

Széchenyi István Egyetem

Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

dr. Csörgits Lajos

# **A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása**

A demokrácia, a helyi közügyek és a helyi önkormányzás  
egyes kérdései

**DOKTORI ÉRTEKEZÉS**

Témavezetők:

Dr. Patyi András rektor, egyetemi tanár

Dr. Smuk Péter dékánhelyettes, egyetemi docens

**Győr**

**2013**

# Tartalomjegyzék

<b>I. BEVEZETŐ GONDOLATOK</b>	<b>6</b>
<b>1. A kutatási téma kijelölése</b>	<b>6</b>
<b>2. A kutatás módszertana</b>	<b>10</b>
<b>II. A HELYI DEMOKRÁCIA ÉS A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS FŐBB ELMÉLETI ALAPJAI</b>	<b>12</b>
<b>1. Az alkotmányos demokrácia fogalma</b>	<b>12</b>
1.1. A demokrácia fogalmi összetevői	12
1.2. A demokrácia „alkotmányos” jellemzői	14
<b>2. A helyi önkormányzatok a közhatalom és a hatalmi ágak rendszerében</b>	<b>18</b>
<b>3. A helyi önkormányzatok az Alaptörvény tükrében</b>	<b>24</b>
<b>III. A HELYI ÖNKORMÁNYZATI SZERVEZETRENDSZER ÉS SZEMÉLYZET</b>	<b>32</b>
<b>1. A helyi demokrácia közvetett és közvetlen gyakorlásának szabályai</b>	<b>32</b>
1.1. A választójog alkotmányossági követelménye a helyi önkormányzati választások során	32
1.1.1. A választójog általánossága	33
1.1.2. A választójog egyenlőségének elve	36
1.1.3. A szabad választás elve	36
1.1.4. A közvetlen választás elve	37
1.2. A választójog érvényesülése Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga tükrében, összevetve a régi-új magyar szabályokkal	37
1.3. Az önkormányzati választások változó szabályai	43
1.3.1. A képviselők száma	44
1.3.2. Az ajánlással kapcsolatos szabályok	45
1.3.3. A mandátumhoz jutás szabályai	48
1.3.4. Az új rendelkezések alkalmazása a szavazókörök kialakítása során	52
1.3.5. A nemzetiségi választásokra vonatkozó új szabályok	54
1.4. A helyi népszavazás és népi kezdeményezés – a helyi demokrácia közvetlen gyakorlása	57
<b>2. Az önkormányzat és szervei – a helyi demokrácia közvetett gyakorlása</b>	<b>61</b>
2.1. Az önkormányzati képviselők	61
2.2. A képviselő-testület	64

2.3. A bizottságok	69
2.4. A részönkormányzatok	70
2.5. A polgármester	71
2.6. A jegyző	74
2.7. A képviselő-testület hivatala	76
2.8. A társulások	80

### **3. A politikai zsákmányelv és a helyi hatalomgyakorlás kapcsolata** **87**

3.1. A helyi szint és a zsákmányelv	87
3.1.1. <i>Önkormányzati jellegzetességek</i>	87
3.1.2. <i>A helyi szint jelentősége</i>	89
3.1.3. <i>A politikai zsákmányszerzés gazdasági jelentősége az önkormányzatoknál</i>	90
3.2. A politikai zsákmányelv érvényesülése az önkormányzatoknál	91
3.2.1. <i>A döntési kompetenciák</i>	91
3.2.2. <i>A politikai zsákmányelv szempontjából jelentős pozíciók</i>	93
3.2.2.1. <i>A polgármesteri (önkormányzati) hivatal</i>	93
3.2.2.2. <i>Az önkormányzati intézmények</i>	97
3.2.2.3. <i>A gazdasági társaságok</i>	100
3.2.2.4. <i>(Köz)alapítványok</i>	102
3.2.2.5. <i>Választási bizottságok</i>	103
3.3. A politikai zsákmányrendszer és a pártfinanszírozás összefüggései	103

## **IV. A SEKTORÁLIS KÖZFELADATOK ELLÁTÁSA ÉS A HELYI KÖZÜGYEK** **105**

### **1. Az önkormányzati feladatok és a feladatellátás alakulása** **105**

1.1. Az önkormányzati feladatok értékelése az önkormányzatiság oldaláról – a helyi közügy meghatározása	109
1.2. A települési önkormányzatok oktatási feladatai és annak változása	113
1.2.1. <i>A 2013. január 1. napját megelőző feladatellátás – fogalmi alapozás</i>	113
1.2.2. <i>Az új köznevelési rendszer jogszabályi alapjai</i>	115
1.2.2.1. <i>A fenntartói jogok gyakorlása</i>	116
1.2.2.2. <i>A működtetési jogok gyakorlása</i>	116
1.2.2.3. <i>A vagyonkezelői és használati jogok gyakorlása</i>	119
1.2.3. <i>A nevelési-oktatási intézmények átszervezése elméletben és gyakorlatban, különös tekintettel a többcélú intézményekre</i>	120
1.2.3.1. <i>A 2013. január 1. napját megelőző jogszabályi környezet és annak gyakorlati megvalósulása az átalakítások tükrében</i>	120
1.2.3.2. <i>A Köznevelési tv. rendelkezései és az azt megelőző szabályok viszonya</i>	125
1.2.3.3. <i>Az oktatási-nevelési struktúra átalakításának nehézségei a gyakorlatban</i>	127
1.3. A települési önkormányzatok kulturális feladatai és annak változása	135
1.3.1. <i>A muzeális feladatok átrendeződése</i>	136
1.3.1.1. <i>A jogszabályi változások ismertetése</i>	137
1.3.1.2. <i>A muzeális feladatok átszervezése a gyakorlatban</i>	139
1.3.2. <i>A könyvtári feladatellátás változásai</i>	144
1.3.2.1. <i>A könyvtári feladatok önkormányzati ellátása a jogszabályok tükrében</i>	144
1.3.2.2. <i>A könyvtárak átszervezésének tényleges megvalósulása</i>	145
1.3.3. <i>A közművelődési feladatok változása</i>	147
1.3.4. <i>Nem kötelező kulturális önkormányzati feladatok ellátása</i>	148
1.3.4.1. <i>Hivatásos előadó-művészeti intézmények működtetése</i>	148
1.3.4.2. <i>Települési önkormányzati levéltár működtetése</i>	149
1.4. A települési önkormányzatok szociális és egészségügyi feladatai és azok változása	150
1.4.1. <i>A települési önkormányzatok szociális feladatai</i>	150
1.4.1.1. <i>A szociális feladatok változása</i>	150
1.4.1.2. <i>A települési önkormányzatok változatlan szociális feladatai</i>	153
1.4.2. <i>A települési önkormányzatok egészségügyi feladatai</i>	156
1.4.3. <i>Lakásgazdálkodás</i>	159
1.5. A települési önkormányzatok turisztikai, sport és településmarketing tevékenysége	160
1.6. Az önkormányzati közszolgáltatások	162

1.6.1. Településüzemeltetési és más technikai jellegű közszolgáltatások	163
1.6.1.1. Köztemetők kialakítása és fenntartása	163
1.6.1.2. Közvilágításról való gondoskodás	163
1.6.1.3. Kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása	164
1.6.1.4. A helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása	164
1.6.1.5. Közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása	164
1.6.1.6. Gépjárművek parkolásának biztosítása	165
1.6.2. Helyi közösségi közlekedés biztosítása	166
1.6.3. Hulladékgazdálkodás	167
1.6.4. Távhőszolgáltatás	169
1.6.5. Víziközmű-szolgáltatás	169
1.6.5.1. Közműves ivóvízellátás és közműves szennyvízelvezetés	169
1.6.5.2. A nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz begyűjtésére vonatkozó közszolgáltatás (korábban folyékony hulladék)	170
1.6.6. A települési önkormányzatok településfejlesztési és településrendezési feladatai	171
1.7. A települési önkormányzatok rétegpolitikái	173
1.7.1. Ifjúságügy, idősügy és a helyi esélyegyenlőség	173
1.7.2. Nemzetiségi ügyek	174
1.8. A települési önkormányzatok rend-, katasztrófa- és honvédelmi feladatai	176
1.8.1. Rendvédelmi feladatok	176
1.8.2. Mezőőrség, közterület-felügyelet	178
1.8.3. A katasztrófavédelem és a tűzoltóság	181
1.8.4. Honvédelmi feladatok	184
1.9. A települési önkormányzatok külső kapcsolatai	185
1.9.1. Kapcsolattartás a civil szervezetekkel és az egyházakkal	185
1.9.2. Külügyi tevékenység	186
<b>2. Az önkormányzatok gazdálkodása</b>	<b>188</b>
2.1. Az önkormányzatok gazdálkodását és pénzügyi adminisztrációját érintő lényegesebb változások	190
2.1.1. Az önkormányzatok pénzügyi működése	190
2.1.2. A helyi önkormányzatok költségvetése	190
2.1.3. Az önkormányzat és önkormányzat hivatalának kapcsolata, valamint egyéb összefonódások	195
2.2. Nemzetközi kitekintés a hitelfelvételi korlátozás tekintetében	197
2.3. A „magyar modell” az önkormányzati hitelfelvétel és feladatellátás finanszírozása vonatkozásában	201
2.3.1. Az oktatási-nevelési és köznevelési feladatok finanszírozása	204
2.3.2. A kulturális feladatok finanszírozása	207
2.3.3. A szociális feladatok finanszírozása	212
2.3.4. Az állami és önkormányzati támogatási rendszer a közfeladatok ellátása területén	213
2.3.4.1. Az állami szubvenció szabályai	213
2.3.4.2. A támogatás fogalmi elemei	214
2.3.4.3. Engedélyezett támogatások	216
2.4. Az önkormányzatok adósságának kezelése	222
2.4.1. Szabályozási modellek	222
2.4.2. Az önkormányzatok adósságátvállalása Magyarországon	227
<b>3. A törvényességi felügyelet – örökös a helyi demokrácia gyakorlása felett</b>	<b>231</b>
<b>V. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK</b>	<b>241</b>
<b>1. A helyi közhatalom-gyakorlás</b>	<b>241</b>
<b>2. Az önkormányzati feladatellátás</b>	<b>248</b>
<b>3. Záró gondolatok</b>	<b>251</b>

<b>FELHASZNÁLT IRODALOM</b>	<b>252</b>
<b>FELHASZNÁLT JOGFORRÁSOK</b>	<b>256</b>

# I. Bevezető gondolatok

## 1. A kutatási téma kijelölése

A helyi demokrácia elméletének feldolgozása nem újkeletű, azt számos szerző feldolgozta politikatudományi, jogtudományi, eszmetörténeti szempontból. Jelen értekezés ennél fogva a helyi demokrácia gyakorlásának és közelmúltbeli változásainak (jog)gyakorlati szempontú elemzését tűzte ki célul, amely bizonyos vonatkozásokban nem nélkülözheti a politikatudományi megközelítést.

Az önkormányzati rendszer kétszintű. Létezik a területi és a települési szint. A helyi demokrácia tekintetében azonban kizárólag a települési szint<sup>1</sup> hatalomgyakorlást vizsgáltam, a területi (megyei, fővárosi)<sup>2</sup> szint elemzésére a doktori értekezés nem tér ki. Ennek több indoka is van. Győr Megyei Jogú Város aljegyzőjeként a települési szinten végbemenő változások tekintetében több olyan gyakorlati problémával találkozom, amely kizárólag a települési önkormányzatokat érinti. Másrészt a települési szinten megvalósuló demokratikus intézmények mélyreható feldolgozása is számos kérdést vet fel, ily módon és az értekezéssel szemben támasztott terjedelmi korlátokra tekintettel a megyei (fővárosi) szinten felmerülő problémák ismertetése is önálló értekezés tárgyát képezheti. Harmadrészt kiemelendő, hogy a területi szint nagyon kevés feladattal rendelkezik, az az évek folyamán kiüresedett, valódi jogkörei jelenleg nem igazán vannak. A mostani tendenciák is ebbe az irányba mutatnak: a megyei önkormányzati feladatok egy részét a megyei jogú városok kapták meg, amelyek az egész megyére kiterjedő feladatellátási kötelezettséget teljesítenek. Ennek ellenére az Alaptörvényben benne maradt a megyei (fővárosi) önkormányzati szint.

A helyi demokrácia fentieknek megfelelően leszűkített fogalma átfogja a közvetlen és közvetett demokrácia intézményeit, azonban a helyi közösség tagjainak „kormányzáshoz” való joga tekintetében annak közvetett formájával foglalkozom mélyrehatóan. A közvetlen demokrácia intézményei az elmúlt időszakban nem mentek át olyan jelentős változáson, mint annak képviseleti formája. Erre tekintettel a helyi népszavazás és a népi kezdeményezés intézményeinek tárgyalása során csak arra a problémakörre szorítok, amelyet egyébként a kitűzött kutatási téma még indokol. Egyébként is a helyi önkormányzás folyamatos tevékenységet jelent, míg a helyi népszavazás és népi kezdeményezés jogának gyakorlása ad

---

<sup>1</sup> „Települési önkormányzatok a községekben, a városokban, járásszékhely városokban, megyei jogú városokban és a fővárosi kerületekben működnek.” [Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 3. § (2) bek.] Az értekezés keretében a kerületi önkormányzatokra sem térek ki annak sajátos helyzeténél fogva.

<sup>2</sup> A fővárosi önkormányzat egyszerre települési és területi szint is. [Mötv. 3. § (3) bek.]

hoc jellegű, és az nem is terjed ki minden olyan ügykörre, mely a képviseleti demokrácia gyakorlóit megilleti.

A helyi demokrácia gyakorlásának kereteit a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásának szabályai, illetve a helyi önkormányzati autonómia – változó – tartalma jelöli ki, ennél fogva ezen két terület jogintézményeinek áttekintése történik meg. Erre tekintettel elengedhetetlen a választójog és az önkormányzati alapjogok (vagy hatásköri szabályok?)<sup>3</sup> feldolgozása, hiszen az értekezés későbbi részében ebből a szempontból közelítem meg a témát.<sup>4</sup> Az értekezés célja, hogy a helyhatósági választási szabályok – a nemzetközi és hazai követelményekre, különös tekintettel az Alaptörvényre figyelemmel – elemző bemutatásra kerüljenek. Az önkormányzati autonómia határainak változása ezen a területen is leképeződik. Úgyszintén a helyi önkormányzati autonómia szempontjából a helyi önkormányzati feladatok változása is értékelést igényel. Különösen az önkormányzati feladatok átstrukturálódásával – és az önkormányzati és állami szféra határainak változásával – a gyakorlatban számos probléma merült fel, amelyek hiányos, nem egyértelmű vagy késedelmes jogszabályi rendelkezésekből fakadtak. Így az értekezés célja, hogy a jogalkotó számára ezen problémák kiküszöbölésére javaslatokat fogalmazzon meg, továbbá a jogalkalmazó számára is megkönnyítse a munkát.

A helyi önkormányzatok tárgyalása kapcsán nem lehet a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját (röviden: Charta) figyelmen kívül hagyni, hiszen az az önkormányzatiság megítélése tekintetében alapvető fontosságú volt, és ma is különös jelentősége van az Möt. szabályainak és az önkormányzati feladatellátáshoz kötődő jogszabályok megítélése folyamatában. A Charta az Európa Tanács égisze alatt született 1985. október 15-én, Strasbourgban, és az 1997. évi XV. törvény iktatta be a nemzeti jogrendbe. Érdekesség azonban, hogy már az 1990. évi önkormányzati törvény preambuluma is tartalmaz utalást a Chartára, és annak előírására tekintettel született meg a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.). A Charta inkorporációjára azonban csak hét évvel később került sor.

Az Önkormányzati Charta tehát törvénnyel inkorporált nemzetközi szerződés, amely a jogforrási hierarchiában a törvénnyel egy szinten helyezkedik el. Ennek megfelelően az alaptörvényi szabályozás magasabb szintű, mint a törvénnyel a magyar jogrendbe iktatott

---

<sup>3</sup> Id. II. rész 2. fejezet

<sup>4</sup> KOVÁCS László Imre: Választás és választási rendszer, In: Fábíán György: Választási rendszerek, Osiris, Budapest, 1997, 12. o.

nemzetközi egyezmény.<sup>5</sup> Mégis érdemes azon elgondolkodni, megfelel-e a szerződés szabályainak és főleg szellemének az új magyar önkormányzati szabályozás?

Ily módon az értekezés az elméleti alapvetést követően az intézmény- és szervezetrendszer, majd a feladatrendszer – ideértve az önkormányzati gazdálkodás és feladatfinanszírozást is – alakulásának gondolatívére épül.

Az értekezés nem törekszik a helyhatósági választási (anyagi jogi és eljárási jogi) szabályok maradéktalan ismertetésére. A kutatás célja kizárólag az új jogszabályok, illetve a jogszabály-módosítások folytán előállt változások elemző bemutatása és lehetséges következményeinek értékelése. A választásra vonatkozó szabályok tekintetében kitekintés történik a Strasbourg-i Bíróság esetjogára. Ezt az indokolta, hogy a megváltozott anyagi és eljárási szabályok tekintetében bizonyos tekintetben a Strasbourg-i Bíróság „kívánalmának” tett eleget az Országgyűlés, bár „elmaradások” még mindig vannak.

A helyi önkormányzat képviselő-testülete és annak szervei, valamint az önkormányzati tisztségviselők és képviselők jogállásának tisztázása is elengedhetetlen a téma teljes körű feldolgozásához. Az önkormányzati szervezetrendszerben olyan mérvű változások következtek be 2013. január 1-jével, amelyek már önmagában a téma aktualitását adják.

Az önkormányzati szervezetrendszer bemutatása után az önkormányzati feladatellátás struktúrájának feldolgozását igényli a kijelölt kutatási téma. Az önkormányzati feladatok döntően 2013. január 1-jével strukturális változáson mentek át, amely változás érinti az önkormányzatok autonómiáját is. Ebben az időszakban a helyi önkormányzatok számára az önkormányzati feladatok átalakítása és a feladatellátás biztosítása is számos jogi problémát vetett fel, ezek bemutatása az értekezés célját képezik. Az önkormányzati feladatok tekintetében az egyes feladatok átalakításának problémái és a feladatok keretei kerülnek rögzítésre. Az egyes önkormányzati feladatok közötti hangsúlyeltolódást az okozza, hogy a feladatok tekintetében eltérő az alkalmazandó és megváltozott jogszabályanyag, eltérő mértékben merültek fel problémák.

Az önkormányzati feladatstruktúra tárgyalásához és az önkormányzati autonómiához szorosan kötődik az önkormányzati gazdálkodás és finanszírozási struktúra. Ebben a körben a

---

<sup>5</sup> A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája az Európa Tanács azon tagállamai között érvényesül, amelyek a nemzetközi szerződést aláírták és ratifikálták. A nemzetközi egyezmény sajátossága, hogy a szerződő államoknak nem kell az egész egyezményt magukra nézve kötelezőnek elismerni, még csak fenntartást sem kell fűzniük az egyezményhez, ha valamelyik rendelkezését nem kívánják magukra nézve alkalmazni, mert maga a Charta rendelkezik úgy, hogy a szerződő államoknak húsz szakaszt (cikket belüli szerkezeti egységet) kell magukra nézve elismerniük, amelyből legalább tíznek az egyezményben megjelölt rendelkezések közül kell kikerülnie, ilyen például a helyi önkormányzás belső jogban és – lehetőség szerint alkotmányban – történő elismerése, a helyi önkormányzás fogalmának rögzítése vagy a helyi önkormányzatok területi határainak védelme. [Charta 12. cikk I. pont, 2. cikk, 3. cikk 1. és 2. pont, 7. cikk] Magyarország – ritkaság számba menő módon – a Charta valamennyi cikkét beemelte a belső jogba, ahhoz csak egy fenntartást fűzött, amelyet 1993-ban visszavont.



feladatfinanszírozás rendszerének anomáliáit tárgyalom. Az önkormányzati feladatok ellátásához a pénzügyi források megtervezésének alapja a költségvetési rendelet elfogadása, és az az alapján történő gazdálkodás. Az önkormányzatok gyakran a kötelező feladataik ellátásához is hitelfelvételre kényszerülnek, amely azonban eladósodásukhoz vezethet, vagy vezetett. A felhalmozódott önkormányzati adósságok átvállalása azonban szintén az átalakítások eredménye. Az önkormányzati hitelfelvételi korlátozását a gazdálkodási autonómia szempontjából olyan súlyúnak ítélem, hogy az azzal kapcsolatos nemzetközi megoldások is ismertetésre kerülnek.

Önálló fejezetben nyer értékelést – különös tekintettel az értekezés azon kiindulópontjára, miszerint a téma megközelítése alapvetően az önkormányzati autonómia szemszögéből történik meg – az önkormányzatok működése felett gyakorolt törvényességi felügyelet intézménye. A törvényességi felügyelet jogintézménye jelentős változáson ment át, amely az önkormányzati autonómia kérdéskörét messzemenően érinti.

## **2. A kutatás módszertana**

Az értekezés a jogtudományi kutatásokra jellemző kutatási módszerrel készült. Az anyaggyűjtés, az anyag rendszerezése, értékelése és a következtetések levonása is a kutatási témában született szakirodalom összegyűjtésén és elemzésén, valamint jogszabályok és egyéb jogi dokumentumok, bírósági döntések értékelésén alapul. Ezen módszer mellett még a gyakorlati tapasztalatok összegzése jut érvényre. Beszélgetések és hivatalos tárgyalások eredményét is felhasználtam az értekezés keretében. Köszönet illeti témavezetőimet, Dr. Patyi András professzor urat, a Nemzeti Közszolgálat Egyetem rektorát és Dr. Smuk Péter egyetemi docens urat, a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar dékánhelyettesét, akik támogatása nélkül a doktori értekezés nem készülhetett volna el. Köszönöm továbbá Dr. Verebélyi Imre professzor úrnak, a Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának vezetőjének a munkáját, aki – témavezetőim mellett – számos észrevételével, iránymutatásával segítette az értekezés elkészültét.

Kiegészítő jelleggel kerül sor a történeti és az összehasonlító jogi módszer alkalmazására, amelyek útján a jelenleg hatályos és az újonnan elfogadott, de még hatályba nem lépett rendelkezéseknek a korábbi „időállapot” szerinti szabályokhoz történő összehasonlítását végzem el.

Az értekezés a helyi demokrácia intézményeinek működését alapvetően gyakorlati szempontból közelíti meg, és az különös hangsúlyt fektet a 2012-2013. év fordulóján bekövetkezett, a demokratikus helyi hatalomgyakorlás szempontjából jelentős változásokra. Ennek megfelelően a választójogi „reform” helyi önkormányzati választásokat érintő szabályainak és a 2013. év elejétől bekövetkezett önkormányzati feladatok változásainak az értékelése történik meg a demokrácia, a választójog és a helyi önkormányzati autonómia érvényesülése szempontjából.

Az értekezésnek azonban nem célja, hogy a hatályos szabályozást teljes terjedelmében leírja, hanem sokkal inkább az, hogy a demokrácia szempontjából releváns szabályozási momentumokat a gyakorlati tapasztalatokkal kiegészítve elemezze. Ily módon az önkormányzati szervezetrendszer és működés, valamint az önkormányzati feladatellátás és gazdálkodás is erre tekintettel kerül feldolgozásra. Az értekezés nem kívánt történeti előképekkel és a korábbi szabályok ismertetésével foglalkozni. A kutatás csak a jelenleg hatályos és az újonnan elfogadott rendelkezések vonatkozásában történt meg, és került összegzésre az értekezésben.

Nemzetközi kitekintésre is csak ott és olyan mértékben kerül sor, ahol egy-egy jogintézmény ismertetése miatt szükséges ahhoz, hogy a lehetséges alternatívát mutassak be a magyar megoldáshoz képest.

## II. A helyi demokrácia és a helyi önkormányzás főbb elméleti alapjai

### 1. Az alkotmányos demokrácia fogalma<sup>6</sup>

#### 1.1. A demokrácia fogalmi összetevői

A demokrácia fogalmának meghatározása rendkívül nehéz, hiszen számos eszmetörténeti változáson ment át. Az értekezés azonban nem ismerteti a demokráciafogalom egyes állomásait, mert ezen fejezet célja, hogy a demokrácia lényeges összetevőit összegyűjtse, és a modern alkotmányos berendezkedéssel való összefüggéseit megvizsgálja.

A demokrácia a népuralmon alapul, amelynek vonatkozásában – jóllehet számos megközelítése létezik – egyrészt az „uralkodó” nép, másrészt az uralom kereteinek meghatározása, azaz az uralom módjának, eszközének, feltételeinek és garanciáinak lefektetése szükséges. A demokrácia érvényesülését tehát azon szabályok biztosítják, amelyek garantálják, hogy a nép érdeemben a politikai élet alanyává váljon.

A nép uralma a modern alkotmányos demokráciákban **a népszuverenitás elvében** fejeződik ki. A népszuverenitás elvének lényege, hogy minden polgár államalkotó tényező, és egyenlő jogokkal rendelkezik. A nép ebből a megközelítésből azon jogosultságok alanya, amely a népet alkotó egyének útján a hatalom által hozott döntésekben részt vehet. A népszuverenitás elve hagyományosan azon megfogalmazásban nyer kifejezést, miszerint minden hatalom a népé. Ez egyúttal mindenfajta hatalom politikai legitimitációját is adja, hiszen valamennyi döntés meghozatalának visszavezethetőnek kell lennie a népre. Ennek megfelelően a politikai akaratképzés alapvetően alulról felfelé szerveződik. A politikai akarat a néptől indul, amely folyamat végén a politikai akaratot megállapító döntés megszületik. Ez a döntéshozatali mechanizmus elsősorban a népképviselői szervek útján valósul meg, hiszen a hatalmi kérdések összetettsége, az egyéni érdekek pluralitása azt indokolják, hogy a döntések meghozatala elsősorban a nép által választott képviselők útján történjen meg, és ehhez képest a közvetlen hatalomgyakorlás másodlagos lehet.

A hatalomgyakorlás tekintetében meg kell azt állapítani, hogy az lehet országos és helyi szintű. Az állami közhatalomnak az állam valamennyi polgára részese, míg a helyi

---

<sup>6</sup> PETRÉTEI József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2009, 15-29. o.

közügyekben és a helyi közhatalom gyakorlásában való részvétel, azaz a helyi közhatalom a helyi közösséget illeti meg.<sup>7</sup>

Az állami közhatalom a népszuverenitáson nyugszik. [Alaptörvény B) cikk (3) bek.] Ennek analógiájára lehet azt mondani, hogy a helyi közhatalom a „helyi népszuverenitáson” alapul. A „helyi népszuverenitás” fogalma az Alkotmánybíróság gyakorlatában is megjelenik, amely nem alapjognak, hanem alkotmányos elvnek tekinthető. Ezt támasztja alá az is, hogy a népszuverenitás elve – és nem alapjoga – az Alaptörvény „Alapvetés” című részében és nem az alapjogok között a „Szabadság és felelősség” című részben vagy a helyi önkormányzatokra vonatkozó részben található. Minden hatalom a néptől ered, és a hatalomgyakorlás – mely lehet közvetlen vagy közvetett – is a nép érdekében történik. Ebben az értelemben a hatalom forrása, iránya és célja is ugyanaz.

A népszuverenitás elve elsődlegesen az ország választópolgárait megillető azon jogban fejeződik, hogy „választással létrehozzák a legfelsőbb népképviselői szervet, és többségi szavazással döntenek az országos népszavazásra bocsátott kérdésekről.” [22/1993. (IV. 2.) AB határozat, ABH 1993, 182, 186.] A „helyi népszuverenitás” azt jelenti, hogy a helyi közösségek a helyi hatalomgyakorlásban részt vehetnek. [34/2005. (IX. 29.) AB határozat, ABH 2005, 367, 375.] A „helyi népszuverenitástól” azonban a népfelség elve különbözik, de egyúttal azzal szoros összefüggésben is áll. [685/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 367, 375.] A helyi választáshoz való jog és a helyi népszavazáshoz való jog az Alkotmánynak azon deklarációján nyugodott, hogy „a választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselőtestület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják.” [Alk. 44. § (1) bek.; 685/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 367, 375.; 22/1993. (IV. 2.) AB határozat, ABH 1993, 182, 183.]

Ezen rendelkezés adja a „helyi népszuverenitás” lényegét. Ez a megfogalmazás viszont az Alaptörvényben nem jelenik meg. Ez összefügg azzal, hogy a helyi önkormányzáshoz való jog sem alaptörvényi deklaráció. Így a helyi önkormányzás és a helyi közhatalom gyakorlása helyi önkormányzati hatáskörgyakorlásnak és nem alapjognak minősül.

A népszuverenitás elvének deklarációján túl a demokrácia lényeges összetevője az is, hogy a nép **deklarált politikai részvételi jogait – a választójogát és a népszavazáshoz, népi kezdeményezéshez kötődő jogait – gyakorolja** is. A választójogosultság aktív oldala biztosítja, hogy a polgár érdekeinek képviseletére képviselőket válasszon. A választójog passzív oldala azt is lehetővé teszi a polgárok számára, hogy maguk legyenek azok, akik a

---

<sup>7</sup> V. ö. HOLLÓ András: A helyi önkormányzatok, In: Balogh Zsolt – Holló András – Kukorelli István – Sári János: Az Alkotmány magyarázata, KJK-Kerszöv, Budapest, 2003, 476. o.

döntés meghozatalában közvetlenül részt vesznek, vagy erre jelöltessék magukat. A népszavazás és a népi kezdeményezés – a képviseleti szerveken keresztül történő hatalomgyakorlás mellett – lehetővé teszi azt, hogy a nép bármikor valamely döntés közvetlen meghozatalát „magához ragadja”.<sup>8</sup>

A politikai jogok gyakorlásához kötődő döntések meghozatala vonatkozásában elengedhetetlen, hogy azok alkotmányos kontroll mellett működjenek, amelyhez szükséges a véleménynyilvánítás szabadságának és a közérdekű adatokhoz való hozzáférés biztosítása. Az említett közvetett és a közvetlen hatalomgyakorlási formákon túl egyéb politikai szerveződések útján is kifejezhetik akaratukat, és így befolyásolhatják a döntéshozatalt. Ilyen formáció például a párttá szerveződés, egyesület alapítása, érdekszervezet létrehozatala.

A demokrácia harmadik fontos összetevője a népért való kormányzás követelménye, amely azt jelenti, hogy a hatalmi döntések nem lehetnek önkényesek, hiszen azok a társadalmi együttélés szabályait fektetik le. Ezek a döntések olyan értékekhez kötöttek, amelyek nemzetközi dokumentumokban és demokratikus államok alkotmányában, közös történelmi hagyományokban nyernek kifejezést.

## 1.2. A demokrácia „alkotmányos” jellemzői

Az alkotmányos demokrácia a demokrácia azon formája, amely jogállami intézményrendszer keretei között működik, azaz az alkotmányos demokrácia működése az egyes államok alkotmányában rögzített elvek, szabadságok és jogok keretei között történik. A demokrácia gyakorlásához tehát olyan alkotmányos intézményrendszert kell megteremteni, amely egyúttal biztosítja az egyének egyenlő és lehető legszélesebb körű részvételét a hatalomgyakorlásban, valamint a közérdek érvényre juttatását az egyéni szabadság minimális korlátozásával. Ily módon az alkotmányos demokrácia nem létezhet a társadalmi és politikai pluralizmus, a demokratikus döntéshozatali technikák alkalmazása, a képviseleti és közvetlen demokrácia, a legitimitás elve, valamint az alapvető jogok érvényesülése nélkül. Ezen fogalmi összetevők elemzése történik meg ebben a fejezetben.

i. Az alkotmányos demokrácia jellemzője olyan intézményrendszer és eljárási mechanizmus kiépítése, amelyben **a társadalom plurális érdekeit és értékeit a nép**

---

<sup>8</sup> PATYI András: Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól, In: Deli Gergely – Szoboszlai-Kiss Katalin (szerk.): Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére, UNIVERSITAS-GYŐR Nonprofit Kft., Győr, 2013, 379-395. o.

**képviselői** megjeleníthetnek. Ily módon az alkotmányos demokrácia a sokféle érdek szabályozott küzdelmének terepe.

A társadalom szükségképpen érték- és érdektagolt, amely már önmagában érték, ezért nemcsak, hogy nem kell, de nem is lehet megszüntetni. Az egyéni és csoport érdekek mellett a társadalmi együttélés szempontjából kiemelkedően jelentős érdekek körét hívjuk közérdeknek, amely az egyes részérdekekből alakult ki. A közérdek köre – kölcsönös engedmények, kompromisszumok eredményeképpen – területenként is koronként változik. Ebben a sokféleségben és versengésben a résztvevőknek el kell fogadniuk, hogy vannak olyan szabályok és értékek, amelyeket a kompromisszumkötés folyamán be kell tartani.

A pluralista demokrácia a legnagyobb veszélynek a hatalom kizárólagos birtoklását látja, amely önkényhez vezet. A pluralista demokráciával szemben is számos kritika fogalmazódott, így különösen annak költségességére nézve, valamint arra, hogy vannak olyan csoportok, akik nem vagy nem kellő módon tudják érdekeiket érvényre juttatni, így az érdekérvényesítésből kimaradnak, vagy hátránnyal indulnak.

ii. Az alkotmányos demokráciában követelmény, hogy a „közvetítőket” a nép rendszeres időközönként megválaszthassa, amely feltételezi a több alternatíva létét. A demokrácia ezen formáját képviseleti vagy közvetett demokráciának hívjuk. Míg a hatalomgyakorlásban való közvetlen részvétel formája a népszavazás és a népi kezdeményezés.

**A közvetlen demokrácia** keretében a nép aktív, választójoggal rendelkező polgárai személyesen vesznek részt a döntés meghozatalában, az államhatalmat közvetlenül gyakorolják. A megfelelő döntés feltételezi, hogy a nép megalapozottan, kellő információ birtokában dönthessen a kérdésben, így különösen, hogy ismerje a különböző megoldási lehetőségeket. A közvetlen demokrácia azonban a társadalmi érdekek komplexitása folytán a közvetett demokráciához képest csak másodlagos.

**A képviseleti demokrácia** keretében a döntéseket azok a közvetítők hozzák, akiket erre a nép felhatalmazott. Ez a felhatalmazás a választójog gyakorlását jelenti. A képviseleti demokrácia intézménye a parlament, illetve helyi szinten a képviselő-testület, amelynek keretében a képviselők a nép nevében járnak el, és a népre nézve kötelező – de érdekeinek szem előtt tartásával – döntéseket hoznak.

iii. Fontos **a hatalmi döntések legitimitása** is. A legitimitás fogalma magában foglalja a legalitás követelményét, jóllehet azon túl is nyúlik. A legalitás a jogszabályok formális betartását jelenti (ez a jogbiztonság követelménye), de a legitimitás feltételezi a jogszabályok

erkölcsi megalapozottságát is. A legitimációhoz tehát szükséges, hogy az objektív követelményen (jogbiztonság) túl a szubjektív komponens (igazságosság) is érvényre jusson. A hatalomgyakorlója így nemcsak törvényesen kell, hogy működjön, hanem szükséges az is, hogy a nép felé igazolja, a döntések meghozatala a nép érdekében az alapvető értékek szem előtt tartásával történik. Ennek visszaigazolását a polgárok a rendszeresen ismétlődő választások alkalmával teszik meg. Azaz a legitimáció megszerzésének – egyik – formája a választás.

iv. A demokratikus döntések főszabályként a többségi akaratot tükrözik, de szükséges a konszenzusra törekvés. A demokráciának a döntéshozatal szempontjából két ideáltípusa van: a konkordancia elvű, vagy másképpen megegyezéssel és a majoritárius, vagy másképpen többségi elvű demokrácia.

A **megegyezéssel demokrácia** keretében a döntéseket egyetértésre jutva hozzák meg a döntéshozatalban résztvevők. Ezen eljárás keretében a döntések meghozatalában a lehető legtöbb kisebbségi csoportot bevonják, akik vétójoggal rendelkeznek. Az ilyen döntés meghozatala általában kölcsönös engedményeket és hosszabb eljárási időt feltételez. A megegyezéssel demokrácia mellett szóló érvek szerint azonban az „ára” megtérül a döntés végrehajtása során. A döntéshozatali mechanizmus nehézsége mellett másik kritika a konkordancia elvű demokráciával szemben, hogy a vétójog visszaélésekre is alapot adhat, amely megakadályozza azt, hogy a többi döntéshozó megegyezzen bizonyos kérdésekben.

A **többségi elvű demokrácia** ezzel szemben azon alapul, hogy a döntést a többség hozza, és az így meghozott döntés mindenkire nézve kötelező erejű. Ebben az esetben a kisebbségben lévők szükségképpen alárendelődnek a többségi akaratnak.

A többségi akaratnak megfelelő döntés nem feltétlenül jelenti a demokráciát, ahhoz szükséges az is, hogy a kisebbségek megfelelő védelemben részesüljenek, és így legyenek felruházva jogosultságokkal, illetve, hogy a többség korlátozva legyen a kisebbség által (pl. minősített többség). A kisebbségeknek meg kell adni azt a lehetőséget, hogy „többséggé” váljanak.

A többségi elvű demokrácia nem jelenthet abszolút uralmat, hiszen a többségi elv érvényesülése mellett más, alkotmányos elveknek – mint például a jogállamiság elvének az államhatalmi ágak elválasztásának –, valamint az alapvető jogoknak is érvényre kell jutniuk.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> V. ö. KOVÁCS: i. m., 13. o.



v. Az alkotmányos demokrácia nem létezhet anélkül, hogy **az alapvető jogok és más alapvető értékek** ne érvényesüljenek, így különösen a jogegyenlőség. Az alapvető jogok közül különösen azokra utalnék ebben a körben, melyek a nép politikai akaratképzésének előfeltételei (pl. véleménynyilvánítás szabadsága, közérdekű adatok hozzáféréséhez való jog, egyesülési és gyülekezési jog). Ezen alapvető jogok lényeges tartalmát a demokratikus eljárások és intézmények sem korlátozhatják.

vi. A demokrácia további fogalmi összetevőjeként emeli ki KOVÁCS László Imre – a PETRÉTEI álláspontja alapján feldolgozott elemeken túl – **a politika nyilvánosságának megteremtését**. Ez alatt KOVÁCS azt érti, hogy a polgárok számára a hatalomért folyó küzdelem látható, és következményeit tekintve többé-kevésbé kiszámítható. Ebben a küzdelemben a választási alternatívák és programok megismerhetőek. Ezen túl utalni kell arra is, hogy a választási szabályok is világosak, előreláthatóak, kiszámíthatóak és egyértelműek legyenek.<sup>10</sup>

A fentiekből kitűnik, hogy az alkotmányos demokrácia sokféleképpen megvalósítható, és annak számos összetevője van, amelyeknek együttesen kell fennállniuk.

---

<sup>10</sup> KOVÁCS: i. m., 15. o.

## **2. A helyi önkormányzatok a közhatalom és a hatalmi ágak rendszerében**

Az egyén a „szomszédaival” szerveződik közösséggé, amelynek eredményeképpen létrejött képződményt helyi közhatalommal ruházza fel. Ily módon a közhatalom az egyéntől és nem az államtól eredeztethető. A helyi közhatalom elsősorban a helyi közösségben jelenik meg, és csak másodsorban az államban. Azaz a hatalom alulról felfelé szerveződik. Ez a felfogás illeszkedik az Alaptörvény által deklarált autonóm egyén emberképéhez. [Alaptörvény I. cikk (1)-(2) bek.]

i. Ettől függetlenül létezik az állami közösség, amely a helyi közösség felett áll, de attól eltérő legitimáción alapul. Ugyanakkor az államhatalom és az önkormányzati hatalom nem elkülönülten létezik, hanem az egységes közhatalom részei. A helyi közhatalmi autonómia ugyan az államhatalomtól bizonyos fokig elkülöníti a helyi közösséget, de azok szorosan együttműködnek egymással.<sup>11</sup>

ii. A helyi önkormányzatok államszervezeti kérdésként és nem alapjogként foghatók fel. Ezt a felfogást tükrözi a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája is. A Charta nem mondja ki, hogy alkotmányos szinten kellene rögzíteni a helyi önkormányzathoz való jogot. Maga sem deklarálja, hogy az kollektív alapjog lenne, csak annyit mond ki, hogy „a helyi önkormányzás elvét<sup>12</sup> a belső jogalkotásban és amennyire lehetséges, az Alkotmányban is el kell ismerni.” [Charta 2. cikk] A Charta is tehát a helyi önkormányzást elvként és nem alapjogként fogja fel. Ezt követi hazánk is, amikor az Alaptörvényben rögzíti, hogy „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.” [Alaptörvény 31. cikk (1) bek.]

iii. A helyi önkormányzatok alapjogi megközelítésének elfogadása esetén nehezen lenne magyarázható az önkormányzati területszervezés, hiszen az önkormányzathoz való jog szorosan kötődik a „helyi” kategóriához, a települési keretekhez. Mivel indokolható akkor az önkormányzati integráció?

iv. A nyugati típusú demokráciák felfogásában<sup>13</sup> sem találjuk meg az alapjogi megközelítést. Az önkormányzatok létrehozatala elsősorban államszervezeti kérdés. A

---

<sup>11</sup> KÜPPER: A helyi önkormányzás joga, In: Jakab András: Az Alkotmány kommentárja II., Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 1502-1503. o.

<sup>12</sup> Megjegyzem, hogy a magyar terminológia inkább a jog szót használja sokszor akkor is, amikor az angol az elv szót. Itt nem ez történt, hiszen a szerződés magyar nyelvű cikkei az angol szöveg tükörfordításai.

<sup>13</sup> A nyugat-európai alkotmányokban nem találjuk meg az alapjogi megközelítést. Maga az Önkormányzati Charta sem kívánja azt meg, hogy az önkormányzathoz való jogot a tagállamok rögzítsék alkotmányaikban.

decentralizáció,<sup>14</sup> mint a közigazgatás szervezési alapelve azzal jár, hogy az államhatalom bizonyos feladatokat úgy enged át másik közigazgatási szervnek, hogy annak nagyfokú autonómiát biztosít. Az önkormányzatok ebből következően – de nem kizárólag – decentralizált állami feladatokat látnak el: azokat a feladatokat, amiket az állam rá átruház. A helyi önkormányzatok ellátják azokat az önkormányzati feladatokat, amelyeket törvény rájuk nézve kötelező feladatként megállapít.<sup>15</sup> A kötelező feladatoknak van olyan része, amelyet valamennyi település köteles ellátni. A kötelező feladatok ellátása azonban az önkormányzati feladatoknak csak kis részét teszi ki. Az önkormányzati feladatokon túl államigazgatási feladatokat törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet állapíthat meg az önkormányzatok számára. A kötelező feladatokon túl pedig az önkormányzatok önként vállalt és önként átvállalt<sup>16</sup> feladatokat látnak el. [Mötv. 10. § (1) bek.]

A decentralizáció<sup>17</sup> további sajátossága, hogy területi-helyi szinten kerülnek a feladatok ellátásra. A helyi önkormányzatokat az Alaptörvény úgy definiálja, hogy azok a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében jönnek létre. [Alaptörvény 31. cikk (1) bek.]<sup>18</sup> A Charta is a helyi önkormányzás fogalmát ehhez hasonlóan határozza

---

<sup>14</sup> A decentralizációval szemben a centralizáció és a dekoncentráció közigazgatási elveket kell megemlíteni. A centralizáció esetében az állami feladatokat központi szervek látják el, azok nincsenek területi-helyi szintre leosztva. A dekoncentráció ettől abban különbözik, hogy a feladatokat az állam „megtartja” magának, de azoknak az ellátását területi-helyi szinten szerveződő szervekre ruházza át. Ez utóbbi csak technikai feladat-megosztást jelent, hiszen ebben az esetben a szervek között alá-fölérendeltségi viszony van. Ezeket hívjuk államigazgatási szerveknek. A decentralizáció esetében történik meg a valódi hatáskör-megosztás, amikor a feladatok úgy kerülnek az önkormányzati szervekhez, hogy azok felett kizárólag törvényességi szempontú felügyelet marad. A decentralizáció lehet territoriális jellegű (pl. önkormányzatok) és funkcionális (pl. autonóm államigazgatási szervek).

<sup>15</sup> Ez a fajta gondolkodás tükröződik a 2013. évi önkormányzati feladatok változásában is. Így a közoktatási feladatok közül azok maradtak meg az önkormányzatoknál, amelyet az Országgyűlés törvényben elfogadott. (V. ö. III. rész 1.2. fejezet)

<sup>16</sup> Kialakulni látszik a kötelező és az önként vállalt feladatokon túl egy harmadik kategória, az önként átvállalt (alternatív) feladatok csoportja, amely a kötelező és az önként vállalt feladatok határmezsgyéjén helyezhető el. Az Mötv. szerint „a nagyobb gazdasági teljesítőképességű, lakosságszámú települési önkormányzat számára előírt kötelező feladat- és hatáskör ellátását - annak egyetértésével - más települési önkormányzat vagy társulása önként akkor vállalhatja, ha azt

- a) a lakossági igények indokolják;
- b) gazdaságosabban és legalább változatlan szakmai színvonalon;
- c) többlet állami támogatás igénybevétele nélkül

képes ellátni.” [Mötv. 12. § (1) bek.] Annyiban önként vállalt feladat, hogy valamely önkormányzat dönthet akként, hogy a feladatot – annak ellenére, hogy nem lenne számára kötelező – el kívánja látni. Annyiban viszont mégis kötelező, hogy ilyen vállalás hiányában törvény kötelezése folytán az a nagyobb önkormányzatok feladatkörébe esik. [HOFFMAN István: Az önkormányzati feladat- és hatáskörök átalakított rendszere az önkormányzati törvényben, In: Új Magyar Közigazgatás, VI. évf., 2013/7-8. szám, 11. o.]

<sup>17</sup> Id. még BOWMAN, Ann – KEARNEY, Richard: State and local government, Wadsworth, Cengage Learning, 2012

ASHFORD, D.E.: Territorial politics and equality: decentralization in the modern state. In: Political Studies, 1979. No. 1.

BERMAN, David R.: Local Government and the States, New York, M. E. Shape Inc., 2003

<sup>18</sup> SZENTE Zoltán: A helyi-területi önkormányzatok alkotmányos szabályozásának elvei de lege ferenda, In: Magyar Közigazgatás, 1994/6-7. szám, 368-369. o.

meg. Eszerint „a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.” [Charta 3. cikk 1. pont] Ezen meghatározásból világosan kiderül az is, hogy a helyi közügyek szabályozása és intézése maga a helyi önkormányzás, mely a helyi önkormányzatok tevékenységét öleli fel, ennek tartalmát azonban sem a Charta, sem az Alaptörvény nem határozza meg.

Az Alaptörvény a helyi önkormányzás tekintetében koncepcionális változást tükröz az Alkotmányhoz képest, mely még a helyi önkormányzáshoz való jogról és a helyi közösséget megillető alapjogról szól. [Alk. 42-43. §] Az Alaptörvény nem tesz említést a helyi önkormányzáshoz való jogról, és az önkormányzati alapjogokat sem rögzíti.

A helyi önkormányzatokat az államszervezet részeként fogja fel. A klasszikus hatalmi ágak megosztási rendszerében az önkormányzatok is a végrehajtó hatalom részének tekintendők, de el kell különíteni őket a központi állami szervektől, azaz a végrehajtó hatalom csúcán lévő Kormánytól és a minisztériumoktól. Nem így volt ez az Alkotmány rendszerváltás előtti szövegváltozatában, amikor az államhatalom helyi szerveinek tekintették a tanácsokat. A Charta 3. cikkében meghatározott önkormányzatiság lényege<sup>19</sup> megszűnik, ha a központi állami szervek által gyakorolt közvetlen és közvetett befolyás túlmegy egy bizonyos mértéken. A hatalommegosztás kontinentális típusú rendszerében tehát – a kormányzati szervek és más autonóm szervek mellett – az önkormányzatok tipikusan a végrehajtó hatalmi ág szereplői,<sup>20</sup> melyek azonban a Kormánytól elkülönülten léteznek. Ezzel a végrehajtó hatalom vertikális megosztása történik meg. Az Alaptörvény a közigazgatás részének tekinti az államigazgatást, amelynek a legfőbb szerve a Kormány. [Alaptörvény 15. cikk (2) bek.] A közigazgatás másik részét az önkormányzatok képezik.

A törvényhozói, végrehajtói és igazságszolgáltatási hatalmi ágak a hatalommegosztás horizontális vetületei, hiszen az állami funkciókat teljes mértékben elválasztja egymástól. Ezen három pilléren nyugszik az állami feladatellátás. A végrehajtói hatalmi ág megosztása az állami és az önkormányzati részre ennek a vertikális tagolását jelentik. A végrehajtói hatalmi ágon belül „felül” a Kormány, „alul” pedig az önkormányzatok állnak. Ez a megosztás azonban nem kérdőjelezi meg az önkormányzatoknak a végrehajtói hatalmi ághoz való tartozását. [55/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 296, 302.] A Kormány és az

---

<sup>19</sup> „3. cikk 1. A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy - jogszabályi keretek között - a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.” [Charta 3. cikk 1. pont]

<sup>20</sup> PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Helyi önkormányzatok és végrehajtó hatalom, In: Glatz Ferenc (szerk.): A demokrácia intézményrendszere Magyarországon, MTA, Budapest, 1997, 115. o.  
SÁRI János: A hatalommegosztás, Osiris Kiadó, Budapest, 1995, 237. o.

önkormányzatok közötti megkülönböztetést az Alkotmánybíróság gyakorlatában az önkormányzati autonómia jelöli.<sup>21</sup>

A helyi önkormányzatok a Kormánynak nincsenek alárendelve, csak az Országgyűlés állapíthat meg rájuk nézve kötelező szabályt. Az önkormányzatokat az állam hozza létre úgy, hogy a dekoncentrált államigazgatási szervekhez képest nagyobb fokú autonómiát biztosít. Az önkormányzatok az államszervezet integráns, de annak nem alárendelt részei, hiszen szervezetét, feladatait és erőforrásait az állam határozza meg. Az állam szabályozza azáltal az önkormányzatok szervezetét, hogy lefekteti a választás szabályait, és az állam meg is szüntetheti azt azzal, hogy az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet feloszlatja. [Alaptörvény 1. cikk (2) bek. g) pont] A közfeladatok, közszolgáltatások nagy része kötelező feladat, amelyet szintén az állam határoz meg. A feladatellátáshoz szükséges pénzeszközöket, illetve a hozzájutás lehetőségét is az állam biztosítja.

A Kormány kizárólag törvényességi szempontból felügyeli a helyi önkormányzatokat, amely felügyeleti eljárás tekintetében a végső döntést a bíróság és nem a Kormány hozza meg. Azzal, hogy az Alaptörvény a végrehajtó hatalom működésének – különösen az irányítás és a felügyelet – szabályait rögzíti, és ebben a rendszerben az önkormányzatok feletti speciális törvényességi felügyeleti kontrollt nevesít, az önkormányzatok sajátos demokratikus kontrollját és legitimitását teremti meg. [Alaptörvény 15. § (2) bek., 18. cikk (2) bek., 34. § (4) bek.]

A fentiekre tekintettel a helyi közhatalom lényege, hogy az állam által kijelölt területen, jogszabályi keretek között korlátozott, de széleskörű autonómiával jár el úgy, hogy megvalósítja a jogállamiság, a demokrácia és a hatékonyság követelményeit.

v. SZENTE Zoltán a helyi önkormányzás alapjogi-államszervezeti jellege kapcsán folyó vitában az önkormányzáshoz való jog alapjogi (természetjogi) megközelítése kapcsán az egyik legnagyobb ellentmondást abban látja, hogy ezen alapjog nemcsak jogot, hanem kötelezettséget is magában foglal. Ez alatt nem azt kell érteni, hogy egy alapjoggal szemben mindig egy kötelezettség is áll (legalább a beavatkozástól való tartózkodás és esetleg pozitív intézkedések megtétele is a jog biztosítása érdekében), hanem azt, hogy az önkormányzás szükségképpen állami feladatok ellátását is jelenti, amellet, hogy ez a döntések meghozatalának jogát is magában foglalja. Ebben az esetben tehát a jogok és kötelezettségek egy oldalon jelennek meg, mely egy alapjog esetében nem elképzelhető.

A helyi önkormányzás kötelezettséget is előír a helyi választópolgároknak akkor, amikor „állampolgári felelősségérzet” érvényre juttatásáról szól, és akkor, amikor arra kötelez,

---

<sup>21</sup> KÜPPER: A helyi önkormányzás joga, 1503-1504. o.

hogy „a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve” kifejezze és megvalósítsa a helyi közakaratot. [Mötv. 2. §]<sup>22</sup>

Ezzel függ össze az Mötv. egyéb rendelkezése: a helyi közösség tagjai kötelesek „öngondoskodással enyhíteni a közösségre háruló terheket, képességeik és lehetőségeik szerint hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához, valamint „betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait.” [Mötv. 8. § (1) bek.] Az Mötv. ezen szabályainak pontos tartalma álláspontom szerint nem határozható meg, hiszen meg kellene tudni ezen rendelkezések alapján azt válaszolni, hogy a közösség tagjainak milyen konkrét kötelezettségeket kell teljesíteniük. Hogyan lehet ezeket érvényesíteni?<sup>23</sup>

Ezen előírások az Alaptörvény azon rendelkezésén alapulnak, amely kimondja, hogy „mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.” [Alaptörvény O) cikk]

Álláspontom szerint az Mötv. hivatkozott szabályai szükségtelenek, hiszen konkrét kötelezettséget nem nevesítenek, így lényegileg az Alaptörvény deklarációjához képest további kikényszeríthető magatartást nem határozhatnak meg. Nem tekinthetők önkormányzati rendeletalkotásra vonatkozó felhatalmazásnak sem, hiszen az nem határozza meg a felhatalmazás jogosultját, a rendeletalkotás pontos tárgyát és kereteit. [a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 5. § (1) bek.] Ily módon az önkormányzatok képviselő-testületei nem kötelesek, és álláspontom szerint eredeti jogalkotói hatáskörben nem is jogosultak a közösségi együttélés szabályainak megszegőivel szemben szankciókat bevezetni.

Az imént említett kötelezettségek kizárólag a helyi közösség tagjaira vonatkoznak, és ilyen általános deklaráció kifejezetten a közösség tagjai által megválasztott, a döntéshozatalban ténylegesen résztvevőkre nincsen. Az Alkotmánybíróság a polgármester és a képviselő-testület az alkotmányos jelentőségű ügyekben való együttműködési kötelezettségét azonban levezethetőnek látta a jogállamiság elvéből is. Megállapította, hogy „alaptörvény-ellenes helyzetet eredményez, ha a képviselő-testület és a polgármester között kialakult tartós bizalmatlanság és együttműködési képtelenség ellenére a képviselő-testület nem kezdi meg a konfliktus feloldására alkalmas eljárásokat, és a konfliktus feloldására saját hatáskörben a képviselő-testület a feloszlásáról sem dönt.” [18/2013. (VII. 3.) AB határozat] Ebben az

---

<sup>22</sup> BALÁZS István: A magyar közigazgatás átalakulása a rendszerváltástól napjainkig, In: Új Magyar Közigazgatás, V. évf., 2012/12. szám, 11. o.

BALÁZS István: A helyi önkormányzati autonómiafelfogás változása az új törvényi szabályozásban, In: Új Magyar Közigazgatás, V. évf., 2012/10. szám, 38. o.

<sup>23</sup> NAGY Marianna – HOFFMAN István (szerk.): A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata, HVG-Orac, Budapest, 2012, 25. o.

esetben azonban nem került sor a hivatkozott és vitatott tartalmú alaptörvényi rendelkezések értelmezésére.

### **3. A helyi önkormányzatok az Alaptörvény tükrében**

i. Az Alkotmány esetében a helyi önkormányzatok szabályrendszere a helyi önkormányzathoz való jogra, mint a helyi közösségek önkormányzathoz való kollektív jogára épült: *„A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.”* [Alk. 42. §] Ezen kollektív jogosultság biztosítékeként a képviselő-testületet megillető alapjogok is deklarálásra kerültek [Alk. 44/A. §], amelyeket csak kétharmados törvény korlátozhatott [Alk. 44/C. §], és amely alapjogokon alapuló jogszerű hatáskörgyakorlás bírói jogvédelemben részesült. [Alk. 43. § (2) bek.] Ezen alapjogok elsősorban a végrehajtó hatalommal szemben jelentettek védelmet, azaz egyfajta vertikális hatalommegosztás történt meg.<sup>24</sup>

A helyi önkormányzathoz való jog valamennyi település számára biztosított volt, így ebben az értelemben valamennyi település egyenlőnek minősült. Ez a rendszer éppen a múlt túlkapásai<sup>25</sup> miatt alakult ki, viszont az önkormányzati rendszer túlaprózottsága és az egyre növekvő feladatok miatt finanszírozhatatlanná vált.<sup>26</sup>

Elfogadható JAKAB András azon álláspontja, miszerint a helyi önkormányzathoz való jog az Alkotmányban is tulajdonképpen hatásköri szabály volt. Az Alkotmánybíróság az önkormányzathoz való jog értékelése kapcsán nem is használta a szükségesség-arányosság tesztjét.<sup>27</sup> Az önkormányzati alapjogok korlátozása tekintetében az sem követelmény, hogy annak korlátozására kizárólag más alapvető jog és szabadság vagy egyéb alkotmányos cél érdekében kerülhet sor. [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.] Álláspontom szerint ez a megállapítás nem pusztán az egyes önkormányzati alapjogokra vonatkozhat, hanem az alapjogok összességére is, amely a helyi önkormányzathoz való jog deklarációjában<sup>28</sup> nyert kifejeződést az Alkotmányban.<sup>29</sup>

---

<sup>24</sup> KÜPPER: A helyi önkormányzás joga, 1503. o.

<sup>25</sup> A rendszerváltást megelőzően az önkormányzati autonómia nem érvényesülhetett, a tanácsai döntéseket a központi pártpolitika határozta meg. Helyi szinten is a pártvezetők, azaz az állampárt akarata érvényesült.

<sup>26</sup> V. ö. RÁCZ Vanda: „A változás mámorától a jőzőn mértéktartásig” – a helyi önkormányzatok gazdasági kondícióinak változása 1991-1995. között, In: Mikolasek Sándor: Önkormányzatok az államban, állam az önkormányzatban, Komárom, 1995, 121-142. o.

<sup>27</sup> JAKAB András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei, HVG-Orac, Budapest, 2011, 272. o.

<sup>28</sup> „42. § A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.” [Mötv. 42. §]

<sup>29</sup> V. ö. PATYI András: Egyes önkormányzati alapjogok viszonylagosságára, In: Magyar Közigazgatás, 1998/9. szám, 522-523. o.



ii. Az Alaptörvény tulajdonképpen ehhez igazodik, amikor nem rendelkezik a **helyi önkormányzáshoz való jog**ról és annak tartalmáról, hanem a helyi közügy fogalmát helyezi a középpontba. A helyi önkormányzást az államszervezet részét képező helyi önkormányzatok tevékenységeként fogja fel. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvénybe került át a helyi önkormányzáshoz való jog rögzítése, mely szerint: „a helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg.” [Mötv. 3. § (1) bek.] Az Alaptörvény pusztán annyit mond, hogy „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.” [Alaptörvény 31. cikk (1) bek.]

Az Alaptörvény megváltozott rendelkezései tekintetében az Alkotmánybíróság 2013. július 3-án kinyilvánította elvi véleményét. A többségi álláspont szerint az Alaptörvény<sup>30</sup> és az Mötv.<sup>31</sup> rendelkezéseinek együttes értelmezésével az Alkotmány szabályaihoz képest nem állt elő változás a korábbi alkotmányos szabályokhoz képest. Az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény az ott meghatározott önkormányzati hatásköröket alapjogként definiálja. Ezzel ellentétes álláspontot csak Pokol Béla képvisel, aki különvéleményében kifejti, hogy azzal, hogy a helyi önkormányzáshoz való jog alapjogként való deklarációja „átkerült” az Alkotmányból az Mötv.-be, koncepcionális változás történt. Mégpedig az, hogy a helyi önkormányzáshoz való jog nem minősül alapjognak, az Alaptörvényben rögzített rendelkezések pusztán hatásköri szabályok. Ily módon azon alaptörvényi rendelkezés, amely kimondja, hogy „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek,” csak államszervezési elvnek tekinthető. [18/2013. (VII. 3.) AB határozat]

A normatív megfogalmazást érdemes összevetni a 1990 előtti rendelkezéssel, mely szerint: „Tanács működik a fővárosban, a megyékben, a főváros kerületeiben, a városokban és a községekben.” [Alk. 42. § (1) bek. – 1990. szeptember 30-a előtti időállapot] Az alaptörvényi megfogalmazás a rendszerváltás előtti szabályozási fordulatra hasonlít, melyből nem tűnik ki a helyi önkormányzáshoz való kollektív jogi jelleg, sőt még csak az sem, hogy minden településen kell-e önkormányzatnak működnie.

---

<sup>30</sup> Alaptörvény 31. cikk (3) bek., 33. cikk (1) bek.

<sup>31</sup> Mötv. 3. § (1) bek., 41. § (2) bek., 42. §

iii. Úgyszintén nem határozza meg az Alaptörvény **az önkormányzatok szintjeit**, ebből következően nem alkotmányos alapjog, hogy valamennyi település önkormányzattal rendelkezzen, így ennek az alkotmányos védettsége megszűnt. A hiány arra vezethető vissza, hogy az alkotmányozó többség megosztott volt az Alaptörvény elfogadása során abban, hogyan alakuljon át az önkormányzati rendszer, beleértve a főváros kétszintű rendszerét is, és inkább elodázta a döntést. Ennélfogva és az önkormányzáshoz való jog deklarációjának hiányában, a települések közösségeinek nem sérülhet ezen kollektív joga, hiszen az Alaptörvényben az nem létezik, csak az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében hatásköri szabályként rögzített rendelkezések. Így a jövőben nem lenne alaptörvény-ellenes azon önkormányzati rendszer, amely nem biztosítaná valamennyi település számára az önkormányzati autonómiát. A Charta sem írja elő, hogy minden településen léteznie kell önkormányzatnak, pusztán annyit rögzít, hogy a közfeladatokat a lehető legközelebb eső közigazgatási szerv útján kell megvalósítani, kivéve, ha a feladat természete, nagysága vagy a hatékonysági és gazdaságossági szempontok mást indokolnak. [Charta 4. cikk 3. pont] Ezt betű szerint teljesítjük is, de például az oktatási rendszer átalakításával kapcsolatban a Charta szellemiségével ellentétes tendencia figyelhető meg.<sup>32</sup>

iv. Az Alkotmánybíróság korábbi álláspontja szerint sem volt a helyi önkormányzáshoz való jog korlátozhatatlan, arra törvényben kerülhetett sor, és csak akkor sértette az Alkotmány rendelkezéseit, ha az alapjogot olyan mértékben korlátozta a törvényhozó, hogy az az alapjog kiüresedéséhez vezetett, vagy azt teljesen elvonta. [2/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 27, 30.]

Kérdésként merül fel, hogy vannak-e **alapvető hatásköri jogok** az Alaptörvényben, amelyek az Alkotmánybíróság előtt védelemben részesülnek. Az Alaptörvény kimondja, hogy a helyi önkormányzat önállóan szabályoz és igazgat. [Alaptörvény 32. cikk (1) bek. a)-c) pont] Ez az autonómia lényegét adja. Az önkormányzatok tekintetében nem más szervtől való függetlenségről beszélhetünk, hiszen az önkormányzatok az államszervezet részeit képezik, és más állami szervekkel ellenőrzési-felügyeleti viszonyban áll, vagy egyéb módon hatnak egymásra (pl. pénzforrással történő ellátás, szakmai irányítás), hiszen fontos, hogy a demokratikusan létrehozott önkormányzati szervezet is a jogszabályok keretei között működhessen. Az önkormányzati működés lényege a nagyfokú autonómia birtokában történő joggyakorlás.

---

<sup>32</sup> V. ö. IV. rész 1.2. fejezet

A Charta a helyi önkormányzás lényegét ebben ragadja meg, amikor úgy fogalmaz, hogy „a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy - jogszabályi keretek között - a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.” [Charta 3. cikk 1. pont]

Az önálló szabályozó és igazgató hatáskör gyakorlásának keretei azonban nincsenek az Alaptörvény és a Charta szintjén sem lefektetve, így annak feltételeit törvény állapítja meg. Ennek megfelelően nem állapítható meg, hogy létezne a puszta deklaráción túl alapvető hatásköri jog. Kizárólag az önkormányzati felségjogok maradtak az Alaptörvényben, melyeket az Alkotmánybíróság is véd. A Charta azonban nem írja elő, hogy ezeket alkotmányos szinten kellene rögzíteni.

A szabályozási és igazgatási autonómián kívül az Alaptörvény deklarálja a szervezeti autonómiát. [Alaptörvény 32. cikk d) pont] A szervezeti autonómia kapcsán fontos arra utalni, hogy az magában foglalja a személyzeti autonómiát, azaz azt, hogy nem egy külső szerv vezetője gyakorolja a munkáltatói jogokat az alkalmazottak felett. Az önkormányzati autonómiához elengedhetetlen a pénzügyi-gazdasági önállóság (nem függetlenség). Ez azt jelenti, hogy az önkormányzati működéshez elegendő forrást kell biztosítani. [Charta 9. cikk, Alaptörvény 32. cikk (1) bek. f) és h) pont]

v. A helyi önkormányzatok és a helyi önkormányzás kapcsán elengedhetetlen a **helyi közügy** fogalmának és a helyi közhatalom gyakorlásának a körülírása.

Mit is lehet a „helyi” fogalma alatt érteni? A „helyi” fogalmának meghatározásakor az állami és a helyi közötti hatáskör elhatárolásából kell kiindulni. Negatív megközelítésből kiindulva minden közügy helyinek tekintendő, ami nem elsősorban az állami, azaz az országos szinthez kötődik. Így a „helyinek” sajátossága, hogy az országos szinthez képest alacsonyabb, meghatározott területi szintekhez kötődik. Ebben a megközelítésben a helyi feladat és az állami (azaz központi) feladat egymás ellentéte.<sup>33</sup>

A helyi és az állami között azonban az Alaptörvény – és az Alkotmány – alapján sem húzható egyértelmű határvonal. Elméleti síkon is lehetnek olyan ügyek, amelyek amellet, hogy országos szinten is kiemelt jelentőséggel bírnak, a helyi viszonyokat is befolyásolják (pl. a Zengő hegyre tervezett, de a Tubes-hegyre megépülő katonai radar ügye).

---

<sup>33</sup> Az állami és az önkormányzati rendszer egységessége, illetve elkülönült léte tekintetében nincsen egységes álláspont. Az Alaptörvény nem foglal egyértelműen állást ebben a kérdésben, jóllehet az Möt. pedig egymásnak ellentmondó rendelkezéseket tartalmaz. Az Möt. preambuluma a helyi önkormányzatokat az egységes állami szervezetrendszer részének tekinti, míg az Alaptörvény viszont a „helyi önkormányzat és állami szervek” fordulattal él. [Alaptörvény 34. cikk (1) bek.]

Így a „helyi” és az „állami” eldöntése mindig a jogalkotóra marad az Alaptörvény keretében meghatározott garanciális szabályok szem előtt tartásával: kizárólag a helyi jelentőségű ügyek nem kerülhetnek el a helyi önkormányzatok hatásköréből. Ezen túl azonban mindig az Országgyűlés dönti el, hogy a hagyományok alapján – vagy azzal szakítva – milyen módon szervezi meg az állami-helyi feladatellátást.<sup>34</sup> A helyi önkormányzatok kapcsán fontos utalni arra, hogy a helyi közügy körébe tartozó feladatokat kizárólag törvény rendezheti.

Megjegyzendő az is, hogy helyi szinten mind a települési, mind a területi (megyei) szintet értette az Alkotmány és az Ötv., mint ahogy érti az Mötv. is. A területi decentralizáció részeként a két külön szint a központi szinttel áll szemben, míg egymáshoz képest ugyanazt a helyzetet foglalják el, kevés kivételtől – ide értve a szervezési szintből és így a méretből eredő feladatkülönbségeket – eltekintve azonos státusz illeti őket. Mindazonáltal a helyi önkormányzatokon sok esetben csak a települési önkormányzatokat értik, és elfeledkeznek a megyékről. Talán azért, mert a rendszerváltáskor nem kapták vissza korábbi kiemelt szerepüket a közigazgatásban (a szocialista, és azon belül a tanácsrendszer centralizált működése nem hasonlítható egy szabad önkormányzati rendszer működéséhez), hanem az akkori jogalkotó inkább a településekre bízta a feladatok jelentős részét, a korábbi erős központosítás ellentételezéseként. A megyék csak annyiban láttak el önkormányzati feladatot, amennyiben azt a települési önkormányzatok nem látták el, azaz a szubszidiaritás elve alapján részesedtek az önkormányzati feladatokból.<sup>35</sup> Így a megyék – főleg az idő múlásával összefüggő települési önkormányzatok feladatbővülésének változások eredményeképpen is – egyre inkább feladat-, hatáskör- és forrás nélküli szervekké váltak. A rendszerváltást követő években a megyei feladatok tekintetében nem annyira az önkormányzatokhoz, mint a központ államigazgatási szervekhez kerültek. A települési önkormányzatok tekintetében viszont a decentralizáció teljes mértékben megvalósult.<sup>36</sup> Ennélfogva a feladatok egyrésztől települési szinten, másrésztől központi szinten koncentráálódtak, így megyei szinten nem alakulhatott ki az a fajta közösség, amely a megyei közügyekbe kívánt volna beleszólni, a megyei közgyűlés sem vált igazán a politika színterévé.<sup>37</sup>

Az Alaptörvény által meg nem követelt alapjogot és az önkormányzatok szintjeit az Mötv. rögzíti. Az Mötv. kimondja, hogy a helyi önkormányzás joga a települések és a megyék

---

<sup>34</sup> V. ö. II. rész 2. fejezet

<sup>35</sup> PÁLNÉ KOVÁCS: i. m., 119. o.

<sup>36</sup> A rendszerváltáskor a tanácsrendszer megszűnésével az 1586 tanács helyett 3112 helyi önkormányzat kezdte meg működését, ebből 3093 települési és 19 megyei önkormányzat. A települési önkormányzatok a következők szerint oszlottak meg: 2905 községi, 157 városi, 8 megyei jogú városi, 1 fővárosi és 22 fővárosi kerületi önkormányzat. [A helyi önkormányzati rendszer tizenöt éve. 1990-2005. 15 év a magyar demokrácia szolgálatában. BM Duna Palota és Kiadó, Budapest, 2005, 23. o.]

<sup>37</sup> PÁLNÉ KOVÁCS: i. m., 119. o.

választópolgárainak közösségét illeti meg. [Mötv. 2. § (1) bek és 3. § (1) bek.] Korábban az Alkotmány rögzítette az önkormányzatok szintjeit, melyek a következők voltak: a község, a város, a főváros és a kerület, valamint a megye. [Alk. 42. §] Az is tény viszont, hogy ezen meghatározáshoz képest léteztek a megyei jogú városok, és területfejlesztési egységként létezett a kistérség és a régió is, továbbá az államigazgatási szinten legalább 3-4 feladatban visszaállításra kerültek a régi járások más elnevezéssel, mint pl. körjegyzőség, okmányirodai, építéshatósági vagy kereskedelemigazgatási körzetközponti jegyzői hatáskörök, illetve a különböző társulások.

A területi szintek ilyen meghatározása az Alaptörvényből kimaradt. A jelenlegi szabályok alapján azonban továbbra is megilletik valamennyi település közösségét – az Alaptörvényben ugyan már nem deklarált – helyi önkormányzathoz való jog, így az a félelem, hogy önkormányzatok összevonásra kerülnek, alaptalan volt. Az tény viszont, hogy a jogszabályi környezet a települési önkormányzatok szorosabb együttműködését támogatja. Az is tény, hogy vannak olyan nagyon alacsony lélekszámú települések (százas nagyságrendben 100 fő alatti települések), ahol a képviselő-testület vagy a polgármester megválasztása is nehézséget okoz, és amely helyzetet az Ötv. korábban nem kezelte.

A jelenleg hatályos szabályokra tekintettel tehát továbbra is érvényesül az Alkotmánybíróság azon megállapítása, mely szerint minden önkormányzat önálló felelősséggel dönthet az Alkotmányban még alapjogokként szereplő ügyekben. [56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1996, 208.]

A helyi közügy intézésének fogalmát az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a)-c) pontja tükrében kell értelmezni, ami alapján az „intézés” normatív vagy egyedi ügyben történt döntéshozatalt jelent. Ebbe a felosztásba nehezen illeszkedik a helyi érdekek más szervek vagy személyek felé történő képviselete, így például az önkormányzati érdekképviseleti szövetségek létrehozásában való részvétel. [Alaptörvény 32. cikk (1) bek. k) pont] Ennél többet az Alaptörvény nem ír elő, azaz, ha az önkormányzat rendelkezik szabályozási és igazgatási jogkörrel, akkor azzal az Alaptörvényben rögzített követelmények teljesülnek. Az igazgatás tekintetében kiemelendő még, hogy annak önállóan kell lennie, ami azt jelenti, hogy az önkormányzat külső befolyástól mentesen működik. Ebben az esetben elsősorban az állami szervektől való önállóságot<sup>38</sup> kell érteni.<sup>39</sup> Persze el lehet gondolkozni azon, mennyire befolyásmentes egy döntés meghozatala, ha az elvileg szabadon választható megoldáshoz egy

---

<sup>38</sup> V. ö. II. rész 2. fejezet

<sup>39</sup> Érdekes azt megvizsgálni, hogy a kormányhivatal aktuspótlási joga és a bírságolási joga hogyan egyeztethető össze az önálló igazgatás követelményével. [Mötv. 132. § (1) bek. e) és l) pont]

jogsabály negatív következményt fűz, pl. a korábbi adóerő-képesség vagy a mostani úgynevezett elvárt bevétel számításánál a vélelmezett helyi iparüzési adó mértéke kapcsán.

Ez azonban nem jelenti azt, hogy felelősség nélküli lenne az önkormányzatok tevékenysége. Az önkormányzatok demokratikus felelősséggel rendelkeznek, ami a helyi önkormányzathoz való jog alanyaihoz kötődik.

És természetesen mindebből nem következik az, hogy a jog az önkormányzatok működését ne kötné.<sup>40</sup> Az önkormányzatokra nézve is irányadók a jogszabályok, amelyek betartását a megyei (fővárosi) kormányhivatal (röviden: kormányhivatal) törvényességi felügyeleti eljárás keretében kontrollál.

A helyi közügyek intézésén kívül az Alaptörvény a helyi közhatalom gyakorlását említi, melynek érdekében helyi önkormányzatok működnek. A helyi közhatalom gyakorlása a helyi közügyek intézéséhez képest nem ad többletfeladatot az önkormányzatoknak, inkább azokat más szempontból fogja össze.<sup>41</sup>

vi. Összességében tehát megállapítható, hogy a helyi önkormányzathoz való jognak az alapjogi védettsége megszűnt, a helyi önkormányzatok védelme gyengült. A jelenlegi szabályok alapján azonban az nem mondható el, hogy a helyi önkormányzatok súlytalanná váltak volna. A jövőre nézve azonban mindenképpen aggályos, hogy sarkalatos törvény módosításával az Országgyűlés az önkormányzatok jogait lényegesen csorbíthatja, és ezzel az önkormányzati autonómiát korlátozhatja, vagy bizonyos területen megvonhatja. Ezzel szemben az Alaptörvény kevés védelmet biztosít.

Ezen szabályok egyértelműen egy gyengébb önkormányzatiság és egy centralizáltabb államműködés felé mutatnak. A rendszerváltáskor létrehozott önkormányzati rendszer teljes revízióját ígérte az új összetételű parlament, mely magába foglalja a feladatok, a hatáskörök és a finanszírozás szabályainak áttekintését és újraszabályozását.<sup>42</sup> Az Alaptörvény rendelkezései egyértelműen abba az irányba mutatnak, hogy az önkormányzatok önállósága a feladatokkal és hatáskörökkel együtt csökken, és egy centralizált, központból irányított, de legalábbis felügyelt helyhatósági rendszer alakul ki. Fontos rögzíteni azonban, hogy a jelenlegi törvényességi szempontú felügyeleti beavatkozás az önállóságot nem sérti, annak célja a jogszerű helyzet kikényszerítése, a jogszerűtlenség kiküszöbölése.

---

<sup>40</sup> Ld. IV. rész 3. fejezet

<sup>41</sup> KÜPPER: A helyi önkormányzás joga, 1511. o.

<sup>42</sup> CSÖRGITS Lajos: Összefoglaló a Megyei Jogú Városok Szövetségének I. féléves közgyűléséről. In: Új Magyar Közigazgatás, III. évf., 2010/6-7. szám, 101. o.

Az önkormányzati rendszer vonatkozásában végbemenő változásoknak hazánkban a Magyary Zoltán Közigazgatási-fejlesztési program az alapidokumentuma, amely a helyi önkormányzati rendszerre nem tér ki. Ebből azt a következtetést lehet levonni, hogy jelenleg az önkormányzati szféra nem szerepel a közigazgatás átalakításának prioritásai között, annak alakulása (alakítása) a közigazgatási szervezetrendszer többi résztvevőjének meghatározásához igazodik.

A Charta rendelkezéseinek a fentiek szerint az Mötv. betű szerint megfelel, viszont ha a Charta szellemiségét, üzenetét vizsgáljuk, akkor már nem feltétlenül juthatunk erre a megállapításra. A Charta preambulumban olvasható, hogy „csak tényleges feladatkörrel bíró helyi önkormányzatok biztosíthatnak egyszerre hatékony és az állampolgárokhoz közelálló igazgatást”, valamint „a helyi önkormányzás védelme és megerősítése a különböző európai országokban fontos hozzájárulás a demokráciának és a hatalom decentralizálásának elvein alapuló Európa kialakításához.” A Charta keretei között a szerződő államok 1985-ben abban állapodtak meg, hogy az akkor létezett önkormányzati rendszert megerősítik és azt lényegi feladatokkal ruházzák fel, de a mostani folyamatot nem ebbe az irányba hatnak.<sup>43</sup>

A Charta kihirdetésével vállalt kötelezettség megszegése esetén a nemzetközi szerződést megsértő állammal szemben a Charta semmilyen jogkövetkezményt nem állapít meg, így az *lex imperfecta*-ként érvényesül. Sőt, maga a Charta ad lehetőséget arra, hogy a szerződő állam felmondja a Chartát, ha annak hatályba lépésétől 5 év eltelt, és azt is biztosítja, hogy egyes vállalat vagy vállalatok tekintetében tegye meg ugyanezt, feltéve, hogy a kötelezettségvállalásának száma a Charta szerinti 20 (illetve 10) szakasz alá nem csökken. [Charta 17. cikk]

---

<sup>43</sup> BALÁZS: A helyi önkormányzati autonómiafelfogás változása az új törvényi szabályozásban , 41. o.

### **III. A helyi önkormányzati szervezetrendszer és személyzet**

#### **1. A helyi demokrácia közvetett és közvetlen gyakorlásának szabályai**

##### **1.1. A választójog alkotmányossági követelménye a helyi önkormányzati választások során**

A demokrácia és a választások szorosan összetartozó intézmények. A helyi demokrácia gyakorlása történhet közvetlen (népszavazás) és közvetett (képviselőkön keresztül) úton. Legyen szó bármelyikről, a választási anyagi, illetve eljárási szabályok nagy jelentőséggel bírnak, hiszen ezek határozzák meg azt a keretrendszert, amely során létrejön egy képviselő-testület, amely elsődlegesen gyakorolja az önkormányzati hatásköröket, és kifejezi a választópolgárok akaratát. Így fontos számba venni azokat a szabályokat, amelyek ezen eljárások során alkalmazásra kerülnek, már csak azért is, mivel mind az önkormányzatok, mind azok hivatalai a választások, népszavazások lebonyolításában több-kevesebb, de nagyon fontos feladatokat látnak el.

A legfontosabb szabályokat az Alaptörvény és az egyéb törvényi rendelkezések tartalmazzák, de nem szabad figyelmen kívül hagyni sem az Alkotmánybíróság, sem a strasbourgi bíróság esetjogát.

Minden választásnál legfontosabb kérdés a választójog, hiszen ez határozza meg, kik és hogyan vehetnek részt benne, ezért fontos ennek számbavételével kezdeni. Az aktív vagy passzív választójog tartalmi követelménye és az azokkal kapcsolatos korlátozások az egyes államokban eltérően kerültek szabályozásra. Ahogy azt az Emberi Jogok Európai Bírósága is kimondta több ítéletében, a tagállamok tekintélyes mozgástérrel rendelkeznek a parlamentáris rendszerük alkotmányos szabályainak megalkotásában, beleértve ebbe a választójogi korlátokat is.

Habár ezen szabályok alapja, eredete közös, a képviselők függetlenségének biztosítása és a választók szabad akaratnyilvánításának megtartása mellett, a követelményrendszerek nagyban függenek az adott államra jellemző történelmi és politikai tényezőktől.

A választójog értékelése esetében az Alaptörvény B) cikkéből kell kiindulni, mely rögzíti, hogy „Magyarország független, demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk



(1) bek.] „A közhatalom forrása a nép,” amely hatalmat elsősorban választott képviselők útján gyakorolja. A közvetlen demokrácia ehhez képest kivételes, kiegészítő jellegű. [Alaptörvény B) cikk (3)-(4) bek.] A képviseleti demokrácia gyakorlásának megvalósulása a választójog tényleges, rendszeres időközönkénti gyakorlását jelenti a képviselők megválasztásával.

A közvetett és a közvetlen demokrácia gyakorlása országos szinten és helyi szinten is érvényesül. Az Alaptörvény rögzíti, hogy a választójog általános, egyenlő, és titkos, melyet a választópolgárok szabadon és közvetlenül gyakorolnak. [Alaptörvény 35. cikk (1) bek.]

### **1.1.1. A választójog általánossága**

A választójog általánossága azt jelenti, hogy a választójog mindenkit megillet, bizonyos, indokolt körülmények esetén azonban a választójog egyetemlegessége tekintetében megszorítás tehető, így például életkorra, állampolgárságra vagy helyben lakásra nézve. Azaz a lehető legszélesebb körben kell megjelölni azon polgárokat, akik választhatnak és választhatók.

i. Az Alaptörvény ennek megfelelően rögzíti, hogy a választójog aktív és passzív formájához is nagykorúság kell. [Alaptörvény XXIII. cikk (1) és (2) bek.]

ii. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán nem követelmény a magyar állampolgárság, azon uniós állampolgár is választhat és választható, feltéve, ha Magyarországon van lakóhelye. [Alaptörvény XXIII. cikk (2) bek.] Az uniós állampolgárok is tehát ugyanolyan feltételekkel szólhatnak bele a helyi közügyekbe, mint a magyar állampolgárságú választópolgárok, feltéve, hogy belföldi lakóhellyel rendelkeznek.

iii. A menekült, bevándorolt és letelepedett nagykorú személy pedig minden egyéb feltétel nélkül választhat, tehát aktív választójoggal rendelkezik. [Alaptörvény XXIII. cikk (3) bek.]

iv. Önkormányzati választás esetén a választópolgár a választójogát lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén gyakorolhatja. [Alaptörvény XXIII. cikk (5) bek.] Alkotmánybírósági határozatok alapján az egyértelműen levezethető, hogy választójog gyakorlásának feltételhez kötése nem ütközik a választójog, mint alapjog deklarációjába, [783/E/2002. AB határozat, ABH 2009, 1568, 1572.] amelyet az Alaptörvény kifejezésre is juttat. [Alaptörvény XXIII. cikk (4) bek.] Ez a kérdés az Alaptörvény szempontjából kevésbé releváns, hiszen ezt a korlátozást maga az Alaptörvény tartalmazza, de ennek hiányában sem lenne alaptörvény-ellenes az ezt előíró törvényi rendelkezés. Hiszen ebben az esetben valójában nem a választójog korlátozása történt meg, hanem gyakorlásának a feltételei kerülnek rögzítésre, ugyanúgy, mint amikor a választási eljárásról szóló törvény rögzíti, hogy

az szavazhat, aki a névjegyzékben szerepel.<sup>44</sup> Ezen feltétel meghatározása a helyi közügyek gyakorlásában való részvétel oldaláról is indokolható. Ebből az alaptörvényi szabályból az is kiderül, hogy az önkormányzati választások esetében a választójog csak a lakóhely, illetve a tartózkodási hely szerinti településen gyakorolható, így az igazolással vagy levélben történő szavazás kizárt.<sup>45</sup> A tartózkodási hely szerinti szavazás esetében azonban feltétel, hogy a választás napját megelőző legalább 30 nappal korábban létesítse azt, és annak érvényessége legalább a szavazás napjáig tartson. A helyi választási irodához az átjelentkezési kérelemnek legkésőbb a választás napját megelőző második napon kell megérkeznie. [a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 307/A. § (1)-(2) bek.] A kérelem alapján a helyi választási iroda vezetője törli a választópolgárt a lakóhelye szerinti szavazóköri névjegyzékből, és egyúttal felveszi a tartózkodási hely szerinti szavazóköri névjegyzékbe. [Ve. 307/B. § (1) bek.] Ha a választópolgár a szavazást megelőző legkésőbb második napon a tartózkodási helyét megszünteti, akkor vissza kell venni a lakóhelye szerinti névjegyzékbe. [Ve. 307/B. § (2) bek.] Ebből az is következik, hogy, ha a szavazást megelőző napon kérelmezi a választópolgár a tartózkodási helyének törlését, akkor a szavazás napján a választójogát nem tudja gyakorolni. Érdekes kérdésként merül fel, hogy az üdülővezetekben ingatlanal rendelkező választópolgárok, hogyan gyakorolhatják választójogukat, ha nem ott rendelkeznek lakóhellyel. Jóllehet az üdülővezetekben többségében éppen az üdülőingatlan-tulajdonosok vannak, akik viszont nem szólhatnak bele a helyi közügyek gyakorlásába.

v. Kimondja továbbá az Alaptörvény, hogy bűncselekmény miatt jogerősen elítélt esetében a bíróság kizárhatja a választójog gyakorlását. Úgyszintén a bíróság döntése alapján a választópolgár a belátási képesség korlátozottsága miatt kizárható a választójog gyakorlásából. Ha uniós tagállam bírósága vagy hatósága rendelkezik úgy, hogy a magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgárának kizárja a választójogát, az irányadónak tekintendő a magyarországi választásokra is. [Alaptörvény XXIII. cikk (6) bek.] Ezen Alaptörvényi szabállyal nemzetközi jogi kötelezettségünknek tettünk eleget.<sup>46</sup> A korábbi szabályok alapján az Alkotmány erejénél fogva ki volt zárva a választójog gyakorlásából a cselekvőképességet kizáró vagy korlátozó gondnokság alá helyezett személy. [Alk. 75. § (5) bek.] Úgyszintén a nemzetközi kötelezettségünknek teszünk eleget azzal, hogy a fogyatékos személyek részére biztosítandó politikai részvételi jogot biztosítjuk, hiszen az a 2007. évi VII. törvénnyel beemelt, 2006. évi Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezményben

---

<sup>44</sup> BODNÁR Eszter: Választójog és választási rendszer az Alaptörvényben, In: Magyar Közigazgatás, I. évf., 2011/3. szám, 106. o.

