső ellenőrzés független, tárgyilagos bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység, melynek célja, hogy az ellenőrzött szervezet működését fejlessze és eredményességét növelje. Az ellenőrzött szervezet céljai elérése érdekében a belső ellenőrzésnek rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen kell értékelnit, illetve fejleszteni az ellenőrzött szervezet kockázatkezelési, ellenőrzési és irányítási eljárásainak hatékonyságát, oly módon, hogy „megállapításokat és ajánlásokat fogalmaz meg a költségvetési szerv vezetője részére.”<sup>31</sup> Az önkormányzatok esetében ez a polgármesteri hivatali vezető jegyző, illetve az önkormányzati költségvetési szerv vezetője. Polgármesterről, vagy a képviselő testületről<sup>32</sup> nincs szó. Megint látható az a fogalmi zavar, mely kezdettől fogva fennáll. A jogalkotó nem tesz különbséget önkormányzat; valamint az önkormányzat által alapított költségvetési szervek között.

Az ún. felügyeleti ellenőrzés tekintetében továbbra sem történt előrelépés. Bár az Áht. a fejezeti jogosítványokkal rendelkező szerv belső ellenőrzési egységét feljogosította ellenőrzés végzésére a fejezet felügyelete alá tartozó költségvetési szerveknél, és történt utalás arra, hogy az önkormányzatok eseté-

<sup>30</sup> Az alapvető cél számot adni arról, hogy az államháztartási pénzeszközökkel, vagyonnal szabályszerűen, szabályozottan, gazdaságosan, hatékonyan és eredményesen gazdálkodnak-e. Véleményem szerint a folyamatba épített előzetes ellenőrzés nem ad számot a fentiekről, hanem éppen azt biztosítja.

<sup>31</sup> Áht. 121/A. § (2) bekezdés

<sup>32</sup> Az önkormányzatok döntő többségében a belső ellenőrzés céljait helytelenül értelmezték, ennek következtében a belső ellenőrzési tervben szereplő ellenőrzések döntő többsége nem a kockázatkezelési, ellenőrzési és irányítási eljárások értékelésére és fejlesztésére irányult, hanem a korábbi felfogásnak megfelelő, ún. revizori ellenőrzések voltak.

ben az Ötv.-ben foglaltak az irányadóak, de erre nézve az Ötv. nem tartalmazott rendelkezést, a Htv.-t pedig nem módosították. Így továbbra is fennállt a szabályozatlanság ezen a téren. Az értelmezési nehézségek pedig fokozódtak, mivel az Áht. ismertetett módosításának hatálybalépésével egyidejűleg nem módosult az Ötv.-nek a 92. § (2) bekezdése, melynek fogalmai nem voltak összhangban az Áht. által bevezetett új ellenőrzési fogalmakkal.

Mérföldkőnek számít viszont a 2003. november 27-én hatályba lépő, a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló 193/2003. (XI. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ber<sub>2</sub>). Ennek hatálya ugyanis kiterjedt a helyi önkormányzati költségvetési szervekre, így az önkormányzati költségvetési szervek vezetői részére a kormányrendelet biztosította azt a feltételrendszert, hogy milyen előírások teljesítésével tudják a költségvetési szervek vezetői (köztük a polgármesteri hivatali vezető jegyző) megszervezni és hatékonyan<sup>33</sup> működtetni a belső<sup>34</sup> ellenőrzést.

Ettől fogva nyílt meg az Állami Számvevőszék részére is annak egyértelmű lehetősége, hogy az önkormányzatok gazdálkodása ellenőrzése során értékelhesse a belső ellenőrzés kialakítását, működtetését. A Ber<sub>2</sub> hatálybalépését követően ugyanis már létezett olyan szabályrendszer, amelynek betartását – a belső ellenőrzés tekintetében – számon lehetett kérni a helyi önkormányzatok ellenőrzése során.

A helyi önkormányzatok tekintetében az új szabályok, melyek szerint a helyi önkormányzatoknak az államháztartási pénzügyi ellenőrzésüket folyamatba épített, előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés, továbbá belső ellenőrzés útján kell ellátniuk, csak 2005. augusztus 31.- én léptek<sup>35</sup> hatályba az Ötv.

<sup>33</sup> A működtetés hatékonyságának előírása 2003. november 27-vel került a jogszabályba. Ugyancsak ekkor lett kötelezve a költségvetési szerv vezetője, hogy az éves költségvetési beszámoló keretében számoljon be a belső ellenőrzés működtetéséről.

<sup>34</sup> A Ber<sub>2</sub>-nek a felügyeleti ellenőrzésre vonatkozó rendelkezéseit nem lehetett az önkormányzatok esetében alkalmazni.

<sup>35</sup> A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és az ingatlan-nyilvántartásról

módosításával. Ezzel valósult meg a közösségi vívmányoknak és a nemzetközi belső ellenőrzési standardoknak megfelelő államháztartási belső pénzügyi ellenőrzési rendszer a törvényhez fűzött miniszteri indokolás szerint, ez meglátásom szerint kissé túlzó volt.

Nem vitásan az Áht. és az Ötv. által használt fogalmak a módosítással összhangba kerültek. Most eltekintek attól, hogy még mindig hatályban maradt a Htv. többször hivatkozott rendelkezése a pénzügyi-gazdasági ellenőrzésről. A törvénymódosítás végre rendezte a felügyelt költségvetési szervek ellenőrzését is, mivel kimondta, hogy erről a helyi önkormányzat belső ellenőrzése keretében kell gondoskodni. Bár szerintem ezzel megtört a belső ellenőrzés célját meghatározó törvényi logika, mivel a belső ellenőrzés nem a saját szervezete működését fejleszti, eredményességét növeli, hanem „külső ellenőrként” egy másik szervezet érdekében fejt ki tevékenységét. Továbbra is adós maradt viszont a jogalkotó azzal, hogy mit kell a helyi önkormányzat belső ellenőrzése alatt érteni. A helyi önkormányzat ugyanis nem költségvetési szerv, a helyi önkormányzat az alapítója a költségvetési szervezeteknek. Ugyanilyen fogalmi pontatlanság merült fel abban a törvényi rendelkezésben is, hogy a helyi önkormányzatra vonatkozó<sup>36</sup> éves belső ellenőrzési tervet kell a képviselő-testületnek jóváhagynia, illetve a fővárosi, kerületi, megyei önkormányzatoknál kötelező belső ellenőrzési egység létrehozása. Belső ellenőrzési egységet ugyanis csak egy szervezeten belül lehet létrehozni, ez a szervezet a polgármesteri hivatal, s ebben az értelmezési viszonyban a belső ellenőrzés a polgármesteri hivatal, mint az önkormányzat gazdálkodásának végrehajtó szerve kockázatkezelési, ellenőrzési és irányítási eljárásainak hatékonyságát értékeli, fejleszti. Véleményem szerint fokozza az értelmezési nehézséget, hogy az Ötv. 92. § (11) bekezdése szerint a helyi ön-

szóló 1997. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2005. évi XCII. törvény 4. §-a.

<sup>36</sup> Értelmezésem szerint ez a polgármesteri hivatalra és az önkormányzati intézmények felügyeleti ellenőrzésére irányuló ellenőrzéseket tartalmazza. Az önkormányzati intézmények belső ellenőrzési tervét az intézmény vezetője hagyja jóvá.

kormányzat belső ellenőrzését ellátó személy vagy szervezet ellenőrzést végez a képviselő-testület hivatalánál és az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatokra vonatkozóan. Ebből ad absurdum levonható az a következtetés is, hogy a helyi önkormányzat belső ellenőrzését ellátó szervezet mellett működtetni kell a polgármesteri hivatal belső ellenőrzését is, külön szervezet útján.

Hasonló kételyeket vet fel ugyanezen szakasz (4) bekezdése, amelyik a polgármesteri hivatal vezető jegyző feladataként írja elő olyan pénzügyi irányítási és ellenőrzési rendszer működtetését, amely biztosítja a helyi önkormányzat rendelkezésére álló források szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását. Remélem, nem tűnik jogi szórshasogatásnak, de az Áht. szerint az államháztartási belső pénzügyi ellenőrzését (részben) a folyamatban épített, előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés (FEUVE) útján kell ellátni. Ugyancsak az Áht.<sup>37</sup> rögzíti, hogy a FEUVE a szervezeten belül a gazdálkodásért felelős szervezeti egység által folytatott első szintű pénzügyi irányítási és ellenőrzési rendszer, melynek létrehozásáért, működtetésért és fejlesztéséért a költségvetési szerv vezetője felelős a pénzügyminiszter által közzétett irányelvek figyelembevételével. Megint azt az ellentmondást vélem felfedezni, hogy a képviselő-testület, a polgármester és a jegyző feladat- és hatásköre részben átfedik egymást, s a jegyző túlzott jogosítványokat, s egyben felelősséget is kap, közjogi helyzete viszont sokkal gyengébb. Szerintem zavart okoz az is, hogy a jegyző nemcsak a pénzügyi irányítási és ellenőrzési rendszer működtetéséért felel, de azon belül ő maga lát el bizonyos kontroll-tevékenységeket is (kötelezettségvállalás és utalványozás ellenjegyzése; valamint törvényességi kontroll).

Fokozza a fenti „háromszög” szabályozási problémáit a hivatkozott szakasz (6) bekezdése, mely szerint a képviselő testület hagyja jóvá az éves belső ellenőrzési tervet. Ha ugyanis a belső ellenőrzés legfontosabb célja az ellenőrzött szervezet kockázatkezelési, ellenőrzési és irányítási eljárásai hatékonyságának értékelése és fejlesztése, akkor meg-

<sup>37</sup> Áht. 120/A. (2) bekezdés a), 121. § (1) bekezdés

kockáztatható: a rendszer kiépítéséért és működtetéséért felelős személy – a jegyző – tűnik a legalkalmasabbnak az éves terv jóváhagyására, a polgármesteri hivatal tekintetében – melyet ő vezet -mindenképpen. S mivel még mindig hatályos a Htv., ezért ezen szabály alapján a felügyeleti ellenőrzés végrehajtásának a joga és kötelezettsége a jegyzőt illeti, így az éves terv ezen ellenőrzéseinek jóváhagyása is a jegyző feladata kellene, hogy legyen. Viszont a képviselő-testület tagjai és a polgármester a közvetlen választással felhatalmazást nyertek az önkormányzat vezetésére, gyakorolják a vagyonnal kapcsolatos tulajdonosi jogosítványokat, a választóikkal szemben felelősek – ezért nyomós érvek (részben már magam is felsoroltam ezeket) szólnak amellett, hogy jogosítványokat kapjanak az ellenőrzés terén.

Nem ilyen egyszerű eldönteni, hogy a helyi önkormányzat többségi irányítást biztosító befolyása alatt működő gazdasági társaságoknál, közhasznú társaságoknál, vagyongazdálkodóknál, továbbá a helyi önkormányzat költségvetéséből céljelleggel juttatott támogatások felhasználásával kapcsolatosan a kedvezményezett szervezeteknél<sup>38</sup> a belső ellenőrzés keretében végzett ellenőrzések esetében ki hagyja jóvá az ellenőrzési tervet. Ezen esetekben a képviselő testület – kivéve a támogatások ellenőrzését – lenne szerintem az elfogadható megoldás, a támogatások tekintetében pedig a jegyző – az esetleges érdekellentéteket is figyelembe véve. Ugyanis a támogatásokról a képviselő-testület, vagy a polgármester dönt, ezért kellő objektivitás, pártatlanság a jegyzőtől<sup>39</sup> várható el azon

<sup>38</sup> Érdemes megjegyezni, hogy a törvény nem említi a kedvezményezett magánszemélyeket, ezért ezen jogszabály alapján nincs lehetőség a magánszemély kedvezményezett ellenőrzésére a belső ellenőrzés keretében. Természetesen ettől függetlenül hatályos az Áht. 13/A. § (2) bekezdése, amely szerint a támogatás felhasználását a támogatást nyújtónak ellenőriznie kell. Az Áht. 121/B. § (4) bekezdés c) alpontja a belső ellenőrzés kapcsán csak a fejezet költségvetéséből juttatott, illetve nemzetközi támogatások felhasználásával kapcsolatban teszi lehetővé a kedvezményezett ellenőrzését, az önkormányzatokra ez az alpont csak a nemzetközi támogatások tekintetében vonatkozik.

<sup>39</sup> Természetesen nem vitatom, hogy a jegyző munkajogi szempontból függő helyzetben van.

kérdés eldöntésekor, hogy milyen támogatók felhasználását ellenőrizze a belső ellenőrzés.

Szerintem nem volt következetes a jogalkotó akkor sem, amikor annak ellenére, hogy az éves ellenőrzési terv jóváhagyásáról a képviselő testület dönt, úgy rendelkezett, hogy a belső ellenőrzés a jegyző és a polgármester részére fogalmaz meg megállapításokat és ajánlásokat, amelyeket a polgármester indokolt esetben a képviselő-testület soron következő ülésére terjeszt elő. Ezzel a megoldással ugyanis egyértelművé vált, hogy a belső ellenőrzés hasznossága elsősorban a jegyző tekintetében nyilvánul meg, aki tényleges felel a pénzügyi-irányítási rendszer működtetéséért; másrészt érhetetlen szűrőt iktatott be a jogalkotó a képviselő-testületet illetően. Ugyanis a polgármester nem köteles a belső ellenőrzés megállapításairól, ajánlásairól azt a testületet tájékoztatni, aki elrendelte az ellenőrzéseket, csak akkor, ha megítélése szerint (mely igencsak szubjektív értelmezésre ad lehetőséget) az indokolt. Megfelelőbb lett volna, ha a képviselő-testületet a polgármester minden esetben köteles lett volna tájékoztatni.

Nem tartom elégségesnek a képviselő-testület tájékoztatásának az Ötv. 92. § (10) bekezdésében rögzített módját, mely szerint a polgármester az éves ellenőrzési jelentést és az önkormányzat felügyelete alá tartozó költségvetési szervek éves ellenőrzési jelentései alapján készített éves összefoglaló ellenőrzési jelentést – a tárgyévet követően, a zárszámadási rendelettervezettel egyidejűleg – a képviselő testület elé terjeszti. Ez a tájékoztatás sok esetben formális, nem ad objektív képet az ellenőrzések főbb megállapításairól, a feltárt hiányosságokról.

Az önkormányzatok részére a törvény a kötelezően létrehozandó belső ellenőrzési egységek tekintetében 2007. január 1-ig adott türelmi időszakot, ettől kezdve – kivéve, ha társulás keretében látják el a belső ellenőrzést – kötelező belső ellenőrzési egység létrehozása a fővárosi és kerületi, a megyei, a megyei jogú városi önkormányzatnál.

Az Ötv.-nek az ellenőrzéssel kapcsolatos szabályai 2007. január 1-e óta változatlanok, annak ellenére, hogy 2009. január 1-től ismét

jelentős változások történtek az Áht. XIII. fejezetét illetően. Megváltozott a fejezet címe: Államháztartási kontroll, és alcíme: Az államháztartási kontrollok rendszere. Bár a törvénymódosítás indokolása szerint „nem érdemes a régi, már elfogadott fogalmakat (ÁBPE, FEUVE) eltörölni, hanem indokolt inkább kibővítésük, átértelmezésük”, véleményem szerint megint csak egy elkapkodott, kellően át nem gondolt jogalkotás történt, sajnos olyan területen, amely a közpénzek, a közvagyon felhasználása ellenőrzését szabályozza, ezzel a jogalkotó igen magas kockázatokat rejtett el az ellenőrzések hatékonysága és eredményessége tekintetében. A 2012. január 1-én hatályba lépett Áht.-val sincs szinkronban az Ötv., de a 2013. január 1-én hatályba lépő új Ötv. rendelkezések sem. Erről majd egy másik dolgozatban szeretnék szólni.

Az indokolás szerint a javaslatban a legfontosabb megjelenítendő, szabályozandó és alkalmazandó fogalom a belső kontrollrendszer, melynek fogalmát és alapvető elemeit tartalmazza a módosítás. Ehhez képest az új 120. § (2) bekezdése – többes számot használva – államháztartási belső kontrollrendszerekről<sup>40</sup> szól, és a 121/B. § előtt is a belső kontrollrendszerek központi harmonizációja és koordinációja cím szerepel. A jogalkotó szinte változatlan formában megtartotta az államháztartási belső pénzügyi ellenőrzésre vonatkozó szabályokat (a FEUVE összetételében egy „és” került más helyre – számomra kicsit indokolatlanul). A belső kontrollrendszer meghatározása az államháztartási belső pénzügyi ellenőrzés definiálása, elemeinek felsorolása után került beiktatásra az Áht.-ba, majd ezt követi az államháztartási belső pénzügyi ellenőrzés elemeinek részletes szabályozása. Számomra értelmetlen ez a kodifikációs megoldás. Véleményem szerint nem sikerült a belső kontrollrendszer újszerűségének – nevezetesen, hogy a meghaladja a szigorúan vett pénzügyi ellenőrzéseket, és azokon felül korszerű szervezeti

nyítási és menedzselési elemeket is jelent – érthető és a gyakorlatban alkalmazható törvényi megfogalmazása. Pedig, mint már korábban utaltam rá, több ezer önkormányzat esetében a végrehajtás eredményessége nagymértékben az egyértelmű, közérthető és végrehajtható szabályozáson múlik.