<sup>45</sup> JAKAB: i. m., 225. o.

<sup>46</sup> V. ö. Kiss Alajos v. Hungary (EJEB Application no. 38832/06.)

szerepel. Ha azonban ezt az ENSz Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányával (a továbbiakban: PPJNE) együtt értelmezzük, akkor az a politikai jogok fogalmát úgy határozta meg, mint amelyet „ésszerűtlen korlátozások” nélkül kell biztosítani. Így a Bíróság helyes értelmezése az lett volna, ha a PPJNE fogalmából indul ki, amely tartalmazza a jogkorlátozás feltételeit. Ha nem így járna el a többi alapjog tekintetében, akkor előállhatna az az abszurd helyzet, hogy a fogyatékos személyek jogai korlátozhatatlanok, míg a fogyatéék nélküli személyek jogai korlátozhatók lennének.<sup>47</sup>

vi. Az Alaptörvény – korlátozva a választójog általánosságát – úgy rendelkezik, hogy „sarkalatos törvény a választójogot (...) magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti.” [Alaptörvény XXIII. cikk (4) bek.] Az Alaptörvénynek ez az egyik legvitatottabb pontja, hiszen itt arról van szó, hogy a választójog korlátozását sarkalatos törvényre bízza az alkotmányozó hatalom. Jóllehet a választójog kapcsán nemcsak az mondható el, hogy alkotmányos alapjognak minősül, hanem az is, hogy szorosán kötődik az államszervezet működéséhez is, tehát a demokratikus legitimáció előfeltétele, annak biztosítója.<sup>48</sup> Az is látható, hogy az Alaptörvény különbséget tesz az aktív és passzív választójog korlátozhatósága között, hiszen az előbbinél a korlát csak a magyarországi lakóhely léte vagy nem léte lehet, míg az utóbbinál más korlátozás is érvényesülhet. A helyi önkormányzati választások esetében maga az Alaptörvény rendelkezik úgy, hogy a helyi önkormányzati választásokon csak a településen lakóhellyel rendelkező személy választhat. Sarkalatos törvény egyéb esetekben is előírhatja a lakóhelyet feltételként.

Annak ellenére, hogy általános választójogról van szó, a fentiek is mutatják, hogy vannak bizonyos ésszerű elvárások, amelyek hiányában nem lehet valaki választó vagy választható.<sup>49</sup> A választójog fennállásának nyomon követésére léteznek a választójogi névjegyzékek, melyek szabályairól lesz még szó a következőkben. A névjegyzékhez való hozzáférés biztosítása pedig azért jelentős, mert az érintett személyeknek biztosítani kell a helyesbítés, jogorvoslás jogát. Annál is inkább, mert ha valaki nem szerepel a nyilvántartásban, vagy téves adata szerepel a nyilvántartásban, akkor választójogának gyakorlásából lesz kizárva.

vii. A passzív választójog kapcsán mindenképpen utalni kell még az összeférhetetlenség (inkompatibilitás) és a választhatóság jogi kizárásnak (ineligibialitás) eseteire. Az összeférhetetlenség azt jelenti, hogy a választójoggal rendelkező személy jelöltheti magát a választáson, de amennyiben megválasztják, akkor a korábbi tisztsége, megbízatása és a

---

<sup>47</sup> JAKAB: i. m., 225-226. o.

<sup>48</sup> BODNÁR: i. m., 100. o.

<sup>49</sup> Ilyen ésszerű elvárás például az, hogy a választáson csak az indulhasson, aki mögött megfelelő társadalmi támogatottság áll, ennek jogintézménye az ajánlás.

képviselőt mandátum közötti összeférhetetlenséget meg kell szüntetnie. A választhatóság jogi kizárása az összeférhetetlenségtől abban különbözik, hogy meghatározott tisztségek betöltőit már a jelöltségtől is elzárhatnak, ily módon összeférhetetlenség nem állhat elő. Ennek megfelelően nem állhat elő az a helyzet, hogy megválasztása esetében dönthessen arról az érintett személy, hogy mely tisztségét választja. Ebben az esetben azonban ennél lényegesebb szempont, hogy az összeférhetetlenségi szabályok a választójogot nem érintik, szemben a választhatóság jogi kizárásával, mert arra csak akkor van lehetőség, ha az alkotmányos rögzítést nyer. Ellenkező esetben a választójog általánossága sérülne.<sup>50</sup>

### **1.1.2. A választójog egyenlőségének elve**

Az Alaptörvény a választójog egyenlőségét is deklarálja. Ez az elv nemcsak azt jelenti, hogy mindenkit azonos számú szavazat illet meg, hanem azt, hogy a szavazatok az erejük, súlyuk tekintetében se térjen el lényegesen egymástól. Erre tekintettel kell a választókerületeket kialakítani, illetve emiatt kell érvényesülnie az egy szavazat egy mandátum elvének, továbbá e körbe vonható a töredékszavazatok új szabályozásának kérdése.<sup>51</sup> A választójog egyenlőségének deklarációja ellenére természetesen adódik, hogy a választópolgárok politikai akaratának képviselők útján történő érvényesülése bizonyos fokú aránytalanságot eredményez. [3/1991. (II. 7.) AB határozat, ABH 1991, 15, 17-18., 33/2000. (X. 20.) AB határozat, ABH 2000. 221, 227.]

A választójog egyenlőségének egy sajátos korlátját teremti meg akkor az Alaptörvény,<sup>52</sup> amikor úgy rendelkezik, hogy a választójog teljességét sarkalatos törvény magyarországi lakóhelyhez kötheti. [Alaptörvény XXIII. cikk (4) bek.] A választójog egyenlősége nemcsak hazánkban, hanem nemzetközi egyezményekben is biztosított, így annak korlátozása alkotmányossági kérdést vethet fel. Mivel a választójog egyenlő, ebből az következik, hogy valakit vagy megillet ez a jog vagy nem, egyéb megoldás nem képzelhető el.

### **1.1.3. A szabad választás elve**

A szabad választás, mint alkotmányos alapelv [Alaptörvény 35. cikk (1) bek.] nem szerepelt az Alkotmányban, jóllehet az több nemzetközi egyezményben, így például a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányban és az Emberi Jogok Európai Egyezmény

---

<sup>50</sup> PETRÉTEI: i. m., 224-225. o.

<sup>51</sup> III. rész 1.3. fejezet

<sup>52</sup> JAKAB: i. m., 225. o.

(röviden: Egyezmény vagy EJEE) Első kiegészítő jegyzőkönyvében is szerepel. Ezen alapelv értelmezése tekintetében nyilvánvalóan az Alkotmánybíróság fog állást foglalni. Elképzelhető, hogy az Alkotmánybíróság nem tulajdonít ezen követelménynek többletértelmet, csak a további négy alapelv összefoglalásának tekinteni. Az ENSz Emberi Jogi Bizottságának a PPJNE-hez fűzött kommentárja kiterjesztő értelmet ad. Ebből vezeti le a választójog hatékony gyakorlásának követelményét, vagy azt, hogy a választójogosultak szabadon szavazhassanak bármely jelöltre, vagy szabadon támogathassák, ellenezhessék a regnáló kormányzatot.<sup>53</sup>

#### **1.1.4. A közvetlen választás elve**

A közvetlen választás elve megköveteli, hogy a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek közvetlenül, személyesen a választópolgárok által és ne elektorok útján kerüljenek megválasztásra. A közvetlenség elvét szolgálják a mozgóurnás szavazás vagy a levél útján történő szavazás szabályai.

A választójog nemcsak annak aktív, hanem passzív oldalát is jelenti, azaz a választhatóságot is. A választójog passzív oldalához kötődő alkotmányos személyi feltételek és a jelöltté válásához szükséges feltételek meghatározása elválik egymástól. Előbbi a választójog alkotmányos korlátait jelölik, míg a jelöltté válás feltételei a választásokon való indulás követelményét határozza meg. Ebből a szempontból a jelöltté válás nem alkotmányos alapjog.<sup>54</sup>

### **1.2. A választójog érvényesülése Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga tükrében, összevetve a régi-új magyar szabályokkal**

A választójog érvényesülését a strasbourgi bíróság gyakorlatában azért érdemes áttekinteni, mivel iránymutatásként, sőt követelményként szolgál. Az alkotmányos, államszervezeti stb. reform részeként a választójog anyagi és alaki jogi törvényei is felülvizsgálatra kerültek, és szinte valamennyi terület újraszabályozása megtörtént, mely során figyelemmel kellett (volna) lenni a strasbourgi esetjogra is. Ez a helyi demokrácia kapcsán azért fontos, mivel a választások során alkalmazandó jogszabályoknál az EJEE elveinek érvényesülnie kell, amit sem az önkormányzatok, sem a lebonyolításban résztvevők nem

---

<sup>53</sup> BODNÁR: i. m., 109. o.

<sup>54</sup> JAKAB: i. m., 225. o.

kérdőjelezhetnek meg, és ha nem jutnak érvényre, akkor annak Magyarországra negatív következményei lehetnek. Egy jelölt vagy egy választópolgár már megkérdőjelezheti a szabályokat, és a megfelelő eljárásrend betartásával eljuthat oda, hogy a magyar szabályokat felülvizsgálja az Emberi Jogok Európai Bírósága (röviden: EJEB vagy Bíróság). Ezért fontosnak tartom néhány eseten keresztül bemutatni azokat az iránymutatásokat, amelyek meghatározták, vagy meg kellett volna határozniuk a választási szabályok újragondolását.

Az Egyezmény Első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikkelyében fogalmazza meg a szabad választásokhoz való jogot. *„A Magas Szerződő Felek kötelezik magukat arra, hogy ésszerű időközönként, titkos szavazással szabad választásokat tartanak olyan körülmények között, melyek a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítja a nép véleményének kifejezését.”* [EJEE Első kieg. jkv. 3. cikk]

Mint fentebb kifejtettem, az önkormányzatok a közhatalom részei és a hatalmi ágak megosztási rendszerében a vertikális hatalommegosztás alapján a végrehajtói hatalmi ág szereplői. Tekintettel arra, hogy a közhatalom – beleértve az állami és az önkormányzati közhatalmat is – alulról felfelé építkezik, és mindkét szint sajátossága, hogy jogszabályt is alkotnak, az Egyezmény szerint a „törvényhozó testületekre” vonatkozó választási szabályait véleményem szerint a helyhatósági választásokra is megfelelően alkalmazni lehet.

A feldolgozott jogesetek alapján megállapítható, hogy a választásokkal kapcsolatos problémák köre nem csupán a fent idézett Első kiegészítő jegyzőkönyvé 3. cikkely alkalmazását veti fel, hanem összefüggésben van a 14. cikkely által megfogalmazott megkülönböztetés tilalmával is: *„A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például: nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”* [EJEE Első kieg. jkv. 3. cikk], illetve a Tizenkettedik kiegészítő jegyzőkönyvben meghatározott általános diszkriminációs tilalommal. *„A törvényben meghatározott jogok élvezetét minden megkülönböztetés, például, nem faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani. A Hatóság senki ellen nem alkalmazhat megkülönböztetést semmilyen, például az 1. bekezdésben említett alapon.”* [EJEE Tizenkettedik kieg. jkv. 1. cikk]

i. Az EJEB a gyakorlatában foglalkozott a gondnokság alá helyezett választójogának megítélésével. Hazánkban a Ve. alapján a gondnokság alá helyezés – feltéve, hogy a bíróság

egyúttal a választójog gyakorlását is kizárja – az országgyűlési, az európai parlamenti és a helyhatósági választáson is kizáró tényező. Ennek megfelelően az EJEB által az országgyűlési választásokkal kapcsolatban, e tárgykörben tett megállapításai a helyhatósági választásokra is irányadók. [Ve. 13/A. § (1) bek.] Ez a kérdés azért is aktuális, mivel 2014. március 15-én lép hatályba az új Ptk., azaz a 2013. évi V. törvény, amely módosítja cselekvőképesség korlátozásának, illetve kizárásának szabályait, új fogalmakat és eljárást vezet be, amely így a választójogra is hatással lehet. A Kiss Alajos v. Magyarország ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága a cselekvőképtelenek és korlátozottan cselekvőképes személyek választójogból való kizárásának az Egyezményvel való összhangjával foglalkozik. Kérelmezőt cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezték a Ptk.<sup>55</sup> rendelkezései alapján. Ennek megfelelően törlésre került a választói névjegyzékből. Az akkor hatályban volt Alkotmány 70. § (5) bekezdése szerint ugyanis: „Nincs választójoga annak, aki jogerős ítélet alapján cselekvőképességet kizáró vagy korlátozó gondnokság, (...) hatálya alatt áll”. A 2006-ban lebonyolított országgyűlési képviselők általános választásán emiatt nem vehetett részt. Az illetékes választási irodához benyújtott kifogása eredménytelennek bizonyult, mely döntést a hazai bíróság az Alkotmány rendelkezéseire hivatkozva helybenhagyott, és elutasította a kérelmét. Kiss Alajos az EJEB-hez benyújtott kérelmében hivatkozott az Első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkére, illetve ehhez kapcsolódóan az Egyezmény 13. és 14. cikkének megsértésére. Álláspontja szerint a gondnokság okán elszenvedett jogfosztása megfellebbezhetetlennek bizonyult tekintettel arra, hogy az Alkotmány rendelkezésén alapult, amely ennél fogva eleve diszkriminatív. Annak vizsgálata során, hogy a jogfosztás jogos célt szolgál-e, a Bíróság elfogadta a magyar állam azon védekezését, hogy a korlátozás célja a közügyekben való részvétel megakadályozása olyan személyek vonatkozásában, akik cselekedeteik következményeit előre látni nem képesek. A Bíróság megjegyezte, hogy a szabályozás nem tesz különbséget a cselekvőképesség teljes kizárása alatt lévő, illetve a kizárólag bizonyos ügýtípusok tekintetében gondnokság alatt álló személyek között. Magyarországon ezáltal a teljes népesség 0,75%-a elszenvedti ezt a jogfosztást. A Bíróság elismerte a törvényhozó hatalom jogát arra vonatkozóan, hogy saját hatáskörében döntse el, milyen módszer szerint méri fel a kóros elmeállapotban szenvedők választójogi jogképességét, azonban semmilyen tényszerű adat nem támasztotta alá, hogy a magyar törvényhozás valaha is kísérletet tett volna a szembenálló érdekek – vagyis a kóros elmeállapotú személy szuverén érdeke és a cselekedeteik következményeit belátni képtelen személyek közérdekű kiszűrése –

---

<sup>55</sup> 1959. évi IV. törvény

kiegyensúlyozására. A Bíróság elfogadhatatlannak tartotta az egységes jogfosztás olyan gyakorlatát, amely nem foglalja magában az egyén speciális képességének vizsgálatát.

Tekintettel a Bíróság ítéletére, a jogalkotónak a választási jogszabályok felülvizsgálata során erre is figyelemmel kellett volna lennie, könnyítve a választási irodák munkáját, amelyeknek sokszor gondot okoz a központi adatszolgáltatás: a cselekvőképességgel nem rendelkező személyeket, mint választójoggal nem rendelkezőt és a korlátozott cselekvőképességgel rendelkezőket is jeleznie kell, hiszen az Alaptörvény rendelkezését lehet(ne) úgy is értelmezni, hogy csak azon korlátozott cselekvőképességgel rendelkezőnek nincs választójoga, akit a bíróság a választás tekintetében korlátozott. [Alaptörvény XXIII. cikk (5) bek.] Az új Ptk. kapcsán meg kell jegyezni, hogy megszűnik az ügykörrendszer, amelyhez a bírói gyakorlat tartotta magát, és az ott szereplőkön kívül nem határozott meg más ügyköröket. Az életbelépő szabály szerint a bíróságnak szakértői vizsgálat alapján kell kimondania a cselekvőképesség részleges vagy teljes korlátozását, amely nem lehet általános. [Új Ptk. 2:23. §]

ii. Az EJEB gyakorlatából egyértelmű álláspont vezethető le abban a tekintetben, hogy a bűncselekmény miatt szabadságvesztésre ítélték esetében sem lehet automatikus a választásokból való kizárás, mert az az arányosság sérelmével jár. Az EJEB esetjogából három követelmény vezethető le. Egyrészt a választójogból történt kizárás csak a szabadságvesztésre ítélték szűkebb körét érintheti, elsősorban azokat, akit hosszabb tartamú szabadságvesztésre ítélték. Másrészt fontos szempont, hogy a választójogból történt kizárás szoros összefüggésben álljon az elkövetett bűncselekmény jellegével, módjával. Harmadrészt pedig fontos, hogy a választójog „felfüggesztése” tárgyában bírói döntés szülessen. [Frodl v. Ausztria ügy (EJEB Application no. 20201/04)]

Az Alaptörvény ezen kívánalomnak megfelel, merthogy úgy fogalmaz, hogy az nem rendelkezik választójoggal, akit a bíróság bűncselekménye elkövetése miatt kizárt ezen jog gyakorlásából. [Alaptörvény XXIII. cikk (6) bek.]

A korábbi Büntető Törvénykönyvbeli<sup>56</sup> szabályok alapján az, akit szabadságvesztésre ítélték, a büntetés végrehajtása alatt nem gyakorolhatja azokat a jogait, „amelyek a büntetés céljával ellentétesek, így különösen, amelyekre (...) a közügyektől eltiltás hatálya terjed.” [Btk. 41. § (3) bek.] Emellett pedig létezik a közügyektől eltiltás, mint mellékbüntetés, mely akkor szabható ki, ha valakit szándékos bűncselekmény miatt végrehajtandó (részben felfüggesztett) szabadságvesztésre ítélték, és méltatlan arra, hogy a közügyek gyakorlásában részt vegyen.

---

<sup>56</sup> 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.)



[Btk. 62. § (1) bek.] Ily módon a Btk.-nak adottak azok a keretei, melyek alapján az EJEB gyakorlatához lehetne igazítani a magyarországi szabályokat, de természetesen ebben az esetben meg kellene teremteni az elítéltek szavazásának kereteit, de véleményem szerint ez az előzetes letartóztatásban lévő fogvatartott személyekhez hasonlóan megtörténhetne. Az új Btk.<sup>57</sup> és az ezzel összefüggésben végrehajtott Bvtvr.-módosítások sem teremtenek más helyzetet. [2012. évi C. törvény 61. § (1) bek., Bvtvr. 32. § (2) bek. a)-b) pont]<sup>58</sup>

A házi őrizetben lévők, illetve az őrizetbe vett személy választójogának gyakorlása sem megoldott, e tekintetben adott esetben egy szigorúbb intézkedés (előzetes letartóztatás) alá vont személynek nagyobb lehetősége van a joggyakorlásra, mint nekik.

iii. Szintén az Első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkének megsértését állapította meg a Bíróság a Podkolzina v. Lettország ügyben.<sup>59</sup> Ebben az ügyben a jelöltállítás feltételeinek indokoltságát vizsgálta a Bíróság.

A kérelmező lett állampolgárként született 1964-ben, és Lettországban az orosz nyelvű kisebbség tagja volt. 1998 júliusában a Központi Választási Bizottság nyilvántartásba vette a Nemzeti Harmónia Párt jelöltjeit az októberi parlamenti választásokra. A kérelmező neve szerepelt a listán, mint a latgale-i választókerület jelöltje. A regisztrációhoz szükséges – jogszabály által előírt – iratokat a Nemzeti Harmónia Párt megküldte a Központi Választási Bizottság részére, közöttük azt a dokumentumot is, amely igazolja, hogy a kérelmező az állam hivatalos nyelvét ismeri. 1998 augusztusában az Állami Nyelvi Központ Felügyelősége meglátogatta a kérelmezőt a munkahelyén, hogy felmérje a kérelmező szóbeli nyelvtudását lett nyelvből. Előre nem értesítették a vizsgálatról, és munka közben zavarták. A vizsgáztató a szóbeli beszélgetés alatt azt is megkérdezte, hogy miért a Nemzeti Harmónia Pártot támogatja más párt helyett. Következő nap a vizsgáztató három másik vizsgáztató kíséretében visszatért, és arra kérték a kérelmezőt, hogy írjon egy esszét lett nyelven. A kérelmező belement, majd ideges lett, és összetépte a vizsgalapot.

Ezt követően a vizsgabiztos a jelentésében azt írta, hogy a jelölt nem rendelkezik elégséges nyelvtudással a harmadik szinthez. A lett választási törvény ugyanis a 3. szintű lett nyelvtudást írja elő a képviselőjelöltek részére. Ezután az Állami Nyelvi Központ megküldte a Központi Választási Bizottság részére azon személyek a listáját, akik elérték a szükséges nyelvtudást a regisztrált jelöltek közül. A kilenc „megvizsgált” jelölt közül kizárólag a

---

<sup>57</sup> 2012. évi C. törvény

<sup>58</sup> BODNÁR: i. m., 100-101. o.

<sup>59</sup> EJEB Application no. 46726/99

kérelmező nem érte el a szükséges harmadik szintet. 1998. augusztus 21-én a Központi Választási Bizottság törölte kérelmező nevét a jelöltek listájáról.

A Bíróság ismételten megállapította: az az alanyi jog, hogy valaki választhasson, és választható legyen, az Első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkelyében benne foglaltatik. Habár ezek a jogok nagyon fontosak, de nem abszolútak. Ez a cikkely megfogalmazza ezen jogokat, anélkül azonban, hogy pontosabban leírná a tartalmukat, feltételeiket, helyet adva ezzel a „beleértett korlátozásoknak”. A szerződő országoknak lehetőségük van a részletes feltételeket meghatározni, a lényeg, hogy a 3. cikkely rendelkezései betartásra kerüljenek, ne csorbítsák azokat, a lényeges tartalmukat ne rontsák le, jogszerű célból történjenek, és az alkalmazott korlátozások ne legyenek aránytalanok az elérni kívánt célhoz képest.

Az ügyben a Bíróság megerősítette, hogy az a feltétel, hogy a lett választásokon csak az lehet jelölt, aki elégséges nyelvismerettel rendelkezik, jogszerű cél érdekében felállított korlátozás.

Magyarországon egyedül a nemzeti választásokon kell nyilatkoznia arról a jelöltnek, hogy ismeri-e az adott nemzetiség nyelvét, de nem jár hátrányos következménnyel, ha nem ismeri. [Ve. 318. § (3) bek. c) pont] Ugyanez igaz arra is, aki bármilyen választáson indul, de nem ismeri a magyar nyelvet. A magyar nyelv ismeretének hiánya hazánkban nem akadály a mandátumhoz jutásnak legyen szó országgyűlési, európai parlamenti vagy önkormányzati választásról. Ez viszont elgondolkodtató problémát jelent.

Nem véletlen szabályozza szinte valamennyi ország jogrendszere azt, hogy bizonyos szinten kell ismerni az adott ország nyelvét. Hiszen hogyan fogja a választói érdekét az képviselni, aki nem érti, mit szeretnének, illetve aki nem tudja elmondani (írásban vagy szóban) közvetlenül, hogy mit szeretne. Természetesen tolmáccsal, fordítóval sok mindent meg lehet oldani, de ebben az esetben pont az vész el, ami sokszor nagyon sokat számít, a közvetlenség. És ez felveti akár központi, akár helyi szinten, hogyan érvényesülhet így a demokrácia? A helyi közügy intézésének, a közhatalom gyakorlásának válik a korlátjává a nyelvismeret hiánya.

Győrben több nemzetiségi önkormányzattal (lengyel, örmény, néha a német) való kapcsolattartás és a működésük törvényes biztosítása során problémát jelent a működtetésért felelős önkormányzatnak és gyakran a törvényességi felügyeletet ellátó kormányhivatalnak is,<sup>60</sup> hogy a képviselők nem ismerik a magyar nyelvet, nem értik meg a jogszabályi előírásokat, ezért nem tudják beadni a pályázatukat a normatív támogatásra, nem tudják, milyen határozatot kell elfogadni, és azt hogyan kell jegyzőkönyvezni, nem tudják megfelelően összeállítani a

---

<sup>60</sup> A kormányhivatalokkal folytatott egyeztetések tapasztalatai alapján.

költségvetésüket, szerződéseiket elkészíteni stb., ami később elszámolási problémákhoz vezet. Ennélfogva szükséges lehet a magyar állampolgárság megszerzésének követelményeként szigorúbban a magyar nyelvismeretet megkövetelni. Ahelyett, hogy a jelölttől követelné meg a szabályozás a nyelvismeretet, ez jobb megoldás lehet, hiszen ebben az esetben a passzív választójog gyakorlása elé nem állítunk korlátot.

iv. A magyar szabályozás abban a tekintetben nagyon liberális, hogy nem ír elő se végzettségi követelményt, de még csak azt sem, hogy nyilatkoznia kellene a jelöltnek a végzettségéről.<sup>61</sup> Álláspontom szerint az aktív választójog gyakorlása szempontjából az mindenképpen fontos lenne, hogy a választópolgárok számára a jelöltek végzettsége nyilvános adat legyen, hiszen csak elegendő információ birtokában tud a polgár felelősséggel dönteni. A végzettségre utaló adat pedig olyan információ, amely a jelöltek alkalmasságára, tájékozottságára engednek következtetni. Így a választópolgárok a jelöltről – ide nem értve a kistélepüléseket, ahol „mindenki ismer mindenkit” – szinte vakon szavaznak. A testületek (országgyűlés, képviselő-testület) esetében nem jelent akkora problémát, hogy a képviselők végzettségére nézve nincsen adat, hiszen kívánatos is, hogy minden társadalmi réteg képviselője megjelenjen, de a polgármesternél már problémát jelenthet. Egy település vezetéséhez, a jogszabályok, feladatok, lehetőségek, önkormányzati érdekek átlátásához sokszor a józan paraszti ész kevés. Elég arra utalni, hogy a polgármesternek meghatározó befolyása van a több százmilliós és milliárdos költségvetés felhasználására. Miközben a kötelezettségvállalónak semmilyen végzettség nem kell, a bírói gyakorlat szerint csak belső eljárási szabályt jelentő ellenjegyzőnek (aki aláírása nélkül is érvényes a kötelezettségvállalás) vagy a jegyzőnek viszont felsőfokú, de az előkészítőnek is legalább középfokú végzettséggel kell rendelkeznie az előírt képesítési követelményen kívül.

### **1.3. Az önkormányzati választások változó szabályai**

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (a továbbiakban: Vt.) határozza meg az önkormányzati választások anyagi jogi szabályait. Az anyagi jogi szabályokat már a 2010-ben alakult országgyűlés újrakodifikálta a Vt. elfogadásával, így azok már a 2010-es általános helyhatósági választáskor alkalmazásra kerültek. Ezen törvény alapján a kettős választási rendszer nem változott, azaz a tízezer, vagy ennél kevesebb lakosú településen maradt az egyéni listás (korábban: kislistás – a betérjesztők

---

<sup>61</sup> V. ö. Krasnov and Skuratov. v. Oroszország (EJEB Applications nos. 17864/04 and 21396/04)

szerint a korábbi név pontatlan volt, ez indokolta az elnevezés módosítását) rendszer, míg a tízezer fő feletti lakosságú településeken az egyéni mandátumot és kompenzációs listát alkalmazó vegyes rendszer. [Vt. 4-5. §]<sup>62</sup>

Viszont az akkori eljárási szabály, a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény csak kisebb módosításon esett át, mivel későbbre ígérték a teljes felülvizsgálatát, amely végül is az új Ve. 2013-as megalkotásával valósult meg. A régi-új Ve. szabályait is érdemes számba venni, mivel eljárásjogi szempontból meghatározóak, ugyanakkor lehetnek az önkormányzatoknál olyan választások, amikor nem feltétlenül kell azt alkalmazni. Ilyen választás lehet a részönkormányzati választás, ahol a képviselő-testület maga alkotja meg az eljárási és anyagi szabályokat. Bevett gyakorlat ugyanakkor, hogy ha nem is teljes mértékben, de a Ve. szabályainak egy része, nagy része alkalmazásra kerül, mivel egy már megalkotott, kipróbált és alkalmazott eljárásról van szó. A különbség általában az egyszerűsítés, például jelöltállítási, jogorvoslati, szavazási stb. szabályok terén.

A következőkben a helyi választásokra (is) vonatkozó legfontosabb anyagi jogi és eljárásjogi intézmények megváltozott szabályait tekintem át.

### 1.3.1. A képviselők száma

A képviselői mandátumszám csökkentésénél a Vt. jelentősebb változásokat is hozott. Ezen jelentősebb változások közül azokat emelném ki, amelyek a helyi demokrácia érvényesülése szempontjából megkerülhetetlenek. A képviselői létszám csökkentése az egyéni listás választási rendszerben első ránézésre nem jelent nagy változást, a valóságban azonban felveti annak veszélyét, hogy ellehetetlenülhet a kisebb településeken az önkormányzati munka, hiszen két képviselő esetén a polgármesterrel háromfős, négy képviselő esetén ötfős a képviselő-testület. Amennyiben valaki hiányzik, könnyen előfordulhat határozatképtelenség,

---

<sup>62</sup> „4. § A 10 000 vagy ennél kevesebb lakosú település - egyéni listás választási rendszerben - egy választókerületet alkot, amelyben a képviselők száma:

- a) 100 lakosig 2 fő,
- b) 1000 lakosig 4 fő,
- c) 5000 lakosig 6 fő,
- d) 10 000 lakosig 8 fő.”[Vt. 4. § (1) bek.]

„5. § (1) A 10 000-nél több lakosú településen és a fővárosi kerületben a képviselők vegyes választási rendszerben - egyéni választókerületben és kompenzációs listán - jutnak mandátumhoz.

- (2) Az egyéni választókerületek és a kompenzációs listás mandátumok száma:
- a) 25 000 lakosig 8 egyéni választókerületi és 3 kompenzációs listás mandátum,
  - b) 50 000 lakosig 10 egyéni választókerületi és 4 kompenzációs listás mandátum,
  - c) 75 000 lakosig 12 egyéni választókerületi és 5 kompenzációs listás mandátum,
  - d) 100 000 lakosig 14 egyéni választókerületi és 6 kompenzációs listás mandátum.

(3) Minden további 10 000 lakos után eggyel nő az egyéni választókerületben, és minden további 25 000 lakos után eggyel nő a kompenzációs listán választott képviselők száma.” [Vt. 5. §]

illetve a minősített többség szinte egyhangúságot jelent. Természetesen nem a létszám-meghatározás jelent(het) problémát, hanem a hazai társadalom érettsége, a politikai döntéshozatali szint sokszor egyéni érdekeken felülemelkedni nem tudó volta, ami egy település ellehetetlenüléséhez vezethet.<sup>63</sup>

Arról sem szabad megfeledkezni, hogy a képviselői létszám csökkentése a demokrácia szűkülését jelenti. Helyesebb lett volna olyan megoldás választása, hogy a lecsökkentett képviselői létszámok a képviselő-testület minimális nagyságát jelentsék, de lehetőséget biztosíthatna a törvény arra, hogy attól a települések felfelé eltérjenek.

A nagyobb települések vegyes választási rendszerében a létszámcsökkentés azt jelenti, hogy egy egyéni képviselőnek közel másfélszer annyi választópolgárral, illetve lakossal kell foglalkoznia, mint korábban. Csak remélni lehet – és az eddigi tapasztalatok azok –, hogy a választóiktól nem szakadnak el jobban a képviselők,<sup>64</sup> a helyi közügyeket továbbra is a lakosság véleményének és akaratának figyelembevételével intézik, és nem eredményezi azt a nem szándékolt, de a változtatásban benne rejtett veszélyt, hogy sok választópolgár önkormányzati érdekképviselése időhiány, ideológiai eltérés, fizikai kivitelezhetetlenség miatt elmarad a közélettől. A leírtak természetesen ugyanígy vonatkoznak a megyei és a fővárosi közgyűlési képviselők és választópolgáraik viszonyára is.

### **1.3.2. Az ajánlással kapcsolatos szabályok**

i. Az ajánlással és a jelöltséggel kapcsolatos anyagi jogi szabályok némiképp szigorodtak a korábbi szabályokhoz képest, hiszen korábban nem volt akadálya a főpolgármesteri és polgármesteri párhuzamos jelöltségnek, mint ahogy a megyei listás és megyei jogú városi egyidejű jelöltségnek, vagy a főpolgármesteri és települési képviselői jelöltségnek. [Vt. 8. § (6) bek.] Habár a törvény indokolásában nem szerepel, feltételezhető, hogy a pozícióhalmozás megakadályozását is szolgálta az új szabályozás, és ennek különös jelentősége van, hiszen a képviselői helyek száma jelentősen csökkent.

---

<sup>63</sup> STUMPF István: Választási kampány, média, kampányfinanszírozás. Változások a szavazók magatartásában és a választási kampány, In: Dezső Márta – Kukorelli István (szerk.): Választástudományi tanulmányok, Országos Választási Iroda, Budapest, 1999, 138-139. o.

<sup>64</sup> Az Möt. a képviselők kötelezettségeinél már tartalmazza a választópolgárokkal való kapcsolattartás minimális előírását, de ha tényleg csak a minimum valósul meg, akkor nem lesz valódi kapcsolat a képviselő és a választók között.

ii. A főpolgármesteri jelöltséghez szükséges ajánlásszám növekedett, valamint a listaállítás (kompenzációs, fővárosi) feltétele szigorodott.<sup>65</sup> Az indokolás szerint azért, hogy csak a valódi társadalmi támogatottságú szervezetek részesülhessenek a listás mandátumokból.<sup>66</sup> Ez azt jelenti, hogy a jogalkotói szándék megváltozott a korábbiakhoz képest, mivel a helyi társadalom sokszínűségét leginkább a kompenzációs listáról szerezhető mandátumokkal lehetett elérni, hiszen a helyi erők visszaszorulásának, és a pártpolitika település szintű elterjedésének lehettünk tanúi az elmúlt évtizedben.<sup>67</sup> Ennek következtében egyre ritkábbá vált a pártok helyi szinten való megerősödésével és a társadalom polarizálódásával, hogy ne valamely országos párt jelöltje vagy az általa támogatott jelölt szerezzék meg az egyéni mandátumot. Így viszont a helyi szervezetek a töredékszavazatok révén a kompenzációs listáról tudtak mandátumhoz jutni, leginkább úgy, hogy egy-egy választókerületben helyileg (el)ismert embert indítottak, aki személye révén volt szavazatvonzó, és az általuk elért többlet biztosította azt, hogy a szervezet egy, kettő, három, esetleg négy jelöltje a listáról mandátumot szerezzék. A választókerületek számának csökkenésével, és az egy egyéni képviselői mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszám emelkedésével ez még inkább így lenne, ha szinte nem tenné lehetetlenné az új szabály ezt, főleg ha figyelembe vesszük az 5%-os küszöböt, és a kompenzációs listáról kiosztható mandátumszám feleződését, de erről részletesebben később szólok. Ugyanakkor itt sem árt megjegyezni, hogy a Vt. szigorító szabályai mellé, melyek szerint zajlottak a 2010-es választások, 2014-ben belépnek a Ve. enyhítő szabályai. A többes ajánlás és az ajánlási ív [Ve. 120-121. §] a korábbi egyes ajánlószelvényes módszerhez képest kedvez a kispártoknak, mivel sokkal könnyebben elérhetik a jelölt-, illetve a listaállítás feltételét, ez pedig a politikai sokszínűség ismételt megjelenése irányába hathat, legalábbis a választásokon, mivel a képviselő-testületi mandátumszerzésnek a nagyobb választókerületek és a kompenzációs lista szabályai feltehetően továbbra is erős gátat fognak szabni.

iii. Érdemes itt áttekinteni az ajánlóívre, mint új jogintézményre vonatkozó előírásokat. Az ajánlóívet a választási iroda adja ki a jelöltként indulni szándékozó választópolgárnak. Az

---

<sup>65</sup> A megyei lista állítás szabályai szigorodtak annyiban, hogy a korábbi 0,5%-nyi ajánlás 1%-ra nőtt, de elvetésre került a 2000 db ajánlás, mint minimális ajánlási szám, ami a kisebb jelölőszervezetek helyzetét tovább nehezítette volna.

<sup>66</sup> A korábbi kompenzációs listás „legalább egynegyedében” (és a fővárosi listánál ugyanezt jelentő legalább 6-os) szabály a „több mint felében”-re változott, illetve a főpolgármesteri jelöltséghez szükséges ajánlás 0,5%-ról 2%-ra emelkedett.

<sup>67</sup> KERN Tamás – SZABÓ Andrea: A politikai közéleti részvétel alakulása, 2006-2010, In: Tardós Róbert – Enyedi Zsolt – Szabó Andrea: Részvétel, képviselet, politikai változás, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 2011, 51. o.

ajánlóív csak annak a jelöltnek, jelölő szervezetnek a nevében használható fel, aki vagy amely részére kiadásra került. A fel nem használt ajánlóíveket a választási irodának le kell adni.

Az ajánlóív előnye, hogy eltűnhetnek az olyan nem szándékolt, de az ajánlóívvvel együtt járó negatív magatartások, mint pl. a postaládák feltörése az ajánlószelvények megszerzése érdekében, vagy megszüntethető az a gyakorlat, hogy a választók csak személyes adataikat töltik ki az ajánlószelvényen, ami utána a sosem bizonyított, de mindenki által ismert ajánlószelvény kereskedelemhez vezetett. Ugyanis hiába volt azonos a szabály a mostanival, azaz a választópolgár nem részesíthető ellenszolgáltatásban az ajánlásért, az ajánlásokat gyűjtő önkéntesek azonban díjazást kaphatnak a jelölő szervezettől vagy a jelölttől, bizonyos közösségekben<sup>68</sup> kitöltetlen leadás és az azokkal való kereskedelem gyakorlat volt, bár ezt is csak egyszer-kétszer lehetett bizonyítani.<sup>69</sup> Ezek a problémák pedig a helyi önkormányzatoknál csapódtak le, mivel a választópolgárok a polgármestereket és a képviselőket rendszeresen keresték, akiknek egyébként nincs is szerepük a választás lebonyolításában.

Persze az egy-két esettől eltekintve sosem bizonyított, de köztudott listakészítés, másolás lehetősége így is megmarad, de kevesebb értelme lesz a pártoknak a már említett kevésbé azonosítható választópolgári világnézet miatt.

iv. A listaállítási feltételei kapcsán a Ve. új szabályozása azért emelendő ki, mert egy korábbi szabályozatlanságot oldott meg, nevezetesen azt, van-e jogerő, illetve szükséges számú egyéni jelölt esetében mikor nyílik meg a listaállítási feltétel, illetve mi lesz a listával, ha későbbi változás miatt a jelölőszervezet már nem lenne jogosult listát állítani? A korábbi szabályozatlanság azt eredményezte, hogy a különböző választási bizottságok különbözőképpen döntöttek. A választási eljárásban pedig – amely egy gyors, sommás eljárás – nagy jelentősége van az ilyen döntéseknek, mivel reparálásuk nehézkes. Az új szabály<sup>70</sup> szerint a listaállításhoz nem kell jogerő, ha az illetékes választási bizottság a szükséges számú jelöltet nyilvántartásba veszi, ezzel megnyílik az út a listaállításhoz. A törvény azt is kimondja, hogy ha később visszalépés, kiesés stb. miatt kiesne jelölt, és emiatt a szervezet már nem lenne

---

<sup>68</sup> Pl. házmesternek, munkáltatónak, vajdának stb.

<sup>69</sup> Az ellenőrzés során a tömeges javítások pl. MSZP helyett MDF, FIDESZ helyett SZDSZ, Centrum Párt stb., illetve az olyan ajánlások, ahol az egyik párt helyi vagy országos prominens személye egy más ideológiájú kispártot ajánl, a választási bizottságoknak és irodáknak gyanúsak voltak, csak tenni és bizonyítani nem tudtak semmit – mondta el nem egy választási bizottsági tag, választási irodai munkatárs.

<sup>70</sup> „162. § (1) A szavazólap adattartalmát a választási bizottság hagyja jóvá azt követően, hogy valamennyi bejelentett jelölt, illetve lista nyilvántartásba-vétele tárgyában határozatot hozott.” [Ve. 162. § (1) bek.]

jogosult listát állítani, akkor ez a joga nem sérül, a lista nem esik ki.<sup>71</sup> Ezek a rendelkezések megkönnyítik, és egyértelművé teszik a jogalkalmazást, így nem fordulhatnak elő olyan esetek, mint 2010-ben, amikor párton belüli harcok kapcsán a nyilvántartásba vett jelölt visszalépett a lista nyilvántartásba vétele előtt, így kérdés volt, van-e lista egyáltalán, és az eset majdnem a választások megtartását veszélyeztette a fővárosban, illetve a XI. kerületben, mivel a szavazólapokat újra kellett gyártani a jogorvoslatok miatt a szavazás napja előtt.

### **1.3.3. A mandátumhoz jutás szabályai**

i. Az alaptörvényi rendelkezés szerint a helyi önkormányzati választások a négyéves ciklus helyett ötéves ciklusra szólnak. Ez mindenképpen hasznos abból a szempontból, hogy elkülönül az országgyűléstől, így nem lesz az a féléves időszak, amikor az új kormány, illetve a parlament nem tud belekezdeni azon programjának végrehajtásába, amely esetleg a választóknak kedvezőtlen hatást eredményezhet, ha meg akarja nyerni a helyhatósági választásokat is. Az Európai Parlament tagjainak a választása viszont ugyanazon év júniusában, esetleg májusában lesznek,<sup>72</sup> de ez a kormányzati munkát kevésbé zavarja, mivel a közvetlen választás bevezetése óta az tapasztalható Európában, hogy ez a választás a kormányzó oldal felé kritika, általában az ellenzéki, a kisebb és a szélsőséges pártok térnyerését hozza, mivel nincs közvetlen hatással – az üzenetértéken kívül – egy ország belülgéire.<sup>73</sup>

A helyhatósági és országos választási ciklusok és választások tekintetében alapvetően három megoldás képzelhető el. Az egyik megoldás szerint a helyhatósági és országos választások egy időben zajlanak és ugyanolyan hosszú ciklusra szólnak. Ez a költségek racionalizálásával is jár. A másik lehetőség szerint a helyhatósági választások az országos választások felező idejében vannak, így az az országos választásokon indulóknak egy visszajelzés az önkormányzati választásokat követő országos választás lehetséges kimenetelére nézve. Harmadrészről pedig a jelenlegi megoldásra kell utalni. Ennek a megoldásnak a hátránya az előbbiekhöz képest, hogy nem szolgálja sem a költséghatékonyságot, sem az országos és helyi politika szakmai irányú alakítását, csak koherenciázavart okoz, hogy az

---

<sup>71</sup> „162. § (2) Ha a szavazólap adattartalmának jóváhagyását követően - jogorvoslati döntés vagy a nyilvántartásból való törlés következtében - megváltozik a szavazólap adattartalma, a választási bizottság újabb jóváhagyására nincs szükség, a választási iroda gondoskodik a változások átvezetéséről a szavazólapon, és erről tájékoztatja a jelölő szervezeteket és a független jelölteket.” [Ve. 162. § (2) bek.]

<sup>72</sup> A következő EP-választás 2014. május 25-én lesz.

<sup>73</sup> KALMÁR Szilvia: EP-választás 2009

<http://www.corvinueembassy.com/ep/index.php?page=2&article=2&show=122> (Letöltés ideje: 2013. május 30.)



országos választások négyévente, a helyhatósági választások ötévente kerülnek megrendezésre.<sup>74</sup>

ii. A helyhatósági választások választási rendszere a fentieken túl azonban alapjaiban nem változott. Az egyéni listás választás szabályainak változatlanul hagyása azt jelentette, hogy a kisebb településeket nem tekintették a politika zsákmányterületének. Ez viszont a közigazgatási átszervezés, az állam, a megye és a település közötti feladat- és hatáskör megosztása szempontjából is előzménynek tekinthető, vagyis a kisebb önkormányzatok feladatai, és ebből következően jelentőségük, befolyásuk várhatóan csökkenni fog. Ezt előre jelezte a változatlanság, és ezáltal a jövőben sem tekintik majd megszerzendő célnak az országos jelentőségű pártok ezeket a településeket. A közel 3200 település döntő hányadát kitevő ilyen kisebb települések ugyanis nagy energia, humánerőforrás és pénzbefektetéssel járnak, amire a pártok még ma sincsenek felkészülve, ugyanakkor hozadékuk csekély, és az akkor még feltételezhető feladatcsökkenéssel járó finanszírozási csökkenés ezt a hatást csak növelte, ahogy az bebizonyosodott az elmúlt két-három évben.

Az eredeti Vt. javaslat viszont a tízezer főt meghaladó lakosságú településeken a vegyes választási rendszert alapjaiban szabta volna át, ami a települések vezetésének politikai birtoklásának jelentőségét bizonyítja. A törvényjavaslat ezen része ment át az elfogadásig a legnagyobb változtatáson. Ennek az oka az, hogy a változtatások egy része alkotmányossági aggályokat is felvetett, és ezzel a betérjesztők azt veszélyeztették volna, hogy egy alkotmányossági vagy politikai köztársasági elnöki vétó vagy utólagos normakontroll esetén<sup>75</sup> a jogszabály egy része vagy egésze nem lett volna alkalmazható 2010-ben az októberi választások során, amivel az egyik választási ígéretüket nem tudták volna tartani a kormányzó pártok.

Az egyik ilyen aggályos, ezért módosító indítvánnyal korrigált javaslat a töredékszavazatok kérdése volt. Töredékszavazatnak minősült volna az egyéni választókerületben a mandátumot szerzett jelöltre leadott érvényes szavazatok közül a választókerületben az összes érvényes szavazat 50% plusz egy szavazatot meghaladó része. Ez a szabály a módosító javaslat indokolása szerint „aránytalanul fölerősítheti a testületben többségi mandátumot szerzett szervezet képviselőjét és csökkentheti a lehetőségét a kisebb szervezetek és civil szervezetek mandátumhoz jutásának”. Ezen túl véleményem szerint egy alkotmányossági aggályt is felvet, nevezetesen az egy szavazat egy mandátum elvét. Ez az elv

---

<sup>74</sup> Dr. Verebélyi Imre szóbeli közlése alapján.

<sup>75</sup> Megjegyzem, ekkor még Sólyom László volt az államfő, Schmitt Pál csak 2010 augusztusától töltötte be a pozíciót.

azt jelenti, hogy minden választópolgár egy szavazatával csak egy mandátumhoz juttathat hozzá egy képviselőt. El lehet azon gondolkodni, hogy az abszolút többség feletti szavazatszám hozzájárult-e, vagy sem a mandátumszerzéshez. Lehet azzal érvelni, hogy az abszolút többség feletti szavazatrész nem járult hozzá mandátumszerzéshez, de azzal is, hogy a jelöltre leadott szavazatokat nem lehet szétbontani, mivel összességében juttatták mandátumhoz a jelöltet. Másik oldalról érthető az az álláspont, hogy elvész, és nem eredményez mandátumot az a voks, ami a győzelemhez szükséges szám felett van. Egészen más eredményre vezet a szabály egy kiélezett küzdelemben, mint egy nagymértékű egyoldalúság esetén. A listák az egyéni rendszer arányosítását hivatottak szolgálni, és ebben az értelemben nem valók oda a nyertes töredékszavazatai,<sup>76</sup> ugyanakkor lehet olyan helyzet is, amikor a vesztes lenne lényegesen túlkompenzálva a szavazatok arányához képest, nem a győztes.<sup>77</sup> Álláspontom szerint nem sérti a szabály az egy szavazat egy mandátum elvét, és csak a gyakorlat mondhatja meg, több választás tapasztalata alapján, igazak-e azok a félelmek, hogy a rendszer a győztes indokolatlan „túlnyerését” szolgálja, és még esélytelenebbé teszi a kisebb, illetve kevesebb támogatottsággal rendelkező pártokat. Az országgyűlési választásokra bevezetett relatív többség feletti szavazatok kérdése egy másik, sokkal bonyolultabb kérdés, amivel nem kívánok foglalkozni, mivel nem tartozik közvetlenül a témámhoz.

A Vt. bevezette az 5%-os küszöböt a kompenzációs listánál, azaz azt a szabályt, hogy csak arról a listáról lehet mandátumhoz jutni, amely lista elérte az összes kompenzációs szavazat, vagyis a töredékszavazatok 5%-át.<sup>78</sup> Ezen szabály az indokolás szerint azt hivatott szolgálni, hogy csak jelentős társadalmi támogatottsággal rendelkező jelölt kerülhessen be a képviselő-testületbe. Itt látszik a törvénymódosítások miatt kialakult Janus-arcúság. Mivel a korábbi törvény célja a helyi sokszínűség megjelenítése volt, és ezt szolgálták a szabályai, ezért azoktól eltérő, azt szűkítő, csak komoly társadalmi támogatottság esetén való mandátumhoz jutást kívántak az eredeti javaslatban érvényesíteni a törvény kezdeményezői. A kritikák miatt több módosító indítvány is elfogadásra került, amely a szabályok enyhítését volt hivatott szolgálni. Azonban a két legjelentősebb nehezítés, a listaállítás feltételének szigorítása, valamint a küszöb bevezetése bent maradt a törvényben, amivel lényegében sikerült minden,

---

<sup>76</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) joint opinion on the act on the elections of members of Parliament of Hungary (Opinion No. 662/2012) Para. 28.

<sup>77</sup> Pl. ha csak egy párt érne el a győztesen kívül 5%-os eredményt, akkor ő 5%-kal elvinné a mandátumok 1/3-át.

<sup>78</sup> „6. § (3) Nem kap mandátumot

a) a jelölő szervezet kompenzációs listája, ha az azt állító jelölő szervezet jelöltjei a települési szinten összesített kompenzációs szavazatok öt százalékát nem érték el, vagy

b) a közös kompenzációs lista, ha a közös listát állító jelölő szervezetek közös jelöltjei a települési szinten összesített kompenzációs szavazatok tíz százalékát, kettőnél több jelölő szervezet által állított közös kompenzációs lista esetében tizenöt százalékát nem érték el.” [Vt. 6. § (3) bek.]

könnyítési szabályt értelmetlenné tenni. Ha ugyanis nem tud egy szervezet listát állítani, illetve arról nem juthat mandátumhoz, akkor a mandátum kiosztási, illetve töredékszavazati szabályenyhítés – vagy legalább is nem nehezítés – csak egy látszólagos cselekedet. Másrészt a Ve. szabályai a 2014-es választásokra a jelölt- és listaállításkor az ajánlóív bevezetésével könnyítettek, még ha maradtak is a Vt. korábbiakhoz képest szigorúbb szabályai. Úgy vélem, ezen a téren a szigorítás és az enyhítés egymást kompenzáló tényező, így a 2010 előtti állapot áll vissza a 2014-es választásokra, legalábbis a jelöltállítás és a mandátumhoz jutás elvi esélyét illetően.

A küszöb bevezetése nem jelent alkotmányossági problémát, az korábban már átesett egy alkotmánybíróági eljáráson. [3/1991. (II. 7.) AB határozat] Az 5% az a határ, amit még elfogadhatónak minősítenek, tehát ezen a téren sem volt a törvényhozó kis szervezet párti.<sup>79</sup> Miért is volt szüksége akkor a törvényhozónak erre a szabályra? Az önkormányzati működés eltér az ország kormányzásától. A kormányozhatóság biztosítását nehéz indokként elfogadni, hiszen a polgármester – aki a települési működés szempontjából meghatározó, és teljes ideológiai ellentét esetén is legfeljebb döntetlenre tudja hozni a képviselő-testület a polgármesterrel való rivalizálás<sup>80</sup> eredményét – közvetlenül kerül megválasztásra. És mivel személye meghatározó, a többség csak segítséget jelent a város (mivel tízezer lakos feletti településekről van szó) kormányzásában. Én sokkal realisabb érvnek érzem azt, hogy az államreform, a közigazgatás átszervezése kapcsán biztosítani kívánták a status quo-t (jobboldali többséget a mértékadó, jelentősebb súlyú önkormányzatoknál), mert azzal, hogy a települések is azonos oldalon fognak állni a kormányzattal, nem kell egy harmadik oldalas harcot is vívni.

A fővárosi és megyei lista esetében nőtt a küszöb mértéke, és változott a mandátum kiosztásánál alkalmazott módszer. Itt csak annyit kívánok megjegyezni erre vonatkozóan, a fentebb írtakra tekintettel is, hogy az új rendszer valamennyivel előnyben részesíti a kisebb támogatottsággal rendelkező jelölő szervezeteket. A megyei lista egyszerűsödik annyiban, hogy nem két fajta lista lesz választási rendszertől függően, hanem csak egy. Ez a jogalkalmazók és a választási rendszer áttekintése szempontjából öröndetes, de kérdés, a korábbi cél, a kisebb település (ahol nincs pártosodás) érdekeinek megjelenítése a megyei közgyűlésekben mennyire tud majd az új rendszerben érvényesülni, illetve mennyire tekinthetjük – a fentebb már kifejtettek szerint – egy, a települések közötti „értékválasztásnak”

---

<sup>79</sup> A megyei listánál a 4% volt korábban alkalmazva.

<sup>80</sup> Ennek jó példáját adja az esztergomi helyzet, ahol a képviselő-testületi munka gyakorlatilag megbénult.

is a rendszer átalakítását. Bár a megyék feladatainak elvitelével igazi jelentősége nincs a kérdésnek.

#### **1.3.4. Az új rendelkezések alkalmazása a szavazókörök kialakítása során**

A Vt. záró rendelkezései között helyezte el a törvényalkotó a választási irodák feladatait a jogszabály végrehajtásával kapcsolatban, az októberi helyhatósági választásokhoz kapcsolódóan. A jogszabály a 2010. június 14. napján megjelent Magyar Közlönyben került kihirdetésre, vagyis 30 nap állt a választási irodák rendelkezésére a tízezer lakost meghaladó településeken a választókerületek átalakítására. Ehhez kapcsolódott még a régi Ve. módosítása, amelynek a javaslathoz fűzött általános indokolásban megfogalmazott gondolat szerint „jelen módosítás kizárólag azokat a változtatásokat tartalmazza, amelyek a soron következő önkormányzati választások zavartalan lebonyolítása érdekében feltétlenül szükségesek”. Az előbbiekre tekintettel feladat azért volt nehéz, mert a választókerületek száma nem felezve lett, hanem nagyságrendileg negyeddél lett kevesebb a korábbiakhoz képest, vagyis nem működött az egy-egy választókerület összevonásának automatizmusa. Az elfogadott Ve. a parlamenti és az európai parlamenti választások előtt 1 évvel kihirdetésre került és hatályba lépett, így elég felkészülési időt biztosít, de a körzetesítési, szavazókör-felülvizsgálati feladatokat 2013. július 31-ig kell elvégezni, ami viszont azt jelenti, hogy szűk 3 hónap állt rendelkezésre az elvégzésére. Ez elvileg elég idő, hiszen a választókerületek ismertek, egyetlen problémát az okozta, hogy 2013. január elsejétől elkerültek az önkormányzatoktól az okmányirodák és a néesség-nyilvántartás, és velük együtt azok a hardver- és szoftvereszközök, melyek segítségével ezek a feladatok elláthatóak. Jelenleg az anyakönyvi szolgáltató rendszeren (röviden: ASZA gépek) keresztül érhető el az újonnan kialakítás alatt lévő Területi Szolgáltató Rendszer (röviden: TSZR), amely lassú, a fejlesztése még nem fejeződött be (a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala – röviden: KEK KH – szeptember végére ígéri a végső verziót). Emellett nem lehet a gépek kis száma miatt (kistelepülések 1, 10-20 ezres település 2, egy százezres település 6-8 gép van) hatékonyan dolgozni, mivel az anyakönyvi feladatok ellátását korlátozza.

A szavazókörök kialakításának folyamata már a választások előtt egy évvel megkezdődik. Ehhez azonban a település a választások kitűzéséig az anyakönyvi szolgáltató rendszert tudja használni. Így a választások előkészületeinek kiszolgálása infrastrukturális szempontból megnehezült. Mindehhez azt is hozzá kell tenni, hogy ezen gépek, nemcsak a választással kapcsolatos előkészületi feladatok ellátását szolgálják, azaz a polgármesteri

hivatal, választási ügyekkel foglalkozó munkatársai nem tudják azokat kizárólagosan használni. Mindezek alapján az is világosan látszik, hogy ha a technikai körülmények nem változnak, akkor a választások megfelelő, gördülékeny lebonyolítása nem lesz lehetséges, hacsak a fent említett TSZR rendszer az ígéreteknek megfelelően interneten keresztül nem lesz elérhető a megfelelő biztonsági intézkedések kialakítása után. Győr esetében ez számtanilag azt jelenti, hogy a korábbi 12 számítógépes állomás helyett 6 maradt meg. Az előbbi feltételek fennállásakor is az országgyűlési képviselő választás eredményét csak a kora hajnali órákra tudta szolgáltatni a helyi választási iroda, ez a jelenlegi feltételekkel a választást követő nap délutánja lehet.

A munkatársaknak segítség még a módosítások, változtatások informatikai rögzítésében a választási ügyviteli rendszer (röviden: VÜR), amely azonban szintén kizárólag az ASZA-t futtató gépeken működik, amelyet viszont már nem fejlesztenek a váltásra való tekintettel. Ezt a rendszer a biztonságos működésre tervezték, ezért például egy „utcavágásnál”, azaz amikor egy korábban egy szavazókörbé tartozó teljes utca egy része egy másik szavazókörbé kerül áthelyezésre, házszámonként kell rögzíteni minden adatot. És ez jelentős időtöbblettel jár, ezért célszerű lett volna rendszer alkalmazását felhasználóbarátabbá tenni. Az informatikai rendszer egyébként egy nagyon jó kontroll, minden hibát jelez, ezért a választási iroda vezetőjének a választókerületek kijelöléséről szóló határozatának meghozatala előtt – figyelemmel a jogszabályi előírásokra is – indokolt a rendszerbe való rögzítések elvégzése. Így megoldandó feladat a TSZR rendszerben is kialakítani ezen hasznos funkciókat.

A 2010. évi választások kapcsán figyelemmel kellett lenni a régi Ve. szabályaira is, ami az arányos választókerületek kialakítására, ugyanakkor a vallási, nemzetiségi, történelmi, földrajzi, helyi sajátosságok figyelembevételére vonatkozik. [Ve. 9. § (2) bek.] A változtatás a legtöbb helyen a szavazókörok egy részének átszervezését is igényelte, mivel rendszerint egy megszüntetendő választókerület két, három, négy másik választókerülethez került, és szinte sosem lehetett tisztán, kisebb-nagyobb változtatás nélkül egy-egy egész szavazókört áttenni. Ehhez társult az a feladat is, hogy át kellett számozni a választókerületeket, a szavazóköroket is, illetve ekkor van lehetőség a választási irodák által sokszor halogatott szavazókörszámok csökkentésének, illetve növelésének.

A szavazókörok kialakítására azonban a Ve. eltérő rendelkezéseket vezet be. Míg a korábbi Ve. alapján egy szavazókörbé legalább hatszáz, legfeljebb ezerkétszáz választópolgár kerülhetett [régi Ve. 10. § (1) bek.], addig a Ve. alapján a felső határ ezeröttszáz választópolgárra emelkedik. [Ve. 77. § (1) bek.] Így célszerű átszervezni a választókerületek

változása miatti felülvizsgálaton kívül is, mivel így humánerőforrás és egyéb eszközök útján olcsóbb lebonyolítás érhető el.

A szavazókörök kialakítása és a körzetesítés során a választási térképek rajzolása csak a laikusoknak egyszerű, mivel az első látásra egyértelmű földrajzi fekvések és átrendezések szinte sosem megvalósíthatóak, mivel egy hosszú utcában is lakhatnak nagyon kevesen, mint ahogy egy rövidben is sokan, főleg ha magas tömbházas részről van szó. A szavazókörök és azon belül az utcák vágásait nagyon nehéz határra (pl. utcasarokra) tenni, és a lakosság olyan igényeinek is megfelelni ugyanakkor, hogy a lehető legkisebb változás érintse őket, a lehető legközelebbi szavazóhelyiségbe mehessenek szavazni, és lehetőleg oda, ahova már évtizedek óta járnak, mert különben bonyodalmak alakulnak ki a szavazóhelyiségekben a szavazás napján. Az pedig csak még bonyolítja a helyzetet, hogy ahhoz, hogy egy-egy házban, utcában lakók számát, illetve közülük a választópolgárok számát a tényadatoknak megfelelően lehessen kezelni, a népesség-nyilvántartó rendszert kell alkalmazni a térképrajzoláshoz. Ennek egy családi házas övezetben kevésbé, de egy lakótelepi, tízemeletes házakból álló területen nagyon nagy jelentősége van. Mint ahogy annak is, hogy lehetőség szerint homogének legyenek a választókerületek, mert a képviselő akkor tud hatékonyan fellépni. Ha a választópolgárok felének más az érdeke (mert pl. tömbházban laknak, míg a választópolgárok másik fele családi házas övezetben), akkor nem tudja megfelelően képviselni a választókerületének érdekeit, hiszen adott esetben, ami a választópolgárok egy részének megfelelő, az a másik felének akár az érdekeit is sértheti.

### **1.3.5. A nemzetiségi választásokra vonatkozó új szabályok**

A nemzetiségi (korábban: kisebbségi) választásokra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket két anyagi jogi törvény is tartalmazza, az egyik a 2005. évi CXIV. (a továbbiakban: Kökv.)<sup>81</sup>, a másik az 1993. évi LXXVII. (a továbbiakban: régi Nek. tv.)<sup>82</sup> törvény,<sup>83</sup> melyeket 2010-ben szintén módosítottak. A 2010. évi LXII. törvénnyel – tekintettel arra, hogy a nemzetiségi (akkor még kisebbségi) választási rendszer alapjaiban nem került megváltoztatásra, hiszen egy új, korábban még nem alkalmazott törvény alapján zajlottak a kisebbségi önkormányzati rendszer szabályainak megváltoztatását követően a 2006. évi

---

<sup>81</sup> A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról

<sup>82</sup> A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól

<sup>83</sup> Új törvény lépett hatályba 2011. évi CLXXIX. számon (a továbbiakban: Nek. tv.)

választások – bevezetett módosítások során az egyébként is új szabályok jelentősebb korrekciójára a nem túl széles körű tapasztalatok miatt nem volt szükség.

A törvényjavaslatot két képviselő nyújtotta be, és különösen igaz rá az, hogy a benyújtott javaslaton nagyon érezhető volt az előkészítő szakapparátus munkájának hiánya, de ezt a jogalkotási folyamatban sikerült módosító indítványokkal orvosolni. A szükséges érdekegyeztetést csak a törvényjavaslat beterjesztését követően folytatták le, de így legalább az országos kisebbségi önkormányzatok elnökeinek értekezletén elfogadott megállapodás beépülhetett a jogszabályba, ami egyrészt biztosította azt, ne érezzék a kisebbségek úgy, hogy őket megkerülve született a rájuk vonatkozó jogszabály-módosítás, másrészt ez egy nagyobb fokú elfogadottságot, széles körű támogatottságot is biztosítani tudott a törvény számára.

A törvényhez fűzött indokolás általános része a jogszabály megalkotásának indokaként azt hozta fel, hogy a helyi önkormányzatok képviselőinek számához kívánta arányítani, azaz csökkenteni a kisebbségi önkormányzatok létszámát, másrészt viszont célként tűzte ki a működés biztosítását, vagyis hogy „ne kerüljenek veszélybe azok a feladatok és tevékenységek, amelynek ellátására a kisebbségi önkormányzatoknak lehetőségük van”.

A beterjesztett javaslat talán legfontosabb része az önkormányzati testületek létszámának kérdése. A települési kisebbségi önkormányzati képviselők számát a javaslat eredetileg ötről háromra, a módosítás elfogadását követően négyre csökkentette. Véleményem szerint az ötfős kisebbségi önkormányzatok nem voltak túlzottak, vagy nem feltétlenül voltak azok. Természetesen, ha azt vesszük alapul, hogy 30 fő kisebbségi személy névjegyzékbe vétele esetén választást kellett tartani, és létrejöhetett az önkormányzat, akkor igen. Az ideálisabb megoldás az lehetett volna, hogy létszámhoz kötik a testület nagyságát, mivel most több száz vagy ezer főnek is ugyanannyi képviselője van, mint harmincnek.

Ugyanakkor az ötfős testület a működőképesség miatt volt hasznos. Jellemző, hogy a kisebbségek esetében is megjelenik legalább két versengő erő. A nagyobb – de ismételtlen hangsúlyozom, véleményem szerint nem túlzott – létszám egyrészt jobban biztosította a sokszínűség megjelenését, másrészt működőképesebb volt. A páros szám rosszabb a páratlannál egy testület működésénél, hiszen a határozatképességhez ugyanannyi képviselő jelenléte szükséges, mintha eggyel többen volnának, másrészt sokkal könnyebben alakul ki döntésképtelenség a szavazategyenlőség okán. Különösen igaz ez a kisebbségekre jellemző bipolaritás esetén. A háromfős testülettel kapcsolatban fentebb kifejtett ellenvetéseim itt ugyanúgy irányadóak.

A területi kisebbségi önkormányzatoknál a kilenc képviselői hely hétre csökkentése elfogadható<sup>84</sup>, hiszen ilyen mértéknél már könnyebb a határozatképeség biztosítása, akár két-három fő hiányása esetén is – ami bármikor előfordulhat – tud a testület ülést tartani, másrészt az alapvetően páratlan szám az előzőekben részletezett problémák megoldását is biztosítja. Minél nagyobb a létszám, annál kisebb gondot okoz a páros-páratlan kérdés, hiszen annál nagyobb esély van a nagyobb hiányzási valószínűség miatti páratlan létszám kialakulásának.

Az elfogadott létszámcsökkenés, így maga a törvénymódosítás véleményem szerint csak látszatintézkedés volt, a választási ígéret betartásának demonstrálásaként, és települési kisebbségi önkormányzatok esetében sem az elfogadott, sem az eredetileg javasolt létszámcsökkenésre nem volt szükség, és ilyen formában a működés csak megnehezedett, ami a polgármesteri hivatalok ügyintézőinél csapódott le, ahol a települési kisebbségi (most már nemzetiségi) önkormányzatoknak a háttérét biztosítják. Az elmúlt évek tapasztalata az, hogy sokszor probléma van a határozatképeség biztosításával, különösen ott, ahol betöltetlen mandátum van,<sup>85</sup> és a törvény vélelme alapján betöltött helyként kell vele számolni. Ha valaki hiányzik, nincs meg a határozatképeség, illetve a minősített szavazásnál is csak egyhangú döntést lehet hozni, ami sokszor vagy nincs meg, vagy valakit olyan szavazásra kényszerít a működőképesség érdekében, amivel nem azonosul.

Tekintettel a tiszteletdíjak csekély voltára, illetve sok esetben azok hiányára, a képviselői helyek számának csökkentése jelentős megtakarítást nem eredményezett, sőt az ismételt ülések miatt még lehet, hogy nagyobb költséggel jár. Lehetne a nemzetiségi önkormányzatokon megtakarítást, a közpénzek elfolyásának megakadályozását elérni más módon, de az nem jelen elemzés témája.

A nemzetiségi önkormányzatoknak a helyi önkormányzatokkal való kapcsolata miatt tartottam fontosnak a változásokat röviden összefoglalni. A Nek. tv. hatálybalépése előtt a települési kisebbségi önkormányzat a települési önkormányzattal szemben „zsaroló” pozícióban volt, hiszen az akkori rendelkezés szerint a kisebbségi önkormányzat költségvetését a települési önkormányzat költségvetésébe változtatás nélkül kellett beépíteni. És ha elvileg – de ilyen esetről nem tudni – egy nagy összegű települési önkormányzati támogatást épített volna be a sajátjába, az ellehetetlenítette volna a települést, miközben módosítás nélkül át kellett volna vennie. Ezt azért a költségvetési egyeztetések során nem egyszer használták ki

---

<sup>84</sup> Az eredeti javaslat öt fő volt. Tekintettel arra, hogy véleményem szerint egy testület működésének minimumhatára öt fő, ezért ez elfogadható, bár mindazonáltal a hétfős létszámot szerencsésebbnek tartom.

<sup>85</sup> Az új Nek. tv. csak a 2014-es választások után teszi lehetővé az időközi választást, így ha valaki kiesik, és nincs aki a helyére lépjen, a mandátum betöltetlen marad.



információk szerint<sup>86</sup> egyes kisebbségi vezetők. Az új államháztartási és Nek. tv. törvénnyel ez a helyzet megváltozott, most már elkülönül a költségvetésük, ellenben egy a települési önkormányzatokat a nemzetiségi önkormányzatok javára nagymértékben sújtó rendelkezések születtek, amelyet az önkormányzatok feladatainál részletesen tárgyalok.

#### **1.4. A helyi népszavazás és népi kezdeményezés – a helyi demokrácia közvetlen gyakorlása**

i. A korábbiakban már jeleztem, hogy a közvetett demokrácia általános a közvetlen hatalomgyakorláshoz<sup>87</sup> képest, melynek két megjelenési formája helyi szinten a helyi népszavazás és a helyi népi kezdeményezés. Ez utóbbiak tehát csak kivételes jelleggel érvényesülnek. [2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33, 37.] Ez azonban nem jelenti azt, hogy a népszavazás és a népi kezdeményezésre nézve lehetne olyan jogi szabályozást alkotni, ami oly mértékben korlátozza a közvetlen demokrácia gyakorlását, hogy azt kiüresíti, megghiúsítja. [36/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993, 466, 468-469.] A közvetlen demokrácia elsőbbségét mutatja az a szabály is, hogy csak eredménytelen népszavazás esetén dönthet a képviselő-testület. [Ötv. 48. §]

A közvetlen és a képviseleti demokrácia intézményei között nincsen hatásköri megosztás, azonban vannak olyan tárgykörök, amelyek tekintetében nem tartható népszavazás, illetve népi kezdeményezés.<sup>88</sup>

Az Alaptörvény rögzíti, hogy a helyi népszavazáson és a helyi népi kezdeményezésen mindenki részt vehet, aki az önkormányzati választásokon választható. [Alaptörvény XXIII. cikk (7) bek.] A helyi közvetlen hatalomgyakorlásban való részvétel feltétele a magyarországi lakóhely vagy bejelentett tartózkodási hely, valamint a szavazás napján az adott településen való tartózkodás. [Alaptörvény XXIII. cikk (5) bek.]<sup>89</sup>

A Ve. hatálya nem terjed ki a népszavazásra és a népi kezdeményezésre. [Ve. 1. §] A törvény előírja, hogy az új népszavazásra és népi kezdeményezésre vonatkozó szabályok

---

<sup>86</sup> A költségvetés előkészítésével kapcsolatos feladatokat ellátó polgármesteri hivatalok alkalmazottaival folytatott megbeszélések és tárgyalások alapján.

<sup>87</sup> Hazánkban a közvetlen hatalomgyakorlás is jogosultságként jelenik meg, ugyanúgy ahogy a passzív vagy az aktív választójog gyakorlása. Ugyanakkor vannak olyan államok, ahol ez állampolgári kötelezettség, így például Új-Zélandon, ahol a közösségi döntéshozatalban és a végrehajtásban való részvétel is erkölcsi kötelesség. [KÓBOR Gyula: A közvetlen demokrácia fejlesztésének lehetőségei a kistélepüléseken, In: Csefkó Ferenc – Horváth Csaba: A demokrácia deficitje avagy a deficités hatalomgyakorlás, PTE ÁJK, Pécs, 2008, 391. o.]

<sup>88</sup> V. ö. PÉTERI Attila: Népszavazás, népi kezdeményezés, In: Szoboszlai György (szerk.): A közjogi választások egyes elméleti és gyakorlati kérdései, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2004, 263-284. o.

<sup>89</sup> V. ö. DOMAHIDI Ákos: Választójog, In: JAKAB András: Az Alkotmány kommentárja II., Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 2485-2486. o.

elfogadásáig a korábbi választási eljárásról szóló törvényt – régi Ve. – kell alkalmazni. [Ve. 349. § (1) bek. c) pont] Ez két dolgot is jelent. Egyrészt a közvetlen demokrácia intézményeire nézve a Parlament új szabályok elfogadását tervezi, amelyre azonban még várni kell.<sup>90</sup> Másrészt pedig azt is jelenti, hogy a helyi népszavazásra és népi kezdeményezésre vonatkozó szabályok nem változtak.

A helyi népszavazás és népi kezdeményezésen való részvétel feltételeit a helyi önkormányzat rendeletében határozza meg, ide nem értve a választói jogosultságot, melyet az Ötv. tartalmaz.<sup>91</sup> Az eljárási szabályokat a régi Ve. rögzíti, az anyagi jogi feltételeket azonban az önkormányzat képviselő-testülete állapítja meg rendeletben. A helyi népszavazást a polgármesternél kezdeményezheti a képviselők egynegyede, a képviselő-testület bizottsága, a helyi egyesület vezető testülete, az önkormányzati rendeletben meghatározott számú választópolgár, amely száma nem lehet kevesebb a választópolgárok 10%-ánál, és nem lehet több a választópolgárok 25%-ánál. A képviselő-testület köteles kitűzni a helyi népszavazást, ha azt az önkormányzati rendeletében meghatározott számú választópolgár kezdeményezte. Ezen kívül a képviselő-testület is kezdeményezheti rendelet megerősítésére, vagy a feladat- és hatáskörébe tartozó kérdésben. Speciális népszavazás az ötszáz fő alatti lakosság számú településeknél a falugyűlés, amelyre ugyanúgy vonatkozik az érvényességi szabály. [Ötv. 47. §]

Az eljárási szabályokra az országos népszavazásra és népi kezdeményezésre irányadó szabályokat rendeli alkalmazni bizonyos eltérésekkel. [Ve. 132-148. §] Az Ötv. tartalmazza a kötelező tárgyköröket, melyek területszervezési kérdések elsődlegesen, és a tilalmazott tárgyköröket.<sup>92</sup> Az önkormányzatok képviselő-testületei rendelkezhetnek úgy, hogy nemcsak

---

<sup>90</sup> 2011. június 10-én nyújtotta be a kormány a Parlamenthez a népszavazás kezdeményezéséről szóló törvényjavaslatot. A T/3479. számú törvényjavaslat általános vitája lezárult, de az utóbbi 1,5 évben nem tárgyalta azt a Parlament. Várhatóan a választási eljárási törvény rendelkezéseinek figyelembevételével az őszi ülészakban elfogadja a Parlament a törvényjavaslatot. Addig is a népszavazásokra és a népi kezdeményezésekre a 1997. évi C. törvényt kell alkalmazni. [Ve. 349. § (1) bek. c) pont]

<sup>91</sup> A helyi népi kezdeményezésben az vehet részt, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó, azaz aktív választójoga van. [Ötv. 45. §]

<sup>92</sup> „46. § (1) A képviselő-testület helyi népszavazást köteles kiírni a következő kérdésekben:

- a) a településnek a területével határos másik megyéhez történő átcsatolására irányuló kezdeményezése,
- b) a községegyesítésnek és a községegyesítés megszüntetésének kezdeményezése,
- c) új község alakításának kezdeményezése,
- d) lakott terület rész átadása, átvétele, cseréje,
- e) társult képviselő-testület alakítása, a társult képviselő-testületből való kiválás, továbbá
- f) abban az ügyben, amelyet az önkormányzati rendelet meghatároz.

(2) Az (1) bekezdés a)-d) pontjában foglalt esetekben a helyi népszavazásban az érintett településrész, község választópolgárai vehetnek részt.

(3) A képviselő-testület helyi népszavazást rendelhet el:

- a) a képviselő-testület feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben,
- b) az önkormányzati rendelet megerősítésére.

(4) Nem rendelhető el helyi népszavazás:

az adott település egészén, hanem egy településrészen is tartható népszavazás, vagy ha a kérdés több településrészt, de nem az egész települést érinti, akkor az érintett településrészeken.

ii. Fontos Ötv.-ben szereplő szabály, hogy a helyi népszavazás akkor érvényes, ha a választópolgárok több mint a fele szavazott, és akkor eredményes, ha a szavazóknak több mint a fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott. A nem túl sok (2010-ben 7, 2011-ben 7, 2012-ben 16 és 2013-ban eddig 7)<sup>93</sup> helyi népszavazás nagy része érvénytelen, általában évi egy érvényes és eredményes. Ez alól a választási év kivétel volt, amikor a választás napján tartott népszavazások érvényesek és eredményesek voltak. A számok mutatják, hogy közvetlen demokráciával helyi szinten nem nagyon élnek a választópolgárok, leginkább csak a kötelező esetekben, vagy egy-egy beruházás megtétele vagy megakadályozása érdekében. Így felmerül a kérdés, életben kell és lehet-e tartani a közvetlen demokrácia intézményét. A fenti számadatokra tekintettel mindenképpen átgondolást igényel, hogy milyen módon lehetne a közvetlen demokrácia intézményeit működőképesebbé tenni: az érvényességi küszöb leszállításával vagy a szabályok egyszerűsítésével, esetleg más módon? A magas érvényességi küszöb nem segíti a jogintézmény elterjedését, mivel az emberek csalódnak, ha a munkájuk, szavazatuk ellenére a választópolgári érdektelenség miatt nem születik érvényes eredmény. Hozzá tartozik a kérdéshez az is, hogy a képviselőknek sem érdekük a közvetlen demokrácia gyakorlásának ösztönzése, mint az azt előkészítő és lebonyolító hivatalnak sem, már csak azért sem, mert a központi költségvetésből biztosított forrás a tényleges költségek kisebb részét fedezi, nem is szólva a rengeteg többletmunkáról.

A felmerülő témákat tekintve a leggyakrabban kötelező népszavazás előforduló kérdések a településegysítéssel és szétválasztással kapcsolatos, hiszen ebben kötelező is kiírni a népszavazást. A kötelezően kiírandó népszavazási témakörön túl a másik népszerű terület a beruházásokkal kapcsolatosak (pl. hulladéklerakók és -égetők, bioerőművek).<sup>94</sup>

A népszavazás és népi kezdeményezés kapcsán kritikaként hangzik el, hogy a választópolgárok az eldöntendő kérdésre csak igen vagy nem választ tudnak adni,<sup>95</sup> jóllehet a demokrácia lényege a kompromisszumkötés lenne.

---

a) a költségvetésről való döntésre,

b) a helyi adónemeket, illetőleg mértéküket megállapító rendelet tárgyában,

c) a képviselő-testület hatáskörébe tartozó szervezeti, működési, személyi kérdésekben, a képviselő-testület feloszlásának a kimondásáról.” [Ötv. 46. §]

<sup>93</sup> [http://www.valasztas.hu/hu/ovi/26/26\\_2.html](http://www.valasztas.hu/hu/ovi/26/26_2.html) (Letöltés ideje: 2013. május 30.)

<sup>94</sup> [http://www.valasztas.hu/hu/ovi/26/26\\_2.html](http://www.valasztas.hu/hu/ovi/26/26_2.html) (Letöltés ideje: 2013. május 30.)

<sup>95</sup> Svájcban – ahol a népszavazás mind helyi, mind központi szinten sokkal elterjedtebb – a népszavazást általában egyeztetések előzik meg, így már egy kompromisszumos kérdés kerül a választópolgárok elé.

iii. A népi kezdeményezés útján a képviselő-testület elé terjeszthető minden olyan ügy, amelynek eldöntése a képviselő-testület hatáskörébe tartozik. A képviselő-testület önkormányzati rendeletében meghatározott – de a választópolgárok 5%-ánál nem kevesebb és 10%-ánál nem nagyobb – számú választópolgár a népi kezdeményezést a polgármesternek nyújthatja be. A képviselő-testület köteles megtárgyalni azt a népi kezdeményezést, melyet a képviselő-testület által meghatározott számú választópolgár indítványozott. [Ötv. 49. §] Mivel a népi kezdeményezés esetén még döntési kötelezettség sincs, csak az, hogy tárgyalja az ügyet a képviselő-testület, amelyet döntés nélkül is le lehet zárni, még népszerűtlenebbé teszi az intézményt.

A közvetlen demokrácia útján való közügy intézése, a közhatalom gyakorlása Magyarországon nem jellemző. Még a kezdeményezésig sem jutnak el a választópolgárok. A nullának mondható ilyen módon való közhatalom érvényesítés miatt a dolgozatom további részében a helyi népszavazással és népi kezdeményezéssel nem foglalkozom.

## **2. Az önkormányzat és szervei – a helyi demokrácia közvetett gyakorlása**

A helyi közhatalom gyakorlása, mint a közvetett demokrácia megjelenési formája a helyi közügy intézése körébe tartozik, hiszen amint korábban már említettem a helyi közügy intézésének fogalmát az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a)-c) pontja tükrében kell értelmezni, ami alapján az „intézés” vagy a normatív vagy az egyedi ügyben történt döntéshozatalt jelenti. Ezért kerültek számbavételre azok a szabályok, amelyek alapvetően meghatározzák a közvetett demokrácia gyakorlásához szükséges eljárásokat. Jelen fejezetben azokra a szervekre és tisztségekre vonatkozó szabályoknak az elemzése történik meg, akik vagy amelyek a közvetlen demokrácia gyakorlásában részt vesznek.<sup>96</sup> Természetesen ide tartoznak a képviselők, a polgármester, a képviselő-testület, a bizottság, a részönkormányzat, de véleményem szerint itt kell megemlíteni a jegyzőt és a képviselő-testület hivatalát is. Az előbbi az Möt. szerint a képviselő-testület szerve, az utóbbi pedig az önkormányzat adminisztratív, ügyintéző szerve is.

Érdemes megemlíteni, 2012. január elseje és a 2014-es általános önkormányzati választás között az Ötv.-t és más jogszabályokat folyamatosan váltja fel az Möt., azaz a jogállási és egyéb kérdések vizsgálatánál erre külön figyelemmel kell lenni. Talán úgy lehetne általánosságban megfogalmazni a változásokat, hogy konkretizálódtak a szabályok, és a kötelezettségekre, feladatokra nagyobb hangsúly került.

### **2.1. Az önkormányzati képviselők**

Az Möt. képviselőkre vonatkozó szabályai az Ötv.-hez képest nem sokat módosultak, ezért csak azokat a változásokat elemzem, melyek a működés szempontjából jelentősek.