Az újabb – nagy léptékű – törvénymódosításra közel két évig kellett várni. A 2011. január 1-én hatályba lépett Áht. módosítása részben megoldotta a fent vázolt ellentmondásokat. Az államháztartás kontrollja ekkortól háromszintű – külső ellenőrzés, kormányzati ellenőrzés és a belső kontrollrendszer. Utóbbi keretén belül, annak részeként kell biztosítani a folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzést (FEUVE); valamint a belső ellenőrzést. Ezzel a rendszer egyértelmű lett, viszont továbbra is homályos: mi az államháztartási belső pénzügyi ellenőrzés. A 120/A. § (3) bekezdése ugyanis azt tartalmazza, hogy az államháztartásért felelős miniszter által központilag harmonizált államháztartási belső pénzügyi ellenőrzés a belső kontrollrendszer egyes elemein keresztül kerül végrehajtásra. A 121/C. § a belső kontrollrendszer központi harmonizációja és koordinációja címet viseli 2011. január 1-e óta, ezért – bennem legalábbis – némi bizonytalanságot kelt az államháztartási belső pénzügyi ellenőrzés jelenleg definiálatlan fogalma.

A jelenlegi normaszöveg sem mentes a jogalkotói pontatlanságoktól. Részben többször is előírja a XIII. fejezetben a jogalkotó, hogy a költségvetési szerv vezetője felelős a belső kontrollrendszer létrehozásáért, működtetéséért és fejlesztéséért, a belső ellenőrzés tekintetében ismét rögzíti ezt a törvény, viszont az Áht. másik szakasza<sup>41</sup> eltérő szabályt tartalmaz e tekintetben. Másrészt átfedés és ellentmondás is van a között, hogy mi a belső kontrollrendszer célja, valamint mit kell biztosítani a belső kontrollrendszernek. A belső kontrollrendszer céljai sem felelnek

<sup>40</sup> Az Áht. 88. § (1) bekezdésének e) alpontja is a költségvetési szerv vezetője felelősségét az államháztartási belső kontrollrendszer megszervezéséért és hatékony működtetéséért írja elő, nem pedig a kontrollrendszerekért.

<sup>41</sup> Az ugyancsak 2011. január 1-én hatályba léptetett 94. § (1) bekezdés e) pontja ettől kissé eltérően a költségvetési szerv vezetője felelősségét a költségvetési szerv belső kontrollrendszerének és az annak részét képező belső ellenőrzés megszervezéséért és hatékony működtetéséért állapítja meg.

meg teljes mértékben az INTOSAI<sup>42</sup> által kiadott standardnak,<sup>43</sup> hiányzik a tevékenységek (műveletek) etikus végrehajtásának előírása, valamint a vonatkozó törvényeknek és szabályoknak való megfelelés. Utóbbit némi „alkotó” jogértelmezéssel még bele lehet érteni a törvénybe, előbbi nem. S ez azért is szembetűnő, mert a belső kontrollrendszer kialakításáról rendelkező kormányrendelet<sup>44</sup> már a kontrollkörnyezet fogalmába beleérti az etikai elvárások meghatározását a szervezet minden szintjén. S talán nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy a korrupció elleni fellépés egyik hatásos eszköze az integritás<sup>45</sup> erősítése, melynek meghatározó része az etikai normák elterjesztése és érvényre juttatása. Sajnos, az új Áht. sem élt a lehetőséggel, így továbbra sem törvényi előírás, hogy a működés, a gazdálkodás során a tevékenységeket etikusan hajtsák végre.

Az Ötv. ellenőrzésre vonatkozó szakaszainak módosítása nem történt meg az Áht. fent ismertetett módosításával egyidejűleg, így még az átlagosnál is nehezebb helyzetben vannak azok, akik a helyi önkormányzatoknál felelnek a belső ellenőrzés kialakításáért és megfelelő működtetéséért. A törvényi ellentmondások mellett fokozza a jogbizonytalanságot, hogy nem történt meg a Ber.<sub>2</sub> módosítása sem, így részben pontatlan hivatkozások vannak a kormányrendeletben az Áht. vonatkozásában, részben az Áht.-ban már nem szereplő ellenőrzésre vonatkozóan is tartalmaz szabályokat.<sup>46</sup> Ezen a helyzeten részben változtatott az új Áht. hatálybalépése, valamint a Ber.<sub>2</sub> hatályon kívül helyezése, és új kormányrendelet megalkotása. Ezek elemzése már egy másik dolgozat tárgya lehet.

<sup>42</sup> Az INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institution) 1953-ban alakult, az ENSZ Közgazdasági és Jogi Tanácsa mellé rendelt, nem kormányközi, konzultatív jogú szervezet, jelenleg 188 ország legfőbb pénzügyi ellenőrző szervezete a tagja.

<sup>43</sup> INTOSAI GOV 9100 Irányelvek a belső kontroll standardokhoz a közszférában (fordította: Ákos Endre, számvevő tanácsos, főtanácsadó – Budapest, 2004. október) - a továbbiakban: GOV 9100 1.1.

<sup>44</sup> Az államháztartás működési rendjéről szóló 292/2009. (XII. 19.) Korm. r. 156. § (1) bekezdés c. pontja.

<sup>45</sup> Erről ld. részletesen az [integritas@asz.hu](mailto:integritas@asz.hu) honlapot. Közvetlen kapcsolódás a [www.asz.hu](http://www.asz.hu) honlapról.

<sup>46</sup> Ld. Ber.<sub>2</sub> 2. § e), h)-j); q), s) ; 3. §

**Gaál Róbert, jegyző**  
*Szombathely MJV Önkormányzata*

## Quo vadis, Notari?

A jegyzői jogállás lényeges változásokon megy keresztül Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény megjelenésével és hatálybalépésével. Az alábbiakban egy értelmezési vonalat kívánok nyújtani az Olvasó számára, mely következetes értelmezési keretet adhat az eligazodáshoz.

### I. Jegyzői jogállás jogtörténeti előzményei

A jegyző jogállásának jogtörténeti fejlődését Ruszoly József Alkotmánytörténeti tanulmányok című kötetéből és Asztalos, Csizmadia, Kiss szerzők által írt Magyar Alkotmány- és jogtörténet című munkából ismertetem a teljesség igénye nélkül kivonatolva. Azért tartom fontosnak, mivel következetesen a jogalkotónak egyes jogintézmények létrehozása mindig célzott kell, legyen.

Szabó István kutatásaiból tudjuk, hogy a középkori magyar parasztfalunak, ha alacsony szinten is, önkormányzata volt. Ennek szembeötlő jele a 13-15. században a korábbi falunagyot (villicus) fölvaltó bírónak (iudex) esküdtársaival való ítélkezése volt. A városi adminisztrációt, az írásos hivatali munkát a városi jegyző (notarius, város deákja) látta el. (Asztalos, Csizmadia, Kiss)

E hatáskör a földesúr és a megye hatóságai közé szorítva 1514 után is megmaradt. Az írásbeli feladatokat a falu papja vagy iskolamestere látta el; ám *már a 16. században találhatni falusi jegyzőt is*, noha intézménye csak a 17-18. században vált általánossá. Ekkorra ugyanis megszorodtak a falvakra háruló közigazgatási teendők, különösen adóügyben. Tolna vármegye 1731-ben elrendelte, hogy minden falunak legyen nótáriusa; alkalmazásuk föltételeit azonban országosan csak Mária Terézia szabta meg 1767. évi *úrbéri rendeletében*. Az úrbéri rendelet IX. pontja kimondta: a bíró mellett szolgáló esküdteket és a jegyzőt a község szabadon

választhatta, s helyette újat választhatott, személyükre a földesurat nem illette meg a jelölés joga. A megyék különösen figyeltek a jegyzőkre, mert tőlük a falvak közigazgatásának rendbetételét remélték.

Az 1836:19. tc. az úrbéri rendelet határozmányait tartotta fenn. A „jó erkölcsű és ügyes” jegyzőt a község - a földesúri jóváhagyással – szabadon fogadta föl, ha pedig nézeteltérés merült föl vele kapcsolatban, ennek elsimítására a vármegye volt jogosult. A megyének egyébként is kötelessége volt ügyelni, nehogy a falvak jegyző nélkül maradjanak. A fölfogadott jegyző megbízatása a szerződésben meghatározott időpontig tartott. Kötelességmulasztás esetében azonban – szükség szerint a földesúr tudtával – előbb is elbocsáthatták.

A község (falu) első embere évszázadok óta a bíró volt, akire elsősorban a földesuraság „ügyelt”. Eredetileg még az esküdtek (tanácsosok) is megelőzték a fölfogadott jegyzőt, aki sok helyütt a 19. században is tanítói feladatai mellett látta el egyre szaporodó írásbeli kötelmeit, amelynek révén a megye „hatósági közegeivel”, mindenek előtt a (fő)szolgabíróval, esküdtekkal került kapcsolatba.

A jegyzők általában *középiskolát végzett, tanult emberek voltak*. Kulcspozíciót betöltő honoráciorokként különösen a reformpárt számított rájuk.

1848. előtt a községi jegyző többnyire szerény járandóságával még a „*falu pennája*”, a közösséget szolgáló, a bíró vezette előljárásság mellett háttérbe szoruló tisztviselő volt, akit egyelőre az sem emelt a parasztelöljárók fölébe, hogy a megye is fokozottan számot tartott helybéli szolgálataira.

Az 1848. *áprilisi törvények* a falusi községek helyzetét igazán nem szabályozták. A földesúri joghatóság megszűnése természetesen rájuk is kihatott: nem álltak többé magántörvényhatóság, az úriszék alatt, a szó közjogi értelmében is közigazgatási egységekké váltak, és ezután csak a vármegye felügyelete alá tartoztak. Az 1848:XXIV. tc. a megyéket hatalmazta föl arra is, hogy ideiglenesen mű-

ködjének közre az elöljáróságok megválasztásában. Mivel törvény nem rendelkezett a korábban a földesúr gyakorolta jelölési jogról, volt megye, ahol ezt teljesen mellőzték (Somogy), másutt a járásbeli szolgabírákra bízta (Sopron, Moson) megint másutt a szolgabírák ajánlási jogát a lakosok előzetes meghallgatásához kapcsolták (Pest). A kérdés megoldásának irányát jelzi, hogy az 1848 nyarán a képviselőház elé terjesztett, ám a szabadságharc miatt nem tárgyalt törvényjavaslat, amely e vonatkozásban is három évenkénti elöljáróság-választást kívánt meg úgy, hogy a polgárok által választandó héttagú (kijelölő) választmány „a nép ajánlásainak meghallgatása mellett elkészíti a három tagból álló kijelölést, kik közül választatik minden polgárok által a bíró és az albíró is, és így az esküdtek is.” Megválasztásuk után a falu papja előtt esküt tettek volna, miként az ugyancsak szabadon választott jegyző is, *kinek hivatala immár örökös, élethossziglani* lett volna, amelyről „csak alapos panasz esetében tétethetnek le időközben a minisztérium által”. E minden későbbinél demokratikusabb községi-törvényjavaslat a laikus (paraszti) tisztviselőknél a teljes szabadságban való választását rendelte három évre; a jegyző esetében is érvényesült ugyanez a szabadság, ám „örökös” volta, különösen pedig az, hogy csak a (belügy)minisztérium mozdíthatja el, egyszerre jelzi *a központi közigazgatás szerepét és az ő pozíciójának a megerősödését.* Azt sem szabad elfelednünk, hogy a falusi község első hivatásos tisztviselője volt ő, akinek egzisztenciáját a belügyminiszter így is szavatolni kívánta, nehogy esetleg a felsőbb rendelkezések végrehajtás körüli buzgalmaért a polgárok a következő tisztújításon kibuktassák. Igaz, ez meg őt tehetné volna elbizakodottá, mint erre a későbbiekben lett is elég példa, ám ezek mégsem e javaslat következményei, hiszen belőle nem lett törvény sohasem.

A *(neo)abszolútizmus* korában a falvakban is megszűnt a tisztviselő-választás. Haynau a községi elöljárók – köztük nyilvánvalóan a jegyzők – kinevezését és fölesketését a korábbi járásbeli (kerületi) szolgabírák helyét átvevő főbiztosok hatáskörébe utalta. A ke-

rületi főispánoknak kellett jelentést tenniük „minden községi jegyzőknél, szintúgy a forradalom alatti magok viselete, amint az olta is tanúsított gondolkodásukról.” Változást csak *az 1859. április 24-i osztrák községi törvény* hozhatott volna, ám ez hazánkban nem lépett hatályba; igaz viszont, hogy hatott a dualizmus kori községi törvényhozásunkra. Eszerint a „falusi község” (Landgemeinde) *szervei* a községi választmány és a községi elöljáróság voltak; ez utóbbi vezetője a községi elöljáró (Gemeindevorsteher), tagjai pedig helyette, a „kirendeltek” (esküdtek), valamint az ügyvezető: a jegyző.

Az önkényuralom a maga módján „erősítette” a hatóságai által kinevezett jegyző helyzetét, hiszen őt legfontosabb „helyi közegévé” idomította. A jegyző immár annyira sem függött a rábízott lakosságtól, mint az odaváló paraszti tisztviselők: a bíró, s esküdttársai. Mivel a kisebb és szerényebb helységekben a tanítói és a jegyzői megbízatás még mindig együtt volt, *1855-ben rendeletileg szétválasztották.* E kor vívmánya volt *a kerületi* (dualizmus korától: *körjegyzői*) *tiszttség* is, amely általában három falu tartozott. *Pályázattal, állami (megyei) kinevezéssel töltötték be.* A föltételek között szerepelt az „*izmos férfikor*”, az *erkölcsi és politikai feddhetetlenség és a helyi nyelv ismerete.* A kerületi jegyző köteles volt „a község vagyont ellátni, különösen a községi számadásokat vezetni, a községet a kormány rendeletére oktatni, általában a községet illető okleveleket stb. megszerkeszteni, a politikai és egyéb állami hatóságoktól meghagyásokat teljesíteni.”

A községektől járó fizetésük természetben és pénzben 200-300 forintot tett ki. Ezzel a jegyzők nem nagyon voltak megelégedve. Segédeket tarthattak, ám maguknak kellett fizetniük őket.

Az *Októberi Diplomát* követő 1860/61. évi társadalmi és alkotmányos mozgalmak a falvakban elsősorban a Bach korszakbeli elöljáróságok s velük együtt *a nép nyakára ültetett jegyzők ellen irányultak.*

Barta László a jegyzői kar helyzetét belülről együttérzéssel szemlélő kortárs szakíró átte-

kintetve az 1848-tól 1867-ig terjedő két évtizedet, szomorúan állapítja meg állásuk ingatlanságát, s a nótáriusok lelkiismereti vívódását, nyomorát. „Felfelé – írja – a „tekintetes urak” lefelé a „krétáshátúak” gögje és szabadosága lépten-nyomon érezte a jegyzővel, hogy kenyere keserű, itala poshadt.”

Jellemző, hogy még ekkor is akadt olyan bizottsági tag, aki ezt ellenezte, mert a népet ótalmazni kell a jegyzők „basáskodása” ellen, annál inkább, mert a jegyző: „a falu szolgálja”.

E hagyományos, immáron sem Pest megyében, sem országosan nem vallott nézettel ellentétben az első községi törvény (1871:XVIII. tc.) megerősítette a jegyzők helyzetét. Ezután megyéjük kiküldött bizottsága előtt vizsgát kellett tenniük. Megválasztásuk – amely az 1886:XXII. tc. (második községi törvény) szerint szolgabírói jelölésre történt – immár élethossziglanra szolt. Az ekkorra a községi előjáróság tagjává vált jegyző a polgári korban az egyre inkább centralizálódó közigazgatás legalsó állomásaként szolgált. A felsőbbsegek és a nép közé szorulva a községi bíróval szemben végképp laikus (paraszti) előjáróság vezető tisztviselőjévé vált. Nehéz volt egyszerre megfelelnie a felsőbb hatóságok s az őt mégiscsak választó község érdekének. Ha megtalálta a középutat, tudott tenni a nép boldogulásáért, s jó emléket hagyott maga után. A 65. § kimondja, hogy rendes fizetést kap a jegyző. A 82. § értelmében a kör- és községjegyzői, úgyszintén a kör és községi orvosi állás jó üresedésbe, a kis- és nagyközségekre nézve a főszolgabíró, a rendezett tanácsú városokra nézve az alispán nyilvános pályázatot nyit. A kijelölés a pályázat alapján történik.

Mindezen történelmi előzményekből kiolvasható, hogy a jegyző szerepe a helyi adminisztráció ellátásához kötődik. Nemzeti hagyományok bizonyítják, hogy a jegyző tisztségét nyilvános pályázat alapján, határozatlan időre töltik be, azzal a céllal, hogy a központi igazgatás megvalósuljon. A jogállás különlegessége, hogy történetiségében magasabb szintű államigazgatási szervek is részt vettek

a tisztség betöltésében közreműködőként (szolgabírói, alispáni közreműködés).

### 1. Tanácsrendszer

A helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény a jegyzői tisztség helyett a vb-titkári tisztséget hozza létre.

A vb-titkárra vonatkozóan remek gyűjtésre találtam a Wikipédián, melynek egy részét változatlanul közlöm:

*A tanács végrehajtó bizottságának titkára* (röviden *vb-titkár*) a helyi közigazgatás, a tanács szervezete egyik vezető tisztségviselője volt a *tanácsrendszerben* 1950 és 1990 között. A tisztség a tanácsrendszer bevezetésével jött létre 1950-ben és a *rendszerelváltáskor*, az önkormányzati rendszer bevezetésével szűnt meg 1990-ben.

A vb-titkár hivatásos államigazgatási dolgozó volt, a tanácselnök segítője a tanács tevékenységének megszervezésében. Feladata volt a szocialista törvényesség biztosítása, a hatósági tevékenység eredményességének, a hivatali munka rendjének biztosítása. Községekben a vb. titkár vezette az egységes szakigazgatási szervet, hasonlóan a mai *jegyzőhöz*. A vb-titkárt 1971-ig a *tanács végrehajtó bizottsága* választotta saját tagjai közül a felettes tanács (a fővárosi vagy megyei vb-titkár esetében a *minisztertanács*) jóváhagyásával. A vb vissza is hívhatta titkárát, azonban a megválasztáshoz hasonlóan ehhez is szükséges volt a felsőbb jóváhagyás. Ebben az időszakban a vb-titkár megbízatása a végrehajtó bizottsággal azonos időre szolt, *vagyis az őt megválasztó tanács megbízatásának lejárta követően megválasztott új tanácsnak az alakuló üléséig tartott*. A megválasztáshoz és a visszahíváshoz az első tanácstörvény különös módon nem követele meg magának az érintett tanácsnak a hozzájárulását, ezt csupán a második tanácstörvény írta elő 1954-től.

1971-től, a harmadik tanácstörvény hatályba lépésétől kezdődően a vb-titkár helyzete lényegesen megváltozott. Ettől kezdve a *vb-titkár tisztségét államigazgatási funkciónak tekintették*, ezért nem kellett feltétlenül a *tanács tagjának* lennie, viszont meghatározott (államigazgatási vagy jogi irányú) képesítéssel kellett rendelkeznie. Tisztségét már nem a vb

általi megválasztással, hanem a *tanács* testülete általi kinevezéssel nyerte el, méghozzá határozatlan időre. A tanács azonban nem dönthetett szabadon a kinevezésről, mivel a vb-titkár tisztségére a felettes tanács végrehajtó bizottsága (a fővárosi vagy megyei vb-titkár esetében a minisztertanács) állított jelöltet, a tanács testületének tehát ténylegesen csak a jóváhagyás joga maradt, ami többnyire formális volt.

A fentiekben összefoglaltakból kitűnik, hogy a vb-titkár jogállása bizonyos tekintetben osztja a megelőző jegyzői jogállás egyes elemeit. A fejlődés 1950 és 1990 között eltér a korábbiaktól, visszaesés, hogy ciklikus jogállás jön létre, azonban ezt már az utóbbi tanácstörvények korrigálják, ismét a *határozatlan idejű kinevezés* érvényesül, azonban a személy kiválasztásában szintén magasabb szintű államigazgatási szervek (*felettes tanács jelöltállítás*) vesznek részt megkerülhetetlenül.

## 2. „Ötévé”

Az 1990. évektől újra feléled a jegyzői intézmény. A jegyző az új alkotmányos rendszerben alkotmányban nevesített szerv. Nevesíti az alkotmány, önkormányzati szerepét a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.), közszolgálati jogállását a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) szabályozza. A jegyző jogállására vonatkozó szabályokat röviden összegzem:

Az Ötv. 36. § (1) bekezdése előírja:

A képviselő-testület – pályázat alapján – a jogszabályban megállapított képesítési követelményeknek megfelelő jegyzőt nevez ki. A képviselő-testület a jegyző, a főjegyző javaslatára – a jegyzőre vonatkozó szabályok szerint – községben kinevezhet, más önkormányzatnál kinevez aljegyzőt a jegyző helyettesítésére, a jegyző által meghatározott feladatok ellátására. A kinevezés határozatlan időre szól.

Az 1950-es éveket megelőző pályázati eljárás, képesítési követelmények visszaköszön-

nek a rendelkezésben, valamint határozatlan idejű kinevezés is. Fontos megállapítani, hogy mind az Ötv. mind a Ktv. önálló egységes (alap) köztisztviselő jogviszony és a vezetői megbízás szempontjából összetett és egyetemleges jogviszonyt ismer. A jegyző kinevezett vezető köztisztviselő, aki jogállásánál fogva alapjogviszonyának szerves és elkülöníthetetlen részeként vezető. Ennek jelentősége, hogy a vezetői megbízás nem vonható vissza a jegyzőtől az alapjogviszony fenntartása mellett. A vezetői funkció, a vezetői jogviszony csak az alapjogviszony megszüntetése útján lehetséges, az adott jegyző jogviszonyának megszüntetésével egyidejűleg. Az Ötv. szabályozása a korábbiakhoz képest nagyobb fokú szabadságot adott a képviselő-testület részére, mivel felettes államigazgatási szerv döntésétől függetlenül, kizárólag a képviselő-testület törvényes mérlegelése alapján nevezhető ki jegyző.

Az Ötv. 7. § (1) bekezdése értelmében a jegyző államigazgatási hatáskörök gyakorlója.

Törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet kivételesen a polgármestert, a főpolgármestert, a megyei közgyűlés elnökét államigazgatási hatósági hatáskörrel ruházhatja fel. Törvény vagy kormányrendelet *államigazgatási feladatot, hatósági hatáskört állapíthat* meg a jegyzőnek, a főjegyzőnek és kivételesen a képviselő-testület hivatala ügyintézőjének is.

Későbbiekben utalok rá, hogy alkotmányos szinten az államigazgatási hatáskörök gyakorlása nevesítésre kerül-e a jegyző esetében, ezzel összefüggésben jegyzem meg, hogy a fenti 7. § (1) bekezdés fordulatai között a főszabály a jegyzői államigazgatási feladatellátás, a kivételszabály pedig a polgármesteri.

Jelen fórumot olvasó előtt nem ismeretlen, hogy az államigazgatás és a helyi igazgatás együttes elnevezése közigazgatás. Az önkormányzati rendszerben pedig önkormányzati ügyek, önkormányzati hatósági ügyek és államigazgatási hatósági ügyek szerepelnek. Ezek közti munkamegosztás jelesül, hogy az államigazgatási ügyek zömét a jegyző látja el,

az önkormányzati ügyek zömét a képviselő-testület, polgármester látja el, az önkormányzati hatósági ügyeket pedig – nagyvonalú becsléssel kifejezve – vegyesen látják el. (Lásd: szociális igazgatásban gyakorolt hatáskörök, közlekedési igazgatással kapcsolatos szakhatósági hatáskörök.)

Az Ötv. 32. § (2) sorakoztatja fel a jegyző feladatait:

A jegyző vezeti a képviselő-testület hivatalát. A jegyző

a) gondoskodik az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátásáról;

b) a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét; gyakorolja a munkáltatói jogokat a képviselő-testület hivatalának köztisztviselői tekintetében. A kinevezéshez, vezetői megbízáshoz, felmentéshez, a vezetői megbízás visszavonásához, jutalmazáshoz — a polgármester által meghatározott körben — a polgármester egyetértése szükséges.

c) döntésre előkészíti a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyeket;

d) dönt azokban a hatósági ügyekben, amelyeket a polgármester ad át;

e) tanácskozási joggal vesz részt a képviselő-testület, a képviselő-testület bizottságának ülésén;

f) dönt a hatáskörébe utalt ügyekben.

Az Ötv. 32. § (3) bekezdése tartalmazza a jegyző jogviszonyának legellentmondásosabb, legtöbbet vitatott és az értelmezésekben is megosztott részét, a törvényességi jelzési kötelezettséget:

(3) A jegyző köteles jelezni a képviselő-testületnek, a bizottságnak és a polgármesternek, ha a döntésüknél jogszabálysértést észlel.

A jegyzői jelzési kötelezettség megvalósítása polgármesteri hivatalonként eltérő módon történik, nincs benne egységes jogalkalmazási előírás. A törvény a módot nem adja meg, kizárólag az anyagi jogi értelemben vett kötelezettséget.

Itt jelezném és ajánlanám az Olvasó figyelmébe az általam „kísérteties hasonlóságnak” tartott a jogtanácsosi tevékenységről szóló 1983. évi 3. törvényerejű rendeletében foglalt jogtanácsosi kötelezettségeket:

Tvr. 1. § (1) A jogtanácsos feladata, hogy a jog eszközeivel elősegítse az általa képviselt szervezetek működésének eredményességét, közreműködjön a *törvényesség érvényre juttatásában*, segítséget nyújtson a jogok érvényesítéséhez, valamint a kötelezettségek teljesítéséhez.

(2) A jogtanácsos a feladatának teljesítése érdekében – a jogszabályok keretei között – jogi képviseletet lát el, jogi tanácsot és tájékoztatást ad, beadványokat, szerződéseket és egyéb okiratokat készít, részt vesz a jogi munka megszervezésében.

(3) *A jogtanácsos kötelessége az ügykörében tudomására jutott jogsértésekre a szervezet vezetőjének a figyelmét felhívni és azok megszüntetése érdekében javaslatot tenni.*

Mindezzel arra utalok pusztán, hogy jogrendszerünkben a jegyzőtől eltérően más nem állami, vállalati szervnek is van jelzési kötelezettsége. (Amennyiben adott Polgármesteri Hivatal szervezetén belül a jegyzőn túl „jogtanácsos” is kerül alkalmazásra álláspontom szerint jelzési kötelezettségeik ösztérnek.) A jogtanácsosi tevékenységről szóló törvényerejű rendelet a „figyelem felhívásán” túl javaslat megfogalmazását is előírja, a jegyző esetében ezt nem.

Az Ötv. 32. § (4) bekezdése a körjegyzők számára a polgármester vonatkozásában további egyetértési kötelezettséget ír elő.

A községi körjegyzőségnél a körjegyző a polgármesterek egyetértésével nevezi ki, menti fel és jutalmazza a hivatal dolgozóit, és gyakorolja a munkáltatói jogokat. A polgármesterek megállapodhatnak az egyetértési jog gyakorlásáról. Ha nem tudnak megállapodni, akkor a képviselő-testületek együttes ülése jelöli ki az egyetértési jogot gyakorló polgármestert.

## II. A jegyző alkotmányos szerepe

Ha egy állam életében olyan rendkívüli változás következik be, hogy megváltozik a legmagasabb szintű jogforrás, adott jogintézmény (jegyző) elsődleges vizsgálata az alkotmányi szinten indokolt. Vizsgáljuk tehát meg, szerepelt-e a jegyző a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvényben (továbbiakban: Alkotmány), illetve az Alaptörvényben.

Az Alkotmány 44/B. § (3) bekezdése nevesítette a jegyzőt, az alábbiak szerint: „Törvény vagy kormányrendelet államigazgatási feladatot, hatósági hatáskört állapíthat meg a jegyzőnek, és kivételesen a képviselőtestület hivatala ügyintézőjének.”

Az Alaptörvény ezt a szövegezést elhagyja, a jegyzőről – ide nem értve az országgyűlés jegyzőit – hallgat. Az Alaptörvény hallgatása nem jelenti összességében azt, hogy törvényi szinten a jegyző jogállása ne lehetne létrehozható, szabályozható, azonban az elhagyott nevesítés mellett *nem beszélhetünk a jegyző alaptörvényi funkciójáról*. A jegyző nem alkotmányos szerv. Ez különösen jelentős momentum, hiszen a jegyző államigazgatási hatáskörök tömegét gyakorolja. Alkotmányjogi szempontból a jegyző az államigazgatási funkciótól elválik. Alaptörvényi szinten nem kapcsolódik az államigazgatáshoz. Ezen a helyen utalok a történeti bevezetőmhez, melynek jelentőségét abban látom, hogy a jegyző történetileg a helyi adminisztrációt viszi, valamint központi igazgatáshoz kötődő, különösen adóztatási feladatok ellátója, államigazgatási feladatok ellátója. Ezen szerepe az Alaptörvénnyel megváltozik.

## III. Jegyzői funkció Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvényben

### 1. A jegyző szervei helyzete

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 9. § (2) bekezdése a következőt tartalmazza:

„Az önkormányzati feladatokat a képviselőtestület és szervei: a polgármester, a képviselőtestület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a képviselőtestület hivatala látják el.”

A (3) bekezdés a hatáskörök átruházásáról szól.

„A képviselőtestület egyes hatásköreit a polgármesterre, a bizottságaira, a részönkormányzat testületére, a kisebbségi önkormányzat testületére, törvényben meghatározottak szerint társulására ruházhatja. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja. Az átruházott hatáskör tovább nem ruházható.”

Az Ötv. 36. § (2) bekezdés d) pontja értelmében a jegyző dönt azokban a hatósági ügyekben, amiket a polgármester ad át.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Úötv.) 41. § (2) bekezdése - melynek egyes (jegyzőre vonatkozó) rendelkezései 2013. január 1. napjától válnak hatályossá - felsorolja a képviselőtestület szerveit:

„Az önkormányzati feladatok ellátását a képviselőtestület és szervei biztosítják. A képviselőtestület szervei: a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a képviselőtestület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a *jegyző*, továbbá a társulás.”

Az Úötv. 41. § (3) bekezdése az alábbiak szerint szól:

Önkormányzati döntést a képviselőtestület, a helyi népszavazás, a képviselőtestület felhatalmazása alapján a képviselőtestület bizottsága, a részönkormányzat testülete, a társulása, a polgármester, továbbá a *jegyző* hozhat.

A (4) bekezdés a hatáskör átruházásáról szól:

„ A képviselő-testület – e törvényben meghatározott kivételekkel – hatásköreit a polgármesterre, a bizottságára, a részönkormányzat testületére, a *jegyzőre*, a társulásra ruházhatja át. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja.”

Az (5) bekezdés a továbbruházás tilalmát fenntartja.

A jelenleg hatályos Ötv. értelmében a főszabály, hogy az önkormányzati feladatokat elsődlegesen a képviselő-testület, másodlagosan a képviselő-testület szervei látják el. Az Úötv-ben a szervek között feltűnik a jegyző, azonban az Úötv. is a képviselő-testületnek címzi az önkormányzati feladatok ellátását.

A jegyző és a képviselő-testület szervei azonosága történeti úton az 1859. évi osztrák községi törvényig vezethető vissza. Osztrák mintájú.

Az előadottak értelmében a jegyző a *képviselő-testület szerve*. A képviselő-testület szerveinek egy részét a képviselő-testület hozza létre, más része így a polgármester jogviszonya más módon jön létre. A jegyző jogviszonyát az Úötv. 82. § (1) bekezdése értelmében a polgármester hozza létre. A szervek között vannak testületi szervek, a jegyző nem testületi szerv. A jegyző helyzete, besorolva az önkormányzati szervek közé lehetővé teszi, hogy a jegyző közvetett módon hatáskörrel és felelősséggel önállóan lásson el önkormányzati feladatot. Megszűnik a jegyző „külső szemlélő” módján való feladatellátása, mert a feladatból, a hatáskorból, a felelősségből osztozik. Előnye, hogy gyakorlatához igazodva tehermentesítheti a képviselő-testületet. Egyes esetekben megszűnik pusztán előkészítő szerepe, hiszen, amellet, hogy saját döntését készíti elő a polgármesteri hivatalon keresztül, ő is fogja végrehajtani. Persze ebben a jegyzőnek nagy gyakorlata van, hiszen számos államigazgatási feladatot látott el, hatáskört gyakorolt. Az átruházott hatáskör gyakorlása során a jegyző utasítható, az Ötv. értelmében az államigazgatási ügyekben nem volt utasítható, az Úötv-ben

az átruházott hatáskörökben utasítható. Természetesen ez az utasítási jog nem zárja ki az Úötv. 82. § (3) e) pontjában meghatározott jelzési kötelezettséget a képviselő-testület, polgármester *törvénysértő* döntésével, működésével szemben. Ugyanakkor megjegyzném, hogy az ősi „nemo iudex in sua causa” elve alapján senki sem lehet saját ügye bírója, így a jegyző törvényességi jelzési kötelezettsége önellentmondás saját döntésével kapcsolatban, továbbá nyitott kérdés a büntetőjogi felelősség megállapítása tekintetében.

Az Úötv-ben Önkormányzati ügyben a jegyző szintén elláthat önálló hatáskört. Pl. közterület-foglalást engedélyez, ingatlan tulajdonjogának értékesítéséről, átruházásáról dönt.

Az állami munkamegosztásban az átruházott hatáskörökkel szemben, amennyiben az önkormányzati hatósági ügy államigazgatási úton jogorvoslatnak nem lehet helye, a jegyző döntését fellebbező beadványról másodfokon a képviselő-testület dönt.

## 2. A jegyző közszolgálati jogviszonya

Az Ötv-ben a jegyző jogviszonyát pályázat útján a képviselő-testület hozza létre határozatlan időre. A határozatlan idejű jogviszonyt az Úötv. is fenntartja. A 82. § (1) bekezdése az alábbi szövegezést tartalmazza:

„A polgármester – pályázat alapján határozatlan időre – nevezi ki a jegyzőt, a jegyző javaslatára az aljegyzőt. A jegyzői és az aljegyzői kinevezés vezetői megbízásnak minősül, alkalmazni kell rá a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény vezetői megbízásra vonatkozó rendelkezéseit.”