Az Möt. a települési képviselők jogállásának mindenre kiterjedő szabályait részletezi, talán már túlzottan is. Ennek példaként említhető, hogy a képviselő jogaként meghatározza, hogy „a képviselő-testület és a képviselő-testület bizottságának ülésén a magyar jelnyelvet vagy az általa választott speciális kommunikációs rendszert használhatja.” A jelnyelv vagy más speciális kommunikációs rendszer használatát azonban előzetes bejelentéshez kellene kötni, mivel szükséges, hogy az önkormányzat ennek használatát (illetve annak költségét) biztosítani

---

<sup>96</sup> „41. § (3) Önkormányzati döntést a képviselő-testület, a helyi népszavazás, a képviselő-testület felhatalmazása alapján a képviselő-testület bizottsága, a részönkormányzat testülete, a társulása, a polgármester, továbbá a jegyző hozhat.” [Möt. 41. § (3) bek.]

tudja (pl. nehéz lefordítani a jelnyelvet, ha nincs a helyszínen tolmács, arról nem is beszélve, hogy többfajta jelnyelv is létezik). [Mötv. 31. § (2) bek. h) pont] Nyugat-Európai megoldásokat végigtekintve megállapítható, hogy kevésbé részletezőek: vagy egy önkormányzati törvényben vagy szintenként külön önkormányzati törvényben rögzítik a képviselőkre vonatkozó leglényegesebb szabályokat, de a részleteket a szervezeti és működési szabályzatra hagyják.<sup>97</sup>

Ugyanakkor vannak szabályok, melyeket elnagyol az Mötv. Ilyen a 31. § (2) bekezdés i) pontja, ahol a képviselő számára kötelezettségként előírja, hogy a testületi üléseken jelenjen meg, a képviselő-testület munkájában és döntéshozatali eljárásában vegyen részt. Az Mötv.-nek pontosabban kellene azt meghatároznia, hogy mit ért a testületi ülés alatt – csak a képviselő-testületin vagy a bizottságin, részönkormányzatin, amelynek tagja, vagy amelyre meghívták vagy az összesen stb. –, annál is inkább, mert ha a jogszabály szövegéhez ragaszkodunk, a részvételt valamennyi testületi ülés esetén megköveteli, míg a munkában, döntéshozatalban való részvételt nem, csak a képviselő-testületében.

A közvetett demokrácia gyakorlójaként fontos, hogy a képviselő az önkormányzat érdekében, ideológiai vagy más meggyőződése alapján hozza meg döntéseit a szavazás során, ennek biztosításaként teszi lehetővé a törvény a tiszteletdíj megállapíthatóságát. A demokráciának ára van, és ezt meg is kell fizetni, ha a szándék az, hogy a képviselőt ne a lobbis vagy az egyéni érdek vezérelje. A képviselő tiszteletdíját a képviselő-testület rendeletben állapíthatja meg, amelyre semmilyen korlátozás nem vonatkozik. [Mötv. 35. § (1) bek.] Ez azonban még mindig jobb megoldás, mint az eredetileg tervezett, mely a köztisztviselői illetményalaphoz<sup>98</sup> kötötte volna azt, legfeljebb 50%-os emelést engedve.

i. A képviselőnek a képviselő-testület munkájában való részvétel nem csak joga, hanem kötelezettsége is. A képviselő-testület a munkája során döntést hoz, amely rendelet vagy határozat lehet. A határozat lehet egyedi vagy normatív. Ez a döntéshozatal a közhatalom gyakorlása, amikor a helyi közügyekről döntenek a képviselők. Az Mötv. a szervezeti és működési szabályzatokra (röviden: szmsz) hagyja<sup>99</sup> annak eldöntését, hogy szabályozzák a szavazást, például van-e tartózkodás. A legfontosabb döntésekhez a minősített többséget maga a törvény írja elő, míg egyéb eseteket az szmsz határozhat meg. A döntésekre még később

---

<sup>97</sup> Dr. Verebélyi Imre szóbeli közlése alapján.

<sup>98</sup> 2012 óta 38650 forint.

<sup>99</sup> Az önkormányzati működés alapvető szabályait az Alaptörvény rendezi, és a rendelkezése alapján a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. [Alaptörvény 31. § (3) bek.] Sarkalatos törvényként került elfogadásra az Mötv., illetve a 2014. évi általános választásokig alkalmazandó még az Ötv. hatályban lévő részei. Az Mötv.-ben kapnak felhatalmazást a képviselő-testületek, hogy az ott meghatározott körben megalkossák saját szervezeti és működési szabályzatukat. [Mötv. 53. §, 143. § (4) bek. a) pont]

visszatérek a képviselő-testület működésénél, de azért kellett itt feltétlenül utalni erre, mivel a képviselőt megilleti a döntéskezdeményezés és az abban való részvétel joga, [Mötv. 32. § (2) bek. a) pont] azaz a legfontosabb közhatalom gyakorlási jogosultság.

Viszont ez a jog nem korlátlan. Nem minden ügyben illeti meg a képviselőt, hiszen vannak esetek, amikor az Mötv. vagy más törvény ezt a jogot korlátozza. Ilyen, hogy az alpolgármester személyére csak a polgármester tehet javaslatot. Hasonló korlátot tartalmaz az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (röviden: Étv.), amikor a helyi építési szabályzat elfogadásának eljárásrendjét szabályozza, melynek betartásával lehet csak érvényes jogszabályt alkotni. Sürgős esetben nem egy településen szoktak azzal a módszerrel élni, hogy a képviselő feláll, és él döntéskezdeményezési jogával, az Étv.-ben szabályozott eljárásrend megkerülésével. Ez esetben, ha az Alkotmánybírósághoz került (a Kúria még nem hozott ilyen tartalmú döntést, így nem tudni, a gyakorlat folytatódik-e, de valószínűsíthető) a rendelet normakontrollra, mindig megsemmisítette azt. Ezért trükként még azt is alkalmazzák az önkormányzatok, hogy minimális eltéréssel (hiszen ugyanazon szöveggel nem lehet a rendeletet megalkotni), de szabályosan is lefolytatják a módosítási eljárást, és mielőtt a kontroll megtörténne, hatályon kívül helyezik azt, miközben a szükséges államigazgatási vagy egyéb eljárás már lefutott.

Hasonló korlátot jelenthet, ha az szmsz szerint egy döntést csak valamely szerve kezdeményezheti a képviselő-testületnél,<sup>100</sup> illetve ha bizonyos eljárásrendet be kell tartani.<sup>101</sup> Ilyen korlát viszont nem jelentheti a képviselő ezen jogának teljes elvonását, azaz legalább arra lehetőséget kell biztosítani, hogy kezdeményezhesse az arra jogosultnál, végső soron a képviselő-testületnél (például a napirendre vétel javasolásával), hogy szülessen az adott ügyben döntés. A döntéshozó pedig eldönti, elfogadja-e ezt a kezdeményezést vagy sem.

ii. A másik fontos, a közhatalom gyakorlásához kapcsolódó joga a képviselőnek az információkéréshez való joga. [Mötv. 32. § (2) bek. b) és f) pont] Ez azt szolgálja, hogy a képviselő a munkáját megfelelő tudás birtokában láthassa el, a döntések meghozatalához kellő ismeretanyaggal rendelkezzen. Természetesen lehet csoportosítani, részekre bontani ezt a jogot pl. kérdés, interpelláció, formalizált nem formalizált, szóbeli, írásbeli stb., de ennek során az önkormányzat valamennyi anyagát, beleértve a zárt, titkos iratokat is, jogosult megismerni. Fontos hangsúlyozni, hogy az államigazgatási ügyekre már nem vonatkozik ez a jogosultság.

---

<sup>100</sup> Azon előterjesztések körét, amelyeket bizottság nyújthat be, vagy amelyek az ő állásfoglalásával terjeszthetők elő, az önkormányzati szmsz-ben kell rendezni. [Mötv. 59. § (2) bek.]

<sup>101</sup> Szintén az szmsz rendezi a törvényben meghatározottak figyelembevételével a döntéshozatali eljárást, az önkormányzati szervek jogállását és feladatait. [Mötv. 53. § (1) bek. f) és j) pont]

Természetesen a képviselőnek be kell tartani azokat az előírásokat, amelyek az adott adatkezelésre vonatkoznak, nem hozhatja pl. nyilvánosságra egy közbeszerzési eljárással összefüggésben a közbeszerzésekről szóló törvényben meghatározott nem nyilvános adatokat. Erre a képviselői eskü szövege utal is.

## 2.2. A képviselő-testület<sup>102</sup>

i. Az Mötv. 41. §-a szabályozza az önkormányzat, a képviselő-testület és szervei legalapvetőbb jogállási kérdéseit, amely a közügyek intézésének kiinduló pontja. A helyi önkormányzat jogi személy. [Mötv. 41. § (1) bek.] Ez a szabály egyértelművé teszi a közigazgatási szerveknél sokszor vitatott közjogi<sup>103</sup> és polgári jogi jogalanyiságot. Az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják [Mötv. 41. § (2) bek.], azaz a jogszabályokban meghatározottak teljesítése ezen személyek és szervek feladata. A polgármester (megyei közgyűlés elnöke) és a jegyző kivételével, akikre jogszabály közvetlenül is ruház feladatot – igaz az esetben államigazgatási és nem önkormányzati feladatellátásról beszélhetünk –, valamennyi szerv és személy a képviselő-testülettől átruházott hatáskörben nyeri a jogkörét.<sup>104</sup> Fontos szabály, hogy az átruházott hatáskör tovább nem ruházható. A képviselő-testület szervei: a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a jegyző, továbbá a társulás. A képviselő-testületet a polgármester (megyei közgyűlés elnöke) képviseli.

A képviselő-testület gyakorolja tehát elsődlegesen az önkormányzati jogokat, és teljesíti a kötelezettségeket. Rajta keresztül érvényesül a közvetett demokrácia. A működésére vonatkozó legfőbb szabályok közül<sup>105</sup> a határozatképességi problémát érdemes kiemelni. A testület akkor határozatképes, ha a megválasztott tagjainak több mint fele jelen van. Betöltetlen önkormányzati képviselői helyet a határozatképesség szempontjából betöltöttnek kell tekinteni.

---

<sup>102</sup> V. ö. DANKA Ferenc: A képviselő-testület működése, In: Új Magyar Közigazgatás, VI. évf., 2013/7-8. szám, 19-25. o.

<sup>103</sup> A közjogi jogalanyiság vonatkozásában utalnék arra, hogy az önkormányzattal szemben nem lehet büntetőjogi felelősséget megállapítani. A jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény a törvény hatálya alól, és így a jogi személy fogalma alól is kiveszi a közhatalmi feladatot ellátó szervet. [2001. évi CIV. törvény 1. § (2) bek.] Ennek értelmében az állam – büntetőjogi értelemben nem vonja felelősségre a „saját” szerveit, legfeljebb a döntéshozásban, -előkészítésben részt vevő személyeket egyéni büntetőjogi felelősségük alapján. (Ami természetesen minősülhet aztán pl. társtettesként vagy bünszervezetben elkövetett bűncselekménynek is.)

<sup>104</sup> „41. § (4) A képviselő-testület - e törvényben meghatározott kivételekkel - hatásköreit a polgármesterre, a bizottságra, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, a társulására ruházhatja át. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja.” [Mötv. 41. § (4) bek.]

<sup>105</sup> Képviselő-testületnek évente legalább 6 ülést és egy közmeghallgatást kell tartania. A közmeghallgatás is ülés, csak speciális.



Ez a szabály megnehezítheti a működést. Pl. 24 fős testületnél 23 betöltött hely van, a határozatképességhez vagy a minősített többséghez nem 12, hanem 13 szavazat, illetve jelenlét kell, ez egy 12:11-es politikai felállásnál ellehetetlenítheti a működést. [Mötv. 46. § (2) bek.] Hiszen a legfontosabb döntések meghozatalához a megválasztott képviselők több mint felének szavazata kell (minősített többség), ilyen például a rendeletalkotás is. Amennyiben törvény vagy önkormányzati rendelet másként nem rendelkezik, a döntés meghozatalához elegendő az egyszerű többség, azaz a jelenlévő képviselők több mint felének szavazata. [Mötv. 47. § (2) bek., 50. §, 42. § 1. pont]

ii. A közvetett demokrácia érvényesülésével kapcsolatban feltétlenül meg kell említeni azt, hogy közvetlen demokráciával (népszavazással) nem érhető el a képviseleti demokrácia „leváltása”, hiszen az Alaptörvény kizárja, hogy népszavazást lehessen tartani a képviselő-testület feloszlásáról. [Alaptörvény 8. cikk (3) bek. g) pont]

A feloszlásról maga a testület rendelkezhet, ekkor nem feloszlásról beszélünk. A feloszlásról a képviselő-testület név szerinti szavazással minősített többséggel dönt. A törvény időbeli korlátot határoz meg: feloszlásra irányuló kezdeményezést nem lehet benyújtani a képviselő-testület megalakulását követő 6 hónapon belül, valamint az általános választást megelőző év november 30. napját követően. [Mötv. 55. § (1)-(2) bek.]

A képviselő-testület feloszlásáról kizárólag az Országgyűlés dönthet akkor, ha az alaptörvény-ellenesen működik. Az Országgyűlés a képviselő-testület feloszlásáról a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter javaslatára,<sup>106</sup> a Kormány által benyújtott előterjesztés alapján a benyújtást soron követő ülésen dönt, amelyre az érintett helyi önkormányzat polgármesterét meg kell hívni. A polgármester jogosult az álláspontját kifejteni. [Mötv. 125. § (1)-(2) bek., 129. § b) pont]

Amennyiben az Országgyűlés a képviselő-testületet feloszlítja, a köztársasági elnök megbízza a kormány megbízottat, hogy az új képviselő-testület megválasztásáig gyakorolja a polgármester feladatait és hatásköreit,<sup>107</sup> valamint halaszthatatlan esetben a képviselő-testületet megillető, átruházható hatásköreiben döntést hozhat. [Mötv. 126. § b) pont]

---

<sup>106</sup> A miniszternek a kormányhivatal is javasolhatja, hogy kezdeményezze a kormánynál a képviselő-testület feloszlását. [Mötv. 132. § (1) bek. f) pont]

<sup>107</sup> Érdekes kérdést vet fel, hogy ily módon leválthatja a jegyzőt, és új pályázat alapján másikat nevezhet ki. A kormány megbízott ezen hatásköre az államigazgatási ügyek intézése miatt is kiemelését érdemel, hiszen ott közvetlen kontrollt gyakorol a jegyző felett, így akár (személyes) konfrontáció, ellentét alakulhat ki közöttük.

iii. A képviselő-testület a helyi közügy intézése során rendeletet alkothat. A rendelet vagy felhatalmazáson alapul, vagy önálló jogalkotói hatáskörben születik. Sok esetben felmerül, hogy a jogalkotási felhatalmazás egyben jelent-e kötelezettséget. [Jat. 5. § (4) bek.] Véleményem szerint nem, mivel ha a helyi közügy nem indokolja az adott tárgy szabályozását, akkor nem kell rendeletet alkotnia a képviselő-testületnek. Így elgondolkodtató, hogy minden egyes településnek szükséges-e az adott rendeletet megalkotnia. Például kell-e, hogy minden kis település is megalkossa a filmforgatási célú közterület-használatra vonatkozó rendelkezést, nem lenne-e elegendő, hogy ha az esetleg a jövőben felmerülő esetre a közterület-használatra vonatkozó általános szabályokat alkalmazná? [2004. évi II. törvény 37. § (4) bek.] Érdekes kérdés, hogy kormányrendelet adhat-e felhatalmazást önkormányzatnak rendeletalkotásra, illetve írhat-e elő ilyen kötelezettséget. Hiszen nem egy esetben (pl. OTÉK)<sup>108</sup> ilyen fordul elő, ami az önkormányzatok területi decentralizáltságát nagymértékben megkérdőjelezi. A kérdést árnyalja az önkormányzati rendeletek jogszabályi hierarchiában elfoglalt legalsóbb szintű helye. Most nem elemmezve azt a kérdést, hogy felhatalmazásnak csak tényleg akkor tekinthetünk-e egy szabályt, ha az a jogszabály végén, a felhatalmazó rendelkezések között adja meg a felhatalmazást, hiszen számos ilyen jogszabály még a Jat., illetve a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet hatályba lépése előtt született. Véleményem szerint az még elfogadható, hogy felhatalmazás alapján kormányrendelet jogalkotási felhatalmazást, esetleg kötelezettséget adjon, de az már nem, hogy ezt alacsonyabb szintű jogszabály vagy önálló jogalkotási aktusként kibocsátott kormányrendelet tegye, mivel az súlyosan sértené a decentralizáltság elvét. Másrészt ilyen esetben az is vizsgálható, hogy az adott kérdést szabályozza-e olyan mértékben jogszabály, hogy ne nyíljon meg az önkormányzatok önálló rendeletalkotási hatásköre.

iv. A képviselő-testület másik döntéshozatali módja a határozathozatal. A határozat lehet normatív és egyedi. Fontosnak tartom annak megemlítését, hogy a Jat. 23. §-a a normatív határozat és a normatív utasítás között az önkormányzatok tekintetében átfedést tartalmaz. A normatív határozat és a normatív utasítás a legritkább formája az önkormányzati döntéshozatalnak. Míg a leggyakoribb az egyedi határozat, azaz a képviselő-testület a helyi közhatalmat így gyakorolja leginkább. A helyi közügyek szabályozása kapcsán is szerepet kapnak az előbbi jogi aktusok, de természetesen ott a normatív eszközöknek, elsődlegesen a rendeletnek van nagyobb szerepe.

---

<sup>108</sup> Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet

Más formában döntés nem születhet, ezt a Kúria is rögzítette egy önkormányzati szmsz törvényességi felügyeleti eljárás keretében kezdeményezett felülvizsgálat során a határozatában. [Köf.5.055/2012/8. számú határozat] A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal törvényességi jelzéssel élt valamennyi az illetékességi körébe tartozó önkormányzat felé, hogy a jövőben minden képviselő-testületi döntésről számozott határozatot kell hozni, figyelemmel a Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 32/2010. (XII. 31.) KIM rendeletben foglaltakra. Ennek kapcsán érdemes kiemelni, hogy csak a normatív határozatok számozásával kapcsolatban lett felhatalmazva a miniszter rendeletalkotásra, de a közigazgatási és igazságügyi miniszter az egyedi határozatokra is kiterjesztette a normatív határozatokra megalkotott rendeletét. [Jat. 30. § (4) bek. a) pont] Ha az Országgyűlés működésével párhuzamot vonunk, az Országgyűlésről készült jegyzőkönyvekből is az derül ki, hogy amikor a testület érdemi döntést hoz, ott a szöveg a „kimondom a határozatot” szófordulattal él, míg az ügyrendi kérdésekről is ugyan szavaz az Országgyűlés, de arról nem születik ily módon alakszerű határozat, annak tényét kizárólag a jegyzőkönyv rögzíti. És az országgyűlési döntésekkel (milyen formájú lehet) sem bánik bőbeszédűbben sem az Országgyűlésről szóló törvény, sem a Házsabály, sem a Jat., sem más jogszabály, mint az Möt.v. vagy egy önkormányzati szmsz. Viszont alkalmazni kellene a KIM rendeletet az országgyűlési döntésekre is, amit még sem tesznek (bár megjegyzem, sokszor a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet sincs betartva a törvényhozás során), talán nem véletlenül. Véleményem szerint ez is azt támasztja alá, hogy csak az érdemi döntésekre alkalmazandó a szabály az önkormányzatoknál is, az eljárási (ügyrendi) határozatokra nem, különben ellehetetlenülhetnek a testületi működések, mivel ad absurdum a szünet elrendeléséről vagy a szó megadásáról is számozott határozat kellene.

v. A legfontosabb hatáskörök, nem ruházhatók át a testület kompetenciájából. Érdemes megjegyezni, hogy az eredeti, T/4864. számú Möt.v. javaslat szerint még a rendeletalkotás is átkerülhetett volna bizonyos ügytípusoknál (pl. településrendezési terv elfogadása, már pedig a helyi építési szabályzat is az, ami egy rendelet) bizottság hatáskörébe, ami örvendetes, hogy nem történt meg). [T/4864. számú törvényjavaslat 41. § n) pont] A határozatok közül elsődlegesen a szervezési, személyi, legjelentősebb pénzügyi döntések tartoznak az át nem ruházható hatáskörök közé.

Az át nem ruházható hatáskörök tehát azokat a leglényegesebb képviselő-testületi hatásköröket fogják át, amelyek tekintetében fontos lehet, hogy a nép által a döntésre

közvetlenül felruházott testület hozza meg a döntést, és ne adja tovább ezt a felhatalmazást más szervnek. Annak ellenére, hogy a demokratikus legitimitáció igazolt egy bizottság vagy egy jegyző esetében is, hiszen a bizottság és a jegyző döntéssel való felruházása a nép által megválasztott képviselő-testülettől ered. Döntés átruházható még a részönkormányzatra és a polgármesterre. A részönkormányzat testületére vagy polgármesterre történő átruházás esetében a demokratikus legitimitáció közvetlen választáson<sup>109</sup> alapul, de a nép általi felruházás ebben az esetben más feladat- és hatáskörre vonatkozik. Az átruházott feladatok tekintetében a legitimitáció ily módon szintén közvetett, a képviselő-testületen keresztül a felhatalmazás.

vi. A képviselő-testület közszolgáltatások ellátására, és így a legfontosabb közügyekben való eljárásra, feladatok teljesítésére a törvényben meghatározott intézményeket hozhatja létre: költségvetési szervet, gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet, illetve szerződést köthet természetes és jogi személlyel, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel. A gazdálkodó szervezetnek a Ptk. fogalma alapján a felsorolás másik három eleme (költségvetési szerv, nonprofit szerv, egyéb szervezet) is a része. Feltehetően gazdasági társaság volt a cél, ami szerencsésebb, mert ezen meghatározásnak része az egyéni vállalkozótól kezdve még vagy húsz másfajta szerv, amelyet viszont más jogszabályi rendelkezések miatt az önkormányzatok nem hozhatnak létre, így ellentmondás lesz a különböző jogszabályok között. [Mötv. 41. § (6) bek.] 2014. március 15-étől a fogalom az új Ptk.-ban nem fog létezni, így vagy fogalmat kell alkotni rá az Mötv.-ben, vagy más definíciót kell használni.

A közszolgáltatások és egyéb kötelező önkormányzati feladatokkal külön fejezetben foglalkozom részletesen.

vii. A képviselő-testület működését az Mötv. részletekbe menően szabályozza, illetve ahol nem, ott az szmsz-ben tudja a testület a saját igényének megfelelően alakítani a működését. Az Ötv.-hez képest néhány változást emelnék ki, amit a közvetett hatalomgyakorlás letéteményesénél fontosnak tartok. A zárt ülés szabályai<sup>110</sup> szigorodtak, azaz még több esetben nyilvános ülést kell tartani.<sup>111</sup> A közhatalom gyakorlása során az átláthatóság, a döntéshozási

---

<sup>109</sup> A részönkormányzat testülete esetében a testületi tagok lehetnek akár delegált és nem választott tagok is. Ebben az esetben a demokratikus legitimitáció szintén közvetett, a képviselő-testülettől származik.

<sup>110</sup> Az Ötv.-ből azonban az Mötv. átveszi azt a helytelen a megfogalmazást, hogy a képviselő-testület zárt ülést rendelhet a vagyonával való rendelkezés esetén, jóllehet a képviselő-testület nem rendelkezik vagyonnal, hanem csak az önkormányzat. [Mötv.46. § (2) bek. c) pont, Ötv. 12. § (4) bek. b) pont]

<sup>111</sup> Pl. korábban a kinevezési ügy tárgyalásakor akkor kellett zárt ülést tartani, ha az érintett a nyilvános ülés tartásához nem járult hozzá. Most akkor lehet, ha az érintett kéri.

folyamatok megismerése azért bír jelentőséggel, mivel a választópolgár a képviselőre bízta a döntési jogosultságot, de ugyanakkor tudni akarja, mi miért történik, minden szabályszerűen zajlott-e. Ez a demokráciába vetett bizalom egyik alapja, és ez a változás ezt szolgálja.

Korábban is szabályozni kellett a helyi civil szervezetekkel való kapcsolattartást, különösen a döntés-előkészítési folyamatokba való bevonásukat. Ez most még nagyobb hangsúlyt kap az Mötv.-ben. Ez az előbb kifejtettek miatt bír jelentőséggel, hiszen a helyi civil szervezetek a helyi közakarat megjelenítésének egyik formája, és a széleskörű társadalmi támogatottságot, elfogadottságot tudják biztosítani az egyeztetés egy-egy döntés kapcsán. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a kistelepüléseken a civil szerveződés kevésbé jellemző, így ez a szabály inkább a nagyobb településeken bír jelentőséggel. Egy fontos láncszemet képez a képviselők és a választópolgárok közötti kapcsolattartásban, vélemények becsatornázásában.

A képviselő-testületnek szabályoznia kell, hogyan szankcionálja azt a képviselőt, aki nem teljesíti kötelezettségeit. A szankcionálás azért fontos, mivel az önkéntes jogkövetés hiányában az Ötv. nem adott lehetőséget erre – a vagyonyilatkozat tételi kötelezettség elmulasztását leszámítva –, persze az szmsz-ben a testület szabályozhatta a kérdést korábban is. Most már a szankció is ismert lesz, így a képviselőket motiválja, hogy eljárjanak az ülésre és részt vegyenek a döntéshozatalban, főleg, ha tiszteletdíjat is kapnak a munkájukért.

A többi változás inkább technikai jellegű, illetve más részben foglalkozom a dolgozatban vele, ilyen a jegyző jogállásának változása, vagy a törvényességi ellenőrzés törvényességi felügyeletre változása.

Érdemes azt is megjegyezni, hogy amennyire részletesen szabályozza a képviselő-testület működését az Mötv., annyira elnagyolja és szabályozatlanul hagyja a társult képviselő-testületek ülését, munkáját, mint pl. összehívás módja, ideje, ki és hogyan vezeti stb., ami viszont szükséges lenne a vita nélküli és ellentmondásmentes működéshez.

### **2.3. A bizottságok**

A bizottság nem feltétlenül létrejövő szerve<sup>112</sup> a képviselő-testületnek, mivel a nagyon kis lélekszámú<sup>113</sup> településeken maga a testület látja el a feladatait, [Mötv. 57. § (1) bek.] már csak azért is, mivel a kis lélekszámú településen a bizottság létrehozásának feltételei

---

<sup>112</sup> Svédországban teljes mértékben megszüntették a kötelező bizottsági rendszert.

<sup>113</sup> 100 főt meg nem haladó lakosú települések.

(megfelelő létszámú képviselő, aki nem polgármester, alpolgármester)<sup>114</sup> sem állnak fenn. Viszont különböző jogszabályok különböző településmérethez, illetve intézményhálózathoz kötik bizottság létrehozásának kötelezettségét. A vagyonyilatkozat tételével kapcsolatos feladatok ellátására bizottságot kell létrehozni. Úgy szintén bizottság működtetendő 2000 fő lakosságszám felett a pénzügyi feladatokkal kapcsolatosan [Mötv. 57. § (2) bek.], míg ha legalább három köznevelési intézménnyel rendelkezik a település, e feladatokkal kapcsolatosan is bizottságot kell létrehozni. A települési nemzetiségi önkormányzat kérésére pedig ki kell jelölni azt a bizottságot, amely feladatkörébe tartozik a nemzetiségi ügyek vitele. Az Mötv. 1000 fősnél kisebb település esetében lehetővé teszi, hogy ezeket a feladatokat egy bizottság lássa el. [Mötv. 57. § (1) bek.] A fentiekből is kitűnik, hogy a bizottságok ágazati elv alapján szerveződnek Magyarországon.

A bizottságra, amely testületi szerv, a képviselő-testületre vonatkozó szabályokat értelemszerű eltéréssel alkalmazni kell, elsődlegesen döntés-előkészítő, illetve ellenőrző funkciót lát el, illetve átruházott hatáskörben gyakorolja azokat a feladatokat, melyeket a képviselő-testület átruházott. Tehát elvileg egy szakmai szerv, amely viszont a gyakorlatban sokszor nem így működik, de az ezzel kapcsolatos elemzésre a zsákmányrendszerről szóló részben térek ki részletesen.

## 2.4. A részönkormányzatok

Az Mötv. sem rendezi a településrész fogalmát, jóllehet ezzel megakadályozható lenne, hogy kezelhetetlen számban hozzanak létre részönkormányzatot egy településen. Bizonyos esetekben kötelező a településrészi önkormányzat létrehozása,<sup>115</sup> míg a fakultatív szabályok megalkotására nagy szabadsággal rendelkeznek az önkormányzatok. Ez a szabadsági fok odáig megy, hogy még a választási szabályokat is (ha választás útján jön létre a testület, mert van, ahol a képviselő-testület és nem a választópolgárok választják a tagjait) maguk állapíthatják meg, beleértve az eljárásiakat is. Ez viszont a választások során azért szokott problémát okozni, mivel általában az általános önkormányzati választások után vannak ezek a választások olyankor, amikor már nem működik a központi választási ügyviteli rendszer, így a választójog ellenőrzése, névjegyzékkészítés sem lehetséges. A KEK KH elzárkózott az adatszolgáltatástól és a tevékeny közreműködéstől, mivel nem központi választásról van szó, így a választási jogosultságot csak elég nagyvonalúan (például 18. év betöltöttséghez és adott településrészen

---

<sup>114</sup> Az Amerikai Egyesült Államokban a bizottság vezetője általában valamelyik polgármester-helyettes.

<sup>115</sup> Pl. ha településegyesítéssel jött létre a település, akkor a korábban önálló településen kötelező igény esetén.

való lakóhellyel való rendelkezéshez, mivel a személyi okmányokból ez ellenőrizhető) lehetett meghatározni. Talán a TSZR-rel ez a probléma megoldódik, legalábbis a KEK KH ígérete szerint.

A részönkormányzatok elsődlegesen a településrész véleménynyilvánító testületei, hatáskört sokkal korlátozottabban lehet rájuk ruházni, mint egy bizottságra, elég itt arra utalni, hogy sem a Ket.,<sup>116</sup> sem az Mötv. alapján nem láthatnak el hatósági feladatot 2012-től vagy 2013-tól, attól függően, ki melyik jogszabályból indult ki a hatáskörök kapcsán.

A részönkormányzatok szervezetére és működésére a bizottságra vonatkozó szabályok az irányadók. [Mötv. 62. § (4) bek.] Annak ellenére, hogy a részönkormányzatok nem ágazatspecifikusan, szektorálisan szerveződnek, hanem – a képviselő-testületekhez hasonlóan – általános önkormányzati feladatokat látnak el.

## 2.5. A polgármester

i. Az országgyűlés döntött arról, hogy a képviselők számát 386-ról 199-re csökkenti – beleszámolva a nemzetiségi képviselőket is. A jelenlegi parlamentben mintegy hatvan polgármester ül. Ha ez a szám maradna – már pedig miért ne maradna – akkor a parlament önkormányzati vezetők gyűlése lett volna, ha nem lépne hatályba a polgármesteri tisztség kapcsán az összeférhetetlenség. A polgármesteri és az országgyűlési képviselői összeférhetetlenség ellen szóló érvként hangzik el, hogy ezen két tisztség betöltője az országos vagy a helyi érdeket képviseli-e.<sup>117</sup>

Mindig is vita övezte a polgármesteri tisztség és az országgyűlési tisztség összeférhetőségét. Európában mindkét megoldásra található példa, igaz más-más szabályozási modell esetében. Ugyanakkor a másik oldalról közelítve, problémás, ha a polgármester nem lehet képviselő, és nem tud törvénykezdeményezést, módosító indítványt benyújtani, akkor nem lesz az önkormányzatoknak közéleti érdekképviselete, nem tudnak majd érintkezni a döntéshozókkal, hiszen az egyéni képviselők már nem az önkormányzat érdekét fogják elsődlegesen nézni a döntéshozatalnál, lobbizásnál, hanem az egész választókerületét, ami sok esetben más lehet, mint egy önkormányzatnak, még ha nagyobb is, az érdeke. Ennek azért van jelentősége, mivel csak a parlament és az önkormányzat rendelkezik a közvetlen választás révén elsődlegesen a választópolgároktól származó jogalkotási felhatalmazással, mindenki más csak származékossal, hiszen sem a minisztereket, sem a kormányt nem a választópolgárok

---

<sup>116</sup> 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

<sup>117</sup> BÓHM Antal: A helyi demokrácia törésvonalai, In: Csefkó Ferenc – Horváth Csaba: A demokrácia deficitje avagy a deficitese hatalomgyakorlás, PTE ÁJK, Pécs, 2008, 340. o.; KÓBOR: i. m., 390. o.

választják meg. Így a kérdés lényegesen bonyolultabb, mint az összeférhetetlenség egyszerű kimondása. Itt utalnék arra, hogy a polgármesteri és az országgyűlési képviselői mandátum összeegyeztethetlensége mellett szóló érveként az szokott elhangozni, hogy egy adott település érdekét képviselte csak a polgármester, valójában azonban a hasonló sajátosságokkal rendelkező települések vagy az adott település agglomerációjának az érdekét is becsatornázza a parlamenti munkába.

Az érem másik oldala viszont az önkormányzati feladatok és a működés finanszírozásával függ össze: ne legyen arra rászorulva egyetlen település sem, hogy a polgármesternek a parlamentben, vagy azon keresztül kelljen lobbiznia.<sup>118</sup>

A francia modell esetében a polgármesternek szinte kötelező képviselőnek lennie, hiszen akkor tudja leginkább a település érdekeit képviselni és kilobbizni dolgokat. Az elmúlt két évtized a francia korrupciós ügyektől volt hangos, amelybe köztudottan polgármesterek (igaz más tisztséget is betöltve) is belekeveredtek. Az Möt. megoldása az angol modellt választja, ahol szigorú összeférhetetlenség áll fenn, de meg kell jegyezni, az angol közigazgatás, és főleg az önkormányzatok finanszírozásának működése jelentősen más, mint a magyar. Igazából a 2014-es választásokat követően fog csak kiderülni, mennyire működőképes a rendszer. Az megállapítható, hogy ez a szabályozás is illeszkedik az önkormányzatok központi államigazgatással szemben való visszaszorítását célzó intézkedésekhez.

ii. Fontos felhívni rá a figyelmet, hogy a polgármesteri és alpolgármesteri tiszteletdíjra sem megfelelő a szabályozás. Ha az a cél, hogy a polgármester is megvesztegethetetlen legyen, csak és kizárólag a települése érdekében tevékenykedjen, akkor meg kell fizetni. Itt most nem a kisebb településekről van csak szó, ahol nem foglalkoztatási jogviszony keretében áldozza a szabadidejét a település ügyeinek vitelére egy polgármester. Ugyanez a helyzet a nagyobb településeknél is, ahol több tízmilliárd forintért felelős (büntető jogi, fegyelmi, polgári jogi szinten) valaki, miközben bruttó öt-hatszáz ezer forint az illetménye. Mindeközben bizonytalan a helyzete, hiszen választásról választásra él, és nehezen lehet visszalépni a privát életbe, ha valaki politikai elkötelezettsége ismert. Az eredeti Möt.-s szabály szerint 2013. január 1-jétől a képviselő-testület állapította volna meg a polgármester fizetését. Ezzel nem is lett volna probléma a 2014-es önkormányzati választásokig, mert addig él a polgármesterek jogállásáról szóló törvény<sup>119</sup> vonatkozó rendelkezése. Akkor hatályát veszti ez a jogszabály, és attól az időponttól semmilyen szabály nem vonatkozott volna a fizetés mértékére, a polgármesteri

---

<sup>118</sup> CSÖRGITS: Összefoglaló a Megyei Jogú Városok Szövetségének I. féléves közgyűléséről, 99. o.

<sup>119</sup> 1994. évi LXIV. törvény



tiszteletdíj megállapításra, így a polgármestert el is tudta volna lehetetleníteni a testület például egy havi 100 forintos tiszteletdíj megállapításával. Az egyes törvényeknek az Országgyűléssel, valamint az önkormányzatokkal összefüggő módosításáról szóló 2012. évi CCIX. törvény módosította az Mötv.-t, mely alapján a helyettes államtitkárok illetményéhez lesz kötve a tiszteletdíjuk. [Mötv. 71. §]

iii. Az Mötv. egyébiránt a polgármesteri jogállást kicsit erősítette, hozzá rendelte jegyző munkáltatói jogosultságát, és az összeférhetetlenségi szabályokat tette egyértelműbbé, egyébként fenntartotta az Ötv.-ben már kidolgozott, és jól működő feladatait, hatásköreit.

A polgármester feladata elsődlegesen a végrehajtás, igaz képviselőként döntéshozó pozícióban is van. Ebből a szempontból és az egyéb jogszabályokból eredően, a közügyek intézése kapcsán is ő rendelkezik a legtöbb feladattal. Ő vállalhat kötelezettséget az önkormányzat nevében, ő képviseli az önkormányzatot a törvény erejénél fogva. Ezért akkor tud egy önkormányzat sikeres lenni, függetlenül az ideológiai beállítódástól, ha képviselő-testület és a polgármester egymást segíti, nem egymás ellen harcol. Mivel 1994 óta a polgármestert is közvetlenül választják, ezért a legitimitása ugyanolyan erős a választópolgárok részéről, mint a képviselőknek.

Érdemes azt megjegyezni, hogy nem bevett gyakorlat az Európában, hogy a végrehajtó szervnek, a hivatalnak kettős vezetése van, az irányítói jogokat gyakorló polgármester és az intézményvezető jegyző. Ez azért érdekes, mivel a polgármester a végrehajtás elsődleges felelőse és nem tőle függ – legalábbis papíron –, hogy a hivatali apparátus mit és hogyan hajt végre, mivel nem közvetlen a ráhatása. Az egy más kérdés, különösen 2013. január elseje óta, hogy a hivatalvezető jegyzőt most már sokkal direktbben tudja irányítani, és rajta keresztül a hivatalt is, mint amikor csak egyéb munkáltatói jogai voltak.

A korábbi szabály a hivatali munkatársakra vonatkozóan megmaradt, amellyel lényegében az intézményvezetői (jegyzői) döntésnél vétó joga van a polgármesternek, mivel egyetértése szükséges – az általa meghatározott körben – a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal köztisztviselője, alkalmazottja kinevezéséhez, bérezéséhez, vezetői kinevezéséhez, felmentéséhez és jutalmazásához. [Mötv. 81. § (4) bek.]

iv. Egy gondolat erejéig érdemes az alpolgármestereknél megállni. Őket a képviselő-testület a polgármester munkájának segítésére és helyettesítésére választja.<sup>120</sup> Most

---

<sup>120</sup> Az alpolgármester-választás tekintetében fontosnak tartom azt megjegyezni, hogy annak tekintetében az elmúlt időszakban többször is következett be változás. 2010. július 6-át megelőző időszakban az Alkotmány nem

részletesen nem elemezve, hányat, honnan, mikor kell, lehet stb., de azt mindenképpen megjegyzem, hogy a helyettesítési jogkör nem elvonható. Csak és kizárólag azokat a feladatokat látják el, amellyel a polgármester megbízza őket, de ha semmivel sem bízza meg, a helyettesítésre akkor is jogosultak a törvény erejénél fogva. [Mötv. 74. § (1) bek.] Ez viszont azt is jelenti, hogy csak a polgármester helyett (nevében) képviselik az önkormányzatot, ha önállóan szeretnék, akkor erre a képviselő-testület külön döntése kell, mint bármely más képviselő esetében. De a törvény erejénél fogva a polgármester helyetti képviselőt megilleti őket. Ezért furcsa, hogy a közigazgatási szervek rendszeresen annak bizonyítását kérik az önkormányzatoktól, hogy az alpolgármester a polgármester nevében (őt helyettesítve) képviselheti az önkormányzatot.

Az alpolgármester megbízását visszavonhatja a képviselő-testület a polgármester javaslatára, vagy ha ez nem történik meg, és minden feladatkörét megvonta a polgármester, akkor tiszteletdíja a képviselőjével egyezik meg. [Mötv. 76-77. §] Ezáltal a korábbi bebetonozott alpolgármesteri pozíció megszűnt.

## 2.6. A jegyző

i. Az Mötv. a jegyzőt is a képviselő-testület szerveként határozza meg, mely számos problémát idéz elő. [Mötv. 81. § (1) bek.] A jegyző – akit mintegy 3200 államigazgatási jogkörétől kívántak megszabadítani az államigazgatási reform kapcsán, de mint csak felétől sikerült – a polgármesteri hivatalnak, mint intézménynek a vezetője, miért a képviselő-testület szerve? [Mötv. 40. § (2) bek.] Ez a jogállásváltozás, mivel az Ötv.-ben még nem szerepelt, számos kérdést vet fel: miben különbözik bármely más intézmény (pl. óvoda, színház) vezetőjétől? Intézményvezetői tekintetben annyiban, hogy felette a munkáltatói jogot nem a képviselő-testület, hanem a polgármester gyakorolja. Mi a különbség, hogy a polgármesterre vagy a jegyzőre ruház át feladatot a képviselő-testület? [Mötv. 40. § (4) bek.] Esetleg annyi, hogy míg a polgármestert tudja szankcionálni, hiszen a testület rendelkezik felette a fegyelmi

---

rendelkezett az alpolgármesteri tisztségről. Ekkor az Ötv. rögzítette, hogy a képviselő-testületeknek legalább egy alpolgármestert kell választani, több alpolgármester pedig választható. Az alpolgármesterek a képviselő-testület soraiból került ki. [Ötv. 34. § (1) bek.]

Ez a rendelkezés a 2010. évi általános helyhatósági választások napjától, 2010. október 4-étől módosult. Ennek az Alkotmány 44/B. § (1) bekezdésének módosítása alapozott meg. Ez alapján a polgármester helyettesítésére a képviselő-testület alpolgármestert választhat. Alpolgármesternek olyan személy is választható volt, aki a képviselő-testületnek nem tagja, de a polgármester helyettesítésére csak olyan alpolgármester volt jogosult, aki egyúttal képviselő is volt. [Alk. 44/B. § (1) bek.] Ezt a módosítást az Ötv. módosítása követte, mely az általános választások napjától hatályosult. Az Ötv. úgy rendelkezett, hogy a képviselő-testület egy alpolgármestert köteles választani, többet pedig választhat, de legalább egy alpolgármester a képviselő-testület tagjai közül került ki. [Ötv. 34. § (1) bek.] Ez a módosítás az alpolgármesterek jogállása közötti különbséget is rendezte.

Az Mötv. még hatályba nem lépett rendelkezése szerint nem változnak ezen szabályok. [Mötv. 74. § (1) bek.]

és egyéb jogkörökkel, addig a jegyzőt nem, hiszen már semmilyen jogköre nincs felette. Persze a polgármesternek lehet feladatot adni, de az még is csak egy teljesen más viszonyrendszer.

ii. Érdekes szabálya az Mötv.-nek, hogy a jegyzőnek jelzési kötelezettsége van,<sup>121</sup> ha a képviselő-testület, annak szerve – amelybe ő maga is beletartozik – és a polgármester jogszabálysértően működik, vagy döntésük jogszabálysértő. [Mötv. 81. § (3) bek. e) pont] Ez alapján saját magának is jeleznie kell, ha azt észleli, hogy jogszabálysértő döntést hozott, ami teljesen életszerűtlen, és nem jó szabályozás. Mint ahogy általában az sem, hogy a felette munkáltatói jogot gyakorlót kellene ellenőriznie, de erről részletesen a zsákmányelv részben.

iii. A jegyző helyzete (feladata, hatásköre, munkáltatói joggyakorlás felette stb.) az új jogállásának nem megfelelő. A jegyzőről nem eldönthető az Mötv. nem megfelelő szerkezeti tagolása miatt, hogy önkormányzati tisztségviselő-e. Ha az önkormányzat szerve, akkor hogyan láthat el államigazgatási feladatot? Persze a polgármesteri is elláthat, ha törvény (vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet) azt előírja, de a jegyző feladatainak nagy részét miniszteri vagy kormányrendelet írja elő külön törvényi felhatalmazás nélkül. Véleményem szerint nem lenne szerencsés, ha önkormányzati tisztségviselő lenne, mert most már semmilyen formában (még kinevezés vonatkozásában sem) sem kötődik a képviselő-testülethez.

A jegyző jogállásának tisztázása azonban fontos lenne. Azzal, hogy a jegyző felett a polgármester gyakorolja a munkáltatói jogokat, bizonyos mértékben a polgármesterrel függelmi viszonyba került. A polgármester személye azonban a választási ciklusokkal változhat, a jegyző azonban a helyén marad, és viseli a jogi felelősséget.<sup>122</sup>

A polgármester és a jegyző viszonyának rendezése kapcsán két „tisztá” modell képzelhető el. Egyrészt főállású polgármester esetén – aki a hatáskörök címzettje lenne – a hatásköröket átadja kiadmányozóként a jegyzőnek, így a hatáskör tényleges jogosítottja és így felelőse is a polgármester maradna. Abban az esetben, ha utasítja is a jegyzőt egy döntésre, a felelősség a polgármesteré lenne. Másrészt pedig az egyes amerikai államokban lévő megoldás lenne követhető. A polgármesternek az ülésvezetésen kívül nincsen más hatásköre, a képviselő-testületé a hatáskör, a jegyző pedig a „city manager”, aki a hatásköröket gyakorolja.<sup>123</sup> Szerencsésebb lenne a mostani megoldásnál az, hogy ha a polgármesteri

---

<sup>121</sup> V. ö. FEIK Csaba: Gondolatok a jegyző önkormányzati rendszerben elfoglalt szerepéről, In: Új Magyar Közigazgatás, V. évf., 2012/7-8. szám, 74. o.

<sup>122</sup> V. ö. III. rész 3.2.2. fejezet

<sup>123</sup> Dr. Verebélyi Imre szóbeli közlése alapján.

hivatalok felépítése a magyar minisztériumi szervezeti struktúrához hasonlítana: a miniszter (politikai vezető) mellett a közigazgatási államtitkár (szakmai vezető) irányítja a hivatalt. Az előkészítést pedig az egész minisztérium (önkormányzatnál polgármesteri hivatal) teljesíti.

iv. A jegyző törvényességi őr szerepe és az államigazgatási feladata mellett a képviselő-testület hivatalának vezetője is. Ebből a szempontból intézményvezetői feladatai is vannak, igaz a hivatalt csak vezeti, mivel azt a polgármester irányítja.

v. Egyébiránt a jegyző jogállásában, feladataiban más lényeges változás nem következett be. Az viszont biztos, hogy jegyző minden jogszabályt, de még csak az Mötv.-t sem tudja maradéktalanul betartani. Elég itt arra utalni, hogy az Mötv. 81. § (3) bek. d) pontja szerint részt vesz a képviselő-testületi és bizottsági üléseken. A képviselő-testületi üléseken ez így történik. Bizonyos azonban, hogy az összes bizottsági ülésen nem tud, már csak az egyidejűségek miatt sem, részt venni, akkor sem, ha az aljegyzővel közösen végzik ezt a feladatot, azaz bármikor fegyelmi felelősségre lenne vonható emiatt.

## **2.7. A képviselő-testület hivatala**

i. Amíg az Mötv. a mellett tette le a voksát, hogy minden településen legyen önkormányzat, addig a hivatal kérdésében nem így döntött. Az Alaptörvény nem írja elő – hasonlóan az önkormányzatokhoz – hogy minden településen működjön hivatal, hanem megengedően fogalmaz: „a képviselő-testület sarkalatos törvényben meghatározottak szerint (...) hivatalt hozhat létre.” [Alaptörvény 33. cikk (3) bek.] Így most vannak a polgármesteri hivatalok, az önkormányzati hivatalok (a megyéknél) és a közös önkormányzati hivatalok. Megszűntek viszont a körjegyzőségek, melyeket önkéntes hivatali társulásoknak tekinthettünk.

A hivatalok az önkormányzat ügyviteli, végrehajtó szervei, feladatuk a döntések előkészítése és végrehatása. A polgármesteri hivatalra vonatkozó szabályok nagy részt változatlanok, egyedül a közös önkormányzati hivatal, mint új jogintézmény érdemel bemutatást.

A közös önkormányzati hivatalt is lehet kvázi társulási formaként nézni, melyek létrehozását az Mötv. írja el, azaz társulási kötelezettség érvényesül. Ennek megfelelően az önkormányzati szervezetalakítás nemcsak jogosultság lehet, hanem kötelezettség is. Közös

önkormányzati hivatalt kell létrehozni a járáson belüli 2000 fő lakosság számot<sup>124</sup> meg nem haladó községi önkormányzatoknak, feltéve, hogy a települések közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól. Ez a meghatározás nem zárja ki azt, hogy a 2000 főt meghaladó lakosság számú település is részt vegyen közös önkormányzati hivatal megalakításában, de rá nézve ez nem kötelező. A közös önkormányzati hivatalt úgy kell megalakítani, hogy az ahhoz tartozó települések lakosság száma legalább 2000 fő legyen, vagy a közös önkormányzati hivatalt legalább hét település hozza létre.<sup>125</sup> [Mötv. 85. § (1)-(2) bek.]

A városi, valamint 2000 főt meghaladó lakosság számú települési önkormányzat képviselő-testület nem tagadhatja meg<sup>126</sup> a közös hivatal létrehozására irányuló megállapodás megkötését, ha ezt vele határos település kezdeményezi. [Mötv. 85. § (7) bek.] Ez azt jelenti, hogy bármely szomszédos település kérheti, és az említett önkormányzati hivatal nem tagadhatja meg a közös hivatal létrehozását és együttes működtetését, illetve a hivatali feladatok ellátását az érintett településeken. A megyei jogú városokat ki kellene venni ebből a rendszerből, ha amúgy is egész megyére vonatkozó feladatokat kell ellátni. Egyes vélemények szerint,<sup>127</sup> amelyeket magam is osztok, a megyei jogú város nem kötelezett a közös önkormányzati hivatal létrehozására, mivel az Mötv. várost említ, a megyei jogú város pedig ettől eltérő településtípus. Ezt azonban az önkormányzatokért felelős Belügyminisztérium nem így gondolja.<sup>128</sup>

---

<sup>124</sup> A lakosság szám megállapítása tekintetében a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény az irányadó. [Mötv. 146. § (3) bek.] A lakosság szám alatt azon személyek számát kell érteni, „akiknek a polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartásban szereplő lakóhelye, lakóhely hiányában tartózkodási helye az adott település (fővárosi kerület), a főváros, a megye közigazgatási területén található, vagy akiknek a lakóhelye csak az adott település (fővárosi kerület) megnevezését tartalmazza.” [2010. évi L. törvény 2. §]

Ettől azonban el lehet térni, ha az kedvezőbb eredményre vezet a település számára. Ebben az esetben a KEK KH által nyilvántartott 2011. január 1-jei vagy 2012. január 1-jei adatok alapján is meg lehet állapítani a lakosság számot. [Mötv. 146/B. § (6) bek.]

<sup>125</sup> „Ha a közös önkormányzati hivatalt létrehozni kívánó településeken élő nemzetiségeknek a népszámlálás során regisztrált aránya településenként és nemzetiségenként eléri a húsz százalékot, valamint a települések összlakosság száma meghaladja az 1500 főt, vagy a közös hivatalhoz tartozni kívánó önkormányzatok száma legalább öt, akkor ezen települési önkormányzatok képviselő-testületei mindegyikének azonos tartalmú és minősített többséggel elfogadott döntésével, - amennyiben az érintett települések történelmi, gazdasági, kulturális hagyományai azt indokoltá teszik - a helyi önkormányzatokért felelős miniszter jóváhagyása alapján, az általa meghatározottak szerint a közös önkormányzati hivatal létrehozása során eltérhetnek a (2) bekezdésben foglalt előírásoktól.” [Mötv. 85. § (10) bek.]

<sup>126</sup> Az Mötv. azonban utóbb mégis csak hagy egy kiskaput: a kormányhivatal vezetőjének jóváhagyásával megtagadható. A kormányhivatal vezetőjének döntésével ellen az érintett önkormányzat képviselő-testülete - jogszabálysértésre hivatkozással - a Törvényszékhez fordulhat. [Mötv. 85. § (7a) bek.]

<sup>127</sup> TILK Péter: A közös önkormányzati hivatal létrehozásának egyes problematikus szabályai In: Jegyző és Közigazgatás, 2012. XIV. évf. 4. szám 15-16. o.

<sup>128</sup> FARKASNÉ dr. Gasparics Emese: Az önkormányzati rendszer megújításának néhány időszerű kérdése In: Új Magyar Közigazgatás, V. évf. 2012/12. szám 24-25. o

ii. Mint ahogy a fentiekben említettem, az Alaptörvényből nem vezethető le, hogy minden településnek önkormányzattal, és főleg az nem, hogy polgármesteri hivatallal kellene rendelkeznie, csak az a követelmény, hogy az önkormányzati feladatokhoz kötődő igazgatási jellegű feladatok ellátása biztosított legyen.<sup>129</sup> Az Alkotmánybíróság a 2099/E/1991/2. AB határozatában kimondta, hogy „a helyi önkormányzatok - mint közhatalommal rendelkező szervek - (...) törvényben megállapított határidők hiányában is kötelesek a jogállamiság követelményének megfelelő szervezeti és működési keretek meghatározására, az önkormányzati tevékenységhez szükséges személyi és hivatali feltételek megteremtésére.” [2099/E/1991/2. AB határozat, ABH 1992, 550, 552.] Mindezt a jogállamiság követelményéből vezette le, mely szerint „a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.” [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.]

iii. A közös önkormányzati hivatal alakítására törvény csak ötévente ad lehetőséget – míg a körjegyzőséghez csatlakozni, vagy abból kiválni az év végével lehetett. Az általános önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül kell a képviselő-testületeknek erről megállapodniuk. [Mötv. 85. § (3) bek.] Ezzel a kötelezés teljesítéséig nem kellett várni a 2014. évi választásokig, mert az Mötv. átmeneti rendelkezései között rendezte, hogy a 2013. január 1-jei hatályba lépését követő 60 napon belül fel kell – a körjegyzőségek megszüntetésével – a közös önkormányzati hivatalokat állítani. [Mötv. 146. § (2) bek.]

Ha ezen határidőn belül nem áll fel a közös önkormányzati hivatal, vagy ahhoz egy település nem tudott csatlakozni, akkor a kormányhivatal vezetője a határidő lejártát követő hónap első napjával kijelöli a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket, mely döntéssel szemben az érintett önkormányzat jogorvoslattal élhet az illetékes Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnál. [Mötv. 85. § (3) bek.]

Nem világos, hogy mi az oka a társulások esetében kötelezően meghozandó döntés – részletesen a társulásokról szóló fejezetben – és a közös önkormányzati hivatal létrehozatali kötelezettségének elmulasztása esetén leírt eljárás közötti eltérésnek. Hiszen míg ez utóbbi esetében a bírói jogorvoslati út biztosítása mellett a kormányhivatal vezetője kijelölheti a közös önkormányzati hivatalban részes településeket, addig a társulási megállapodás vonatkozásában

---

<sup>129</sup> BEKÉNYI József – GYERGYÁK Ferenc: Közös önkormányzati hivatalok megalakulása, a jelenleg még önálló polgármesteri hivatalok, körjegyzőségek átalakulásának folyamata közös hivatallá, In: Új Magyar Közigazgatás, VI. évf., 2013/1. szám, 38. o.

mulasztó önkormányzattal szemben az aktuspótlási joga keretében történhet meg az orvoslás – előzetes bírói kontroll után.

A kijelölésről szóló döntés érintettekkel való közléséig a polgármesteri hivatal tovább működik az igazgatási munka megfelelő biztosítása érdekében. [Mötv. 146/B. § (1) és (4) bek.] Ha körjegyzőség látta el a hivatali feladatokat, és annak egy vagy több tagja közös önkormányzati hivatal létrehozatalára köteles, és a közös önkormányzati hivatal megalakul, anélkül, hogy abból akár egy, a korábban a körjegyzőségbe tartozó, kötelezett önkormányzat kimaradna, akkor a körjegyzőség megszűnik. Ha viszont valamely önkormányzat kimaradna a közös önkormányzati hivatal alakításából, az igazgatási feladatait az hivatal látja el, amelyet a körjegyzőség székhelye alakít vagy (közös önkormányzati hivatal esetén) vesz részt benne. Ha maga a körjegyzőség székhelye szerinti önkormányzat nem csatlakozik közös önkormányzati hivatalhoz, jöllehet köteles lenne, akkor az a közös önkormányzati hivatal látja el a hivatali teendőket, amelyhez a korábbi körjegyzőség tagjainak többsége, ennek hiányában, amelyhez a legnagyobb lakosság számú település csatlakozott. [Mötv. 146/B. § (2) bek.]

iv. A közös önkormányzati hivatalok esetében a képviselő-testületek kijelölik a székhelytelepülést. Ha a „társulásban” résztvevők egyike város, akkor a törvény erejénél fogva a város a székhelytelepülés. [Mötv. 85. § (4) bek.] Erre tekintettel, ha több város is tartozik a közös önkormányzati hivatalhoz, akkor a képviselő-testületeknek kell ebben a kérdésben dönteni.

Megállapodásban kell rendezni a közös önkormányzati hivatal működéséhez szükséges személyi<sup>130</sup> és egyéb feltételeket, valamint a költségek viselésének rendjét is, úgy, hogy biztosítva legyen a folyamatos vagy időszakos igazgatási munka a településeken. [Mötv. 85. § (5)-(6), (8) bek.] Ha a megállapodás nem szól a költségviselésről, akkor a lakosság szám arányában viselik az önkormányzatok a költségeket. [Mötv. 85. § (11) bek.]

A közös önkormányzati hivatalt jegyző vezeti, aki köteles a törvényben, a jegyzőkre megállapított kötelezettségeknek eleget tenni. A közös önkormányzati hivatalt alkotó önkormányzatok polgármesterei megállapodhatnak arról, hogy a megszűnő körjegyzőség vagy polgármesteri hivatal jegyzőjét a közös önkormányzati hivatal jegyzőjeként vagy aljegyzőjeként foglalkoztatják tovább. Ekkor nem volt szükséges pályázatot kiírni. [Mötv. 146/C. § (2) bek.] Ha a közös önkormányzati hivatal által érintett polgármesterek hat hónapon belül nem neveznek ki jegyzőt, a kormányhivatal vezetője ideiglenes hatállyal – az új jegyző

---

<sup>130</sup> Ha megállapodásban nem rendezik a hivatal létszámát, és a hivatalt működtetők egyike város, akkor az ő képviselőtestülete meghatározhatja. [Mötv. 85. § (5) bek.]

kinevezéséig – a jegyzői feladatok ellátására a pályázati kiírásnak megfelelő jelöltet, ennek hiányában a jogszabályi előírásoknak megfelelő hivatali köztisztviselőt vagy más jegyzőt nevez ki. [Mötv. 82. § (2) bek.]

Maga, aljegyzője vagy megbízottja köteles a képviselő-testületi üléseken részt venni, ugyanis a közös önkormányzati hivatalok felállítása nem jelenti egyúttal azt, hogy a képviselő-testületek is „összevonásra kerülnének. [Mötv. 85. § (7) bek.] A megállapodásban rögzítettek szerint az egyes településeken az ügyfélfogadást is biztosítani kell, ennek módja lehet kirendeltség létrehozása vagy ügyfélszolgálati megbízott útján, informatikai hálózaton keresztül. [Mötv. 85. § (11) bek.]

## 2.8. A társulások

i. Az Mötv. az önkormányzati társulások kialakítása tekintetében is alapvetően változtat a korábbi szabályokon. Az Alaptörvény rögzíti az önkormányzatok társuláshoz való jogát, ugyanakkor azt is kimondja, hogy törvény elrendelheti kötelező feladat társulásban történő ellátását. [Alaptörvény 32. cikk (1) bek. k) pont, 34. cikk (2) bek.] Ilyen kvázi kötelező társulási formának tekinthető a közös önkormányzati hivatalok létrehozása. Egyébként törvény jelenleg más kötelező társulási formát nem határoz meg. Az önkormányzati feladatok ellátása azonban megtörténhet társulás keretében, hiszen ez továbbra is joga maradt az önkormányzatoknak. A nyugati demokráciában tipikus a társulási kötelezettség előírás az egyes önkormányzati feladatok vonatkozásában az önkormányzatok számára, ha a települések nem érik el a jogszabályban meghatározott lakosságszámot, hiszen bizonyos feladatok nagyobb területen vagy lélekszám esetén láthatók el hatékonyan.<sup>131</sup>

Az Mötv. 2013. január 1-jei hatályba lépését megelőzően a társuláshoz való jog nem volt egységesen szabályozva. Az Ötv. a társulások három formáját nevesítette, de kimondta azt is, hogy az önkormányzatok egyéb társulásokat is létrehozhatnak. [Ötv. 41. § (1) bek.] Ezek a következők voltak: a hatósági igazgatási társulás, az intézményi társulás és a társult képviselő-testület. Hatósági igazgatási társulás államigazgatási hatósági ügyek intézésére alakulhatott, míg intézményi társulás közös intézmény létrehozására vagy fenntartására, működtetésére. [Ötv. 42. § (1) bek., 43. § (1) bek.] Ezekon kívül azonban külön törvény is nevesített társulási formákat, ilyen volt a többcélú kistérségi társulás,<sup>132</sup> melyet a kistérségben működő települési önkormányzatok képviselő-testületei hozhattak létre elsősorban a terület- és településfejlesztés

<sup>131</sup> Dr. Verebélyi Imre szóbeli közlése alapján.

<sup>132</sup> A többcélú kistérségi társulásokra vonatkozó szabályokat a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról 2004. évi CVII. törvény tartalmazta.



összehangolása céljából, közszolgáltatások biztosítása, valamint intézmények fenntartása érdekében. [2004. évi CVII. törvény 1. § (1) bek.]

A társulási formák azonban a fentieken kívül is bármilyen elnevezéssel és formában az önkormányzati társulási jogának teljességének és szabadságának jegyében létrejöhetnek. Utalni szeretnék arra, hogy az sem volt követelmény, hogy ezek a társulások jogi személyiséggel feltétlenül rendelkezzenek.

ii. Az önkormányzatok szabad belátásuk alapján társulhatnak más önkormányzattal. Az önkormányzatok társuláshoz való joga (és kötelezettsége) tekintetében az Mötv. a korábbi szabályokhoz képest lényegesen egyszerűbb megoldást választ. Az Mötv. úgy rendelkezik, hogy a helyi önkormányzatok kizárólag jogi személyiséggel rendelkező társulást hozhatnak létre. [Mötv. 87. §] A társulások egyes formáit nem határozza meg, de kvázi társulásnak tekinthető a közös önkormányzati hivatal és a társult képviselő-testület, amely formációkat azonban a társulásokról szóló IV. Fejezet tartalmazza.

A társuláshoz való jogból kiindulva az önkormányzati társulások létrehozatala az önkormányzat képviselő-testületének elhatározásán alapul, és úgyszintén az abból való kiválásról is a képviselő-testületnek kell minősített többséggel döntenie. [Mötv. 89. § (1) bek.]

A társulás társulási megállapodással jön létre. [Mötv. 88. § (1) bek.] Az Mötv. 2013. január 1-jei hatályba lépésének napján működő társulásoknak a hatálybalépését megelőzően megkötött társulási megállapodásaira nézve felülvizsgálati kötelezettséget írt elő, melyet a törvény hatálybalépését követő 6 hónapon belül kell(ett) megtenni. [Mötv. 146. § (1) bek.] Ez főként kétirányú volt: egyrészt a munkaszervezeti feladatokat ellátó szerv megszüntetésére és az ily módon „felszabaduló” döntés-előkészítéshez és -végrehajtáshoz kapcsolódó feladatoknak a rendezésére irányult, másrészt pedig az önkormányzati feladatellátási struktúra átalakulásából adódó változások átvezetésére és a közszolgáltatások ellátásának átgondolására.

A társulásban részes önkormányzatoknak a felülvizsgálat során abban a kérdésben kellett döntenüik, hogy az Mötv. és más jogszabályok rendelkezéseihez igazított társulási megállapodás elfogadásával továbbra is a társulás részei kívánnak lennie, vagy a társulásból kilépnek.

Az Mötv. jöllehet előírja a társulási megállapodás felülvizsgálat, amelyet a társulási tanács általi megtárgyalását követően a társulásban részes egyes önkormányzatok képviselő-testületeknek is meg kell tárgyalni, és az elfogadás kérdésében döntést kell hozni. A társulási megállapodás ezen módosítása csak a társulásban résztvevő valamennyi önkormányzat képviselő-testületének minősített többséggel hozott, támogató döntése esetében léphet

hatályba. [Mötv. 88. § (2) bek.] Ez a szabály nem igazán jó és életszerű megoldás, mivel a gyakorlatban a társulási tagok csak nagyon sokára, sokszor több mint féléves csúszással fogadják el a módosítást, ha egyáltalán elfogadják, függetlenül attól, milyen szankcióval fenyegeti őket a társulási megállapodás. Ilyenkor kialakulhat olyan helyzet, hogy egy település meg tudja bénítani az egész társulás működését. Ha például a hulladékgyűjtési feladatot társulásban látják el, és mindenkinek el kell fogadnia a társulási megállapodás módosítását a rendszer üzemeltetéséhez, és azt egy település nem teszi meg, akkor egy több milliárdos projekt dőlhet be.

Ha a képviselő-testület nem tesz eleget a törvényben foglalt kötelezettségének – azaz azt nem tárgyalja meg –, akkor a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásban tudja csak a mulasztó önkormányzatot a jogszerű állapotra „rászorítani”. Ez azonban nem történt meg a 2013. július 1-jei határidőig. Kérdés, hogy addig a társulás működhet-e a „rég”i társulási megállapodás alapján, hiszen az új a késlekedő önkormányzati miatt még nem lépett hatálya.

Ennél érdekesebb kérdés, hogy mi történik, ha valamely képviselő-testület nem fogadja el a társulási megállapodás módosítását. Ebben az esetben sem léphet hatályba a társulási megállapodás módosítása. De kényszerítheti-e a kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárás keretben arra az önkormányzatot, hogy a fogadja el a társulási megállapodás módosítását vagy lépjen ki a társulásból? Mindegyik megoldás azért jelenthet problémát, mert az Alaptörvény deklarálja az önkormányzatok társuláshoz való jogát. [Alaptörvény 32. cikk (1) bek. k) pont]

Az Mötv. azonban az elutasító döntéshez nem fűz olyan jogkövetkezményt, hogy az a társulásból való kilépést vonja maga után. Sőt, az Mötv. a társulási megállapodás felülvizsgálati időszakára nézve sem állapít meg átmeneti rendelkezést: azaz, ha valamely település önkormányzata ki kívánna lépni a társulásból, azt csak legalább 6 hónappal korábban megtett, a kilépési szándékot jelző nyilatkozattal teheti meg. Így a felülvizsgálatra előírt 6 hónapos határidőn belül az önkormányzat nem is tud kilépni. [Mötv. 89. § (2) bek.] Ehhez pedig még hozzá kell tenni azt is, hogy a társulási megállapodások akár akként is rendelkezhetnek, hogy a kilépés csak egy megjelölt időpontban, például minden év végén lehetséges.

iii. A felülvizsgálat egyik kardinális kérdése a munkaszervezeti feladatok ellátásának átgondolása volt. Az Mötv. úgy rendelkezik, hogy „a társulási tanács munkaszervezeti feladatait (döntések előkészítése, végrehajtás szervezése) eltérő megállapodás hiányában a társulás székhelyének polgármesteri hivatala látja el.” [Mötv. 95. § (4) bek.] Ezen rendelkezés

alapján számos önkormányzat jutott arra a következtetésre, hogy a munkaszervezeti feladatellátásnak egyéb módja lehet az, ha a munkaszervezeti feladatokat ellátó, a társulás által korábban létrehozott költségvetési szerv azt továbbra is ellátja, a társulási megállapodásban rögzítetteknek megfelelően. Erre az álláspontra helyezkedett a szakirodalomban néhány szerző is.<sup>133</sup>

A kormányzati szervek azonban ezzel ellentétes következtetésre jutottak.<sup>134</sup> Érvelésük szerint az Mötv. 90. § (1) bekezdése alapján a társulás költségvetési szervet kizárólag közszolgáltatás ellátásra alapíthat, a munkaszervezeti feladat ellátása azonban nem minősül közszolgáltatásnak, az a társulási döntések előkészítésének és végrehajtásának szervezését jelentik, tehát igazgatási jellegű feladatokat.

Ily módon a társulási tanácsoknak 2013. június 30-ig a működő munkaszervezeteiket meg kellett szüntetni, és a munkaszervezeti feladatok jövőbeni ellátásról is dönteniük kellett. Amennyiben a társulási megállapodásban más polgármesteri hivatalt nem jelöltek ki, akkor a társulás székhelye szerinti polgármesteri hivatal látja el a munkaszervezeti feladatokat. [Mötv. 95. § (4) bek.]

iv. A munkaszervezeti feladatokon túl a társulásoknak a társulási feladataikat is át kellett gondolni. Természetesen annak figyelembevételével, hogy a korábbiakban ismertetett önkormányzati feladatok – így különösen az oktatás és a szociális ellátás területén 2013. január 1-jétől végbement változások – területén a felülvizsgálatnak már 2013. január 1-jével meg kellett történnie.

A társulás ebben az esetben önkormányzati feladat- és hatáskört lát el. [Mötv. 87. §] Az önkormányzati feladat ellátása megvalósulhat több módon. A társulásnak lehetősége van arra, hogy költségvetési szervet alapítson bizonyos feladat ellátásra. [Mötv. 90. § (1) bek.] Ebben a körben tipikus, hogy a szociális feladatok ellátására a települési önkormányzatok társulást hoznak létre, és ennek keretében a társulás alapít egy olyan szociális intézményt, amely a társulásban résztvevő önkormányzatok számára ellátja a törvényben kötelező feladatként meghatározott szociális ellátást. Ennek a megoldásnak az előnye, hogy a szociális intézmény kapcsán a fenntartói döntéseket a társulási tanács hozza meg, így minden település részt vesz –

---

<sup>133</sup> NAGY–HOFFMAN: i. m., 314. o.

<sup>134</sup> V. ö. [http://www.kormany.hu/download/7/74/b0000/Hirlevel\\_kulonszam%202012.pdf](http://www.kormany.hu/download/7/74/b0000/Hirlevel_kulonszam%202012.pdf) 3. oldal (Letöltés ideje: 2013. június 1.)

[http://www.szecseny-kisterseg.hu/wp-content/files\\_mf/1.napirendipont1.mell%C3%A9klet.pdf](http://www.szecseny-kisterseg.hu/wp-content/files_mf/1.napirendipont1.mell%C3%A9klet.pdf) 5-6. o. (Letöltés ideje: 2013. június 1.)

<http://www.fejerkozig.helyinfo.hu/domain34/files/modules/module15/465348EF386E4F509.pdf> 4-5. o. (Letöltés ideje: 2013. június 1.)

a társulási megállapodásban rögzített szavazatarányoknak megfelelően – a közszolgáltatás megszervezésében és finanszírozásában. A közszolgáltatások társulásban történő ellátását a központi költségvetés is ösztönözte, mert a társulási feladatok ellátás esetében magasabb összegű vagy további költségvetési támogatást biztosított, de 2013-tól ez a preferáció megszűnt.

A közszolgáltatás társulási formában történő ellátásának azonban nem ez az egy formája lehetséges. Elképzelhető, hogy a társulásban részes valamely települési önkormányzat már rendelkezik olyan, a közszolgáltatás ellátását megfelelő színvonalon biztosító intézményrendszerrel, hogy azt nem kívánja megszüntetni, és az önkormányzati társulásban résztvevő önkormányzatok számára biztosítani tudja ezt az ellátást. Van olyan álláspont, amely szerint maga a társulás szolgáltatást nem tud „vásárolni”, mert az Mőtv. alapján közszolgáltatás ellátására a társulás költségvetési szervet, gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet alapíthat.<sup>135</sup> Véleményem szerint ez a felsorolás az önkormányzati feladatok társulási formában történő ellátásának nem a kizárólagos eseteit határozza meg, hanem csak az alapító jog lehetőségét teremti meg a társulás számára. Véleményem szerint az önkormányzati autonómia része az, hogy a települések társulásai is szabadon szerződnek, akár a közszolgáltatások ellátására is. Ez tipikusan olyan formában történik meg, hogy a társulásban részes önkormányzat nyújtja az adott közszolgáltatást a társulásban részes, az adott feladatra társult önkormányzat részére.

E mellett azonban természetesen a társulás által biztosított közszolgáltatások esetében is megmarad az önkormányzatoknak a „különutas” lehetősége, azaz, hogy a társulás által nyújtott közszolgáltatáson felül maga alapítson intézményt, kössön közszolgáltatásra megállapodást, vagy nyújtson többlétszolgáltatást a saját területén élőknek nézve.

A társulás által létrehozott költségvetési szervek alapításánál, az alapító okiratok módosításánál és a megszüntető okiratoknál is hasonló problémákkal kellett szembenézni a társulásban résztvevő önkormányzatoknak, mint a korábbiakban már tárgyalt, az önkormányzati feladatellátás átalakulása folytán végrehajtott intézmény-átszervezéseknél felmerült problémák, így a törzskönyvi eljárás során felmerült eljárási kérdésekre ebben a részben már nem térek ki. Ennek kapcsán csak arra utalnék, amely kizárólag a társulások vonatkozásában merült fel.

Jogsabály nem mondja azt, hogy egy költségvetési szerv ne láthatna el egy társulás területén kívül is a költségvetési szerv alapító okiratában meghatározott közfeladatot. Jogsabály azt sem zárja ki továbbá, hogy a költségvetési szerv alapító okiratában megjelölt

---

<sup>135</sup> NAGY – HOFFMAN: i. m., 295. o.

valamennyi feladatot, ugyanazon területre – a társulás területére nézve – el kell, hogy lássa a társulás intézménye. A Magyar Államkincstár számára mégis a „sablon-megoldástól” eltérő alapító okirat vagy módosításának a törzskönyvi nyilvántartáson történő átvezetése nehézséget okoz, az alapító okiratban foglaltakat nem tudja végrehajtani.

v. A társulás működési költségeihez a társulás tagjai az Mötv. alapján a település lakosságszáma alapján járulnak hozzá. Ettől a törvényi rendelkezéstől el lehet térni a társulási megállapodásban. [Mötv. 90. § (2) bek.] A törvényi főszabálytól akkor lehet indokolt eltérni, ha a valamely település a lakosságszámtól lényegesen eltérő számban vesz igénybe valamilyen szolgáltatást a társulástól.<sup>136</sup>

A közszolgáltatás ellátásának választott formájától függően a társulási megállapodásban rendezni kell továbbá a társulás vagy a társulás tagja által a társulás többi tagja részére nyújtott szolgáltatások ellenértékét.

Ebből a szempontból a helyzetet még az is árnyalhatja, hogy a társulások tipikusan nem egy önkormányzati feladat ellátására jönnek létre, viszont a társulásban résztvevő önkormányzatok nem mindegyik feladatot kívánják társulási formában megszervezni. Azaz a társulásban résztvevő önkormányzatok és az egyes közszolgáltatásokra társult önkormányzatok köre eltérhet, amely a társulás működési költségeihez való hozzájárulást is az Mötv. diszpozitivitást engedő szabályától való eltérést indokolhatja.

vi. Az önkormányzati társulások ezen szabályainak vonatkozásában azonban összegzésképpen meg kell állapítani, hogy a gyakorlatban csak a társulás tartalmi keretei változnak, mert az egyes társulások megnevezése, melyek még magukban hordozzák az Ötv. és más jogszabályok szerinti társulási formák típusát, változatlanul maradnak, hiszen az önkormányzati társulások megnevezésére az Mötv. nem ír elő semmilyen szabályt.<sup>137</sup> A társulás nevének megváltoztatása pedig nagyon sok költséggel járt volna, így a társulások a társulási megállapodás és a működésük szabályainak átszabása mellett formailag ugyanabban a keretben működnek tovább.

---

<sup>136</sup> NAGY – HOFFMAN: i. m., 296. o.

<sup>137</sup> A polgármesteri hivatalok megnevezésére azonban az Mötv. részletes szabályokat tartalmaz. Ide értve a közös önkormányzati hivatalt, mely a kötelező társulás jelenleg egyetlen formája. A közös önkormányzati hivatal nevét a következők szerint kell képezni: (székhelytelepülés neve)-i Közös Önkormányzati Hivatal. [Mötv. 84. § (5) bek.]

Az önkormányzati társulások speciális alakjaként utaltam már a közös önkormányzati hivatalokra<sup>138</sup> és a társult képviselő-testületekre. Ez utóbbi az önkormányzati társulásoknak nem egy új formációja, mégis röviden érdemes róla ebben a körben is említést tenni. A társult képviselő-testület a települési önkormányzatok „összevonását jelenti” a hatalomgyakorlás szempontjából. A településenkénti önálló demokratikus hatalomgyakorlás „megszüntetését” a társulásban résztvevő képviselő-testületek határozzák el. [Mötv. 56. § (1) és (5) bek.] Az autonóm döntéshozatal megmarad a kizárólag az egy adott települést érintő ügyekben, de a költségvetést egyesítik, és közös önkormányzati hivatal tartanak fenn és intézményeiket közösen működtetik. [Mötv. 56. § (2) bek.]

---

<sup>138</sup> Ld. III. rész 2.7. fejezet

### **3. A politikai zsákmányelv és a helyi hatalomgyakorlás kapcsolata<sup>139</sup>**

#### **3.1. A helyi szint és a zsákmányelv**

##### **3.1.1. Önkormányzati jellegzetességek**

A zsákmányelv számomra elfogadható meghatározása szerint: „A politikai zsákmányszerzés ugyanis formálisan minden olyan pozíciót érint, amelyet az adott pillanatban fennálló politikai többség „megkaparintat” – klasszikus felfogás szerint felülről a „postamesterig” bármit. [...] A közjog számára a zsákmányelvhez a közhatalmi szervek személyi döntésein és a szervezetalakítási hatáskörén át vezet az út.”<sup>140</sup>

Az önkormányzatoknál lényegesen szűkebb a személyi és szervezetalakítási kérdések köre, mint a központi szinten, sokkal kevésbé differenciáltak a szabályok, hatáskörök, mégis hasonló problémák vetődhetnek fel, mivel nem beszélhetünk klasszikus hatalommegosztásról, nem különülnek el a feladatok olyan tisztán. A polgármester a képviselő-testületnek (jogalkotó szerv) tagja, vezetője, annak képviselője (kifelé való megjelenítője), ezzel egyidejűleg a polgármesteri hivatal (a végrehajtó szerv) irányítója. Mindeközben lehet, hogy más párt képviselője, mint azon testület többsége, amelytől a hatásköreinek egy része ered, ugyanakkor vétójoggal is rendelkezik a döntéseikkel kapcsolatban.

Az önkormányzatoknál, valamint azok szerveinél és intézményeinél mind a működés, mind a közhatalmi, továbbá a közpénzfelhasználási pozíciók betöltése szempontjából is fontos a demokratikus legitimitáció kérdése. A polgármestereket és a képviselőket közvetlenül (egyéni vagy listán) választják. Ezért legitimitációjuk azonos súlyú. A megyei önkormányzatok elnökeit viszont a testület a tagjai közül választja, azaz legitimitációja már nem önlegitimáló,<sup>141</sup> hanem származtatott, amely egy legitimitációs súlyvesztést is jelent. Az önkormányzati tisztségviselők egy részének (alpolgármester,<sup>142</sup> bizottsági tag, tanácsnok) a legitimitációja is ezt a vegyes képet mutatja. Azaz képviselőknek közvetlenül választják meg őket, amely tisztség a feltétele annak, hogy betöltsenek egy másikat, amelyről azonban már nem a választópolgárok, hanem a képviselőtársak döntenek. A demokratikus legitimitáció legkevésbé érvényesül akkor, mikor „[...] „külső” szerv általi választással vagy kinevezéssel

<sup>139</sup> CSÖRGITS Lajos: A politikai zsákmányelv érvényesülése, In: Jog, Állam, Politika, III. évf. 2011/2. szám, 129-145. o.

<sup>140</sup> SMUK Péter: A politikai zsákmányelv alkotmányos korlátai, In.: Jog, Állam, Politika, II. évf., 2010/4.szám, 5. o.

<sup>141</sup> 1990-ben még a polgármestereket is a képviselő-testület választotta a tagjai közül.

<sup>142</sup> Az új jogintézményként a 2010. évi CLXIV. törvénnyel bevezetett nem képviselő-testületi tag alpolgármesterre ez az állítás nem érvényes.

kell legitimációt kapniuk”.<sup>143</sup> A politikai zsákmányelv szempontjából azon tisztségek vizsgálata jöhet szóba, amely betöltése nem közvetlenül a népszuverenitásból ered, hanem arra csak visszavezethető a láncolat. A fentiekre figyelemmel az elemzésnek nem tárgya a helyi képviselői státusz megszerzése, mivel az nem része a politikai zsákmányelvnek, hiszen közvetlen demokratikus választás révén nyerik el a mandátumukat a képviselők (helyi és megyei), valamint a polgármesterek.

Az Alkotmánybíróság szerint alkotmányos, ha közhatalmat más hatalmi ág közvetítésével nyeri el a tisztségviselő, de csak akkor, ha a hatalom közvetítése megfelel az adott hatalmi ág sajátos viszonyának a többi hatalmi ághoz. [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 263.] Az önkormányzatoknál, mint jeleztem, nem teljesen tiszta a kép, a polgármester és az alpolgármester a döntéshozó és a végrehajtó hatalom része is, sőt a polgármester vétőjoggal is rendelkezik, de végrehajtó feladatot szintén látnak el a bizottsági tagok vagy a tanácsnok is. Ugyanakkor közvetve vagy közvetlenül származhat tőlük kinevezés, azaz legitimáció közhatalmat gyakorlók<sup>144</sup> vagy közpénzzel gazdálkodók felé, akik további személyi és szervezeti kérdésekben dönthetnek.

Fontos kérdés lehet az is, hogy a politikai zsákmányrendszer hogyan tud érvényesülni, azaz az adott pozíciót milyen jogviszony keretében tölti be valaki: munkaviszony, közszolgálati jogviszony, polgári jogi jogviszony stb. Ez azért bír jelentőséggel, mivel a változtatás egyszerűsége-bonyolultsága, illetve ára (pl. a végkielégítést kell-e fizetni, illetve ha igen, mennyit) nagymértékben függ a formától.

Nem szabad arról sem megfeledkezni, hogy jelentősége lehet annak, kivel és honnan töltenek be egy-egy fontos státuszt. Az ma még általánosságban megállapítható, hogy él a köztisztviselőkben a pártsemleges feladatellátás, bár a politikai zsákmányelv erősödése ez ellen hathat. A pártoknak helyi szinten még nincsen meg az a szakemberbázisa, amely egy-egy éraváltáskor az adminisztráció cseréléséhez elengedhetetlen. Ebben változás sem várható, mivel nincs alternatív munkahely, ahol a szakemberek addig dolgozhatnak, amíg újra nem kerülnek pozícióba. Ugyanez igaz a közalkalmazottakra is. Aki pedig a magánszférában jól fizető állást talált, nehezen csábítható vissza a közszférába.

---

<sup>143</sup> SMUK: i. m., 6. o.

<sup>144</sup> Például az iskola igazgatója közhatalmat gyakorol a felvételtől szóló döntéskor, a közterület-felügyelő a helyszíni bírságoláskor, az útkezelő szervezet vezetője a közterület-használati engedély kiadásánál, stb.



A leírt szempontok figyelembevételével elemzem a nagy önkormányzatoknál érvényesülő megoldásokat, és a kisebb önkormányzatokra vonatkozó eltérő megállapításokat külön kiemelem.

### **3.1.2. A helyi szint jelentősége**

A rendszerváltás során az országgyűlési és a helyhatósági választásokat azért választották szét időben egymástól, mivel az önkormányzatokat a központi hatalom ellenpólusaként képzelték el. Ez az elképzelés nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, mivel az önkormányzati költségvetési forrás egy jelentős részét a központi normatívák, átengedett adóbevételek stb. képzik. Ez pedig azt jelenti, hogy az önkormányzatok ki vannak szolgáltatva a központi kormányzatnak egyrésztől azért, mivel a Magyar Köztársaság (Magyarország) mindenkor költségvetésében, amelyet az Országgyűlés fogad el, vannak az önkormányzatoknak juttatott központi források meghatározva – legyen szó feladatfinanszírozásról, átengedett adóról stb. –, másrészt azért, mivel a kormány az Országgyűlésben elfogadott törvényeken keresztül az elmúlt húsz évben folyamatosan növelte az ellátandó önkormányzati feladatok számát, így csökkentve a központi kiadásokat. Most a feladatok átstrukturálását követően sem lesz feltétlenül alacsonyabb a kiadás a nagy önkormányzatoknál, hiszen ugyan a feladatok egy része elment pl. köznevelési intézmény fenntartása, de helyette érkeztek feladatok (pl. a kultúra területén), illetve maradtak az elvittekből is (pl. intézményműködtetés). Az ellenpólusként való működés azért sem tud érvényesülni, mivel a tavaszi és őszi választások időben túl közel vannak egymáshoz. Ez azt jelenti, hogy az új központi hatalom még csak hangulatjavító intézkedéseket tesz, illetve vár a választópolgárokat negatívan érintő intézkedések megtételével a helyhatósági választások megtörténteig. A miéltre a politikai zsákmányelv, illetve a pártfinanszírozás ad választ. Ugyanis ha a központi hatalom nincs erre figyelemmel, akkor a központi és a helyi szinten ellentétes politikai pólusok alakulnak ki, mint ahogy az 1990-ben történt. Ez nem nehezíti meg a központi kormányzást, hiszen a helyhatóságoknak nincs olyan ereje nálunk, mint például Angliában, de a pártéletet, a pártfinanszírozást igen. Itt kapcsolódik össze a központi és helyi választások jelentősége, és itt tapasztalhatjuk helyi szinten ugyanazt a politikai zsákmányrendszert, mint a központi szinten.