Természetesen aki a jogviszonyt létrehozza, az is szüntetheti meg, így a jegyzővel szembeni felmondás kimondására 2013. január 1. napjával a polgármester jogosult. Mindez fokozza és erősíti a polgármester és a jegyző közötti bizalmi viszonyt, együttműködési hajlandóságot. Jó példa ez olyan szerv működésére, melyet nem a képviselő-testület

hoz létre, erősíti a polgármester jogállását, akit a képviselő-testületi tagokkal egyetemben a választók választanak meg.

A közös jegyzőt a polgármesterek közösen nevezik ki.

Az Ötv-ben az egyéb munkáltatói jogokat a jegyző felett a polgármester gyakorolta, ezek a jogosultságok benne foglaltatnak a teljes munkáltatásban.

Az Ötv. értelmében a jegyző *vezetői tevékenysége* nem válik el közszolgálati jogviszonyától. Ha megszűnik a vezetői jogviszonya, azzal közszolgálati jogviszonya is megszűnik. A fent leírt törvényhely értelmében az Úötv. ezen változtat, és kimondja, hogy a jegyzői és az aljegyzői kinevezés vezetői megbízásnak minősül, a vezetői megbízás visszavonása nem jelenti a közszolgálati jogviszony automatikus megszűnését. Ez természetesen azt jelenti, hogy a közszolgálati jogviszony is megszüntethető, mely a vezetői jogviszonyt is megszünteti. Ez a rendelkezés előrelépés az egységes köztisztviselői jogviszony irányába. Hiszen a köztisztviselői, kormánytisztviselői jogviszonyban fő szabály a határozatlan idejű kinevezés, az osztott „alapjogviszony” és a vezetői jogviszony.

Az Úötv. értelmében jegyzői jogviszonyt nem csupán a polgármester hozhat létre. A 82. § (2) bekezdése a következőt tartalmazza:

Amennyiben hat hónapon belül a polgármester, közös önkormányzati hivatal esetében az érintett polgármesterek nem nevez(nek) 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 bíz meg. A jegyzői feladatok ellátására szóló megbízás a jegyző kinevezéséig tart.

A törvény értelmében nem lehet olyan önkormányzati képviselő-testület, amely jegyző nélkül marad. A történeti bevezetőben is olvasható volt erre utalás (1848. áprilisi tör-

vények). Erre az esetre a hivatkozott rendelkezés tartalmaz lehetőséget a kormányhivatal vezetője részére, akinek a polgármester pályázatát figyelembe kell vennie, ha a pályázatnak megfelelő jelöltet nem talál, az alkalmazási feltételeknek megfelelő személyt bíz meg, aki lehet jegyző és lehet hivatali köztisztviselő. (Hogy mely hivatal köztisztviselője, ez további jogértelmezés kérdése.) A kormányhivatal vezetője megbízási, a polgármester kinevezési jogot gyakorol, előbbi kizárólag határozott idejű jogviszony létrehozására jogosult, ez szervi önállóságot biztosít az önkormányzatok számára.

Az Úötv. 81. § (2) bekezdése szerint a jegyzőt az aljegyző helyettesíti, az aljegyző ellátja a jegyző által meghatározott feladatokat. Ezzel összefüggésben azt kell kiemelni, hogy a törvény jegyző és aljegyző alkalmazási kényszer tartalmaz, vagyis főszabályként a jogalkotó szándéka, hogy minden polgármesteri hivatal élén álljon jegyző és mögötte/mellette/alatta álljon aljegyző is.

A jegyzői jogviszonyra vonatkozó rendelkezéseket az aljegyzőre is alkalmazni kell megfelelően, azzal az eltéréssel, hogy az aljegyző jogviszonyának létrehozása és ebből következően megszűnése során a polgármester a jegyző javaslata nélkül nem lehetséges.

A jegyzői és az aljegyzői tisztség egyidejű betöltetlensége, illetőleg tartós akadályoztatásuk esetére - legfeljebb hat hónap időtartamra – a szervezeti és működési szabályzat rendelkezik a jegyzői feladatok ellátásnak módjáról. (Úötv. 82. § (3) ) Javasolt és indokolt másik jegyző helyettesítésével megoldani és ezt beírni az SZMSZ-ekbe, persze ettől eltérő megoldás is lehetséges lehet, de a rendelkezés semmiképpen sem adhat alapot visszaélésre, a jegyzői bértömeeggel való gazdálkodásra, nem a jegyzővel szemben támasztott követelményeknek megfelelő személy „megbízására” helyettesítés céljával. A jogszabály pedig előírja, hogy erről az SZMSZ-ben rendelkezni kell, a jogalkotó jogalkotási kényszer is előír.

### **3. Közös önkormányzati hivatal jegyzőjének megválasztása**

A közös önkormányzati hivatal jegyzőjének megválasztására az Üötv. az alábbi rendelkezést tartalmazza:

„kinevezéséhez, felmentéséhez az érintett települések polgármestereinek lakosságszám-arányos, többségi döntése szükséges. Eltérő megállapodás hiányában az egyéb munkáltatói jogokat a közös önkormányzati hivatal székhelye szerinti település polgármestere gyakorolja. Többségi a döntés akkor, ha – a közös önkormányzati hivatal létrehozó települések lakosságát 100 %-nak tekintve – a polgármesterek által leadott azonos nemű szavazatok alapján az adott településekre vonatkoztatott százalékarány összesítve meghaladja az 50%-ot.”

A törvény a lakosságszám-arányos szavazati súlyok mellett abszolút többség követelményét fogalmazza meg. A munkáltatói jogok gyakorlása tekintetében el lehet térni a törvény rendelkezésétől, azonban az egyéb munkáltatói jogokat mindenképpen polgármesternek kell gyakorolnia. Azt elképzelhetetlennek tartom, hogy a munkáltatói jogokat a polgármesterek, az egyéb munkáltatói jogokat pedig a testület gyakorolja.

Abban az esetben, ha a közös önkormányzati hivatalban város és község működik közre, a jegyző kinevezésére a városi polgármester jogosult. (Üötv.)

### **4. A járások létrejöttének hatása a jegyzőkre**

A 2012. évben a Kormány előkészítő munkájából és sajtónyilatkozataiból látható, hogy törvényi szinten szabályozásra kerül a járások létrehozása. Az új államigazgatási feladat-ellátási szint számos államigazgatási feladatot vihet el a jegyzőtől. Az Üötv. nem is tartalmaz olyan rendelkezést és ahogy a fentiekben kifejtettem az Alaptörvény sem, hogy a jegyző államigazgatási feladatokat látna el. Az Üötv. az önkormányzati feladatokról sem rendelkezik, azokat vélhetően a Kormány kívánja szabályozni. Az államigaz-

gatás feladatellátásának legalsó szintje így munkamegosztásán keresztül a jegyző és a járás közt oszlik meg. Ma még nem ismert számunkra a járások feladatainak, hatásköreinek tételes katalógusa, de feltételezhető, hogy számos hatáskör kerül át. A szabálysértési eljárások önkormányzatoktól való kivétele már törvényi szinten megjelent. Az önkormányzati feladatellátás a hatósági tevékenységtől eltérően a helyi közigazgatás és a településüzemeltetés vegyes rendszere felé tendál. A jegyzők számára, akik elsődlegesen jogi végzettséggel rendelkeznek indokolttá válik a klasszikus településüzemeltetési műszaki ismeretek bővítése, az úthálózat, a hulladékgazdálkodás rendszerének műszaki feltételeinek mélyebb megismerése. Az önkormányzat jegyzője, maradék közigazgatási feladata mellett quasi az önkormányzat első „jogtanácsosává” válik.

### **IV. Jegyzői cafeteria – kitérő egy foglalkoztatási elem margójára**

Az Olvasó jól tudja, hogy sokféle jogértelmezési módszer létezik, az elsődleges azonban a nyelvtani értelmezés. Az önkormányzatnál foglalkoztatott köztisztviselők cafeteria jogosultságát a Ktv. és a tárgyévi költségvetési törvény szabályozza.

**49/F. § (1)** A köztisztviselő cafetéria-juttatásként - választása szerint, az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárról szóló 1993. évi XCVI. törvény 12. § (3) bekezdésére is figyelemmel - a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 71. § (1) bekezdés a)-f) pontjában, továbbá (3) bekezdésében felsorolt juttatásokra, legfeljebb az ott meghatározott mértékig és feltételekkel jogosult.

A miniszter - ha jogszabály eltérően nem rendelkezik - utasításban a vezetése vagy az irányítása alá tartozó szervek vonatkozásában, egyéb szervek esetében pedig a hivatali szervezet vezetője a közszolgálati szabályzatban további választható juttatásokat is meghatározhat, illetve az egyes juttatások választható mértékét magasabban is meghatározhatja.

Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény 56. § (3) bekezdése a következőt tartalmazza:

A költségvetési szervek által foglalkoztatottak éves cafetéria kerete 2012. évben nem haladhatja meg a bruttó 200 000 forintot.

Jól látható, hogy a jegyzőre alkalmazni kell a Ktv. 49/F. § (1) bekezdését, azonban a költségvetési törvény 56. § (3) bekezdése már nem fedí le a jegyzői jogviszonyt, mivel a jegyző nem költségvetési szerv által kerül

foglalkoztatásra, mivel az önkormányzatok nem költségvetési szervek.

A jegyzői jogállás változás alatt áll. Igyekeztem összegyűjteni az általam legfontosabbnak tartott jogállás eszenciáját adó kérdéseket és ezzel gondolkodásra készíteni a Tisztelt Jogalkalmazókat! Javaslom, hogy ne ítéljük idejekorán a változtatásokról. A jegyzői tisztség rendkívül összetett és kihívásokkal teli jogállás, azonban a vélhetően a feladattípusok mennyiségi csökkenése következik be.

**Röder Richárd, osztályvezető**  
*Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal*  
*Hatósági Főosztály, Szabálysértési Osztály<sup>1</sup>*

**A szabálysértési eljárásról és  
a szabálysértési nyilvántartási  
rendszerrel szóló 2012. évi II.  
törvény egy jogalkalmazó  
szemszögéből<sup>2</sup>**

Hosszas várakozás előzte meg és szakmai körökben sokat beszélünk róla, hogy milyen lesz majd és milyennek kellene lennie az új szabálysértési törvénynek. Az előzetesen véleményezésre megküldött anyagok nem arattak osztatlan sikert a szabálysértési ügyintézők között. Egynémelyik elképzelés olyanira életidegen volt, hogy zavart és döbbenetet keltett a gyakorlati jogalkalmazókban. Maradt a szorongva várakozás, vajon milyen lesz az új szabálysértési törvény? A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvényt több mint tíz évig alkalmaztuk. Megismertük a gyengéit, folyamatosan nyomon követtük változásait. Igazából a gyakorlati jogalkalmazást és jogértelmezést az ügyszíni intézkedések formálták, alakították, töltötték ki tartalommal.

A megszüntető okok helyes alkalmazása például rengeteg problémát jelentett. Erre azért térek ki már a bevezetőben, mert az új törvény véleményezésénél konkrétan említeni fogok olyan jogszabályi rendelkezést, ami megkönnyíti a munkánkat és olyat is, ami véleményem szerint nehézségeket fog okozni a gyakorlati jogalkalmazásban.

Az új szabálysértési törvényt az Országgyűlés 2011. december 23-án fogadta el és 2012. január 6-án hirdették ki a Magyar Közlöny-

ben. Hatályba lépésének ideje: 2012. április 15.

Nem könnyű vállalkozni arra, hogy véleményt írjak az új szabálysértési törvényről és a várható hatásairól, azonban miután dolgoztam az 1968. évi I. és az 1999. évi LXIX. törvénnyel is, úgy vélem, hogy a korábbi joganyaggal is összehasonlítva, megpróbálkozhatok bizonyos következtetések levonásával. Ugyanakkor szeretném hangsúlyozni, hogy az általam fontosnak tartott rendelkezésekről a saját (ha úgy tetszik szubjektív) véleményemet fogalmaztam meg a teljesség igénye nélkül. Nem érintem írásomban a törvény szabálysértési nyilvántartási rendszerrel szóló részét, talán egy másik alkalommal, később foglalkozom vele.

A törvény 6 részből és 31 fejezetből áll. A szabályozás átfogja a teljes szabálysértési eljárást, a szabálysértési nyilvántartási rendszert és az egyes szabálysértési tényállásokat. A meghirdetett deregulációs célnak megfelelően a párhuzamos eljárások teljesen megszűntek. Az egyes szabálysértési tényállások oly mértékben csökkentek az előző szabályozáshoz képest, hogy nem volt szükséges külön kormányrendeletben is megfogalmazni szabálysértési tényállásokat, az egész belefér a törvénybe. Az általános szabálysértési hatóság a törvényben 34 szabálysértési tényállás elbírálására rendelkezik hatáskörrel.

A törvényben meghatározott legfontosabb rendelkezés, hogy az eljárás lefolytatására, általános szabálysértési jogkör gyakorlására a jelenleg hatályos törvénnyel ellentétben nem a lakóhely szerinti jegyző, hanem - a járási hivatalok megalakulásáig - a *fővárosi, megyei kormányhivatalok* kerültek kijelölésre.

A hatálybalépés előtt indult ügyekben a törvény szerint az 1999. évi LXIX. törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. Ez a szabályozás leginkább a végrehajtási szakban lévő szabálysértési ügyeket érinti. A végrehajtási eljárás a jelenleg hatályos törvény leggyengébb része, ezért ezek az eljárások kb. másfél évig még biztosan elhúzódnak.

A törvény szakított az eddigi gyakorlattal és már az 1. §-ában rögzíti, hogy a jövőben már csak a törvény állapíthat meg szabálysértési

<sup>1</sup> A Szerző a tanulmány leadása idején Debrecen MJV Polgármesteri Hivatalának vezető főtanácsosa volt. A kézirat lezárása: 2012 február 16.

<sup>2</sup> Dr. Tilk Péter Úr megtisztelő felkérésének teszek eleget, amikor megírom véleményemet a törvény egyes általam fontosnak tartott rendelkezéseiről. Ajánlom írásom Dr. Szekeres Antal jegyző Úrnak, akinek a megbízásából – a cikk leadása idején – gyakoroltam a szabálysértési jogalkalmazói jogkörömet.

tényállást, kormányrendelet, önkormányzati rendelet nem. A jogalkotók nem titkolt és többször hangoztatott célja volt a kodifikációs eljárás során a párhuzamos eljárások megszüntetése, a jogi szabályozás átláthatóbbá tétele és nem utolsósorban a szabálysértési hatósági hatáskörök racionalizálása. Az önkormányzati rendeletekben meghatározott szabálysértési rendelkezéseket 2012. május 31-ig kötelező hatályon kívül helyezni. Álláspontom szerint nem érdemes lebegtetni a feladatot az új törvény hatálybalépését követő április 15-től még másfél hónapig. Túl nagy az időintervallum és jogalkalmazási problémát okozhat, ha például önkormányzati rendeletben meghatározott normaszegésért jelentenek fel valakit már a törvény hatálybalépését követően, amikor már nincs, aki az elbírálásra jogosult hatáskört gyakorolja. Több gondot és idővel elégedetlenséget fog okozni, hogy nem lesz önkormányzati rendeletben meghatározott szabálysértési tényállás és szankció.

Érezhető a jogalkalmazók részéről is a szándék, hogy az önkormányzatok a saját településükön a helyi életviszonyokra jellemző sajátosságokat szabályozhassák. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 143.§ (4) bekezdés rendelkezik arról, hogy felhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő testülete, hogy rendeletben határozza meg:

d) *„az öngondoskodás és a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulás, továbbá a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit;*

e) *a kirívóan közösségellenes magatartásokat, valamint a magatartás elkövetőjével szembeni pénzbírság kiszabásának szabályait;”*

Véleményem szerint a törvényben kifejtett megfogalmazás nem fedi le az önkormányzati rendeletekben meghatározott szabálysértési rendelkezéseket. Nem sérti a közösségi együttélés szabályait és nem kirívóan közösségellenes például az a személy, aki a közterületet jogosulatlanul árusítás céljából veszi igénybe. A példánál maradva, ha valaki az utcán tetszése szerint kiválasztott helyszínen kezd rendszeresen valamilyen egyébként árusítható terméket kínálni, nem tehet ellene feljelentést a rendőr vagy a közterület felü-

gyelő annak ellenére, hogy a közterület hasznosító szervvel - esetünkben a Közterület-felügyelettel - nem köt szerződést, tehát nem fizet a használatáért. A szabálysértési törvényben sem került megfogalmazásra a korábbi az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999 (XII.28.) Kormányrendelet 77.§-ában meghatározott jogosulatlan kereskedés szabálysértési tényállása. Aki nagyvárosban dolgozik szabálysértési ügyintézőként, az tudja, hogy milyen komoly problémát és szakmai feladatot jelent az utcai illetve a külföldiek által végzett házaló kereskedés. Nem véletlenül szigorították több nagyvárosban a fővárosi rendeletben meghatározott mintára azt a szabálysértési rendelkezést, amely ilyen szabálysértés elkövetőjével szemben kötelezővé teszi az elkobzást!

Maradva az önkormányzati rendeleteknél, az állattartás helyi településszintű szabályozásával, szabálysértési szankció (pénzbírság) fenyegetésének kilátásba helyezésével lehetett rövid időn belül a jogkövető magatartást kikényszeríteni.