Természetesen ebből a szempontból a különböző méretű önkormányzatok eltérő jelentőséggel bírnak. Ez tükröződik a 2010-ben elfogadott választójogi jogszabályok

változtatásán is.<sup>145</sup> A politikai zsákmányelv szempontjából különös jelentőséggel a megyei, a fővárosi, a megyei jogú városi, a fővárosi kerületi önkormányzatok bírnak. Rajtuk kívül még a tízezer fő feletti településeknél lehet felfedezni a politikai zsákmányelv érvényesülését. A kisebb településeken is van zsákmányszerzés, de ott más, nem politikai értelemben.

### **3.1.3. A politikai zsákmányszerzés gazdasági jelentősége az önkormányzatoknál**

A megyei, a fővárosi, a megyei jogú városi és a fővárosi kerületi önkormányzatok a különböző jogszabályokból, de elsődlegesen a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény rendelkezéseiből fakadóan széles feladatkörrel bírnak. Sokkal többel, mint egy kisebb önkormányzat, illetve sokkal nagyobb gazdasági volumenről beszélhetünk esetükben az ellátandó lakosok száma miatt, mint egy kisebb településen. Az önkormányzat a feladatait elláthatja saját maga, illetve azok teljesítésére intézményt vagy gazdasági társaságot hozhat létre, továbbá dönthet úgy, hogy szolgáltatásvásárlással teljesíti azokat. [Mötv. 41. § (2) bek.] A feladatellátási forma, az ellátottak száma és a feladatok ellátására fordítható forrás mértéke miatt pedig nem mindegy, kinek a kezében összpontosul a döntési hatalom, ki felügyeli a források elosztását a feladatellátások során.

A nagyobb önkormányzatok – amelyek száma nem éri el a hetvenet a mintegy 3170 önkormányzatból – gazdaságilag (GDP előállítás) és lakosság szám szerint is lefedik az ország közel 70%-át úgy, hogy az agglomerációs települések adatai ezen értékeknél még számításba sem lettek véve. Ezeknek az önkormányzatoknak a költségvetése 10 milliárd forinttól indul, de például a győri önkormányzat esetén 35 milliárdos, a fővárosi önkormányzatnál pedig nagyságrendileg 500 milliárdos eredeti előirányzatokról<sup>146</sup> van szó, amelynek mintegy fele-kétharmada az intézményfenntartásra és szolgáltatásvásárlásra (pl. városüzemeltetés), negyede jó esetben fejlesztésekre költődik, rossz esetben nincs forrás erre. Az önkormányzati költségvetésben nincsenek figyelembe véve az önkormányzati gazdasági társaságok forgalmi, amelyek szintén több milliárdos tételek, így érthető a gazdasági jelentősége a pozícióbirtoklásnak.

---

<sup>145</sup> Részletesen lásd CSÖRGITS Lajos: A választási rendszer aktuális kérdései a parlamenti választások és az új törvények tükrében, In.: Új Magyar Közigazgatás, III. évf., 2010/6-7. szám, 7-18. o.

<sup>146</sup> Az önkormányzatok költségvetését az év során mintegy négyszer kell módosítani, amikor be kell építeni az elfogadáskor még figyelembe nem vehető bevételeket, ami azt jelenti, hogy a végköltségvetés nagysága az eredetileg elfogadott költségvetést mintegy 15-25%-kal meghaladja.

Az ilyen összegek allokálása nem mindegy, hogy kinek a kezében összpontosul, hiszen egyrészt a választópolgár négy-ötévente választ, és döntésénél erőteljesen latba esik az elégedettsége. Ezért fordul elő sokszor, hogy a polgármester és a képviselő-testület eltérő összetételű, mivel az előbbinél a választó a városfejlődését díjazza a szavazatával, míg a második esetben sokkal jobban érvényesül a pártpreferenciák alapján leadott szavazat. Másrészt a források elosztásának kontrolálása létkérdés a pártfinanszírozás oldaláról, és itt most még véletlenül sem a korrupciós ügyekre utalok, de részletekre később visszatérek.

Továbbá azt sem szabad elfelejteni, hogy a választási ígérek, politikai programok megvalósításához, a társadalom irányába az adott pártideológiának, világnézetnek megfelelő értékrend közvetítéséhez nélkülözhetetlenek a pártok számára az önkormányzati irányítói, vezetői pozíciók birtoklása.

## **3.2. A politikai zsákmányelv érvényesülése az önkormányzatoknál**

### **3.2.1. A döntési kompetenciák**

A politikai zsákmányelv másként tud érvényesülni az önkormányzatoknál, mint a központi, állami szinten. Ez az eltérő választási rendszerből adódik. A központi szinten, amelyik oldal megszerezte a többséget a parlamentben, az adja a kormányt is, így a kormány és a parlament ugyanazon az oldalon áll (a kisebbségi kormányzás hazánkban nem jellemző, és a jelenlegi politikai kultúra szintjén nem is igazán működőképes, ide nem értve a pseudo kisebbségi kormányzást), ugyanazok a céljaik, érdekeik. Ez igaz a megyei közgyűlésekre is, ahol a közgyűlés elnökét a testület a tagjai közül választja. Nem igaz viszont a települési önkormányzatokra, ahol mind a polgármestert, mind a képviselő-testület tagjait közvetlenül választják a polgárok, azaz elképzelhető, hogy ellentétes paritás alakul ki. A polgármester és a képviselő-testület „harca” döntetlen eredményt hozhat, mivel mindkét félnek vannak eszközök a kezében, mellyel a másikat kompromisszumra „kényszerítheti”. Ha viszont egy oldalon állnak a felek, lényegében „bármit” megtehetnek, hiszen abszolút többséggel rendelkeznek.<sup>147</sup>

Az önkormányzati tisztségek (bizottsági tagság, elnökség, tanácsnok) az alpolgármesterség kivételével<sup>148</sup> a ciklusidőhöz kötődnek. A bizottsági tagok, tanácsnok személyére bármely képviselő javaslatot tehet, ellenben az alpolgármestert csak a polgármester

---

<sup>147</sup> Az önkormányzatoknál a minősített többség a képviselő-testület tagjai számának több mint 50%-a, szemben a parlamenti kétharmados (abszolút) többséggel, amellyel a legfontosabb kérdésekben döntés hozható.

<sup>148</sup> Amennyiben az alpolgármestert ismételten megválasztották képviselőnek, a megbízatása az új képviselő-testület alakuló üléséig tart, melyet a választásokat követő 15 napon belül kell megtartani

jelölheti. Az alpolgármester és a bizottság, tanácsnok jogállása eltérő. Az alpolgármestert (a közgyűlés alelnökét) a polgármester munkájának segítésére és helyettesítésére választják, és feladatait a polgármester határozza meg.

Jelen munkának nem része a 2010-ben bevezetett új jogintézmény, a külsős (képviselő-testületen kívüli) alpolgármester, illetve a politikai tanácsadó helyzetének vizsgálata, annak ellenére, hogy ezekkel a pozíciókkal is meghatározó területeket lehet „uralni”, de az ő jogállásuk egyértelműen a polgármester státuszához kötődik, még ha az előbbinek a megválasztásához képviselő-testületi döntés is kell.

A bizottság, illetve a tanácsnok azokat a feladatokat látja el, melyeket számukra a képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában meghatároz. A polgármesternek vannak sui generis (magasabb szintű jogszabályokból eredő) feladatai, és vannak olyanok, melyeket a képviselő-testülettől származnak. Attól függően, hogy ki az erősebb, a testület vagy a polgármester, létezik az erős, koncentrált jogosítvánnyal rendelkező polgármester, illetve a dekoncentrált jogokkal, bizottságokhoz, tanácsnokokhoz szétosztott jogosítvánnyal működő testület. Ebben a kérdésben a végső szó a képviselő-testületé, hiszen ő dönt a hatáskörökről.

Azért van ennek jelentősége, mivel a képviselő-testület nem tud folyamatosan ülésezni. A törvény szerint évente hat ülés tartása kötelező. A valóságban a testületek 3-4 hetente üléseznek, de a köztes időre is biztosítani kell a működést. A képviselő-testületnél lényegesen rugalmasabb egy bizottság, de az is legfeljebb heti egy-két alkalommal tud ülésezni. Az operatív működés biztosításához viszont sokszor az azonnali döntéshozatal szükséges – van jogszabály, amely 2 napon belüli önkormányzati döntést vagy véleményt kér, amit lehetetlen lenne szabályosan megtenni egy testületi szervnél –, amikor nincs idő a testületek összehívására. Van olyan feladat is, ahol szükséges a döntés, de nem olyan horderejű, hogy feltétlenül egy testületet kell ezért dolgoztatni (például egy önkormányzati tulajdonú társaság vezetőjének szabadságengedélyezése), ilyenkor pedig egy személy meg tudja hozni azt, aki lehet a polgármester, de lehet a tanácsnok is.

Mindezek mellett meg kell jegyezni, hogy a bizottságok politikai zsákmányterületei lehetnek a pártoknak, mivel a bizottság tagjainak több mint felének kell képviselőnek lennie, azaz a többi tag lehet nem képviselő (külsős) bizottsági tag. [Mötv. 58. § (1) bek.] A pártok pedig gyakran valamilyen jutalmul, köszönetként szokták a külsős helyeiket „osztogatni”, aminél természetesen elvárás a szavazásoknál a pártálláspont képviselése, hiszen a havi 1-2 órát jelentő elfoglaltságért általában díjazás jár. Ez az oka annak, hogy az elvileg szakmai

bizottságok a valóságban nem mindig szakmai alapon működnek, a szavazásoknál sokszor a párt (frakció) akarat érvényesül és nem a saját (szakmai) vélemény.

A legfontosabb döntések a törvényi rendelkezések folytán a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe tartoznak. Ilyenek a politikai zsákmányelv szempontjából a személyi kérdések (kinevezés, visszavonás, fegyelmi eljárás megindítása, megszüntetése, illetve fegyelmi büntetés kiszabása<sup>149</sup>), szervezeti kérdések (gazdasági társaság, intézmény alapítása, megszüntetése, összeolvadás és szétválás). A helyzetet árnyalja, hogy ki jogosult a javaslatot megtenni. Természetesen a döntést nem lehet a képviselő-testülettől elvonni, így ha az arra jogosult nem terjeszti elő a javaslatot, a szervezeti és működési szabályzatban lévő (vagy ott kellene található) kiegészítő szabály alkalmazásával lehet azt biztosítani, hogy a testület döntési helyzetbe kerüljön, de a gyakorlatban sokszor két-három hónapra is el lehet húzni így az ügyeket.

### **3.2.2. A politikai zsákmányelv szempontjából jelentős pozíciók**

Az önkormányzatoknál a politikai zsákmányelv szempontjából legfontosabb pozíciók a polgármesteri (önkormányzati) hivatalok, a jelentősebb gazdasági társaságok és az intézmények vezetői pozíciói. Ezen kívül még vannak olyan területek, melyek nem közvetlenül fontosak, de közvetve nagy jelentőséggel bírhatnak. Ilyen például a választási bizottsági tagságok, az alapítványi kuratóriumi helyek, a könyvvizsgáló személye, a jogi és más külsős megbízások által betöltött státuszok.

#### **3.2.2.1. A polgármesteri (önkormányzati) hivatal**

##### **i. A jegyző**

A polgármesteri (önkormányzati) hivatal, mint az önkormányzatok működésével kapcsolatos feladatok ellátásának szerve az egyik leglényegesebb „politikai zsákmányterület”, mivel ez a szerv készíti elő az önkormányzati döntéseket, majd hajtja végre azokat. A hivatal vezetője a határozatlan időre a korábban a képviselő-testület, most már a polgármester által

---

<sup>149</sup> Más a helyzet az önkormányzati intézmény és az önkormányzati gazdasági társaság esetében. Míg az előbbire az önkormányzati törvény előírásai vonatkoznak, addig az utóbbira a gazdasági társaságokra vonatkozó törvény. Az előbbinél igaz az állítás a jelzett kivétellel, hogy a képviselő-testület dönt, az utóbbinál a gazdasági társaság legfőbb szerve, ami egytagú társaságnál a képviselő-testület, ellenben töbtagúnál (még ha 99,9%-os önkormányzati tulajdonú is) a taggyűlés vagy a közgyűlés, ahova viszont a javaslatot nem feltétlenül a képviselő-testület teszi meg, hanem lehet, hogy a polgármester, bizottság stb.

kinevezett (fő)jegyző, aki a polgármester irányításával vezeti a hivatalt. Az ő és a helyettese (aljegyző) személye fontos pozíció, melyet éraváltáskor gyakran szükségesnek tartanak cserélni az újonnan hatalomra került erők. A jegyző, mint a legalsóbb szintű államigazgatási szerv (mintegy 1500-2000 feladat címzettje), illetve mint a hivatal vezetője, egy felemás helyzetben lévő személy. Az államigazgatási feladatok ellátása során teljes önállóságot élvez, nem utasítható, ugyanakkor, mint a hivatal (az önkormányzat egy intézményének) vezetője igen, felette a munkáltatói jogokat a polgármester gyakorolja, akivel szemben a törvényesség öreként adott helyzetben fel kellene lépnie.

A hivatal szervezeti struktúrájának a kialakítását is végső soron a politikai döntéshozó mondja ki, tehát olyan szervezeti struktúrát alakíthat ki a képviselő-testület, amelyet akar, miközben a feladatellátásáért a jegyző a felelős.<sup>150</sup> A helyzetet bonyolítja, hogy az államigazgatási és önkormányzati hatásköröket nem, illetve nem mindig lehet tisztán elválasztani. A hivatal köztisztviselői, szervezeti egységének vezetői egyrészt ellátnak államigazgatási feladatokat, másrészt önkormányzatiakat. A hivatal vezetése és irányításának kérdése azért bonyolult kérdés, mivel a politikai szint nem szólhat(na) bele az államigazgatási ügyekbe, a hivatal szakmai irányítása nem szólhat(na) bele az önkormányzati ügyekbe.

A probléma, hogy nem tiszták a határvonalak. A köztisztviselő, aki a mindenkori vezetéshez lojális szakmai döntéseket hoz, szakmai feladatokat hajt végre, még ha a politikát is érinti a döntése, cselekvése. Ezért viszont a politikai szint fontosnak tartja, hogy olyan jegyző és szervezeti egység vezetők legyenek a hivatalban, akik hozzájuk lojálisak (például: általuk jutottak vezetői beosztáshoz), sőt a ritka kivételtől eltekintve az is elvárás, hogy az ő oldalukon (pl.: hasonló világnézet, jövőkép stb.) álljanak, de legalábbis ne a másikon. Általában a szakmai rátermettség kérdése csak ezt követő fontosságú kérdés, még ha nagyon fontos kérdés is, amire előbb-utóbb a politikusok is rájönnek. Ezért van az, hogy polgármesterváltást követően (függetlenül attól, hogy a korábban is kormányzó oldalról érkezik-e az új polgármester) szerkezeti és személyi változtatások vannak – feltéve, hogy a képviselő-testületben megvan a szükséges többsége a polgármester támogatóinak –, melynek csak a mértéke függ váltás módjától (új vagy régi pártállású az új polgármester).

A képviselő-testületben a személyi és szervezeti kérdések meghozatalához minősített többség szükséges. A jegyző kérdést vagy elegánsan vagy „balkáni” módon oldják meg. Az előbbi esetben a jegyző lemond, vagy közös megegyezéssel távozik, általában valamilyen anyagi vagy pozícionális ellenszolgáltatás fejében, esetleg azért, mivel olyan hibáját tárják fel,

---

<sup>150</sup> Kérdés, mennyire kötött közjogilag a jegyző javaslata, illetve mennyire érvényesülnek e téren a képviselői jogok, mint például a (módosító)indítvány tételének joga.

amely jobb számára, ha nem kerül nyilvánosságra, ezzel elkerülve egy fegyelmi vagy büntetőeljárást. A „balkáni” módszer esetben a jegyzőt alkalmatlanság címén szokták eltávolítani, és általában bírósági felülvizsgálat tesz pontot az ügy végére, de most már a Kttv.-ben vannak más lehetőségek is.

## ii. A szervezeti egységek vezetői

A szervezeti egység vezetőit a jegyző nevezi ki határozatlan időre, illetve vonja vissza megbízatásukat, melyhez a polgármester egyetértése szükséges. [Mötv. 82. § (1) bek.] A polgármester önmaga nem tud lépni, ezért fontos számára a lojális jegyző, és ezért történik gyakran gyors lépés, ha a jegyző folyamatosan nem együttműködő. A szervezeti egységek vezetői a szakterületek szakmai irányítói, és mivel a polgármester, illetve a politikai többség a céljait (jó esetben választási ígéreteit) a hivatali apparátuson keresztül tudja megvalósítani, fontos számukra, hogy olyan emberek vezessék a szervezeti egységeket, és ezen keresztül hajtsák végre a települési feladatokat az intézményirányításon, városüzemeltetésen stb. keresztül, akik nekik megfelelnek, akikben megbíznak, mivel lojálisak, szakmailag hozzáértőek.

A változtatás mértéke kettős lehet. Általában az új politikai pólusú vezetés a szervezethez drasztikusan hozzányúl viszonylag gyorsan – hiszen ekkor még könnyen lehet hivatkozni a választópolgárok felhatalmazására és támogatására –, a váltástól számított rövid időn (kb. 6 hónapon) belül, és leggyakrabban egy hasonló, már régóta azonos pártállású politikai irányítás alatt lévő település szervezeti struktúráját veszik alapul. Azonos pártállású vezetésváltás esetén általában csak finomítások vannak a szervezeti struktúrán. A személyi változtatások mértéke szervezeti egység vezetőinél sokszor attól függ, hogy volt-e már hatalmon az adott politikai erő. Ha igen, akkor az esetek többségében képes a saját kipróbált embereit pozícióhoz juttatni, amennyiben a korábbi hatalmi váltáskor „elestek”. Ha nem, először meg kell találni a saját szakembergárdáját. Ekkor egy viszonylag hosszabban húzódó folyamat a megfelelő (lojális és szakmailag is felkészült) szakemberek megtalálása, és ilyenkor több lépcsőben alakul ki a hivatal vezetőgárdája.

## iii. Az ügyintézők

Egyre nagyobb igény mutatkozik arra – ahogy a központi szinten, úgy a helyi szinten is –, hogy ügyintézőkig cseréljenek embert egy-egy váltáskor, mert nem bíznak a politikusok a köztisztviselői lojalitásban, illetve nem értik meg a köztisztviselői lét lényegét, vagyis azt, hogy a munkavégzés szakmai alapon történik, a lojalitás nem párthovatartozás függő, hanem a

mindenkori vezetésnek szól.<sup>151</sup> A politikusok a politikai szocializációjuk miatt nem bíznak a köztisztviselői karban, és azt hiszik – amíg nem ismerik meg a rendszer működését (kb. 1-2 év) –, hogy a hivatal munkatársa az előző vezetés embere, bizalmasa, és jobb esetben csak lassítják az ő céljaik megvalósítását, rosszabb esetben direkt ellehetetlenítik azokat. Ezért megpróbálnak mielőbb olyan embereket behozni a rendszerbe, akikben feltétlenül megbíznak, függetlenül attól, hogy mennyire alkalmasak a feladatok ellátására, ez csak egy későbbi időszakban, 1-2 év tapasztalata után válik a lojalitás mellett hasonlóan fontossá.

Habár a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény a köztisztviselői státuszba szinte „bebetonozza” a hivatali dolgozót, átszervezéssel szinte bármikor lehet megoldást találni egy-egy személy eltávolítására, nagyobb mozgásokhoz viszont teljes átszervezés és különös körülmények szükségesek. Volt kísérlet az indokolás nélküli felmentésre, de az nem állta ki az alkotmányossági próbát. A köztisztviselőkre vonatkozó jelenleg hatályos jogszabály viszont túlzottan szigorú, és szinte lehetetlenné teszi a nem megfelelő munkaerőtől való megváltást, ami egyben a „politikai tisztogatások”, illetve a teljes körű politikai zsákmányrendszer gátja is. Valahol középúton kellene a megfelelő modellt megtalálni.

#### iv. „Külsős” pozíciók

A nagyobb önkormányzatnál, illetve a polgármesteri hivatalnál könyvvizsgáló – amely státusz most nem kötelező, de uniós irányelv szerint 2014 végéig be kell vezetni a rá vonatkozó szabályt –, illetve ügyvéd, közbeszerzési tanácsadó megbízási jogviszonyban való alkalmazása is jellemző. A könyvvizsgáló kiválasztása közbeszerzési eljárás keretében történik. Az ügyvédek, illetve a közbeszerzési tanácsadók kiválasztása általában a közbeszerzést, illetve a pályáztatást nélkülözi. Amíg a vezetésváltást követően az utóbbi megbízásokban a váltás

---

<sup>151</sup> Ez jól megmutatkozott az indokolás nélküli felmentés bevezetése kapcsán a mind a köztisztviselők, mind a kormánytisztviselők esetében. Erre Sólyom László köztársasági elnök is felhívta a figyelmet a kormánytisztviselők jogállásáról szóló, az Országgyűlés által elfogadott törvénnyel szembeni politikai vétő megfogalmazásakor. Véleménye szerint az elfogadott indokolás nélküli felmentés egyrészt sérti az Európai Unió Alapjogi Chartájának 30. cikkét, másrészt kiemelte, hogy az „aszimmetria valamennyi munkajogi jellegű jogviszony lényegi jellemzője, miként az is jellemző, hogy ez az aszimmetria eltérő mértékű a különböző munkajogi, szolgálati viszony esetében. Ráadásul éppen a Törvény idézne elő – szemben a Törvény javaslatának indokolásában szereplő azt megszüntetendő céllal – rendszertani következetlenséget, hiszen mindössze a munkáltatók egy adott csoportjára vonatkozóan vezetett be teljesen eltérő szabályozást a felmondásra vonatkozóan. Mi több, a Törvény aránytalan és átgondolatlan választ adott egy valóban létező jelenségre.” Harmadrészt – a politikai zsákmányelv szempontjából legfontosabb indokként – hivatkozott arra, hogy ahhoz, hogy a köztisztviselők Ktv. preambulumban (pártpolitika-semlegesség, törvényesség, szakmaiság és pártatlanság), illetve az elfogadott törvény preambulumban (pártsemlegesség és a közjó legmegfelelőbb szolgálata) meghatározott „fontos követelményeknek és alapelveknek megfelelően működjenek, közvetve az is hozzájárul, hogy közszolgálati státuszukat nem veszélyezteti, ha szakmai, jogi vagy egyéb szempontokra felhívják a feletteseik, végső soron a minisztérium, kormányhivatal politikai vezetésének a figyelmét [...] a leendő kormánytisztviselők lényegében nem élveznek felmentési védelmet, lehetetlen lesz elvárni, hogy határozottan kiálljanak szakmai vagy jogi álláspontjuk mellett. Így a politikai semlegesség, a politikai szándékokkal szembeni szakmai és jogi érvek megjelenésének lehetősége veszélybe kerül”.



rendszerint gyorsan megtörténik, addig a könyvvizsgáló személyében való váltás csak a szerződés lejártakor lehetséges, a közbeszerzési előírásokra figyelemmel. Természetesen itt a jogszabályi előírásoknak megfelelés elengedhetetlen, és csak az alkalmas személyek közül lehet a „politikailag” is megbízhatókat kiválasztani.

#### v. Kisebb települések

A fent leírtak a kisebb településekre nem teljesen igazak. Az ok egyrészt abban rejlik, hogy a pártok, így a pártpolitizálás sem ér le a kistelepülésekig. Szemben a nagyobb településekkel, már a 10-20 ezer fős településeken sem feltétlenül a pártpreferencia alapján döntenek a választópolgárok a képviselőkről, de ez még jobban igaz a kisebb településekre. Így viszont a zsákmányszerzés sem politikai alapon történik, hanem inkább személyhez kötődően. Másrészt a kistelepüléseken még kisebb a mozgástér a szakemberállományban, amely vagy a hivatalban vagy azon kívül áll rendelkezésre.

A hivatal nagysága és tagoltsága, az ellátandó feladatok mennyisége, azok módja, az intézményrendszer és a gazdasági társaságok hiánya vagy azok jelentéktelen száma, mérete sem hat a politikai zsákmányrendszer erősödésének irányába. A jegyző-kérdés is kevésbé hangsúlyos, de még leginkább ezen a területen történnek változások, viszont a motiváció más, a polgármesterhez hű, megbízható személy keresése, nem pedig a politikai zsákmányelv.

A helyzetet csak bonyolította a legkisebb településekre jellemző körjegyzőség, ahol nem is egy, hanem több településnek kellett dűlőre jutni a személyi kérdésben, és legfeljebb a körjegyzőségből való kiválás lehetett az alternatíva, ha nem sikerül az akaratot érvényesíteni. Ezt a jogintézményt 2013. január 1-jétől felváltotta a kötelező társuláson alapuló közös önkormányzati hivatal, ott viszont a jegyző személyéről a székhely település polgármestere dönt, és a kiválás sem lehetséges, csak az általános önkormányzati választáskor. A közepes és kistelepüléseken tehát teljes mértékben hiányzik a politikai zsákmányelv, legfeljebb a baráti-ismeretségi alapon történő egy-két pozícióosztásról lehet szó, ami viszont nem pártszimpátia alapon történik.

A külsős megbízások a kisebb önkormányzatoknál viszont csak esetleg vannak, leginkább ügyvédeknek, mivel az ő esetükben a könyvvizsgálat nem volt kötelező és jellemző, illetve a beszerzéseik nem vagy csak ritkán érik el a közbeszerzési értékhatárt.

#### **3.2.2.2. Az önkormányzati intézmények**

Az intézményrendszer és a hozzá kapcsolódó politikai zsákmányrendszer is csak a nagyobb településeken létezett és a megyei önkormányzatoknál. Az önkormányzatok méretüktől, így feladatuktól függően köznevelési, kulturális, egészségügyi, szociális, sport, városüzemeltetési (pl. útkezelő, zöldterület-kezelő, temetkezési szolgáltató stb.), közterület-felügyeleti stb. intézményeket tarthatnak fenn. Általában a kórházak, a színházak, a rendezvényszervező intézmények, a korábban kulturális intézmények, a sportintézmények és a közterület-felügyeleti, valamint a városüzemeltetési intézmények vezetőinek személye kap kiemelt hangsúlyt. Az ok az, hogy ezeken az intézményeken keresztül lehet sok választópolgárt elérni, az aktuális politikai hatalom értékrendjét közvetíteni, illetve a programokat megvalósítani.

Az intézmények vezetőinek személyéről a képviselő-testület dönt. Mivel általában a közalkalmazottakra vonatkozó jogszabály<sup>152</sup> rendelkezéseit kell alkalmazni rájuk, viszonylag könnyen visszavonható a vezetői megbízás, legyen szó határozott vagy határozatlan idejű foglalkoztatásról.<sup>153</sup> Az intézményen belüli pozícióosztások az intézményvezetői kompetenciába tartoznak, hiszen ő az intézmény egyszemélyű, felelős vezetője. Természetesen érthető, ha egy munkáltatói jogkör szempontjából kiszolgáltatott helyzetben lévő intézményvezető nem akar konfrontálódni a felette munkáltatói jogot gyakorlókkal, és a jogszabályok adta keretek között teljesíti a polgármester, illetve más, hatalmon lévő politikustól származó személyügyi vagy egyéb kérést.

#### i. Az intézményvezetők

Az intézményvezetők körében nem gyakori az idő előtti visszahívás, meg szokták várni az új hatalom képviselői, míg a vezetői megbízási<sup>154</sup> idő lejár, esetleg felkérlik a vezetőt, hogy önként távozzon. Ha nem teszi meg, akkor pedig nem a vezetői megbízás visszavonásával szoktak megválni a vezetőtől, nehogy olyan vád érje a testületet, hogy politikai tisztogatást folytat. Több lehetőség is van az eltávolításra, melyek közül az egyik egy független szerv (Nemzeti Adó- és Vámhivatal (röviden: NAV), Állami Számvevőszék stb.) vagy az önkormányzat ellenőrzésre hivatott szervének a vizsgálata, amely olyan megállapításokat tehet,

---

<sup>152</sup> Kivéve az előadó-művészeti tevékenységre, melyre 2009. óta a munka törvénykönyve (az 1992. évi XXII. törvény, majd a 2012. évi I. törvény), és a közterület-felügyeletre, melyre a Kttv. (2011. évi CXCV. törvény) szabályai az irányadó.

<sup>153</sup> A 2010. évi CLXXV. törvény elfogadása után a közalkalmazottnak 2011. január 1-jétől csak határozott idejű, legfeljebb 5 évig terjedő vezetői megbízás adható, illetve a határozatlan idejű megbízásokat át kellett alakítani határozott, legfeljebb 5 évig tartó jogviszonnyá.

<sup>154</sup> Bár 2009. január 1-je óta más a megbízott és a kinevezett vezető jogállása, az elemzés során nem teszünk különbséget, mivel a tárgyalta téma szempontjából a jogállási eltérések irrelevánsak.

mely meg tudja alapozni a fegyelmi felelősségre vonást és annak következtében az elbocsátás fegyelmi büntetést.

A revízió természetesen nem politikai megrendelésre dolgozik. Az eredmény ettől függetlenül sokszor előre borítékolható, mivel az önkormányzatoknál lévő forráshiány miatt az intézmények is alulfinanszírozottak, melyhez általában társul a központi források késedelme,<sup>155</sup> így különböző trükköket kell bevetni ahhoz, hogy az intézmény működni tudjon. Kiemelést érdemel még az is, hogy a jogszabályi rendelkezések sokszor ellentmondásosak, azaz, amikor valamely jogszabálynak meg kíván felelni az intézmény, azzal egy másikat sért, illetve fordítva.

Ezekhez járulnak a szakágazati jogszabályban a vezetőre vonatkozó képesítési előírások, melynek következtében az intézményvezető szinte kizárólag az adott terület szakembere lehet, de ő az egyszemélyi felelős az intézményért, azaz a gazdálkodásért is, amihez általában nem ért. A fentiekén túl előfordulhatnak olyan hibák is, amikor olyan beszerzés, felújítás történik, ami nem feltétlenül szükséges az intézmény működéséhez, mert például a dolgozóknak szolgál jóléti intézkedésként, rosszabb esetben vezető „luxusigénye”, és ez az intézmény működését veszélyezteti.

## ii. „Ellenzéki” intézményvezetők

A kisebb jelentőségű intézményeknél még az is előfordulhat, hogy a köztudottan az ellenkező politikai oldalon álló vezetőt meghagyják pozíciójában vagy újraválasztják. Ennek oka lehet az, hogy ezzel demonstrálható, hogy nem politikai kérdés, nem politikai zsákmánykérdés egy intézmény vezetősége. Kommunikációs szempontból hasznos, ha bármikor fel lehet mutatni egy példát arra, hogy egy ellenzéki képviselő az egyik intézmény vezetője. Erre szükség lehet akkor, ha politikai zsákmányként adnak egy pozíciót, vagy ha nem úgy adnak, de a közvéleménynél, illetve a másik politikai oldalnál mégis így tudatosul.

Mindazonáltal, ahol lehet, a pártok próbálják a saját emberekkel való intézményvezetői státuszbetöltést megvalósítani, de itt is igaz a már fentebb tett megállapítás, hogy kell 1-2 év tapasztalat, mire rájönnek, hogy a szakmaiság is fontos a lojalitáson túl, mert adott esetben nagyobb kárt okozhat egy hozzá nem értő „pártkatona”, mint egy szakmailag jó, de más pártállású vezető.

## iii. Kisebbségi települések

---

<sup>155</sup> Például 90 napos OEP utófinanszírozás, degresszív Homogén Beteg Csoport számok, pályázati finanszírozás a zenekarokra az évközepén stb.

A kisebb településeken, ahol legfeljebb 2-3 intézmény van – szemben a nagyobb települések 50-60, de nem ritkán több mint száz intézményével –, más a helyzet. Náluk nem ritkán intézményfenntartó társulás jön létre több település részvételével, mert másképp nem tudják azt fenntartani, finanszírozni, és ilyen esetben közös döntés a személyi kérdés, ahol sokkal nehezebb a szükséges konszenzus elérése. Másrészt a személyi kérdésnek sokkal nagyobb súlya is lehet, hiszen sokkal emocionálisabban szavaznak a választópolgárok. Épp ezért a döntéshozó testületen nehezebb is átvinni egy ilyen javaslatot, mivel nem a pártfegyelem érvényesül, hanem pillanatnyi koalíciók alakulnak ki döntően nem párt alapon. Ennek oka az, hogy személyi szimpátia alapon lettek képviselők, így szavazatukat sokkal inkább saját érdekük, véleményük alapján tudják leadni.

A helyzet hasonló, ha a nagytelepülés az intézményrendszerét a többcélú kistérségi társulásba vitte be. A döntés meghozatalához nem elég a lakosságárányú többség, kell a települési többség is, amivel lényegében a rendszert tényleges finanszírozó blokkolható bármilyen személyi kérdés meghozatala során.

### **3.2.2.3. A gazdasági társaságok**

#### **i. Vezető tisztségviselők és felügyelőbizottsági tagok**

Az önkormányzatok gazdasági társaságokban való részvétele nagyon színes. Létezik a holding szervezet, az egységes vállalat és a párhuzamos vállalatok rendszere. A kisebb települések általában csak egy kisebb (pár millió forintos tőkéjű) korlátolt felelősségű társaságot szoktak létrehozni, leginkább a településüzemeltetési feladatokra.

A nagyobb településeken több milliárdos tőkével rendelkező társaságok működnek, ezek biztosítják egyrészt a közszolgáltatásokat, mint például: víz- és szennyvízellátás, távhőszolgáltatás, vagyongazdálkodás, városüzemeltetés (parkolás, temetkezés, parkfenntartás, úttisztítás, útfenntartás stb.), másrészt egyéb szolgáltatásokat, mint vállalkozásfejlesztés, ipari parkok, szórakoztatás (vidámpark, állatkert, fesztiválok stb.), rehabilitációs foglalkoztatás stb. A gazdasági társaságok lehetnek egy- és többszemélyesek, formájukat tekintve korlátolt felelősségű társaságok, részvénytársaságok, és non-profit gazdasági társaságok.

A gazdasági társaságoknál kétféle pozíció van, amely a politikai zsákmányszerzés szempontjából meghatározó lehet. Az egyik a felügyelőbizottsági tagság, a másik a vezetőtestület, illetve vezető tisztségviselő személye. A felügyelőbizottság az önkormányzati cégeknél kötelező. A felügyelőbizottság létszámát a 2009. évi CXXII. törvény, mely 2010. január 1-jétől hatályos, csökkentette. Így a tiszteletdíjjal járó helyek értéke felértékelődött. A

választások után az önkormányzatok gyakran a kialakult erőviszonyoknak megfelelően megváltoztatják a betölthető helyeket. Ezt elősegíti, hogy sok társaságnál a megbízatások tartamát az önkormányzati választásokhoz igazítják. Persze azt el szokták felejtetni, hogy teljes vagyonával felel az FB tag. [2006. évi IV. törvény 36. § (4) bek.]

A vezető tisztségviselő esetében meg szokták várni a megbízatás lejártát, de egy-egy stratégiai cégnél előfordul, hogy a társaság legfőbb szerve visszahívja a vezetőt, és helyette új vezetőt nevez ki. A vezetőszerVERNél jellemzőbb, hogy a választási eredményeknek megfelelően alakítják át a választások követően az összetételt.

Ezeknek a döntéseknek a meghozatala az egyszemélyes gazdasági társaságnál viszonylag egyszerűbb, hiszen a döntéshozatalra a társaság legfőbb szerve, azaz a képviselő-testület jogosult. Nehezebb a helyzet, ha többszemélyes a gazdasági társaság, mivel ilyenkor a taggyűlés, illetve a közgyűlés kompetenciájába tartozik a döntés. Ilyen esetben a javaslatot a változtatásra nem biztos, hogy a képviselő-testület teszi, mivel ez a döntés már nem tartozik az átruházás szempontjából kizárt jogkörökhöz, így lehet, hogy a polgármester, a bizottság vagy a tanácsnok jogosult megtenni. A javaslat sikere függ a társasági szerződésben foglalt szabályoktól, az esetleges szindikátusi megállapodásoktól, illetve a társaságban való részvétel mértékétől.

A gazdasági társaságok vezető tisztségviselőinél, illetve vezető szerveinél érvényesül a szakmai alapon történő személykiválasztás, viszont a felügyelőbizottságokra a bizottsági külső tagokra már fentebb leírtak a jellemzők.

## ii. „Külsős” pozíciók

A társaságoknál van még olyan pozíció, mely megszerzhető és birtokolható politikai döntés alapján. Ez a könyvvizsgálói, a megbízott ügyvédi, illetve a közbeszerzési tanácsadói megbízás. Míg a könyvvizsgáló alkalmazása minden önkormányzati cégnél kötelező, addig a megbízott ügyvéd általában van, sőt rendszerint több is az önkormányzati cégeknél, a közbeszerzési tanácsadó viszont csak ritkán fordul elő, csak a legnagyobb társaságoknál jellemző.

A könyvvizsgáló személyéről a társaság legfőbb szerve jogosult dönteni, így az a személyi kérdésekkel együtt születik meg, míg az egyéb megbízások a vezető tisztségviselő személyében, illetve a vezető szervben bekövetkezett változások után szinte egyből megtörténnek. Itt a jogszabályi előírásokból adódóan csak megfelelő végzettséggel rendelkezők lehetnek, akik betöltik a tisztséget, de főleg az ügyvédi megbízatásoknál a

megfelelő lojalitás az irányító hatalomhoz és a társaság vezetőjéhez egyértelmű elvárás a döntéshozók részéről.

Külön elemzést érdemelne az a helyzet, amikor ugyanazon személy a jogi képviselője vagy a könyvvizsgálója az önkormányzatnak is és a társaságnak is, mivel más-más lehet a két szervezet érdeke, és ilyenkor felmerül lojalitás kérdése, azaz, kinek az érdekét nézi inkább az ügyvéd vagy a könyvvizsgáló.

A társaságok feletti felügyelet, irányítás megszerzése azért fontos kérdés, mert egy-egy nagyobb településen a cégek bevételei, sőt nyereségei, osztalék befizetései több milliárd forintot is elérhetik, vagy a különböző adóoptimalizálási eljárások révén nullszaldósak, de nem kell önkormányzati forrást költeni a veszteséges társaságok vagy vállalkozási feladatok finanszírozására. Ezért fontos átlátni a működést, illetve a működés során befolyásolni, meghatározni azokat a célokat, amelyek fontosak a polgármesterek, a településvezetésnek.

A kisebb településeken a társaságoknak a jelentősége is nagyságrendileg kisebb, mivel nincs bennük olyan nagy gazdasági potenciál, de az adott település életében hasonló fontossággal bírhatnak, mint a nagyvárosok cégei. A személyi kérdéseikre az intézményeknél kifejtettek az irányadók.

#### **3.2.2.4. (Köz)alapítványok**

Az alapítványokra vonatkozó törvényi rendelkezések szerint a kuratóriumi tagságot nem lehet az alapító által befolyásolni, [Ptk. 74/A-74/F. §] ezért már az alapítás során általában úgy rendelkeztek az alapítók, hogy az önkormányzati választások után nem sokkal megszűnjön a kuratórium tagjainak megbízatása. Ezzel egy részt az alapító önkormányzattól nem válik függetlenné, nem szakad el a kuratórium, másrésztől lehetőséget biztosít az új képviselő-testület számára, mint alapítói jogot gyakorlónak arra, hogy a kuratóriumi összetételben leképezze a választások eredményét. A kurátorok általában szakemberek, a pártkötődésük kevésbé azonosítható, ugyanakkor szerepük fontos, mivel gyakran pénzelosztásról döntenek, habár ezen források nagyságrendje jó esetben sem olyan jelentős – legfeljebb pár (tíz)millió forint –, mint például egy önkormányzati cégnél. Mivel minden támogatásnak üzenete van, ezért a pártok általában jelentőséget tulajdonítanak annak, kik kapják ezeket a támogatásokat, azaz a kurátorok nekik megfelelő döntést hozzanak.

A kisebb önkormányzatoknál nem jellemző az alapítványok fenntartása, mivel külön forrást igényel az éves működésük biztosítása. 2006. augusztus 1-je óta nem lehet létrehozni közalapítványt, illetve a tevékenységi köre sem bővíthető a már létezőek a 2006. évi

LXV. törvény rendelkezése szerint, rendes alapítványt pedig nem hozhatnak létre a korábban közalapítvány létrehozására jogosultak. Egyébként is egyre kevesebb van belőlük, mivel nem preferáltak központi szinten, és bevezették az egyszerűbb megszüntetés lehetőségét, amellyel sok önkormányzat, illetve az állam sok közalapítványa esetében élt is.

### **3.2.2.5. Választási bizottságok**

A választási bizottságok közül a szavazatszámoló bizottságok a helyi választási bizottságok, az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottságok, valamint a területi választási bizottságok tagjait a települési, illetve a megyei önkormányzatok képviselő-testületei választják meg. Az előterjesztést, mely elvileg kötött,<sup>156</sup> a választási iroda vezetője terjeszti a képviselő-testület elé, de dönteni politikusok döntenek.

Sem az egzisztenciálisan a döntéshozótól függő előterjesztő előterjesztésénél, sem a döntésnél nem lehet garantálni a pártsemlegességet olyan szervezetekben, amelyeknél a döntéshozók jövője múlhat egy-egy döntés meghozatala esetén. Ráadásul az ide bejuttatott emberek tiszteletdíjat – még ha nem is sokat – kapnak a munkájukért, míg a pártdelegáltak nem. Így nem csoda, ha törekszenek ezeket a bizottságokat is befolyásuk alá vonni a pártok, többséget kialakítani úgy, hogy a választott tagok közé saját embereiket ültetik. Ennek pedig az a veszélye, hogy nem a jogszabályok szerint járnak el, nem egyszer olyat is engednek szavazni, csak azért mert ismerik, aki nem tudta magát igazolni, vagy fenn sem volt a névjegyzéken, de „nyilván csak adminisztrációs hiba folytán”.

## **3.3. A politikai zsákmányrendszer és a pártfinanszírozás összefüggései**

A politikai zsákmányrendszer eredménye nem a közvetlen pártfinanszírozás, hanem csak annak az áttételes megjelenése, mivel a pozíciót kapó személyeket nem kell a pártnak finanszíroznia, így tudja kifejezni a háláját, akár a plakátolásért, ajánló szelvény gyűjtéséért, akár egyéb segítségért, mint például a választási program kidolgozása, más szakmai segítség nyújtása.

Még közvetlenebb a pártfinanszírozás, mikor a pozícióhoz jutó cége segít be a választás vagy a párt finanszírozásba különböző költségek átvállalásával. Ez leginkább az ügyvédeknel, könyvvizsgálóknál fordulhat elő.

---

<sup>156</sup> Részletesen lásd CSÖRGITS Lajos: Gondolatok a választási eljárásról szóló törvény egyes szabályairól a 2010. évi választások előkészítése alkalmából, In.: Új Magyar Közigazgatás, III. évf., 2010/3. szám, 54-58. o.

A politikai zsákmányelvről már szinte nem is beszélhetünk, amikor akár egy önkormányzati, akár egy gazdasági társasági megbízást nyer el teljesen szabályos körülmények között egy olyan cég, amely finanszírozza egy párt kampány vagy egyéb költségeinek egy részét függetlenül a megbízástól, azaz önkéntes támogatásról van szó, nem pedig a megbízási-vállalkozói díjból való pártfinanszírozásról.

Az egy más kérdés, ami mindenki előtt ismert, hogy a közbeszerzési vagy pályázati kiírásnál a feltételeket meg lehet úgy is fogalmazni, hogy az adott társaság mindenképpen feleljen meg neki, így már csak rajta múlik, hogy ő teszi-e a legkedvezőbb ajánlatot, ha nincs kamikáze ajánlattevő. Ehhez viszont olyan emberek kellene a megfelelő pozíciókba, akik elő tudják segíteni a kiszemelt társaság nyertességét (ezzel megrendelést, piacot és további hasznot biztosítva számára), azaz a vezetéshez lojálisak, de mindent a jogszabályok keretei között, azaz szabályosan végeznek. Természetesen a vállalt feladatokat is megvalósítja a vállaltak szerint a nyertes (legkedvezőbb ajánlatot benyújtó) ajánlattevő, ellenkező esetben már büntetőjogi kategóriáról lehet beszélni.



## IV. A szektorális közfeladatok ellátása és a helyi közügyek

### 1. Az önkormányzati feladatok<sup>157</sup> és a feladatellátás alakulása

i. A 2012-ig működő önkormányzati rendszer 1990-ben jött létre, az akkor jónak tűnő tudományos alapokon.<sup>158</sup> Ez az jelenti, hogy minden önkormányzat (kicsi és nagy) egyforma, a jogaik azonosak voltak. A kötelezettségeik között lehetett eltérés, de az alapfeladataik, melyeket kötelező volt ellátniuk, azonosak voltak, vagyis az univerzalitás érvényesült. Ez a rendszer azonban számos ellentmondást is hordozott magában, egy példával alátámasztva: egy olyan önkormányzatnak (amelyből majdnem ezer van hazánkban) is parkolót kellett kijelölnie a területén, amelyik csak egy, az átmenő állami útból állt, ami pedig nem volt a kezelésében, így nem tudott hova parkolót kijelölni, vagyis jogszabályt sértett.

A jogszabályi szintű egyenlőség nem biztosított tehát valódi egyenlőséget, sőt sokszor pont az ellenkezőjét érte el. Míg a rendszerváltás időszakában mintegy negyven víziközmű szolgáltató látta el a településeket, addig most közel négyszáz. Így viszont nem érvényesül a méretgazdaságosság követelménye.<sup>159</sup> Az alrendszereket újra kellett gondolni és szabályozni, rögzíteni kellett, melyik feladat állami, melyik önkormányzati, azon belül mi megyei és mi települési. Kiemelendő a szociális ellátás területe, ahol a nagy települések a maguk ellátórendszerének működtetésével magukhoz vonzzák a közvetlen régiójuk rászorultjait, és így olyanokat is el kell látniuk, akik egyébként nem is tartoznának hozzájuk, de az ellátás miatt odavándoroltak. Ez a tendencia valósul meg azzal, amikor a nagyobb városokba beköltöznek a hajléktalanok a jobb szociális ellátás miatt, de hasonló folyamatok figyelhetők meg például az oktatás területén is, hiszen a nagyobb gazdasági potenciállal rendelkező városok többet tudnak áldozni az oktatási és mellette a szociális ellátórendszer biztosítására vagy akár az (állami) oktatási feladatokkal együtt járó (önkormányzati) működtetési költségek finanszírozására. Ezért ez egy olyan feladat lehet, ami nem a települési önkormányzatok kompetenciájába kellene, hogy tartozzon.

---

<sup>157</sup> Az önkormányzat feladatok fogalma tekintetében a dualista felfogást fogadom el, miszerint a helyi önkormányzatok ellátnak önkormányzati és államigazgatási feladatokat is. A monista felfogás ezzel szemben azt képviseli, hogy az önkormányzati rendszer egységes, és a feladatai között sem tehető ilyen különbség, valamennyi feladatát önkormányzati jellegűnek tekinti. [HOFFMAN István: Az önkormányzati feladat- és hatáskörök átalakított rendszere az önkormányzati törvényben, In: Új Magyar Közigazgatás, VI. évf., 2013/7-8. szám, 10. o.]

<sup>158</sup> VEREBÉLYI Imre: Az önkormányzatiság alkotmányos alapjai, In: Verebélyi Imre (szerk.): A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása, MTA, Budapest, 1996, 17-25. o.

SMUK Péter: Magyar közjog és politika 1989-2011., Osiris Kiadó, Budapest, 2011, 72-74. o.

<sup>159</sup> VÁRSZEGI Csaba: Sok vízmű, kevés vízmű, elég vízmű, In: Vízmű Panoráma, 2013/2. szám, 28. o.

Ez a feladatok állam-megye-település közötti újraosztását indokolta, de ezzel párhuzamosan a települési önkormányzatok között is differenciálni kellett azokat. Továbbra is helyes az a kiindulópont, hogy a települési önkormányzatok azonos jogállással rendelkezzenek, de a feladatok tekintetében további differenciálás szükséges, hiszen vannak olyan feladatok, amelyeket a kisebb települések nem tudnak hatékonyan ellátni. Ez a differenciálás többféleképpen is megvalósulhat. Egyik módja a kötelező társulás előírása lenne. Megoldás az is, ha nagyobb településekre vagy meghatározott településtípusokra (pl. városokra) telepít feladatot a törvény azzal, hogy ellátási kötelezettség terheli a környező települések tekintetében is. Ehhez azonban természetesen megfelelő pénzügyi forrást is kell rendelni. A területi szint megerősödését hozná az a javaslat, mely szerint a megyének (fővárosnak) kellene ellátnia a több települést is érintő önkormányzati feladatokat, mégpedig például úgy, hogy az egyes településeken „kirendeltségeket” működtetne.<sup>160</sup> Jelenleg a másodikként ismertetett megoldásra emlékeztető szabályok léteznek hazánkban, de kevésbé intézményesített formában.

A megyei önkormányzatokkal a munka további részében csak érintőlegesen foglalkozom, mivel az önkormányzati reform eredményeként a feladat- és hatásköreik nagy részét elvesztették, és nincs igazából a lakosság számára közvetlenül érzékelhető közügyintézési vagy közfeladat-teljesítési feladatuk.

ii. Az Ötv. hiányosságait és az önkormányzati feladatok pontatlan szabályozását az új törvény igyekszik orvosolni a finanszírozási rendszerrel együtt.<sup>161</sup>

Az önkormányzati struktúra átalakítására vonatkozó eredeti elgondolás alapján a helyi önkormányzatokat meg akarták tisztítani az államigazgatási feladatoktól. Ez alapján a jegyzőtől a járási struktúra kialakítása kapcsán a mintegy 3200 hatáskör fele került csak el a tervezett összessel szemben. Ugyanakkor nem alakult ki a vegytiszta állapot a jegyzőnél, és a polgármester jogállása tekintetében sem sikerült ezt a célt elérni. A polgármester katasztrófavédelmi feladatai megmaradtak [2011. évi CXXVIII. törvény 15-16. §], jöllehet a helyi védelmi bizottság elnöke a járási hivatal vezetője lett. [2011. évi CXIII. törvény 27. § (4) bek.]

iii. Az Mötv. 13. § (1) bekezdése határozza meg a helyi önkormányzatok által ellátandó feladatokat. Ez a meghatározás azonban nem taxatív, törvény további önkormányzati feladatot határozhat meg. [Mötv. 13. § (1) bek.]

---

<sup>160</sup> Dr. Verebélyi Imre szóbeli közlése alapján.

<sup>161</sup> BALÁZS: A helyi önkormányzati autonómiafelfogás változása az új törvényi szabályozásban, 40. o.

Az Ötv. példálózó jelleggel felsorolta az önkormányzati közszolgáltatásokat, mint feladatokat,<sup>162</sup> és taxatíván a minden önkormányzat által kötelezően ellátandó feladatokat.<sup>163</sup> Az Mötv. nem mondja meg definíciószerűen, mik a közszolgáltatások, miközben a későbbiekben rendszeresen használja ezt a kifejezést. Csak a feladatok tekintetében tartalmaz egy felsorolást. [Mötv. 13. § (1) bek.] Tétéles hatáskört azonban az Mötv. csak kivételesen telepít, azt külön ágazati törvények végzik el. Az Mötv. által meghatározott taxáció inkább csak olyan meghatározásnak tekinthető, mely feladatok közül az önkormányzatok szabadon „válogathatnak”. Ezen megközelítéssel szemben azonban a törvény szóhasználata szembemegy, mert az önkormányzatok által ellátandó feladatokról beszél. A rendelkezés elhelyezkedéséből és a törvény indokolásából kiindulva azonban arra a következtetésre lehet jutni, hogy a felsorolás nem valamennyi eleme kötelező feladata az önkormányzatoknak. Így például a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény kifejezetten önként vállalt feladatról beszél. [9. § (1) bek., 10. § (1) bek.]

Az önkormányzati kötelező feladatok meghatározása tekintetében le kell szögezni, hogy az Mötv. az egyes önkormányzatok közötti különbségre figyelemmel van, amikor kimondja, hogy „törvény a kötelező feladat- és hatáskör megállapításánál differenciálni köteles, figyelembe véve a feladat- és hatáskör jellegét, a helyi önkormányzatok eltérő adottságait.” Az önkormányzati adottságok különösen a gazdasági teljesítőképesség; a lakosság szám és a közigazgatási terület nagysága. [Mötv. 11. § (2) bek.] Így kialakulhat az a rendszer, hogy vannak olyan feladatok, amelyeket valamennyi önkormányzatnak el kell látni, ezek adják az önkormányzatiság lényegét. A kötelező feladatokon kívül és a kötelezően biztosítandó szakmai, személyi, tárgyi és anyagi feltételeken kívül – melyet jogszabály állapíthat meg [Mötv. 11. § (3) bek.] – az egyes önkormányzatok biztosíthatnak többletszolgáltatást, vállalhatnak egyéb feladatot.

---

<sup>162</sup> „8. § (1) A települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen: a településfejlesztés, a településrendezés, az épített és természeti környezet védelme, a lakásgazdálkodás, a vízrendezés és vízvezetés, csatornázás, köztemető fenntartása, a helyi közutak és közterületek fenntartása, a helyi közutakon, a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutakon, valamint tereken, parkokban és egyéb közterületeken közúti járművel történő várakozás (parkolás) biztosítása, helyi tömegközlekedés, a köztisztaság és településtisztaság biztosítása; gondoskodás a helyi tűzvédelemről, közbiztonság helyi feladatairól; közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban, a foglalkoztatás megoldásában; az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról, az egészségügyi, a szociális ellátásáról, valamint a gyermek és ifjúsági feladatokról való gondoskodás; a közösségi tér biztosítása; közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység, sport támogatása; a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének biztosítása; az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése.” [Ötv. 8. § (1) bek.]

<sup>163</sup> „8. § (4) A települési önkormányzat köteles gondoskodni az egészséges ivóvíz ellátásáról, az óvodai nevelésről, az általános iskolai oktatásról és nevelésről, az egészségügyi és a szociális alapellátásról, a közvilágításról, a helyi közutak és a köztemető fenntartásáról, a helyi közutakon, a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutakon, valamint tereken, parkokban és egyéb közterületeken közúti járművel történő várakozás (parkolás) biztosításáról; köteles biztosítani a nemzeti és az etnikai kisebbségek jogainak érvényesülését.” [Ötv. 8. § (4) bek.]

Települési önkormányzati feladat átvállalásáról – alternatív feladat ellátásáról – a képviselő-testület rendeletben dönthet, megyei önkormányzati feladat átvállalására azonban nincsen lehetőség. Az átvállalás jogszerűségét a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása keretében vizsgálja. [Mötv. 12. § (1) bek.] A települési önkormányzat nemcsak másik települési önkormányzattól vállalhat át feladatot, hanem az államtól is, melynek feltétele az állammal kötött kétoldalú megállapodás. [Mötv. 10. § (3) bek.] Erre példát találunk a köznevelés területén: a 3000 fő vagy az alatti lakosságszámmal rendelkező települési önkormányzat az államtól átvállalhatja a területén lévő valamennyi, saját tulajdonában álló, az állami fenntartású intézmény köznevelési feladatainak ellátásául szolgáló ingó és ingatlan vagyon működtetését és a feladatellátáshoz szükséges személyi és tárgyi feltételek biztosítását. [Köznevelési tv. 74. § (5) bek.]<sup>164</sup>

Kiindulásként a cél az volt, hogy a szakellátások, valamint a nagyobb vonzáskörzetű ellátások állami feladatok legyenek, míg az alapellátások és a speciális helyi feladatok a települési önkormányzatoké. Ezt az elvet nem sikerült következetesen végigvinni, köszönhetően nem kis mértékben a költségvetési kihatásoknak, illetve a szinte teljes megyei önkormányzatok feladat- és hatáskörelvonásának.

Fontos kiemelni, hogy több mint tíz éve minden, az önkormányzati törvény megreformálásával kapcsolatos javaslat során a szakma részéről elhangzott, hogy az önkormányzatok feladatait differenciálni kell. A törvényjavaslat a fennálló rendszeren nem változtatott, és fenntartja azt a megoldást, hogy kimondja: a különböző önkormányzatoknak különböző feladataik lehetnek, sőt kell lenniük. [Mötv. 10. § (1)-(2) bek.] Ugyanakkor maga nem határozza meg, nem bontja szét azokat, annak ellenére, hogy még egy évvel korábban is más volt a kormányzati szándék. Azokat az ágazati jogszabályokra hagyja. A kötelező önkormányzati feladatok tekintetében meg lehetne határozni olyan feladatkört, amely az önkormányzatiság lényegi részét alkotja (törzsmag), valamint ezen kívül létezhet az ún. változó mag, amelyet nemzetközi és hazai tendenciák is befolyásolnak. Tipikusan a törzsmag keretébe tartozhatnának az oktatási, a szociális, a közlekedési és útfenntartási feladatok bizonyos rendészeti feladatok.<sup>165</sup>

Az önkormányzati feladatok egyedül a fővárosi és kerületi önkormányzatok esetében kerülnek eltérően meghatározásra, explicite kimondva, példálózva, hogy mik azok. A kétszintű fővárosi önkormányzati rendszer nem változott jelentősen, megmaradt a szinte

---

<sup>164</sup> HOFFMAN István: Az önkormányzati feladat- és hatáskörök átalakított rendszere az önkormányzati törvényben, In: Új Magyar Közigazgatás, VI. évf., 2013/7-8. szám, 14-16. o.

<sup>165</sup> Dr. Verebélyi Imre szóbeli közlése alapján.

működésképtelen helyzet, azaz erős vagy gyenge kerületek és ugyanolyan erős vagy gyenge főváros.

Kiemelendő, míg korábban az egészséges ivóvízellátás volt kötelező feladat, az Mötv. szerint már csak az ivóvízellátás az. [Ötv. 8. § (4) bek., Mötv. 13. § (1) bek. 11. pont] A helyi energiaszolgáltatás sem feladata az önkormányzatoknak az Mötv. szerint, illetve kizárólag az óvodai ellátás biztosítása, az iskolai oktatás már nem. [Mötv. 13. § (1) bek. 6. pont] Új feladat viszont a település közbiztonságának biztosítása. [Mötv. 13. § (1) bek., 17. §]

Az Mötv. és az Ötv. önkormányzati feladatokra vonatkozó rendelkezéseinek és leglényegesebb változásainak ismertetése után a 2013. január 1-jével az önkormányzati működést leginkább érintő, legjelentősebb feladatokat tárgyalom. Fontos azonban itt előzetesen arra is utalni, hogy a jelenlegi önkormányzati rendszer átalakítása a közszolgáltatások állami vagy önkormányzati feladatkénti megosztásáról szól, és nem a feladatoknak a privátszféra szereplői részére történő kiszervezéséről.

## **1.1. Az önkormányzati feladatok értékelése az önkormányzatiság oldaláról – a helyi közügy meghatározása**

i. 2012. január 1-jén hatályba lépett az Alaptörvény, amely az Alkotmányhoz képest teljesen más koncepció alapján határozza meg a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat. Az eltérő szabályozási filozófiára vonatkozó állításom alátámasztásául az Alkotmányban és az Alaptörvényben rögzített szabályokat kell összevetni, de leginkább az Alaptörvényből – az Alkotmányhoz képest – azon „hiányzó” szabályokat kell sorra venni, amelyek a téma szempontjából relevánsak.

Az Alaptörvény alapján tehát az önkormányzatok feladata a helyi közügyek intézése. [Alaptörvény 31. cikk (1) bek.] A helyi közügyek fogalmának rögzítése azonban szintén törvényre marad, azaz az állami és önkormányzati szféra határvonalainak pontos kijelölése a törvényhozó feladata, hiszen jelenleg az Alaptörvényben meghatározott egyes feladatoknak nincsen rögzítve a lényegi tartalma – a helyi önkormányzathoz való jog –, amely a feladat- és hatáskör korlátozása esetén vizsgálható lenne.

Az önkormányzati feladat- és hatáskör-telepítéshez azonban elengedhetetlen lenne a helyi közügy fogalmi megalapozása, hiszen az az önkormányzatiság immanens elemének

tekinthető, így annak meghatározása az önkormányzati autonómia garanciája lehetne.<sup>166</sup> Magyarországon az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom nem válik el,<sup>167</sup> de a törvényhozás keretében az önkormányzati feladatok meghatározása területén az Országgyűlés aktivizmusa jobban megmutatkozhat.

Jóllehet az Alaptörvény feladat- és hatásköri szabályként tartalmaz bizonyos jogosultságokat – önálló igazgatás, tulajdonosi joggyakorlás joga, vállalkozás joga, együttműködés joga stb. [Alaptörvény 32. cikk (1) bek. c), e), g) és k) pont] – ugyanakkor azok bírói jogvédelme nem került rögzítésre az Alaptörvényben, kizárólag az Mötv.-ben. [Mötv. 5. §]<sup>168</sup>

ii. Nemcsak a helyi közügy fogalmának meghatározása nem történt meg az Alaptörvényben, hanem az önkormányzati feladat- és hatáskörmegosztási elvek deklarálása sem. Az állami és önkormányzati feladatmegosztás kapcsán rögzítésre kerülhetett volna az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikk (1) bekezdésében rögzített szubszidiaritás elve, amely azt szolgálná, hogy az önkormányzati autonómia körébe eső tényezőket a lehető legtágabban értelmezhesse a helyi önkormányzás jogát gyakorló alany, míg az állam viszont arra lenne szorítva, hogy az állami „beavatkozást” a minimálisra csökkentse ezen a területen.<sup>169</sup>

A nyugat-európai tendencia az, hogy az állami és az önkormányzati feladatok szervezetenként egyre inkább összefonódnak. Ezt jelzi az Alaptörvény is: a helyi önkormányzathoz való jog, mint közösségi alapjog az Alaptörvény szintjén már nem jelenik meg,<sup>170</sup> ugyanakkor az Alaptörvény további rendelkezéseiből<sup>171</sup> egyértelműen kitűnik, hogy az önkormányzati és az államigazgatási szervezetrendszer megkülönböztetése továbbra is fennmarad.<sup>172</sup> Az, hogy az önkormányzat valamely szerve is kivételesen ellát államigazgatási

---

<sup>166</sup> TORMA, András: Az állami, a közigazgatási és az önkormányzati feladatokról, In: Ádám Antal – Csefkó Ferenc (szerk.): Ünnepi kötet. Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2008, 160. o.

<sup>167</sup> Jóllehet az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom letéteményese az Országgyűlés, a két feladat ellátása tekintetében azért lényeges különbség tehető. Az Alaptörvény elfogadásához és módosításához valamennyi országgyűlési képviselő szavazat kell, míg a sarkalatos törvények elfogadásához a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazata is elegendő. [Alaptörvény S) cikk (2) bek., T) cikk (4) bek.]

<sup>168</sup> PATYI (2013): i. m., 385. o.

<sup>169</sup> TORMA: i. m., 160. o.

<sup>170</sup> KÜPPER, Herbert: A magyar önkormányzatok német szemmel, In: JURA, IX. évf., 2003/1. szám, 165. o.

<sup>171</sup> Az Alaptörvény 15. cikk (2) bekezdése leírja, hogy a Kormány államigazgatási szerveket hozhat létre, és önkormányzati szerv létrehozására nem jogosult. Úgyszintén az Alaptörvény 34. (3) bekezdése ezt erősíti, hiszen eszerint polgármester számára államigazgatási feladat- és hatáskört csak kivételesen állapíthat meg törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet.

Az Alkotmánybíróság ezen, az Alkotmányban is rögzített szabályok kapcsán kifejtette, hogy „a helyi önkormányzatok és az államigazgatás elválasztása tükröződik a polgármester jogállásának alkotmányi szabályozásában is.” [55/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 296, 302.]

<sup>172</sup> PATYI (2013): i. m., 385. o.

feladatot, önmagában nem jelent problémát, ha megfelelő alkotmányos és törvényi garanciák mellett történik: az állami feladatellátás nem veszélyeztetheti az önkormányzati autonómiát. Véleményem szerint azonban az alkotmányos követelmények rögzítése feltétlenül szükséges lenne, hogy a feladat-meghatározás keretében az állam ne „államosíthassa” az önkormányzatokat.<sup>173</sup> Az önkormányzati rendszer átalakítása azonban megfelelő alkalom lett volna arra, hogy a képviselő-testület és szervei vonatkozásában az egyes önkormányzati és államigazgatási feladatok elkülönítésre kerüljenek.<sup>174</sup>

iii. A helyi közügyek intézése körében a helyi közszolgáltatások biztosítása az egyik kiemelkedő feladat. [Mötv. 4. §] A helyi közszolgáltatások egy része a kötelező önkormányzati feladatokat jelenti. 2013. január 1-jéig valamennyi önkormányzat kötelező feladata volt az óvodai nevelés és az iskolai oktatás biztosítása. [Ötv. 8. § (4) bek., 63. § (1) bek., 63/A. § n) pont] A közoktatás (2013. január 1-jétől köznevelés) az óvodai nevelés kivételével kikerült a helyi közügyek köréből, és állami feladattá vált, jóllehet az oktatás a településeken az egyik legfontosabb helyi közügynek volt tekinthető. Az állami és önkormányzati feladatmegosztás azonban felemás módon történt meg, hiszen egyrészt a fenntartói és működtetői jogok, ha különbözőképpen is, de megoszlanak az állam és az önkormányzat között. Az önkormányzatok ezen feladatától való „megfosztása” azért is sajátos, mert jóllehet az önkormányzatok nem jogosultak 2013. január 1-jével az óvoda kivételével köznevelési intézményt fenntartani, ez a joga megmaradt az egyházaknak és a magánszféra szereplőinek is, így az alapítványoknak és a nonprofit gazdasági társaságoknak is. A jogszabály azt sem zárja ki, hogy a települési önkormányzat nonprofit gazdasági társaságot alapítson, és ebben a formában tartson fenn és működtessen köznevelési intézményt. Ugyanakkor a jogalkotónak valószínűsíthetően nem az volt a szándéka, hogy eddig költségvetési szervként működő, önkormányzati fenntartású köznevelési intézmények a jövőben nonprofit gazdasági társaságként működjenek tovább.

Az átszervezés indoka azonban elfogadható – miszerint az oktatás és nevelés területén túlzottan nagy eltérések mutatkoznak az egyes települések között<sup>175</sup> –, de nem biztos, hogy az oktatási-nevelési feladatok ellátásának a jogszabályi alapok megteremtésén túl állami feladatnak kellene lenni. Az önkormányzati feladatellátás keretében is meg lehetett volna teremteni jogszabályban rögzített, minimális követelmények lefektetésével annak a lehetőségét, hogy valamennyi gyermek és tanuló közel azonos szakmai színvonalon és körülmények között

---

<sup>173</sup> KÜPPER: A magyar önkormányzatok német szemmel, 166. o.

<sup>174</sup> BALÁZS: A helyi önkormányzati autonómiafelfogás változása az új törvényi szabályozásban, 39. o.

<sup>175</sup> Az átszervezés indokaként felmerült a költségtakarékosság is, de a valóságban a köznevelési rendszer ezen átalakításával ez az elgondolás nem valósult meg.

részesülhessen a közszolgáltatásból. A kötelező minimális feltételek biztosításán túl azonban önként vállalt önkormányzati feladatként biztosíthaták volna az önkormányzatok az oktatás-nevelést. Az önkormányzatok által fenntartott intézményekben különbség csak az önként vállalt feladat tekintetében lett volna. Hiszen vitathatatlan, hogy az iskoláknak helyi identitás-megtartó, -képző és -erősítő szerepe van, így a helyi közösségekhez és önkormányzatokhoz való szoros kapcsolata megkérdőjelezhetetlen. Az oktatás olyan közszolgáltatás, amelyet a lakosság széles köre igénybe vesz, és a helyi közösségekhez kapcsolódik, különösen így van ez községekben és kisebb városokban.<sup>176</sup>

Azzal azonban, hogy a törvényalkotó a fenntartói és a működtetői jogokat szétbontotta, és azok jogosultját differenciált módon határozta meg, a közoktatási rendszere átszervezésének indokát is felülírta, hiszen mégsem vette teljes egészében kézbe az egységes köznevelés biztosítását. Arról nem is beszélve, hogy a speciális szolgáltatást nyújtó köznevelési intézmények esetében a gyermekétkeztetés – ami korábban megyei önkormányzati, majd állami feladat volt –, az települési feladattá vált. Az állami szerepvállalás tehát erre már nem terjedt ki.

iv. Annak ellenére, hogy a helyi közügyek fogalmi köréből egy lényeges feladat, az oktatás kikerült, nem helytálló az az álláspont, hogy az önkormányzati működés kiüresedik, hiszen az Mötv.-ben és más törvényben is az önkormányzati feladatoknak terjedelmes meghatározása található nemcsak számát, hanem tartalmát tekintve is.<sup>177</sup> Azt is fontos azonban látni, hogy az önkormányzati feladatok és hatáskörök sokasága nem feltétlenül biztosítja önmagában az önkormányzati önállóságot, hanem ahhoz garanciákra van szükség.

Az állami és önkormányzati feladatok folyamatos változásban vannak, azok időben és térben is nagyon eltérően alakulnak. A jelenleg uralkodó általános európai felfogás azonban az, hogy az állami feladatvállalás kevesebb és ezzel hatékonyabb legyen.<sup>178</sup>

A jövőre nézve az bizonyos, hogy az új feladat-ellátási struktúrában még fontosabb lesz az önkormányzati és állami szereplők együttműködése, amely az Alaptörvényben is elvi síkon megjelenik – még hozzá kötelező jelleggel, és nem pusztán lehetőségként –, [Alaptörvény 34. cikk (1) bek.], hiszen a köznevelési feladatellátásban a két szféra nagyon szorosan összefonódik, amely csak úgy lehet sikeres, ha a feladatellátásban résztvevők kölcsönös együttműködésre törekszenek.

---

<sup>176</sup> V. ö. SÁSKA Géza: Centralizáció, decentralizáció, demokrácia, In: *Educatio*, 2013/1. szám, 14-21. o.

<sup>177</sup> ZONGOR, Gábor: Itt a világvége, avagy merre és hogyan tovább önkormányzatok?, In: *Jegyző és Közigazgatás* XV. évf., 2013/1. szám, 8. o.

<sup>178</sup> *TORMA*., i. m., 154-155., 161. o.



## **1.2. A települési önkormányzatok oktatási feladatai és annak változása<sup>179</sup>**

### **1.2.1. A 2013. január 1. napját megelőző feladatellátás – fogalmi alapozás**

i. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Közoktatási tv.) a közoktatási feladatok alatt az óvodai nevelést, az iskolai oktatást és nevelést, a gyógypedagógiai, konduktív-pedagógiai nevelés-oktatást, valamint a kollégiumi nevelést értette. [Közoktatási tv. 20. § (1) bek.]

A közoktatási feladatok megszervezése óvoda, általános iskola, alapfokú művészetoktatási intézmény, szakiskola, szakközépiskola, gimnázium és gyógypedagógiai, konduktív-pedagógiai intézmény keretében kerülhetett megszervezése. A Közoktatási tv. hatálya alá tartozott továbbá a diákotthon és a kollégium is. [Közoktatási tv. 20. § (1) bek.]

Ettől a meghatározástól a köznevelés fogalma eltér. A köznevelési feladatokat ellátó intézmények körébe a nevelési-oktatási intézményeken túl a pedagógiai szakszolgálati intézmény, illetve a pedagógiai szolgáltatást nyújtó intézmények is beleértendők. A nevelési-oktatási intézmény keretébe tartozik az óvodai ellátás, az iskolai ellátás, a gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai ellátás és a kollégiumi ellátás. Az iskolák típusai közé az általános iskola és a középfokú iskola tartozik. A középfokú iskola lehet gimnázium vagy szakképző iskola, ez utóbbi magában foglalja a szakközépiskolát és a szakiskolát. [Közoktatási tv. 7. § (1) bek.]

ii. A községi, a városi, a fővárosi kerületi és a megyei jogú városi önkormányzat közoktatási feladataiként a Közoktatási tv. az óvodai ellátást és az általános iskolai nevelést írta elő, beleértve a nemzetiség által lakott település esetén a nemzetiségek részére is biztosított óvodai és általános iskolai nevelést és oktatást. Azon sajátos nevelésű gyermekek és tanulók részére, akik a többi gyermekkel és tanulóval együtt nevelhetők és oktathatók voltak, a települési önkormányzatok az óvodai és általános iskolai nevelés és oktatás körében biztosították a törvényi kötelezés folytán ezen lehetőséget. [Közoktatási tv. 86. § (1) és (2) bek.] Azon sajátos nevelésű gyermekek és tanulók neveléséről és oktatásáról azonban, akik a többi gyermekkel és tanulóval nem voltak együttnevelhetők, illetve együttoktathatók, a fővárosi és megyei kormányhivatal a megyei intézményfenntartó útján, a megyei jogú város pedig a saját területén, illetve a fővárosi önkormányzat gondoskodott. [Közoktatási tv. 87. § (1)

---

<sup>179</sup> CSÖRGITS Lajos: Az önkormányzati köznevelési feladatellátás alakulása napjainkban - elméleti és gyakorlati problémák, In: Jog, Állam, Politika, V. évf. 2013/2. szám, 127-155. o.

bek. e) pont] Mindebből kitűnik, hogy a közoktatási feladatok ellátása differenciált módon, a területi és helyi sajátosságok figyelembevételével történt.

A fővárosi és megyei kormányhivatalnak a megyei intézményfenntartó útján, a megyei jogú városnak a saját területén és a fővárosi önkormányzatnak volt a feladata – a fővárosi kerületi önkormányzat Közoktatási tv.-ben meghatározott feladatára és a fővárosi önkormányzat és a fővárosi kerületi önkormányzat között született megállapodásra is figyelemmel – a kollégiumi, a szakiskolai és a középiskolai ellátás, ideértve a nemzetiségi ellátást is, az alapfokú művészetoktatás, a felnőttoktatás, valamint a továbbtanulási, pályaválasztási tanácsadás, a nevelési tanácsadás, a logopédiai szolgáltatás és a gyógytestnevelés biztosítása, feltéve, hogy azt a községi, városi és fővárosi kerületi önkormányzat nem vállalta át, és egyébként ezen feladat ellátása a megye területén nem volt megoldott. [Közoktatási tv. 86. § (3) bek.] Azaz a 2013. január 1-jei változásokig a többi települési önkormányzathoz képest a megyei jogú város önkormányzatának volt a kötelező feladata ezen közoktatási feladatok biztosítása. Más települési önkormányzat ezt azonban önkéntes alapon átvállalhatta a megyei jogú város önkormányzatától.

Ha ugyanazon nemzetiséghez tartozók létszáma miatt nem volt lehetséges a nemzetiségi oktatás és nevelés megszervezése, akkor az országos nemzetiségi önkormányzat kezdeményezhette a megyei vagy fővárosi kormányhivatalnál a megyei fenntartó útján vagy a megyei jogú városnál, hogy a saját területén szervezze meg az általános műveltségi szinthez igazodóan az anyanyelv és a népismeret oktatását. A törvény ezt kiegészítő nemzetiségi oktatásnak nevezte, amely iskolai tagozatként, külön iskola létrehozásával vagy utazó pedagógus útján is megvalósítható volt, így a nemzetiségi oktatásban is többletfeladatot láttak el a kormányhivatalok és ezen önkormányzatok. [Közoktatási tv. 86. § (6) bek.]

A fővárosi kerületi önkormányzat feladata volt – kivéve, ha a fővárosi önkormányzat és a fővárosi kerületi önkormányzat között született megállapodás eltérően rendelkezett – az enyhe értelmi fogyatékos tanulók általános iskolai oktatásának, az alapfokú művészetoktatás, az általános iskolai felnőttoktatás, valamint a nevelési tanácsadás, logopédiai szolgáltatás és gyógytestnevelés biztosítása. [Közoktatási tv. 86. § (4) bek.]

iii. A települési önkormányzatok a közoktatási feladataikat kistérségi társulás<sup>180</sup> keretében is elláthatták. [Közoktatási tv. 89/A. §] Úgyszintén a szakképzéssel kapcsolatos feladatok

---

<sup>180</sup> Ezt a társulási formát a jelenlegi Möt. vagy más törvény sem ismeri már. Az Möt. 146. § (1) bekezdése alapján az Möt. 2013. január 1. napja előtt megkötött társulási megállapodásokat a képviselő-testületeknek 2013. június 30-ig felül kellett vizsgálniuk. A felülvizsgálat eredményeképpen a megállapodást a jogszabályok rendelkezéseihez kellett igazítani. Ez alkalmat adott arra, hogy a társulásban részt vevő települések a társulásban

ellátása is megtörténhet önkormányzati társulás keretében, melyet a Köznevelési tv. szakképzési-szervezési társulásnak nevezett. A társulásban tag lehetett minden olyan önkormányzat, amely szakképzési feladatot ellátó iskolát tartott fenn. [Köznevelési tv. 89/B. § (2)-(3) bek.] A társulás – lévén, hogy jogi személy – önmaga is köthet szakképzési feladat ellátása körében köznevelési megállapodást, szakiskolát, szakközépiskolát és kollégiumot alapíthat és fenntarthat, illetve iskolarendszeren kívüli szakképzést szervezhet. [Köznevelési tv. 89/B. § (4) bek. a) és b) pont]

Ha a szakképzés-szervezési társulás ellátta a törvényben meghatározott feladatokat, akkor a kormányhivatal nem kellett, hogy az illetékességi területére nézve átvegye és működtesse a települési önkormányzatoktól a szakképzési rendszert. Ebben az esetben a szakképzés-szervezési társulás köteles a feladatot átvenni, és annak ellátásához a szükséges intézményi vagyon ingyenes használati vagy vagyonkezelői jogát a települések biztosítják. [Köznevelési tv. 89/B. § (7) bek., 88. § (9) bek.]

### **1.2.2. Az új köznevelési rendszer jogszabályi alapjai**

A nevelés és az oktatás területén az Országgyűlés elfogadta a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvényt (a továbbiakban: Köznevelési tv.), amely a Köznevelési tv. meghatározott struktúráját nagyban módosította. Az önkormányzati feladatellátás meghatározása kapcsán az új rendszer – a Köznevelési tv.-hez képest – még összetettebb struktúrát állít fel: a feladatok meghatározásánál a települések gazdasági teljesítőképességét és a köznevelési intézmény típusát is messzemenően figyelembe veszi.

A Köznevelési tv. alapján az óvodai feladatok ellátása – ideértve a nemzetiséghez tartozók óvodai nevelését, a többi gyermekkel, tanulóval együtt nevelhető, oktatható sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelését is – a települési önkormányzatok kötelezettsége maradt. [Köznevelési tv. 74. § (1) és (2) bek.] A települési önkormányzatok maradtak az óvodák fenntartói.

Az alapkörű és a középkörű oktatás-nevelési feladatok kapcsán azonban a fenntartói és működtetői jogok szétváltak, és ezen jogosultságok tényleges gyakorolójának személye az oktatás-nevelési intézmények típusától, a települési önkormányzat lélekszámától és a gazdasági teljesítőképességétől függően eltérhet.

---

való részvételi szándékuktól elálljanak, és 2013. december 31-jével vagy ha a társulási megállapodás ettől eltérő időpontot állapított meg, akkor azzal az időponttal legalább hat hónapos felmondási idővel a társulásból kilépjenek. [Mötv. 89. § (1) és (2) bek.]

### **1.2.2.1. A fenntartói jogok gyakorlása**

A helyi önkormányzat a közoktatással kapcsolatos feladatának eleget tehetett úgy, ha ő maga létesített közoktatási intézményt, amelynek így fenntartói jogait az önkormányzat maga gyakorolta. A feladatellátási kötelezettségnek akként is eleget tehetett, ha önkormányzati vagy más fenntartóval a közoktatási feladatok biztosítására megállapodást kötött. Ha társulás keretében tett eleget ezen kötelezettségének, akkor a társulási szerződésnek kellett ennek tényét és a költségek viselését, megosztását tartalmaznia. [Közoktatási tv. 88. § (4) bek.]

A Köznevelési tv. alapján a köznevelési alapfeladatok ellátása az állam kötelezettsége lett. Az állam ezen kötelezettségének intézmény alapításával és fenntartásával vagy köznevelési szerződés megkötése útján tehet eleget. A köznevelési szerződésben szerződő fél egyház vagy magánintézmény lehet, mint fenntartó. [Köznevelési tv. 74. § (1) és (2) bek.] Ha az állam ezen kötelezettséget nem köznevelési szerződés útján teljesíti, akkor a fenntartói jogait az állami intézményfenntartó központ útján gyakorolja. [Köznevelési tv. 94. § (4) bek. n) pont, 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelet]

Az állami intézményfenntartó központ vezetője gyakorolja a köznevelési intézmény vezetője tekintetében a munkáltatói jogokat, ami jelenti többek között az igazgató kinevezését. [Köznevelési tv. 61. § (6) bek.] Jóllehet álláspontom szerint az igazgatói kinevezés tipikusan helyi szintű döntést igényelne, és nem életszerű, hogy az állami intézményfenntartó központ vezetője valamennyi köznevelési intézmény vezetőjét „magához rendeli” a kinevezési eljárás lebonyolítása végett (pl. eskütétel), hiszen ez több százas nagyságrendű lehet. Ha ezt a jogkört az állam magánál is tartja, akkor is tanácsosabb lenne azt a területi szintre delegálni, tekintettel arra, hogy ott rendelkeznek a szükséges személyi és helyismerettel (pl. milyen képesség kell az adott helyen inkább a feladatellátáshoz).

### **1.2.2.2. A működtetési jogok gyakorlása**

i. Az állami fenntartás mellett az önkormányzatok működtetői jogokat gyakorolhatnak.

A működtetés keretében az önkormányzat üzemelteti és karbantartja a köznevelési intézmények épületeit. Az önkormányzat a saját költségvetéséből finanszírozza ezen épületek közterheit, rezsiköltségét, és gondoskodik a vagyonvédelemről. Az önkormányzat felel a tűzvédelmi, munkavédelmi és egészségügyi előírások betartásáért.

A működtető önkormányzat saját költsége terhére köteles az ingatlanvagyon állagmegóvására, azonban az ezen túl jelentkező fejlesztési vagy rekonstrukciós igények teljesítése már nem feladata, csak jogosultsága, azaz tehet ebben a körben is

kötelezettségvállalást, de nem köteles. Természetesen itt is vannak jogszabályütközések, mivel a Köznevelési tv. szerint az iskolaépület felújítására a fenntartó kötelezett, addig, ha az épület műemlék, akkor vagy a tulajdonos (önkormányzat) vagy a kezelő, aki nem más, mint a fenntartó. Ki dönti el ilyen esetben, hogy kinek a kötelezettsége a felújítás? Egyébként, ha a tulajdonos úgy dönt, hogy felújít, akkor ebben az esetben állami pályázat útján támogatásban is részesülhet. Az alapító okiratnak az intézmény működtetésével összefüggő módosítása vagy az ezzel összefüggő infrastruktúra-fejlesztés a fenntartó és a működtető között kötött szerződésben meghatározottak szerint történik.

Az önkormányzat feladata továbbá a köznevelési feladat ellátásához szükséges tárgyi feltételek, valamint a vagyon működtetésével összefüggő személyi feltételek finanszírozása.

A működtető kötelezettsége továbbá minden olyan feladatellátás költségének viselése, amelyet jogszabály nem utal a fenntartó kötelezettségei közé, és amely szükséges ahhoz, „hogyan az ingatlanban a köznevelési feladatokat megfelelő színvonalon és biztonságosan láthassák el.” Ennek körébe sorolható különösen a taneszközök, egyéb anyagok és áruk vagy szolgáltatások megrendelése, átadás-átvétele, raktározása.

A Köznevelési tv. ezen túl a kifejezetten csak „a köznevelési intézmény alapító okiratában foglalt feladat ellátásához szükséges technikai berendezéseket” nevesíti, amelyek működtetéséről a működtető önkormányzat gondoskodik, a tulajdonában lévő taneszközöket karbantartja és szükség esetén a javításról gondoskodik, beszerzi a közfeladat-ellátáshoz szükséges eszközöket. [Köznevelési tv. 76. § (1)-(3) bek.]

ii. A 3000 főt meghaladó lakosságszámmal rendelkező település köteles „az illetékességi területén lévő összes, saját tulajdonában álló, az állami intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló ingó és ingatlan vagyon” működtetéséről gondoskodni. Az ilyen település önkormányzata ezen működtetési kötelezettsége alól csak kivételes esetekben mentesülhet. A települési önkormányzat a gazdasági helyzetére és jövedelemtermelő képességére tekintettel kérheti, hogy a működtetési kötelezettség alól az állam mentesítse. [Köznevelési tv. 74. § (4) bek.] Ezen nyilatkozat megtétele mellett [229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet 4. sz. melléklet] ki kell térnie a nyilatkozó önkormányzatnak arra, hogy mely, az érintett köznevelési intézmény működtetésével felmerülő kiadásait milyen, a működtetéshez rendelkezésre álló bevételekkel tudná finanszírozni, melyek nem elégségesek egy adott intézményhez kötődő feladatellátáshoz.

Az így módon szolgáltatott információ birtokában az állam esetenként mérlegeli, hogy a működtetés finanszírozásának feltételei az adott települési önkormányzat esetében teljes

mértékben, részben vagy abszolút nem biztosítottak. Amennyiben arra a megállapításra jut, hogy a működtetés az adott települési önkormányzat esetében nem teljesen lehetetlen, akkor az adott intézmény működtetésének átvétele esetén hozzájárulás fizetésére kötelezheti az önkormányzatot. A hozzájárulás-fizetési kötelezettség mértékét az állam egyoldalúan, határozott időre, havi bontásban és azonos összegben állapítja meg. A hozzájárulás a soron következő települési önkormányzati választás évét követő augusztus hónap 31. napjáig szól, így a felülvizsgálatnak a választás évét követő évben kell megtörténnie. [Köznevelési tv. 74. § (6) bek.]

A települési önkormányzat a hozzájárulási kötelezettség kézhezvételét követő 8 napos jogvesztő határidőn belül ezen vállalás kérdésében határoz. Ha a hozzájárulás fizetését az önkormányzat képviselő-testülete nem támogatja, akkor a működtetés átvételére irányuló kérelmet visszavontnak kell tekinteni. [Köznevelési tv. 74. § (6) bek.]

A működtetési kötelezettség alól továbbá „egyes területszervezéssel és a lakosság szám változásával összefüggő rendkívüli esetben” mentesülhet. [Köznevelési tv. 74. § (4) bek.]

A működtetési kötelezettség alóli mentesülés esetében az állami intézményfenntartó központtal kötött szerződésben kerülnek rögzítésre a működtetés egyedi rendelkezései. [Köznevelési tv. 74. § (6a) bek.]

A működtetési kötelezettség átadása végett a települési önkormányzatnak a szükséges nyilatkozatot 2012. november 15-ig kellett megtennie, ha 2013. január 1. napjától a működtetést nem képes finanszírozni. Ezen nyilatkozat megtételére azonban nemcsak egyszeri alkalommal van lehetőség, hanem az önkormányzat később is kerülhet olyan helyzetbe, amely a feladat átadását indokolhatja. Erre az esetre úgy rendelkezik a törvény, hogy kizárólag ötévente, az önkormányzati képviselő-választást követő év március 31. napjáig lehet nyilatkozni. Ez a nyilatkozat a benyújtást követő tanévtől hatályosul. [Köznevelési tv. 76. § (4) bek., 97. § (24) bek. a) pont ab) alpont]

Annak ellenére, hogy a jogszabály egyértelműen leírja, hogy kizárólag a működtetési kötelezettség átadásáról kell nyilatkozni, számos önkormányzat arról is nyilatkozott, hogy a működtetést vállalja, jóllehet ez a vállalás nem a nyilatkozata, hanem a törvényi előírás folytán áll fenn.

A 3000 fő vagy az alatti lakosságszámmal rendelkező települési önkormányzat köznevelési feladatait főszabályként intézmény fenntartásával és működtetésével (vagy köznevelési szerződés útján) az állam látja el. Ezen település azonban önkéntes feladatvállalásként tehet olyan nyilatkozatot, hogy a területén lévő valamennyi, saját

tulajdonában álló, az állami fenntartású intézmény köznevelési feladatainak ellátásául szolgáló ingó és ingatlan vagyont működtetésébe kívánja venni, valamint biztosítani kívánja a feladatellátáshoz szükséges személyi és tárgyi feltételeket. A nyilatkozatának alátámasztásául igazolnia kell, hogy ezen kötelezettségvállalásának teljesítéséhez rendelkezik gazdasági és jövedelemtermelő képességgel, bevétellel. Abban az esetben, ha ez az adatszolgáltatás nem vagy csak részben megalapozott, a kérelmet el kell utasítani. Egyébként a működtetés egyedi feltételeiről az állami intézményfenntartóval kötött szerződésben kell rendelkezni. [Köznevelési tv. 74. § (5) és (6a) bek.]

A működtetés átvállalásáról szóló nyilatkozatot – hasonlóan a működtetés átadásáról szóló nyilatkozathoz – 2013. január 1-jétől kezdődő időszakra nézve 2012. november 15. napjáig kellett megtenni. Egyébként pedig a működtetés átadásáról szóló nyilatkozat megtételére előírt határidők megfelelően irányadók. [Köznevelési tv. 76. § (4) bek., 97. § (24) bek. a) pont aa) alpont]

iii. A középfokú oktatás-nevelés keretében a fenntartói és a működtetői jogok gyakorlása további differenciálást tesz szükségessé, mert a működtetési jog kizárólag a gimnáziumok esetében maradt az önkormányzatoknál. [Köznevelési tv. 74. § (4) és (5) bek.] A szakképzési feladatot ellátó intézmények működtetését viszont az állam végzi, amely alatt a szakközépiskolában és a szakiskolában folyó képzés is értendő. [Köznevelési tv. 7. § (1) bek. d) és e) pont]

iv. A köznevelési törvény nem szabályozza azonban külön, hogy a vegyes intézmények esetén – értve ez alatt a több fajta közoktatási feladatot ellátó intézményt és a közoktatási feladaton kívül egyéb, így például közművelődési, kulturális vagy étkeztetési feladatokat is ellátó intézményt is – a fenntartó és működtetői jogok tekintetében bekövetezett változás hogyan megy végbe. Az ilyen intézmények átszervezése lényegesen összetettebb és hosszabb folyamatot igényelt, de ezt az egyes önkormányzatok mindig az egyedi esetek körülményei alapján hajtották végre. Ennek szabályaira és az átszervezés során felmerült problémákra az értekezés későbbi fejezetében még visszatérek.

### ***1.2.2.3. A vagyonkezelői és használati jogok gyakorlása***

Az állami fenntartót a fenntartói és működtetői jogok mellett vagyonkezelői jog<sup>181</sup> is megilleti. Abban az esetben, ha a működtetési jogot a települési önkormányzat gyakorolja, akkor az állami intézményfenntartó központot használati jog<sup>182</sup> illeti meg a köznevelési feladatellátáshoz szükséges, az önkormányzat tulajdonában álló ingó és ingatlan vagyonon. Mind a vagyonkezelői jog, mind a használati jog addig tart, míg az adott intézmény köznevelési feladatot szolgál. A Klebelsberg Intézményfenntartó Központnak (a továbbiakban: KIK), mint állami intézményfenntartó központnak mindkét jogosultsága ingyenes, azaz az önkormányzat ezért ellenértéket nem kap. [Köznevelési tv. 76. § (5) bek.]

A Köznevelési tv. a tulajdonos rendelkezési jogát is korlátozza, amikor kimondja, hogy ezen jogosultságok fennállásának ideje alatt az adott vagyontárgyat nem lehet elidegeníteni és megterhelni sem. Az adott ingó vagy ingatlan bérbeadásáról is csak bizonyos körben dönthet: a használatba adás nem veszélyeztetheti a köznevelési feladatellátást. A köznevelési feladat ellátásának kereteit ebben a tekintetben a pedagógiai program, az szmsz és a házirend határozza meg. [Köznevelési tv. 76. § (6) bek.]

### **1.2.3. A nevelési-oktatási intézmények átszervezése elméletben és gyakorlatban, különös tekintettel a többcélú intézményekre**

#### ***1.2.3.1. A 2013. január 1. napját megelőző jogszabályi környezet és annak gyakorlati megvalósulása az átalakítások tükrében***

---

<sup>181</sup> A vagyonkezelői jog tartalma a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvényen alapul. „A vagyonkezelőt - ha jogszabály vagy a vagyonkezelési szerződés másként nem rendelkezik - megilletik a tulajdonos jogai, és terhelik a tulajdonos kötelezettségei - ideértve a számvitelről szóló törvény szerinti könyvvezetési és beszámoló-készítési kötelezettséget is - azzal, hogy

a) a vagyont nem idegenítheti el, valamint - jogszabályon alapuló, továbbá az ingatlanra közérdekből külön jogszabályban feljogosított szervek javára alapított használati jog, vezetékjog vagy ugyanezen okokból alapított szolgalm, továbbá a helyi önkormányzat javára alapított vezetékjog kivételével - nem terhelheti meg,

b) a vagyont biztosítékul nem adhatja,

c) a vagyonon osztott tulajdont nem létesíthet,

d) a vagyonkezelői jogot harmadik személyre a (9) bekezdésben foglalt kivétellel nem ruházhatja át és nem terhelheti meg, valamint

e) polgári jogi igényt megalapító, polgári jogi igényt eldöntő tulajdonosi hozzájárulást a vagyonkezelésében lévő nemzeti vagyonra vonatkozóan hatósági és bírósági eljárásban sem adhat, kivéve a jogszabályon alapuló, továbbá az ingatlanra közérdekből külön jogszabályban feljogosított szervek javára alapított használati joghoz, vezetékjoghoz vagy ugyanezen okokból alapított szolgalmhoz, továbbá a helyi önkormányzat javára alapított vezetékjoghoz történő hozzájárulást.” [2011. évi CXCVI. törvény 11. § (8) bek.]

<sup>182</sup> A használati jog alatt viszont csak a tulajdonosi részjogosítványok közül csak a használati jog gyakorlása értendő, mely tartalmára nézve a Polgári Törvénykönyv ad eligazítást. A használati jog alapján a használó jogosult használni a dolgot, szedheti annak hasznait, és viseli a dologgal járó terheket, valamint a dologban bekövetkezett azon kárt, melynek viselésére más nem kötelezhető. [Ptk. 99. §]



i. A közoktatásról szóló törvény alapján a közoktatási feladat ellátása az önkormányzat kötelező feladata volt. Arra nézve, hogy ennek milyen intézményi struktúrában kellett megvalósulnia, a jogszabályok számos megoldási lehetőséget kínáltak. Így fordulhatott az elő, hogy több közoktatási feladat is szerepelhetett egy adott intézményben, amelynek a célja a racionális és hatékony munkaszervezés volt. Ennek az integrációnak az eredményeként közös igazgatású közoktatási intézmények jöttek létre. A Közoktatási tv. ezen intézményeket többcélú intézményeknek hívta. [Közoktatási tv. 22. § (3) bek.] A többcélú intézményeknek is különböző típusait ismerte a Közoktatási tv. attól függően, hogy milyen közoktatási és egyéb feladatot látott el az intézmény. Ennek megfelelően többcélú intézmény lehetett

- „a) egységes iskola vagy összetett iskola,
- b) közös igazgatású közoktatási intézmény,
- c) általános művelődési központ (a továbbiakban: ÁMK),
- d) egységes gyógypedagógiai, konduktív-pedagógiai módszertani intézmény,
- e) egységes pedagógiai szakszolgálatot ellátó intézmény,
- f) egységes, az óvodai és bölcsődei feladatokat ellátó intézmény.” [Közoktatási tv.

33. § (1) bek.]

A többcélú intézmény létesítésének feltételül a törvény csupán annyit rögzített, hogy annak működéséhez és valamennyi feladatának ellátáshoz az anyagi, tárgyi, technikai és személyi feltételeket biztosítani kell. [Közoktatási tv. 33. § (2) bek.]

Az egységes vagy összetett iskola szervezetileg egy iskolát jelentett, amely azonban több iskolatípus feladatait látta el, természetesen az adott iskolatípusokhoz igazodó, különböző tananyag és követelményrendszer alkalmazásával. Az egységes vagy összetett iskola keretében az alapfokú oktatás és a középfokú oktatás megszervezése egy szervezet keretében történt meg. [Közoktatási tv. 33. § (3) bek.]

A közös igazgatású közoktatási intézmény is több iskolatípus feladatait látta el, de – az egységes vagy összetett iskolától eltérően – szakmai és szervezeti szempontból is önálló intézményegységekből állt. Közös igazgatású intézménynek nemcsak nem többcélú intézmény lehetett az intézményegysége, hanem lehetett egységes vagy összetett iskola és egységes pedagógiai szakszolgálatot ellátó intézményegysége, valamint egységes gyógypedagógiai módszertani feladatot ellátó intézményegysége is. A közös igazgatású közoktatási intézmény továbbá nemcsak közoktatási feladatot ellátó intézményegységet foglalhatott magában, hanem a nevelő és oktató munkához kapcsolódó, nem közoktatási tevékenységet<sup>183</sup> folytató

---

<sup>183</sup> A nevelő és oktató munkához kapcsolódó, de nem közoktatási tevékenység alatt „a felsőoktatás, a köz- és felsőoktatási kutatás, a gyermekjóléti szolgálat, a családsegítő szolgálat, a bölcsődei ellátás, a gyermekvédelmi

intézményegységet is. [Közoktatási tv. 33. § (4) bek.] Ezen nem közoktatási tevékenység ellátása esetén „az adott feladat ellátására létrehozható intézmény engedélyezésére vonatkozó rendelkezéseket” kellett alkalmazni. [Közoktatási tv. 33. § (13) bek.] A közös igazgatású intézmény tehát az egységes vagy összetett iskolához képest több közoktatási és egyéb feladatot is elláthatott, mindezt önálló szervezeti egységei útján.

Az általános művelődési központ abban hasonlított a közös igazgatású közoktatási intézményhez, hogy szervezeti egységei szakmai és szervezeti tekintetben is önállóak voltak, és hogy intézményegysége nemcsak nem többcélú intézmény lehetett, hanem lehetett egységes vagy összetett iskola, egységes pedagógiai szakszolgálatot ellátó intézményegység, valamint egységes gyógypedagógiai módszertani feladatot ellátó intézményegység, valamint elláthatott a nevelő és oktató munkához kapcsolódó, nem közoktatási tevékenységet is. Általános művelődési központ viszont csak akkor volt létesíthető, ha annak valamennyi közoktatási feladatot ellátó intézményegysége kulturális, művészeti, közművelődési vagy sportfeladatot is ellátott. [Közoktatási tv. 33. § (5) bek.]

ii. Az intézményegységek szervezeti önállósága azt jelentette, hogy vezetésüket vezetői megbízással rendelkező személy látta el. [Közoktatási tv. 33. § (6) bek.] Ezen vezető állású személyek együttműködtek egymással. Az együttműködésük kereteit a közös igazgatású közoktatási intézmény esetében a pedagógiai program, az általános művelődési központ esetében a pedagógiai-művelődési program (a továbbiakban együtt: pedagógiai program) határozta meg. [Közoktatási tv. 33. § (8) bek.] Az egyes intézményegységek munkájának összehangolása céljából a közös igazgatású közoktatási intézmény és az általános művészeti központ esetében az intézményegységek azonos számú képviselőiből álló igazgatótanács alakult, amely jogszabályban meghatározott körben munkáltatói jogokat is gyakorolt. Emellett vezetői és szakértői testület is alakulhatott, amely szintén az intézményegységekben folyó munka koordinálásában és harmonizálásában segített. [Közoktatási tv. 33. § (9) bek.] Amennyiben alakult, úgy a szülői szervezet, a diákönkormányzat vagy az intézményi szék – az érdekeltek egyhangú döntése alapján – akár az egész intézményegységre, akár annak egy intézményegységére nézve kiterjedő jogkörrel rendelkezhetett. [Közoktatási tv. 33. § (10) bek.]

Valamennyi többcélú intézményben – függetlenül attól, hogy szervezeti egységei önállóak-e vagy sem – egy szervezeti és működési szabályzatot, pedagógiai programot, házirendet és minőségirányítási programot kellett készíteni. [Közoktatási tv. 33. § (7) bek.]

---

ellátás, a közművelődés, a kultúra, a művészet, a könyvtár, a múzeum, a sport, a pályaválasztási tanácsadás, a szociális ellátás, a rehabilitáció és habilitáció, az iskola-egészségügyi ellátás” volt értendő. [Közoktatási tv. 121. § (1) bek. 25. pont]

iii. Az egységes gyógypedagógiai módszertani intézmény, egységes konduktív pedagógiai módszertani intézmény (a továbbiakban: egységes módszertani intézmény) keretében a sajátos nevelésű gyermek, tanuló nevelése, oktatása a többi gyermekkel és tanulóval együtt zajlott. Az egységes módszertani intézmény elláthatott egyaránt bizonyos, a törvényben meghatározott pedagógiai szakszolgálati feladatokat és a pedagógia szakmai szolgáltatás feladatait is. [Közoktatási tv. 33. § (12) bek.] Ezen pedagógiai szakszolgálati feladatok a következők lehetnek: a gyógypedagógiai tanácsadás, korai fejlesztés és gondozás; a fejlesztő felkészítés; a logopédiai ellátás; a konduktív pedagógiai ellátás és a gyógytestnevelés. [Közoktatási tv. 34. § a)-b), e), g) és h) pont] A pedagógiai-szakmai szolgáltatások közül az egységes módszertani intézmény az alábbi szolgáltatásokat nyújthatta:

- a) „a pedagógiai tájékoztatás, amelynek feladata a szakmai információk, adatok és tanügyi dokumentumok (tantervek, tankönyvek, segédletek stb.) gyűjtése, őrzése, feldolgozása és használatba adása, tájékoztatás nyújtása;
- b) az igazgatási, pedagógiai szolgáltatás, melynek feladata programok, tantervek készítése, iskolaszervezeti tanácsadás, közgazdasági, jogi stb. információk közvetítése, tantervek, tankönyvek, taneszközök megismertetése, felhasználásuk segítése, az óvodai nevelési program, az iskolai és kollégiumi pedagógiai program készítésében való közreműködés;
- c) a pedagógusok képzésének, továbbképzésének és önképzésének segítése, szervezése; valamint
- d) a tanuló tájékoztató, tanácsadó szolgálat, amelynek feladata a tanulók, a tanulóközösségek, a diákönkormányzatok segítése, a jogaik érvényesítéséhez szükséges ismeretek nyújtásával, tanügyiigazgatási, közgazdasági, jogi stb. információk közvetítésével.” [Közoktatási tv. 6. § (2) bek. b)-e) és g) pont]

Az egységes módszertani intézmény feladatainak ellátása céljából utazó szakember hálózatot is működtethetett. Ezen feladatokon túl külön intézményegység keretében elláthatott óvodai és általános iskolai nevelési-oktatási feladatokat is. Külön-külön önálló szervezeti egységek keretében továbbá megszervezhette a nevelési tanácsadást, mint pedagógiai szakszolgálatot, valamint a közoktatási törvény hatálya alá nem tartozó családsegítő szolgálatot és iskola-egészségügyi ellátást is. [Közoktatási tv. 33. § (12) bek.]

Az egységes módszertani intézménytől az egységes pedagógiai szakszolgálatot ellátó intézményt meg kell különböztetni. Az egyik leglényegesebb különbség, hogy az egységes pedagógiai szakszolgálat egységes intézmény, amelynek nincsenek szervezetenként önálló

intézményegységei. Az egységes pedagógiai szakszolgálat valamennyi pedagógiai szakszolgálati feladatot elláthatta a szakértői és rehabilitációs bizottsági feladatok kivételével, utazó szakember hálózatot működtethetett, és a sajátos nevelésű gyermekek, tanulók integrált óvodai és iskolai oktatásában, nevelésében részt vehetett. Az egységes pedagógiai szakszolgálat tehát nem nyújthatott pedagógiai-szakmai szolgáltatásokat. A közoktatási törvény hatálya alá nem tartozó tevékenységet, mint a családsegítő szolgálatot és az iskola-egészségügyi ellátást önálló intézményegységekben megszervezhette. [Közoktatási tv. 33. § (11) bek.]

iv. Végül a többcélú intézmények közül az egységes óvoda-bölcsődéről nem esett még szó. Az óvoda-bölcsőde keretében a második életévét betöltött gyermek nevelése az óvodai nevelésben ellátható gyermek nevelésével egy intézményben történhetett. Ezen intézmény létrehozatalának feltétele volt, hogy a települési önkormányzatnak nem lehetett kötelező feladata a bölcsődei ellátás. Feltétel volt továbbá, hogy a gyermekek létszáma alapján nem volt lehetőség külön bölcsődei és óvodai csoport indítására, és az önkormányzatnak minden, a településen lakóhellyel, lakóhely hiánya esetén tartózkodási hellyel rendelkező gyermek óvodai felvételét teljesíteni kellett. Az egységes óvoda-bölcsőde bármely többcélú intézmény önálló szervezeti egységként működhetett, feltéve, hogy azt az adott többcélú intézményre vonatkozó rendelkezések lehetővé tették. [Közoktatási tv. 33. § (14) bek.]

Számos megyei jogú városban működtek és (jelenleg is működnek) olyan oktatási intézmények, melyek többfajta oktatási feladatot látnak, illetve olyanok, melyek nemcsak oktatási feladatot látnak el. Ez az átszervezések kapcsán további nehézséget okozott, munkaszervezési szempontból viszont a hatékonyságot szolgálta.

A többcélú intézmények is lehetnek azonban további integráció alanyai. Győr városa 2000 júniusában tett elsőként ilyen lépéseket, melynek eredményeként bizonyos közoktatási intézmények önálló létét megszüntette és közös intézménybe integrálta őket. [192/2000. (VI. 15.) Kgy. sz. határozat] 2011 májusában döntött ismét a Közgyűlés arról, hogy további átszervezést hajt végre a közoktatási intézmények tekintetében. Ennek eredményeképpen a területi körzeteknek megfelelően főigazgatóságok alakultak, amelyek óvodát, általános iskolát és esetleg középiskolát vagy egyéb közművelődési intézményegységet foglaltak magukba. [137/2011. (V. 27.) Kgy. sz. határozat] Az így létrejött főigazgatóságok sajátossága az volt, hogy nem maga a főigazgatóság látta el a közoktatási feladatot – így rá a Közoktatási tv. ezen része nem is volt irányadó –, hanem a főigazgató az intézmény természetéből adódóan koordinációs feladatokat végzett. A pénzügyi és gazdasági feladatokat pedig szintén egy önálló

költségvetési szerv – a Gazdasági és Pénzügyi Szolgáltató Központ – látta el. [385/2006. (XI. 30.) Kgy. sz. határozat]

Ezen integrált intézmények vonatkozásában a köznevelési feladatok átszervezése számos nehézségbe ütközött, hiszen – mint ahogy az ismertetett jogszabályi rendelkezésekből kiderül – a fenntartói és működtetői jogok 2013. január 1. napjától differenciált módon megváltoztak. Az átszervezést tovább nehezítette az, hogy a közoktatási intézmények a közoktatási feladatokon túl nem közoktatási feladatokat is elláthattak. [Közoktatási tv. 22. § (4) bek.]

### ***1.2.3.2. A Köznevelési tv. rendelkezései és az azt megelőző szabályok viszonya***

i. A Köznevelési tv. is lehetővé teszi többcélú intézmény alapítását. A többcélú köznevelési intézmény több köznevelési feladatot is elláthat, illetve a többcélú intézmény elláthat nem köznevelési feladatot is. [Köznevelési tv. 7. § (2) bek.] A Köznevelési tv. többcélú intézményként az egységes óvoda-bölcsőde, az egységes iskola vagy összetett iskola, a közös igazgatású köznevelési intézmény, az általános művelődési központ és az egységes gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai módszertani intézmény (a továbbiakban: EGYMI) típusokat határozza meg. [Köznevelési tv. 20. § (1) bek.]

Többcélú intézmény létesítésének általános követelményeként a Köznevelési tv. a korábbi szabályokhoz képest ugyanazt rögzíti: valamennyi feladat létesítéséhez és működéséhez az anyagi, tárgyi, technikai és személyi feltételeket biztosítani kell. [Köznevelési tv. 20. § (2) bek.]

Az egységes iskola és összetett iskola vonatkozásában a törvény rendkívül szűkszavú: hasonlóan a Közoktatási tv. rendelkezéseihez a pedagógiai feladatellátás szempontjából egységes intézménynek tekintendő. [Köznevelési tv. 20. § (3) bek.]

A közös igazgatású köznevelési intézmény tartalmilag szintén nem változott a közös igazgatású közoktatási intézményhez képest, hiszen mindegyik esetben az intézmény különböző típusú oktatási-nevelési feladatokat lát el önálló intézményegységekkel. [Köznevelési tv. 20. § (4) bek.] A Köznevelési tv. szerint a közös igazgatású köznevelési intézményben a nevelő és oktató munkához kapcsolódó, nem köznevelési tevékenységet<sup>184</sup> ellátó intézményegység is működhet. [Köznevelési tv. 20. § (6) bek.] Ezen tevékenységek

---

<sup>184</sup> Ezen tevékenység alatt a Köznevelési tv. – a Közoktatási tv.-től részben eltérően – a felsőoktatást, a köz- és felsőoktatási kutatást, a közművelődést, a kultúrát, a művészetet, a könyvtárat, a muzeális intézményi feladatot, a sportot, minden olyan gyermekvédelmi, gyermekjóléti, szociális és egészségügyi ellátást ért, amely gyermekek, valamint tanköteles tanulók számára nyújtható. [Köznevelési tv. 20. § (7) bek.]

engedélyezésére a tevékenység engedélyezésére vonatkozó szabályokat a Köznevelési tv.-ben foglalt rendelkezésekkel együtt kell értelmezni. [Köznevelési tv. 20. § (8) bek.]

Az ÁMK fogalmi meghatározása sem változott a korábbi rendelkezéshez képest: a nevelési-oktatási feladatot ellátó, önálló intézményegységei kulturális, művészeti, közművelődési és sportfeladatot is ellátnak. [Köznevelési tv. 20. § (5) bek.] Az ÁMK keretében önálló intézményegység keretében nevelő és oktató munkához kapcsolódó, nem köznevelési tevékenység is folyhat. [Köznevelési tv. 20. § (6) bek.]

A közös igazgatású köznevelési intézmény és az ÁMK esetében az önálló intézményegységek azonos számú képviselőiből álló igazgatótanács biztosítja az intézményegységek munkájának a harmonizációját, amely jogszabályban meghatározottak szerint gyakorol bizonyos munkáltatói jogokat is. [Köznevelési tv. 20. § (11) bek.]

ii. Az EGYMI a sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló többi gyermekkel, tanulóval történő nevelését, oktatását célozza. Hasonlóan a korábbi szabályokhoz az EGYMI elláthatja valamennyi pedagógiai szakszolgálati feladatot a szakértői bizottsági tevékenységen kívül [Köznevelési tv. 20. § (9) bek.], azok köre azonban megváltozott az új rendelkezések hatályba lépésével, mert a pedagógiai szakszolgálat fogalma alá „a gyógypedagógiai tanácsadás, korai fejlesztés, oktatás és gondozás; a fejlesztő nevelés; a szakértői bizottsági tevékenység; a nevelési tanácsadás; a logopédiai ellátás; a továbbtanulási, pályaválasztási tanácsadás; a konduktív pedagógiai ellátás; a gyógytestnevelés; az iskolapszichológiai, óvodapszichológiai ellátás; a kiemelten tehetséges gyermekek, tanulók gondozása” tartozik. [Köznevelési tv. 18. § (2) bek.] A jogszabályi előírás folytán ezen többcélú intézménynek óvodai, általános iskolai vagy középiskolai feladatot ellátó intézményegységet kell működtetnie. Az EGYMI továbbá nem köznevelési feladatként elláthatja a családsegítő szolgálatot és az iskola-egészségügyi ellátást. Az egyes feladatok tekintetében külön-külön önálló szervezeti egységeket kell működtetni. [Köznevelési tv. 20. § (9) bek.]

iii. Az egységes óvoda-bölcsőde alapításának a feltételei mindenben megegyeznek a 2013. január 1-jét megelőző szabályokkal. [Köznevelési tv. 20. § (10) bek.] Ezen intézmény alapítása azonban csak a kistéleplések önkormányzatai részére adott, mert – a már ismertetett feltételek fennállása mellett – akkor hozható létre ilyen intézmény, ha „elégletes gyermek hiányában a gyermekek száma nem teszi lehetővé a húsz főt elérő óvodai csoport kialakítását, továbbá önálló bölcsődei csoport létrehozását, feltéve hogy minden, a településen lakóhellyel, ennek hiányában tartózkodási hellyel rendelkező gyermek óvodai felvételi kérelme teljesíthető.”

[20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 178. § (2) bek. b) pont] Ebből következően, ahol több óvodai csoport vagy több óvoda is működik, ez a lehetőség eleve kizárt.

iv. A térségi integrált szakképzési központok (a továbbiakban: TISZK) tekintetében azonban ez az átadás-átvétel még több problémát idézett elő, mert a TISZK nem minősül közoktatási (köznevelési) intézménynek. A térségi integrált szakképzési központokat több formában meg lehetett szervezni. Így a TISZK szakképzési-szervezési társulás, nonprofit gazdasági társaság vagy szakmai vizsgára felkészítő szakképző iskola keretében is működhetett, illetve a szakképzésben részt vevő intézmények egy intézmény keretében történő fenntartásával is megvalósulhatott. [1993. évi LXXVI. törvény 2. § (5) bek.] Mivel a TISZK nem minősül köznevelési intézménynek, csak a szakképzési feladatok hatékonyabb megszervezésének ad keretet, így arra nem vonatkoztak a köznevelési intézmények átadásának és átvételének szabályait rögzítő jogszabályok, jóllehet az átszervezés a szakképzést is érintette, de a feladat-átszervezés kapcsán ez nem volt egyértelmű, és még jelenleg sem tisztázott a probléma. [2011. évi CLXXXVIII. törvény 5. § (6) bek.] A helyzet rendezését az is nehezíti, hogy az oktatási és a szakképzési feladatok eltérő minisztériumok alá tartoznak: az előbbi az Emberi Erőforrások Minisztériuma, az utóbbi a Nemzetgazdasági Minisztérium alá. [212/2010. (VII. 1.) Korm. r. 41. § i) pont és 73. § n) pont]

### ***1.2.3.3. Az oktatási-nevelési struktúra átalakításának nehézségei a gyakorlatban***

A Köznevelési tv. 2013. január 1-jei hatályba lépésével az új nevelési-oktatási intézményrendszernek már az újonnan hatályba lépő rendelkezéseknek kellett megfelelnie. A nevelési-oktatási feladatok átadására-átvételére a Klebelsberg Intézményfenntartó Központtal, mint állami intézményfenntartó szervvel kellett a települési önkormányzatoknak megállapodást kötniük. [2012. évi CLXXXVIII. törvény 13. § (2) bek. a) pont]

#### **i. A megállapodások megkötése**

Az átadás-átvétel szabályait a köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről szóló 2012. évi CLXXXVIII. törvény rögzítette, amelyet az Országgyűlés 2012. november 26-án fogadott el, a Magyar Közlönyben kihirdetésre pedig 2012. december 7-én került, és másnap hatályba is lépett.<sup>185</sup> Ez a törvény

---

<sup>185</sup> [http://parlament.hu/internet/plsql/ogy\\_irom.irom\\_adat?p\\_ckl=39&p\\_izon=8888](http://parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=8888) (Letöltés ideje: 2013. április 12.)

határozza meg azokat a teendőket, amelyek az önkormányzati fenntartású intézmények átszervezésével kapcsolatosak.

Megállapodás keretében kerültek átadásra az önkormányzat fenntartásába tartozó köznevelési intézmények tekintetében a nevelési-oktatási feladatok. A megállapodás pontosan tartalmazza azokat a köznevelési intézményeket, illetve azok intézményegységeit, amelyek fenntartása, illetve külön bontásban azokat, amelyek fenntartása és működtetése is átkerül a KIK-hez. A megállapodásban kerültek rögzítésre azok az intézmények is, melyek működtetését az önkormányzat az államnak átadja, illetve azon intézmények is, amelyek tekintetében a működtetést az államtól átvállalja.

A feladatok átadása-átvétele, illetve átvállalása miatt fontos a 2012. évi normatív támogatás megoszlására vonatkozó adatok összegszerű nevesítése is.

A köznevelési feladat átadásával az önkormányzat átadja a feladatellátással összefüggő foglalkoztatásra irányuló jogviszonyokat és a feladatellátást szolgáló ingó és ingatlan vagyont, valamint dokumentációt. A KIK foglalkoztatotti állományába kerültek az intézménynél a 2013. január 1-jétől állami köznevelési alapfeladatnak minősülő feladatokkal összefüggő igazgatási, szakmai és funkcionális feladatot ellátó alkalmazottak. Az önkormányzatok azonban nemcsak a köznevelési intézmény keretében foglalkoztatottakat „adták át” az állami intézményfenntartónak, hanem az elkerülő intézmények fenntartói és működtetői joggyakorlás ellátását (funkcionális feladatot) végző polgármesteri hivatali alkalmazottakat is. Az átvett személyek fogalmi köre azonban nincsen egzaktan meghatározva, azok között átfedések mutatkoznak. Az átkerülő foglalkoztatottak munkáltatója személyében bekövetkezett jogutódlás folytán az ő jogviszonyuk folyamatosnak tekintendő. [2012. évi CLXXXVIII. törvény 9. § (1) bek.]

Az intézmény és más szerv vagy személy között fennálló szerződésállomány is átkerült a fenntartóhoz. A folyamatban lévő, illetve tervezett közbeszerzések átadása is különösen fontos, hiszen abban a tekintetben is bekövetkezett a jogutódlás. Úgyszintén az intézmény követelésállományát és adósságállományát is számba kellett venni, a jövőben azzal is a fenntartó rendelkezik. A peres ügyeket is a feladatellátásban bekövetkezett jogutódlás folytán az állami intézményfenntartó központ viszi tovább. A megállapodásban külön ki kellett térni a hazai és uniós társfinanszírozású projektekre, amelyek tekintetében – a 2012. évi CLXXXVIII. törvény rendelkezésire is figyelemmel – az átadó önkormányzat helyébe a KIK lép.



A jogszabályok úgyszintén nem rendelkeztek róla, de a megállapodás keretében kellett rendezni az átadásra kerülő szakmai és funkcionális<sup>186</sup> feladatok ellátáshoz szükséges informatikai, multifunkcionális és egyéb tárgyi eszközre, gépjárműre vonatkozó jogosultság kereteit. Ennélfogva teljes vagyonelemtárt kellett készíteni, és a fenntartáshoz szükséges ingó és ingatlan vagyonelemek ingyenes használatba vagy vagyonelemzésbe adásáról kellett rendelkezni. A tárgyi eszközök átadása részben a köznevelési intézményekkel összefüggő fenntartói (működtetői) jogok átadásával, részben a szakmai feladat ellátásával összefüggésben került át az új fenntartóhoz (működtetőhöz): informatikai eszközök multifunkcionális eszközök, irodai bútorok, taneszközök, gépjárművek stb. Valamennyi ingó vagyon ingyenes használatba vagy vagyonelemzésbe került. A további jogvita elkerülése érdekében a gépjármű tekintetében a közúti közlekedési nyilvántartásba a KIK üzembentartóként került bejegyzésre. Az átadást-átvételt úgy kellett lebonyolítani, hogy a feladatellátás zavartalanul biztosítva legyen. Így a gyakorlatban ez azt jelentette, hogy az informatikai rendszer működéséhez szükséges licenceket, felhasználói jogosultságokat úgy kellett a KIK rendelkezésére bocsátani, hogy azok fennakadást ne okozzanak. A KIK-hez kerültek még az alapító okiratok, hatósági engedélyek és a bélyegző-nyilvántartás stb. is, ennek ellenére az intézmények még mindig a régi bélyegzőt használják, amelynek a jogszerűsége megkérdőjelezhető.

A megállapodást törvényi rendelkezés folytán a KIK képviseletében, az intézmény székhelye szerinti tankerület igazgatója írta alá. A megállapodást legkésőbb 2012. december 15-ig meg kellett kötnie az önkormányzatnak az állami intézményfenntartóval. [2012. évi CLXXXVIII. törvény 13. § (2) bek. a) pont] Amennyiben ezt a határidőt a felek elmulasztották, akkor az oktatásért felelős miniszter határozattal hozta létre a megállapodást, és rendezi annak tartalmi kérdéseit. [2012. évi CLXXXVIII. törvény 13. § (3) bek.]

A megállapodás megkötésére előírt törvényi határidő azonban olyan kötelezettséget rótt az önkormányzatokra, amely a valóságban nem volt kivitelezhető, tekintettel a korábbiakban már említett, 2012. évi CLXXXVIII. törvény meghozatalának és hatálybalépésének körülményeire, hiszen a törvény 2012. december 7-én jelent csak meg a Magyar Közlönyben, így az önkormányzatoknak nyolc napjuk maradt arra, hogy a megállapodás megkötéséhez szükséges valamennyi feltételt teljesítsék. A jogalkotó teljesen figyelmen kívül hagyta az

---

<sup>186</sup> Funkcionális feladat alatt értendő „a funkciók szerinti munkamegosztás alapján kialakított szervezeti egységek által ellátott szervi működést szolgáló - nem köznevelési, pedagógiai alapfeladathoz (szakmai feladatellátáshoz) kötődő - az intézmény üzemeltetési feladataihoz kapcsolódó feladat, különösen a humánpolitikai és humánerőforrás-gazdálkodási, műszaki, költségvetési gazdálkodási, pénzügyi, ügyviteli, nemzetközi kapcsolatok lebonyolítására szolgáló, ellenőrzési, koordinációs, saját szervi működtetését szolgáló informatikai és informatikai rendszerfenntartási, kommunikációs és más kiegészítő feladatok, valamint a személyi, tárgyi, műszaki, pénzügyi feltételek biztosítását szolgáló műveletek.” [2012. évi CLXXXVIII. törvény 1. § 2. pont]

önkormányzati rendszer sajátos döntéshozatali mechanizmusát, hiszen az önkormányzat nevében megállapodás megkötéséről a képviselő-testület határozatban rendelkezik, ebben adhat felhatalmazást a polgármesternek, hogy az önkormányzat nevében írja alá a megállapodást.

Ezen a határidő azonban túl rövidnek bizonyult az önkormányzatok számára ahhoz, hogy valamennyi jogszabályi rendelkezést betartsanak, hiszen a törvényi előírásokon túl minden önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben rendelkezik az önkormányzat szervezeti és működési szabályairól, melyben rögzítenie kell az ülések összehívásának rendjét és a döntéshozatali eljárás szabályait, beleértve az előterjesztés elkészítésének, benyújtásának, előzetes véleményezésének szabályait, a meghívó és az ülés között megtartandó időköz szabályait. [Mötv. 53. § (1) bek. c) és f) pont, 59. § (2) bek.] A képviselő-testületi döntéseket tehát alaposan elő is kellett készíteni, hiszen nagyobb településeknél 30-40 intézmény, 2-3000 alkalmazott, százas nagyságrendű ingatlan és több 10.000 ingó dolog átadásáról kellett döntenie. Emellett pedig nyilvánvaló az is, hogy a döntéshozatali mechanizmus megkerülése alól nem mentesíthet az átszervezésre vonatkozó törvény sem, ami ennek tükrében gyakorlatilag betarthatatlan szabályt írt elő.

Jóllehet az átadás-átvételtől szóló megállapodás számos kérdést rendezett, de az intézmények tényleges működésére nézve gyakorlatilag semmilyen előírást nem tartalmazott. Így például a közös használatú ingatlanok tekintetében a használat mértékét és az elszámolás szabályait esetről-esetre kellett rögzíteni. 2013. február 1-jén jelent meg a Magyar Közlönyben a 26/2013. (II. 12.) Korm. rendelet, amely rögzítette az önkormányzatok által finanszírozandó dologi kiadások és bevételek körét, amelyek meghatározása a pénzügyi beszámoló 3-as űrlapján alapul. [26/2013. (II. 12.) Korm. rendelet 1. melléklet] A „kimaradt részek” viszont már az állami fenntartó terheit képezik. De joggal merül fel a kérdés, hogy hogyan értelmezhetjük a Köznevelési tv. azon rendelkezését, ami előírja az önkormányzatok számára, hogy köteles ellátni minden feladatot, amely az ingatlanban a köznevelési feladat megfelelő szakmai színvonalon és biztonságban történő ellátását biztosítja. [Köznevelési tv. 74. § (1) bek.] A kormányrendelet az önkormányzatok várakozásaihoz képest kevesebb kiadást rögzít, ugyanakkor az állami és önkormányzati finanszírozás megosztásának ezen módja racionálisan nem indokolható.

A működtetéssel összefüggő költségviselésre nézve tehát a KIK és az intézményt adó önkormányzat újabb szerződést kellett, hogy kössön, hiszen nemcsak a köznevelési intézmények átadásáról-átvételéről szóló megállapodás nem tartalmazott erre nézve

rendelkezést, hanem jogszabály sem szabályozta ezt a kérdést. A valóságban a közneveléssel összefüggő állami és önkormányzati feladatok ellátása egymás mellett és egymást kiegészítve valósult meg.

Az átadás-átvételre vonatkozó megállapodás megkötését követően, a megállapodás alapján 2013. április 30-ig kerül sor a Köznevelési tv. 2. melléklete szerinti jegyzőkönyv felvételére. Ez a jegyzőkönyv a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ által ténylegesen használatba vagy vagyonkezelésbe átvett vagyonnal összefüggő dokumentumok átadására-átvételére hivatott. [Köznevelési tv. 15. §] Ez a jegyzőkönyv is a szerződéses jogviszony részévé válik, úgy azonban, hogy a szerződésnek ez a része időben később keletkezik, mint maga a szerződés. Így kérdéses, hogy ki és milyen módon viseli azért a felelősséget.

## ii. A törzskönyvi eljárás

Az átadás-átvételi megállapodás megkötésével, és annak végrehajtásával összefüggésben az önkormányzatnak a köznevelési intézmények alapító okiratait is módosítania kellett, hiszen az alapító szerv kötelezettsége, hogy az alapító okiratot a jogszabály rendelkezéseinek megfelelően módosítsa. [2012. évi CLXXXVIII. törvény 2. § (1) bek.] Az önkormányzati fenntartó kötelezettsége volt tehát az, hogy 2013. január 1-jei hatállyal módosítsa az általa fenntartott többcélú intézmények alapító okiratát oly módon, hogy az intézmény 2013. január 1-jétől kizárólag önkormányzati feladatot lásson el. Mindezt úgy teljesítse, hogy a döntést a képviselő-testület a törvény hatálybalépésétől számított 10 munkanapon belül meghozza. [2012. évi CLXXXVIII. törvény 2. § (1) bek. a) pont és (2) bek.] Az ezzel kapcsolatos anomáliákról már a korábbiakban esett szó.

Hiszen önkormányzati intézmény alapítása, alapító okiratának módosítása vagy költségvetési szerv megszüntetése esetében a törvényi és más jogszabályi rendelkezések betartása mellett azt jelenti, hogy a képviselő-testület határozatban kell, hogy jóváhagyja az alapító okirat módosítását és az alapító okirat egységes szerkezetbe foglalt alapító okiratát is, új szerv alapítása esetén az új alapító okiratot, szerv megszüntetése esetén a megszüntető okiratot.

A köznevelési rendszer átszervezése kapcsán nem csak az egyes feladatok „mentek el” az önkormányzatoktól, hanem a feladattal együtt az egyes intézmények is. A Köznevelési tv. 7. § (1) bekezdése szerinti intézmény fogalma azonban nem azonosítható feltétlenül a költségvetési szervekkel, hiszen egy adott költségvetési szervben belül több intézmény is működhet. Ez azzal járt együtt, hogy egyes intézményeket az alapító önkormányzatnak ki

kellett vezetnie a törzskönyvi nyilvántartásból, amelynek eredményeképpen olyan költségvetési szervek maradtak az önkormányzat fenntartásában, amelyek abban a formában jogszabály előírása folytán nem léteztek. Így például az általános művelődési központ esetében – mely oktatási és közművelődési vagy más oktatáson kívüli, meghatározott feladat együttes ellátására alapítható [1997. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Kultv.) 74. § b) pont] – , ha az állam fenntartásába került az oktatási feladatot ellátó intézmény, akkor az önkormányzat fenntartásában maradt „csonka” költségvetési szerv jogszabály alapján már nem működhetett volna tovább általános művelődési központként, de azt nem lehetett megszüntetni [Köznevelési tv. 84. § (3) bek.], mert a 2012. évi CLXXXVIII. törvény nem adott rá lehetőséget. [2012. évi CLXXXVIII. törvény 3. § (3) bek.] A közművelődési feladatot vagy könyvtári ellátást is biztosító „csonka” költségvetési szerv kapcsán pedig a Kultv. rendelkezésire is figyelemmel kellett lennie, amelyben a könyvtári és közművelődési feladatot ellátó intézmény megszüntetése, átszervezése kapcsán szintúgy vannak további betartandó eljárási szabályok, mint például a miniszter véleményének előzetes beszerzése, melyet a képviselő-testületi döntés meghozatala előtt 30 nappal ki kell kérni. [Kultv. 69. § d) pont, 81. § (1) bek., 88. § e) pont]

A képviselő-testület által határozattal elfogadott alapító okiratot módosító okiratot és a módosítással egységes szerkezetbe foglalt alapító okiratot meg kell küldeni a Magyar Államkincstár illetékes szervének. Az Államkincstár a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény alapján hatósági eljárás keretében jegyzi be a törzskönyvi nyilvántartásba – mely közhiteles nyilvántartás –, vagy utasítja el a kérelmet. Az ügyintézési határidő – Ket.-ben meghatározott általános ügyintézési határidőtől eltérően – 15 nap. Ha a kérelmet hiányosan nyújtja be az eljárást kezdeményező ügyfél, akkor az eljáró szerv hiánypótlást bocsát ki, és a hiánypótlás teljesítésére 20 napot állapíthat meg. [az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 104. § (2) bek.]

Az Államkincstár döntése ellen – legyen az határozat vagy végzés – nincsen helye fellebbezésnek. A határozattal és önállóan megtámadható végzéssel szemben bírósági felülvizsgálattal élhet viszont az arra jogosult a döntés közlésétől számított 15 napon belül. A kérelmet az illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróság bírálja el. [Áht. 104. § (3) bek.]

A bíróság a felülvizsgálati indítványt a kérelem beérkezésétől számított 30 napon belül bírálja el. Az eljárására a Ket.-ben meghatározott bírósági felülvizsgálatra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A bíróság az Államkincstár döntését helyben hagyhatja,

megváltoztathatja, vagy a kérelmet elutasíthatja. A bíróság határozatával szemben azonban nincsen helye jogorvoslatnak. [Áht. 104. § (4) bek.]

A törzskönyvi nyilvántartásba történő bejegyzés konstitutív hatályú – a bejegyzéssel a bejegyzés napjától hatályos – kivéve, ha a jogszabály alapján létrejött költségvetési szerv esetén a jogszabály, vagy egyébként az alapító okirat későbbi vagy törvény más időpontot határoz meg. Ebben az esetben a jogszabályban vagy alapító okiratban meghatározott időponttal jegyzi be a költségvetési szervet. Ez a rendelkezés irányadó a költségvetési szerv törlésére is, mely a költségvetési szerv megszüntetése (átszervezése) esetén fordulhat elő. [Áht. 105. § (1) és (2) bek.] Ha az adott költségvetési szerv az átszervezés folytán jogutódlással megszűnik, akkor a jogutód szerv vagy szervek egyidejű bejegyzésével kell a törzskönyvi nyilvántartásból a jogelőd szervet törölni. [Áht. 105. § (4) bek.] Az alapító okirat azon módosítása, amely nem jár a költségvetési szerv megszűnésével (átalakításával), főszabályként a szintén a bejegyzés napjával válik hatályossá, kivéve, ha törvény vagy kormányrendelet ettől eltérő, illetve az alapító okiratot módosító alapító okirat későbbi időpontot állapít meg. [Áht. 105. § (5) bek.]

A jogszabály által előírt alapító okirat módosításának elmulasztása esetén, az alapító szerv háromszázezer forintig terjedő bírsággal sújtható. [Áht. 105. § (7) bek.]

A jogszabályban meghatározott határidők azonban az önkormányzatok számára betarthatatlannak bizonyultak. A Magyar Államkincstár és annak megyei igazgatósága sem tudta a helyzetet megfelelően kezelni, hiszen a törvény által meghatározott határidők nemcsak az önkormányzat kezét kötötték meg, hanem az Államkincstárét is. Az Államkincstár ügyintézési határideje is túlnyúlt a törvényben meghatározott bejegyzési időpontokon. Így az önkormányzat által törvény alapján megtett alapító okirat módosítása folytán megindult bejegyzési eljárás mellett az állami intézményfenntartó központ irányító szerve által megindított bejegyzési eljárás is folyamatban volt, hiszen a beolvadással megszűnt intézmények tekintetében 2013. január 1-jével a KIK irányító szervének is módosítania kellett az állami intézményfenntartó központ alapító okiratát. [2012. évi CLXXXVIII. törvény 4. § (1) bek. és 5. § (1) bek.]

Külön utalnék a bejegyzési eljárás során felmerült nehézségekre. A Magyar Államkincstár honlapján közzétette a bejelentési eljárás során alkalmazandó űrlapokat,<sup>187</sup> ennek ellenére a közzétett formai és jogszabályban meghatározott tartalmi követelményeknek megfelelő létesítő okiratokat, alapító okiratokat módosító okiratokat és az egységes szerkezetbe foglalt alapító okiratokat nem fogadta el, hiánypótlási felhívást bocsátott ki arra hivatkozással,

---

<sup>187</sup> [http://www.allamkincstar.gov.hu/kincstar/torzskonyv\\_nyomtatvanyok/2#](http://www.allamkincstar.gov.hu/kincstar/torzskonyv_nyomtatvanyok/2#) (Letöltés ideje: 2013. április 15.)

hogy a számítógépes rendszerük nem tudja abban a formában és abban a tartalommal az adatokat bejegyezni, amelyet az alapító szerv kért. A Magyar Államkincstár és annak megyei igazgatósága sok esetben ellentétes felvilágosítást adott a felmerült kérdésekben, a törzskönyvi nyilvántartást végző szerv sem tudott a köznevelési feladatok átszervezésével kapcsolatban felmerült kérdések megválaszolásában az önkormányzatok segítségére lenni.

Az ilyen viták megoldása a közigazgatási és munkaügyi bíróságokra maradt a korábbiakban meghatározott eljárásrendnek megfelelően.

### iii. Egyéb eljárási nehézségek

A Köznevelési tv. nem ad arra lehetőséget, hogy a fenntartó tanítási évben, továbbá – a július-augusztus hónapok kivételével – nevelési évben iskolát alapítson, iskolát, kollégiumot, óvodát átszervezen, megszüntetessen, és úgyszintén kizárt a fenntartói jog átadása, valamint iskola, kollégium, óvoda feladatainak megváltoztatása. [Köznevelési tv. 84. § (3) bek. a) pont] A Köznevelési tv. továbbá részletesen leírja az átszervezéssel kapcsolatos eljárást, amely nyilvánvalóan a 2013. január 1-jei változások esetén nem volt tartható. [Köznevelési tv. 83-85. §] Azt a jogalkotó is észlelte, hogy eltérő szabályokra lesz szükség, de kizárólag az önkormányzati társulások tekintetében alkalmazott kivételt, így az általános törvényi tilalom ellenére a társulások megszüntethették a fenntartásukban működő többcélú intézményeket azzal a feltétellel, hogy a többcélú intézmény a társulásban részes önkormányzat fenntartásába kerül. [2012. évi CLXXXVIII. törvény 3. § (3) bek.]

Arra is feltétlenül utalni kell, hogy a köznevelési intézményrendszer átszervezésével párhuzamosan zajlott a könyvtári ellátás átszervezése is, amely az oktatási intézmények keretében működő könyvtári ellátást is érintette, ez pedig újabb problémákat vetett fel.

Az intézményátszervezés kapcsán külön megoldásra váró problémaként jelentkezett a gyermekétkeztetés biztosítása. A többi gyermekkel együtt nem nevelhető, illetve együtt nem oktatható sajátos nevelésű gyermekek, tanulók nevelését-oktatását ellátó intézmények tekintetében a gyermekétkeztetési feladatok a megyei intézményfenntartó központokhoz (a továbbiakban: MIK) tartoztak, amelyek 2013. március 31-én beolvadással megszűntek. Eredetileg 2012. december 31. napjával szűnt volna meg a MIK, és lett volna önkormányzati feladat a gyermekétkeztetés, de nem sikerült megállapodni az intézményfenntartó központtal. Az önkormányzatok nem kaptak információt az átszervezés előkészítéséhez, így az eredeti időpontot végül 3 hónappal eltolták, de így is számos kérdés nyitva maradt. Az új szerv a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság lett, mely a MIK általános és egyetemleges jogutódja. [258/2011. (XII. 17.) Korm. rendelet 18. § (2) bek.] Valójában azonban előfordult az

is, hogy a MIK megállapodást kötött a KIK-kel a gyermekétkeztetési feladatokkal összefüggő jogviszonyokról, így ebben az esetben az ezt biztosító intézményegység a KIK-hez került a személyi és tárgyi feltételekkel együtt. A gyermekétkeztetés biztosítása viszont az önkormányzat feladata lett ezen intézmények tekintetében is, hiszen a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvtv.) azt mondja, hogy az önkormányzat valamennyi, „az általa fenntartott óvodában és a közigazgatási területén az állami intézményfenntartó központ által fenntartott nevelési-oktatási intézményben, a fenntartó az egyéb állami fenntartású intézményben a gyermekek és a tanulók számára az óvodai nevelési napokon, illetve az iskolai tanítási napokon” a déli meleg főétkezést és két további étkezést biztosít. [Gyvtv. 151. § (2) bek.] Az önkormányzat ezen feladatának több módon is eleget tehet, így például azon szervvel történő megállapodás-kötéssel, amelyhez a konyha a foglalkoztatottakkal együtt elkerült, vagy saját vállalkozás alapításával vagy más gazdasági társaság megbízásával. Ezen kérdés határidőn belüli megnyugtató rendezésére azonban nem állt elegendő idő az önkormányzatok rendelkezésére, jóllehet a gyermekek nem maradhattak ellátás nélkül. Mint ahogy az előbbiekből is kiderül, ha az önkormányzat ezen kötelezettségének megállapodás-kötéssel kíván eleget tenni, akkor azt elképzelhető, hogy nemcsak a KIK-kel, hanem a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatósággal is meg kell tennie. Az olyan köznevelési intézmények tekintetében, amelyek a többi gyermekkel együtt nem nevelhető, illetve együtt nem oktatható sajátos nevelésű gyermekek, tanulók nevelését-oktatását látják el, ez a feladat az időpont későbbre halasztása miatt csak 2013. április 1-jétől merült fel, míg a többi intézmény tekintetében ez már 2013. január 1-je óta fennálló probléma.

### **1.3. A települési önkormányzatok kulturális feladatai és annak változása**

Az önkormányzatok a kulturális igazgatási feladatkörükben a jogszabályokban meghatározott kötelező (közművelődési és nyilvános könyvtári közszolgáltatások nyújtása, megyeszékhely megyei jogú városai által fenntartott „megyei hatókörű városi múzeumok”), valamint önként vállalt (hivatásos előadó-művészeti intézmények, múzeumi és levéltári közgyűjtemények működtetése) feladatokat látnak el, melyek érdekében a kultúra egyes ágazatai szerint integrált intézményrendszert működtetnek és tartanak fenn.

Az önkormányzatok általános feladata, hogy ellássák és szakmailag felügyeljék, koordinálják a település kulturális életének jogszabályokban meghatározott kötelező, illetve önként vállalt, a helyi kulturális értékek létrehozását, megőrzését és közzétételét segítő

tevékenységét, segítsék elő a lakosság kulturális érdekérvényesítését, öntevékenységét és aktivitását. [Kultv. 1. § a) pont, 4. § a) pont]

Mindezek során ellátják az önkormányzat irányítói jogkörébe és fenntartásába tartozó hivatásos előadó-művészeti, közgyűjteményi és közművelődési intézmények és szervezeti egységeik szakmai felügyeletét, a fenntartói jogok gyakorlásával és kötelezettségekkel kapcsolatos intézményműködtetési döntés-előkészítő, valamint – átruházott hatáskör, vagy arra szóló felhatalmazás esetén – a munkáltatói feladatokat. [Kultv. 50. §]

Az önkormányzat közreműködik céltámogatási pályázatok lebonyolításában, együttműködik társadalmi, hitéleti és civil kulturális szervezetekkel, közreműködik az ágazat támogatási forrásait bővítő pályázatok elkészítésében és lebonyolításában.

Az önkormányzat részt vesz a település kulturális életének kiemelt rendezvényeinek megvalósításában, ennek során együttműködik fesztiválok, nemzeti és települési ünnepek, nemzetközi kulturális kapcsolatok programjai, a kulturális turizmus rendezvényei, a település kulturális életét reprezentáló kiadványok megvalósításában. Ellátja a köztéri műalkotások elhelyezésével, valamint önkormányzati megrendelés alapján készülő műalkotások tervezésével kapcsolatos döntés-előkészítő feladatokat és valamennyi művészeti ágra terjedően figyelemmel kíséri, és a mindenkori támogatási lehetőségek kihasználásával segíti ezen rendezvények megvalósítását és önkormányzati támogatások juttatásával az amatőr művészeti mozgalmat.

Előljáróban azonban megállapítható, hogy a hazai kulturális struktúra egyik sajátos paradoxonja a feladatoknak „kötelező és önként vállalt” kategóriába sorolása, mely azt sugallja, hogy a kötelező feladatok jogszabály által is deklaráltan az állam kötelességei, melyeket ugyan – részben – az önkormányzatok valósítanak meg, de az állam teljességgel megfinanszírozza azokat. Ugyanakkor az önként vállalt kulturális feladatok helyi érdekeken alapulnak, ezáltal a helyi közösségek és önkormányzatok „magánügyei”, melyek költségét kizárólag ők fizetik meg. Belátható, hogy az ún. önként vállalt kulturális közszolgáltatások ugyanolyan egyenrangú és integráns elemei a nemzeti kultúrának, mint a kötelező feladatok, és többszektörű fenntartói támogatás nélkül azok nem is létezhetnének, azok nem csak a helyi közösséget, hanem az egész nemzetet szolgálják.

### **1.3.1. A muzeális feladatok átrendeződése**

A muzeális intézmények működésének jogszabályi kereteit a Kultv. 37/A-51. §-a tartalmazza, mely szerint muzeális intézményt bármely jogi és természetes személy alapíthat,



de a muzeális intézménnyé nyilvánítást csak a miniszter által kiadott működési engedély tanúsíthatja. Ebből következően a „múzeum” megjelölést is csak a működési engedéllyel rendelkező szervezet vagy szervezeti egység használhatja nevében a működési engedélyben meghatározottak szerint. A Kultv. 50. § (1) bekezdése alapján „a muzeális intézmény fenntartója az a természetes személy, jogi személy, jogi személyiség nélküli gazdasági társaság, amely biztosítja a muzeális intézmény folyamatos és rendeltetésszerű működéséhez szükséges feltételeket.”

### **1.3.1.1. A jogszabályi változások ismertetése**

A Kultv.<sup>188</sup> 2013. január 1-jei módosulása átrendezte az önkormányzatok kulturális feladatait is.

A Kultv. a muzeális intézményeket három kategóriába osztotta és jelenleg is ebbe osztja: vannak a múzeumok, a közérdekű muzeális gyűjtemény és a közérdekű muzeális kiállítóhely. [Kultv. 37/A. § (7) bek.] Ezeknek a tisztázása a törvényi módosítással történik meg, mert korábban csak a jogszabály szerkezeti felépítéséből lehetett erre a felosztásra következtetni.<sup>189</sup> A múzeumok további típusokba sorolhatók: tematikus múzeum, területi múzeum, megyei hatókörű múzeum, országos szakmúzeum és országos múzeum. [Kultv. 37/A. § (7) bek. c) pont] Ez a felosztás a korábbi szabályokhoz<sup>190</sup> képest annyit változott, hogy a megyei múzeumok kategóriája megszűnt, és helyette a megyei hatókörű múzeum típusa került szabályozásra. Ez azonban nem jelenti, hogy azt, hogy tartalmilag az egyes intézmények tekintetében ne történt volna változás vagy csak elnevezésbeli változás történt volna.

A múzeum fogalmát a Kultv. rögzíti, eszerint „múzeum a kulturális javak tudományosan rendszerezett gyűjteményeiből álló muzeális intézmény, amely a kulturális javakat és a szellemi kulturális örökség elemeit tudományos, örökségvédelmi, oktatási és ismeretátadási céllal gyűjti, megőrzi, feldolgozza, kutatja és kiállítja, továbbá egyéb formákban közzé teszi.” [Kultv. 42. § (1) bek.] A téma szempontjából részletesen a megyei múzeummal és a megyei hatókörű városi múzeummal kell foglalkozni.

A megyei múzeumok fenntartása korábban állami feladat volt, amely azonban önkormányzati feladattá vált. Ez a „kiváltság” azonban a megyeszékhely megyei jogú város (a

---

<sup>188</sup> A Kultv. vonatkozó rendelkezéseit az értekezésben akként idézem, hogy a jelenleg hatályos rendelkezések idézése esetén a pontos jogszabályhelyet magában a törzsszövegben tüntetem fel, míg ha a 2013. január 1-jét megelőző időállapotot használok, arra lábjegyzetben utalok. A Kultv.-t a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2012. évi CLII. törvény módosította átfogóan.

<sup>189</sup> Kultv. V. Fejezet alcímei

<sup>190</sup> Kultv. V. Fejezet alcímei

továbbiakban: megyei jogú város) önkormányzatait illeti meg. A megyei jogú városok kötelesek egy megyei hatókörű városi múzeumot fenntartani, amelynek lehetnek tagintézményei. [Kultv. 45. § (1)-(3) bek.] A megyei jogú város ezt a feladatát nem kizárólag a saját területére nézve biztosítja, hanem az egész megyére nézve ellátja. [Kultv. 45. § (1) bek.]

A megyei hatókörű városi múzeumokon kívül az önkormányzatok területi és tematikus múzeumokat tarthatnak fenn. [Kultv. 46-47. §] A területi múzeum területe kiterjedhet egy vagy több önkormányzat közigazgatási területére vagy egy járás közigazgatási területére is. [Kultv. 46. § (1)-(2) bek.] A tematikus múzeum „a kulturális javak egy meghatározott csoportját, illetve egy témát érintő gyűjtőkörrel, országos vagy korlátozott gyűjtőterülettel, vagy egy muzeológiai szakterületet (szakágat) felölelő gyűjtőkörrel, korlátozott gyűjtőterülettel rendelkező intézmény.” [Kultv. 47. § (1) bek.] Ez a meghatározás nem változott a korábbi szabályokhoz képest.

A közérdekű muzeális gyűjtemények továbbra is azon, a kulturális javak meghatározott értékeinek egységes gyűjtési szempontok szerint létrejött, egységesen kezelt és őrzött, szabályozott módon nyilvántartott és dokumentált együttesét jelenti, „mely a múzeumi követelményeknek nem felel meg, de tudományos, illetőleg művészi értéke alapján a miniszter közérdekű muzeális gyűjteménynek minősíti.” [Kultv. 48. § (1) bek.] Közérdekű muzeális kiállítóhely fogalma is változatlanul hatályosul: „az a jelentősebb önálló gyűjteménnyel nem rendelkező intézmény (pl. személyhez, eseményhez, szervezethez vagy földrajzi ponthoz kötődő emlékház, emlékpark, régészeti park, kastély, tájház, galéria stb.), amely a miniszter engedélyével jogosult a kulturális javak, régészeti lelőhelyek, illetőleg épületek vagy épületegyüttesek tartozékaikkal és berendezéseikkel együtt történő bemutatására.” [Kultv. 48. § (3) bek.]

A valódi változás a muzeális intézmények fenntartói és irányítói jogaiban történt változással állt be. A korábbi szabályok szerint muzeális intézmény alapítására bármely természetes vagy jogi személy jogosult, a törvényben meghatározott kivétellel. [Kultv. 39. § (1) bek.] A téma szempontjából ilyen kivétel volt a megyei múzeum, amely esetében az állam volt a kizárólagos fenntartó – a MIK útján – 2012. január 1-jétől kezdődően. [Kultv. 45. § (1) bek.] Az ezt megelőző időszakban pedig a megyei önkormányzatok. [Kultv. 45. § (1) bek. (2011. december 31-i időállapot)]

A fenntartó azon túl, hogy alapítja a költségvetési szervet az alapító okirat elfogadásával, jóváhagyja a szervezeti és működési szabályzatát, gyakorolja az intézmény vezetője felett a munkáltatói jogokat. Ezeken kívül biztosítja a muzeális intézmény folyamatos

és rendeltetésszerű működéséhez szükséges személyi és infrastrukturális feltételeit. [Kultv. 50. § (1) bek. és (2) bek. b), c) és e) pont]

A kulturális feladatok területén az oktatási feladatokkal éppen ellentétes folyamatok zajlottak le: a korábban az állam fenntartásában működött megyei múzeumok átkerültek a megyeszékhely megyei jogú városi önkormányzatokhoz, melyek 2013. január 1-jétől kezdődően a megye egész területére kötelesek ezt a feladatot ellátni.

A muzeális intézmények felett az irányítói jogokat kultúráért felelős miniszter gyakorolja továbbra is. [Kultv. 51. § (1) bek.] Ezen szakmai irányítói jog tartalmilag azonban kibővült és pontosításra került, hiszen annak módjai a jogszabályban rögzítésre kerültek. [Kultv. 51. §]

### ***1.3.1.2. A muzeális feladatok átszervezése a gyakorlatban***

i. A fentiekből kiviláglik, hogy a megyei jogú városi önkormányzatok a kulturális feladatok átszervezése kapcsán az oktatási terület átstrukturálódásával egyidejűleg kényszerültek a megyei múzeumok átvételére. Ebben az időszakban azonban még nem volt tisztázott, hogy mi lesz a megyei múzeumi igazgatóságok sorsa.

A 2012. december 4-i Magyar Közlönyben jelent meg az a kormányhatározat, amelyben a Kormány kifejezésre juttatta abbéli szándékát, hogy a megyei múzeumok bizonyos tagintézményeinek fenntartását nem kívánja átengedni az önkormányzatok számára, hanem azt valamely állami fenntartású muzeális intézmény keretében kívánja biztosítani. Győr Megyei Jogú Város esetében ez azt jelentette, hogy a Győr-Moson-Sopron Megyei Múzeumok Igazgatóságának tagintézményeként működő nagycenki Széchenyi István Emlékkiállítás 2012. december 30-ától a Magyar Nemzeti Múzeum szervezetében működik tovább. [1543/2012. (XII. 4.) Korm. határozat 1. pont a) alpont 2. alpont] Ennek végrehajtásához azonban a fenntartónak – a közigazgatási és igazságügyi minisztériumnak – módosítania kellett a megyei igazgatóság alapító okiratát, abból ki kellett vezetni a nagycenki tagintézményt. Az alapító okirat módosítása ugyan 2012. december 12-én megtörtént december 30-i hatállyal, de a bejegyzési eljárás eredménye a 2013. évi január 14-i Hivatalos Értesítőben jelent csak meg.<sup>191</sup>

---

<sup>191</sup> IX-09/30/1104/2012. okiratszámú Győr-Moson-Sopron Megyei Múzeumok Igazgatósága alapító okirata, egységes szerkezetben 1.3.1., 11. pont, záradék  
IX-09/30/310/2012. okiratszámú Győr-Moson-Sopron Megyei Múzeumok Igazgatósága alapító okirata, egységes szerkezetben 1.3.1.3.10.

Annak ellenére, hogy a múzeumi igazgatóságok alapító okiratának módosítása még folyamatban volt, az önkormányzatoknak is végre kellett hajtani a törvény által előírt, alapító okirat-módosítással járó feladatokat. A Magyar Államkincstárnál jelentett ez külön problémát, hiszen az önkormányzatok úgy nyújtották be az alapító okirat módosításukat és a módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt alapító okiratokat, hogy abban egyébként a miniszter által kezdeményezett változások nem szerepelhettek. Az ebből fakadó másik probléma viszont az önkormányzatoknál jelentkezett: úgy kellett módosítani az alapító okiratokat, hogy az önkormányzat képviselő-testülete által végrehajtott alapító okirat módosítását megelőző időállapot szerinti szöveget nem ismerhette.

Ez az alapító okirat módosításánál számos bizonytalanságot idézett elő, különös tekintettel az önkormányzati döntéshozatalra és a muzeális intézmények alapító okiratainak módosítására és bejegyzésére vonatkozó szabályokra.

ii. Az állami-önkormányzati átadás-átvételi eljárás előzményéhez hozzátartozik az, hogy 2012. január 1-jét megelőzően a megyei múzeumok fenntartása – amelyek a megyei múzeumok igazgatóságaként működtek – a megyei önkormányzatok feladatkörébe tartozott, innen került át a fenntartási jog az államhoz, amely ezt a feladatát a megyei intézményfenntartó központon keresztül látta el. A megyei önkormányzatoktól az államhoz átkerült megyei múzeumok igazgatóságainak továbbadása a megyei jogú városi önkormányzatokhoz a feladathoz rendelkezésre álló személyi, tárgyi és pénzügyi feltételek egyidejű átadásával történt meg. [2012. évi CLII. törvény 30. § (2) bek.] Az államosítás, majd ismételt önkormányzati feladattá válás tehát két lépcsőben zajlott. Az önkormányzati kulturális feladatok ezen átstrukturálása megfelelő előkészítéssel megoldható lett volna egyszeri feladatátadással-átvétellel, ami kevesebb munkával és vélhetően kevesebb költséggel járt volna.

A megyei múzeumok igazgatóságai rendelkeztek még tagintézményekkel. A megyei múzeumok igazgatósága fenntartói jogának átszállása azonban a megyei múzeumok tagintézményei tekintetében nem feltétlenül kerültek a megyeszékhely megyei jogú városok önkormányzataihoz, mert a megyei jogú városok csak a megyeszékhelyen lévő tagintézményei tekintetében szerezték meg törvény erejénél fogva a fenntartói jogokat. [2012. évi CLII. törvény 30. § (2) bek.] A nem megyeszékhely megyei jogú város területén lévő megyei múzeumi tagintézmények a működési engedélyben meghatározott székhely szerinti települési önkormányzathoz kerültek. [2012. évi CLII. törvény 30. § (3) bek.] Általános és egyetemleges jogutódok lettek tehát részben a megyei jogú városok önkormányzatai, részben más települési önkormányzatok a muzeális feladatok tekintetében. [2012. évi CLII. törvény 30. § (4) bek.]

iii. Valójában ez azt jelentette, hogy a megyei múzeumok igazgatóságának lett a jogutóda a megyeszékhely megyei jogú város önkormányzata úgy, hogy az egyes tagintézmények fenntartói jogának átvezetése meg kellett, hogy történjen, azaz a települési önkormányzatok a megyei múzeumok igazgatóságának tagintézményeire új költségvetési szervet kellett, hogy létrehozzanak úgy, hogy azok a tagintézmények tekintetében jogutódoknak tekinthetők. Az Áht. fogalmai szerint ez a kiválás. [Áht. 8. § (3) bek.] A törvény előírása és a települési önkormányzatok képviselő-testületei által elfogadott alapító okiratok alapján kivált korábbi tagintézmények után „megmaradt” megyei múzeumok igazgatósága került állt a megyeszékhely megyei jogú városok önkormányzatához úgy, hogy a korábbi fenntartó helyébe az önkormányzat lépett. Ehhez a fenntartó-változáshoz is azonban az kellett, hogy az önkormányzat módosítsa a megyei múzeumok igazgatóságának alapító okiratát úgy, hogy maga még arra nem is jogosult, hiszen a módosítás időpontjában még nem rendelkezett fenntartói jogosultságokkal, és biztosította arra a 30 napos véleményezési időközt a miniszternek. Ha ezen határidőn belül nem hoz döntést, akkor azt úgy kell tekinteni, hogy a javaslatban foglaltakkal egyet ért. [Kultv. 45. § (5) bek. a) pont] A kultúráért felelős miniszter véleménye nélkül a képviselő-testület nem dönthetett, annak ellenére, hogy a miniszter véleménye nem köti a döntéshozót. Ezzel az állásponttal egyébként a Magyar Államkincstár nem értett egyet, álláspontja szerint a miniszteri véleményhez az önkormányzatnak hozzá kell igazítania az alapító okiratot. Ez a harmincnapos határidő azonban nagyon elnyújtotta a döntés-előkészítési eljárást, amelyhez kötődően 2013. január 1-jei hatállyal a képviselő-testületi döntésnek is meg kellett születnie, és a döntés végrehajtásának is meg kellett történnie.

Mindehhez azonban hozzátartozik, hogy 2012. december 15-ig kellett a MIK és az átvevő települési önkormányzatnak az átvételről szóló megállapodást megkötni. [2012. évi CLII. törvény 30. § (5) bek.] Ezt követően lehetett csak a miniszternek véleményezésre megküldeni az alapító okiratot.

A megállapodásban került rögzítésre, hogy mely jogutód intézményhez kerülnek a dolgozók, a feladatellátáshoz szükséges vagyontárgyak. A személyi állomány vonatkozásában a végzettségi és képesítési előírásokra is tekintettel kellett lenni. A megállapodásban kellett külön kitérni a pályázatokban vállalt kötelezettségek és az abból származó jogosultságok rendezésére, valamint az egyéb kötelezettségekre is.

Az átadással érintett vagyonelemek tekintetében azonban máig nem született még megállapodás. Az átadási-átvételi megállapodás nem tér ki az átadott és átvett ingó és ingatlan vagyontárgyak kezelésére és működtetésére. Törvény erejénél fogva a kezelői jog a megyei intézményfenntartó központról az önkormányzatra szállt, de – ugyanúgy, ahogy a köznevelési

intézményeknél ez megtörtént – a vagyoni kérdéseket külön megállapodásnak kellene rendeznie.

iv. Azzal, hogy a megyei jogú városokhoz kerültek a megyei múzeumok és annak a megyeszékhelyen lévő tagintézményei, az önkormányzat – a jogszabályi rendelkezésekre is figyelemmel – a muzeális intézményrendszerének átszervezésére kényszerült, hiszen törvény előírása folytán 2013. január 1-jétől megyei hatókörű városi múzeum fenntartására köteles, e mellett azonban szinte nyilvánvaló, hogy a megyeszékhely megyei jogú városok és más jogutód települési önkormányzatok is rendelkeztek valamilyen muzeális intézménnyel. A meglévő múzeumok mellett tehát 2013. január 1. napjától a megyeszékhely megyei jogú városok megyei hatókörű városi múzeummal, míg más települések egyéb muzeális intézménnyel „gazdagodtak”. A települési önkormányzatok azonban a hatékony feladatellátás érdekében azzal szembesülhettek, hogy célszerű lenne a múzeumokat egy intézmény keretében integrálni a párhuzamos feladatellátás megszüntetése érdekében. Mindez azzal járt, hogy a megyei múzeumok alapító okiratát a jogszabályi rendelkezésekhez és a valóságban végbement jogutódlási folyamatokhoz kellett igazítani. Az átvett megyei múzeumnak tehát nem egy egyszerű átnevezése történt meg, hanem a székhelyek „kiszervezése”.

Ezzel az átszervezéssel azonban természetesen párhuzamosságok is előálltak, amelyet a hatékony és gazdaságos munkavégzés szempontjából meg kellett oldani, amely azonban már a 2013. évre maradt. Ennek több oka is volt. Egyrészt a törvény kimondta, hogy a közalkalmazotti jogviszonyokat és a munkaviszonyokat a fenntartói jog átszállása nem érinti, így nem lehetett az átvétellel egyidejűleg a dolgozói létszámot csökkenteni, hiszen csak a fenntartói jog birtokában jogosult az új fenntartó a közalkalmazotti létszámról dönteni. [2012. évi CLII. törvény 30. § (6) bek.] Másrészt a Magyar Államkincstár jelezte, hogy egy napon a nyilvántartási rendszere nem tud azonos költségvetési szervnél két módosítást átvezetni, ami egyrészt a fenntartó-váltás, másrészt az intézmények összevonása folytán állt volna elő, jóllehet ennek jogszabályi akadálya nem lett volna. Ennek kapcsán megjegyzendő még, hogy a költségvetési szerv beolvasással történő megszüntetésére is irányadó azon rendelkezés, hogy a miniszter előzetesen véleményezi az alapító és a megszüntető okiratot is. [Kultv. 45. § (5) bek.] Ennek eredményeképpen az intézmények összevonására csak később kerülhetett sor. Az összevonások kapcsán talán ésszerűbbnek mutatkozhat, hogy a megyei hatókörű városi múzeumba olvadnak be a városi múzeumok, ugyanakkor ezt jogszabály nem írja elő, így előfordulhat az is, hogy a városi múzeumba történő beolvasással szünteti meg az önkormányzat képviselő-testülete úgy, hogy az adott városi

múzeum a korábbi – MIK-től „megörökölt” – megyei hatókörű városi múzeum jogutódja lesz. Ebben az esetben azonban a városi múzeumnak kell megyei hatókörűvé válnia, mert a megyei jogú város kötelező feladat egy ilyen városi múzeum fenntartása. Ezt a megoldást választotta Győr is.

Az átszervezésnek azonban más megoldása is elképzelhető, így az önkormányzat dönthetett új intézmény alapítása mellett is, amely a meglévő intézményeknek a jogutódja lett. Ez az összeolvadás. [Áht. 11. § (3) bek.] Annak, hogy melyiket választja egy önkormányzat, inkább üzenetértéke van a dolgozók, illetve a lakosság irányába.

A párhuzamosságok megszüntetése miatt előállt szükséges létszámcsökkentés mértékére csak a tényleges működést követően lehetett javaslatot tenni. Ennek is azonban szigorú eljárásrendje van. Az engedélyezett álláshelyek számát az irányító szerv, ez esetben a képviselő-testület állapítja meg. Az engedélyezett álláshelyek számának csökkentését követően – melyet a költségvetési rendeleten is át kell vezetni –, lehet a közalkalmazotti jogviszony megszüntetésével kapcsolatos eljárást megkezdeni, melynek hossza szintén hetekben vagy hónapokban mérhető.<sup>192</sup>

Az átalakítások kapcsán külön probléma volt továbbá, hogy megyei hatókörű városi múzeum esetén az igazgatói megbízás visszavonásához (ugyanúgy ahogy a megbízáshoz is) a miniszter egyetértése kellett, amelyre szintén a javaslat kézhezvételétől számított 30 napon belül nyilatkozhat. Amennyiben a miniszter nem támogatja az igazgatói megbízás visszavonását, akkor az önkormányzat képviselő-testülete nem tudja azt megtenni. Egy intézmény megszűnése esetén, amelyhez kell a miniszter előzetes véleménye, szerintem nem szükséges a vezetői (igazgatói) megbízás visszavonása, mivel nem létező intézménynek vezetője sincs. Ezt a minisztérium is hasonlóan gondolta, egyedül a Magyar Államkincstár

---

<sup>192</sup> A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) szerint elsőként a felmentéssel érintett közalkalmazottat arról kell tájékoztatni, hogy lehetősége van azt kérni, hogy tájékoztassa őt arról, hogy van-e az iskolai végzettségének és szakképzettségének, szakképesítésének megfelelő másik betöltetlen munkakör. Amennyiben a közalkalmazott a tájékoztatás közlésétől számított két munkanapon belül írásban nem nyilatkozik, akkor fel lehet őt menteni. Amennyiben úgy nyilatkozik, hogy kíván élni ezzel a lehetőséggel, akkor a munkáltató, tehát a múzeum igazgatója haladéktalanul megkeresi a fenntartót (az önkormányzatot), aki a megkeresés kézhezvételétől számított 5 napon belül tájékoztatja a munkáltatót arról, hogy van-e másik betöltetlen álláshely a munkáltatón belül, a munkáltató irányítása alatt álló másik munkáltatónál, illetve az önkormányzat által fenntartott más, a Kjt. hatálya alá tartozó munkáltatónál.

Ezt követően a munkáltató a felmentés előtt legalább 10 nappal korábban tájékoztatja a felajánlható munkakörökről, és arról a lehetőségről, hogy nem szüntethető meg a nyugdíjasnak nem minősülő azon közalkalmazottak jogviszonya, „akik együttesen írásban, egy nyilatkozatba foglaltan olyan tartalommal kérik kinevezésükben a munkaidő mértékének módosítását, hogy az a munkáltató által közölt, a közalkalmazottak között kérelmük szerint elosztható napi vagy heti munkaidő együttes mértékét nem haladja meg, (...) megjelölve a kinevezésében kikötendő munkaidő mértékét, amely napi négy óránál rövidebb nem lehet.

Ha van felajánlható munkakör, és a közalkalmazott 5 napon belül úgy nyilatkozik, hogy azt elfogadja, akkor a kinevezést a munkáltató módja, vagy az áthelyezés iránt intézkedik. Ha nem fogadja el, nem nyilatkozik, vagy nincsen betöltetlen munkakör, akkor fel lehet menteni a közalkalmazottat. [Kjt. 30/A. § ]

ragaszkodott a miniszter egyetértéséhez és a vezetői megbízás visszavonásához, mivel a rendszerük nem tudta kezelni másként a változást.

A megyei jogú városokon kívüli települési önkormányzatok fenntartásába került múzeumok esetében is várható tendencia, hogy a települési önkormányzat sem tart fenn több múzeumi intézményt, így a települési önkormányzatok is hasonló folyamatok elébe néznek, mint a megyei jogú városok.

## **1.3.2. A könyvtári feladatellátás változásai**

### ***1.3.2.1. A könyvtári feladatok önkormányzati ellátása a jogszabályok tükrében***

A Kultv. rendezi továbbá a nyilvános közkönyvtári feladatok ellátásnak kérdését is, kimondja, hogy a nyilvános könyvtári ellátás rendszerének működtetése az állam és a helyi önkormányzatok feladata. [Kultv. 53. §] 2012. december 31-ig a települési önkormányzatok kötelező feladata volt a könyvtári ellátás biztosítása, amely feladatának vagy nyilvános könyvtár fenntartásával vagy más önkormányzat vagy az állam által fenntartott, nyilvános könyvtár szolgáltatásának megrendelésével tehetett eleget. [Kultv. 64. § (1) és (2) bek.] A fővárosban a kötelező könyvtári közszolgáltatást Budapest Főváros Önkormányzatának a kerületek könyvtári ellátását is biztosító nyilvános könyvtár fenntartásával kellett és kell teljesítenie. A települési könyvtáron kívül a tavalyi év végéig az állam kötelező feladata volt a könyvtári ellátás megyei szintű biztosítása, mely kizárólag megyei nyilvános könyvtár fenntartásával valósulhatott meg. [Kultv. 64. § (4) bek.]