Önkormányzati rendeletben nyilvánították szabálysértéssé többek között a közterületen történő szeszes ital fogyasztást. Ez volt a kormányrendeletben meghatározott kerettényállást kitöltő jogszabály anyagi jogi rendelkezése. Az új jogi szabályozás szerint törvényben, kormányrendeletben meghatározott tilalom megszegői miatt van helye az eljárás lefolytatására. Jelenleg nincs törvényben, kormányrendeletben szabályozva, illetve a tiltás a 18. életévüket be nem töltött személyek részére történő szeszesital kiszolgáltatásának tilalmára vonatkozik.

Elképzelhetőnek tartom, hogy az átmeneti időben sok zavar lesz a gyakorlati jogalkalmazásban. Lehetséges lesz önkormányzati rendeletben különböző, a felhatalmazó rendelkezés szerinti cselekedeteket jogellenessé nyilvánítani, de megítélésem szerint az eljárás az új, esetleg a Ket.-re visszautaló rendelkezések alkalmazásával azonban lassabb és kevésbé hatékony lesz, mint a szabálysértési eljárás volt.

Nem tudom, milyen szabályozás vár a nem KRESZ, hanem az önkormányzati rendeletben zöldterületnek nyilvánított területen szabálytalanul várakozó gépjárművek tulaj-

donosaira. Az önkormányzati rendelet szabálysértési rendelkezésének hatályon kívül helyezését követően nem lesz lehetőség sem tettenérés esetén kiszabandó, sem pedig távolléti helyszíni bírság kiszabására! Feljelentésre pedig végképp nem.

Önkormányzati rendeletben lettek kötelezve az ingatlan tulajdonosok az ingatlanuk előtti közterület rendben tartására, télen a hó eltakarítására. A szabálysértési hatósági munka ilyen feljelentések esetén gyorsan és hatékonyan működött. Az új szabálysértési törvényben a XXIV. fejezet 196. § -ában megfogalmazott köztisztasági tényállás nem fedile az ilyen eseteket.

A teljesség igénye nélkül csak a mindennapi életviszonyokra nagyon jellemző önkormányzati rendeletekben meghatározott szabálysértési tényállásokat soroltam fel. A jelenlegi szabálysértési szabályozást látva, nem hallgathatom el, hogy súlyos fenntartásaim vannak az egyes önkormányzati rendeletekben meghatározott szabálysértési rendelkezések hatályon kívül helyezésével szemben. Összegezve úgy gondolom, hogy más jogszabályokban megfogalmazott tilalmak nem fogják pótolni a korábbi gyors és szakszerű szabálysértési jogalkalmazást.

Az új szabálysértési törvény 31 fejezetet tartalmaz. A III. fejezet a szabálysértés miatt kiszabható jogkövetkezményekről rendelkezik. Változás a korábbi szabályozáshoz képest, hogy a közérdekű munka önállóan is alkalmazható büntetés. Ez a rendelkezés a gyakorlati jogalkalmazók számára akkor lesz alkalmazható, amennyiben a közérdekű munkavégzés feltételeit önálló végrehajtási rendeletben leszabályozzák, és a mindennapi gyakorlatban is megvalósíthatónak bizonyul. A korábbi törvény is biztosított erre lehetőséget, igaz, nem önállóan, hanem végrehajtási fokozatként, azonban személyes tapasztalatom ez ügyben nem túl biztató. Többször jeleztük az elmúlt évek során, hogy szükség lenne egy önálló, közérdekű munkát szabályozó rendeletre, amelybe beletartozna a foglalkoztatók országos címlistája is, amelynek elérhetőnek kellene lenni internetről, erre azonban nem került sor.

Feltételezhető, hogy az arányosabb átváltási lehetőség biztosítása is szempont volt, amikor a legalacsonyabb bírság összegét megemelték háromezer forintról ötezer forintra.

Új rendelkezés a 18. § (1) bekezdés d) pontja, mely szerint el kell kobozni azt a dolgot „amelyre a szabálysértést elkövették, vagy amelyet a szabálysértés befejezését követően a dolog elszállítására használtak.” Feltételezésem szerint lopással elkövetett tulajdon elleni szabálysértés megvalósulása esetén például terménylopás, falopás tetten ért elkövetőjével szemben az elkövetéshez használt járművel alkalmazhat elkobzást a bíróság. Az nem kérdés, hogy mi történik az elkobzott dologgal, mert a (4) bekezdés szerint „az elkobzott dolog tulajdonjoga az államra száll.” De hol tárolják, ki gondoskodik az őrzéséről? A legfontosabb kérdés pedig az, hogy a felsoroltak költségeit ki állja, ki biztosít erre telephelyet? Miután a törvény kötelezően rendelkezik az elkobzásról, nincs a jogalkalmazónak mérlegelési joga!

Új és érdekes rendelkezés a 19. §. (2) bekezdés. Nem tudom, legfeljebb találgathatok, hogy miért kellett kiterjeszteni a kitiltást a kereskedelmi tevékenységgel összefüggő szabálysértésre. A törvényhez fűzött részletes indoklásban sem találtam erre magyarázatot. A törvény ehhez a paragrafusához fűzött indokolása szerint meg lett határozva a kitiltás generális minimuma: hat hónap és generális maximuma: két év, azonban ez a meghatározás az előző jogszabályban is benne volt szó szerint!

Egyetértek azzal, hogy a normaszövegben megfogalmazásra került, hogy enyhítő körülményként kell figyelembe venni az eljárás alá vont személy hatóságokkal való együttműködését [21. § (2) bekezdés]. A gyakorlati jogalkalmazók ezt a tényt ezidáig is az eljárás alá vont személy javára értékelték és ezt a tényt a határozat indokolásában is kifejezésre jutatták. Az ismételt elkövetésre vonatkozó, csak a hatáskörünkbe tartozó pénzbírsággal sújtható szabálysértések elkövetői esetében nem tartom indokoltnak a szigorítást. A törvény 23. § (1) bekezdés d) pontja szerint „pénzbírsággal sújtható szabálysértés miatt

legalább két ízben jogerősen felelősségre vonták, az újabb pénzbírsággal büntethető szabálysértési ügyben hatvan napig terjedő szabálysértési elzárás büntetés szabható ki. Nem tudom meddig fog élni ez a jogszabály. Alkalmazásának nem jósolok nagy jövőt. Eddigi gyakorlati tapasztalatom alapján nyugodtan leírhatom, hogy nem jellemző, hogy egy személy akár két éven belül is három szabálysértést kövessen el. Kivételt képeznek a hajléktalanok. A szociálisan meghatározott társadalmi helyzetükre figyelemmel a törvény külön rendelkezést fogalmaz meg az életvitelszerűen közterületen lakhatás tiltásáról.

Mégér egy nagyobb kitérőt tenni a hajléktalanok kapcsán. A hajléktalanok ellen a rendőrség jellemzően a közterület rendjébe ütköző szabálysértések miatt rengeteg feljelentést tesz. Előfordult a gyakorlatom során, hogy egy hajléktalant egy napon négyszer jelentettek fel, hogy a városban csavarogva szemtel, szeszestalt fogyaszt és elfogyasztása után, ha fejébe száll a silány asztali bor, torokszakadtából énekelve a járókelőktől zaklató módon pénzt koldul. Elvileg ezzel a réteggel szemben alkalmazható lenne a szigorítás. Azonban a gyakorlat az, hogy részükre nincs hová kézbesíteni szabályszerűen a határozatot, így az nem emelkedik jogerőre! A szabálysértést elkövető hajléktalanok nem mennek be a hajléktalanszállóra, a városban folytatnak csavargó életmódot.

Az új törvény is külön fejezetben rendelkezik a fiatalokrókról és a katonákról. Nem valószínűsítem, hogy fiatalok a szabálysértési bírság helyszíni bírság megfizetését vállalni fogja. Az viszont az új szabályozásban nagyon helyes, hogy közérdekű munkát lehet kiszabni a 16. életévét betöltött fiatalok eljárás alá vont személlyel szemben. Az eddig alkalmazhatott figyelmeztetésnek semmilyen nevelő, visszatartó hatása nem volt!

A VII. fejezetben a szabálysértések miatt eljáró hatóságok száma a koncepcióban megfogalmazott kívánalmak szerint csökkent. Továbbra is elengedhetetlenül fontos törvényes garanciának tartom az ügyész részvételét a szabálysértési eljárásban. Változott az Ügyészség jogállásáról szóló törvény. A 2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről

a 30. §-ban rendelkezik a szabálysértési ügyekkel kapcsolatos ügyészi feladatokról. A régi szabálysértési törvényben megfogalmazottaktól az új rendelkezés jelentősen eltér és véleményem szerint nem rossz irányban. A korábbi óvással indítványozott törvénysértő határozat hatályon kívül helyezése megszűnik. Valamint ezzel együtt a korábbi ügyészségi törvényben meghatározott intézkedés: a felszólalás. Helyette az új szabályozás szerint a törvénysértés esetén az ügyész az elévülési időn belül felhívással élhet. A felhívás eredménytelensége esetén az ügyész a jogerős határozatot megtámadhatja. Megmarad a jelzés, mint ügyészi intézkedés [Ütv. 26.§ (7) bekezdés], azonban nem minden esetben kell a szabálysértési hatóságnak a tett intézkedésről választ adni. Figyelni kell, hogy kérésre választ jelzésre tett intézkedésről az ügyész. Az ügyész szerepe a kényszerintézkedéseknél is változott. Az elővezetést elrendelő határozatba az ügyész elektronikus úton tekint be. Úgy vélem, nem vagyok egyedül, aki ezzel nagyon nem ért egyet. Az elővezetés rendőrségi foganatosítása az ügyfelet lényegesen korlátozza személyi szabadságában. Ez indokolja többek között a szigorú törvényességi felügyeletet.

Amennyiben az ügyész nem az egész iratanyagot látja, nincs lehetősége egy esetleges eljárási törvénysértés kiszűrésére. Például nem láthatja, hogy esetleg az idézett nem a törvényben írt öt nappal előbb kapta meg az idézést, hanem három nappal a meghallgatás előtt vette át. Az elektronikus úton megküldött elővezetést elrendelő határozat lehet a legszabályszerűbb, de ettől az iratanyagban előfordulhat más olyan szabálytalanság, aminek az ismeretében az ügyész a hatályon kívül helyezésről döntene.

A XII. fejezet az általános eljárási szabályokról rendelkezik. Sok új a régi szabálysértési törvényekben nem ismert rendelkezést tartalmaz. A jogalkalmazónak nem nehéz felismerni bizonyos elemek átvételét a büntetőeljárás törvényből, természetesen szabálysértésekre aktualizálva.

A 80. § szerint a feljelentést határozattal el kell utasítani, a felsorolás a)- e)-ig terjed. Erre a rendelkezésre nagyon régóta szükség

volt, régi hiányt pótol a szabálysértési eljárásban. Rengeteg költséges és felesleges eljárási aktust spórolhat meg hatékony alkalmazásával a szabálysértési hatóság! Valószínű, hogy az első időben rengeteg feljelentés elutasításáról rendelkező határozat születik. Az új törvény hatálybalépését követően várható, hogy nemcsak a joganyag változását nyomon nem követő laikusok, de rendőrök és közterület felügyelők is fognak feljelentést tenni már nem hatályos szabálysértési ügyekben, hiszen az önkormányzati rendeletek és az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII.28.) Kormányrendelet sem lesz hatályban.

A szabálysértési eljárást megszüntető okok jól és alkalmazhatóan vannak felsorolva. Gyakorlati tapasztalataimra hivatkozva egy megszüntető okot hiányolok, mert kimaradt. Ez pedig: *ha az eljárás adatai alapján nem állapítható meg az eljárás alá vont személy tartózkodási helye.* Debrecenben az elmúlt években legtöbb eljárást megszüntető határozat meghozatalára ilyen okból került sor. Nemcsak a hajléktalanokat érintő gyakorlati jogalkalmazói problémáról van szó. A szabálysértési törvényben nem találtam felhatalmazó rendelkezést arra vonatkozóan, hogy az eljárás alá vont személy lakcímen tartózkodásának ellenőrzése céljából a szabálysértési hatóság a rendőrség közreműködését igénybe veheti! Kezdő szabálysértési ügyintéző koromban meglepetéssel észleltem, hogy milyen sok megbírságot elkövetővel szemben válik sikertelenné a végrehajtási eljárás, azért mert időközben „eltűnt” a hatóság látóköréből. Ugyan ez vonatkozott nagyon sok esetben a feljelentett személyekre. A korábbi törvény hatálya alá tartozó eljárásokban, ha az idézés „ismeretlen helyre költözött” jelzéssel érkezett vissza egy népesség nyilvántartóban történt ellenőrzést követően, a rendőrség igénybevételét lehetett kérni a lakcímen tartózkodás ellenőrzése céljából.

A jogalkalmazó problémájának megvilágítására a sok-sok ügyemből egyet szeretnék példaképpen szemléltetni. A feljelentés, melyet a rendőrség közrend elleni szabálysértés elkövetése miatt tett, nem volt tényállásszerű. A feljelentés adatai alapján aggályos lett

volna határozatot hozni, bizonyítási eljárást kellett lefolytatni. A feljelentett személy Debrecen külterületi részén lakott olyan lakóövezetben, ahol a korábbi hobbikertes településrészre a rendszerváltást követően, a szociálisan lecsúszott rétegek költöztek ki életvitelszerű lakhatás céljából. Az eljárás alá vont személyt szabályszerűen a lakcíméről idéztem. Idézése „ismeretlen helyre költözött” jelzéssel érkezett vissza a hivatalba. A központi nyilvántartási rendszerben ellenőriztem lakcímét, megegyezett a feljelentésben szereplő címmel. Tartózkodási hellyel, más lakcímmel nem rendelkezett. Átiratban kértem a rendőrkapitányságot a feljelentett személy lakcímen tartózkodásának ellenőrzésére.

Ügyintézési határidőben tájékoztattak, hogy a megjelölt címen egy üres telek található, a korábban rajta álló lakóépületet a szomszédok elmondása szerint lebontották. A szabálysértési eljárás megszüntetéséről döntöttem. A megszüntetési ok a régi törvény 84. § (1) bekezdés b) harmadik fordulója volt, miszerint az eljárás adatai alapján nem állapítható meg az eljárás alá vont személy tartózkodási helye. Az ügyészség a megszüntető határozatot tudomásul vette. Az ügyiratban az irattárba helyezésig havonta ellenőriztem, hogy a feljelentett létesített-e új lakcímet. Úgy irattáraztam, hogy a feljelentésben szereplő lakcím szerepelt a központi nyilvántartási rendszerben. *Nem egyedí esetről van szó!* A jelenlegi szabályozás ezt nem teszi lehetővé, az eljárás felfüggesztéséről kell határozni, amit nem tartok hosszú távon jó rendelkezésnek. A bizonyítási eljárásban, amennyiben indokolt volt más lakóhelyen tartózkodó személy meghallgatása, elsősorban tanúként, a korábbi törvény felhatalmazása alapján belföldi jogsegélykérelemmel fordulhattunk az illetékes társhatóság felé. Elsősorban költségkímélés céljából került sor megkeresésre. A jelenlegi szabályozásban ezt a rendelkezést elhagyta a jogalkotó, pedig véleményem szerint továbbra is szükség lenne ilyen felhatalmazásra.

Régi adóssága volt a szabálysértési jogalkotásnak a határidő és határnap törvényi szintű

szabályozása, ami a jelenlegi jogszabályban pontosan és közérthetően van szabályozva. Teljesen megváltozott a helyszíni bírságolással kapcsolatos szabályozás, amelyről a törvény XIV. fejezete rendelkezik. A helyszíni bírság kiszabható összegének növelése mellett az elévülési időn belül (hat hónap) ismételt elkövetés esetén, a kiszabható maximális ötvenezer forintos bírság húszezer forinttal növelhető. A jogszabály úgy fogalmaz megengedő módon, hogy hetvenezer forintig terjedhet, azaz nem kötelező jellegű. A távolléti helyszíni bírság esetén, amennyiben a gépjármű üzemben tartója a helyszíni bírságot nem veszi tudomásul, a szabálysértési eljárást az egyébként irányadó rendelkezések szerint kell lefolytatni. Helyesen értelmezve ez azt jelenti, hogy bizonyos feltételek mellett továbbra is fennáll a lehetőség, hogy kibúvót találjanak a felelősségre vonás elől. A feljelentést nyilván nem automatikusan az üzembentartó ellen teszik, hiszen a gépjárművet más személy, rokon, hozzátartozó, ismerős stb. is vezethette, aki ténylegesen elkövette a szabálysértést.

Egészen új elem a szabályozás azon része, amely a helyszíni idézés, értesítési kötelezettségről fogalmaz meg rendelkezést. Amennyiben tehát a jövőben valakivel szemben a helyszíni intézkedés során bírság kiszabását kezdeményezik, és a helyszíni bírsággal sújtott személy a bírságot nem veszi tudomásul, azaz nem fogadja el, az alábbiak szerint kell eljárni: a helyszíni bírság kiszabására jogosult szerv vagy személy az eljárás azonnali lefolytatása érdekében az elkövetés szerint illetékes szabálysértési hatósággal egyeztetett, de legkésőbb öt napon belüli időpontra a helyszínen a szabálysértési hatóság elé idézheti. Az eljárás eredményes lefolytatása érdekében azonban ehhez szükséges beszerezni a helyszínen fellelhető bizonyítékokat és a helyszínen tartózkodó tanúkat idézni. A bírság kiszabását kezdeményező szerv vagy személy ezen túl a beszerzett bizonyítékokról és a tanúkatatás eredményéről feljegyzést készít, amelyben a döntéshozatalhoz szükséges mértékben részletezi a szabálysértést. A szabálysértési eljárást lefolytató hatóság a meghallgatás során az intézkedést foganatosító

személyt tanúként hallgatja meg. Amennyiben arra lehetőség van, a határozatot két órán belül írásba foglalja és közli az érintettekkel.

Az egész rendelkezés, amit a törvény 101. §-ában megfogalmaz, egy miniatürizált gyorsított szabálysértési eljárás. Nem teljesen ismeretlen a jogalkotó szándéka. Külföldi példákat lehet említeni: az angolszász jogterületen ismert a rendőrbíró elé állítás, az új rendelkezések valami hasonlót emeltek be a magyar szabálysértési jogba. A jogalkotó szándéka egyértelműen a helyszíni bírságokkal kapcsolatos eljárások gyorsítása volt. Azonban a gyakorlatban ez nem biztos, hogy így fog alakulni. Az elévülési időn belül ismételt elkövetés esetén a helyszíni bírságolt személy nem biztos, hogy – tudván a szigorításról – együttműködő lesz. Miután nem veszik tudomásul a bírságot, a bírságot kiszabó szervnek vagy személynek jelentős, az eddigi szabályozásnál jóval több feladatot kell elvégeznie. A hazai gazdasági, jövedelmi viszonyokat ismerve és figyelembe véve, a kiszabandó helyszíni bírság összegének meghatározásánál nem csak az elkövetett szabálysértés súlyára kell figyelemmel lenni. Elképzelhetőnek tartom, hogy pont a gyorsítást szem előtt tartó rendelkezés miatt, a helyszíni bírság kiszabásánál a bírságot kiszabó szerv vagy személy a bírság összegének meghatározásánál, elkerülendő a többletfeladatok elvégzését, az elkövetővel való megegyezésre fog törekedni. A legtöbb közterület rendjével kapcsolatos hatáskörünkbe tartozó szabálysértést a hajléktalanok követik el. Gondolom, hogy a helyszíni bírságolási ügyekkel kapcsolatos új rendelkezések megalkotásánál a jogalkalmazók a rendőrség hatáskörébe tartozó közlekedési ügyeket tartották elsődlegesen szem előtt. A nem rendőrségi szabálysértési hatóság hatáskörébe tartozó közrend elleni szabálysértési ügyekben már előre vetíthető eddigi tapasztalatom tükrében, hogy rengeteg ismételt elkövetés miatti hajléktalan személy lesz a megbírságotak között. Az, hogy a szabálysértési hatóság ilyen esetekben kézbesítési cím hiányában miként tudja lefolytatni a törvény 12. §-ában meghatározott végrehajtási eljárást, el sem tudom képzelni.

A törvény a szabálysértési hatóság eljárásának szabályairól a XV. fejezetben rendelkezik. A meghallgatás nélküli eljárásban hozott határozatot - amennyiben a döntéshez szükséges adatok a szabálysértési hatóság rendelkezésére állnak - tizenöt napon belül kell meghozni. Korábban nem volt szűkítés, a harminc nap volt az irányadó. Az eljárást gyorsító, megvalósítható, jól alkalmazható rendelkezésnek tartom, nem kell ülni az ügyiraton, ha a döntés feltételei fennállnak! Nem új rendelkezés a meghallgatás nélküli eljárás, korábban mindkét hatályos szabálysértési törvény eltérő módon, de biztosította ezt a lehetőséget a szükséges feltételek fennállása (tényállászerű feljelentés) esetén a szabálysértési hatóságoknak. Az, hogy az ilyen módon hozott határozat ellen nincs helye kifogás benyújtásának, az eljárás alá vont személy a határozat kézhezvételétől számított nyolc napon belül kérheti a szabálysértési hatóságtól a meghallgatását, annyiban új, hogy több korábbi szabályozásból tevődik össze. Ez a rendelkezés leginkább az 1999. évi LXIX. törvény szabálysértési hatóság határozata ellen benyújtott kifogás bírósági eljárásban történt felülvizsgálatára hasonlít. Hasonló rendelkezés korábban a 1968. évi I. törvényben is volt, ez az eljárási rend megegyezett sok mindenben azzal a szabályozással. Jónak tartom ezt a régről ismert rendelkezés aktualizálását, mert biztosítja a szabálysértési hatóságok számára az önkorrekciót.

A jogorvoslati fórumrendszer nem változott. Új rendelkezés azonban az, hogy a kifogásban meg kell jelölni, a kifogást tevőnek, hogy a bíróság az ügyet tárgyaláson bírálja el. Erre a jogorvoslati résznél ki kell oktatni az ügyfeleket, mert a lehetőség fennáll a kifogás elintézésére tárgyalás tartása nélkül is, az iratok alapján (109. §) tizenöt napon belül. A szabálysértési hatóság a régi szabályozás 89. § (1) bekezdésben meghatározott rendelkezéssel az új törvényben már nem élhet. Nem lehet a kifogást tevő javára módosítani a határozatot, csak abban az esetben, ha a kifogásban az elmarasztalt olyan új tényt állít vagy olyan új bizonyítékra hivatkozik,

amelyet a kifogással támadott határozat meghozatala során a szabálysértési hatóság nem ismert. Tehát a szabálysértési hatóság ezen új tényre illetve bizonyítékra alapozva vonhatja vissza vagy módosíthatja a határozatát! Nem lehet csak pl. az elkövető anyagi, szociális helyzetére tekintettel figyelmeztetést alkalmazni! A szabálysértési hatóság kifogással megváltoztatott határozata ellen ismételt kifogást lehet benyújtani. Azonban csak a határozat megváltoztatásával érintett megállapításokat lehet sérelmezni. Amennyiben nem a megváltoztatással érintett megállapítások ellen irányul a szabálysértési hatóság, az ismételt kifogást elutasítja. Az elutasítás ellen nincs helye jogorvoslatnak. Több jogorvoslati eljárás nem fog megítélésem szerint bírói szakba jutni, mert a szabálysértési eljárásban lezárul. Feltehetően ez volt a jogalkotók célja is a jogorvoslati eljárás szabályozásánál. Azaz kizárt az eljárás szándékos elhúzása!

Az új szabálysértési törvényben a legradikálisabb és talán legszükségyszerűbb változások a III. fejezetben, a végrehajtási részben találhatóak. A 138. §-sal kezdődő végrehajtási rész rendbe tesz egy, a régi törvényben sok jogalkalmazó sokféleképpen értelmezett nehézséget, ez pedig a pontos jogerősítés kérdése. Korábban erről a törvény nem rendelkezett, így sokan úgy értelmezték, hogy a közléstől számított nyolcadik napon, sokan pedig (a mi csoportunk is) úgy, hogy a közléstől számított *nyolcadik napot követő napon*. Az új törvényben ezt úgy fogalmazták meg, hogy „a jogorvoslat benyújtására nyitva álló határidő leteltét követő napon...”, tehát értelmezésem szerint, amennyiben nem nyújtanak be jogorvoslati kérelmet, a kilencedik napon áll be a jogerő. A szabálysértési eljárás végrehajtása, a pénzbírság, a helyszíni bírság, a szabálysértési költség, a rendbírság, valamint az okozott kár végrehajtása sokkal igényesebb jogi megfogalmazás és kiterjedtebb szabályozás, mint az előző törvény hasonló szabályozása. Fontos és figyelemre méltó rendelkezés, hogy a behajtandó bírságok között külön nevesítik a rendbírságot. Valóban csak így volt értelme radikálisan megemelni a kiszabható összeget százezer forintra, illetve az ismételten mulasztó ellen százötvenezer

forintra. Az eddigi tapasztalatom az, hogy tizenöt év alatt egyetlen esetben kellett kiszabni a tárgyalás rendjét zavaró személlyel szemben rendbírságot, a többi rendbírság idézően való megjelenés elmulasztása miatt került kiszabásra.

Ami itt is szembeűnő, hogy az egyes szabálysértési tényállások ugyan lecsökkentek, azonban a szabálysértési hatóságoknak nem lesz kevesebb, sőt véleményem szerint több munkájuk lesz. A többletfeladat pedig abból fog adódni, hogy a bíróság által kiszabott pénzbírság, valamint a 39. § c)-i) pontjában meghatározottak (*a hivatasos katasztrófavédelmi szerv arra felhatalmazott ügyintézője, a közlekedési hatóság ellenőre, a közterület-felügyelő, a természetvédelmi őr, erdővédelmi szolgálat tagja, a halászati őr, a mezőőr.*) által kiszabott helyszíni bírság végrehajtása is a szabálysértési hatóság feladata lesz.

Lényeges rendelkezés, hogy a meg nem fizetett pénzbírság vagy helyszíni bírság közérdekű munkával történő megváltása érdekében az elkövető a pénzbírság befizetésére rendelkezésre álló határidőt követő *három napon* belül jelentkezhet az állami foglalkoztatási szervnél. Amennyiben nem, a pénzbírságot *elzárásra kell átváltoztatni*.

*A felsorolt rendelkezések a gyors és hatékony szabálysértési végrehajtási eljárás feltételeit teremtették meg azáltal, hogy a végrehajtási eljárás szabályozásából teljes egészében kihagyták az adók módjára történő végrehajtást. Gyakorlatilag kizárták az eljárás értelmetlen, évekig tartó elnyújtásának a lehetőségét! Ez az új törvény legfontosabb és legjobb rendelkezése.*

Sajátosan szabályozza a törvény a méltányosság kérdését. Az 1968. évi I. törvény hatálya alá tartozó eljárásokban a szabálysértési ügyekben a méltányossági jogkör gyakorlója annak a településnek a polgármestere volt, ahol a szabálysértést elbírálták. Az 1999. évi LXIX. törvény szerint az önkormányzati hatáskörbe tartozó szabálysértések esetében a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatal vezetője gyakorolta ezt a jogkört. A jelenlegi szabályozás szerintem átmeneti rendelkezés a járási hivatalok megalakulásáig. A méltányossági jogkör gyakorlója a szabály-

sértési szabályozásért felelős *miniszter*. Amennyiben az elkövetővel szemben a bíróság szabálysértési elzárás büntetést vagy pénzbírságot szabott ki - ide nem értve a pénzbírság helyébe lépő elzárást - a méltányossági jogkört a *köztársasági elnök gyakorolja*.

A legnagyobb várakozással és érdeklődéssel az ötödik részt tanulmányoztam, amely az egyes szabálysértéseket foglalja kilenc fejezetbe: a XXIII-XXXI. fejezetig. A felsorolás a szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértésekkel kezdődik. A szabálysértési hatóságoknak nem jelentett kiemelten magas leterheltséget 2010. augusztus 19-ig a magánlaksértés szabálysértési tényállások miatt indult eljárásokat lefolytatni. Debrecen több mint kettőszázezer lakosával az egyik legnagyobb ügyiratforgalmat produkálja országos szinten is. Magánindítványos eljárás soha nem indult éves szinten tíznél több. Ennek a felét sem tette ki a magánlaksértés miatt előterjesztett magánindítvány! Amennyiben minősítő körülmény állt fenn – leggyakrabban a zárcsere – hatáskörünk hiányában természetesen nem jártunk el. Nem értettem és még mindig nem értem, mert nem lett elmagyarázva, miért kellett ezt a magánindítványos tényállást bírósági hatáskörbe utalni. A szabálysértési hatóságok ilyen ügýtípusban nem kaptak olyan törvényességi észrevételt, amely alátámaszthatná a hatáskör elvonását.

A tulajdon elleni szabálysértéseknél is érdemes egy nagyobb kitérőt tenni. A jegyzői hatáskörbe tartozó szabálysértési hatóságoknak a vesszőfutása 2010. január másodikán kezdődött, amikor a 2009. évi CXXXVI. törvény 5. § a szabálysértési törvényben meghatározott lakóhely szerinti illetékességet az elkövetés helye szerinti illetékességre változtatta. Nem kívánom hosszasan részletezni, hogy milyen jogalkalmazói problémákat okozott az illetékességi ok megváltoztatása. Az még laikusok számára is érthető, hogy nem a legszerencsésebb, ha egy pár napig turistaként Debrecenben tartózkodó, szombathelyi személlyel szemben kell lefolytatni a szabálysértési eljárást, amennyiben történetesen bármilyen jegyzői hatáskörbe tartozó szabálysértést Debrecenben követett el.

A szabálysértési hatóságok a megduplázott ügyiratforgalom ellenére is állták a sarat és végezték a munkájukat. Ezért ért bennünket hideg zuhanyként, amikor szerintem nem kellően megalapozott indokkal, kapkodó jogalkotással, a 2010. évi CXXXVI. törvény 15. §-a arról rendelkezett, hogy a tulajdon elleni szabálysértési eljárást a rendőrségi előkészítés után – miután a szabálysértés elzárással is büntethető – bírósági titkár bírálja el. A jelenlegi szabályozás az elkövetési értékhatárt emelte húszezer forintról ötvenezer forintra. Jól fognak alakulni a bűnügyi statisztikák, lehet majd erre hivatkozni sajtótájékoztatókon. A bíróság leterheltsége pedig várhatóan lényegesen nőni fog. Hangsúlyoztam *személyes szakmai véleményem* az, hogy a tulajdon elleni szabálysértési eljárásokat kétfelé lenne célszerű bontani. A kisebb értékre elkövetett szabálysértések (bolti lopás, rongálás stb.) például húszezer forintig maradna az általános szabálysértési hatóságoknál, azon felüli értékre pedig elzárással is büntethető lenne. A sokkal szigorúbb végrehajtási szabályokkal és a lényegesen megemelt összegű kiszabható pénzbírsággal hatékonyan lehetne fellépni ezen kisebb súlyú szabálysértések elkövetőivel szemben. A bíróságnak sem kellene "túrórudi" lopásokkal foglalkoznia.

Indokolt lenne árnyaltabban megfogalmazni azokat a szabálysértési elkövetési tényállásokat, amiért még az önkormányzati választások előtt kimondatlanul, de a bíróságok hatáskörébe utalták a tulajdon elleni szabálysértési eljárásokat *Ez pedig nem más, mint a korábbi mező, illetőleg erdőgazdaságilag hasznosított földön lévő terményre, termékekre, illetve haszonállatra stb. elkövetett tulajdon elleni szabálysértésekre vonatkozott, ami korábban kizárólagosan bírósági hatáskör volt.* A rendelkezést új címmel is ki lehetne egészíteni, mint például *a vidéki lakosság sérelmére elkövetett terményekre, haszonállatra elkövetett tulajdon elleni szabálysértések.* Korábban is a nevéen lehetett volna nevezni az egyik párt által favorizált kampánytémát! Akkor nem kellett volna az egész hatásköri rendelkezést felforgatni.

A törvényhez fűzött magyarázatban sem találtam indokolást, hogy miért szigorítottak

a jogosulatlan vadászat büntethetőségén. Éves szinten két-három feljelentésnél soha nem érkezett több a szabálysértési hatóságunkhoz. Ilyen felderítési mutatók mellett hogyan akarnak harcolni az orvvadászat ellen? Lehetett a kiemelt társadalmi felháborodás hatására az állatkínzást kivenni a szabálysértési tényállások közül és átemelni a Btk.-ba, de kíváncsi vagyok, hány elzárást szabtak ki a bíróságok ilyen ügyekben. Gyanítom, hogy a média egy ilyen ítéletről kimerítően beszámolt volna, de nem talákoztam ilyen tudósítással. Nem gondolom, hogy az a megoldás, hogy a dekriminalizációs folyamatot vissza kell fordítani.

Az emberi méltóság, személyi szabadság és a közrend elleni szabálysértések túlnyomó részénél az eljárást az általános hatáskört gyakorló szabálysértési hatóságnak kell lefolytatnia. Teljesen új megfogalmazással került a törvénybe a koldulás szabálysértési tényállása. Azt, hogy ez új módon és korszerűbben van szabályozva, a két korábbi megfogalmazás egybefoglalva szabálysértési ügyintézőként, eddigi gyakorlatomra visszatekintve, őszintén üdvözlöm.

Nem tartom jónak a „veszélyeztetés kutyával” szabálysértési tényállás megfogalmazását. A legtöbb problémát a póráz és szájkosár nélkül sétáltatott ebek okozzák. A bevezető részben már utaltam arra és részletesen kifejtettem, hogy az egyes önkormányzati rendeletek hiányában milyen szabályozatlan problémákkal kell várhatóan szembenézni. Nem került bele a törvénybe a hirdetményekkel kapcsolatos szabálysértés, pedig a feljelentések és a lefolytatott eljárások száma igazolja a szabályozás szükségességét. Ellenben a szabálysértési törvény szabályozza a jégen tartózkodás szabályainak megszegését. Ez az a szabálysértési tényállás, amely miatt tizenöt év alatt - egyetlen feljelentéssel sem talákoztam.

Számomra megfejthetetlen, miért van rá szükség és miért kellett nagy iratforgalmat generáló tényállásokat elhagyni. Tiltott fürdés szabálysértése miatt többször indult szabálysértési eljárás, a jelenlegi szabályozásból ez például többek között kimaradt.