Abban nem történt változás 2013. január 1-jétől se, hogy a települési önkormányzat kötelező feladataként határozza meg a törvény a települési könyvtári ellátás biztosítását, mely szintűgy megtörténhet könyvtár fenntartásával vagy megyei könyvtár szolgáltatásainak igénybevételével. [Kultv. 64. § (1)-(2) bek.] A települési önkormányzatok közül azonban a megyeszékhely megyei jogú városok megint csak speciális helyzetet „élveznek”, mert a megyei jogú város könyvtári ellátási kötelezettségét kizárólag megyei könyvtár fenntartásával biztosíthatja, azaz feladatellátása a megye egész területére kiterjed. [Kultv. 64. § (6) bek.] E rendelkezés egyúttal a megyeszékhely megyei jogú városai könyvtárainak 2013. január 1-jével történt kötelező megszüntetését eredményezte. A fenntartóváltozás azt is jelenti, hogy az állam a könyvtárak tekintetében kizárólag a szakmai irányítást tartotta fenn magának, amely hatáskör címzettje a kultúráért felelős miniszter. [Kultv. 69. §]



A települési könyvtár szakmai besorolása szerint községi, városi, vagy fővárosi könyvtár lehet, mely gyűjteményét és szolgáltatásait a helyi igényeknek megfelelően alakítja, közhasznú információs szolgáltatást nyújt, helyismereti információkat és dokumentumokat gyűjt, és szabadpolcos állományrészrel rendelkezik. A fővárosi könyvtár a főváros területére vonatkozóan, míg a megyei könyvtár a megye egész területére vonatkozóan teljesít szolgáltatást, melynek keretében állami feladatként ellátja a megyei kötelempéldányokkal, a digitalizálással, a gyűjteményeket feltáró elektronikus katalógus építésével kapcsolatos feladatokat is. A megyei könyvtár a települési könyvtár részére megállapított feladatokon túl további feladatok biztosítására is köteles.<sup>193</sup> [Kultv. 65-67. §] A tizenötezer fő feletti lakosságú városokban elsősorban önálló intézményben kell a nyilvános könyvtári ellátást biztosítani. A nyilvános könyvtári ellátást biztosító intézmények összevonása más intézménnyel csak szakmai vagy jelentős gazdálkodási előnyök esetében indokolt. A nyilvános könyvtárak átszervezésével kapcsolatos intézkedésekhez a miniszter véleményét előzetesen ki kell kérni.

### ***1.3.2.2. A könyvtárak átszervezésének tényleges megvalósulása***

A könyvtárak tekintetében a fenntartói jogok hasonló kört ölelnek fel: a fenntartó – esetünkben nevesítve az önkormányzat a képviselő-testület útján – elfogadja a könyvtár alapító okiratát és módosítását, szervezeti és működési szabályzatát, biztosítja a feladatellátás feltételeit. [Kultv. 68. § (1) bek. b) és c) pont] Az alapító okiratot is – hasonlóan a múzeumoknál ismertettekhez – a miniszternek meg kell küldeni. Ebben az esetben a miniszter nemcsak véleményezési jogot, hanem egyetértési jogot gyakorol, amelyre szintén a javaslat kézhezvételétől számított 30 napja van. Ha az előzetes egyetértés gyakorlására nyitva álló határidőt elmulasztja, úgy kell tekinteni, hogy az alapító okirattal egyetért. [Kultv. 68. §

---

<sup>193</sup> „66. § A megyei könyvtár a megye egész területére vonatkozóan az 55. § (1) bekezdésében és a 65. § (2) bekezdésében foglaltakon túl állami feladatként

a) ellátja a megyei kötelempéldányokkal, a digitalizálással, a gyűjteményét feltáró elektronikus katalógus építésével kapcsolatos feladatokat,

b) szervezi a területén működő könyvtárak együttműködését,

c) végzi és szervezi a megye nemzetiséghez tartozó lakosainak könyvtári ellátását,

d) a települési könyvtárak tevékenységét segítő szolgáltatásokat nyújt,

e) szervezi a megyében működő könyvtárak statisztikai adatszolgáltatását,

f) végzi az iskolán kívüli könyvtári továbbképzést és szakképzést,

g) működteti a Könyvtárellátási Szolgáltató Rendszert,

h) megállapodás alapján igénybe vehető szolgáltatásokat nyújt a 64. § (3) bekezdésében megjelölt könyvtári szolgáltató helyen nyújtott könyvtári szolgáltatások megszervezéséhez a települési önkormányzatok számára,

i) koordinálja a települési könyvtárak fejlesztését,

j) koordinálja a települési könyvtárak minősítésének előkészítését,

k) ellátja az Országos Dokumentumellátási Rendszerről szóló kormányrendeletben a szolgáltató könyvtár számára meghatározott feladatokat.” [Kultv. 66. §]

(3) bek. a) pont] Ennek kapcsán tehát hasonló kérdések merültek fel, mint a múzeumi feladatellátási struktúra kialakításánál.

A könyvtárak átszervezése során nem ismételem meg azon problémákat, amelyek a múzeumok kapcsán felmerültek, így különösen a döntéshozatali eljárás eljárási jogi nehézségeit, hanem kizárólag az új könyvtári ellátás kereteinek kialakítása során felmerült problémákra koncentrálok.

A fentiekben már utaltam rá, hogy egy település egy nyilvános közkönyvtárat tarthat fenn. Azzal viszont, hogy a megyei könyvtárak az egyébként könyvtárakat fenntartó megyei jogú városi önkormányzatokhoz kerültek, szükségképpen intézmény-megszüntetésre kényszerültek. A könyvtárakat az önkormányzatok jogutódlással szüntették meg. Ebben a tekintetben két út közül választhattak vagy egy teljesen új intézményt hoznak létre úgy, hogy az a korábban létező könyvtárak jogutódja lesz. Ezt hívjuk összeolvadásnak. A másik lehetséges út a beolvadás volt. Ebben az esetben a beolvadó költségvetési szerv megszűnik, amelynek a jogutódja az a költségvetési szerv lesz, amelybe beolvad. [Áht. 11. § (3) bek.]

A könyvtárak átszervezése kapcsán nem lehet elmenni amellett, hogy az általános művelődési központokról ne essen szó. Törvény rendelkezése folytán az általános művelődési központ, amely közoktatási – és így 2013. január 1-jétől állami feladatot – és egyéb törvénybe meghatározott feladatot – témánk miatt kiemelve a kulturális (könyvtári) feladatot – láthattak el. Az ilyen intézmények alapító okiratát az önkormányzati fenntartónak 2013. január 1-jei hatállyal úgy kellett módosítani, hogy „az általa fenntartott települési önkormányzati és 2013. január 1-jétől állami feladattá váló köznevelési alapfeladatot egyaránt ellátó többcélú intézmény (...), hogy az intézmény 2013. január 1-jétől kizárólag önkormányzati feladatot lásson el.” Így ha az intézmény az állami feladattá váló oktatás mellett ellátott kulturális tevékenységet is, akkor az alapító okiratot úgy kellett módosítani, hogy abból a kulturális feladat kivezetésre kerüljön: vagy úgy, hogy új szervezet alapít az önkormányzat, vagy meglévő költségvetési szervet jelöl meg jogutódként. [2012. évi CLXXXVII. törvény 2. § (1) bek. a) pont, 4. §]

Említést érdemel még, hogy az iskolák esetében is kötelező volt és ma is az iskolai könyvtári szolgáltatás biztosítása. Ez korábban két formában valósulhatott meg, vagy iskolai könyvtár fenntartásával vagy pedig nyilvános könyvtár szolgáltatásának megrendelésével. Ez utóbbi esetben a szerződő könyvtár telephelyeként működtek az iskolai könyvtárak, amelyek esetében nemcsak az intézmények jogviszonyban álló személyek, hanem bárki más is igénybe vehette a könyvtár által nyújtott szolgáltatást. A közoktatási struktúra átalakítása az iskolai könyvtári ellátás biztosítása tekintetében nem idézett elő – az köznevelési feladatellátáshoz

képest – egyéb változást: az iskolai könyvtári feladat a köznevelési feladat ellátásával együtt az államhoz került.

### **1.3.3. A közművelődési feladatok változása**

A települési önkormányzatok közművelődési feladatainak átszervezését a Kultv. 2013. január 1-jei módosítása nem érintette olyan mértékben, mint pl. a közgyűjteményit. A korábbi részekben tárgyalt önkormányzati feladatokkal – mint például az oktatással, a könyvtári ellátással – fennálló szoros összefüggése miatt a közművelődés is átszervezésre került. A már tárgyalt önkormányzati feladatok vonatkozásában felmerült, a közművelődéssel kapcsolatos kérdések már az adott részben megtárgyalásra kerültek, ezért itt kizárólag arra térek ki, hogy a megyei önkormányzatoktól az államhoz került feladatkör kapcsán két év óta tart a vita az illetékes minisztériumban, hogy átkerüljenek-e ezek a feladatok az intézményekkel együtt a megyeszékhely megyei jogú városok önkormányzataihoz. Hol felerősödik, hol elhal az átadási szándék. Ez az akarat még 2011 nyarán vetődött fel először, és azóta nem sikerült a feladat ellátásának helyéről döntést hozni.

A közművelődés hatályos szabályozása szerint [Mötv. 6. § és 13. § (1) bek. 7. pontja, Kultv. 73-81. §] a helyi önkormányzatokat közművelődési közszolgáltatások teljesítésére kötelezik. A Kultv. kimondja, hogy a települési önkormányzat a helyi társadalom művelődési érdekeinek és kulturális szükségleteinek figyelembevételével, a törvény és a helyi lehetőségek, sajátosságok alapján rendeletben határozza meg, hogy e feladatot milyen konkrét formában, módon és mértékben lát el. A közművelődési tevékenység helyi önkormányzati feladatairól és ellátásuk feltételeiről szóló önkormányzati rendelet megalkotása feltétele az állami normatív támogatásnak, pályázati és egyéb költségvetési források elnyerésének. [Kultv. 77. §]

Annak meghatározását, hogy az egyes településtípusok esetében – figyelemmel a lakosság számára, a helyi adottságokra, igényekre, lehetőségekre, hagyományokra stb. – mi minősül „kötelező” közművelődési feladatnak, a jogszabály helyi rendelet keretébe utalja. Azaz a kötelező közművelődési feladat tartalma – a jogszabályok elvi elvárásainak érvényesítésén túl – az, amit a települési önkormányzat rendeletében maga számára kötelezőnek előír, és melyhez a szükséges intézményi kereteket, megkövetelt szakképzettséggel és szakmai gyakorlattal bíró személyi feltételeket, működtetési és finanszírozási eszközöket, feltételeket biztosítja.

Megyei jogú városban, városban, fővárosi kerületben az önkormányzat közművelődési intézmény, míg községekben közösségi színtér, illetve helyi igény és lehetőség szerint

közművelődési intézmény működtetése kötelező. [Kultv. 78. §] A települési önkormányzat a rendeletében meghatározott közművelődési feladatok megvalósítására a törvény követelményeinek megfelelő jogi személlyel, magánszeméllyel közművelődési megállapodást köthet. [Kultv. 79. §]

A közösségi szintért, illetve közművelődési intézményt fenntartó önkormányzat meghatározza a közösségi szintér, illetve a közművelődési intézmény használati szabályait, működésének módját, valamint a közművelődési intézmény feladatait, kiadja az általa fenntartott közművelődési intézmény alapító okiratát, működési engedélyét, jóváhagyja, szervezeti és működési szabályzatát, éves munkatervét és költségvetését, biztosítja a feladatok ellátásához és a közösségi szintér, illetve közművelődési intézmény fenntartásához szükséges, a Kultv. szerinti szervezeti, személyi, szakképzettségi és tárgyi feltételei, kijelöli a közösen létesített vagy önkormányzatok közötti társulásban fenntartott közösségi szintér, illetve közművelődési intézmény esetében a működtetői jogok gyakorlóját.

Az önkormányzatok kötelező közművelődési feladatellátásának garanciájaként a Kultv. úgy rendelkezik, hogy az önkormányzati rendelet hatálya alá tartozó közművelődési intézmény létesítése, átszervezése, megszüntetése, illetőleg tevékenységének 60 napon túli szüneteltetése esetén a testületi döntés meghozatala előtt 30 nappal a miniszter véleményét be kell szerezni és annak tartalmát a képviselő-testülettel ismertetni kell. [Kultv. 81. § (1) bekezdése]

### **1.3.4. Nem kötelező kulturális önkormányzati feladatok ellátása**

#### ***1.3.4.1. Hivatásos előadó-művészeti intézmények működtetése***

Az előadó-művészeti szervezetek támogatásáról és sajátos foglalkoztatási szabályairól szóló 2008. évi XCIX. törvény (a továbbiakban: Emtv.) 3. § (1) bekezdése kimondja, hogy: a művelődéshez való jog érvényre juttatásának elősegítése érdekében az állam hozzájárul ahhoz, hogy a helyi, valamint a települési és területi nemzetiségi önkormányzatok az önként vállalt helyi közszolgáltatási feladatellátás körében megteremthessék az előadó-művészeti tevékenység feltételeit.

Az előadó-művészeti szervezet fogalma alá a színház, opera, bábszínház, balett, filharmónia együttesek tartoznak. Az előadó-művészeti szervezet fenntartója bármely természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiség nélküli gazdasági társaság lehet, amely az előadó-művészeti szervezet felett felügyeleti vagy tulajdonosi jogokat gyakorolja. [Emtv. 44. § 10. pontja] A jogszabály ezáltal megteremti a lehetőséget az önkormányzatok számára (is) arra, hogy előadó-művészeti szervezetet alapítsanak és működtessenek. Az

előadó-művészeti intézmények működtetésének sajátossága, hogy az Emtv. és végrehajtási rendeletei előírják ezen szervezetek hatósági nyilvántartásba vételét, minősítését, adatszolgáltatási kötelezettségeiket, az állammal, illetve a fenntartóval kötendő szolgáltatási szerződéskötésüket, a művészeti tevékenységre vonatkozó sajátos munkajogi szabályokat stb. Mindehhez kapcsolódik egy tevékenységi és minőségi teljesítményrendszer, mely az állami támogatás összege kiszámításának alapját képezi.

#### ***1.3.4.2. Települési önkormányzati levéltár működtetése***

A köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Levtv.) 20. § (1) bekezdése alapján a települési önkormányzat a képviselő-testülete, hivatalai és intézményei, valamint ezek jogelődei levéltári anyagára kiterjedő illetékességgel közlevéltárat létesíthet, mely a fenntartó önkormányzat közvetlen felügyelete és irányítása alatt működik. Települési önkormányzat levéltárának létesítéséhez a kultúráért felelős miniszter előzetes hozzájárulása szükséges. A miniszter azonban megtagadhatja a hozzájárulást, illetve visszavonhatja azt, ha a levéltár folyamatos működésének személyi és dologi feltételeit hosszabb távon nem látja biztosítottnak, vagy ha a levéltár működését meghatározó feltételek megszűnnek. Ebben az esetben a fenntartó önkormányzat köteles a levéltárat megszüntetni. Az országban jelenleg négy települési önkormányzat működtet levéltárat.

Ha a települési önkormányzat megszünteti levéltárát, annak anyagát a települési önkormányzat székhelye szerint területileg illetékes közlevéltárban kell elhelyezni. Ilyen esetben a települési önkormányzat a levéltár céljait szolgáló vagyont használatra köteles átengedni az illetékes közlevéltár fenntartójának, jelenleg a Magyar Országos Levéltárnak.

Érdekesség, hogy a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény 116. §-a elrendeli, hogy az önkormányzati levéltár éves beszámolóját, valamint munkatervét a helyi önkormányzat képviselő-testülete hagyja jóvá, azaz itt egy nem az Möt.-ben nevesített át nem ruházható hatáskörrel találkozhatunk.

A Levtv. módosításával az elmúlt évben az általános (megyei) levéltárak beolvadtak a Magyar Országos Levéltár (MOL) szervezetébe és annak megyei szintű szervezeti egységeként működnek tovább. A megyei levéltáraknak a MOL szervezetébe történő olvadásával létrejött a Magyar Nemzeti Levéltár. A törvénymódosítással a megyei levéltárak intézményi önállósága megszűnt, azonban a közfeladat-ellátás tartalmi elemei nem változtak. A Magyar Nemzeti

Levéltár komplex és egységes feladatellátással mind a kulturális örökség megőrzését, mind pedig a közigazgatást szolgálja. Tehát itt azzal az érdekességgel lehet találkozni, hogy nem a megyeszékhely megyei jogú város kapta meg a feladatot a megyei önkormányzattól a múzeumi és könyvtári közgyűjteményi feladatellátás szemben, hanem azt az állam magának tartotta fenn.

## **1.4. A települési önkormányzatok szociális és egészségügyi feladatai és azok változása**

### **1.4.1. A települési önkormányzatok szociális feladatai**

#### ***1.4.1.1. A szociális feladatok változása***

i. Az egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CXCV. törvény rendezte a 2013. január 1-jét megelőzően a települési önkormányzat vagy társulásaik által az 1. mellékletben felsorolt

- a) pszichiátriai betegek, szenvedélybetegek, fogyatékos személyek otthona,
- b) pszichiátriai betegek, szenvedélybetegek, fogyatékos személyek rehabilitációs intézménye,
- c) pszichiátriai betegek, szenvedélybetegek, fogyatékos személyek lakóotthona,
- d) fogyatékos személyek gondozóháza, pszichiátriai betegek és szenvedélybetegek átmeneti otthona,
- e) gyermekvédelmi szakellátást biztosító intézmény - ideértve a többcélú gyermekvédelmi intézményt is -

helyzetét, amellyel ezen intézmények fenntartói jogaiban jogutódlás állt be [2012. évi CXCV. törvény 1. §]

Az intézmények átvétele során és az így átvett intézmények állami fenntartásában is a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság jutott szerephez. [316/2012. (XI. 13.) Korm. r., 349/2012. (XII. 12.) Korm.r. 2. §]

A szociális területen azonban az átszervezés nem ment teljesen végbe, hiszen az állami átvétel kizárólag a hivatkozott mellékletben meghatározott intézményi körben történt csak meg, de várható, hogy a jövőben a mellékletben nem szereplő települési önkormányzatok intézményei is állami fenntartásba kerülnek.

ii. A feladatátadás kapcsán külön problémát jelent az, hogy az állam nem valamennyi önkormányzati szociális feladatot vesz át, hanem az alapellátás marad önkormányzati feladat, míg a szakellátások kerülnek át az államhoz. És mivel az önkormányzati szociális intézmények nem pusztán az állami átvétellel érintett, hanem egyéb – az alapellátás körébe eső – szociális feladatot is ellátnak, ezért az átadás-átvételen túl az önkormányzatnál maradó feladat ellátását is az önkormányzatnak megfelelő és megnyugtató módon rendeznie kell.

2013. január 1-jétől kezdődően az állam kötelező feladatai közé tartozik a fogyatékos személyek gondozóháza, a pszichiátriai betegek és szenvedélybetegek átmeneti otthonának fenntartása [a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.) 88. § (1) bek.], míg korábban a harmincezer főnél több állandó lakosú települések feladata volt a nappali és átmeneti elhelyezést nyújtó ellátás biztosítása. [Szt. 88. § (2) bek. c) és d) pont]

Az Szt. alapján tehát maga a feladat kerül át az önkormányzattól az államhoz. Míg a szociális feladatok átszervezése kapcsán született jogszabály alapján csak az annak mellékletében meghatározott intézmények esnek az állami átvétel alá. [2012. évi CXCV. törvény 1. melléklet] Ennélfogva megállapítható – és ezt az Emberi Erőforrások Minisztériuma is elismeri –, hogy a két jogszabályi rendelkezés egymásnak ellentmond. Így állhat elő az a helyzet, hogy azok az önkormányzatok, amelyeknek a szociális intézményei nem szerepelnek a hivatkozott mellékletben, mint átvétellel érintett intézmény, jogszabályellenesen tartják fenn a szociális intézményeiket és látnak el általa az Szt. alapján már állami feladatnak minősülő feladatot.

Azokkal az önkormányzatokkal – így Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatával is –, amelyek esetében integráltan, egy intézmény keretében működik az átmeneti ellátással együtt más alapszolgáltatás is, az állam által a fenntartói feladatok ellátására kijelölt szerv, a Szociális és Gyermekevédelmi Főigazgatóság megállapodást kötött a szolgáltatás nyújtásának átvállalásáról. A megállapodás 2013. január 1. napjától 2013. december 31. napjáig érvényes.

Közben a győri önkormányzat és a Szociális és Gyermekevédelmi Főigazgatóság között aláírásra került a feladatellátási megállapodás. Ebben a megbízó számára a megbízott 10 férőhelyet biztosít, amiért a megbízó szolgáltatási díjat fizet, amely a kiadásoknak csak kb. 20%-át fedezi, ezért azt Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata azt kiegészíti a teljes összegre. A megállapodás szerint ezt a keretösszeget lehet korrigálni a 2012. évi beszámolóban elszámolt kiadások mentén. A megállapodás 2013. január 1-jétől 2013. december 31-ig kötött.

Ez azonban csak átmeneti megoldást jelent.

iii. A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság tájékoztatása szerint a fogyatékosok átmeneti gondozóházának az átvétele, ingatlannal együtt, még a 2013. évben megtörténik. Az előzmények ismeretében arra lehet számítani, hogy nemcsak maga a feladat, hanem az intézmény kerül át az államhoz, így előfordulhat és elő is fordult az, hogy – mivel a „megmaradó” szociális feladatok ellátására az önkormányzatnak új intézményt kell alapítania, és ahhoz a szükséges engedélyeket be kell szereznie – bizonyos feladatok ellátása átmenetileg jogszerűen nem biztosítható.

Ennek elkerülésére azok az önkormányzatok, amelyek a jövőben lesznek csak érintettek egy esetleges átszervezésben – alapozva a lezajlott folyamatokra – felkészülhetnek erre úgy, hogy az átvétellel feltehetően érintett intézmények alapító okiratából kivezetik azokat az önkormányzati feladatokat, amelyek az előzetes várakozások szerint maradnak az önkormányzatoknál. A „kivezetett” önkormányzati feladatra új intézményt kell alapítani, melynek be kell szereznie minden működési engedélyt, amely hiányában nem folytathat ilyen tevékenységet.

Az így kialakult vagy kialakulóban lévő intézményrendszer kapcsán felmerül továbbá, hogy az alapító szabadon dönthet arról, hogy a költségvetési szerv gazdasági szervezetét hogyan alakítja ki. Amennyiben önállóan működő és gazdálkodó intézmény<sup>194</sup> útján látja el a szociális feladatot, akkor az önkormányzat képviselő-testületének döntésén múlik, hogy a gazdasági feladatokat a szociális intézmény keretén belül vagy új, gazdasági szervezet alapításával vagy ilyen szolgáltatás vásárlásával<sup>195</sup> valósítja meg. Ha viszont a szociális

---

<sup>194</sup> „7. § (1) „Ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv

a) a fejezetet irányító szerv, a fejezetet irányító szerve jogállással bíró költségvetési szerv és a középírányító szerv,

b) a központi hivatal,

c) az önkormányzati hivatal,

d) az országos területi hálózattal rendelkező költségvetési szerv központi szerve,

e) a társulási tanács munkaszervezeti feladatait ellátó költségvetési szerv, és

f) a költségvetési szervként működő közreműködő szervezet.

(2) Önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szervnek - az (1) bekezdésben foglalt költségvetési szerveken kívül - az a költségvetési szerv sorolható be különösen, amely

a) jelentős terjedelmű és összetett közfeladatokat lát el,

b) a közfeladat ellátásában országos, megyei vagy egyéb, a településinél nagyobb területi jellegű illetékességgel jár el, vagy

c) esetén a közfeladat terjedelme, az ellátottak száma, az ügyfélforgalom volumene, az alaptevékenység ellátását támogató szellemi és fizikai tevékenységet végző szervezeti egységek működtetése e besorolást indokolja.” [368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ávr.) 7. § (1) bek.]

<sup>195</sup> Jogszába lehetővé teszi, hogy „költségvetési szerv működtetésével, üzemeltetésével, a vagyon használatával, hasznosításával, védelmével kapcsolatos feladatok ellátása a gazdasági szervezeten kívül, szolgáltatás megrendelésével is történhet.” [Ávr. 9. § (3) bek.] Ténylegesen viszont akkor is szolgáltatás-megrendelésről van szó, amikor a szociális feladatot ellátó intézmény munkamegosztási megállapodást köt az önkormányzat vagy más irányító szerv irányítása alá tartozó gazdálkodó szervezettel.



intézmény önállóan működő<sup>196</sup> – és nem önállóan működő és gazdálkodó –, akkor az intézmény jogszabály előírása folytán nem rendelkezhet gazdasági szervezettel. [Ávr. 9. § (4) bek.]

Külön gazdálkodó szervezet létrehozása mellett tipikusan akkor dönt az önkormányzat, ha egy adott – például szociális, köznevelési vagy kulturális – területhez kötődő feladatot több intézménye látja el. Ebben az esetben nem indokolt, hogy valamennyi intézmény rendelkezzen gazdálkodó szervezettel, és így gazdasági vezetővel, hanem a párhuzamosságok kiküszöbölése végett, egy önálló intézmény látja el az adott területre nézve a gazdálkodással összefüggő valamennyi feladatot. Ilyen önálló gazdálkodó szervezet lehet olyan költségvetési szerv, ami az önkormányzat irányítása alatt áll – tipikusan erre a célra alapított intézmény –, vagy más irányító szervvel kötött megállapodás alapján az irányítása alá tartozó gazdálkodó szervezettel rendelkező költségvetési szerv (a továbbiakban együtt: kijelölt gazdálkodó szervezet). [Ávr. 10. § (1) bek.]

A gazdasági szervezettel nem rendelkező intézmény és a kijelölt gazdálkodó szervnek minden esetben munkamegosztási megállapodást kell kötni, melyet az irányító szerv – önkormányzati intézmény esetén a képviselő-testület – hagy jóvá. [Ávr. 10. § (4) és (5) bek.] A munkamegosztási megállapodásban kell rögzíteni, hogy mely szerv látja el a működtetéssel, a költségvetés tervezésével, az előirányzat-módosítás, -átcsoportosítás és -felhasználás végrehajtásával, a finanszírozási, adatszolgáltatási, beszámolási és a vagyon használatával, védelmével összefüggő feladatokat, valamint a pénzügyi és számviteli feladatokat. [Ávr. 9. § (1) bek., 10. § (6) bek.]

#### ***1.4.1.2. A települési önkormányzatok változatlan szociális feladatai***

i. A bemutatott jogszabályi változást követően, az ott meghatározottakon kívül a szociális és gyermekjóléti szolgáltatások kapcsán az önkormányzatok továbbra is kötelezettek feladatok ellátására az Szt. és a Gyvtv. alapján. A helyi önkormányzat a szociális és gyermekjóléti

---

<sup>196</sup> „7. § (3) Önállóan működő költségvetési szervnek az a költségvetési szerv sorolható be különösen, amely  
a) kizárólag szakmai szervezeti egységekre tagozódik - ideértve a jogszabályban szakmai alapfeladat-ellátásként megjelölt ellátó jellegű tevékenységeket is - és szakmai alaptevékenysége nem eszközigényes, vagy  
b) a szellemi, fizikai támogató funkciókat ellátók száma külön szervezeti egység létrehozását nem igényli, e funkciók más költségvetési szerv által elláthatók.” [Ávr. 7. § (3) bek.]

„8. § (1) Az önállóan működő költségvetési szerv  
a) az alapfeladatai ellátását szolgáló személyi juttatásokkal és az azokhoz kapcsolódó járulékok és egyéb közterhek előirányzataival minden esetben,  
b) egyéb előirányzatokkal a munkamegosztási megállapodásban foglaltaktól függően rendelkezik.” [Ávr. 8. § (1) bek.]

szolgáltatást egyházi vagy más, nem állami szervvel, fenntartóval kötött ellátási szerződés útján is biztosíthatja.

Az étkeztetés keretében (alapszolgáltatás) [Szt. 86. § (1) bek. b) pont] azoknak a szociálisan rászorulóknak az egyszeri meleg étkezéséről kell gondoskodni, akik azt önmaguk, illetve eltartottaik részére tartósan vagy átmeneti jelleggel nem képesek biztosítani. A nagyobb települések a közterületen élő hajléktalan személyek ellátására népkonyhát tartanak fenn.

A házi segítségnyújtás (alapszolgáltatás) [Szt. 86. § (1) bek. c) pont] keretében a szolgáltatást igénybe vevő személynek saját lakókörnyezetében kell biztosítani az önálló életvitel fenntartása érdekében szükséges ellátást. Minden önkormányzat kötelező feladata az étkeztetéssel együtt.

A családsegítés (alapszolgáltatás) [Szt. 86. § (2) bek. a) pont] a szociális vagy mentálhigiénés problémák, illetve egyéb krízishelyzet miatt segítségre szoruló személyek, családok számára az ilyen helyzetekhez vezető okok megelőzése, a krízishelyzet megszüntetése, valamint az életvezetési képesség megőrzése céljából nyújtott szolgáltatás. A kétezer főnél nagyobb lakosságszámú településen kötelező feladat.

A nappali ellátás (alapszolgáltatás) [Szt. 86. § (2) bek. b)-c) pont] a hajléktalan személyek, a saját otthonukban élő, idős koruk miatt önmaguk ellátására részben képes személyek (ez a háromezer főt meghaladó lakosú településeken kötelező, míg a bekezdés többi eleme csak a tízezer fő feletti településeknél), a 18. évüket betöltött fekvőbeteg gyógykezelést nem igénylő pszichiátriai betegek, szenvedélybetegek, fogyatékos, autista személyek részére biztosít lehetőséget a napközbeni tartózkodásra, társas kapcsolatokra és szervezi – igény szerint – az étkeztetésüket. A hajléktalan személyek nappali ellátására nappali melegedő működhet.

A következő feladatok a harmincezer fő feletti lakosságszámú önkormányzatoknál kötelező. Az átmeneti elhelyezést biztosító intézmények (szakosított ellátás) [Szt. 86. § (2) bek. d) pont] – a hajléktalanok éjjeli menedékhelye és átmeneti szállása kivételével – ideiglenes jelleggel, legfeljebb egyévi időtartamra teljes körű ellátást biztosítanak. Ezt általában idősök gondozóházának, a hajléktalan személyek átmeneti szállásának és az éjjeli menedékhelyek fenntartásával biztosítják az önkormányzatok.

Az önmaguk ellátására nem vagy csak folyamatos segítséggel képes személyek napi legalább háromszori étkezéséről, szükség szerint ruházattal, illetve textíliával történő ellátásáról, mentális gondozásáról, egészségügyi ellátásáról, valamint lakhatásáról ápolást, gondozást nyújtó intézményben kell gondoskodni (szakosított ellátás). [Szt. 90. § (2) bek.] Idősök otthonában a jogszabályban meghatározott mértékű gondozási szükséglettel bíró, de fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátást nem igénylő idős személyek ellátása történik.

A hajléktalan személyek rehabilitációs intézménye – otthona – (szakosított ellátás) [Szt. 90. § (2) bek.] a bentlakók önálló életvezetési képességének kialakítását, illetve helyreállítását szolgálja. A hajléktalan személyek tartós bentlakásos ellátásáról (szakosított ellátás) [Szt. 90. § (2) bek.] az önmaguk ellátására nem vagy csak folyamatos segítséggel képes személyek számára napi legalább háromszori étkezéssel, szükség szerint ruházattal, illetve textíliával történő ellátással, mentális gondozással, egészségügyi ellátással ápolást gondozást nyújtó intézményben kell gondoskodni.

A településeknek és a fővárosi kerületeknek a gyermekjóléti szolgáltatások működtetése lakosságszámtól független kötelezettsége. Ennek keretében az önkormányzatok a Gyvtv.-ben foglaltak szerint biztosítják a rendkívüli gyermekvédelmi támogatást, a személyes gondoskodást nyújtó alapellátások keretében a gyermekjóléti szolgáltatást, a gyermekek napközbeni ellátását, a gyermekek átmeneti gondozását, szervezik és közvetítik a máshol igénybe vehető ellátásokhoz való hozzájutást. [Gyvtv. 94. § (2) bek.]

A családban nevelkedő 3 éven aluli gyermekek napközbeni ellátását, szakszerű gondozását és nevelését biztosító intézményben kell ellátni (bölcsőde). [Gyvt. 94. § (3) bek. a) pont] Az intézmény alapfeladata a családban nevelkedő 3 éven aluli gyermekek nappali felügyelete, gondozása, szükségleteinek kielégítése, nevelése, foglalkoztatása, étkeztetése, harmonikus testi és szellemi fejlődésének elősegítése az életkori és egyéni sajátosságok figyelembevételével. Ha a gyermek a 3. életévét betöltötte, de testi vagy szellemi fejlettségi szintje alapján még nem érett az óvodai nevelésre, a 4. életvének betöltését követő augusztus 31-éig nevelhető és gondozható a bölcsődében. A bölcsőde végezheti a fogyatékos gyermekek korai habilitációs és rehabilitációs célú nevelését és gondozását is. [Gyvtv. 94. § (1) bek.] Az a települési önkormányzat köteles bölcsődét működtetni, amelynek a területén 10000 főnél több állandó lakos él. [Gyvtv. 94. § (3) bek.]

A gyermekjóléti szolgáltatás (gyermekjóléti központ) [Gyvt. 94. § (3) bek. d) pont] olyan, a gyermekek érdekeit védő speciális szolgáltatás, amely a szociális munka módszereinek és eszközeinek felhasználásával szolgálja a gyermek testi és lelki egészségének, családban történő nevelkedésének elősegítését, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzését, a kialakult veszélyeztetettség megszüntetését, illetve a családból kiemelt gyermek visszahelyezését. A megyei jogú városnak, valamint a negyvenezer fő feletti településnek a feladat ellátására Gyermekjóléti Központot kell működtetnie.

A gyermekek átmeneti gondozása (gyermekek átmeneti otthona) [Gyvt. 94. § (3) bek. b) pont] keretében a gyermek testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését elősegítő, az életkorának, egészségi állapotának és egyéb szükségleteinek megfelelő étkeztetéséről,

ruházattal való ellátásáról, mentálhigiénés és egészségügyi ellátásáról, lakhatásáról kell gondoskodni. Az a gyermek helyezhető itt el, aki átmenetileg felügyelet nélkül maradt vagy ellátását a család életvezetése veszélyezteti. A húszezer fő lakosságszám feletti önkormányzatok kötelezettsége ez.

A családok átmeneti ellátása (családok átmeneti otthona) [Gyvt. 94. § (3) bek. c) pont] során az otthontalanná vált szülő kérelmére együttesen helyezhető el a szülő és gyermeke, ha az elhelyezés hiányában lakhatásuk nem lenne biztosított, és emiatt a gyermeket el kellene választani szülőjétől. Ez a kötelezettség a harmincezer fő feletti településeket terheli.

ii. A fentiekén kívül a településeknek sok fajta, a szociális szolgáltatásba tartozó önként vállalt feladata lehet. A nem kötelező ellátások alapja a lakossági szükséglet oldaláról jelentkező igény, amelyet elfogadnak a döntéshozók a megfelelő szakmai, pénzügyi, jogi elemzések után. Ezek közül a leggyakoribbak a következők. Támogató szolgáltatás, melynek célja a fogyatékos személyek lakókörnyezetben történő ellátása, elsősorban a lakáson kívüli közszolgáltatások elérésének segítése, valamint életvitelük önállóságának megőrzése mellett a lakáson belüli speciális segítségnyújtás biztosítása révén. Az utcán tartózkodó hajléktalan személyek helyzetének, életkörülményeinek figyelemmel kísérését, szükség esetén ellátásának kezdeményezését és az ehhez kapcsolódó intézkedések megtételét utcai szociális munka keretében kell végezni. Jelzőrendszeres házi segítségnyújtás esetén az ellátott egy technikai eszközön (mely lehet kötött vagy mobil) tarthat kapcsolatot egy diszpécierszolgálattal a nap 24 órájában, és jelzés esetén felveszik vele a kapcsolatot vagy segítséget küldenek a részére.

### **1.4.2. A települési önkormányzatok egészségügyi feladatai**

i. Az egészségügyi alapellátás megszervezése és biztosítása, valamint az egészséges életmód segítségét célzó szolgáltatások biztosítása az önkormányzatok kötelező feladata. [Mötv. 13. § (1) bek. 4. pont] Az önkormányzatok kötelező feladatai az egészségügyi ellátás következő területén jelennek meg: a felnőtt és gyermek háziorvosi, a fogorvosi, a védőnői ellátása és az ügyelet biztosítása minden önkormányzatnak kötelező feladata. Úgyszintén önkormányzati feladat az iskola-egészségügyi ellátás biztosítása. Ezen egészségügyi feladatokat hívja az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) egészségügyi alapellátásnak. [Eütv. 152. § (1) bek.]

Az Ötv. az alapellátást a települési önkormányzatok kötelező feladataként határozta meg, ugyanakkor a megyei önkormányzatok feladata volt az alapellátást meghaladó

egészségügyi szakellátások biztosítása, amelyet azonban a település átvállalhatott. [Ötv. 70. § (1) bek. b) pont] Ez azonban átalakult.

A háziorvosi és fogorvosi feladatok ellátására az önkormányzatok feladat-ellátási szerződést kötnek az orvosokkal. [2000. évi II. törvény 2/B. § (1) bek.] Feladat-ellátási szerződés olyan orvossal köthető – aki lehet közalkalmazott, egyéni vállalkozó vagy bármely más gazdálkodó szervezet is –, aki a praxisjogot megszerezte. A praxisjogot<sup>197</sup> engedélyező hatósági határozat azt jelenti, hogy az orvos tevékenységét az önkormányzati rendeletben meghatározott körzetben területi ellátási kötelezettséggel végzi. [2000. évi II. törvény 1. § (2) bek. c) pont, 2/B. § (6)-(7) bek.] Ez az ellátási kötelezettség azonban betegek részéről megengedi a szabad orvosválasztást.

Praxisjog megszerzését megelőzően – amennyiben annak megszerzését követően – az önkormányzat feladat-ellátási szerződést kíván kötni az orvossal, akkor a felek előszerződést kötnek, egyébként az önkormányzat a szándékáról nyilatkozik. [2000. évi II. törvény 2/A. § (2) bek.] Ez tehát azt jelenti, hogy az önkormányzat nem köteles meghatározott orvossal szerződést kötni, hanem maga választja meg, hogy az önkormányzati feladatot melyik orvos útján kívánja biztosítani.

A feladat-ellátási szerződésben kerül rögzítése<sup>198</sup> a szerződő felek kötelezettsége, így az is, hogy önkormányzat milyen mértékben járul hozzá a fenntartáshoz (pl. rendelő biztosítása, rezsiköltségekhez való hozzájárulás stb.). [2000. évi II. törvény 2/B. § (1) bek. c) pont]

A feladat-ellátási szerződésben rendelkezni kell az orvos ügyeletben történő részvételéről is. [2000. évi II. törvény 2/B. § (1) bek. e) pont] Ez azt jelenti, hogy a kötelező önkormányzati feladatnak az önkormányzatnak úgy is eleget tehet, hogy valamennyi feladat-ellátási szerződéses jogviszonyban álló orvost kötelez az ügyelet biztosítására, de ennek választhatja egyéb módját is (pl. arra külön szerződést köthet egy orvossal). Az ügyeletet lehet biztosítani a mentőszolgálattal<sup>199</sup> kötött szerződés útján is.

A kisebb települések a kötelező feladatuknak sok esetben szolgáltatásvásárlással vagy társulásban tesznek eleget, hiszen a lélekszám indokol önálló praxis fenntartását.

---

<sup>197</sup> A praxisjog vagyoni értékű jog, amely azt jelenti, hogy – jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén – elidegeníthető, (de bérbe nem adható). Öröklés esetén pedig a házastárs és az egyenesági leszármazó – ebben a sorrendben – folytathat orvosi tevékenységet. [2000. évi II. törvény 2. § (3)-(4) és (9) bek.]

<sup>198</sup> A szerződés kötelező tartalmi elemeit csak 2012. január 1-jétől határozza meg a jogszabály. [2000. évi II. törvény 2/B. §]

<sup>199</sup> A mentés állami feladat, míg a betegszállítás 2009. január 1-jétől már nem tartozik ebbe a körbe. A betegszállítást gazdálkodó szervezetek végzik. [Eütv. 96. § (1) bek., 97. §]

Az orvosi ellátás biztosítása azonban nem kétszereplős jogviszony, hiszen – jöllehet az önkormányzat a feladatellátásra kötelezett és így a felelős – a finanszírozó az állam,<sup>200</sup> míg a szakmai felügyeletet a megyei (fővárosi) népegészségügyi szakigazgatási szervek látják el.

ii. A védőnői ellátás jelenleg még helyi közfeladat, azonban a Kormány szándékai<sup>201</sup> szerint állami feladattá fog válni. A védőnők is – hasonlóan az orvosokhoz – az önkormányzat képviselő-testülete által rendeletben meghatározott körzetben végzik ellátási kötelezettséggel tevékenységüket (területi védőnők). A területi védőnők mellett iskolai védőnők is működnek, amely ellátás már az iskola-egészségügyi ellátás fogalmi körébe tartozik. A jogszabály csak a maximálisan ellátható személyek számát határozza meg, minimális létszámot nem ír elő. Ezt a létszámot a jogszabályban meghatározott pontokkal korrigálni kell, amely számítás pontértékben kiadja a feladatok értékét, ami nem haladhatja meg az 1000 pontértéket. [49/2004. (V. 21.) ESzCsM rendelet 5. § (1) bek., 6. sz. melléklet]

iii. Az iskola-egészségügyi ellátás az iskolavédőnői szolgáltatáson kívül az iskolaorvos szolgáltatásból áll. [26/1997. (IX. 3.) NM rendelet 1. § (2) bek.] Az iskolaorvos közalkalmazott, akinek az egészségügyi ellátsi rendszerben nem teljesen világos, hiszen tevékenysége az elsősegély-nyújtásra, illetve arra korlátozódik, hogy a gyermeket, illetve a tanulót házi orvosához irányítsa vagy fekvő-beteg intézetbe szállítsa. [26/1997. (IX. 3.) NM rendelet 4. § (3) bek.]

iv. A fentiekén kívül minden egyéb egészségügyi ellátást az önkormányzat önként vállalt feladatként tud teljesíteni. Az egészségügyi szakellátások biztosítása jelenleg állami feladat. 2011. december 31-ig a szakellátások biztosítása megyei önkormányzati feladat volt. A megyei önkormányzati feladatok nem tartoznak a tárgyalt téma területére, ezért csak röviden utalnék arra, hogy a megyei önkormányzati egészségügyi feladatok ellátást 2012. január 1-jétől kezdődően a megyei intézményfenntartó központok a fenntartásukba átkerült intézmények útján biztosították. [2011. évi CLIV. törvény 6. § (3) bek., 9. § (2) bek.] Az átadás-átvétel

---

<sup>200</sup> Az orvos az Országos Egészségbiztosítási Pénztárral csak akkor tud szerződni, ha az önkormányzattal már megkötött a feladat-ellátási szerződés. [43/1999. (III. 3.) Korm. r. 7. § (1) bek.] A finanszírozás az alapdíjból, a fixdíjből és a teljesítménydíjből tevődik össze. [43/1999. (III. 3.) Korm. r. 2. § d) pont] A teljesítménydíjat az ellátottak életkorára és állapotára (pl. terhes nő) nézve adott pontszámoknak a degressziós táblázattal számított értéke határozza meg. [43/1999. (III. 3.) Korm. r. 3. sz. melléklet]

<sup>201</sup> 2013. november 14-ig a védőnői tevékenység átszervezésére miniszteri biztos került kinevezésre Bábiné Szottfried Gabriella személyében. Ez idő alatt a legfontosabb elvégzendő feladat az Országos Védőnői Szolgálat felállítása és védőnői tevékenység egységes szabályozásának megteremtése. [20/2013. (V. 24.) EMMI utasítás 1. §, 2. § a)-b) pont]

azonban nem zajlott le teljes körűen, mert az államosításra kizárólag a törvény 1. mellékletében meghatározott intézmények vonatkozásában került sor. [2011. évi CLIV. törvény 6. § (4) bek., 1. melléklet] 2012. április 28-ától a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet (a továbbiakban: GYEMSZI) gyakorolja a fenntartói jogokat az állam által átvett egészségügyi intézmények tekintetében. [59/2011. (IV. 12.) Korm. r. 2. § m) pont] A legnagyobb probléma a megyéknél, mint fenntartóknál az intézmények eladósodottsága volt, melynek oka a finanszírozási rendszerben rejlett.<sup>202</sup>

### 1.4.3. Lakásgazdálkodás

A lakásgazdálkodás tárgyalható gazdálkodási és szociális feladatként is. Én a szociális ellátáshoz való szorosabb viszonya miatt a szociális feladatok között tárgyalom. Az önkormányzati lakás- és helyiséggazdálkodás is az önkormányzati feladatok körébe esik. [Mötv. 13. § (1) bek. 9. pont] Annak részletes szabályait a lakás- és helyiséggazdálkodási feladatok szabályait a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ltv.) és az ennek felhatalmazása alapján született önkormányzati rendeletek határozzák meg. [Mötv. 14. § (1) bek.] A lakásgazdálkodás részben vagyongazdálkodási,<sup>203</sup> részben szociális kérdés.

Az önkormányzati lakás- és helyiséggazdálkodás esetében az önkormányzat gazdasági teljesítőképességéhez igazodva tudja csak a szociális helyzet és a nem szociális szempontok alapján a lakások bérlet szabályozni és biztosítani. [Ltv. 3. § (1) bek., 19. §, 36. § (2) bek.]

Az önkormányzati lakások elidegenítésének feltételeit az önkormányzat képviselő-testülete rendeletben határozza meg. [Ltv. 54. §] Az ebből befolyt teljes bevételt elkülönített számlán kell elhelyezni, melyet az önkormányzat kizárólag lakáscélokra és az ezekhez kapcsolódó infrastrukturális beruházásokra használhatja fel, így különösen új lakás építésére, új vagy használt lakás megvásárlására, lakóépület teljes vagy részletes felújítására, korszerűsítésére, városrehabilitációra, lakóövezetbe sorolt építési telek kialakítására, közművesítésre. A bevétel szolgálhat továbbá EU-források és lakáscélú állami támogatásokhoz pályázati önrész biztosítására, valamint önkormányzati helyi támogatás nyújtása. [Ltv. 62. § (1) és (3) bek.]

Az önkormányzatok a kilencvenes években próbáltak megszabadulni a lakásállományuktól, mivel ezzel bevételhez jutottak, kiadásaik pedig csökkentek.

---

<sup>202</sup> Ld. 155. és 200. lábjegyzet

<sup>203</sup> Az értekezés keretében önállóan a vagyongazdálkodási feladatokkal azért nem foglalkozom, mert az olyan szerteágazó terület, amely önálló értekezés tárgyát is képezheti.

Lakásállománnyal elsődlegesen a nagyobb települések rendelkeztek. Később, a gazdasági helyzet romlásával egyre több lakos jelent meg az önkormányzatoknál, hogy lakásra lenne szüksége, de a fenti okok miatt az önkormányzatoknak nem volt lakásuk. Ekkor állami segítséggel bérlakás építési programot tudott egy-két település elindítani, de jelentős változást nem hozott. Azokon a településeken van jelentősebb bérlakás állomány, ahol nem adták azokat el.

A településnek lakáskonceptiót kell készíteni, illetve lakásrendeletet elfogadnia, ha húsznál több lakása van. A rendeletben lehet szabályozni a fentebb már írtakat, és a lakáskonceptió alapján lehet az adott település lakásállománya és pénzügyi lehetőségei tükrében meghatározni, milyen típusú lakásokat tart fenn, pl. szociális alapú, támogatott lakbérű, piaci alapú, előtakarékos, fecske, nyugdíjas stb.

A szociális bérlakások bérlőinek gyakran halmozódik fel lakbér és közüzemi díj hátraléka, melyet azelőtt kezelni kell, mielőtt az összeg kezelhetetlen nem lesz, ennek során együtt kell működnie a szociális ellátórendszer különböző ágainak, így az önkormányzatok feladatkörébe tartozó hajléktalan ügy, mint ellátandó feladat, hiszen cél a kilakoltatás, és ezzel a hajléktalanná válás megakadályozása.

## **1.5. A települési önkormányzatok turisztikai, sport és településmarketing tevékenysége<sup>204</sup>**

i. Az önkormányzatoknak nincsen a turizmussal és településmarketinggel kapcsolatos jogszabályban lefektetett kötelezettsége. A sportról szóló 2004. évi I. törvény 55. §-a<sup>205</sup> viszont

---

<sup>204</sup> A sportnak a kultúrához való viszonya koránt sem tisztázott. Van olyan álláspont, amely a sportot a kultúra részeként fogja, az értekezés keretében azonban én a kultúrától külön tárgyalom, nem tagadva azt, hogy a kultúrához nagyon szorosan kötődik. A sportnak, mint önálló közfeladatnak az önálló tárgyalását egyrésről az indokolja, hogy az Möt. is külön nevesíti, másrésről pedig a jogszabályi alapjaik is eltérőek. [Möt. 13. § (1) bek. 7. és 15. pont, Kultv., 2004. évi I. törvény] A legújabb álláspontok szerint továbbá ez a három terület szorosan összefügg, és önálló feladatcsoportot képeznek.

<sup>205</sup> „55. § (1) A települési önkormányzat - figyelemmel a sport hosszú távú fejlesztési koncepciójára -:

- a) meghatározza a helyi sportfejlesztési koncepciót, és gondoskodik annak megvalósításáról,
  - b) az a) pontban foglalt célkitűzéseivel összhangban együttműködik a helyi sportszervezetekkel, sportszövetségekkel,
  - c) fenntartja és működteti a tulajdonát képező sportlétesítményeket,
  - d) megteremti az önkormányzati iskolai testnevelés és sporttevékenység gyakorlásának feltételeit.
- (2) A települési önkormányzat az (1) bekezdésben foglaltakon kívül - a köznevelésről szóló törvényben meghatározottak szerint - biztosítja az önkormányzati iskolai sportkörök működéséhez, vagy az ezek feladatait ellátó diáksport-egyesületek feladatainak zavartalan ellátásához szükséges feltételeket.
- (3) A megyei és a fővárosi önkormányzat az (1)-(2) bekezdésben foglaltakon túl sportszervezési feladatai körében:
- a) segíti a területén tevékenykedő sportszövetségek működésének alapvető feltételeit,
  - b) közreműködik a sportszakemberek képzésében és továbbképzésében,



szabályozza a sporttal kapcsolatos feladatokat, mely nem túl széles skálán mozognak, és ahol még nem sikerült a jogalkotónak átvezetnie az önkormányzati rendszer átszervezéséből adódó feladatváltozásokat a címzeti körben, azaz még mindig legtöbb feladat címzettje a megyei önkormányzat, illetve a köznevelési törvény új szabályai sem kerültek a feladatoknál átvezetésre. Ugyanakkor önként vállalt feladatként sporttámogatásokat is biztosítanak a helyi sportszervezetek működéséhez,<sup>206</sup> amellyel kapcsolatos problematikára még a tilalmazott állami támogatási részben visszatérek, de sokszor erőn felül is támogatják a települések a sportszervezeteket, versenyzőket. Ennek a politikusok számára marketing értéke van, egyrészt ha tudják a tagok, kin keresztül jutottak a támogatáshoz, másrészt a sikerek esetén a közös fellépések pozitív képének alkalmával.

ii. A turizmushoz kapcsolódó feladatok önként vállalt tevékenységként végzi a település, melyeket kisebb települések társulásban, nagyobb települések önállóan szoktak végezni. Magát a turisztikai szolgáltatásokat önkormányzati szinten nehéz elválasztani a kultúra, a sport és a szabadidő terén nyújtott szolgáltatásoktól, megtett intézkedésektől, hiszen ezek a területek célcsoportjukat illetően egy közös tevékenység, a településmarketing tevékenység alá tartoznak. Magának a településmarketingnek a modern felfogás szerint 3 célcsoportja különböztető meg, a lakók, a befektetők és a turisták csoportja, melyek igényeinek kielégítésére történnek a települési fejlesztések, illetve a kommunikáció még a legkisebb településen is.

Azon települési fejlesztések, melyek a turizmus érdekében történnek (pl. információs kétnyelvű táblarendszer-hálózatfejlesztés, látogatóközpont vagy tourinform iroda fejlesztése stb.), egyaránt szolgálják a település lakosságát is, hiszen számukra is irányt mutatnak lakhelyükön a táblák, ők is betérhetnek információért, jegyet vásárolni a látogatóközpontba, vagy kiülhetnek a kerékpárút mellett kialakított padra.

A nagyobb települések stratégiát is szoktak készíteni, illetve intézmény vagy gazdasági társaság formájában látják el a feladatokat, például kiajánlások megtétele vagy részvétel

---

c) segíti a sportági és iskolai területi versenyrendszerek kialakítását, illetve az e körbe tartozó sportrendezvények lebonyolítását,

d) adottságainak megfelelően részt vesz a nemzetközi sportkapcsolatokban,

e) ellátja a nemzeti sportinformációs adatszolgáltatással összefüggő területi feladatokat,

f) közreműködik a sport népszerűsítésében, a mozgásgazdag életmóddal kapcsolatos sporttudományos felvilágosító tevékenység szervezésében,

g) közreműködik a sportorvosi tevékenység feltételeinek biztosításában.

(4) A megyei jogú városi önkormányzat illetékességi területén - adottságainak megfelelően - ellátja a (3) bekezdésben meghatározott feladatokat.” [2004. évi I. törvény 55. § (1)-(4) bek.]

<sup>206</sup> „55. § (6) Az e törvényben meghatározott feladatai alapján a tízezernél több lakosú helyi önkormányzatok rendeletben állapítják meg a helyi adottságoknak megfelelően a sporttal kapcsolatos részletes feladatokat és kötelezettségeket, valamint a költségvetésükből a sportra fordítandó összeget.” [2004. évi I. törvény 55. § (6) bek.]

turisztikai és gasztronómiai vásárokon. Sok településen működik Turisztikai Desztinációs Menedzsment (röviden: TDM), amikor az önkormányzat és a turisztikai szolgáltatók (szállodák, éttermek, múzeumok stb.) szorosán együttműködnek az önkormányzat koordinálása mellett. A turisztikai fejlődést az állam is ösztönzi azzal, hogy az önkormányzat minden egyes forint idegenforgalmi adóbevétele után a településnek +1+1 vagy +1+0,5 forint kiegészítést ad.

iii. A fenti tevékenységek egészülnek ki további településmarketinghez köthető feladatokkal, mint pl. a települési rendezvények (falunap, fesztiválok stb.) megszervezésével, támogatásával, ami további látogatóösztönzőként is hat a helyi lakosok kiszolgálása mellett. Ezek a rendezvények a közművelődési feladatokba is beletartoz(hat)nak, amely kötelező feladat. Ezért is nehéz sokszor besorolni egy feladatot, hogy az kötelező vagy önként vállalt-e.

## 1.6. Az önkormányzati közszolgáltatások<sup>207</sup>

A közszolgáltatás a szolgáltatások azon sajátos típusa, melynek legfőbb jellemzője a közösségi jelleg. Közszolgáltatás mindazon – az állam, a helyi önkormányzatok vagy más szervezetek által nyújtott – szolgáltatás, amely a lakosok széles körének nyújt valamilyen ellátást, és nem minősül az állam egyoldalú közhatalmi aktusának. A közszolgáltatás olyan szolgáltatás, amelynek megszervezéséért végső fokon az állam vagy a helyi önkormányzat felel, és amely mindenki számára azonos feltételek mellett vehető igénybe.

Az Mötv. elhatárolja egymástól a községi önkormányzatot, a járasszékhely városi és a városi önkormányzatot, valamint a megyei jogú város települési önkormányzatot a közszolgáltatási kötelezettségeik alapján.<sup>208</sup>

Az Mötv. 41. § (6) bekezdése szabályozza a közszolgáltatások nyújtásának módját, melyet a képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására – jogszabályban meghatározottak szerint – költségvetési szerv, gazdálkodó szervezet, nonprofit szervezet és egyéb szervezet alapításával, továbbá természetes és jogi személlyel vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel szerződés kötésével láthat el. Törvény előírhatja,

<sup>207</sup> V. ö. HOFFMANN(2009): i. m.

<sup>208</sup> „20. § (1) A községi önkormányzat köteles ellátni mindazokat a törvényben meghatározott feladatokat, amelyek a helyi lakosság alapvető létfeltételeit, az ehhez szükséges közszolgáltatások közvetlen igénybevételének lehetőségeit biztosítják.” [Mötv. 20. § (1) bek.]

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

(2) A megyei jogú város települési önkormányzat, amely - törvényben meghatározottak szerint, az abban foglalt kivételekkel - azokat a közszolgáltatásokat is biztosítja, melyek saját területén túl a megye egészére vagy nagy részére kiterjednek.” [Mötv. 21. § (1)-(2) bek.]

hogy meghatározott közszolgáltatást kizárólag erre a célra alapított költségvetési szerv, olyan állami vagy legalább többségi önkormányzati tulajdonban álló, jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, amelyben az állam vagy az önkormányzat legalább többségi befolyással bír vagy e gazdasági társaság legalább többségi tulajdonában álló és legalább többségi befolyása alatt álló jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság vagy önkormányzati társulás láthat el. [Mötv. 41. § (8) bek.]

A feladatfinanszírozási rendszer keretében az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott módon a helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó, törvényben előírt egyes feladatainak a feladatot meghatározó jogszabályban megjelölt közszolgáltatási szintnek megfelelő ellátását feladatalapú támogatással biztosítja, vagy azok ellátásához a feladat, a helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámok, illetve a lakosság szám alapján támogatást biztosít. [Mötv. 117. § (1) bek. a) pont]

## **1.6.1. Településüzemeltetési és más technikai jellegű közszolgáltatások**

### ***1.6.1.1. Köztemetők kialakítása és fenntartása***

A temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény határozza meg településmérettől függetlenül a feladatokat. Ebből kiemelendő, hogy a köztemető fenntartója a települési önkormányzat, fővárosban a fővárosi önkormányzat. A temető fenntartásáról a települési önkormányzatok társulás, illetőleg együttműködés útján is gondoskodhatnak. [1999. évi XLIII. törvény 5. § (3) bek.] A fenntartásba a létesítés, a bővítés, a lezárás és a megszüntetés is beletartozik.

A temető üzemeltetését a kegyeleti közszolgáltatási szerződésben és a jogszabályokban meghatározott rendelkezések szerint kell ellátni [1999. évi XLIII. törvény 16. §], amelyre gazdálkodó szervezettel lehet kegyeleti közszolgáltatási szerződést kötni. A díjmegállapítás önkormányzati hatáskörben történik, melyet önkormányzati rendeletben kell megállapítani, mint ahogy a temető használatának szabályait is, melyeket évente felül kell vizsgálni. [1999. évi XLIII. törvény 40. § (3) bek.]

### ***1.6.1.2. Közvilágításról való gondoskodás***

A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény határozza meg településmérettől függetlenül a feladatokat, mely szerint az önkormányzat, mint közvilágításra kötelezett (a továbbiakban: közvilágításra kötelezett), továbbá az e kötelezettséget átvállaló személy

jogosult közvilágítási berendezést az elosztóhálózat tartószerkezetén és létesítményeiben elhelyezni és üzemben tartani. Az elosztó köteles ezt tűrni és együttműködni. Az elosztó az e rendelkezés szerinti tűrésért és együttműködésért a közvilágítási elosztási díjon felül külön ellenszolgáltatásra nem jogosult. [2007. évi LXXXVI. törvény 34. § (1) bek.]

### ***1.6.1.3. Kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása***

A kéményseprő-ipari közszolgáltatásról szóló 2012. évi XC. törvény alapján a közszolgáltatás biztosítása a megye egész területén a megyeszékhely megyei jogú város önkormányzatának, Budapesten a fővárosi önkormányzatnak a kötelező feladata, de a települési önkormányzatok átvállalhatják ezt. [2012. évi XC. törvény 2. §]

A díjmegállapítás önkormányzati hatáskörben történik, önkormányzati rendeletben. Itt érdemes megjegyezni, hogy a megyeszékhely megyei jogú város a Jat. rendelkezéseitől eltérően nem csak a közigazgatási területére, hanem a megye egész területére állapítja meg a díjat a vonatkozó kormányrendelet és belügyminiszteri rendelet figyelembevételével.

### ***1.6.1.4. A helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása***

A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 8. § (1) bekezdése szerint a közúti közlekedéssel összefüggő állami és önkormányzati feladatok a közúti közlekedés tervezése, fejlesztése, szabályozása és ellenőrzése; a közúti közlekedés szervezeti és működési feltételeinek meghatározása; a közúthálózat fejlesztése, fenntartása, üzemeltetése.

### ***1.6.1.5. Közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása***

Központi jogszabály nem rendelkezik róla, helyi önkormányzati rendelettel szabályozható terület. A közterületek fenntartásához kapcsolódó központi jogszabály a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény melynek 42. § (1) bekezdése szerint a közszolgáltató a közterületen elhagyott hulladékot összeszedi, elszállítja és kezeli, ha erre a települési önkormányzattal megkötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés kiterjed. Felhatalmazást kapnak a települési önkormányzatok képviselő-testületei, hogy rendeletben állapítsák meg a közterület tisztán tartására vonatkozó részletes szabályokat. [2012. évi CLXXXV. törvény 88. § (1) bek.]

### **1.6.1.6. Gépjárművek parkolásának biztosítása**

A helyi közúton, a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánúton, valamint téren, parkban és egyéb közterületen közúti járművel történő várakozás (parkolás) biztosítása a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény alapján történik.

A helyi közutakon, valamint a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutakon, tereken, parkokban és egyéb közterületeken járművel történő várakozás biztosítását célzó közszolgáltatást a helyi önkormányzat vagy az Mötv. 16/A. §-a szerinti szolgáltató látja el. [1988. évi I. törvény 9/D. § (2) bek.]

A parkolás, mint polgári jogi jogviszony alapján a parkolási szolgáltatást igénybe vevő által megfizetett várakozási díj és pótdíj összege a helyi önkormányzatot illeti meg. A szolgáltató legalább a szolgáltatás ellátásához szükséges költségekre jogosult. [1988. évi I. törvény 9/D. § (6) bek.] A várakozási díjakból és pótdíjakból eredő bevételeket és azok felhasználását a helyi önkormányzatnak nyilván kell tartania. A nyilvántartást az önkormányzat honlapján közzé kell tenni. [1988. évi I. törvény 15/E. § (2) bek.] Az adatok közzétételéért, folyamatos hozzáférhetőségéért és hitelességéért az önkormányzat polgármestere felel. [1988. évi I. törvény 15/D. §] A törvény 15/A. § (4) bekezdése szerint a várakozási díj mértékét a helyi önkormányzat (fővárosban a fővárosi önkormányzat) rendeletében egy órára vonatkozó várakozási díjként határozza meg. A várakozási díj mértékének meghatározása során figyelemmel kell lenni a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás egyenértékűségére. A várakozási díjat úgy kell megállapítani, hogy legalább a ráfordításokra és a működéshez szükséges kiadásokra fedezetet biztosítson. A várakozási díj mértékét a várakozási terület jellemzői, így különösen a várakozási terület településen belüli adottságai, infrastruktúra, különböző fizetési lehetőségek biztosítása figyelembevételével kell meghatározni.

A fentiekből kitűnik, hogy a magánterületekre, azaz parkolóházakra, mélygarázsokra nem terjed ki a jogszabály hatálya, függetlenül attól, hogy az is állhat önkormányzati tulajdonban, csak akkor magánterületként. Ez esetben tulajdonosi joggyakorlásként tud az önkormányzat díjat megállapítani, de azt nem rendeletben teszi, mivel akkor magánjogviszonyt szabályoz. A szolgáltató és az önkormányzat kiadásai és bevételei nagyon hasonlóak, hiszen a feladatot általában az önkormányzat cége látja el, amelynek így juttatható vissza a bevétel adómentesen, mivel a költségeket, habár külön tételes kimutatást kell vezetni, ellenőrizni igazából senki sem tudja külső szervként.

## 1.6.2. Helyi közösségi közlekedés biztosítása

A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény szerint a települési önkormányzat, valamint önkormányzatok társulásának önként vállalt feladata lehet, a fővárosban a Fővárosi Önkormányzat (a továbbiakban jelen részben együtt: önkormányzat) kötelező feladata a közszolgáltatások megszervezésével kapcsolatos intézményi és szabályozási keretek kialakítása, a helyi személyszállítási közszolgáltatások megszervezése, a közlekedési szolgáltató kiválasztása, a helyi személyszállítási közszolgáltatások – a személyszállítási közszolgáltatási szerződések megkötésével történő – megrendelése, a helyi közlekedés díjainak szerződés keretében történő megállapítása, a helyi személyszállítási közszolgáltatások bevételekkel nem fedezett indokolt költségeinek megtérítése, valamint a szolgáltatások teljesítésének ellenőrzése. [2012. évi XLI. törvény 4. § (4) bek.]

2012. április 1-jéig az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény szerint az önkormányzat rendeletben állapította meg a díjakat. Ezt követően a 2012. évi XLI. törvény 2012. július 1-jei hatályba lépésével a díj megállapítása a közszolgáltatási szerződésben történik. [2012. évi XLI. törvény 4. § (1) bek. g) pont]

A városi önkormányzat és a megyei jogú város települési önkormányzata közszolgáltatási feladatai között különbség alapvetően nincs, de a helyi személyszállítási közszolgáltatási szolgáltatások esetében alkalmazott alapellátás szintjének rendeletben történő megállapítására a megyei jogú város képviselő-testülete felhatalmazással rendelkezik (az egyéb települési önkormányzat nem) a 2012. évi XLI. törvény 49. § (4) bekezdése alapján. Az elővárosi személyszállítási szolgáltatásról a főváros és a megyei jogú város esetében szó lehet, az egyéb települési önkormányzatoknál nem [2012. évi XLI. törvény 2. § 6. pont].

Helyi közösségi közlekedés mintegy 100 településen van Magyarországon. Az állami támogatás, mely évek óta 37-38 milliárd közötti összeg, 92%-át a Budapest kapja meg, a maradékon osztozik a 23 megyei jogú város, mert a kb. 75 kisebb település összesen pár száz millió támogatást kap. A probléma, hogy az Antall-kormány által megszüntetett 3 lábú finanszírozás ezredfordulókori visszaállítása után 2005-től elmaradt az árkiegészítés valorizációja, miközben az utasok egyharmada nem fizető utas, egyharmada pedig kedvezményel utazik. Ez azt jelentette, hogy az állam meghatározta a kedvezményeket, melyeket nem arányaiban, hanem fix összegben fizetett ki, így a jegyáremelkedések nyomán az már nem fedezte a díjakat. Mivel az állami finanszírozás sem lett valorizálva, így az is értéktelenedett. Ehhez társult, hogy az árkiegészítést sem tényleges számok alapján fizették, hanem egy becsült forgalom alapján. Így a harmadik lábra, a megrendelő önkormányzatokra maradt a működési támogatáson kívül a veszteség finanszírozása is. Sújtotta őket, hogy az

általuk biztosított működési támogatás után az adóhatóságok egy része áfa-fizetést várt el, ami tovább drágította finanszírozást. 2012-ben egységesítette a NAV az álláspontját, és állapította meg, hogy mégsem tartozik ez a támogatás az áfa körbe, de csak 5 évre visszamenőleg tudnak revízióval élni az alanyok. Az meg csak érdekesség, hogy a Volán-társaságok főtulajdonosa az állam, mely egyszer nem adja oda a saját részét, majd azt egy ideig áfával növelten fizetteti meg az önkormányzatokkal.

A kialakult helyzet a társaságoknak sem volt jó, mivel egy ideig a helyközi rendszerből tudták finanszírozni a veszteségeiket, mivel az önkormányzatok sem voltak hajlandóak, illetve tudták kifizetni a saját részüket, de a keresztfinanszírozás lehetőségének megszűnésével őket is nyomta a veszteség. Arról nem is szólva, hogy az uniós rendeletben meghatározott amortizációs pótlással és ésszerű nyereséggel nem is számolhattak. A fentiek miatt kezdett tárgyalásokba a kormány 2011-2012-ben, hogy rendezzék a kialakult helyzetet, mielőtt a rendszer összeomlik. Mint kiderült, évi 8 milliárd többletforrás megoldotta volna a helyi közösségi közlekedés problémáját Budapestet leszámítva, ám a javaslat nem ment át a parlamenti többségen.

A főváros közlekedésének finanszírozása az állam nagyarányú szerepvállalása nélkül megoldhatatlan, az évi 30-35 milliárd támogatáson kívül további 30 milliárdra van szüksége az önkormányzati támogatáson kívül.

Magyarországon a közösségi közlekedés ellátottsága sokkal magasabb szintű, mint Nyugat-Európában, ami nyilván a motorizáltsággal is összefüggésben van. Ugyanakkor azt sehol nem engedhetik meg, hogy üres, illetve nem fizető utasokkal félig teli buszok közlekedjenek, ezért a rendszer fenntarthatósága érdekében kilométer kivonásoknak kell történnie, ami utasszám veszteséssel jár, illetve a kedvezmények rendszerét kell felülvizsgálni, amit nyilván nem választási évben vagy azt megelőzően fognak elvégezni.

### **1.6.3. Hulladékgazdálkodás**

A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény szerint a települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja [2012. évi CLXXXV. törvény 33. § (1)], amelyet csak egy, az Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség (röviden: OHÜ) által engedélyezett szolgáltatóval köthet írásban. [2012. évi CLXXXV. törvény 34. §] A szolgáltató a 2014 közepétől csak nonprofit társaság lehet. A települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg többek között a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás

tartalmát, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással ellátott terület határait; a közszolgáltató tagjai (részesei), illetve az alvállalkozó által végzett hulladékgazdálkodási tevékenységet; a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanulajdonos ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés egyes tartalmi elemeit; kedvezmények eseteit; az üdülőingatlanokra és az időlegesen használt ingatlanokra vonatkozó sajátos szabályokat. [2012. évi CLXXXV. törvény 35. §]

A települési önkormányzatok hulladékgazdálkodási feladataik ellátása érdekében egymással társulhatnak. [2012. évi CLXXXV. törvény 36. § (1) bek.] Jellemző, hogy térségi társulás keretében látják el a feladatokat, mivel uniós támogatásra így tudtak pályázni az uniós jogszabályokban előírt hulladékgyűjtési, hulladékfeldolgozási és hulladékártalmatlanítási rendszer kialakításához. Ez esetben a tagoknak külön-külön saját rendeleteikben, de egységesen kell megállapítaniuk a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának és igénybevételének szabályait, az elkülönített hulladékgyűjtésre vonatkozó részletes szabályokat, a közterület tisztán tartására vonatkozó részletes szabályokat stb. Közel 50 végrehajtási rendeletnek kellene megjelennie, ezek közül eddig csak néhányat adtak ki, így a képviselő-testületek nem tudják a saját szabályaikat megalkotni. A törvény továbbá maga is ellentmondásos, így kérdéses, hogy kell-e szerződés a szolgáltatás létrejöttéhez vagy sem. Ezen kívül a hulladéktörvény rendelkezései más jogszabályba is ütköznek, így például a törvény szerint közterületen lakossági hulladékgyűjtőt elhelyezni csak közterület-használati engedéllyel lehet, miközben a közterület-használattal kapcsolatos jogszabály szerint az önkormányzat dönt, hogy a közterület használatát engedélyezési (államigazgatási) eljárás keretében engedi hasznosítani, vagy arra polgári jogi szerződést köt, de az egyik kizárja a másikat.

A díjmegállapítás miniszteri rendeletben történik, amely fél éve nem jelent meg, és kéttényezős: rendelkezésre állási díjból és ürítési díjból áll. [2012. évi CLXXXV. törvény 47. § (3) bek.] A rezsidíj-csökkentés érinti ezt a közszolgáltatást, amellyel az egyetlen probléma, hogy így nem teljesítik a társulások az uniós pályázatban vállalt kötelezettségeiket, ami a támogatás visszafizetését eredményezheti, másrészt a szolgáltatóknak veszteséget okoz, ami az uniós díjmegállapítási előírásoknak nem felel meg.

A törvény hatálya alól kikerült a folyékony hulladék, ami korábban hulladéknak minősült.



#### **1.6.4. Távhőszolgáltatás**

A távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény szerint a területileg illetékes települési önkormányzat, a fővárosban a fővárosi önkormányzat az engedélyes vagy engedélyesek útján köteles biztosítani a távhőszolgáltatással ellátott létesítmények távhőellátását. Az önkormányzat képviselő-testülete rendeletben határozza meg a távhőszolgáltató és a felhasználó közötti jogviszony részletes szabályait, valamint a hőmennyiségmérés helyét, ideértve a mérés technológiai helyét is; a távhőszolgáltatási csatlakozási díjat, a távhőszolgáltatási csatlakozási díj fizetési feltételeit; azokat a területeket, ahol területfejlesztési, környezetvédelmi és levegő-tisztaságvédelmi szempontok alapján célszerű a távhőszolgáltatás fejlesztése; a távhőszolgáltatás szüneteltetésének és a felhasználók korlátozásának feltételeit, a korlátozás szabályait és sorrendjét, valamint a távhőszolgáltató azzal kapcsolatos jogait és kötelezettségeit stb. [2005. évi XVIII. törvény 6. §]

A díjmegállapítás a vonatkozó NFM rendelet alapján történik, melyet a rezsicsökkentés érint. [2013. évi LIV. törvény] A díjat kéttényezős rendszerben: rendelkezésre állási díjként és fogyasztás mennyisége vagy átalány alapján kell megállapítani.

#### **1.6.5. Víziközmű-szolgáltatás**

##### ***1.6.5.1. Közműves ivóvízellátás és közműves szennyvízelvezetés***

A víziközmű szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény szerint az állam vagy a települési önkormányzat kötelessége és joga gondoskodni a közműves ivóvízellátással és a közműves szennyvízelvezetéssel és -tisztítással kapcsolatos víziközmű-szolgáltatási feladatok elvégzéséről. [2011. évi CCIX. törvény 1. §] Víziközmű kizárólag az állam és települési önkormányzat tulajdonába tartozhat. [2011. évi CCIX. törvény 6. §] E törvényhely értelmében a víziközmű-szolgáltatóknak 2013. január 1-jével a víziközművagyon a fekvése szerinti települési önkormányzat tulajdonába kellett adnia. Ez azt jelenti, hacsak nem trükköznek a számviteli lehetőségekkel az önkormányzatok és a cégek, akkor többmilliárdos veszteséggel, azon felül áfa fizetési kötelezettséggel kell számolniuk az idei esztendőben, melyhez járul még a vezetékek után fizetendő új adó. A közigazgatási területén lévő felhasználási helyekre és az azokat közvetlenül ellátó víziközmű-rendszerre nézve a települési önkormányzatot – a fővárosban a fővárosi önkormányzatot – illetik az ellátásért felelős jogai és terhelik annak kötelezettségei. [2011. évi CCIX. törvény 9. §]

A feladat ellátásához szükséges víziközmű-üzemeltetési jogviszony az ellátásért felelős és a víziközmű-szolgáltató között létrejöhét vagyonkezelési szerződéssel, koncessziós szerződéssel vagy bérleti-üzemeltetési szerződéssel. [2011. évi CCIX. törvény 15. § (2.) bek.] Jelenleg az országban működő több, mint kétszáz szolgáltató közül csak egynek jött létre a szerződése koncessziós szerződés útján.

A díjmegállapítást a közműves ivóvízellátás, valamint a közműves szennyvízelvezetés és -tisztítás vonatkozásában a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal javaslatának figyelembevételével a víziközmű-szolgáltatásért felelős miniszter rendeletben határozza meg. A rendelet másfél éve nem jelent meg. A rezsicsökkentés érinti a vízdíjakat is. A díj rendelkezésre állási részből és mért fogyasztás alapján számított részből áll.

A jogalkotó célja a törvény megalkotásával az volt, hogy a mintegy négyszáz szolgáltatóból legfeljebb 40 maradjon, melyek díjai hosszútávon egységesítésre kerülnek. A módszer az, hogy 2015-ig el kell érni egy meghatározott számú felhasználói egységet, ha nem, akkor nem láthat el víziközmű-szolgáltatói feladatokat a társaság, ezért is kellett a vagyont átadni, hogy ne okozzon problémát, ha szolgáltatót kell váltani. Az egységesítéssel a probléma az, hogy mind az ivóvíz, mind a szennyvíz szolgáltatásának eltérőek a költségei attól függően, honnan kell kinyerni vizet, milyen távolságra, milyen domborzati viszonyok közt kell szállítani, milyen a kinyert víz, illetve begyűjtött szennyvíz minősége, mennyit kell őket tisztítani stb.

#### ***1.6.5.2. A nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz begyűjtésére vonatkozó közszolgáltatás (korábban folyékony hulladék)***

A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 44/C. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat vagy azok társulása kötelezően ellátandó közszolgáltatásként a közüzemi csatornahálózatba vagy a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló kormányrendeletben meghatározott módon engedélyezett egyedi szennyvízkezelés után befogadóba nem vezetett háztartási szennyvíz begyűjtésére közszolgáltatást szervez és tart fenn. A települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg a közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatással ellátott terület határait; a közszolgáltató megnevezését, valamint annak a működési területnek a határait, amelyen belül a közszolgáltató a közszolgáltatást rendszeresen ellátni köteles és az ártalmatlanítás céljából történő átadási helyet; a közszolgáltatás ellátásának rendjét, módját és időtartamát, a közszolgáltató és az ingatlan tulajdonos ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a közszolgáltatásra

vonatkozó szerződés egyes tartalmi elemeit; a közszolgáltatás igénybevételére vonatkozó kötelezettséget, a közszolgáltatás igénybevételének módját és feltételeit; az ingatlan tulajdonost terhelő díjfizetési kötelezettséget, az alkalmazható díj legmagasabb mértékét, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények és a szolgáltatás ingyenességének eseteit; az üdülőingatlanokra, az időlegesen használt és a nem használt ingatlanokra vonatkozó sajátos szabályokat stb. [1995. évi LVII. törvény 44/C. § (2) bek.] A települési önkormányzat képviselő-testülete a közszolgáltatás ellátására írásban szerződést köt. [1995. évi LVII. törvény 44/G. § (1) bek.]

A közszolgáltatás igénybevételéért a nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz mennyiségével arányos díjat kell fizetni. A díjmegállapítás az önkormányzat hatásköre, önkormányzati rendeletben. A díjmegállapításnál figyelembe kell venni azt a jogszabályi előírást, hogy azoknak, akik ráköthetnének a csatornarendszerre és nem teszik, ösztönzőleg az év elejétől mintegy tízszeres, és a környezeti adottságtól függően további eltérítésként akár harmincszoros díjat kell fizetni, mint korábban. A pár évvel korábbi díjmegállapítási előírást az önkormányzatok egy-két esettől eltekintve elszabotálták, mivel olyan bonyolult szabályokat tartalmazott, hogy nem értették hogyan kellene a díjat megállapítani.

Az idézett jogszabályok a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény hatályba lépésével, 2013. január 1-jétől alkalmazandók, korábban folyékony hulladékként a települési hulladékgazdálkodási közszolgáltatás körébe tartozott. A település lakói általában nem a kijelölt szolgáltatótól veszik igénybe a szolgáltatást, mivel az hivatalos áron dolgozik, hanem feketén végeztetik el a munkát, így a szennyvíz nem a kijelölt ürítőkbe kerül, hanem általában a szántóföldekre.

### **1.6.6. A települési önkormányzatok településfejlesztési és településrendezési feladatai**

i. Vannak kötelezően ellátandó, de nem a közszolgáltatások körébe tartozó feladatok. Ilyen a településfejlesztés, a településrendezés, melyet az 1997. évi LXXVIII. törvény szabályoz. Az Étv. 6. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat az épített környezet, a település tervszerű alakítása és védelme érdekében e törvény és végrehajtási rendeleteinek keretei között településfejlesztési és településrendezési feladatokat lát el. Ezt nagyobb településeken a főépítész látja el többek között a helyi építési szabályzat, ami egy rendelet, mely tartalmazza a szabályozási tervet, a szerkezeti tervet, a különböző alátámasztó munkarészeket (a közlekedéstől a vezetékes infrastruktúrán át a környezetvédelemig,

örökségvédelemig stb.) előírásainak módosításainak – pl. lakossági kezdeményezésre – előkészítésével, annak értelmezésével, városképi vélemény kialakításával kapcsolatos előírásokat. A település működtethet véleményező szervként tervtanácsot. A törvény lehetőséget ad az új fejlesztések esetén az infrastrukturális feladatok részbeni áthárítására a beruházóra.<sup>209</sup>

ii. A helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás a vizek kártételei tárgyában született 1995. évi LVII. törvény is állapít meg kötelező feladatot. Ennek keretében a vizek kártételei elleni védelem érdekében szükséges feladatok ellátása – a védőművek építése, fejlesztése, fenntartása, üzemeltetése, valamint a védekezés – az állam, a helyi önkormányzatok, illetve a károk megelőzésében vagy elhárításában érdekelt kötelezettsége.

A helyi önkormányzatok feladata a legfeljebb két település érdekében álló védőművek létesítése, a helyi önkormányzat tulajdonában lévő védőművek fenntartása, fejlesztése és azokon a védekezés ellátása; a település belterületén a patakok, csatornák áradásai, továbbá a csapadék- és egyéb vizek által okozott kártételek megelőzése – kül- és belterületi védőművek építésével – a védőművek fenntartása, fejlesztése és azokon a védekezés ellátása stb. [1995. évi LVII. törvény 16. § (1), (5) bek.]

iii. A stratégiai zajtérkép és intézkedési terv elkészítéséről az 1995. évi LIII. törvény 46. § (4) bekezdése rendelkezik úgy, hogy a külön jogszabályban meghatározott települési önkormányzatnak környezetállapot-értékelést környezeti zajra vonatkozóan – a külön jogszabályban meghatározott területekre, létesítményekre, és az ott előírtak szerint – stratégiai zajtérkép alapján kell elkészítenie. Erre az elmúlt időszakban jelentős uniós forrás állt rendelkezésre, és számos településen meglepő eredményt hozott, mivel nem azok a helyek lettek a legkritikusabbak, melyeket a lakosság annak tartott.

Ugyanezen jogszabály 48. § (4) bekezdés a) pontja a füstriadó terv készítését írja elő az önkormányzat képviselő-testületének. Bizonyos szennyezettségi érték esetén életbe kell léptetni az adott fokozatnak megfelelő rendelkezéseket. Ez általában Magyarországon a lakosság tájékoztatásának elrendelését jelenti, csak egy-két esetben kellett a forgalmat korlátozni az elmúlt években, de üzemek leállítására nem került sor. A szennyezettség nem csak az adott településen lévő károsanyag kibocsátással függ össze, hanem a település elhelyezkedésének és légköri viszonyainak is meghatározó szerepe van.

---

<sup>209</sup> Településrendezési szerződés megkötésével [Étv. 30/A. §]

## **1.7. A települési önkormányzatok rétegpolitikái**

### **1.7.1. Ifjúságügy, idősügy és a helyi esélyegyenlőség**

i. Az Mötv. a kötelező feladatok közt felsorolja az ifjúságügyet is. [Mötv. 13. § (1) 15. pont] Ugyanakkor az ifjúsági feladatok ellátásában az önkormányzatoknak szinte teljesen szabad keze van, mivel többször terveztek ifjúságról szóló törvényt elfogadni, de még nem született meg. Ez viszont azt is jelenti, hogy az egyéb jogszabályokon és feladatokon keresztül az önkormányzatok szinte teljes feladat- és intézményrendszere érintett. Integrálja a fiatalok részvételével, a fiatalok információhoz jutásával, a szakemberek, köztisztviselők és közalkalmazottak feladataival, a közösségi terekkel, és a forrásokkal kapcsolatos kérdésköröket.

Az ifjúsági törvénytervezetekben közös volt, hogy az ifjúsággal kapcsolatban ellátandó feladatokat a települések lakosság száma alapján kívánták meghatározni, de a településméreték szerinti kategorizálása és a feladatok viszont már alapvetően különböztek.

Az Országgyűlés 88/2009. (X. 29.) OGY határozatával elfogadta a Nemzeti Ifjúsági Stratégiát (röviden: NIS), majd a Kormány 1590/2012. (XII. 17.) Korm. határozatával a Nemzeti Ifjúsági Stratégia 2012-2013. évekre vonatkozó cselekvési tervét. Mindkét dokumentum elsősorban országos szintre koncentrált, de a helyi önkormányzatokat is megemlíti.

A NIS-ben úgy tervezik, hogy „Az ifjúsági intézményrendszer helyi szintjét alkotják az önkormányzati ifjúsági referensek, valamint az ifjúsági információs és tanácsadó irodák (ifjúsági irodák), ifjúsági információs pontok. A referensek feladata jellemzően a megyeszékhelyeken, városokban az önkormányzatok ifjúsággal kapcsolatos intézkedéseinek koordinálása.” Ösztönözni szeretnék az önkormányzatokat arra, hogy a helyi döntéshozásba minél jobban vonják be a civil szervezeteket, hozzanak létre helyi ifjúsági tanácsokat, jöjjenek létre települési gyermek és/vagy ifjúsági önkormányzatok. Valamint vizsgálnák annak a lehetőségét, hogy milyen feladatokat lehetne kötelezővé tenni az önkormányzatok számára. A nagyobb településeken ezek az intézmények, személyek már évtizedek óta működnek.

ii. Az Mötv.-ben kizárólag az ifjúságpolitika van nevesítve, az idősügyi politika nincsen, így az önként vállalt önkormányzati feladat. Ennek keretében az önkormányzatok szervezetet alapíthatnak az idősök érdekeinek képviseletére, a generációk közötti kapcsolat, szolidaritás

erősítésére, művelődési és képzési, kulturális és szabadidős programok szervezésére és összehangolására, együttműködés kialakítására.