A XXIX. fejezet az élelmiszerlánc-biztonsági és fogyasztóvédelmi szabálysértéseket tartalmazza. Kimaradt a már említett jogszabályok kereskedés és a bizonylati fegyelem megsértése, valamint a kereskedésre vonatkozó szabályok megsértése. Megítélésem szerint szükség lenne a szabályozásra. A jogellenes utcai kereskedés és a külföldiek házalókereskedése nem maradhatna büntetlenül.

Az utolsó, XXXI. fejezetbe szerkesztették a jogalkotók az óvodai nevelés, valamint az alapfokú és középfokú nevelés-oktatás rendjét veszélyeztető szabálysértéseket. A szabálysértési ügyintézők sokat tudnának mesélni az iskolai hiányzások miatt indult eljárások hiábavalóságáról. Korábban, amikor a tankötelezettség 18 éves korig fennállt, rengeteg szabálysértési eljárást folytattunk le a feljelentett szülők ellen. A minden alkalommal alapos bizonyítási eljárást igénylő esetekben – a tényállás tisztázási kötelezettségünknek maradéktalanul eleget téve – az eljárásokat több mint nyolcvan százalékban megszüntettük, mert a cselekmény nem volt szabálysértés. A megszüntető határozatokkal dolgoztattuk a törvényességi felügyeletünket ellátó fiatalok ügyészt. Nem tartom jónak a mostani rendelkezést sem. A tapasztalatom az, hogy a szülők szinte a legritkább esetekben felelősök a tanuló hiányzásaiért. Általában a hiányzások késésből vagy utolsó órákról történő eltávozásokból tevődnek össze. Előfordul egyes oktatási intézményekben, hogy a reggeli csúcsforgalomban valamilyen okból késő tanuló tízperces késéseit számolják össze, várva, hogy kigyűljön egy óra! Az órák összeadásából lesz a feljelentés. Személyes véleményem, hogy nem a szabálysértési törvényben kellett volna szabályozni ezt a problémát. Korábban láttam olyan tervezetet, ahol (örömmre) nem szerepelt ez a tényállás.

Befejezésül a szabálysértési törvényben szereplő kiszabható pénzbírságról szeretném a véleményemet kifejteni. Rendkívül nagy felelősség hárul a jogalkalmazókra azért, hogy nincs szabályozva, pontosabban súlypontozva, hogy egyes szabálysértések elkövetőivel szemben milyen maximális bírság kiszabásá-

nak van helye. A törvény szerint öteztől százötvenezer forintig halmazati büntetésként még ez is emelhető. Azért tartom aggályosnak ezt a büntetéspolitikát, mert az egyes szabálysértések sem azonos súlyúak. Nem tudom országosan milyen irányelvek szerint fognak bírságotolni a szabálysértési hatóságok. Érdekes lesz egy év elteltével összehasonlítani az egyes megyékben kialakult bírságotolási gyakorlatot. A szabálysértési ügyintéző ugyanis saját belátása szerint szabhatja ki a büntetést a cselekmény súlyára és egyéb körülményekre tekintettel. Az eljárás alá vont személy személyi körülményeit pedig annyira kell figyelembe venni, amennyire a döntéshozó rendelkezésére álló adatokból megállapítható.

*Összességében a 2012. április 15-én hatályba lépő szabálysértési törvényről megállapítható, hogy a jogalkotók által kívánt célt elérte. Radikálisan csökkent a szabálysértés miatt eljáró hatóságok száma. Az eljárás gyorsításának a feltételeit a korszerű és vélhetően jól alkalmazható végrehajtási rendelkezésekkel megteremtették. Az eljárási határidők jelentősen rövidülni fognak a törvény hatálybalépését követően.*

*Jelentősen csökkentek a törvényben a szabálysértési tényállások, ezáltal a párhuzamos eljárások lefolytatásának a lehetősége is megszűnik.*

*Ugyanakkor komoly hiányosságnak tartom a nem kellően átgondolt deregulációs folyamatot, illetve ennek eredményeként az önkormányzati rendeletekben meghatározott szabálysértési tényállások hatályon kívül helyezését.*

*Szükség volt új szabálysértési törvényre, különös tekintettel a régi törvény nehézkes végrehajtási részére, azonban az egyes szabálysértési tényállásokat hiánypótló módon még szükséges lenne a továbbiakban kiegészíteni.*

---

A véleményem megírását követően került sor a Nemzeti Közigazgatási Intézet szervezésében Az új szabálysértési jog kihívásai címen megtartott Papp László Emlékkonferenciára .

Az új szabálysértési törvényről többek között elhangzott, hogy „egy hirtelen felindulásban

*elkövetett jogalkotásnak tekinthető” (Dr. Nagy Marianna, egyetemi docens, ELTE ÁJK).* Elhangzott a konferencián, hogy a szabálysértési jog teljesítette feladatát; ideje, hogy a jogtörténet részévé váljon. Több előadó egybehangzó véleménye az volt, hogy a közigazgatás pillére a közigazgatási jog, és annak büntetőjogi szankcióinak kell felváltania a szabálysértési jogot.

Megítélésem szerint erre a – szerintem téves – álláspontra markáns válasz fog születni az elkövetkező időben, amikor az önkormányzati rendeletek szabálysértési rendelkezései hatályon kívül lesznek helyezve.

*...Álláspontom szerint a közigazgatási jog büntető szankció rendszere nem lesz képes hatékonyan kiváltani a szabálysértési jogot ezért a szabálysértési jogot nem kivezetni kell a jogrendből, hanem tovább korszerűsíteni!*

## Varga Zsolt, jegyző

*Kisújszállás Város Önkormányzata*

### Közszolgáltatások béklyóban

A települési önkormányzatokat ismét lehetetlen helyzetbe hozta az Országgyűlés a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény, valamint az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény elfogadásával. E két törvény – víziközművekből történő szolgáltatásra, valamint hulladékszállítási közszolgáltatásra vonatkozó – díjmegállapításra kiadott szabályai veszélyeztetik a települési önkormányzatok 1990. évi LXV. törvény 8. § (1) bekezdésében megállapított kötelező közszolgáltatási feladatainak ellátását. A szabályozás tartalma és módja a kapkodó jogalkotás állatorvosi lova, melyen keresztül bemutatatható, milyen anomáliákhoz vezet a zárószavazás előtti módosító indítványok benyújtása és elfogadása.

Ahhoz, hogy világosan lássuk mi a gond a hivatkozott szabályozásokkal, először az általános, majd a konkrét jogalkotási, jogalkalmazási problémákat fogom górcső alá venni.

Magyarország Alaptörvénye B) cikk (1) bekezdése elvi éllel mondja ki, hogy „Magyarország független, demokratikus jogállam.” A jogállamiság egyik legfontosabb ismérve a jogbiztonság, ezen belül a kiszámítható jogalkotás, mely megfelelő felkészülési időt biztosít a jogalkalmazóknak a jogalkotó akaratának megfelelő, jogkövető magatartás tanúsítására. Ennek garanciáját biztosítja az Alaptörvény 24. cikke, mely szerint „az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, mely alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját, és e hatáskörében megsemmisíti az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályt, vagy jogszabályi rendelkezést.

Az önkormányzatok szempontjából további garanciát jelenthet, hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) j) pontja szerint „a feladat- és hatás-

körrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat”. A hatályos helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 10. § (1) i) pontja úgy pontosítja e hatáskört, hogy „a képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át eljárás kezdeményezése az Alkotmánybíróságnál.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény hasonlóképpen garantálja az önkormányzati jogok védelmét, amikor az 5. §-ban úgy rendelkezik, hogy „a helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírósági és bírósági védelemben részesül.” A hatályos szabályozással azonosan úgy szól a 42. § 9. pontja, hogy „a képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át eljárás kezdeményezése az Alkotmánybíróságnál”.

Ennyi bevezető után célszerű megvizsgálni, mit ér az alkotmánybírósági védelem?

### ***I. A víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény átmeneti szabályainak alkalmazhatósága***

A víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény (a továbbiakban: víziközmű törvény) 76. § (1) bekezdése és 77. § (1) bekezdése alapján 2012. július 1-ig lényegében a 2011. december 31-i díjon befagyaszttja a jogalkotó az árakat az állami tulajdonú víziközművek esetén, míg az önkormányzati tulajdonú közművek vonatkozásában 4,2 % díjemelést tesz lehetővé a 2011. december 31-én alkalmazott „bruttó” díjakhoz képest.

Megéri foglalkozni a jogszabálysöveggel, annak értelmezési lehetőségeivel. Induljunk ki a pontos törvényszövegből!

*„74. § (2) Felbatalmazást kap a miniszter, hogy rendeletben*

*3. állapítsa meg a víziközmű-szolgáltatás díjait és azok alkalmazásának kezdődőpontját;*

*4. állapítsa meg a víziközműves kapcsolódó szolgáltatás körében az ivóvíz átadási árait és azok al-*

*kalmazásának időpontját, valamint az átvett szennyvíz kezelési díjait és azok alkalmazásának kezdő időpontját;”*

**„76. § (1) A 74. § (2) bekezdés 3. pontjában foglalt felhatalmazás alapján megalkotott rendelet hatálybalépéséig**

*a) a víziközmű-szolgáltató legfeljebb az állami tulajdonú közüzemi vízműből szolgáltatott ivóvízért, illetőleg az állami tulajdonú közüzemi csatornamű használatáért fizetendő díjakról szóló miniszteri rendeletben a rá vonatkozóan meghatározott, 2011. december 31-én hatályos díjat,*

*b) az a) ponttól eltérő esetben a víziközmű-szolgáltató a 2011. december 31-én alkalmazott bruttó díjhoz képest legfeljebb 4,2 százalékkal megemelt mértékű díjat alkalmazhat.*

*(2) Ha 2011. december 31-ig létrejött, víziközmű-beruházásra vonatkozó szerződés alapján – szerződésben vállalt kötelezettségként – a víziközmű pótlási fedezetét vagy a beruházás finanszírozásához igénybe vett külső forrás hitelszolgálati fedezetét a víziközmű-szolgáltatás díjába be kell építeni, akkor a víziközmű-szolgáltató az (1) bekezdésben meghatározottakon kívül is jogosult – a szerződésben foglaltaknak megfelelően – a víziközmű-szolgáltatás 2011. december 31-én alkalmazott díját megemelni.*

*(3) A Hivatal az (1) bekezdés alapján alkalmazandó díjtól eltérő díj alkalmazásához való hozzájárulást adhat a víziközmű-szolgáltató kérelmére az alábbi esetekben:*

*a) a településen addig nem nyújtott víziközmű-szolgáltatás kerül bevezetésre,*

*b) olyan víziközmű-beruházást adnak át, amely következtében a települést ellátó víziközmű-hálózat működtetési költségei megemelkednek,*

*c) víziközmű-beruházásra vonatkozó szerződés vagy átadott víziközmű-beruházás vonatkozásában – szerződésben vállalt kötelezettségként – a víziközmű pótlási fedezetét vagy a beruházás finanszírozásához igénybe vett külső forrás hitelszolgálati fedezetét a víziközmű-szolgáltatás díjába be kell építeni, vagy*

*d) törvényben meghatározott, vagyonekezeléssel kapcsolatos kötelezettség teljesítése érdekében szükséges.*

*(4) A kérelemben részletesen és teljeskörűen alá kell támasztani, hogy – a 62. § (1) bekezdésében és a (3) bekezdésben foglaltakra figyelemmel – az adott díj megváltoztatását mely körülmények és milyen mértékben indokolják.*

*(5) A Hivatal a díjmelésre vonatkozó kezdeményezést közigazgatási hatósági eljárás keretében negyvenöt napon belül bírálja el. A Hivatal a kezdeményezésben foglaltaktól eltérően is megállapíthatja a díjmelés mértékét azzal, hogy az a kezdeményezésben megjelölt mértéknél nem lehet magasabb.*

*(6) A víziközmű-szolgáltató a Hivatal határozatában meghatározott díjat a határozat jogerőre emelkedését követően alkalmazhatja.*

*(7) A Hivatal a 65. § (2) bekezdés szerinti javaslatát első alkalommal 2013. szeptember 15-ig küldi meg.*

**77. § (1) A 74. § (2) bekezdés 4. pontjában foglalt felhatalmazás alapján megalkotott rendelet hatálybalépéséig**

*a) a víziközmű-szolgáltató legfeljebb az állami tulajdonú közüzemi vízműből szolgáltatott ivóvízért, illetőleg az állami tulajdonú közüzemi csatornamű használatáért fizetendő díjakról szóló miniszteri rendeletben a rá vonatkozóan meghatározott, 2011. december 31-én hatályos díjat,*

*b) az a) ponttól eltérő esetben a víziközmű-szolgáltató a 2011. december 31-én alkalmazott bruttó díjhoz képest legfeljebb 4,2 százalékkal megemelt mértékű díjat alkalmazhat.*

*(2) A Hivatal az átadási árra vonatkozó javaslatát első alkalommal 2013. szeptember 15-ig küldi meg.”*

Az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény 7. § (1) bekezdésében és mellékletében kapott felhatalmazás alapján – 2012. június 30-áig, mivel az azt hatályon kívül helyező, a víziközmű törvény 89. § (1) bekezdése július 1-jén lép hatályba – ármegállapító hatásköre van, mely nem lehetőség, hanem kötelezettség.

A szabályozással kapcsolatos problémák a következő pontokban foglaltak szerint foglaltható össze:

1. Az ármegállapító jogkörrel kapcsolatos felhatalmazásnak – figyelemmel a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény előírásaira – a következők követelményeknek kell megfelelni:

„2. § (1) A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.

(2) Jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terheesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.

(3) A jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.

(4) A jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály

a) megfelelően az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek,

b) illeszkedjen a jogrendszer egységébe,

c) megfelelően a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek és

d) megfelelően a jogalkotás szakmai követelményeinek.

3. § Az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.

4. § Ha egy tárgykört törvény szabályoz, törvényben kell rendezni az alapvető jogintézményeket és a szabályozási cél megvalósulásával összefüggő lényeges garanciákat.

5. § (1) A jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. Ha a miniszteri rendelet esetében a felhatalmazásban adott jogalkotási jogosultság nem önálló, a felhatalmazásban az egyetértési jog jogosultját is meg kell jelölni.”

- a) A szabályozási tartalom nem felel meg az egyértelmű szabályozási követelményeknek, mert
- aa) ellentétes a szabályozás az ártörvénnyel, amikor a szolgáltató hatáskörébe adja az ármegállapítás jogkörét;
- ab) nem lehet megállapítani, csak utólag, hogy az árképzés megfelel-e a jogszabályban foglalt követelményeknek, amit a Hatóság ellenőriz, vagy hagy jóvá;

ac) a Hatóság nem működik a hatálybalépéskor, így nincs meg a „kellő idő” sem a jogalkalmazásra történő felkészüléshez.

b) A szabályozás részben, egyes esetekben egészben elvonja a helyi önkormányzat jogát a rendeletalkotásra, amikor szűkíti a felhatalmazás kereteit.

c) A szabályozás az a) és b) pontokban foglaltak miatt nem illeszkedik a jogrendszer egészébe.

d) Mindezekből kifolyólag, valamint a későbbiekben bemutatottak miatt nem felel meg a jogalkotás szakmai követelményeinek.

e) Indokolatlanul több jogszabályban került szabályozásra azonos életviszony a díj-megállapítást illetően.

f) A tárgykör szabályozása során, tekintettel valamennyi eddig leírt szempontra nem érvényesülnek a garanciák.

g) Nem egyértelműek az önkormányzati rendeletalkotás jogosultsága, tárgyát és kereteit.

h) Nem utolsó sorban még több jogszabály egybevetéséből sem állapítható meg a hatályos szabályozás.

A fenti megállapításaimat igazolja, hogy az önkormányzat ármegállapító jogköre megmaradt, azonban a víziközmű törvény folyamatosan a szolgáltató ármegállapító, árképzési feladatairól beszél.

Ezek figyelembe vételével teljes a jogbizonytalanság, hogy az önkormányzatok ármegállapító jogköre ténylegesen működik-e, és további problémát jelent, hogy – amennyiben a szolgáltató úgy ítéli meg, hogy a megállapított ár nem felel meg a törvényben előírtaknak – saját döntése alapján más árat alkalmazhat. Már csak hab a tortán, hogy amennyiben az ármegállapításra jogosult önkormányzat azt tapasztalja, hogy a kötelezett nem az általa megállapított árat alkalmazza, szankcionálhatja a szolgáltatót, így kétszeresen lehet büntetni, erre jogosult az önkormányzat és az ármegállapítást(?) -alkalmazást ellenőrző – 2012. januárban még nem működő – Hivatal is.

2. A jogszabály szövege a következő értelmezésekre ad lehetőséget a szabályozási felhatalmazás körében:

- a) Az árak megállapításáról szóló törvény önkormányzati rendeletalkotási felhatalmazása (kötelezése) a hatályvesztés nélkül is kiüresedett, tekintettel a szolgáltató áralkalmazási kötelezettségére.
- b) Az önkormányzatok ármegállapító jogköre a víziközművekről szóló törvényben foglalt korlátozásokkal hatályos.
- c) Az önkormányzatok visszamenőlegesen kötelesek vizsgálni a szabályozás jogszerűségét, és eleget tenni a módosult felhatalmazásnak, különben a rendeletet végrehajtó szolgáltató bírságra számíthat a hivataltól.
- d) A szolgáltató végrehajtja az önkormányzati rendeletben foglaltakat, így a törvényben megállapított díjszabási gát megsértése ügyében folyt Hivatal által lefolytatott eljárás esetén mentesül a bírságolás alól.

3. A jogszabály szövege a következő értelmezésekre ad lehetőséget a díjképzéssel összefüggésben:

- a) Ha 2011. december 31-én alkalmazott bruttó díjhoz képest a 2012. január 1-jétől alkalmazott díj mértéke bruttó díjat tartalmaz, az általános forgalmi adó emelkedését is figyelembe véve 2,56 % nettó díj-emelés alkalmazható.
- b) Ha 2011. december 31-én alkalmazott bruttó – tehát az adót is magába foglaló – díjhoz képest a 2012. január 1-jétől alkalmazott díj mértéke – ami a rendeletalkotás szempontjából adó nélküli díj – 30 % nettó díjemelést alkalmazható.

4. Azt már csak zárójelben érdemes megjegyezni, hogy a víziközmű törvény nem vette figyelembe a kétkomponensű árképzést, így arról nem szól, hogy a díjnövekedés gátját komponensenként, vagy összességében kell vizsgálni a szolgáltatást igénybe vevők szempontjából.

Az eddig leírtakból azt gondolom, egyedül az a következtetés vonható le, hogy a szabályozás minden szempontból alkotmányesértő.

Figyelembe véve az Alkotmánybíróságról szóló törvény szabályait, már csak az a kérdés, hogy az önkormányzat, mint a szolgáltatás megszervezésére kötelezett, vagy a szolgáltató kezdeményezheti a jogszabály felülvizsgálatát.

Megítélésem szerint mindkettőnek van ilyen joga, hiszen abban érintettek. A kérelem előterjesztése egyetlen okból felesleges. Mire az Alkotmánybíróság döntene az ügyben, a hatályba lépés miatt hatályát veszített rendelkezésekről kellene döntenie.

Hasonló ez a helyzet a hulladékszállítási díj megállapításával összefüggésben.

## ***II. A hulladékszállítási díj megállapításával kapcsolatos anomáliák***

A hulladékszállítási díj megállapításával kapcsolatban a helyzet az előzőekben leírtaknál is súlyosabb. A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény 23. § d) kapott felhatalmazás alapján a hulladékszállítás és – elhelyezés díjait a hatályos rendelkezések betartásával felülvizsgálták.

Az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény 196. § (2) bekezdésével – hasonlóan a víziközművekről szóló törvényhez – Hgt. 57. §-ának módosításával szabályozta a rendeletalkotás kereteit a 2012. január 1-től hatályos díjtételek vonatkozásában úgy, hogy „A hulladékkezelési közszolgáltatási díj legmagasabb mértéke 2012. évben nem haladhatja meg a települési önkormányzat képviselőtestülete által rendeletben 2011. évre megállapított hulladékkezelési közszolgáltatási díj legmagasabb mértékét.

(2) Ha az egységnyi díjtétel mértéke nem éri el 2011. évre a települési önkormányzat képviselőtestülete által rendeletben megállapított közszolgáltatási díj legmagasabb mértékét, a közszolgáltatási díj legmagasabb mértéke 2012. évben nem haladhatja meg a 2011. december 31-én alkalmazott díjat.”

Ezzel az önkormányzat rendeletalkotási kötelezettségét és jogát az Országgyűlés ideiglenesen elvonta.

A jogszabály szövegéből megállapítható, hogy a jogalkotó a hatályos jogszabályt sem ismeri, mert az törvény előírásaival szemben az önkormányzati rendelet alkalmazandó díjat nem évre kell díjat meghatározni, hanem módosítás hatálybalépésétől módosítás hatályba lépéséig kell a megállapított díjat alkalmazni.

A rendelkezés egyebekben ellehetetleníti a díjszámítást szabályozó rendelet alkalmazásával működő szolgáltatót, mert a különözetre vonatkozóan nem tartalmaz kompenzációs szabályokat, valamit sérül a szennyező fizet elve is.

Más vonatkozásban megállják a helyüket a víziközmű-szolgáltatással kapcsolatban tett megállapításaim.

Az alkotmánybírósági védelemmel összefüggő már leírtak ez esetben úgy módosulnak, hogy érdemes az alkotmánybírósághoz fordulni, mert

- a) van esély arra, hogy 2012. december 31. előtt az Alkotmánybíróság előtti eljárásban döntés szülessen;
- b) díjkompenzációra vonatkozó döntést hozzon az Alkotmánybíróság, tekintettel az önkormányzat kedvezményt megállapító – a hiányzó forrás pótlásának kötelezettségével járó – döntési jogosultságának elvonására, és az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdésének második mondatára, mely szerint „A helyi önkormányzat kötelező feladat és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.”

Csak bízhatunk abban, hogy a felfokozott jogalkotási tempó a továbbiakban hasonló anomáliákat nem fog szülni. Addig is valamennyi önkormányzat és közszolgáltató gondolkodhat azon, igénybe veszi-e a jogállamiság utolsó garanciáját, az Alkotmánybíróság védelmének lehetőségét.

**Kocsis Miklós, adjunktus**  
*PTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék*

## **A közszolgálati jogviszony beszámításának egyes kérdései**

Az Országgyűlés 2011. december 19-én fogadta el a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvényt (a továbbiakban: Kttv.), amely a Magyar Közlöny 2011. évi 164. számában, 2011. december 30-án jelent meg; hatályba lépésének főszabálya 2012 március 1.

A Kttv. a közszféra foglalkoztatási jogviszonyaival kapcsolatban jelentős változásokat eredményezett; e változások közül jelen összeállításban a munkáltatókat és munkavállalókat egyaránt igencsak foglalkoztató kérdést, a jubileumi jutalom alapjául szolgáló ún. szolgálati jogviszony számításával kapcsolatos problémát elemzem, bízva abban, hogy az elsősorban nem dogmatikai, hanem (igen jelentős) gyakorlati – anyagi – vonatkozásokkal bíró ügy bemutatása segítséget nyújthat a kérdéssel a napi gyakorlatban foglalkozó kollégák számára.

A Kttv. 150. § (1) bekezdése értelmében a kormánytisztviselő 25, 30, 35, illetve 40 évi kormányzati szolgálati jogviszonyban töltött idő után jubileumi jutalomra jogosult. A jubileumi jutalom az említett kormányzati szolgálati jogviszonyban töltött idő betöltésének a napján esedékes. Ugyanezen § (2) bekezdése szerint a jubileumi jutalom

- a) 25 évi jogviszony esetén kéthavi,
- b) 30 évi jogviszony esetén háromhavi,
- c) 35 évi jogviszony esetén négyhavi,
- d) 40 évi jogviszony esetén öthavi illetménynek megfelelő összeg.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Megjegyzést érdemel, hogy a Kttv. 150. § (4) bekezdése szerint a kormánytisztviselő nem jogosult jubileumi jutalomra, ha másik foglalkoztatási jogviszonyban azt már megkapta.

A (3) bekezdés rendelkezései szerint a jubileumi jutalomra jogosító idő megállapításánál

- a) a Kttv. és a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.), a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Ktjv.) hatálya alá tartozó munkáltatónál munkaviszonyban, közszolgálati és kormánytisztviselői jogviszonyban eltöltött időt,
- b) a Kjt. hatálya alá tartozó szervnél munkaviszonyban, közalkalmazotti jogviszonyban töltött időt,
- c) a hivatásos szolgálati jogviszony időtartamát, továbbá
- d) a bíróságnál és ügyészségnél szolgálati viszonyban, munkaviszonyban, valamint
- e) a hivatásos nevelő szülői jogviszonyban,
- f) a Kttv., a Ktv., Ktjv., illetőleg a Kjt. hatálya alá tartozó szervnél ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszonyban,
- g) az állami vezetői szolgálati jogviszonyban töltött időt kell figyelembe venni.

A jubileumi jutalommal összefüggő részletszabályként említhető a Kttv. 47. § (3) bekezdésének b) pontja, amely szerint az ösztöndíjas jogviszony jubileumi jutalomra jogosító időnek minősül, továbbá a Kttv. 111. § (17) bekezdés a) pontja, amely szerint a Magyar Államkincstár Részvénytársaság munkavállalóinak köztisztviselőként történő továbbfoglalkoztatása esetén a végkielégítésre és a jubileumi jutalomra jogosító idő meghatározásánál is közszolgálati jogviszonyban töltött időnek minősül a 2001. december 31-ig a Magyar Államkincstárnál elismert közalkalmazotti, valamint 2002. január 1-jétől a Magyar Államkincstár Részvénytársaságnál munkaviszonyban töltött idő.

Több – elsősorban önkormányzati – szervnél felmerült, hogy a Ktv. hatályba lépése

előtti jogviszonyok miként és mennyiben számíthatóak be a jubileumi jutalomra jogosító szolgálati időtartamba (tekintettel arra, hogy az érintettek a Ktv.1992-es hatályba lépése előtt eltérő foglalkoztatási jellemzőkkel rendelkezettek).

Álláspontom szerint – a szervezeti jogutódlás sajátosságai folytán – amennyiben az érintett személy nem munkaviszonyban, hanem az adott szervezetre jellemző szolgálati stb. viszonyban volt foglalkoztatva a

Ktv. hatálybalépése előtt, akkor az adott időtartamot be kell számítani a jutalomra (és egyebekre) jogosító időnél. Amennyiben azonban a Ktv. hatályba lépése előtti jogviszony nem szolgálati, hanem munkaviszony volt – ez a tipikus, általános kivételt pl. a hivatásos katonai szolgálati idő<sup>2</sup> jelent –, azt a jubileumi jutalomra (és egyebekre) vonatkozó jogosultsági időnél nem kell figyelembe venni.

---

<sup>2</sup> E speciális személyi körre vonatkozóan a belügyminiszter irányítása alatt álló egyes fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai illetményének és egyéb juttatásainak megállapításáról, valamint a folyósítás szabályairól 66/2011. (XII. 30.) BM rendeletének 15. §-a tartalmaz részletszabályokat.

**TÁJÉKOZTATÓ**  
**A TILK OKTATÁSI ÉS TANÁCSADÓ**  
**Bt.**  
**SZOLGÁLTATÁS AIRÓL**

**Szakmai múlt:** jogalkotási és jogalkalmazási (benne minisztériumi és alkotmánybírói) tapasztalat, számos sikeres alkotmánybírói eljárás, több, mint tízéves, referenciákkal is igazolt, jogalkotással és jogalkalmazással egyaránt foglalkozó tevékenység, önkormányzati működéssel kapcsolatos, folyamatos szakértői munka. A Cég képviselője a Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Karának PhD fokozatos docense.

**Szolgáltatási profil:** alkotmányjogi és közigazgatási jogi tanácsadás; **különösen:**

- ↳ *jogszabály-értelmezési kérdések megválaszolása, szakértői anyagok, válaszok kidolgozása* a teljes alkotmányjogi és közigazgatási jogi spektrumra kiterjedően, mind a napi rendszerességgel előforduló, mind ritkábban megjelenő problémák tekintetében, akár rendszeres (folyamatos) konzultáció keretében;
- ↳ alkotmánybírói, kúriai vagy ombudsmani megkeresésre adandó válasz kidolgozása, véleményezés;
- ↳ különféle belső szabályzattervezetek *kidolgozása*; „aggályos” szabályozási megoldások előzetes és utólagos – törvényességi vagy alkotmányossági szempontú – véleményezése;
- ↳ különféle – helyi vagy központi jogszabályra vonatkozó – jogszabály-

tervezetek, jogszabály-módosító tervezetek elkészítése;

- ↳ *helyi népszavazási, népi kezdeményezési esetekre vonatkozó konzultáció, teljes körű tanácsadás és segítségnyújtás*; a folyamat jogszerű és hatékony „irányítása” a megbízó érdekei szerint;
- ↳ *egyes alapvető jogokkal kapcsolatos problémák (diszkrimináció-tilalommal, egyenlő bánásmóddal kapcsolatos esetek, adatvédelmi kérdések stb.) szakértői kezelése*, a jogi háttér és az alkotmánybírói, bírósági, ombudsmani elvárások rendszerezésével, megoldási javaslatokkal;
- ↳ alkotmányossági, közigazgatási jogi kérdésekben oktatási, továbbképzési tevékenység, konzultáció.

**Önkormányzati ügyfeleink, referenciáink:** Ajka Város; Budapest Főváros XIX. kerület Kispest; Bükkösd Község; Dunaszekcső Község; Himesháza Község; Községi Önkormányzatok Szövetsége; Mezőkovácsháza Város; Paks Város; Sellye Város; Szederkény Község; Szentgotthárd Város; Veszprém Megyei Jogú Város; Véménd Község.

**Megbízási díjunk:** mindig konkrét megállapodás szerint, az egyedi, adott ügy sajátosságai, illetve (tartós megbízási igény esetén) a megbízás tartalma, a megbízó igényeinek figyelembevételén alapján.

**Teljes diszkréció, gyors, rugalmas problémamegoldás, folyamatos rendelkezésre állás!**

**Keressen bennünket bizalommal!**

**Levélcím:** H-7622 Pécs Jogász u. 2.

**Telefon:** +36 70 504-40-34

**E-mail:** tilk.peter@ajk.pte.hu

## MONITUM KFT. - CÉGISMERTETŐ

A **MONITUM KFT.** többes profilú vállalkozás, amely fél évtized óta rendszeresen végez szakértői tevékenységet

- a) **szervezetfejlesztési és közpolitikai,**
- b) **általános jogi, valamint közjogi** (alkotmány- és közigazgatási jogi) területeken, valamint
- c) specializált tevékenységként az **oktatási jog** területén.

A **MONITUM KFT.** tevékenységi körébe tartozik

- a) közjogi szervezetek **belső működési rendjének kialakítása** és az azzal kapcsolatos szabályozások alkotmányossági és törvényességi szempontú auditja,
- b) **jogszabálytervezetek készítése,**
- c) közjogi típusú jogorvoslatra irányuló anyagok **kidolgozása,**
- d) felsőoktatási intézmények **szervezeti- és működési rendjének kialakítása és kontrollja,**
- e) általános oktatási jogi **szaktanácsadás** (köz- és felsőoktatás tekintetében egyaránt), valamint
- f) felsőoktatási **jogsegély-szolgálat működtetése** (fél évtizedes referenciával).

A **MONITUM KFT.** rendszeres kapcsolatban áll ügyvédi irodákkal és a tevékenységi köréhez tartozó (nem jogi) szakértőkkel,

akiknek a segítségével ügyfelei részére komplex szolgáltatásokat tud nyújtani.

A **MONITUM KFT. állandó vagy eseti megbízói** között megtalálhatunk

- a) köztestületet,
- b) országos érdekképviseleti szervezetet,
- c) központi közigazgatási intézményeket,
- d) vagyongazdálkodással foglalkozó (állami) céget,
- e) helyi önkormányzatokat,
- f) felsőoktatási intézményeket és azok szervezeti egységeit,
- g) a vállalkozás valamely profiljában érintett magánszemélyeket.

A **MONITUM KFT.** ügyvezetője dr. Kocsis Miklós PhD, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Alkotmányjogi Tanszékének főállású adjunktusa; kutatási területe a közjogi dogmatika alkalmazhatósága, a jogalkotás elmélete és gyakorlata, valamint a felsőoktatási autonómia kérdése. E szakmai háttérre támaszkodva a **MONITUM KFT.** hatékonyan látja el megbízóinak képviseletét bármely, a tevékenységi körébe tartozó kérdésben.

Amennyiben tevékenységünk felkeltette érdeklődését, kérjük, megoldandó problémájával keresse bizalommal a **MONITUM KFT.** ügyvezetőjét, dr. Kocsis Miklóst az alábbi elérhetőségeken:

e-mail: [miklos.kocsis@monitum.hu](mailto:miklos.kocsis@monitum.hu)  
tel. +36(20)461-54-62

## Kiadványajánló

### I.

A Közigazgatás Módszertani Bt. kiadásában 2012-ben megjelent dr. Gyergyák Ferenc: „**Az önkormányzati törvény a gyakorlatban (Tanácsok, módszerek, alkalmazási technikák a törvény végrehajtásához)**” c. kézikönyv.

A Kiadvány megrendelhető: 7635 Pécs, Panoráma dűlő 17., 72/336-870.

### II.

A Menedzser Praxis Kiadó gondozásában 2012-ben megjelent „**Az új önkormányzati törvény értelmezése**” c. kiadvány.

Megrendelés: [www.menedzserpraxis.hu](http://www.menedzserpraxis.hu)

### III.

A Kodifikátor Alapítvány kiadásában megjelent „**Az új alkotmányjogi panasz eljárás igénybe vétele a gyakorlatban**” c., CD-formátumú kézikönyv.

Megrendelhető: [www.kodifikator.hu](http://www.kodifikator.hu); [kodifikator@kodifikator.hu](mailto:kodifikator@kodifikator.hu)

### IV.

**Előkészületben! 2012 végén, a Kodifikátor Alapítvány kiadásában megjelenik „Az új önkormányzati törvény kézikönyve”.**

Szerző: dr. Tilk Péter

További információ és előrendelési lehetőség: [www.kodifikator.hu](http://www.kodifikator.hu)