Az állam ezt pénzügyileg nem finanszírozza, de az időügyi politika jelentőségét jelzi, hogy létezik Idősbarát Önkormányzat Díj, melyre az önkormányzatok minden évben pályázhatnak. [58/2004. (VI. 18.) ESzCsM-BM együttes rendelet 1. §]

iii. A települési önkormányzatok ötévente kötelesek helyi esélyegyenlőségi programot készíteni, mely a hátrányos helyzetű társadalmi csoportokra nézve – beleértve a gyermekeken és az időseken túl a nők, a mélyszegénységben élők, romák, a fogyatékkal élő személyek csoportját – oktatási, lakhatási, foglalkoztatási, egészségügyi és szociális szempontokra figyelemmel helyzetelemzést ad. A helyzetelemzésre tekintettel pedig komplex intézkedési tervet is kell készíteni. [2003. évi CXXV. törvény 31. § (1)-(2) bek.]

### **1.7.2. Nemzetiségi ügyek**

A régi Nek. tv. hatályát veszítette, és 2011. december 20-ától a Nek. tv. lépett hatályba, amely több feladatot is meghatároz a helyi önkormányzat számára.

A helyi önkormányzatnak a szervezeti és működési szabályzatában részletesen szabályoznia kell a képviselő-testülete feladatait a településen működő települési nemzetiségi önkormányzattal kapcsolatban. [Nek. tv. 10. § (6) bek. a) pont]

A helyi önkormányzat a helyi nemzetiségi önkormányzat részére biztosítja az önkormányzati működés személyi és tárgyi feltételeit, továbbá gondoskodik a működéssel kapcsolatos végrehajtási feladatok ellátásáról. Az önkormányzati működés feltételei és az ezzel kapcsolatos végrehajtási feladatok körébe tartozik, hogy a helyi önkormányzat a helyi nemzetiségi önkormányzat részére havonta igény szerint, de legalább tizenhat órában, az önkormányzati feladat ellátásához szükséges tárgyi és technikai eszközökkel felszerelt helyiséget ingyenes használatra biztosítja, a helyiséghez, továbbá a helyiség infrastruktúrájához kapcsolódó rezsiköltségek és fenntartási költségek viseli.

Úgyszintén feladata, hogy az önkormányzati működéséhez<sup>210</sup> (a testületi, tisztségviselői, képviselői feladatok ellátásához) szükséges tárgyi és személyi feltételeket biztosítsa, a testületi üléseket – különösen a meghívókat, az előterjesztéseket, a testületi ülések jegyzőkönyveit és valamennyi hivatalos levelezést – és a testületi döntéseket és a

---

<sup>210</sup> Önkormányzati működésen értendő a testületi üléseken és a közmeghallgatáson túl, a bizottságok működése, a tisztségviselők és képviselői megbízatás ellátása, valamint a kötelező önkormányzati feladatok ellátását szolgáló rendezvények megtartása is. [Nek. tv. 80. § (5) bek.]

tisztségviselők döntéseit előkészítse, a testületi és tisztségviselői döntéshozatalhoz kapcsolódó nyilvántartási, sokszorosítási, postázási feladatokat ellássa. [Nek. tv. 80. § (1) bek. a)-d) pont]

A települési önkormányzat ellátja továbbá a helyi nemzetiségi önkormányzat működésével, gazdálkodásával kapcsolatos nyilvántartási, iratkezelési feladatokat is, és biztosítja a jelnyelv és a speciális kommunikációs rendszer használatát.

A helyi önkormányzat viseli valamennyi a feladatellátáshoz kapcsolódó költséget a helyi nemzetiségi önkormányzat tagja és tisztségviselője telefonhasználati költségeinek kivételével. [Nek. tv. 80. § (1) bek. e)-g) pont]

A törvény értelmében a helyi önkormányzatnak és a helyi nemzetiségi önkormányzatnak megállapodásban kellett rögzíteniük a helyi nemzetiségi önkormányzat költségvetésének előkészítésével és megalkotásával, valamint a költségvetéssel összefüggő adatszolgáltatási kötelezettségek teljesítésével, továbbá a helyi nemzetiségi önkormányzat önálló fizetési számla nyitásával, törzskönyvi nyilvántartásba vételével és adószám igénylésével kapcsolatos határidőket és együttműködési kötelezettségeket, a felelősök konkrét kijelölésével. Továbbá rögzíteni kell, hogy a fenti feladatokon a jegyző, vagy annak – a jegyzővel azonos képesítési előírásoknak megfelelő – megbízottja részt vegyen a nemzetiségi önkormányzat testületi ülésein. [Nek. tv. 80. § (3)-(4) bek.]

A helyi nemzetiségi önkormányzat bevételeivel és kiadásával kapcsolatban a tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolási feladatok ellátásáról a helyi nemzetiségi önkormányzat székhelye szerinti helyi önkormányzat önkormányzati hivatala gondoskodik, amelyet szintén a megállapodásban kell rendezni. [Áht. 27. § (1) bek.]

2012. január 1-jéig a kisebbségi önkormányzatok a költségvetési koncepció tervezetéről véleményt alkothattak, amely rendelkezés viszont az Ávr.-ben már nem érvényesül [az államháztartás működési rendjéről szóló 292/2009. (XII. 19.) Korm. r. (a továbbiakban: Ámr.) 35. § (3) bek.]

A települési önkormányzatoknak ezek a kötelezettségei váltották a korábbi ügyviteli kiszolgáltatását, illetve a már korábban említett kisebbségi önkormányzat költségvetésének a települési önkormányzat költségvetési rendeletbe építés kötelezettségét. Mint látható, sokkal terhesebbé vált a települési önkormányzatok helyzete. Ez azért visszás, mivel sok helyen él a „nemzetiségi turizmus vagy biznisz”, azaz 30-an összeállnak, hogy létrehozzanak egy nemzetiségi önkormányzatot a támogatások megszerzése érdekében. Ezek az önkormányzatok, melyek nem is működnek rendesen, a ténylegesen és jól működő valódi nemzetiségi önkormányzatokkal szemben is ellenszenvet kelt. Az új választási szabály a következő

választásra megoldhatja ezt a problémát, mivel a népszámlálási adatokhoz köti a választások kitűzésének lehetőségét.

A gyakorlati tapasztalat az, hogy nem könnyű feladat a nemzetiségi önkormányzatok feladatainak ellátása, mivel az különösen érzékeny terület. A két szerv között nincs alá- és fölérendeltségi viszony, azonban a gyakorlatban néha úgy tűnik, hogy a települési önkormányzatnak a nemzetiségi önkormányzat alá kell helyeznie magát, hiszen a települési önkormányzatnak mindent meg kell tennie annak érdekében, hogy a nemzetiségi önkormányzat betartsa a rá vonatkozó szabályokat, ez viszont nem könnyű, mert sok esetben a nemzetiségi önkormányzat úgy tekint a településre (és a törvényekre), mintha a működését próbálná akadályozni. Tulajdonképpen a települési önkormányzat feladata és felelőssége, hogy a nemzetiségi önkormányzat a rá vonatkozó jogszabály szerint működjön, azonban nincs „kényszerítő” eszköze a kérésen kívül, hogy az esetleges mulasztásokat a nemzetiségi önkormányzatoknál megakadályozza. Törvényességi felügyeleti joga a megyei kormányhivatalnak van.

## **1.8. A települési önkormányzatok rend-, katasztrófa- és honvédelmi feladatai**

### **1.8.1. Rendvédelmi feladatok**

i. A bűnözés megelőzése és visszaszorítása, a közbiztonság javítása a társadalom közös érdeke és feladata. A megelőzés elsősorban állami feladat, melynek fő irányait törvényi felhatalmazás alapján a kormány határozza meg.

Természetesen az önkormányzatok feladata is a megelőzés, azonban a helyi szinten felmerülő problémákra fókuszálva kell kialakítani a szükséges szervezetrendszert, figyelemmel a jogszabályi előírásokra. Az Ötv. helyébe lépett Mötv. rögzíti, hogy melyek az önkormányzat által kötelezően ellátandó helyi közügyek, helyben biztosítható közfeladatok. Ezek között szerepel a közreműködés a település közbiztonságának biztosításában, a honvédelem, a polgári védelem és a katasztrófavédelem.

ii. Az önkormányzatnak 2013. január 1. napjától lehetősége van arra, hogy a helyi közbiztonságról, vagyonának, más értékének védelméről kényszerítő eszköz alkalmazására törvény alapján jogosult szervezet létrehozásával is gondoskodjon. [Mötv. 17. § (1) bek.] A szervezet az alaptevékenységét az illetékes rendőr-főkapitánysággal kötött írásbeli



együttműködési megállapodás alapján, a rendőrség szakmai felügyeletével végezheti. [Mötv. 17. § (2) bek.] E szervezet személyi feltételeit, alaptevékenységét törvény állapítja meg. [Mötv. 17. § (3) bek.]

A helyi lakosság a rendvédelmi szervektől, elsősorban a rendőrségtől várja el a bűnmegelőzési feladatok elvégzését, a felmerülő problémák megoldását. A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) III. Fejezete rögzíti többek között, hogy a rendőrség milyen formában működjön együtt a helyi önkormányzatokkal.

A rendőrkapitányság évente egy alkalommal beszámol az illetékességi területén működő képviselő-testületnek a település közbiztonsági helyzetéről, a közbiztonság érdekében tett intézkedésekről és az azzal kapcsolatos feladatokról. [Rtv. 8. § (4) bek.] A beszámoló elfogadásáról a képviselő-testület dönt. Amennyiben a képviselő-testület a beszámolót elutasítja, akkor a rendőr-kapitány három hónapon belül ismét beszámol. Ismételt elutasítás esetén a települési önkormányzatok többsége a rendőr-főkapitánysághoz fordulhat, amelynek következményeként a rendőr-főkapitány vizsgálatot folytat le a városi rendőrkapitányságon a vezető alkalmassága tekintetében is. Ennek eredményéről a képviselő-testületeket tájékoztatja, valamint jogosult a szükséges szervezeti, személyi és belső irányítási intézkedéseket megtenni. [Rtv. 8. § (5) bek.]

A települési önkormányzat továbbá szerződést köthet a közigazgatási illetékességi területén működő rendőrkapitányság vezetőjével helyi közbiztonsági feladatok elvégzésére, a rendőrség és önkormányzati szervek tevékenységének összehangolására. [Rtv. 9. § (1) bek.]

A települési önkormányzat és a rendőrkapitányság jogosult továbbá bűnmegelőzési és közbiztonsági bizottságot létrehozni, melynek célja a közbiztonsággal összefüggő feladatok hatékonyabb ellátása. Ebbe az együttműködésbe civil szervezetek is bevonhatók. [Rtv. 10. § (1) bek.]

Érdemes kiemelni, hogy a helyi önkormányzatok az egyetlenek, amelyek közvetlenül adományt nyújthatnak a rendőrkapitányságoknak, természetesen a szigorú jóváhagyási rend betartásával. Bárki más csak a rendőrség alapítványát támogathatja annak megakadályozása érdekében, hogy összefonódás alakuljon ki a rendőrség és mások között. Természetesen arra lehetőség van, hogy a helyi önkormányzatnak adományozzon valaki adományt azzal a meghagyással, hogy a helyi rendőrség számára azt továbbadományozza.

A rendőrség és a helyi önkormányzati működés egyébként is szorosan összefonódik, hiszen a rendőrkapitányság helyi rendőrsi szerv létesítése esetén köteles kikérni az illetékességi területén lévő település képviselő-testületének véleményét, úgyszintén a rendőrsi szerv

vezetőjének kinevezése előtt be kell szerezni a képviselő-testület véleményét. [Rtv. 8. § (1)-(2) bek.]

Az Országgyűlés a 115/2003. (X. 28.) számú határozatával elfogadta a Társadalmi Bűnmegelőzés Nemzeti Stratégiája című dokumentumot, és amelynek eredményeképpen a Kormány évente határozatot hozott a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiája rövid, közép és hosszú távú céljainak végrehajtásával kapcsolatos kormányzati feladatok meghatározására, utoljára azonban 2008-ban. [1009/2004. (II. 26.) Korm. határozat, 1036/2005. (IV. 21.) Korm. határozat, 1016/2007. (III. 20.) Korm. határozat, 1035/2008. (V. 30.) Korm. határozat] E határozatokban is megfogalmazásra került, hogy a társadalmi bűnmegelőzési stratégia akkor hatékony, ha a helyi társadalompolitika részeként valósul meg. [1035/2008. (V. 30.) Korm. határozat I. Fejezet 1. pont, II/B. Fejezet 1. pont a) alpont] Meg kell találni a települési bűnözés kihívásaira a helyben hatékony megoldásokat. Ennek tükrében egyre több településen íródik bűnmegelőzési stratégia és ahhoz kapcsolódó cselekvési terv. Ennek fontos szempontja, hogy a helyi problémákra helyezi a hangsúlyt és megoldási alternatívák kerülnek kidolgozásra, hogy a lehető leghatékonyabb együttműködés alakuljon ki a különböző szervezetek között, például: önkormányzat, helyi hatóságok, intézmények, civil szervezetek – elsősorban polgárőr szervezetek –, egyházak között. Azonban szem előtt kell tartani, hogy a törvényi szabályozás értelmében intézkedési joga és lehetősége csak és kizárólag a rendőrségnek van.

### **1.8.2. Mezőőrség, közterület-felügyelet**

i. A fegyveres biztonsági őrségről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény a helyi önkormányzatok részére mezei őrszolgálat felállítását teszi lehetővé. A mezei őrszolgálat a települési önkormányzat közigazgatási területéhez tartozó termőföldek őrzéséről ily módon gondoskodhat. [1997. évi CLIX. törvény 16. § (1) bek.]

A mezei őrszolgálat megalakítása előtt az önkormányzatnak megállapodást kell kötnie a rendőrséggel, az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvényben meghatározottak szerint. [1997. évi CLIX. törvény 24. §] Az önkormányzatok vagy a közterület-felügyelettel együtt intézményként tartják fenn a mezei őrszolgálatot, vagy közvetlen önkormányzati (hivatali) dolgozóként alkalmazzák őket. Szigorú alkalmazási feltételek egyike a lőfegyver-viselési engedély és általában a saját lőfegyver megléte, hogy azok engedélyezése, beszerzése, tárolása ne az intézményt terhelje.

ii. A közterület-felügyelet létrehozását, működését, feladatát elsődlegesen a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény határozza meg. Feladata a közterületi rend és tisztaság védelme, a tömegközlekedési eszközök használati rendjének fenntartása, az önkormányzati vagyon védelme. Melynek keretében a közterületek jogszerű használatát, a közterület rendjére és tisztaságára vonatkozó jogszabály betartását ellenőrzi, közreműködik a közterület, az épített és a természeti környezet védelmében, a társadalmi bűnmegelőzési feladatok megvalósításában, a közbiztonság és a közrend védelmében, az állat-egészségügyi és ebrendészeti feladatok ellátásában és a mozgásában korlátozott személy parkolási igazolvány jogszerű használatának és birtoklásának az ellenőrzésében. [1999. évi LXIII. törvény 1. § (4) bek.]

Közterület-felügyeletet mind a községi, a városi, a megyei jogú városi képviselő-testület, mind a fővárosban kerületi képviselő-testület és a közgyűlés is létrehozhat létre a polgármesteri hivatal belső szervezeti egységeként, önálló költségvetési szervként vagy költségvetési szerv belső szervezeti egységeként. Közterület-felügyeletet több önkormányzat társulások formájában is működtethet. [1999. évi LXIII. törvény 1. § (2) bek.] A közterület-felügyelő hivatalos személy, aki erre vonatkozó előírások szerint vizsgát tett, feladatát közterületen országosan egységes formaruhában, felügyelői jelvényvel látja el.

Tehát míg a mezőőrök a település külterületén, addig a közterület-felügyelők a belterületen jogosultak eljárni. A közterület-felügyelőket sokan tekintik a települési rendőröknek, habár a nyugat-európai országokban működő települési rendőrségtől messze áll a jogállásuk.<sup>211</sup> A közterület-felügyelők elsődlegesen a kisebb súlyú közösségellenes ügyekben tudnak eljárni, szabálysértési feljelentést tenni, helyszínen bírságot szedni. A szabálysértési törvény 2012-es változása előtt az önkormányzati rendeletekben szabályozott szabálysértések elsődleges és szinte az egyetlen üldözői voltak annak ellenére, hogy a Rtv. a rendőrök számára is intézkedési kötelezettséget írt elő.

ii. A polgárőrségről és a polgárőr tevékenység szabályairól szóló 2011. évi CLXV. törvény a környezetük biztonságáért felelősséget érző állampolgárok számára lehetőséget biztosít polgárőr szervezet létrehozására. A polgárőr egyesület is akkor kezdheti meg munkáját, ha a működési területén illetékes rendőr-főkapitánysággal írásbeli megállapodást köt. [2011. évi CLXV. törvény 4. § (1) bek. a) pont] A polgárőr egyesületeknek

---

<sup>211</sup> Lévai Zoltán a Fővárosi Közgyűlés MDF-s tagja (2006-2010), a Rendészeti Bizottság alelnöke többször szorgalmazta a települési rendőrség intézményének bevezetését.

meg kell felelniük az egyesülési jogról, a közhasznúsági jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény rendelkezéseinek is.

A helyi önkormányzat önként vállalt feladatként támogathatja az e tevékenységre irányuló helyi önszerveződő közösségeket és kapcsolatot tarthat velük a bűnmegelőzési feladatok hatékonyabb ellátása érdekében.

A gyakorlatban az tapasztalható, hogy az említett két törvénynek a polgárőr egyesületek nehezen tudnak megfelelni, bürokratikusnak látják a pénzügyi támogatáshoz való hozzájutást is. Sokan feladták tevékenységüket, mert úgy látták, hogy a két törvénynek való megfelelés rengeteg plusz (papír)munkával jár. A kapcsolattartás átalakult az önkormányzat és a polgárőr egyesületek között. Az önkormányzat által nyújtott támogatás átadásakor és azt követően az egyesületek elvárják, hogy a jogszabályban meghatározott követelmények betartására az önkormányzat minden esetben hívja fel a figyelmet és nem magától értetődő számukra, hogy ismerniük kell mindkét törvényt, mert anélkül működni nem lehet. Az önkormányzatra úgy tekintenek, mintha az gördítene működésük elé minden évben egyre több akadályt.

iv. A bűnmegelőzés és a bűnüldözés csak egységes fellépéssel működik hatékonyan, ezért szoktak a rendőrök, közterület-felügyelők és polgárőrök egységes járőrözést, ellenőrzést végezni. A bűnmegelőzéshez hozzátartozik, hogy nagyobb településeken a kábítószerrel, illetve a fiatalok, időskorúak védelmével kapcsolatban rendszeres egyeztetéseket tartanak a bíróság, ügyészség, rendőrség, szociális és oktatási szakemberek, valamint az érintettek (pl. diákönkormányzat, időügyi tanács, idősek klubja stb.) vezetőinek bevonásával, melynek keretében megelőző, figyelemfelhívó, demonstrációs ismertetőket, előadásokat, bemutatókat is tartanak.

Települési rendőrség nem létezik, jóllehet a mezőőr és a közterület-felügyelő is rendelkezik olyan hatáskörökkel, illetve jogosultságokkal (pl. fegyverhasználat), amelyek tipikusan rendőrségi jogosítványok szoktak lenni, ilyen például a járőrözés, enyhe szabálysértések vagy egyéb közigazgatási jogsértések szankcionálása. Így átgondolandó lenne, hogy a közbiztonság területén hatáskörrel rendelkező hatóságok egységes rendszere legyen kialakítva, hiszen eltérő hatóságok nagyon hasonló vagy ugyanolyan területen rendelkeznek jogosultságokkal. A széttagoltság pedig megnehezíti az intézkedések és az eljárások foganatosítását. Ez jelentheti akár a települési rendőrség bevezetését is, mint ahogy sok európai országban működik is. Feladata lehetne a járőrözés, valamint a közlekedési és egyéb kisebb

súlyú szabálysértések esetén történő eljárás. A nagyobb súlyú vagy nyomozást igénylő ügyekben az állami rendőrség járhatna el.

### **1.8.3. A katasztrófavédelem és a tűzoltóság**

i. A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényben és a végrehajtásáról szóló 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendeletben a polgármester katasztrófák elleni védekezéssel kapcsolatos feladatai szerepelnek. Míg 2012-ben még a polgármester volt a helyi védelmi bizottság vezetője, addig a törvény módosulása kapcsán január 1-jétől a járási hivatalok vezetői. Ennek ellenére számos hatásköre és feladata maradt a polgármestereknek: a polgármester (a fővárosban a főpolgármester) az illetékességi területén irányítja és szervezi a felkészülés és a védekezés feladatait. E feladatok végrehajtására – a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szerve egyetértésével – közfoglalkoztatási támogatást igényelhet az erre a célra létrehozott költségvetési előirányzat terhére, a külön jogszabályban meghatározottak szerint. A törvény külön veszi a megelőzési időszakban és a védekezés irányítása során a feladatokat. A településeknek közbiztonsági referenst kell alkalmazniuk, akinek feladata jogszabályban meghatározott feladatok teljesítése, adatszolgáltatások, tervek, kárfelmérések stb. elkészítése, döntések előkészítése. A közös önkormányzati hivatalt működtető települések polgármesterei közösen jelölik ki a referenst, megállapodásuk hiányában ezt a jogkört a közös önkormányzati hivatal székhelye szerinti település polgármestere gyakorolja.

Még a köztudatba nem ment át, hogy a helyi védelmi bizottságot már nem a polgármester vezeti, nem ő jogosult intézkedések elrendelésére, ezért a 2013-ban kialakult katasztrófavédelemben (hó, árvíz) a lakosok a polgármesterektől várták az intézkedést, akiknek meg volt kötve a kezük, és sokszor még a kellő információt sem kapták meg. Ugyanakkor a korábban kialakított és működő rendszerekre, hálózatokra támaszkodott a katasztrófavédelem, de csak az után, miután bebizonyosodott, hogy az adott katasztrófavédelemben a szakszerv nem tudja maga megoldani, igaz ezzel több napos késedelembe kerültek. Érthető, hogy ilyen helyzetben az emberek a legközelebbi közigazgatási szervet keresik, hiszen velük találkoznak nap, mint nap, velük van közvetlen kapcsolatuk, bennük bíznak. Csak remélhető, hogy ezt a szakmai döntés majd igazolja a gyakorlat, és nem csinálnak a különböző szervek presztízskérdést egy-egy helyzetből.

ii. A katasztrófavédelem szervezetrendszerébe kerültek be a tűzoltási feladatok. A katasztrófavédelemről szóló törvény mondta ki, hogy 2012. január 1-jével<sup>212</sup> a hivatásos önkormányzati tűzoltóságok állami tűzoltósággá alakulnak át. Az állami tűzoltóságok az önkormányzati tűzoltóságok általános jogutódjai lettek. [2011. évi CXXVIII. törvény 84. § (1) bek.] A tűzoltóságok átalakítása során – a köznevelési struktúraváltozással ellentétben – minden, az önkormányzat tulajdonában lévő, ingó és ingatlan vagyon a feladattal együtt az államhoz került, mely a tűzoltóság használatában volt és a tűzoltóság működtetését és fenntartását szolgálta. [2011. évi CXXVIII. törvény 84. § (2) bek.] A vagyon átadásának és átvételének 2012. január 1-jével meg kellett történnie. [2011. évi CXXVIII. törvény 84. § (3) bek.] Ez a vagyonátadás kiterjedt minden olyan vagyonra is, amelyeket az önkormányzat pályázat keretében szerzett meg, és vállalta, hogy azok tulajdonjoga tekintetében a megállapodásban rögzítette ideig nem következik be változás. Az álláspont az volt, hogy a megállapodásban rögzített kötelezettség megszegése esetén is az államhoz kerülne a vagyontárgy tulajdonjoga. A jelzálogjoggal terhelt ingatlan esetében meg kellett egyezni a jelzálog jogosultjával az átterhelésről. Amennyiben egyezség nem jött létre, a kormányhivatal döntött a fedezetcsereéről, amellyel szemben nem volt helye fellebbezésnek. Nem lehetett fedezetcsereét eszközölni, ha a hitelt ingatlan felújítására vette fel az önkormányzat. [2011. évi CXXVIII. törvény 84. § (2) bek.]

A jogszabály nem sok felkészülési időt hagyott az önkormányzatoknak, hiszen a törvény 2011. október 3-án jelent csak meg a Magyar Közlönyben, és az átadásnak 2011. december 31-ig meg kellett történnie.. A megállapodások megkötésére azonban a szoros határidőkre tekintettel nem került sor, ezért került sor 2012. január 5-i hatállyal a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvény módosítására. Ez rendelkezik úgy, hogy az önkormányzati vagyon tulajdonjoga törvény erejénél fogva átszáll az államra, míg a vagyon kezelője viszont a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve (Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, röviden: OKF) lett. [1996. évi XXXI. törvény 46/C. § (3) bek., 234/2011. (XI. 10.) Korm. r. 2. § (1) bek.] Az önkormányzat így a megállapodást nem az állammal, hanem az OKF-fel kötötte meg. A pénzmaradvány elszámolására és az OKF-nek történő átadásra csak a képviselő-testület általi elfogadását követően kerülhetett sor, így ez is a tavaszi hónapokra csúszott.

---

<sup>212</sup> A hivatásos önkormányzati tűzoltóságok 1995-ben alakultak meg. 2000. január 1-jéig a hivatásos települési önkormányzati tűzoltóságok mellett léteztek a megyei tűzoltóságok, mint állami tűzoltóságok, azonban az ezredfordulóval a megyei tűzoltóságok és a polgári védelmi szervezetek a katasztrófavédelmi szervezetbe beolvadtak. A hivatásos önkormányzati tűzoltóságok [1999. évi LXXIV. törvény 25. § (2) bek.] és a települési polgári védelem 2012. január 1-jéig azonban fennmaradt. [2011. évi CXXVIII. törvény 63. §]

A 2012. január 1-jei átállás zökkenőmentességéhez az is kellett, hogy a már az OKF alkalmazottainak számító dolgozók decemberi munkabérét januárban az önkormányzatok fizessék ki utólagos elszámolás mellett, hiszen az átállás a Magyar Államkincstárnál sem volt 2012. január 1-jével átvezethető.

A hivatásos tűzoltóság tehát a hivatásos katasztrófavédelmi szerv helyi szerve lett, megszűnt az önálló költségvetési szervi léte. [1996. évi XXXI. törvény 30. § (1) bek.] Az önálló költségvetési szervi lét megszűnése azzal jár, hogy a gazdálkodási és pénzügyi jogköröket is a katasztrófavédelmi szervezet vezetője gyakorolja, így arról sem dönthet a tűzoltóság, mint a katasztrófavédelem helyi szervének parancsnoka, hogy szolgáltatásgyújtással bevételt szerezzenek (bérmunka), amely viszont a korábbiakban működött. A hivatásos tűzoltóság azonban továbbra is beszámol a működési területén a települési képviselő-testületeknek. [1996. évi XXXI. törvény 30. § (5) bek.]

A hivatásos önkormányzati tűzoltóságok megszüntetése kapcsán utalnék arra, hogy a települési tűzvédelem tipikusan helyi közfeladat szokott lenni, amely mellett nyilvánvalóan létezik az állami tűzoltóság. Kell lennie olyan települési szervezetnek, amely olyan alkalmazottakkal rendelkezik, akik megfelelő helyismerettel rendelkeznek. Másrészt a tűzoltási feladatokhoz és azok feltételeinek megteremtéséhez elengedhetetlen a helyi specifikációk figyelembevétele, amit egy „központi hatalom” nehezen tud megítélni.

Az átszervezés nem érintette az önkéntes és létesítményi tűzoltóságokat. A települések tehát továbbra is tarthatnak fenn önkéntes tűzoltóságokat. [1996. évi XXXI. törvény 28. § b)-c) pont] Az önkéntes tűzoltóságok felett a hivatásos tűzoltóság rendelkezik hatósági ellenőrzési hatáskörrel. [1996. évi XXXI. törvény 31. § d) pont] Az önkéntes önkormányzati tűzoltóságok<sup>213</sup> köztestületnek minősülnek, amely parancsnokának kinevezéséhez kell a területi katasztrófavédelmi szerv vezetőjének egyetértése. [1996. évi XXXI. törvény 34. § (2) bek.] Az önkéntes önkormányzati tűzoltóságok finanszírozása különböző tényezők alapján történik. Ilyen tényező a települések közigazgatási területének nagysága és lakosság száma, ipari létesítmények léte, közlekedési infrastruktúra milyensége, melyeket súlyozva osztják szét a rendelkezésre álló pénzkeretet. [239/2011. (XI. 18.) Korm. r. 13. § (1) és (3) bek.] A hivatásos önkormányzati tűzoltóságok finanszírozása is hasonlóképpen zajlott. A létesítményi tűzoltóságok szabályai sem változtak az elmúlt időszakban, azokkal részleteiben nem

---

<sup>213</sup> Az önkéntes tűzoltóságok azonban nem a többlépcsős beavatkozási lehetőséget biztosítják. Németországban elsőként a hivatásos tűzoltók avatkoznak be tűz esetén, majd szükség esetén az önkéntesek. Az önkéntes tűzoltók munkáltatók általi alkalmazását pedig az állam pénzügyileg támogatja. Amerikában pedig minden tűzoltó önkéntes.

foglalkozom, hiszen azok sajátossága, hogy gazdálkodó szervezetek fenntartásában működnek. [1996. évi XXXI. törvény 4. § q) pont]

A tűzoltóságok átszervezésével egyidejűleg a helyi polgári védelmi szervezetek is a katasztrófavédelmi szervezet részévé váltak. [2011. évi CXXVIII. törvény 23. § (4) bek. e) és g) pont, 61-63. §]

A katasztrófavédelmi szervezetrendszer tárgyalása kapcsán utalnék továbbá arra, hogy az önkormányzati feladatok biztosítása terén még egy fontos jogosultságot kapott az OKF területi szerve: a hulladékgazdálkodás elégtelensége esetén maga jelölheti ki a feladatot ellátó szervet.<sup>214</sup> Ez a megoldás rendszeridegennek tekinthető, és annak indokoltsága is megkérdőjelezhető, hiszen kérdésként merül fel, hogy a helyi viszonyokról honnan szerez tudomást. Természetesen adódik az a kérdés is, hogy miért pont a hulladékgazdálkodási tevékenység esetében kap egy szakigazgatási szerv kijelölési jogot.

#### **1.8.4. Honvédelmi feladatok<sup>215</sup>**

A helyi védelmi bizottságnak nemcsak katasztrófavédelmi helyzet esetén van feladat, hanem honvédelmi feladatokkal is rendelkezik. Így ebben a körben is utalni kell a 2013. január 1-jétől bekövetkezett változásra. A polgármester korábban a helyi védelmi bizottság elnöke volt, de a változással ezt a pozíciót a járási hivatal vezetője tölti be. [2011. évi CXIII. törvény 27. § (1) bek.] Ezzel a törvénymódosítással a katonai igazgatási és a polgári védelmi feladatok is átkerültek a járási hivatalhoz.

Valójában azonban a tényleges végrehajtás, tehát a meghozott döntések alapján az intézkedések végrehajtása a polgármesternél maradt, hiszen a polgármester rendelkezik azokkal az eszközökkel, amelyek béke, rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet vagy váratlan támadás idején tényleges beavatkozásra adnak lehetőséget. (pl. a településen működő önkormányzati szervek tevékenységének összehangolása, a rendkívüli intézkedésekből eredő feladatok végrehajtásának irányítása). [2011. évi CXIII. törvény 29. § (2) bek. c) és f) pont] Így valójában az irányító (a döntéshozó) és a döntést végrehajtó személye elvált egymástól. Álláspontom szerint helyesebb lenne, ha a döntéshozó lenne felelős annak végrehajtásáért is.

---

<sup>214</sup> Ld. bővebben IV. rész 3. pont

<sup>215</sup> Möt. 13. § (1) bek. 12. pont



## 1.9. A települési önkormányzatok külső kapcsolatai

### 1.9.1. Kapcsolattartás a civil szervezetekkel és az egyházakkal

i. Az Mötv. 6. §-a többek között rögzíti, hogy a helyi önkormányzat a feladatellátása során támogatja a lakosság önszerveződő közösségeit, együttműködik e közösségekkel, biztosítja a helyi közügyekben való széles körű állampolgári részvételt, erősíti a település önfenntartó képességét.

Az Mötv. 53. § (3) bekezdésében rögzíti, hogy a képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában határozza meg, mely önszerveződő közösségek képviselőit illeti meg a tevékenységi körükben tanácskozási jog a képviselő-testület és a bizottsága ülésein.

A civil szervezetek támogatása önként vállalt feladat. 2012. január 1. napját követően csak olyan civil szervezet kaphat költségvetési támogatást – beleértve a helyi önkormányzati támogatásokat is –, amely letétbe helyezte beszámolóját. [2011. évi CLXXV. törvény 75. § (1) bek.]

A törvény hatálybalépése előtt nyilvántartásba vett közhasznú, illetve kiemelkedően közhasznú jogállás esetében a számviteli beszámolót letétbe helyező szervezet 2014. május 31. napjáig továbbra is igénybe veheti az a törvény hatálybalépése előtt megszerzett, valamint a jogszabályok által számára biztosított kedvezményeket, jogállása közhasznúnak minősül.

A törvény hatálybalépése előtt nyilvántartásba vett közhasznú, illetve kiemelkedően közhasznú jogállású szervezet a törvény szerinti feltételeknek való megfelelése esetén 2014. május 31. napjáig kezdeményezheti a törvénynek megfelelő közhasznúsági nyilvántartásba vételét. [2011. évi CLXXV. törvény 75. § (5) bek.]

A gyakorlati tapasztalat azt mutatja, hogy a civil szervezetek az említett letétbehelyezést csak azért teszik meg, mert egyébként önkormányzati támogatásban nem részesülhetnének. A törvény rendelkezéseit úgy kezelik, hogy még bürokratikusabbá vált a támogatáshoz való hozzáférés. Sok szervezet azonban nem értesült a jogszabályi változásról, csak akkor, amikor önkormányzati támogatásba részesült, tehát elmondható, hogy csak az önkormányzat követeli meg a szervezettől, hogy a rá vonatkozó jogszabályt alkalmazza.

Sok civil szervezet kizárólag az önkormányzati támogatás reményében működik, más, országos szintű pályázatokon kevesen vesznek részt.

ii. Szintén önként vállalt feladat az egyházi szervezetek helyi szinten történő támogatása.

A lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény hatályát veszítette 2012. január 1. napjától. Helyébe a 2011. évi CCVI. törvény

lépett. Az új szabályozás sok problémát jelentett az egyházak számára. A legtöbb probléma a 11. §-ban foglalt belső egyházi jogi személy nyilvántartásba vételével kapcsolatban merült fel.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a plébániák, lelkészségek vezetői nem készültek fel az új szabályozásra, nem tudták, hogy minek kell megfelelniük, hogy önkormányzati támogatásban részesülhessenek. A több száz év alatt kialakult rendszert tulajdonképpen most papíron is meg kell jeleníteni. Ez sok problémát okozott és az egyházak részéről az volt a visszajelzés, hogy az önállóságukat csorbítja e törvény, sőt az érzékenyebb felekezetek létezésük megkérdőjelezését feltételezték. Sajnálatos módon itt is az önkormányzatnak kell véghezvinni a törvényi akaratot annak érdekében, hogy a törvényeknek megfelelő felekezeteket tudjon támogatni.

iii. Az önkormányzatnak a civil szervezetekkel és az egyházakkal való kapcsolattartása kapcsán érdemes utalni arra, hogy a civil és az egyházi szervezetek is tevékenyen részt vesznek a településen a közszolgáltatások nyújtásában, hiszen vásárol(hat)nak tőlük szolgáltatást. Leginkább az elesettek támogatásához kapcsolódik a tevékenységük (pl. szenvedélybetegek ellátása), így ezek során is szorosan együttműködik egymással az önkormányzati és a civil szféra.

### **1.9.2. Külügyi tevékenység<sup>216</sup>**

Nemzetközi kapcsolatok léteznek államközi és önkormányzati szinten. A települési önkormányzatok szabadon dönthetnek arról, hogy külföldi önkormányzattal együttműködnek, testvértelepülési kapcsolatot létesítenek, illetve, hogy nemzetközi szervezethez csatlakoznak, vagy abból kiválnak. Ezek a képviselő-testületi hatáskörök át nem ruházhatóak. [Mötv. 42. § 6. pont] Ezen kapcsolatok két- vagy többoldalú megállapodások megkötésével alakulnak ki. Testvértelepülési és regionális kapcsolatok természetesen nemcsak határokon átnyúlóan létezhetnek, hanem magyar viszonylatban is, de az értekezés keretében – jelentőségénél fogva – kizárólag a nemzetközi kapcsolatokkal foglalkozom.

A kétoldalú megállapodások tipikusan testvértelepülési kapcsolatok kialakítása vagy projekt-megvalósítás céljából kötöttek. Az ilyen megállapodások sokrétűek lehetnek, de elsősorban a gazdaság, a kultúra, az oktatás vagy a sport területén születnek. Előfordul, hogy közös intézmény fenntartására és működtetésére vállalkoznak a felek. Ez az alapja annak, hogy a megállapodásban részes települések csereprogramokat, tanulmányutakat, nemzetközi

---

<sup>216</sup> V. ö. MÉREY Zsolt: A helyi önkormányzatok nemzetközi kapcsolatai – Városdiplomácia, In: Nyusztay László (szerk.): Szakdiplomáciai tanulmányok, BGF Külkereskedelmi Főiskolai Kar, Budapest, 2000

rendezvényeket, közös konferenciákat szervezzenek. Ezek a testvérvárosi kapcsolatok természetesen más lehetőséget adnak a határ menti településeknek a szomszédos országok vonatkozásában vagy az anyagcég és a leányvállalt székhelye, telephelye szerinti települések tekintetében.

A testvérvárosi kapcsolatok mellett többoldalú megállapodás aláírásával városközi szervezeteknek (pl. Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa<sup>217</sup>) vagy regionális szerveződéseknek (pl. Nyugat-Pannónia (Hármas Duna-vidék) Eurorégió) lehet is tagja lehet az önkormányzat, amely szinten kölcsönös előnyökkel jár. Úgyszintén az Európai Unió is támogatja, hogy a települési önkormányzatok az uniós források hatékonyabb felhasználására jogi személyiségű társulást hozzanak létre államok közötti szinten. Ez a létrejött társulás az Európai Területi Társulás (angolul: European Grouping for Territorial Cooperation, EGTC), mely keretében a határon átnyúló és regionális együttműködések is megvalósíthatóak.

---

<sup>217</sup> Az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa az a fórum, ahol a helyi és regionális választott képviselők kifejtetik véleményüket, és közvetítik, megjelenítik érdekeiket az ET felé. Ez az a szerv, amely a Charta megvalósulását is figyelemmel kíséri.

## 2. Az önkormányzatok gazdálkodása

i. Az önkormányzati rendszer átalakítása kapcsán azon túl, hogy az önkormányzati feladatok átrendeződését görcső alá vettem, elengedhetetlen – különösen az önkormányzatiság szempontjából – az önkormányzat gazdálkodásának leglényegesebb változásait áttekinteni.

Az önkormányzati gazdálkodás és azon belül a vállalkozás szabadságát is szűkíti az új alaptörvényi szabályozás. Kiemelést érdemel, hogy az önkormányzatok eladósodottsága<sup>218</sup> miatt beépült korlát – e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat – azt nem veszi figyelembe, hogy az önkormányzatok elsődlegesen a feladataik, azon belül is a kötelezően ellátandó feladatai teljesítésére szoktak vállalkozást létrehozni. Ez a rendelkezés az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdésével,<sup>219</sup> valamint az N) cikkel<sup>220</sup> együtt az önkormányzati költségvetés-megállapítási, gazdálkodási önállóságot nagymértékben csökkenti, és a fentebb már említett központi érdek érvényesítését erősíti. A kötelezettségvállalásba való beleszólás pedig egy megelőző kontrollmechanizmus, mely a felügyeleti jog része, és így az önkormányzatoknál központi akarat érvényesítését hivatott biztosítani az önállóság rovására. Ez a szabály azért visszas, mivel a 3170 helyi önkormányzat a rendszerváltástól kezdve nem azért adósodott el néhány kivételtől eltekintve, mivel felelőtlenül vagy rosszul gazdálkodott, hanem azért mivel a feladatellátáshoz szükséges forrást az állam nem biztosította számára<sup>221</sup>, és így keletkezhetett az a helyzet, hogy az ország államadóságának 5%-át az önkormányzati tartozások teszik ki.

Ugyancsak a gazdasági önállóságot és ezáltal az önkormányzati autonómiát csökkentő rendelkezéseknek teremt jogalapot az önkormányzatok vagyonával kapcsolatos szabályozás is. Az Alkotmány az állami vagyont nyilvánította nemzeti vagyonná [Alk. 10. § (1) bek.], és elismerte az önkormányzati tulajdon tiszteletben tartását. [Alk. 12. § (2) bek.] Az Alaptörvény viszont az önkormányzati vagyont is nemzeti vagyonnak nyilvánítja [Alaptörvény 38. cikk (1) bek.], és sarkalatos törvényre bízta a részletes szabályok kidolgozását, ugyanakkor a lehetőséget teremt arra, hogy az állami vagyonkörbe vonja az önkormányzati vagyont bármiféle kártalanítás vagy ellenszolgáltatás nélkül, ugyanis a 38. cikk (3) bekezdése szerint

<sup>218</sup> A központi költségvetés 2013-ban az önkormányzatok adósságrendezésének keretében 1956 településtől 600 milliárd forint adósságot vállalt át.

<sup>219</sup> „(5) Törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti.” [Alaptörvény 34. cikk (5) bek.]

<sup>220</sup> „Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti. (3) bekezdése: Az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatak ellátása során az (1) bekezdés szerinti elvet kötelesek tiszteletben tartani.” [Alaptörvény N) cikk (1) bek.]

<sup>221</sup> Pl.: az ezredforduló óta mintegy 1000 milliárd forint lett kivonva az önkormányzati rendszerből központi szinten.

„Nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevétele mellett.” Ennek azért áll fenn a veszélye, mivel az önkormányzatok által ellátott egyes feladatok és hatáskörök tervezett centralizálása<sup>222</sup> esetén szükség van az infrastrukturális feltételek biztosítására a feladatellátáshoz. Ez egyrészt nagy ingatlanigénnyel jár, hiszen le kell ültetni a dolgozókat, másrészt a szükséges eszközöket is biztosítani kell. Tekintettel arra, hogy ezen ingatlanok és eszközök tulajdonjogának döntő többségével<sup>223</sup> az önkormányzatok rendelkeznek, költségvetési forrás rendelkezésre állása ilyen mértékben (országos szinten több tíz, de minden tervezett feladat teljes mértékű centralizálás során több százmilliárdos) nem várható. Így kis túlzással az önkormányzati vagyon egy része bármikor (egy törvénnyel) ingyenesen állami vagyonná nyilvánítható.

ii. A gazdálkodási és finanszírozási rendszer kapcsán előzetesen annyi mondható el, hogy az önkormányzatok finanszírozása a jövőben az állami szervezetben jobban integrált, hiszen az állami szervek erősebb operatív jogosultságok rendelkeznek.<sup>224</sup>

Az önkormányzati működés és feladatellátás finanszírozása a 2013. évet megelőzően és január 1-jét követően sem mondható egységesnek, leginkább csak tendenciáról beszélhetünk.<sup>225</sup> 2013. január 1-jén lépett hatályba az Möt. azon szabálya, amely az önkormányzatok tekintetében a feladatfinanszírozás rendszerét megalapozza, ugyanakkor a korábbi évek költségvetési törvényei is tartalmaztak normatívákon felül olyan előirányzatokat, amelyeket az önkormányzatok bizonyos feladat finanszírozására kaptak meg. Ez a rendszer 2013. január 1-jétől „tisztulni” látszik, ugyanakkor a normatív finanszírozás nem szűnt meg maradéktalanul.

A 2013. évi költségvetési törvény ennek folyamatként az önkormányzati működés támogatásának számításánál figyelembe kell venni az ún. elvárt bevételt. Az önkormányzati működés támogatását csökkenti az elvárt bevétel, mely a 2013. évre nézve a 2011. évi iparüzési adóalap 0,5%-a. [2012. évi CCIV. törvény 2. melléklet 1. pont c) alpont]

Az önkormányzati finanszírozás átalakításának és hitelfelvételének korlátozására vonatkozó, újonnan hatályba lépő szabályok indoka, hogy a rendszerváltást követően az önkormányzatok egyre több kötelező feladatot kaptak, de ezzel arányosan nem történt meg a

---

<sup>222</sup> Pl. okmányirodai feladatok, építéshatósági feladatok, telephely és működési engedélyezés, gyámhivatali feladatok, stb., melyeket a különböző egyeztetéseken és konferenciákon az illetékes államtitkárok folyamatosan kommunikálnak.

<sup>223</sup> Az okmányirodai gépek kivételével, melyek csak és kizárólag bérelhetőek messze piaci ár felett.

<sup>224</sup> BALÁZS: A helyi önkormányzati autonómiafelfogás változása az új törvényi szabályozásban, 40. o.

<sup>225</sup> V. ö. RÁCZ: i. m., 121-142. o.; A helyi önkormányzati rendszer tizenöt éve., 88-94. , 98-100. o.

feladatok finanszírozása, amely az önkormányzatok eladósodásához vezetett, hiszen hitelfelvételre kényszerültek, vagy a működési költségek egyéb finanszírozási formáját vették igénybe (pl. kötvénykibocsátás). Ez vezetett ahhoz, hogy a települési önkormányzatok gyakorlatilag „szolgáltatásokat szervező és nyújtó üzemekké” váltak, amellyel szemben a település lakosai is elvárásokat támasztottak. Ez vezetett el az önkormányzati finanszírozási rendszer átalakításához.<sup>226</sup>

## **2.1. Az önkormányzatok gazdálkodását és pénzügyi adminisztrációját érintő lényegesebb változások**

### **2.1.1. Az önkormányzatok pénzügyi működése**

Az önkormányzatok gazdálkodásának szabályait az államháztartásról szóló törvény és az annak végrehajtásáról szóló kormányrendelet tartalmazza, de természetesen vannak egyéb jogszabályok is, amelyek egyes részterületeket szabályoznak. Ilyen pl. a számviteli törvény szerinti egyes egyéb szervezetek beszámolóképzési és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 224/2000. (XII. 19.) Korm. rendelet.

Az önkormányzat működésének, feladatainak ellátásának hátterét a költségvetése biztosítja. A költségvetésben meg kell állapítani a költségvetési bevételeket és költségvetési kiadásokat, valamint azok különbözeteként a költségvetési többletet vagy hiányt (együtt: költségvetési egyenleg). [Áht. 5. § (3) bek.] Az államháztartás önkormányzati alrendszerében a költségvetési hiány finanszírozásáról a költségvetési rendelet, a nemzetiségi önkormányzatoknál költségvetési határozat rendelkezik.

### **2.1.2. A helyi önkormányzatok költségvetése**

i. A helyi önkormányzat a költségvetését költségvetési rendeletben állapítja meg, mely tartalmazza a költségvetési bevételeit és költségvetési kiadásait előirányzat-csoportok, kiemelt előirányzatok, és kötelező feladatok, önként vállalt feladatok, állami (államigazgatási) feladatok szerinti bontásban.<sup>227</sup> Része a költségvetésnek a helyi önkormányzat által irányított költségvetési szervek engedélyezett létszáma, valamint azok költségvetési bevételei és költségvetési kiadásai előirányzat-csoportok, kiemelt előirányzatok, és kötelező feladatok,

---

<sup>226</sup> PÁLNÉ KOVÁCS: 128. o.

<sup>227</sup> A költségvetés kiadási előirányzatai működési költségvetés és felhalmozási költségvetés előirányzat-csoportokra tagozódnak. [Áht. 6. § (3) bek.]

önként vállalt feladatok, állami (államigazgatási) feladatok szerinti bontásban, tartalmazza továbbá a költségvetési egyenleg összegét működési és felhalmozási cél szerinti bontásban, valamint a költségvetési hiány belső finanszírozására szolgáló előző évek költségvetési maradványának, vállalkozási maradványának igénybevetését. A költségvetésben szabályozni kell a költségvetési hiány külső finanszírozására vagy a költségvetési többlet felhasználására szolgáló finanszírozási bevételeket és kiadásokat működési és felhalmozási cél szerinti tagolásban; a költségvetési év azon fejlesztési céljait, amelyek megvalósításához a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Stabilitási tv.) 3. § (1) bekezdése szerinti adósságot keletkeztető ügylet megkötése válik vagy válhat szükségessé, az adósságot keletkeztető ügyletek várható együttes összegével együtt, a Stabilitási tv. 3. § (1) bekezdése szerinti adósságot keletkeztető ügyletekből és kezességvállalásokból fennálló kötelezettségeit az adósságot keletkeztető ügyletek futamidejének végéig, illetve a kezesség érvényesíthetőségéig, és a Stabilitási tv. 45. § (1) bekezdés a) pontja felhatalmazása alapján kiadott jogszabályban meghatározottak szerinti saját bevételeit, és a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos hatásköröket. [Áht. 23. §] A költségvetési rendeletben elkülönítetten szerepel az évközi többletigények, valamint az elmaradt bevételek pótlására szolgáló általános tartalék és céltartalék.

A 2013-tól életbe lépett módosítás a helyi önkormányzat által ellátott feladatok (kiadásainak – bevételeinek) kötelező, önként vállalt, államigazgatási bontás szerinti bemutatását is előírja. [Áht. 23. § (2) bek. a)-b) pont] A csoportosítás alapja az Ötv., az Möt. és további szakmai, szakágazati jogszabályok vonatkozó előírásai. Ennek indokoltsága – annak tükrében különösen, hogy e hármas csoportosításra a jelenlegi és a jelenleg ismert jövőbeni állami, központi információs igények nem térnek ki – vitatható. Információszolgáltatás hiányában nem nyújthat segítséget központi finanszírozási szabályozás esetleges finomításához. Viszont jelentős adminisztrációs többletet jelent a helyi önkormányzatok számára amellet, hogy nem is lehet sok feladatot egyértelműen besorolni (pl. egy barokk esküvő megrendezése közművelődési, azaz kötelező, vagy településmarketing, azaz önként vállalt feladat?).

A költségvetési rendelet elkészítésével, beterjesztésével, megtárgyalásával összefüggésben indokolt megemlíteni, hogy 2013. január 1-jétől megszűnt az a korábbi előírás, hogy a költségvetési rendelet beterjesztésével egyidejűleg be kell terjeszteni azt az önálló rendelettervezetet is, amely az önkormányzati rendeleteknek a költségvetési

rendelettervezetben javasolt előirányzatok megalapozásához szükséges módosításait tartalmazza. [régi Áht.<sup>228</sup> 71. § (2) bek.]

Itt kell megemlíteni, hogy 2013-tól szigorodott a helyi önkormányzati költségvetésben a hiány megjelentetésének lehetősége, amennyiben abban külső (tehát pl. bankhitelből fedezett) finanszírozású, működési célú költségvetési hiány nem volt tervezhető. [Mötv. 111. § (4) bek., Áht. 23. § (4) bek.]

ii. Érdekes jogintézmény a költségvetési koncepció, mely a költségvetési rendelet megalapozását hivatott szolgálni. 2013-tól – többszöri nekifutásra – pontosodott a költségvetési koncepció benyújtásának határideje: a korábbi november 30-a helyett október 31-e a határidő. Volt olyan szabályozási állapota az Áht.-nak 2013-ban, amikor egyrészt előírta, hogy április 30-ig be kell terjeszteni a koncepciót, mely előtt – szabályozott egy másik helyen – a háromnegyed éves, azaz a szeptember 30-ig tartó, beszámolót meg kell tárgyalni.

Értelmezésemben ezen benyújtási határidő nem jelenti az előterjesztések benyújtási határidőig történő megtárgyalási kényszerét. Van is rá példa, hogy benyújtásra kerül a koncepció, majd tárgyalás nélkül visszavonja azt az előterjesztő. A koncepció jelen formájában azért fölösleges, mivel a költségvetés megalapozásában nem tud szerepet játszani, csak általánosságokat tud tartalmazni szinte számok nélkül, mivel a benyújtásig még nem születik meg általában a költségvetési törvény, amelyből kiindulva lehetne elkészíteni konkrétumokkal.

iii. A költségvetési év lezárását követően az új költségvetési rendelet lezárásáig egy átmeneti állapotról beszélhetünk, amikor speciális szabályok vonatkoznak az önkormányzatok gazdálkodására. Az átmeneti állapot azért alakul ki, mivel csak a költségvetési törvény elfogadása után tudják az önkormányzatok a saját rendeleteiket előkészíteni, hiszen a költségvetési törvényben számos olyan szabály, adat és számítás van, amelyek kihatnak az önkormányzatok költségvetésére. 2013-ra tovább pontosodtak a helyi önkormányzat átmeneti gazdálkodásával (a kapcsolódó rendeletalkotással) összefüggő szabályok. [Áht. 25. §]

Az átmeneti gazdálkodásra vonatkozó rendeletet megalkotásáról március 15-ét követően döntenie kell a képviselő-testületnek, ha addig nem fogadta el a költségvetési rendeletet. Álláspontom szerint az Áht. rendelkezései alapján az ezt megelőző időszakra nézve is van lehetőség az átmeneti rendelkezések megalkotására, de ez nem kötelező. [Áht. 25. § (1) bek.]

---

<sup>228</sup> 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról



Az átmeneti gazdálkodást szabályozó rendeletben meg kell határozni a felhatalmazás időtartamát, azaz amíg az önkormányzat és költségvetési szervei a bevételeket folytatólagosan beszédhetik, és kiadásait teljesíthetik. Eddig az időpontig meg kell alkotni a költségvetési rendelet. Egyébként a felhatalmazás a költségvetési rendelet hatályba lépésének napján megszűnik. [Áht. 25. § (2) bek.]

A polgármester ex lege jogosult a költségvetési év kezdete és március 15-e közötti időszakra vonatkozóan a helyi önkormányzatot megillető bevételek beszédésére és az előző évi kiadási előirányzatokon belül a kiadások arányos teljesítésére, ha nincs költségvetési rendelet a költségvetési év kezdetéig és az átmeneti gazdálkodásról nem alkottak rendeletet. Úgyszintén törvény erejénél fogva jogosult erre a polgármester, ha a képviselő-testület fogadott el az átmeneti gazdálkodásról önkormányzati rendeletet, de az hatályát veszttette, és nem alkottak az átmeneti gazdálkodásról újabb rendeletet, vagy alkottak ugyan, de már az is hatályát veszttette. [Áht. 25. § (3) bek.]

A polgármesternek az „automatikus” jogosultsága alapján folytatott gazdálkodásról a képviselő-testület részére a be kell számolnia. A törvény azonban erre azonban határidőt nem állapít meg, így mulasztásba sem eshet a polgármester. [Áht. 25. § (4) bek.]

iv. A helyi önkormányzat bevételeivel és kiadásaival kapcsolatban a tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolási feladatok ellátásáról az önkormányzati hivatal gondoskodik. [Áht. 27. § (1) bek.] A helyi önkormányzati gazdálkodásra, pénzügyi adminisztrációra vonatkozó szabályozások változásának keretében 2013-tól megszűnt a korábban könyvvizsgálatra kötelezett önkormányzatok könyvvizsgálati kötelme, de egy uniós irányelv átvételének kötelezettsége miatt 2014-ig ismételtén szabályozni kell majd a könyvvizsgálat rendszerét.

Ezzel összefüggésben említendő meg, hogy változott az ún. egyszerűsített beszámoló megjelentetésével kapcsolatos előírás. Értelmezésünkben a változtatás a korábbi hirdetmény útján történő megjelentetés helyett az Állami Számvevőszékhez történő leadást jelenti.

v. Az önkormányzatok, valamint az általuk irányított költségvetési szervek költségvetési rendeletben megállapított bevételei és kiadásai közgazdasági tartalom szerinti további részletezéséről elemi költségvetés készül, melyet az irányító szerv vezetője, azaz a polgármester hagy jóvá. [Áht. 28. §]

vi. Mind az önkormányzatnak, mind az államháztartásnak fontos, hogy előre tudjon tervezni. A 2013-ra kialakult szabályozás szerint az Áht. új előírásaként bevezetésre került a középtávú tervezés kategóriája, igaz, klasszikus értelmében önkormányzati körben nem kell készíteni.

Ugyanakkor a helyi önkormányzat évente, legkésőbb a költségvetési rendelet elfogadásáig határozatban állapítja meg a külön jogszabályban meghatározottak szerinti saját bevételeinek, valamint az adósságot keletkeztető ügyleteiből eredő fizetési kötelezettségeinek a költségvetési évet követő három évre várható összegét. [Áht. 29. § (3) bek.]

vii. A költségvetési rendeletek módosítása legalább négyszer megtörténik egy évben,<sup>229</sup> mivel vannak olyan bevételek, melyeket beérkezéséig nem lehet betervezni a költségvetésbe. Ezen felül is szükségessé válhat a költségvetési bevételek és kiadások módosítása, ha a helyi önkormányzat év közben a költségvetési rendelet készítésekor nem ismert többletbevételhez jut, vagy bevételei a tervezettől elmaradnak. A módosításáról, a kiadási előirányzatok közötti átcsoportosítás, melyről a képviselő-testület dönt, de ez a hatáskör átruházható. Az Áht-ban a 2011. évi megjelenésekor önkormányzati körben a költségvetési előirányzatok módosítására, átcsoportosítására hatáskört csak a képviselő-testület kapott. Itt vita volt annak kapcsán, hogy az Ötv. rendelkezéseivel összevetve ez valóban át nem ruházható hatáskör volt-e, de a szabály pontosításával az előirányzatok módosítására, átcsoportosítására a polgármester is egyértelmű lehetőséget kapott. [Áht. 34. § (2) bek.]

viii. A költségvetés – amely egy terv – végrehajtása során, azaz az önkormányzati feladatok teljesítésekor, a költségvetési év kiadási előirányzatai terhére kötelezettségvállalásra az azokat terhelő korábbi kötelezettségvállalásokkal és más fizetési kötelezettségekkel csökkentett összegű eredeti vagy módosított kiadási előirányzatok (együttesen: szabad előirányzat) mértékéig kerülhet sor. [Áht. 37. §] A kötelezettségvállalásra a polgármester jogosult, mely jogát írásban általa felhatalmazott személy részére átadhatja. [Ávr. 52. § (6) bek.] Ha a helyi önkormányzatnál nincs a kötelezettségvállalásra jogosult személy vagy a kötelezettségvállalásra jogosult személy feladata ellátásában akadályoztatva van, a képviselő-testület egyedi határozatában az önkormányzati hivatal alkalmazásában álló személyt jelölhet ki a helyi önkormányzat kiadási előirányzatai terhére vonatkozó kötelezettségvállalás gyakorlására. [Ávr. 52.§ (6a) bek.]

---

<sup>229</sup> A képviselő-testület előirányzat-módosítás, előirányzat-átcsoportosítás átvezetéseként – az első negyedév kivételével - negyedévenként, a döntése szerinti időpontokban, de legkésőbb az éves költségvetési beszámoló elkészítésének határidejéig, december 31-ei hatállyal módosítja a költségvetési rendeletét.

A kötelezettségvállaláshoz tartozó kérdés a kötelezettségvállalás ellenjegyzése. Azért érdekes ez a kérdés, mivel a kötelezettségvállalás érvényességét nem érinti az ellenjegyzés megléte a Legfelsőbb Bíróság egy eseti döntése szerint, az ugyanis csak közigazgatási szerv belső eljárásrendjére vonatkozó szabály. Az Ávr.-ben meghatározott kivételekkel csak pénzügyi ellenjegyzés után, a pénzügyi teljesítés esedékességét megelőzően, írásban lehet kötelezettséget vállalni. [Áht. 38. § (1) bek.] A kötelezettséget vállaló szervnél a kötelezettségvállalás pénzügyi ellenjegyzésére a gazdasági szervezettel nem rendelkező költségvetési szerv esetén a kijelölt költségvetési szerv gazdasági vezetője, vagy a (kijelölt) gazdasági szervezettel rendelkező költségvetési szervnél foglalkoztatott, a gazdasági vezető által írásban kijelölt, vagy a gazdasági szervezettel nem rendelkező költségvetési szervnél a pénzügyi-gazdasági feladatok ellátására kijelölt személy(ek) közül a kijelölt költségvetési szerv gazdasági vezetője által írásban kijelölt személy, illetve az önkormányzati hivatalnál a hivatal vezetője (jegyző) által írásban kijelölt, a hivatal állományába tartozó személy írásban jogosult. [Ávr. 55. § (2) bek.] Nem sikerült azonban a jogrendszerben megteremteni az összhangot e tekintetben, ugyanis az 1991. évi XX. törvény 140. § (1) bekezdés k) pontja az ellenjegyzési feladatot a jegyzőre telepíti.

ix. A költségvetési év végével a költségvetés végrehajtottá válik, de arról külön rendelet keretében kell beszámolni. A jegyző által elkészített zárszámadási rendelettervezetet a polgármester a költségvetési évet követő negyedik hónap utolsó napjáig terjeszti a képviselő-testület elé. A képviselő-testület a zárszámadásról rendeletet alkot, amelyben a költségvetési rendelet valamennyi fő elemére kitér. [Áht. 91. § (1) bek.] A rendelet keretében van mód felosztani az előző évi szabad, azaz kötelezettségvállalással nem terhelt, pénzmaradványt, ami egyben az adott év költségvetési rendeletének módosítását is jelenti.

### **2.1.3. Az önkormányzat és önkormányzat hivatalának kapcsolata, valamint egyéb összefonódások**

i. Mint már említettem, 2012-ig az önkormányzat és hivatalának költségvetése egységes volt, ami sok problémát jelentett főleg a kötelezettségvállalások esetében. Most ez a helyzet megoldódott, nem kis munkával szétválasztásra került a két szerv költségvetése, ugyanakkor megjegyzendő, hogy az egymásba fonódás miatt most is vannak átfedések, vegytisztán nem lehet szétválasztani. Itt utalnék például a nemzetközi kapcsolatokra, amely elsődlegesen az önkormányzatnak van, de egy látogatás alkalmával a sofőr napidíját a hivatal fizetheti.

Azonban a legnagyobb problémát mindenhol a vagyonelektárak elkészítése és szétválasztása jelentette.

Az Áht. hatályba lépésével a korábbi helyi önkormányzati (1254-es szektor) gazdálkodás és pénzügyi adminisztráció szétválasztásra került önkormányzati hivatali (1251-es szektor) és önkormányzati (1254-es szektor) gazdálkodásra, pénzügyi adminisztrációra. A szétválasztásnál a feladat és hatásköri jegyzék szerinti jegyzői és polgármesteri hatásköröket kellett alapul venni. A polgármesteri hivatal, mint az önkormányzat intézménye jelenik meg, melyet a jegyző, mint intézményvezető vezet, ideértve a gazdálkodási jogköröket is.

A szétválasztás azzal járt, hogy az önkormányzatnak és a polgármesteri hivatalnak külön-külön bankszámlát kellett nyitni, külön adószámot kellett igényelni, így külön adóbevallás adóelszámolás készül, és a könyvvezetésre is elkülönítetten kerül sor. Az önkormányzat és a polgármesteri hivatal a költségvetési rendeletben elkülönítve jelennek meg, és ennek megfelelően azok gazdálkodásáról külön beszámoló készül.

Mivel az önkormányzat és a polgármesteri hivatal önálló jogi személy, ezért a szervezeti és működési szabályzatukat külön-külön kell elfogadni. Ugyanez igaz a belső szabályzatokra is. Ami formai értelemben azonban nem azt jelenti, hogy két szabályzatot kellene elfogadni, a belső szabályok egy szabályzatban is megjelenhetnek, de azt a polgármesternek és a jegyzőnek is el kell fogadnia, alá kell írnia. Az esetleges eltéréseknek pedig világosan ki kell tűnniük a szabályzatból.

ii. A helyi nemzetiségi önkormányzatok könyvvezetése és információ szolgáltatása önállóvá vált a helyi önkormányzati gazdálkodástól. Ez azt jelenti, hogy a nemzetiségi önkormányzat is önálló bankszámlával és adószámmal rendelkezik, és önálló elemi költségvetéssel s önálló beszámolóval jelenik meg az információs rendszerben.

A székhely szerinti települési önkormányzat kötelme változatlanul kiterjed a pénzügyi, gazdasági, jogi adminisztráció lebonyolítására és segítség nyújtására, amelyet együttműködési megállapodásban kel rendezni.

iii. Külön utalnék arra, hogy az önkormányzati társulási rendszer átalakulása miatt a korábban a munkaszervezet feladatkörébe eső, gazdálkodással összefüggő feladatokat eltérő megállapodás hiányában a társulás székhelye szerinti polgármesteri hivatal „örökölte meg.” Ugyanakkor maga a társulás önálló jogi személy maradt.

## 2.2. Nemzetközi kitekintés a hitelfelvételi korlátozás tekintetében<sup>230</sup>

i. Az önkormányzatok hitelfelvételének, azaz gazdálkodásának korlátozása nemzetközi viszonylatban sem egyedülálló megoldás. A hitelfelvételre vonatkozó korlátozásokkal kapcsolatos megoldások a Ter-Minassin és Craig-féle csoportosítás alapján a következőképpen határozhatók meg: a piaci fegyelmen alapuló modell (angolul: Sole/Primary Reliance on Market Discipline), az együttműködésen alapuló modell (angolul: Cooperative Approach), a normatív szabályon alapuló modell (angolul: Rul.-Based Approach) és a kormány hozzájárulásán alapuló modell (angolul: Administrative/Direct Control). Ezen modellek azonban nem pusztán „vegytisztán” léteznek, hanem azoknak egyes jellemzői a belső szabályokban keveredhetnek is.

Mielőtt az egyes modellek tartalma ismertetésre kerülne, általánosságban leszögezhető, hogy a modellek nevesítése nem pusztán egy felsorolás, hanem az önkormányzati gazdálkodási autonómia korlátozása szempontjából egy erősrend is: a felsorolásban hátrébb szereplő modellek jobban korlátozzák az önkormányzat autonómiáját, mint a sorban előrébb állók. Valamennyi modell esetében beszélhetünk azonban önkormányzati autonómiáról, de annak mértéke eltérő.

ii. A piaci fegyelmen alapuló modell jellemzője, hogy az önkormányzati hitelfelvétel korlátját a pénzügyi piac törvényszerűségei és a pénzügyi fegyelem adják. Azaz az önkormányzatok akkor jutnak hitelhez, ha a hitelező fél az adott önkormányzatot jó adósnak minősíti. Ebben az esetben kizárólag a hitelt folyósító szerv racionális – és piaci alapú – döntésén múlik, hogy folyósít-e hitelt az önkormányzat számára vagy sem. Ennek fontos eleme továbbá az, hogy az ily módon hitelben részesülő és a hitelt nem fizető önkormányzat esetén a hitelt folyósító intézmény ugyanúgy járjon el, mint a magánszemélyekhez vagy gazdálkodó szervezetek esetében. Azaz ne legyen biztosított az önkormányzatok kimentése az adósságból. Egyébként az önkormányzatok felelőtlenül vállalnak ilyen kötelezettséget, és az az önkormányzati szféra túlzott eladósodottságához vezet.

Ennek megelőzésére a piaci korlátok mellett külső, nemzetközi szintű előírás vagy állami korlát is érvényesül. Így az Európai Unió tagállamai tekintetében ilyenek egyes konvergencia-kritériumok. Fiskális szempontú konvergencia-kritérium egyrészt az, hogy a kormányzati szektor adósságállományának mértéke nem lehet magasabb a GDP 60%-ánál, valamint a kormányzati szektor hiánya nem lehet több 3%-nál. A kormányzati szektorba

---

<sup>230</sup> KECSŐ Gábor: A helyi önkormányzatok gazdálkodásának egyes kérdései nemzetközi kitekintésben, In: Új Magyar Közigazgatás VI. évf., 2013/1. szám, 9-11. o.

beleértendő az önkormányzati szektor is, így annak az adósságállománya is. Az önkormányzati hitelfelvétel korlátozásának ez az egyik indoka.

A nemzetközi és belső jogi korlátok mellett azonban a piaci döntés marad az elsődleges.

iii. Az együttműködésen alapuló modell esetében a nemzetközi szervezet vagy tagállam jogalkotó szerve egyoldalúan nem állapít meg normatív aktusban feltételeket a kölcsönfelvételhez, hanem azok tárgyalások eredményeképpen kerülnek politikai egyezségben rögzítésre. Jogszabály legfeljebb az egyezség követelményeit rögzíti. Ez a fajta megoldás a föderális országokra jellemző, ahol a föderális kormányzat a tagállami kormányzattal partnerségben alakítja ki a szabályokat.

iv. A normatív szabályon alapuló modell esetében – amely Franciaország, Dánia és Csehország sajátja – az önkormányzatok csak annyiban jogosultak hitelt felvenni, amennyiben azok megfelelnek a jogszabályban rögzített feltételeknek. Ebben az esetben a hitelt folyósító pénzügyintézet szubjektív pénzügyi döntése háttérbe szorul, ezért ennek a modellnek az előnye, hogy kiszámítható körülményeket biztosít az önkormányzatok számára nyújtható hitelek piacán.

v. A jogszabályok általában eltérően kezelik a működési és a felhalmozási célú hiteleket. Előbbiek felvétele általában kizárt, kivételként a likviditási hitelt meg szokták határozni, amely az átmeneti fizetési nehézségek fedezetére szolgál, de azt rövid időn belül vissza kell fizetni.

A felhalmozási célú hitelből viszont finanszírozható beruházás, felújítás. Ezen hitelfelvétel lehetővé tétele mellett számos érv szól. Így a terhek méltányos megosztása is ezt indokolja, hiszen egy nagy költségigényű beruházás esetében a haszon csak időben később jelentkezik, a beruházás költsége azonban egy időben, nagy összegben. Míg a későbbi generációk „élvezik a beruházás hasznát”, a beruházás alkalmával felmerült költségek egyenlőbb és igazságosabb megosztása indokolt azon időszakra nézve, amíg a beruházás hasznot hoz, amely a felvett a hitel hosszú törlesztési időszaka miatt megvalósul. Az önkormányzati felhalmozási célú hitelezés azért is különösen fontos, mert számos pályázat megvalósítására egyébként az önkormányzatok nem vállalkozhatnának, hiszen a pályázati megvalósításához szinte minden esetben önerő szükséges, melyet az önkormányzatok többsége hitel nélkül nem tudna előteremteni. A pályázatok esetében azonban a tapasztalatok azt mutatják, hogy az önkormányzatok olyan pályázatokon is részt vesznek, amelyek egyébként a

jövőben számukra nem hasznosíthatók. Azok fenntarthatatlan vagy felesleges fejlesztéseket jelentenek, költséget termelnek, mint ahogy mutatják ezt például az uszoda és fürdő beruházások. A beruházások fenntarthatósága kapcsán hatástanulmányok nem készülnek, vagy azok nem a reális képet festik, és az is gyakran előfordul, hogy a fejlesztés az csak egy meglévő építmény tárgyi értékét növeli csak, de attól plusz bevétel nem várható. Sok esetben az önkormányzati eladósodáshoz az vezetett, hogy az uniós pályázatokhoz szükséges önrészt is az önkormányzatok hitelfelvétel útján biztosították, hiszen ahhoz az állami költségvetésből nem kaptak segítséget. Kérdésként merül fel, hogy helyesebb lett volna-e az uniós pályázattól való távolmaradás, mint az eladósodás? A beruházások sok esetben az önkormányzatok számára a későbbiekben finanszírozási nehézséget jelentenek.

Gyakran azonban a felhalmozási célú hitelfelveleek is korlátozás alá esnek, ez történik akkor, amikor jogszabály előírja az eladósodás felső határát, így például a saját bevételek arányában. A feltételek meghatározásánál azonban a jogalkotónak körültekintően kell eljárni, hiszen fontos, hogy az önkormányzati hitelfelvételt ne lehetetlenítse el, és kényszerítse kerülőutakra az önkormányzatokat. Így a korlátozás fontos, hogy ne csak a hitelszerződésre, hanem a kölcsönszerződésre, a pénzügyilizing-szerződésre, a visszavásárlási kötelezettséggel történő adásvételre és a szállítói tartozásokra is kiterjedjen.

vi. Az önkormányzati hitelfelvétel kapcsán összességében tehát azt lehet megállapítani, hogy a hitelek a jövő előre való felélését jelentik, mert a legritkább esetekben termelnek csak profitot. A beruházások tipikusan infrastrukturális fejlesztéseket jelentenek, amelyek hasznot nem hajtanak, de kötelező önkormányzati feladat ellátását szolgálják. Gondolok itt például egy új út vagy óvoda épület építésére. Ezek még a törlesztő részletet sem termelik ki. Valamennyi esetben a hitelfelvétel gazdasági értelemben kockázattal is jár, akkor is, ha a hitelfelvétel a jövőben, egy feltehetően gazdasági hasznot hajtó beruházás érdekében történik, így például egy ipari park bővítése vagy erőmű építése. Ebben az esetben is azonban kérdésként merül fel, hogy lehet-e, és ha igen, mekkora rizikót lehet vállalni a közpénzen. Így például ipari park kialakításához szükséges területszerzés esetében is számolni kell(ene) azzal az eshetőséggel, hogy az önkormányzat hogyan tudja akkor a hitelét törleszteni, ha az ipari parkba nem települnek cégek, így a telkek, a kiépített infrastruktúra a „nyakán marad”, sőt fenntartást, működtetési költséget von maga után.

A Charta az önkormányzat pénzügyi forráshoz való jutása tekintetében annyit rögzít, hogy annak kellően rugalmasnak és sokrétűnek kell lennie, ily módon a Charta nem állít

semmilyen korlátot a hitel útján történő finanszírozás elé, de annak korlátozása is megfelelhet a Charta rendelkezéseinek. [9. cikk 4. pont]

Hozzá kell tenni továbbá azt is, hogy a bankok azzal gyakorlatilag nem vállalnak kockázatot, ha önkormányzat számára nyújtanak hitelt, hiszen az önkormányzat nem szűnik meg, így rajta követelés behajtható. Ebből az is következik, hogy könnyebben kapnak hitelt az önkormányzatok, mint a piaci szereplők.

vii. A kormány hozzájárulásán alapuló modellnek a lényege, mint ahogy a nevében is benne van, hogy a kormány vagy egy szerv előzetes vagy utólagos jóváhagyásához kötött az önkormányzatok hitelfelvétele. Ebben az esetben tehát nem a jogszabályban meghatározott és így kiszámítható feltételek fennállása esetén jut az önkormányzat hitelhez, hanem akkor, ha a kormány ahhoz szubjektív döntése alapján az adott esetben hozzájárul. Az önkényes döntések elkerülése érdekében törvényben kell lefektetni a hozzájárulás-adás feltételeit. Ennek a rendszernek az előnye, hogy a kormány így közvetlenül tud hatást gyakorolni a kormányzati szektor adósságállományára. Fontos azonban a kormány hozzájárulásával felvett hitel nemfizetésének jogkövetkezményeire is gondolni. Az önkormányzat felel kizárólagosan a felvett hitel megfizetésért vagy a kormányt is terheli valamifajta felelősség? A kritikus hangok szerint ezzel azonban a kormány már olyan területre merészkedik, amely a helyi közösségeket kellene, hogy megillessen. Jóllehet ez nem feltétlenül van így. Ha a hitelezés feltételei megfelelő módon rögzítettek, akkor a kormányzati hozzájárulás a normatív szabályon alapuló modellhez képest csak egy további garanciát jelent, hiszen a normatív szabályozáson alapuló modell esetében a szerződő felekre van bízva a jogszabályi feltételek értelmezése, és jogszabályszegés esetén csak utólagos reparációra van lehetőség, míg a kormány hozzájárulásán alapuló modell esetében a kormány kontrollszerepet tölt be. Kérdés azonban, hogy rendelkezik-e ehhez elegendő és megfelelő szakértelemmel rendelkező apparátussal.

viii. Összegzésképpen az önkormányzati hitelfelvétellel kapcsolatos modellek kapcsán megállapítható, hogy az egyes modellek az önkormányzati autonómiát eltérő mértékben érintik. Ezért is fontos, hogy az önkormányzati gazdasági autonómiát érintő szabályok garanciális módon legyenek lefektetve.

A modellek tárgyalása kapcsán nem nyert külön kiemelés, hogy a hitel valójában meghatározott összegű pénzeszköz rendelkezésre tartását jelenti, és kölcsön-jogügylet lesz belőle, ha az így rendelkezésre álló összegből az arra jogosult lehív bizonyos összeget. Ilyen hitelszerződés tipikusan a stabil gazdasági háttérrel rendelkező önkormányzatok számára jelent



biztonságot arra az esetre, ha valamilyen nagyobb összegű vagy váratlan kiadás éri az önkormányzatot, az ne idézzen elő finanszírozási nehézséget. Ebben az esetben biztosíték lehet a hitelt nyújtó pénzügyi intézet számára, hogy a pénzügyi szempontból stabil önkormányzat rendszeres bevétellel rendelkezik, amely biztosítja a feladatok és az önkormányzati működés megfelelő ellátását.

### **2.3. A „magyar modell” az önkormányzati hitelfelvétel és feladatellátás finanszírozása<sup>231</sup> vonatkozásában**

i. Az előző részhez szorosan kötődik az, hogy az önkormányzatok finanszírozási rendszere<sup>232</sup> teljesen átalakult. Az állam a jövőben adott, kötelező feladatot fog finanszírozni, így működési hiány nem állhat elő. Megszűnnek az ún. normatív támogatások, helyükbe új támogatási kategóriák lépnek. A korábbi feladat- és teljesítménymutatókon alapuló támogatási rendszer helyébe a feladatfinanszírozás, illetve az ennek irányába történő elmozdulás lép. A korábbi szabályok alapján nem feladat-, hanem forrásfinanszírozás folyt: az állam és az önkormányzat közösen viselte a szolgáltatás terheit. Azzal, hogy az önkormányzati feladatok finanszírozása megváltozik, az önkormányzatok számára érdekeltséget is teremt, hogy saját bevételeiket növeljék, mert az nem az állami hozzájárulás mértékét csökkentik, hanem az önkormányzat számára lehetőséget biztosítanak arra, hogy kiadásaikat növeljék. A feladatfinanszírozás azt is jelenti, hogy amennyiben törvény kötelező önkormányzati feladatot állapít meg, akkor ahhoz forrást is rendeljen, viszont az érem másik oldala az, hogy ez egyben felhasználási kööttséget is jelent, azaz az önkormányzat az adott állami hozzájárulást kizárólag az adott feladatellátással összefüggésben használhatja fel.

---

<sup>231</sup> DEMMKE, C. – HAMMERSCHMIED, G. – MEYER, R.: Decentralisation and Accountability: As Focus of Public Administration Modernisation. Vienna, European Institute of Public Administration and Wirtschafts Universitat, 2006.  
<http://www.dgaep.gov.pt/media/0601010000/austria/Decentralisation%20and%20Accountability.pdf> (Letöltés ideje: 2013. május 2.)

<sup>232</sup> Az önkormányzati feladatfinanszírozás tekintetében Európában három modellt különböztethetünk meg: a mediterrán, a skandináv (svéd) és a germán (német) modellt.

A mediterrán modellt – melybe Franciaország tartozik – centralizált pénzügyi rendszer jellemzi. Az önkormányzatok a prefektusi rendszer útján komoly állami ellenőrzés alatt állnak,

A skandináv modellben a helyi önkormányzatok a közszolgáltatások alapjai mind szervezeti, mind finanszírozási szempontból, a központi kormány csak kiegészítő szerepet játszik, így például a speciális szolgáltatások finanszírozása tekintetében, vagy a területi aránytalanságok, egyenlőtlenségek, társadalmi csoportok hátrányainak csökkentése érdekében. Ebben a rendszerben tehát az önkormányzatok nagy gazdasági önállósággal rendelkeznek. Szemben a germán modellel, ahol az önkormányzati rendszer a föderális államszerkezetből adódóan rendkívül hierarchizált, és a települési önkormányzatokra így kevés feladat hárul.

A feladatfinanszírozás tekintetében a Charta megállapítja, hogy lehetőség szerint az önkormányzatnak juttatott támogatás meghatározott feladatellátáshoz ne legyen kötve, azzal az önkormányzatok szabadon rendelkezessenek. [Charta 9. cikk 7. pont]

Az önkormányzati rendszer finanszírozása tekintetében az Alaptörvény is rögzíti, hogy az önkormányzatok kötelező feladatának és hatásköreinek ellátásához azzal arányban álló költségvetési támogatásra és egyéb vagyoni támogatásra jogosultak. [Alaptörvény 34. cikk (1) bek.] Az Alkotmánybíróság az önkormányzati feladatok finanszírozása kapcsán megállapította, hogy az „Országgyűlés szabadon dönt arról, hogy miként gondoskodik a törvényben előírt feladatok ellátásának anyagi fedezetéről. A helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó feladataihoz szükséges anyagi fedezetet az Országgyűlés a saját bevételi források és a központi költségvetési hozzájárulások (...) komplex rendszerén keresztül biztosítja. (...) Nem vezethető le a törvényhozónak az a kötelezettsége, hogy minden, törvényi szabályozásból eredő önkormányzati többletkiadást, a többletkiadás fedezeteként, célhoz rendelt állami költségvetési hozzájárulással köteles kompenzálni.” [2/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 27, 31.]

Az Alaptörvény pusztán a feladatellátással arányban álló finanszírozás kötelezettségét rögzíti, de ennek módját vagy mértékét nem, így annak konkretizálása törvényre marad. Az arányosság kérdését azonban az Alkotmánybíróság is vizsgálta. Ennek kapcsán megállapította, hogy az önkormányzati rendszer finanszírozása csak akkor vet fel alkotmányossági problémát, ha valamely alkotmányos rendelkezésbe ütközik vagy az önkormányzati autonómia sérelmét eredményezi. [47/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001, 308, 320.] Ez utóbbi eshetőség azonban azzal, hogy az Mötv.-be kerültek át az önkormányzati autonómia garanciái, már nem érvényes. Ennek megfelelően a finanszírozási rendszer csak akkor nem állja ki az alkotmányosság próbáját, ha az állam abszolút nem biztosít forrást az önkormányzati feladatellátáshoz. Ily módon a korábbi alkotmánybírósági megállapítás sem tud érvényesülni, mely szerint, az önkormányzati alapjogok sérelme miatt az a finanszírozási mód is alkotmányellenes, mely az önkormányzat működőképességének ellehetetlenüléséhez vezet, hiszen az önkormányzati alapjogok már nem szerepelnek az Alaptörvényben. [47/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001, 308, 320.]

Az Alkotmánybíróság arra azonban utalt, hogy az önkormányzati gazdálkodás tekintetében is fontos az önkormányzatok számára a jogbiztonság garantálása. A jogbiztonság minimális követelményét ebben az összefüggésben úgy állapította meg, hogy „az állam a költségvetési év tartama alatt ellentételezés nélkül, az önkormányzatokra nézve hátrányos módon ne változtassa meg az önkormányzati költségvetések forrásszerkezetét, így egyebek között a szabadon felhasználható bevételeket ne minősítse át célhoz kötött bevételekké,

illetőleg a korábban is célhoz kötött bevételek felhasználási céljait ne szűkítse.” Az Alkotmánybíróság úgy értékelte, hogy az önkormányzatok gazdálkodását számos bizonytalansági tényező befolyásolja, de az állam részéről történő finanszírozásnak kiszámíthatónak kell lennie, mert egyébként az önkormányzatok gazdasági önállósága megszűnne, amely ellentétes lenne az – akkor még – Alkotmányban biztosított önkormányzati autonómiával. [57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 325.]

ii. Az Áht. tehát 2013. január 1-jétől újrászabályozta a helyi önkormányzatok központi adókból származó részesedését, az általános működésének és ágazati feladatainak támogatását, valamint a részükre juttatandó költségvetési támogatásokat. Az új szabályozás a helyi önkormányzatok által igénybe vehető (őket megillető) támogatásokat négy csoportba sorolja.

Elsőként a helyi önkormányzatok működésükhöz (önkormányzati hivatal működtetése, településüzemeltetés, egyéb kötelező önkormányzati feladatok) általános támogatást vehetnek igénybe. Az önkormányzati hivatal és a településüzemeltetési (zöldterület-gazdálkodás, közvilágítás, köztemető, közutak) támogatás csak az ún. beszámítás összegére figyelemmel vehető igénybe, míg az egyéb támogatás lakosságárányosan jár. A településüzemeltetési támogatás a tervévet két évvel megelőző évben e jogcímenek elszámolt tény adatokon alapul.

A helyi önkormányzatoknál maradt egyetlen köznevelési feladatra, az óvodai nevelésre célirányosan, szigorú elszámolási kötelelem mellett, feladatfinanszírozási alapon vehető igénybe támogatás. Önkormányzati kötelező feladat maradt és bizonyos vonatkozásban lett a gyermekétkeztetés, mellyel összefüggésben az ingyenesen és kedvezményesen étkezők miatti bevételkiesés ellentételezésére tételes elszámolás mellett vehető igénybe támogatás.

Harmadrészt a helyi önkormányzatok szociális és gyermekjóléti feladataikhoz kapcsolódó támogatások számításának logikája alapvetően nem változott, de a hajléktalan ellátással és az idősek átmeneti és tartós elhelyezésével kapcsolatos feladatok támogatása részben feladatfinanszírozási alapokra helyeződött.

Negyedrész pedig a helyi önkormányzatok kulturális feladatainak támogatása célzottan a könyvtári, közművelődési és múzeumi feladatok ellátásához kapcsolódik, s megjelenik benne az önkormányzat által fenntartott előadó-művészeti szervezetek támogatása is (a vonatkozó külön jogszabályban foglaltakra is figyelemmel).

Az előzőekben vázolt támogatási rendszert kiegészíti még az üdülőhelyi feladatok és a lakott külterülettel rendelkező önkormányzatok támogatása. Ezekről a támogatási csoportokról a későbbiekben részletesen szólok.

iii. Az önkormányzati hitelfelvétel is jelentős korlátozás alá esik. Önmagában a hitelfelvétel limitálása nem új keletű dolog, de az a nemzetközi megoldásoktól szokatlan megoldás, hogy ahhoz a kormány hozzájárulása kell. [Stabilitási tv. 10. § (1) bek.]<sup>233</sup> Ennek alkotmányossága azonban nem vitatható, hiszen az Alaptörvény kimondja, hogy „törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti.” [Alaptörvény 34. cikk (5) bek.]

Ez alapján tehát a jelenleg hatályos megoldás az ismertetett modellek közül a kormány hozzájárulásán alapuló modellbe sorolható. (angolul: Administrative/Direct Control). Míg az Ötv. korábbi megoldása<sup>234</sup> a normatív szabályon alapuló modellt (angolul: Administrative/Direct Control) követte.

### **2.3.1. Az oktatási-nevelési és köznevelési feladatok finanszírozása**

i. A nevelési és oktatási feladatok finanszírozásának rendszere már 2012. szeptember 1-jétől részben átalakult, jóllehet a közoktatás intézményi rendszerének átszervezésére csak 2013. január 1-jével került sor. Úgyszintén 2013. január 1-jével lépett hatályba az Möt.-nek az önkormányzati feladatfinanszírozásra vonatkozó rendszere, amely új alapra helyezi a helyi önkormányzatok által ellátott feladatok központi költségvetésből és egyéb forrásból való részesedését.

A Közoktatási tv. alapján az abban meghatározott feladatok finanszírozása rendkívül összetett volt. Azt részben a központi költségvetés biztosította, másrészt a fenntartói hozzájárulás, és az intézmény saját bevétele egészítette ki, beleértve a Közoktatási tv.-ben meghatározott térítési díjat és tandíjat is. Az állami hozzájárulás mértéke a mindenkori költségvetésben jelent meg, mely a gyermek- és tanulólétszámot, valamint az ellátott feladatokat figyelembe véve állapította meg a normatív költségvetési hozzájárulás mértékét. [Közoktatási tv. 118. § (1)-(3) bek.] A központi költségvetés további jogcímeneken egyéb állami hozzájárulást is tartalmazott. Így az iskola önkormányzati vagy állami fenntartója a tanuló tankönyveinek támogatására, a kedvezményes étkeztetés biztosítására, a Közoktatási tv.-ben meghatározott többletszolgáltatás ellátására külön pénzösszegre volt jogosult. [Közoktatási tv. 118. § (5) és (6) bek.]

---

<sup>233</sup> BALÁZS: A magyar közigazgatás átalakulása a rendszerváltástól napjainkig, 12. o.

<sup>234</sup> „88. § (2) A helyi önkormányzat adósságot keletkeztető éves kötelezettségvállalásának (hitelfelvételének és járulékainak, valamint kötvénykibocsátásának, garancia- és kezességvállalásának, lízingjének) felső határa a korrigált saját bevétel.” [Ötv. 88. § (2) bek.]

A Közoktatási tv. 2012. augusztus 31-ig meghatározta, hogy a helyi önkormányzatok és az állam által fenntartott közoktatási intézményekben melyek azok a foglalkozások és egyébként melyek azok az önkormányzati ellátási kötelezettségbe tartozó szolgáltatások, amelyek ingyenesek, illetve rögzítette azt a személyi kört, akiket személyi adottságaiknál, helyzetüknél fogva további pozitív elbírálásban kell részesíteni. Így a halmozottan hátrányos helyzetű tanuló, a testi, érzékszervi, közép súlyos értelmi fogyatékos és az autista tanuló minden esetben díj megfizetése nélkül vehetett részt az oktatásban és részesülhetett kollégiumi ellátásban, beleértve az első alapfokú művészetoktatást is. Az enyhe értelmi fogyatékos tanuló részére pedig egy alapfokú művészetoktatásban való részvétel volt ingyenes, valamint a második szakképesítés megszerzése. Az ingyenesen igénybe vehető szolgáltatások költségét a fenntartó, azaz az állam vagy az önkormányzat viselte. [Közoktatási tv. 114. §]

Az ingyenesen igénybe vehető szolgáltatásokon túl a Közoktatási tv. meghatározta azt a szolgáltatási kört, melyek térítési díj ellenében, illetve tandíjfizetési kötelezettség mellett voltak igénybe vehetők. Így például jogszabály alapján a közoktatási intézmény tanulója az étkezésért térítési díjat volt köteles fizetni, és tandíjfizetési kötelezettség terhelte azt a személyt, aki az érettségi vizsgát a tanulói jogviszony megszűnését követően kezdte meg. [Közoktatási tv. 116. §] A térítési díj és a tandíj mértékére nézve a Közoktatási tv. csak egy minimális és egy maximális mértéket határozott meg „a tanévenként, a szakmai feladatra – a tanévkezdéskor számított – folyó kiadások egy tanulóra jutó hányad” százalékos arányában. [Közoktatási tv. 117. § (1) bek.] Ezen mérték között a fenntartó helyi önkormányzat rendeletben – teherviselésének határai között – szabadon határozta azt meg. [Közoktatási tv. 124. § (21) bek. a) pont] Az így megállapított térítési díj a fenntartó rendelkezése szerint a tanulmányi eredménytől függően csökkenthető volt, de az így leszállított összeg sem lehetett kevesebb a Közoktatási tv.-ben az egyes szolgáltatásoknál általános minimumként meghatározottnál. [Közoktatási tv. 117. § (2) bek.]

A tandíj mértékének meghatározására is a fenntartó önkormányzat volt jogosult és egyben köteles. Ezt úgy állapíthatta meg, hogy annak mértéke nem haladta meg tanévenként „a szakmai feladatra – a tanévkezdéskor számított – folyó kiadások egy tanulóra jutó hányadát.” A tandíj vonatkozásában a szociális helyzetre tekintettel adható kedvezmény mértékét is meg kellett határoznia az önkormányzatnak. A felhatalmazás azonban nem irányult a tanulmányi eredmény figyelembevételére. [Közoktatási tv. 124. § (21) bek. a) pont]

A törvényben meghatározottakon túl a fenntartó meghatározhatott olyan rendelkezéseket, amelyek alapján a nevelési-oktatási intézmény vezetője dönthetett arról, hogy mely ellátás tekintetében és mely esetben nem kér díjfizetést. [Közoktatási tv. 117. § (4) bek.]

Mindezen szabályok nem vonatkoztak a vállalkozási tevékenység keretében folytatott nevelésre, oktatásra és egyéb szolgáltatásnyújtásra. Ebben az esetben a tandíjról, az igénybe vehető kedvezményről és a tandíj befizetésének módjáról a nevelési-oktatási intézmény vezetője döntött. Az intézmény azonban ebben az esetben is csak olyan vállalkozási tevékenységet folytathatott, amely az alapító okiratában szerepelt. [Közoktatási tv. 117. § (5) bek.]

ii. A Köznevelési tv. alapján a nevelési oktatási feladatok finanszírozásában az államon, a fenntartón és az intézményen túl negyedik szereplőként a működtető is részt vesz. Ez a változás a fenntartói és működtetői jogok kettéválasztásának köszönhető. [Köznevelési tv. 88. § (1) bek.]<sup>235</sup>

A Köznevelési tv. a köznevelési alapfeladatok<sup>236</sup> finanszírozásáról szól. Ugyanis az alapfeladatok fogalmának meghatározása azonban olyan tág, hogy abból nem derül ki, hogy valójában melyek azok a szolgáltatások, amelyekhez az állam a költségvetéséből forrást

---

<sup>235</sup> A köznevelési feladatokon belül kizárólag az óvodai nevelés maradt meg változatlanul az önkormányzatoknál, így ebben a tekintetben lehet csak összehasonlítási alapunk, hogy a feladatfinanszírozási rendszer bevezetésével az önkormányzatok valóban kedvezőbb helyzetbe kerültek-e. Az óvodai nevelés kapcsán a 2013. évi költségvetésben több mint 60%-kal több normatív forrás áll rendelkezésre országos szinten az önkormányzatok számára, hiszen a 2012. évi költségvetés 73.207,3 millió Ft-ot tartalmazott, míg a 2013. évben 126.883,6 millió Ft. [FARKASNÉ: i. m., 29. o.]

<sup>236</sup> Köznevelési tv. alapfeladat alatt azon, a köznevelési intézmény alapító okiratában foglalt köznevelési feladatot érti, „amely

- a) óvodai nevelés,
- b) nemzetiséghez tartozók óvodai nevelése,
- c) általános iskolai nevelés-oktatás,
- d) nemzetiséghez tartozók általános iskolai nevelése-oktatása,
- e) kollégiumi ellátás,
- f) nemzetiségi kollégiumi ellátás,
- g) gimnáziumi nevelés-oktatás,
- h) szakközépiskolai nevelés-oktatás,
- i) szakiskolai nevelés-oktatás,
- j) nemzetiség gimnáziumi nevelés-oktatása,
- k) nemzetiség szakközépiskolai nevelés-oktatása,
- l) nemzetiség szakiskolai nevelés-oktatása,
- m) Köznevelési Hídprogramok keretében folyó nevelés-oktatás,
- n) felnőttoktatás,
- o) alapfokú művészetoktatás,
- p) fejlesztő nevelés, fejlesztő nevelés-oktatás,
- q) pedagógiai szakszolgálati feladat,
- r) a többi gyermekkel, tanulóval együtt nevelhető, oktatható sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók óvodai nevelése és iskolai nevelése-oktatása,
- s) azoknak a sajátos nevelési igényű gyermekeknek, tanulóknak az óvodai, iskolai, kollégiumi ellátása, akik a többi gyermekkel, tanulóval nem foglalkoztathatók együtt,
- t) a gyermekgyógyüdülőkben, egészségügyi intézményekben rehabilitációs intézményekben tartós gyógykezelés alatt álló gyermekek tankötelezettségének teljesítéséhez szükséges oktatás,
- u) pedagógiai-szakmai szolgáltatás lehet.” [Köznevelési tv. 4. § 1. pont]

biztosít. Az alapfeladat körébe nem tartozó egyéb tevékenység vagy szolgáltatás támogatására a költségvetésben az Országgyűlés nem köteles forrást biztosítani, arra csak lehetősége van. A nem állami – így az önkormányzati – fenntartású intézmények esetében a költségvetési forrásból való részesedésnek feltétele, hogy az adott intézmény a működési engedélyben rögzítetteknek megfelelően végzi a tevékenységét. [Köznevelési tv. 88. § (2) és (3) bek.]

A Köznevelési tv. – hasonlóan a Közoktatási tv.-hez – egyéb jogcímen is biztosít forrást a nevelési-oktatási feladatok ellátásához, úgymint tankönyv-támogatás, kedvezményes étkeztetés. [Köznevelési tv. 89. § (1) bek.] A törvény úgy rendelkezik, hogy a fenntartó és a működtető viseli a többletszolgáltatás és a többletlétszám miatt felmerülő költségeket. A teherviselés mértékére, illetve annak megoszlására a törvény nem tartalmaz egyéb előírást. [Köznevelési tv. 88. § (1) bek.] A fenntartói és a működtetői jogok megoszlása esetére a törvény annyit rögzít, hogy a működtető viseli az épület állagmegóvásával kapcsolatos költségeket, az ezen túl jelentkező rekonstrukciós, fejlesztési költségeket azonban már nem, de vállalhatja az épület rekonstrukcióját, amelyhez az állam támogatást nyújthat. Az állami fenntartású köznevelési intézmények esetében a jogszabályban meghatározott eszközöket, felszereléseket, taneszközöket a működtető szerzi be, de azt az állam téríti meg az állami intézményfenntartó költségvetésében meghatározott keret erejéig. A működtető az intézmény működéséhez az oda járó tanulók lakóhelye szerinti önkormányzattól hozzájárulást igényelhet. [Köznevelési tv. 76. § (3) bek.]

iii. Természetesen arra továbbra is van lehetőség, hogy harmadik személy ingyenesen pénzeszköz vagy egyéb ingó vagy ingatlan vagyont juttasson a köznevelési feladatot ellátó intézménynek, de annak jogi folyamata bonyolultabbá vált. Amennyiben harmadik fél – legyen az akár az önkormányzat – ily módon akar eljárni, azt közvetlenül már nem teheti meg – akkor sem, ha ő maga a működtető –, hiszen gazdasági önállóságukat az egyes intézmények elveszítették, így azt a KIK-nek kell közvetlenül juttatnia, és a megállapodásban legfeljebb kikötheti az adományozó fél, hogy azt a KIK melyik intézménnyel összefüggésben és milyen célra használhatja fel.

### **2.3.2. A kulturális feladatok finanszírozása**

i. A kulturális feladatok finanszírozása egy többcsatornás finanszírozás rendszer, melynek az intézményekhez kerülő elemei az állami (központi) költségvetésből nyújtott támogatások, az

önkormányzati sajátbevételekből nyújtott támogatások, az intézmények saját bevételei, szponzori támogatások, célfeladatra átvett pénzeszközök, magán és jogi személyek adományai.

Az állami támogatás egyrészt a normatív támogatás, mely feladatfinanszírozásból pályázat útján, céltámogatásból), Uniós pályázatok elnyerhető forrásaiból, Átengedett állami bevételből (a társasági adófizetési kötelezettségnek hivatásos előadó-művészeti szervezet számára átengedett, jogszabályban meghatározott hányada – „Tao.-támogatás”) és az állami kulturális alapok pályázati felhasználású céltámogatásaiból áll (pl. Nemzeti Kulturális Alapprogram Igazgatósága).

Az önkormányzatok saját bevételeikből maradványelven finanszírozzák a kulturális ágazatot, és egyre inkább ösztönzik a saját működési bevételek elérését úgy, hogy a költségvetési rendeletben bevételi előirányzatot írnak az intézményeknek elő (pl. jegybevételek, kulturális szolgáltatások és bérleti díjak bevételei stb.).

A muzeális intézmények részben a fenntartott által finanszírozottak, részben pedig saját bevételeikből fedezik a kiadásait.

A könyvtári, közművelődési és muzeális feladatok ellátásnak finanszírozása lakosságszám alapján történik. A megyei jogú város önkormányzatait – mivel a többi önkormányzathoz képest többletfeladatok terhelik őket – további külön költségvetési támogatásban részesülnek a fenntartott intézmények után.<sup>237</sup> Ezek a többletforrások azonban olyan feladatok ellátásához kötődnek, amelyek nem önkormányzati, hanem állami feladatok,<sup>238</sup> de azt a megyei hatókörű városi múzeumok látják el. [Kultv. 51/A. § (2) bek.] A kulturális örökség helyi védelmével és a helyi közművelődéssel kapcsolatban ellátott feladathoz az állam a mindenkori költségvetésben meghatározott feltételekkel támogatást nyújt. [Kultv. 51/A. § (3) bek.] Ezen külön nevesített eseteken kívül is támogatja a költségvetés a muzeális intézmények

---

<sup>237</sup> FARKASNÉ: i. m., 30. o.

<sup>238</sup> „45/A. § (2) „A megyei hatókörű városi múzeum (...) állami feladatai keretében:

a) vagyongazdálkodója a tevékenység ellátásához szükséges állami vagyonnak,

b) területileg illetékes múzeumként gyűjtőterületére kiterjedően

ba) végzi a kormányrendeletben meghatározott régészeti szaktevékenységeket,

bb) vezeti a régészeti lelőhelyek szakmai nyilvántartását, és annak alapján adatokat szolgáltat a régészeti lelőhelyekről,

bc) a régészeti feltárás esetén kívül előkerült régészeti leletet vagy lelőhelyet a kulturális örökségvédelmi hatóságnak haladéktalanul bejelenti,

bd) részt vesz a régészeti emlékek és a műemlékek vissza nem építhető vagy a helyszínen meg nem őrizhető töredékei és tartozékai muzeális intézményben történő elhelyezésében,

be) szakértőként részt vesz a régészeti védett területek ellenőrzésében,

bf) gyűjtőkörében szakmai tanácsadást folytat a muzeális intézmények szakmai együttműködése, munkájuk összehangolása, valamint az egyéb kulturális javak védelme érdekében,

bg) részt vesz a szellemi kulturális örökség védelmével kapcsolatos helyi tevékenységek koordinálásában és szakmai támogatásában,

bh) muzeológiai, múzeumpedagógiai, képzési és restaurálási szakmai-módszertani központként működik.” [Kultv. 45/A. § (2)]



működését, amelynek feltételeit, módját, egyéb körülményeit a Kultv. nem határozza meg.  
[Kultv. 51/A. § (4) bek.]

A korábbi szabályok csak annyit rögzíttek, hogy az állami és önkormányzati fenntartású múzeumok az illetékes minisztérium költségvetési fejezetében meghatározott összegben jutottak hozzájáruláshoz. Egyébként pedig pályázati úton juthattak támogatáshoz.<sup>239</sup>

A települési önkormányzatok előadó-művészeti szervezetek fenntartásával kapcsolatos feladatai nem változtak, de azok finanszírozása lényeges változáson ment át. Az Emtv. az előadó-művészeti szervezeteket három kategóriába osztja. Így megkülönböztethetjük a nemzeti<sup>240</sup> vagy kiemelt<sup>241</sup> előadó-művészeti szervezetnek minősítetteket, illetve az ennek nem minősülő előadó-művészeti szervezeteket. [Emtv. 11. § (1) bek.]

Ez a felosztás a finanszírozásuk szempontjából különösen fontos. A nemzeti vagy kiemelt előadó-művészeti szervezet esetében azt jelenti, hogy a törvénynél fogva jogosult művészeti támogatásra és működési támogatásra.

A művészeti támogatás „a művészeti tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó művészi, művészeti szolgáltatások igénybevételéhez, eszközök - különösen színpadtechnikai eszközök -, anyagok beszerzéséhez, illetve művészi, művészeti munkakörben való foglalkoztatáshoz, felhasználási jogok megszerzéséhez nyújtott hozzájárulás, amelyet más célra felhasználni,

---

<sup>239</sup> Kultv. 52. §

<sup>240</sup> Azt az előadó-művészeti szervezetet minősítheti a kultúráért felelős miniszter - az érintett bizottság javaslata alapján, a Nemzeti Előadó-művészeti Érdekegyeztető Tanács előzetes álláspontjának mérlegelésével - nemzeti előadó-művészeti szervezetnek, amelynek

- a) „fenntartója az állam vagy az e törvény szerinti közszolgáltatási szerződése van az állammal,
- b) munkavégzésre irányuló jogviszonyban foglalkoztatott művészei - ide nem értve a gyermek- és csoportos szereplőket - legalább 70%-a szakirányú felsőfokú végzettséggel vagy a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) 63. § (2) bekezdésében meghatározott elismeréssel rendelkezik,
- c) vezetőjét az e törvényben foglalt szabályoknak megfelelően bízták meg, és
- d) a magyar előadó-művészeti életben betöltött szerepe, a művészeti tevékenysége a magyar nemzeti kulturális identitás és hagyományok őrzése, fejlesztése, a kulturális érték- és mintaközvetítés szempontjából kiemelkedő jelentőségű.” [Emtv. 11. § (1)-(2) bek.]

A b) pontnak azonban nem kell teljesülnie a független színház, a produkciós színház, a befogadó színház, a szabadtéri színház és a nemzetiségi színház esetében. [Emtv. 11. § (4) bek.]

<sup>241</sup> „Azt az előadó-művészeti szervezetet lehet kiemelt előadó-művészeti szervezetnek minősíteni, amelynek

- a) fenntartója helyi önkormányzat vagy az e törvény szerinti közszolgáltatási szerződése van helyi önkormányzattal,
- b) munkavégzésre irányuló jogviszonyban foglalkoztatott művészeinek - ide nem értve a gyermek- és csoportos szereplőket - legalább 60%-a szakirányú felsőfokú végzettséggel vagy a Kjt. 63. § (2) bekezdésében meghatározott elismeréssel rendelkezik,
- c) vezetőjét az e törvényben foglalt szabályoknak megfelelően bízták meg, és
- d) a fővárosi, illetve a megyei előadó-művészeti életben betöltött művészeti, kulturális szerepe, az általa nyújtott művészeti szolgáltatások tartalma és művészeti értéke az állami támogatási és az önkormányzati fenntartói vagy támogatási szerepvállalást egyidejűleg és tartósan indokolja.” [Emtv. 11. § (3) bek.]

Úgyisint a b) pontnak nem kell teljesülnie a független színház, a produkciós színház, a befogadó színház, a szabadtéri színház és a nemzetiségi színház esetében. [Emtv. 11. § (4) bek.]

átcsoportosítani nem lehet.” [Emtv. 17. cikk (1) bek.] A művészeti támogatás intézményenként kerül meghatározott szempontok szerint kiszámításra.<sup>242</sup>

A működési támogatás létesítménygazdálkodási célra adható, amely szintén felhasználási kötöttségű adható. A működési költség azonban – mint ahogy a törvény külön ki is emeli az érintett területeken jelentkező kiadásaihoz történő hozzájárulás csak, azaz azt az

---

<sup>242</sup> „(2) A művészeti támogatást súlyozási értékek és arányszámok alkalmazásával, a felosztási szabályzatban rögzített számítási mód szerint úgy kell megállapítani, hogy figyelembevételre kerüljenek a nemzeti előadó-művészeti szervezetnek, illetve kiemelt előadó-művészeti szervezetnek minősített színházak, balett- és táncgyűttesek tevékenységével, szolgáltatásával kapcsolatos általános támogatási szempontok. Ezen szempontok érvényesülését a támogatással érintett művészeti évadot megelőző utolsó lezárt évad művészeti tevékenységének, szolgáltatásainak alapulvételével kell vizsgálni.

(3) A művészeti támogatás mértékének megállapításakor általános támogatási szempontként vizsgálni kell a nemzeti előadó-művészeti szervezetnek, illetve kiemelt előadó-művészeti szervezetnek minősített színházak, balett- és táncgyűttesek

a) által teljesített bemutatók számát, azon belül a kortárs és klasszikus magyar szerzők műveinek a számát,

b) által teljesített előadások számát, ennek keretében

ba) a saját előadások arányát,

bb) a balett- és táncelőadások számát,

bc) az opera-előadások számát,

bd) a klasszikus operett-előadások számát,

be) a zenés színpadimű-előadások, illetve ezen belül az élő zenekarral, énekkarral teljesített előadások számát,

bf) a stúdió-előadások számát,

c) fizetendő-számát, az össznézőszámát és jegyár-bevételének összegét,

d) fizető átlag-nézőszám arányát a nézőtéri befogadóképességhez,

e) a gyermek- és ifjúsági bemutatók és előadások számát,

f) az állandó játszóhelyen kívüli helyi, a megyei, az országos vendég-, illetve tájelőadások és nemzetközi vendégelőadások számát, ezen belül

fa) a belföldi előadások tekintetében a kulturális szolgáltatásokkal kevésbé ellátott régiókban,

fb) a külföldi előadások esetében a Kárpát-medencei magyarlakta területeken tartott előadások számát.

(4) A művészeti támogatás mértékének megállapításakor értékelni kell továbbá a nemzeti előadó-művészeti szervezetnek, illetve kiemelt előadó-művészeti szervezetnek minősített színházak, balett- és táncgyűttesek

a) társulati művészeti-szakmai közösségépítő tevékenységét,

b) hazai és nemzetközi szakmai és művészeti kapcsolatépítési és együttműködési gyakorlatát,

c) a repertoár-játszáshoz és a többtagozatos művészeti struktúrához kapcsolódó művészeti gyakorlatát,

d) közönségkapcsolati rendszerét, a nézőszám növelésének gyakorlatát, valamint médiakapcsolati tevékenységét, a gyermek- és ifjúsági korosztály védelmét szolgáló nézőtájékoztató, továbbá a jegyértékesítési rendszerét,

e) saját előadásaihoz kapcsolódó jegyár-bevételeken túli, egyéb bevételi források feltárásával összefüggő tevékenységét és annak eredményességét,

f) helyi művészeti, közoktatási, közművelődési és társadalmi, közösségi szervezetekkel való kapcsolatépítési, továbbá az óvodai és iskolarendszeren belüli és azon kívüli oktatási-nevelési, művészetpedagógiai programhoz, a tantervi oktatáshoz, helyi és országos turisztikai célokhoz való kapcsolódás, a gyermek-, illetve ifjúsági korosztály igényes színházra nevelésének gyakorlatát,

g) vezetőjének vezetői pályázatában rögzített, a művészeti tevékenységgel összefüggő vállalások teljesülését.” [Emtv. 17. § (2)-(4) bek.]

A zenekar és az énekkar esetében figyelembevett szempontok: a zenekar és az énekkar létszáma a tárgyévot megelőző évben az előadó-művészeti szervezetnél teljes munkaidőben foglalkoztatott munkavállalók és a művészi munkakörben, részmunkaidőben foglalkoztatott munkavállaló időarányos létszámának figyelembevételével; a(z ifjúsági) hangversenyek száma; az opera-előadásokon történő közreműködések száma; a bemutatott kortárs magyar zeneművek száma; a fizető nézők száma és a kereskedelmi forgalomba hozott hangfelvételek, képfelvételek száma. [Emtv. 20. § (1)-(2) bek.]

Művészi munkakörben, részmunkaidőben foglalkoztatott munkavállalót a részmunkaidő arányában kell figyelembe venni.

előadó-művészeti szervezeteknek más forrásból ki kell egészíteniük. Ennek a támogatásnak feltétele, hogy a szervezet rendelkezzen a létesítő okiratában meghatározott, állandó működési helyül szolgáló ingatlannal. A működési támogatás meghatározásakor értékelési szempontként figyelembe kell venni, ha a fenntartó vagy az előadó-művészeti szervezettel közszolgáltatási szerződést kötött önkormányzat az előadó-művészeti tevékenységhez kapcsolódóan támogatást nyújt a szervezet számára. Az így nyújtott – a felújítási és beruházási jellegű kiadások, valamint az ingatlan használatáért bármilyen jogcímen kért térítés összegével csökkentett – összeg a működési támogatás szempontjából beszámításra kerül. [Emtv. 18. §]

A nemzeti vagy kiemelt előadó-művészeti szervezetnek nem minősülő szervezeteket a törvény alapján nem jogosultak többé állami támogatásra, a szakmai programjaik megvalósításához és működésük finanszírozására pályázniuk kell. A pályázatok a törvény alapján évente legkésőbb február 15-éig jelenik meg, és a benyújtott pályázatokkal kapcsolatos döntést a miniszter legkésőbb április 30-áig nyilvánosságra hozza. [Emtv. 19. § (1) bek., 20. § (3) bek.]

Ezért sem mindegy a presztízsen kívül, hogy milyen besorolású az önkormányzat intézménye. Természetesen a magasabb besorolás több feladattal, de annál biztosabb állami finanszírozással jár.

ii. A fentiekben vázolt kultúra-finanszírozási modell és gyakorlat egyik jellemző gondja az állam és a lakosság közötti költségmegoszlás megfelelő arányának biztosítása. A kultúra „szabadpiaci viszonyok közötti értelmezése” azt sugallja, hogy közvetve vagy közvetlenül minden fogyasztást vagy szolgáltatást, így a kultúrát is az állampolgároknak kell alapvetően finanszírozniuk, vagyis a kultúra „működésének” meghatározó forrása a fogyasztó, a lakosság.

A gondot e területen a helyi önkormányzatok számára is – különösen gazdasági recessziós környezetben – az állami szerepvállalás, az önkormányzati költségvállalás és a fogyasztói hozzájárulás helyes arányainak megtalálása és a szükséges források előteremtése jelenti oly módon, hogy azáltal sem az ún. minőségi, sem pedig a lokális vagy réteggkultúra értékei, érdekei ne sérüljenek.<sup>243</sup>

Gazdasági recesszió idején a fizetőképes kereslet csökkenésével és az állami-önkormányzati finanszírozás szinten tartása mellett is a lakossági fogyasztás csökkenésének elsődleges területe a kultúra, melyről a legkönnyebb lemondani feltűnő társadalmi

---

<sup>243</sup> A kultúra finanszírozásának arányai jelenleg országos szinten: lakossági finanszírozás 70%, az állami és önkormányzati költségvetés 24% és a gazdálkodó, civil és társadalmi szervezetek kulturális kiadásai mindössze 6%. – minisztériumi belső tájékoztató anyagból származó információ

konzekvenciák nélkül. Ugyanakkor a „magas” vagy „elit kulturális javak fogyasztási” aránya ezen időszakokban is jellemzően megnő.

A kulturális területen jelenleg még nem jellemző a polgári társadalmakban történelmileg kialakult magán mecenatúra intézménye és hagyománya, polgári értelemben vett presztízse. A jelentős magántőkék támogatási forrásaiért sok forráshiányos társadalmi szektor joggal és valós közérdekeket szolgálva vetekedik, ezért a prioritások között a kultúra jelenleg nem lehet versenyképes. (Pl. „Minden gyerek lakjon jól!” – mozgalom, egészségügyi programok támogatása stb. szemben a művészeti élet bármily nívós eseményeinek megrendezésével stb.)

### **2.3.3. A szociális feladatok finanszírozása**

A 2013. évi költségvetésből az tűnik ki, hogy a szociális feladatok finanszírozása kapcsán nem történik meg a változás, mert továbbra is normatív alapú maradt a finanszírozás. A szociális feladatok társulási formában történő ellátása tekintetében szintén érvényesül a pénzügyi ösztönzés.<sup>244</sup>

A szociális feladatok ellátása tekintetében is az önkormányzatok gyakran az állami normatíván felül és egyéb támogatáson felül is hozzájárulnak a szociális intézményhálózat fenntartásához. A szociális intézmények állami átvétele kapcsán ezért természetes igényként merül fel a szociális intézmények részéről, hogy az önkormányzati feladatellátás keretében biztosított színvonalon szeretnék továbbra is biztosítani is az ellátást. Mivel a szociális intézményhálózat működtetése nagyban függöt az önkormányzatok teljesítőképességétől, ezért az országban eltérő minőségű szolgáltatásban részesülhettek az érintettek. Ez a jövőben kiegyenlítettebbé válhat, de ez bizonyos településeken, térségekben – ha az önkormányzat a jövőben nem járul már hozzá az állami feladatellátáshoz – akár azzal is járhat, hogy a szociális ellátás színvonala csökken. Ezt támasztja alá, hogy az egyes önkormányzatok által ellátott állami feladatok finanszírozásához az állam a tényleges költség 20-25%-ával kíván hozzájárulni, miközben kéri az önkormányzatokat, ha lehet, ne csökkentsék le az ellátás színvonalát a törvényi minimumra. Megjegyzem, hogy az összeg korábban sem fedezte a felmerült költségeket, mivel a normatívák is csak 40-70%-ban fedezték a költségeket, a többit az önkormányzatok pótolták ki saját bevételeikből, amely részben oka volt az eladósodásuknak.

---

<sup>244</sup> FARKASNÉ: i. m., 30. o.

## 2.3.4. Az állami és önkormányzati támogatási rendszer a közfeladatok ellátása területén<sup>245</sup>

### 2.3.4.1. Az állami szubvenció szabályai

Az állami források támogatásként, feladatfinanszírozásként nem használhatóak fel korlátlanul a kötelező és önként vállalt feladatok ellátásához, és ebből a szempontból az önkormányzati forrás is annak minősül. Az Európai Unió szigorú szabályokat dolgozott ki a verseny torzításának megakadályozására, ami vonatkozik az állami pénzek felhasználására, ezeket ismerve és betartva lehet az önkormányzati feladatokat végrehajtani, közszolgáltatásokat teljesíteni, legyen szó akár saját intézmény vagy (nonprofit) gazdasági társaság keretében történő feladatellátásról vagy akár szolgáltatás vásárlásáról.

Főszabályként az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (röviden: EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdése megtilt minden olyan támogatást, amely a hatálya alá tartozik, annak érdekében, hogy a belső piacon a versenytorzítás lehetőségét csökkentse.<sup>246</sup> A tilalom azonban nem abszolút érvényű, a kivételeket az EUMSZ 107. cikk (2) és (3) bekezdése határozza meg.<sup>247</sup> E bekezdések az Unió más politikáiban kitűzött célokkal (pl. kohézió, környezetvédelem, foglalkoztatás stb.) összhangban – meghatározott feltételek betartása mellett – engedélyezik állami támogatások nyújtását.

---

<sup>245</sup> Jelen fejezet a TVI-vel folytatott több éves e-mail váltásokon és személyes megbeszéléseken alapul.

<sup>246</sup> „Ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.” [EUMSZ 107. cikk (1) bek.]

<sup>247</sup> „(2) A belső piaccal összeegyeztethető:

- a) a magánszemély fogyasztóknak nyújtott szociális jellegű támogatás, feltéve hogy azt a termék származásán alapuló megkülönböztetés nélkül nyújtják;
  - b) a természeti csapások vagy más rendkívüli események által okozott károk helyreállítására nyújtott támogatás;
  - c) a Németországi Szövetségi Köztársaság Németország felosztása által érintett egyes területei gazdaságának nyújtott támogatás, amennyiben a támogatásra a felosztásból eredő gazdasági hátrányok ellensúlyozásához szükség van. Öt évvel a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően e pontot a Tanács a Bizottság javaslata alapján elfogadott határozattal hatályon kívül helyezheti.
- (3) A belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető:
- a) az olyan térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás, ahol rendkívül alacsony az életszínvonal vagy jelentős az alulfoglalkoztatottság, valamint a 349. cikkben említett térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás, ezek strukturális, gazdasági és társadalmi helyzetére tekintettel;
  - b) valamely közös európai érdeket szolgáló fontos projekt megvalósításának előmozdítására vagy egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére nyújtott támogatás;
  - c) az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben;
  - d) a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás, ha az az Unión belüli kereskedelmi és versenyfeltételeket nem befolyásolja a közös érdekekkel ellentétes mértékben;
  - e) a támogatás olyan egyéb fajtái, amelyeket a Tanács a Bizottság javaslata alapján hozott határozatával határoz meg.” [EUMSZ 107. cikk (2)-(3) bek.]

Az Európai Bizottság feladata a tagállamokkal együttműködve folyamatosan vizsgálni a tagállamokban létező támogatási programokat, mely alapján javaslatot tesz a tagállamoknak a belső piac fokozatos fejlődése vagy működése által megkövetelt megfelelő intézkedések meghozatalára. Ha az Európai Bizottság – azt követően, hogy felhívta az érintett feleket észrevételeik megtételére – megállapítja, hogy egy állam által vagy állami forrásból nyújtott támogatás a 107. cikk értelmében nem egyeztethető össze a belső piaccal, vagy hogy az ilyen támogatást visszaélészerűen használják fel, úgy határoz, hogy az érintett állam köteles a Bizottság által kitűzött határidőn belül a támogatást megszüntetni vagy módosítani. [EUMSZ 108. cikk] Ha az érintett állam a kitűzött határidőn belül nem tesz eleget ennek a határozatnak, a Bizottság vagy bármely érdekelt állam – a 258. és 259. cikk rendelkezéseitől eltérve – közvetlenül az Európai Unió Bíróságához fordulhat.

Valamely tagállam kérelmére a Tanács egyhangúlag úgy határozhat, hogy a tagállam által nyújtott vagy nyújtani kívánt támogatást – a 107. cikk rendelkezéseitől vagy a 109. cikk alapján elfogadott rendeletektől eltérve – a belső piaccal összeegyeztethetőnek kell tekinteni, ha az ilyen határozatot rendkívüli körülmények indokolják.

Az Európai Bizottságot az észrevételei megtételéhez szükséges időben tájékoztatni kell minden támogatás nyújtására és módosítására irányuló szándékról. Ha a Bizottság úgy ítéli meg, hogy ez a szándék a 107. cikk értelmében nem egyeztethető össze a belső piaccal, haladéktalanul megindítja az eljárást.

Ugyanakkor az Európai Bizottság jogosult rendeleteket elfogadni az állami támogatások azon csoportjaira vonatkozóan, amelyeket a Tanács a 109. cikknek megfelelően mentesíthetőnek ítélt.

Azért fontos ezeket a szabályokat, illetve kivételeket, amelyekről még külön lesz szó, ismerni, mivel az önkormányzatoknak közvetlenül alkalmazniuk kell e szabályokat, van hogy közvetlenül kell(ene) az Európai Bizottsághoz fordulniuk. A szabályok megszegése súlyos következményekkel járhat a kedvezményezettre nézve, elég itt a MALÉV példájára utalni.

#### ***2.3.4.2. A támogatás fogalmi elemei***

Tudni kell a szabályok betartásához, mi is minősül állami támogatásnak, mert sokszor nem állami támogatás az, ami annak látszik, ugyanakkor sokszor az is az, ami nem tűnik annak. Akkor van szó a 107. cikk hatálya alá tartozó állami támogatásról, ha az alábbi 6 feltétel együttesen teljesül.

Legyen kedvezményezett vállalkozás. A vállalkozás fogalmába nemcsak a jogi személyiséggel vagy azzal nem rendelkező gazdasági társaságok tartoznak, hanem minden olyan piaci szereplő, amely tényleges gazdasági tevékenységet fejt ki a belső piacon, függetlenül annak jogi státuszától. Így például a színház is annak minősül, ha jegyeket árusít az előadására. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint gazdasági tevékenység bármely, egy adott piacon termékek és szolgáltatások nyújtásával járó tevékenység, amely feltételezi az ellenszolgáltatásért vállalt kockázatot. Állami támogatási szempontból mindig az vizsgálendő, hogy ki a támogatás végső kedvezményezettje, azaz kinél jelentkezik a gazdasági előny, hiszen ez nem minden esetben azonos azzal, aki részére a támogatásban közvetlenül részesült.

Állami forrásnak tekintendő minden, ami többek között a központi költségvetés, az elkülönített állami pénzalapok, a társadalombiztosítási alapok, a helyi és nemzetiségi önkormányzatok, illetve azok az Európai Unió forrásaiból származik, amelyre a magyar kormányzatnak befolyása van. Szintén az állami (önkormányzati) forrás fogalmába tartoznak az állam által befolyásolt, valamint az állami (önkormányzati) tulajdonban lévő vállalatokon keresztül történő finanszírozás is.

Előnyként kell jelentkeznie az állami támogatásnak a kedvezményezetttnél úgy, hogy azt azonos finanszírozási viszonyok mellett a piacon egyébként nem érhetne el. Az előny nem jelentkezik kifizetesként, de az államháztartási bevételkiesés formájában, pl. adókedvezmény. Tehát az előny a vállalkozás normál költségei alóli mentesítést jelenti. Normál költségnek pedig a kedvezményezett gazdasági tevékenységének költségei minősülnek.

A támogatásnak szelektívnek kell lennie, azaz az nem terjedhet ki a gazdaság valamennyi szereplőjére, hanem csak egy területre, egy gazdasági ágazatra vagy adott vállalkozásra. Amennyiben egy intézkedést bármilyen korlátozás – pl. ágazati, földrajzi vagy a vállalat mérete szerinti különbségtétel – nélkül alkalmaznak a tagállam területén letelepedett bármely vállalkozásra, akkor az általános intézkedésnek, és nem minősül állami támogatásnak.

Versenytorzító hatással is kell rendelkeznie a támogatásnak. Az érintett vállalkozásnak olyan piacon kell tevékenykednie, amelyen a vállalkozások között verseny van (vagy lehetne). Ha ez nem érvényesül, akkor a támogatás nem tartozik az EUMSZ 107. cikkének hatálya alá. Ugyanakkor a gyakorlatban e feltétel meglétét a Bizottság vélelmezi, ellenkezőjét a tagállamnak kell bizonyítania.

Tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatás szinte kivétel nélkül fennáll. Például, ha egy vállalkozás csak a helyi piacon értékesíti termékeit, az adott piacon a konkurencia nehezebben tud megjelenni, mert azt a támogatott vállalkozás termékei uralják. Hasonló lehet a helyzet akkor is, ha az Unión kívüli exportra termelő céget támogatja

valamelyik tagállam, hiszen a támogatás segítségével a vállalkozás, más uniós vállalatokkal szemben, versenyelőnybe kerülhet az exportpiacon.

### **2.3.4.3. Engedélyezett támogatások**

Az uniós szabályokon kívül a végrehajtásra vannak hazai jogszabályok is. Az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 7. §-a értelmében minden új támogatási tervezetet előzetesen be kell jelenteni a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium keretében működő Támogatásokat Vizsgáló Irodának. Viszont vannak támogatások, amelyek a fentiekben kifejtettek ellenére is kivételt képeznek, azaz azok szabadon nyújthatóak. Ilyen a Csekély összegű (de minimis) támogatás.<sup>248</sup>

#### **i. De minimis<sup>249</sup>**

Csekély összegű támogatás esetén támogatás nyújtására csak abban az esetben kerülhet sor, ha a támogatást nyújtó megbizonyosodott arról, hogy a kedvezményezett a nyújtandó támogatás odaítélése előtt csekély összegű támogatási jogcímen elnyert támogatásainak összege – három pénzügyi év viszonylatában – nem haladja meg a 200.000 eurónak, a közúti szállítási ágazatban a 100.000 eurónak megfelelő forint összeget. A támogatás nyújtójának továbbá kötelessége, hogy felhívja a kedvezményezett figyelmét arra, hogy csekély összegű támogatási jogcímen nyújtott támogatáshoz kapcsolódó minden iratot az odaítélést követő 10 évig meg kell őriznie és a támogatást nyújtó ilyen irányú felhívása esetén azokat köteles bemutatni. A csekély összegű támogatási jogcímen nyújtott támogatásokról az Európai Bizottság kérésére 20 munkanapon belül információt kell szolgáltatni.

Csekély összegű (de minimis) támogatás nyújtható valamennyi ágazat vállalkozásai számára néhány kivétellel.<sup>250</sup>

---

<sup>248</sup> Egy vállalkozásnak bármilyen forrásból, csekély összegű (de minimis) támogatási jogcímen odaítélt támogatás támogatástartalma – három pénzügyi év vonatkozásában – nem haladhatja meg a 200.000 eurónak, a közúti szállítási ágazatban a 100.000 eurónak megfelelő forint összeget. Csekély összegű (de minimis) támogatás csak abban az esetben nyújtható, ha a támogatási tervezet kifejezett utalást tartalmaz a jogalapot képező, az EUMSZ 107. és 108. cikkelyének a csekély összegű (de minimis) támogatásokra való alkalmazásáról szóló 2006. december 15-i 1998/2006/EK bizottsági rendeletre (HL L 379/5. 2006. 12. 28.), hivatkozva annak pontos címére és az Európai Unió Hivatalos Lapjában való kihirdetésre, valamint meghatározza a támogatás pontos összegét támogatástartalomban kifejezve.

<sup>249</sup> OROVA Márta: Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak a közszolgáltatások ellátásáért járó ellentételezésére vonatkozó uniós előírások változása, In: Kodifikáció, 2012/1. szám, 64. o.



Ha létező támogatási program másként nem rendelkezik, az uniós állami támogatási szabályokban euróban meghatározott összegek forintra történő átszámításánál a támogatási döntés napját megelőző hónap utolsó napján érvényes, a Magyar Nemzeti Bank által közzétett, két tizedes jegy pontossággal meghatározott devizaárfolyam alkalmazandó. [37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 35. §]

Speciális szabály vonatkozik az Európai Bizottság 360/2012/EU rendelete szerint az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat (ez a fogalom a közfeladatok ellátását takarja) nyújtó vállalkozásoknak nyújtott támogatásra, mivel az nem befolyásolja a tagállamok közötti kereskedelmet és/vagy nem torzítja a versenyt, illetve nem fenyeget a verseny torzulásával, feltéve, hogy a kedvezményezett vállalkozás által az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásáért kapott támogatás teljes összege bármely három pénzügyi év időszakában nem haladja meg az 500 000 EUR-t. Tekintettel a közúti személyszállítási ágazat fejlődésére és az e téren nyújtott általános gazdasági érdekű szolgáltatások főként helyi jellegére, nem helyénvaló alacsonyabb felső határt alkalmazni erre az ágazatra, és indokolt az 500 000 EUR-s felső határ alkalmazása.

A kedvezményezett vállalkozást ezért írásban kell megbízni azon általános gazdasági érdekű szolgáltatással, amelyre tekintettel a támogatást nyújtják.

## ii. Támogatásnak nem minősülő támogatások<sup>251</sup>

Szabadon nyújthatóak másrésről azok a források, amelyek nem minősülnek állami támogatásnak. Az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében nem minősülnek állami támogatásnak az olyan intézkedések, amelyeknél a már ismertetett 6 feltétel közül valamelyik nem teljesül. Ha egy intézkedés nem minősül az uniós értelemben vett állami támogatásnak, akkor azt az állam (önkormányzat) akár százszázalékos mértékben is finanszírozhatja. A leggyakoribb esetek az általános intézkedés;<sup>252</sup> a piaci magánbefektető elve;<sup>253</sup> szociális támogatás;<sup>254</sup> általános érdekű gazdasági szolgáltatás (közszolgáltatás).<sup>255</sup>

---

<sup>250</sup> Halászathoz vagy akvakultúrához kapcsolódó tevékenységet végző vállalkozásoknak nyújtott támogatás; mezőgazdasági termékek elsődleges termelésével foglalkozó vállalkozásoknak nyújtott támogatás; mezőgazdasági termékek feldolgozásában és forgalmazásában tevékeny vállalkozásoknak nyújtott támogatás bizonyos esetekben; harmadik országokba vagy tagállamokba irányuló exporttal kapcsolatos tevékenységek támogatása, nevezetesen az exportált mennyiségekhez közvetlenül kapcsolódó támogatás; értékesítési hálózat kialakításával és működtetésével vagy exporttevékenységgel összefüggésben felmerülő egyéb folyó kiadásokkal kapcsolatos támogatás; az import áruk helyett hazai áru használatától függő támogatás; a szénágazatban tevékenységet folytató vállalkozásoknak nyújtott támogatás; a teherszállító járművek megvásárlására a kereskedelmi fuvarozás terén működő vállalkozások számára nyújtott támogatás; a nehéz helyzetben lévő vállalkozásoknak nyújtott támogatás.

<sup>251</sup> OROVA: i. m., 59-60. o.

<sup>252</sup> Állami (önkormányzati) intézkedés, amely az az adott szerv egész illetékességi területére kiterjed, és valamennyi vállalkozás, amely az előírt feltételeknek eleget tesz, automatikusan részesévé válik a támogatásnak.

Ugyanakkor korlát, hogy a 2012. január 31-én hatályba lépett az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról szóló 2012/21/EU bizottsági határozat, mely szerint az ellentételezés mértéke feladatonként nem haladhatja meg évenként a 15 millió eurót.

### iii. Sporttámogatás

Az önkormányzatok szempontjából kiemelt terület a támogatásnyújtás kapcsán egyrészt a sportfinanszírozása. Ebből a szempontból állami támogatásnak minősül a hivatásos sportszervezetek támogatása, továbbá a haszonszerzési céllal megrendezendő sportrendezvény megszervezéséhez és lebonyolításához nyújtott támogatás, így azokra az állami támogatási (pl. de minimis) szabályokat megfelelően alkalmazni kell, vagy reklámszerződést lehet kötni. A reklámszerződésnél viszont érvényesülnie kell a piaci magánbefektető elvnek. Azaz nem lehet a szerződés színlelt, és az önkormányzat számára egyoldalúan hátrányos. Ez esetben a felelősségi kérdések is felmerülnek. A szerződéses viszony hátrányosabb a kedvezményezettre, mivel az áfa értékét elveszíti egy azonos nagyságú támogatáshoz képest.

A piaci alapon működő versenysport támogatása állami támogatásnak minősül, amelynek legcélszerűbb eszköze a de minimis (csekély összegű) támogatás, de itt az összeghatár nagyon alacsony a versenysport igényeihez képest. Versenysportnak adott támogatásnak kell tekinteni a sporttörvény értelmében a hivatásos sportszervezetnek nyújtott támogatást,<sup>256</sup> ha az az adott sportszövetség legmagasabb osztályában szerepel, vagy amelynek legalább egy profi sportolói szerződése van.

---

<sup>253</sup> Ha egy állami (önkormányzati) szerv befektet, hitelt ad stb. egy vállalkozásnak, az intézkedés nem minősül állami támogatásnak, ha bármely piaci magánbefektető is hasonlóképpen járt volna el.

<sup>254</sup> Nem minősül állami (önkormányzati) támogatásnak a magánszemélyeknek, fogyasztóknak nyújtott támogatás. Ez érvényes akkor is ha az állam pénzügyi forrásokat biztosít a vállalkozásoknak annak érdekében, hogy azok szociális intézkedéseket tegyenek.

<sup>255</sup> Az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata alapján négy feltételnek kell teljesülnie ahhoz, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások kompenzálására adott állami források ne minősüljenek állami támogatásnak. A kedvezményezett szerződésben vagy jogszabályban kell feljogosítani a szolgáltatás elvégzésére; a kompenzáció alapját képező paramétereket előre, objektíven és átlátható módon kell rögzíteni; nem lehet túlkompenzálni, azaz a kompenzáció mértéke nem haladhatja meg azt a mértéket, amely – figyelembe véve a vonatkozó bevételeket és a szolgáltatás teljesítéséért járó ésszerű profitot is – részben vagy egészben szükséges a költségek fedezéséhez; ha a szolgáltatást végző vállalkozást nem közbeszerzéssel választják ki, akkor a kompenzáció mértékét azon költségek elemzése alapján kell megállapítani, amelyek egy tipikus, hatékonyan vezetett vállalkozásnál felmerülhettek volna. [Altmark-ügy (2003) C-280/00]

<sup>256</sup> Hivatásos sportszervezet: a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény 4. § 43. pontjában, továbbá az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 26. § (16) bekezdésében meghatározott fogalom.

Ugyanakkor nem kell alkalmazni az állami támogatási szabályokat az amatőr sportszervezetek, a diáksport, az utánpótlás-nevelés, a szabadidősport és a fogyatékosok sportjának támogatása, az olimpiai felkészüléshez nyújtott támogatás esetén. Itt problémaként szokott felmerülni, hogy mi minősül utánpótlássportnak, mivel azt semmilyen jogszabály nem határozza meg, és sportáganként is eltérőek a korosztályok. Példaként lehet említeni, hogy női tornában a 17-18 éves versenyző már „idősnek” számít, hiszen 14 éves kortól indulhatnak és indulnak is felnőtt versenyen, miközben kézilabdában még a 21 éves versenyző is utánpótlásszinten versenyezhet. Nem is beszélve arról, minek minősítjük azt a 17 éves kézilabdást, aki két fajta utánpótlás bajnokságban és korosztályos válogatottban is játszik, de emellett az egyesülete felnőtt csapatának tagjaként magyar bajnokságot, Magyar Kupát és Bajnokok Ligája győzelmet szerez, és bemutatkozik a felnőtt válogatottban is.

A támogatási szabályok a sportlétesítmények építésére, illetve használatára is vonatkoznak, ha azokat a hivatásos sportszervezet az üzemidő több mint 10%-ában versenysport tevékenységre használ.

#### iv. Ingatlanértékesítés

Ingatlanértékesítés is a támogatások kategóriájába tartozhatnak. Ez az önkormányzatoknak a miatt is fontos, mivel az egyik bevételi tényezőjük az ingatlanértékesítésből származó vételár. Amennyiben az önkormányzat ingatlanértékesítése az Európai Bizottság az állami hatóságok telekingatlan és építmény értékesítéséhez nyújtott állami támogatási elemekről szóló közleményében<sup>257</sup> rögzített feltételeknek megfelelően történik, akkor nem tartalmaz állami támogatási elemeket, és nem minősül állami támogatásnak. Azaz a következőket kell betartani a tilalmazott szubvenció elkerüléséhez.

Feltételmentes pályázati eljárás útján történő értékesítés – azaz megfelelően közzétett, nyílt és feltételhez nem kötött – árveréshez hasonlítható – pályázati eljárást követő földterület- és épületértékesítés, amely során a legjobb vagy az egyetlen ajánlatot fogadja el az önkormányzat, vagy feltételmentes pályázati eljárás nélküli értékesítés független értékbecslésre jogosult szakértő által megállapított piaci áron, amely érték általánosan elfogadott piaci mutatókon és értékelési normákon alapuló megállapítása érdekében – az értékesítési tárgyalások megkezdése előtt – egy vagy több független értékbecslésre jogosult szakértővel

---

<sup>257</sup> A Bizottság közleménye a tagállamok részére a regionális és versenypolitika közötti kapcsolatról. A koncentráció és az összhang megerősítése ezeken a területeken (98/C 90/03) (HL C 90, 1998. 03. 26., 3-8. o.)

független értékbecslést kell végezteni.<sup>258</sup> Így befektetés ösztönzéseként kedvezményesen nyújtott telekbiztosítás is tilalmazott támogatás lehet, ha csak nem tartozik valamelyik másik kivétel közé. Ezeket a feltételeket a nemzeti vagyonról szóló törvény értelmében amúgy is be kell tartaniuk az önkormányzatoknak.

#### v. Közcélú infrastruktúra létrehozásának támogatása

A közcélú infrastruktúra-fejlesztés is a támogatások kategóriájába tartozhat. Ha azonban egy fejlesztést (pl. kerékpárút építése) bárki korlátozásmentesen igénybe vehet, és a nyújtott támogatás nem haladja meg az indokolt költségeket, akkor nem tilalmazott. Állami támogatásnak minősül azonban, ha a fejlesztés célja például egy panzió vagy étterem építése, mert azok működtetése egyértelműen gazdasági tevékenység. Ugyanilyen támogatás egy iparvágány megépítése, ha azt csak egy vagy korlátozott számú vállalkozás használhatja majd, feltéve, hogy nem piaci díjat fizet a használatáért.

Többek között szintén nem minősül állami támogatásnak, amennyiben a kedvezményezett a támogatott cél tekintetében nem minősül vállalkozásnak, azaz az adott tevékenységet nem gazdasági tevékenységként végzi. Ez abban az esetben fordul elő például, ha a támogatást valamilyen közcélú tevékenység fejlesztésére fordítja.

#### vi. Kulturális támogatások

Érdekes kérdést vet fel a kulturális területen nyújtott támogatások kérdése. Egy színház vagy balett intézmény költségvetése, amely a magyar szabályok szerint az önkormányzat költségvetésébe beépül, tiltott állami támogatásnak minősülhet, ha a színház vagy balett jegyértékesítést végez, és ezáltal vállalkozásnak minősül.

Azonban jelenleg Magyarországon mentesség van érvényben. Az Európai Bizottság 2007-ben hagyta jóvá N 357/2007. számú határozatával a kulturális miniszter által a központi költségvetésből (OKM fejezi kezelésű elöirányzatból, illetve utódjából) nyújtható kulturális célú támogatásokat. A TVI által 2011. november 15-én az Európai Bizottsághoz bejelentett technikai módosítás értelmében ezen szabályok irányadók a teljes központi költségvetésből, illetve az önkormányzatok által is nyújtandó kulturális támogatásokra is. A támogatás nyújtását megelőzően a támogatásnyújtónak regisztrálnia kell magát a TVI-nél. A regisztráció célja kizárólag a támogatásnyújtó kapcsolattartója nevének és e-mail címének rögzítése a 37/2011. Korm. rendelet 34. § (1) bekezdése szerinti beszámoló teljesítése érdekében.

---

<sup>258</sup> A Bizottság közleménye a tagállamok részére a regionális és versenypolitika közötti kapcsolatról. A koncentráció és az összhang megerősítése ezeken a területeken (98/C 90/03) (HL C 90, 1998. 03. 26., 3-8. o.) II. pontja

Az egyedi támogatásokat nem kell bejelenteni a TVI részére, mivel a 37/2011. Korm. rendelet 18. §-a szerinti létező támogatási programból nyújtott egyedi támogatásnak minősülnek. A 37/2011. Korm. rendelet 17. §-a alapján ugyanakkor a támogatásnyújtó kötelezettsége, hogy a pályázati felhívásokat előzetesen megküldje a TVI részére.

#### vii. Közszolgáltatások támogatása

A legtöbb problémát a közszolgáltatások nyújtásának finanszírozása jelenti. Ez igaz akkor is, ha díjat maga a fogyasztó fizeti meg (pl. hulladékgazdálkodás, távhőszolgáltatás), nem a szolgáltatás megrendelője. Ami tilalmazott a közszolgáltatások kapcsán az a túlkompenzáció, azaz az eset, ha nyújtott szolgáltatás költségénél, beleértve az amortizációs költséget és az ésszerű nyereséget, több támogatáshoz jut a szolgáltató. Az ésszerű hasznot mindig ágazatonként és ügynként kell vizsgálni, melyre az uniós szabályok csak iránymutatást adnak. A közszolgáltatás nyújtására mindig írásbeli közszolgáltatási szerződést kell kötni, melyben tételesen rögzíteni kell a nyújtott közszolgáltatást, a támogatás módját, összegét, azt, milyen költségek vehetők figyelembe a felhasználás elszámolásakor. Rendezni kell a túlkompenzáció esetére a visszatérítési szabályokat, amely adott esetben 1 évvel elhalasztható.

Az egyes ágazati szabályok általában ágazati előírásokat is tartalmaznak, amelyeket szintén figyelembe kell venni pl. menetrend alapján végzett személyszállítás.

Fontos kiemelni, hogy a közhatalom birtokában végzett közszolgáltatás nyújtásához való hozzájárulás nem minősül támogatásnak, mivel azt nem vállalkozásnak adják, feltéve hogy a közszolgáltatás ellátásához kapja. Például az önkormányzat által a KIK-nek nyújtott, az iskolai oktatás feltételeinek javítása vagy a tantervben szereplő program megvalósítását segítő támogatás nem minősül támogatásnak, de egy iskolából szervezése viszont már támogatás. Az egészségügyi és szociális ellátórendszer, ha az szolidaritási alapon működik, általában nem tartozik a támogatások kategóriájába.

Az önkormányzatoknak az államháztartási törvény rendelkezése szerint a támogatásaikat nyilvánosságra kell hozni. Ezen kívül a TVI felé évente jelentést kell készíteniük az adott évben nyújtott támogatásokról.

A tapasztalatok szerint még a nagyvárosok (megyei jogú városok) többsége sincs tisztában ezen szabályokkal. Ugyanakkor öröndetes, hogy évről-évre bővül a szabályokat betartók köre, egyre több önkormányzat konzultál egyeztet a TVI-vel arról, mi minősül állami támogatásnak és mi nem, milyen szabályokat kell betartani, hogyan lehet elkerülni a tilalmazott állami szubvenciót.

## 2.4. Az önkormányzatok adósságának kezelése<sup>259</sup>

### 2.4.1. Szabályozási modellek

i. Az önkormányzati adósság és a fizetésképtelen helyzet tárgyalása kapcsán utalnék arra, hogy az ilyen helyzetek megelőzésére sokkal nagyobb hangsúlyt kell fektetni – különösen a megfelelő hitelfelvételi szabályok rögzítésével. Az önkormányzatok fizetésképtelensége vonatkozásában alapvetően kétféle jogpolitikai elképzelés létezik: az önkormányzati fizetésképtelenség kezelésének szabályozatlanul hagyása vagy a szabályok megalkotása.

Az előbbi esetben is érvényesíthető a hitelező igénye, azonban ezt nem valamilyen speciális eljárás keretében teheti meg, hanem a polgári eljárás szabályai szerint.

ii. Előnyösebb azonban az önkormányzati adósságot olyan gyors és hatékony eljárás keretében rendezni, mely esetében nemcsak a hitelező igénye nyer kielégítést, hanem az önkormányzat költségvetési egyensúlya is helyre áll. Ezen jogalkotói út esetében dönthet akként, hogy bíróságnak vagy valamely közigazgatási szervnek ad hatáskört. Mindegyik esetben azonban fontos az önkormányzati sajátosságokat szem előtt tartani, így azt, hogy önkormányzatot nem lehet felszámolni, megszüntetni, valamint azt, hogy a helyi lakosság közszolgáltatásokkal történő ellátásnak biztosítva kell lennie, ennél fogva az önkormányzat nem valamennyi bevétele és vagyona szolgálhat a hitelek fedezetéül.

A bírósági út biztosítása esetében a kormány kívül marad az önkormányzati adósságrendezés vonatkozásában, azt a független bíróság garantálja. A bíróság eljárásának a célja, hogy a felek az adósság rendezésére egyezséget kössenek helyreállítva ezzel a fizetőképességet. Ebben az esetben tehát az állam az adósságért mögöttes felelősséggel sem tartozik.

iii. A közigazgatási úton biztosított adósságrendezés esetében a kormány egy szerve rendelkezik jogosultsággal, hogy az önkormányzat bevételei és kiadásai tekintetében meghozzon bizonyos intézkedéseket, így például intézmény-átszervezés, vétójog a költségvetési rendeletnél. Ebben az esetben az állam gyámsága alá kerül az önkormányzat, amely garanciavállalással vagy pótlólagos költségvetési juttatással próbálja az önkormányzat fizetőképességét biztosítani.

---

<sup>259</sup> V. ö. KECSŐ Gábor: A helyi önkormányzatok gazdálkodásának reformja és az adósságrendezési eljárás módosításai, In: Új Magyar Közigazgatás, VI. évf., 2013/7-8. szám, 26-36. o.

A magyar jogszabályi megoldás<sup>260</sup> a kettőt ötvözi: alapvetően a bírósági úton nyugszik, de bizonyos elemei a közigazgatási út jegyeit viseli magán, például a pénzügyi gondnok intézménye. Annak ellenére, hogy a magyar megoldás alapján az állam nem felelős az önkormányzati adósságért, a valóságban azonban ez a tétel nem állja meg a helyét akkor, ha nem elszórt, egyedi, hanem rendszerszintű probléma jelentkezik, vagy nagyobb önkormányzat kerül fizetéképtelen helyzetbe, hiszen a helyi lakosság felé a közszolgáltatások folyamatos biztosításáért, valamint és az ország vagy országrész integritásának biztosításáért mindenképpen felelősséggel tartozik.<sup>261</sup>

iv. A költségvetésről szóló törvények – ahogy a legutóbbi is – tartalmaz a helyi önkormányzat működőképessége megőrzését szolgáló támogatáshoz forrást,<sup>262</sup> [2012. évi CCIV. törvény 4. melléklet 1. alcím IV. pont] amellyel a Chartában vállalt kötelezettségnek eleget is tesz Magyarország. [Charta 9. cikk 5. pont] Ennek az alapját az Mötv. is megteremti azzal, hogy „kivételes esetben” jogszabályban meghatározott módon a működőképesség megőrzése érdekében részesülhet az önkormányzat kiegészítő támogatásban. [Mötv. 118. § (2) bek.] Ez a kivételesség azonban túlzottan általánossá vált. A 2013. évben 24.493 millió forint áll erre rendelkezésre, amelyre az önkormányzatok pályázhatnak. A pályázatot az államháztartásért felelős miniszter folyamatosan, de legkésőbb 2013. december 20-ig bírálja el. [2012. évi CCIV. törvény 4. melléklet 1. alcím IV. pont] Ez az összeg a korábbi évihez képest kis mértékben csökkent, mert 2012-ben ez 24.932 millió forint volt. [2011. évi CLXXXVIII. törvény 6. melléklet 2. pont] Mindez annak ellenére van így, hogy az önkormányzati finanszírozási rendszer 2013. január 1-jétől átalakult, és az átalakítás indoka az volt, hogy valamennyi kötelező feladatnak a forrása – mivel feladatfinanszírozásról van szó – a központi költségvetésben biztosított kell, hogy legyen.

Ez is az bizonyítja, hogy a feladatfinanszírozás nem érvényesül, továbbá azon települések, amelyek adóerőképesebbek, kevesebb állami támogatást kapnak, és ez mellett más módon – korábban lefölözéssel, most plusz feladatok előírásával – is „bünteti” őket a jogszabály, miközben ez az a bevétel, amit a helyi vállalkozások támogatására, beruházások, befektetések ösztönzésre tudna egy település fordítani. Véleményem szerint a HIPA lényege az, hogy az adott településen megtermelt javakat az adott településre fordítsák. A helyzetet csak nehezíti, hogy az adóerő-képességet virtuálisan számolják, azaz a megszerezhető

---

<sup>260</sup> 1996. évi XXV. törvény

<sup>261</sup> KECSŐ: A helyi önkormányzatok gazdálkodásának egyes kérdései nemzetközi kitekintésben, 13-14. o.

<sup>262</sup> Ez az ÖNHIKI támogatás – önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő önkormányzatok támogatása – néven ismert támogatási forma.

legnagyobb adóbevétel alapján, és nem veszi figyelembe, illetve bünteti az állam, ha valamely település adókedvezményt ad, például akkor is 2%-kal számol az állam, ha csak 1,8% a HIPA. Fontosnak tartanám, hogy a tényleges, és ne a virtuális bevétel alapján történjen a számítás, mert így az állam az önkormányzatok döntési autonómiáját csökkenti, mivel nehezen dönt valaki 1,6%-os HIPA bevezetéséről, ha más helyeken úgy számolják, mintha 2% alapján jutott volna bevételhez.<sup>263</sup>

v. A magyar szabályozás azon túl, hogy a működőképességet veszélyeztető helyzetben lévő önkormányzatokat támogatás biztosításával igyekszik megmenteni a fizetéseképtelenségtől, azonban ha az mégis előáll, az önkormányzattal szemben adósságrendezési eljárás indul. Adósságrendezési eljárás megindítását az önkormányzat, illetve a hitelező kérhet, ha az önkormányzat vagy az önkormányzat költségvetési szerve a hitelezői számlában vagy – ha a hitelező számlaadásra nem kötelezett – a fizetési felszólításban foglalt összeget nem vitatta, és nem is fizette ki, az átvételt, illetve – a később esedékessé váló követelés tekintetében – az esedékességet követő 60 napon belül. [1996. évi XXV. törvény 4. § (2) bek. a) pont] Ha az adós az adósságrendezési eljárás megindításáról szóló értesítés<sup>264</sup> kézhezvételét megelőzően – feltéve, hogy a számla vagy a fizetési felszólítás kézhezvételétől számított 60 nap még nem telt el – a követelést bármilyen formában vagy módon vitatta, akkor nincsen helye az eljárás megindításának. [EBH2007. 1703] Úgyszintén helye van az adósságrendezési eljárás megindításának, ha az egyébként elismert tartozás kiegyenlítése nem történt meg az esedékességet követő 60 napon belül, vagy ha jogerős és végrehajtható bírósági vagy hatósági határozatban foglalt fizetési kötelezettségét nem teljesítette. Ha korábban folyamatban volt adósságrendezési eljárás, melynek eredményeképpen egyezség született az adós önkormányzat vagy önkormányzati költségvetési szerv és a hitelező között, és az egyezségben foglalt fizetési kötelezettségét az adós nem teljesítette, ismételten kérhető az adósságrendezési eljárás lefolytatása. [1996. évi XXV. törvény 4. § (2) bek. b)-d) pont] Az államháztartás más alrendszerivel szemben fennálló köztartozás esetén hitelezőként a Magyar Államkincstár jogosult a tartozást beszedési megbízás útján érvényesíteni, és amennyiben az annak benyújtását követő 60 napon belül nem teljesül, a kincstár megindíthatja az eljárást. [1996. évi XXV. törvény 4. § (2) bek. a)-d) pont, Áht. 83. § (4) bek.] Ha önkormányzattal szemben – ideértve a társulást is – áll fenn tartozása helyi önkormányzatnak vagy költségvetési szervének, akkor indítható adósságrendezési eljárás, ha az önkormányzattal megkötött vagy a társulási

<sup>263</sup> CSÖRGITS: Összefoglaló a Megyei Jogú Városok Szövetségének I. féléves közgyűléséről. 100. o.

<sup>264</sup> Ha hitelező kérelmére indul meg az eljárás, akkor a bíróság az eljárás elrendeléséről haladéktalanul tájékoztatja az önkormányzatot az eljárás megindítása iránti kérelem megküldésével. [1996. évi XXV. törvény 6. § (2) bek.]



megállapodáson alapuló beszédési megbízás benyújtását követő 60 napon belül nem teljesíti. [1996. évi XXV. törvény 4. § (2) bek.]

Az adósságrendezési eljárás megindítására a bíróság jogosult, amely az elrendelő végzésben pénzügyi gondnokot jelöl ki. Az önkormányzat által indítható eljárás menetét a törvény meghatározza. Eszerint. Ha az önkormányzat rendelkezik pénzügyi bizottsággal, akkor a polgármester köteles azt a kialakult helyzetről tájékoztatni, és a képviselő-testületet 8 napon belüli időpontra össze kell hívnia. A képviselő-testület ebben a helyzetben két fajta döntést hozhat: vagy határoz a fizetési kötelezettség rendezéséről, vagy felhatalmazza a polgármestert arra, hogy az adósságrendezési eljárást azonnal kezdeményezze. Az adósságrendezésről szóló törvény az önkormányzat által megindításnak kötelező eseteit is meghatározza, amikor a képviselő-testület már nincsen abban a helyzetben, hogy az alternatív megoldások közül válasszon. [1996. évi XXV. törvény 5. § (1) és (2) bek., 9. § (1) és (2) bek.]

Az adósságrendezési eljárás akkor indul meg, amikor a bírósági végzés a Céglönyben közzétételre kerül. [1996. évi XXV. törvény 10. § (1) bek.] Ettől az időponttól kezdve az önkormányzattal szemben csak az eljárásban lehet az igényt érvényesíteni a törvényben leírt eljárási rendben. A közzététellel azok a vagyoni jellegű kötelezettségei is lejárttá válnak, amelyek teljesítése ugyan még nem volt esedékes, de a hitelezők a közzétételtől számított 60 napon belül azt bejelentették. [1996. évi XXV. törvény 11. § (1) és (4) bek.] Az adósságrendezési eljárás megindulásakor folyamatban volt végrehajtási eljárásokat az azt foganatosító bíróság megszünteti, megszűnik az önkormányzati vagyonon fennálló zálogjog, elidegenítési és terhelési tilalom. [1996. évi XXV. törvény 12. § (1) és (2) bek.] Fontos jogkövetkezmény, hogy az eljárás megindulását követően az önkormányzat gazdálkodási jogai komoly korlátozás alá esnek, így kötelezettséget csak törvény felhatalmazása alapján vállalhat, vállalkozási tevékenységbe nem kezdhet stb. [1996. évi XXV. törvény 13. § (1) bek. a)-c) pont]

Az adósságrendezési eljárás kulcsszereplője a pénzügyi gondnok, akinek a feladat az önkormányzat gazdálkodásának figyelemmel kísérése, áttekintése és a kötelezettségek teljesítésének megfelelő rendezésében való közreműködés. Így ő az, aki áttekinti, hogy milyen okok vezethettek a kialakult helyzethez, előterjesztéseket tehet, kezdeményezi az önkormányzat esedékessé vált követeléseinek behajtását, ellenjegyzzi a kötelezettségvállalásokat és kifizetéseket, valamint az adósságrendezési eljárás megindításától számított 90 napon belül lehetősége van az önkormányzat vagy költségvetési szerve által, az eljárás kezdőidőpontját megelőző 1 éven belül megkötött megállapodásokat bíróság előtt megtámadni. [1996. évi XXV. törvény 14. § (1) bek. és (2) bek. a), d), e) és h) pont]

Az adósságrendezési eljárásban előtérbe kerül az Mötv.-nek az a szabálya, mely alapján az önkormányzat a kötelező feladatokon túl feladatot önként csak akkor vállalhat, ha az nem veszélyezteti a kötelező feladat- és hatáskör ellátását. [Mötv. 10. § (2) bek.] Erre tekintettel az adósságrendezési eljárásban arra kell törekedni, hogy az önkormányzat a finanszírozhatatlanná működés miatt az általa önként vállalt feladatai alól mentesüljön. Ez azonban azt is igényli, hogy az így vállalt feladatok jövőbeni ellátása rendezett legyen.

Az adósságrendezési eljárás során a képviselő-testületnek válság-költségvetési rendeletet kell elfogadnia. [1996. évi XXV. törvény 19. § (4) bek.] A válság-költségvetés elfogadását követően a képviselő-testületnek reorganizációs programot kell elfogadni, illetve a hitelezőkkel történő egyezségkötésre nézve egyezségi javaslatot kell tennie. A reorganizációs program leírja az önkormányzat gazdasági helyzetét, illetve az adósság rendezésére vonatkozó tervezett intézkedéseket, mint például vagyonhasznosítást vagy hitelfelvételt. Az egyezségi javaslat elkészítése során a hitelezőket valamilyen szempont szerint – így például a követelés összege vagy a lejárt követelések esedékessége alapján – csoportokba kell sorolni, és az így kialakított hitelezői körök vonatkozásában eltérő javaslatot kell megfogalmazni. [1996. évi XXV. törvény 20. § (1)-(3) bek.] Ha a képviselő-testület a reorganizációs programot és az egyezségi javaslatot is jóváhagyta, akkor arról a hitelezőket ki kell értesíteni. Ez a pénzügyi gondnok feladat. Ezzel egyidejűleg a hitelezőket egyezségi tárgyalásra hívja. [1996. évi XXV. törvény 23. § (1) bek.]

Az egyezségi tárgyaláson egyezség akkor születhet, „ha ahhoz az adósságrendezés megindításának időpontjában fennálló követeléssel rendelkező hitelezőknek több mint fele – illetve amennyiben az egyezségi javaslatban a hitelezőket csoportosították, úgy csoportonként legalább a hitelezők fele – hozzájárul, feltéve, ha ezeknek a hitelezőknek az összes követelése eléri az összes bejelentett és nem vitatott hitelezői követelés kétharmadát.” Ha az egyezségi tárgyaláson ily módon egyezség születik, akkor az egyezség azon hitelezőkre is kiterjed, az az egyezségi tárgyaláson nem vettek részt vagy ahhoz nem járultak hozzá. Az egyezséget nemcsak a polgármester, mint az önkormányzat képviselője, hanem a jegyző is aláírja, másrészt pedig a hitelező, törvényes képviselője vagy meghatalmazottja. A pénzügyi gondnok az egyezséget ellenjegyzi. [1996. évi XXV. törvény 23. § (3) és (4) bek., 25. § (1) bek.]

Az adósságrendezési eljárás azzal zárul, ha a pénzügyi gondnok által a bírósághoz benyújtott egyezséget a szükséges mellékletekkel együtt a bíróság elfogadja. Ha a bíróság elrendeli az eljárás befejezését, akkor a végzést a Céglőnyben közzéteszi. Ellenkező esetben az eljárást folytatni kell. [1996. évi XXV. törvény 25. § (2) és (3) bek.]

vi. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája alapján igazolható az önkormányzati hitelfelvételi korlátozás, hiszen azt mondja, hogy a helyi önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül jogosultak megfelelő saját pénzügyi forrásokra. [Charta 9. cikk 1. pont]<sup>265</sup>

#### **2.4.2. Az önkormányzatok adósságátvállalása Magyarországon**

i. Az Országgyűlés a 2013. évi költségvetésében döntött úgy, hogy az 5000 fő feletti települési (fővárosi, fővárosi kerületi) önkormányzat adósságát átvállalja. [2012. évi CCIV. törvény 74. § (1) bek.] Az 5000 főt meg nem haladó települések esetében az adósságkonszolidációra már a 2012. évben sor került. Ez a konszolidáció érintette a többcélú kistérségi társulásokat is. Jóllehet a 2012. évi költségvetés törlesztési célú támogatás jogintézményét teremti meg, és csak a 2013. évi költségvetés szól az adósságátvállalásról, jóllehet lényegét tekintve mindkét intézkedés azonos: az önkormányzatokat mentesíti a vállalt pénzügyi kötelezettség alól. [2011. évi CLXXXVII. törvény 76/C. § (1) bek.]

ii. A törlesztési célú támogatás szempontjából a 2012. december 12-én fennálló adósságállományt kellett figyelembe venni. Ezt az adósságot az állam teljes mértékben a 2012. december 28-ig számított járulékaival együtt megfinanszírozta. [2011. évi CLXXXVII. törvény 76/C. § (1) bek.]

A 2013. évi költségvetés azonban az 5000 főt meghaladó lakosságszámú önkormányzatokat csak részben és nem teljesen mentesíti az adósságuk alól. [2012. évi CCIV. törvény 72. § (1) bek.] Az adósságátvállalás esetén az átvállalt adósság meghatározásának alapja a 2012. december 31-én fennálló adósságállomány annak járulékaival együtt. [2012. évi CCIV. törvény 74. § (1) bek.]

Az adósságállomány meghatározása a hivatkozott napi, kötött árfolyamon történt, így annak mértéke a későbbiekben már nem változhat. Az adósságállomány fogalma alatt a következőket értik a költségvetési törvények:

- a) hitel, kölcsön felvétele, átvállalása a folyósítás, átvállalás napjától a végtörlesztés napjáig, és annak aktuális tőketartozása,

---

<sup>265</sup> BALÁZS: A helyi önkormányzati autonómiafelfogás változása az új törvényi szabályozásban, 40. o.

- b) a számvitelről szóló törvény szerinti hitelviszonyt megtestesítő értékpapír forgalomba hozatala a forgalomba hozatal napjától a beváltás napjáig, kamatozó értékpapír esetén annak névértéke, egyéb értékpapír esetén annak vételára,
- c) váltó kibocsátása a kibocsátás napjától a beváltás napjáig, és annak a váltóval kiváltott kötelezettséggel megegyező, kamatot nem tartalmazó értéke, [Stabilitási törvény 3. § (1) bek. a)-c) pont],
- d) váltókibocsátáson alapuló - a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló törvény szerinti pénzügyi intézmény felé fennálló tartozás [2011. évi CLXXXVII. törvény 76/C. § (1) bek., 2012. évi CCIV. törvény 74. § (4) bek.]

Mint ahogy a korábbi fejezetben kifejtettem, ebbe a fogalomba a kezességvállalás nem tartozik bele, mindaddig, amíg a hitel lehívása nem történik meg. Így ezen a fogalmon ez a hiányosság rést üt.

iii. Az 5000 főt meg nem haladó települések 2012. december 17-ig kellett, hogy a kincstári rendszeren keresztül adatot szolgáltatson a törvény szerint fennálló tartozásállományról és járulékaikról. A Magyar Államkincstár ellenőrizte, hogy az adatok és azok igazolásául szolgáló dokumentumok hiánytalanul beérkeztek-e, majd 2012. december 20-ig – településenkénti és hitelezőnkénti bontásban – továbbítja az államháztartásért felelős miniszter felé. [2011. évi CLXXXVII. törvény 76/C. § (4)-(5) bek.]

Az 5000 főt meg nem haladó települések esetében a törlesztés végrehajtásához szükséges összegnek 2012. december 28-án legkésőbb a hitelezők számláján kellett lennie, amelyet az államháztartásért felelős miniszter biztosít. [2011. évi CLXXXVII. törvény 76/C. § (5) bek.] Az ily módon támogatásban részesített önkormányzat köteles a kincstár felé elszámolni a támogatás és az adósságállománynak a 2012. december 17-ig megküldött, de 2012. december 28-ig számított járulékaival egybeszámított összege közötti különbözetről, melynek határideje 2013. január 15-e volt. Ha a támogatás összege meghaladta a törlesztésre ténylegesen felhasznált összeget, akkor a fennmaradó összeget az önkormányzatnak 2013. január 30-ig kellett visszautalnia az állam számára. Ha az átutalt támogatás összege elmaradt a ténylegesen törlesztendő összegtől, akkor a miniszter eddig az időpontig pótolta ki a támogatás összegét. [2011. évi CLXXXVII. törvény 76/C. § (6) bek.]

iv. Az 5000 fő feletti önkormányzatok adósságának átvállalása a fentieknek megfelelően ténylegesen a 2013. év második felévére datálható. Az 5000 fő feletti településeknek 2013. január 11-ig kellett a Magyar Államkincstár felé jeleznie a 2012. december 31-én fennálló

tartozásának mértékét. 2013. február 28-ig kellett ez alapján a szerződésnek a nemzetgazdasági miniszter, a belügyminiszter és az önkormányzat között megszületnie, amely az átvállalt adósság – százalékos és számszerűsített – mértékét tartalmazza, amely a legjobb pénzügyi helyzetben lévő település esetén 40% lehet, a legrosszabb helyzetben lévőknél 70% lesz. Az adósságkonszolidáció részleteit azonban külön szerződésben rögzítik a felek: az Államadósság Kezelő Központ Zrt., a pénzügyintézetek és az egyes önkormányzatok.<sup>266</sup> Az adósságátvállalás tényleges lefolyása ezen megállapodásban lesz részletesen rögzítve.

Az állam úgy is teljesítheti az adósságátvállalást az 5000 fő feletti települések esetében, „hogy 250 millió forintnál kisebb összegű adósságelemből átvállalható adósságrész visszafizetéséhez az állam egyszeri, vissza nem térítendő költségvetési támogatást nyújt. A törlesztési célú támogatásnak a hitelezők számlájára történő közvetlen folyósításáról az államháztartásért felelős miniszter legkésőbb 2013. június 28-áig gondoskodik.” [2012. évi CCIV. törvény 72. § (8) bek.] Az önkormányzati adósság átvállalási mértékének számítására a költségvetési törvény összetett módszert alkalmaz,<sup>267</sup> amelynek megfelelően, illetve az önkormányzat által kötött megállapodásban rögzítettek szerint történik az adósság átvállalása.

v. Az önkormányzati adósság átvállalása kapcsán kizárólag az egy főre jutó helyi iparüzési adót veszi figyelembe az állam, korrigálva azt az adott településtípusokkal (mint megyei jogú város, 10 ezer főt elérő vagy azt meghaladó egyéb város, 5 ezer főt elérő vagy azt

---

<sup>266</sup> GYIRÁN Zoltán: Adósságrendezés – a történet tovább folytatódik, In: Jegyző és Közigazgatás XV. évf., 2013/1. szám, 19. o.

<sup>267</sup> „73. § (1) A 72. § (1) bekezdése és a 74. § (3) bekezdése szerinti adósság átvállalásának mértékét az átvállalással érintett önkormányzat 2012. június 30-i egy főre jutó iparüzési adóerőképeségének (a továbbiakban: adóerőképeség) és az átvállalással érintett önkormányzat településkategóriája adóerőképesége korrigált átlagának egymáshoz viszonyított aránya alapján kell meghatározni. A számítás során figyelembe vett településkategóriák a következők:

- a) megyei jogú város,
- b) 10 000 főt elérő vagy azt meghaladó lakosságszámmal rendelkező egyéb város,
- c) 5000 főt meghaladó, de 10 000 főnél kisebb lakosságszámmal rendelkező egyéb város,
- d) 5000 fő lakosságszámot meghaladó község.

(2) Az (1) bekezdés szerinti településkategóriák adóerőképeségének korrigált átlaga a településkategóriába tartozó önkormányzatok adóerőképeségének - az alsó és felső decilisbe tartozó önkormányzatok adatainak figyelmen kívül hagyásával - számított átlaga.

(3) Az adóerőképeséget a helyi önkormányzatok 2012. évre vonatkozó első féléves beszámolóiban közölt, bevallott iparüzési adóalapok alapján kell kiszámítani.

(4) Ha az átvállalással érintett önkormányzat adóerőképesége a településkategóriája adóerőképesége korrigált átlagának

- a) 100%-át eléri vagy meghaladja, a 72. § (1) bekezdése szerinti adósság 40%-a,
- b) 75%-a és 100%-a között van, a 72. § (1) bekezdése szerinti adósság 50%-a,
- c) 50%-a és 75%-a között van, a 72. § (1) bekezdése szerinti adósság 60%-a,
- d) 50%-a alatt van, a 72. § (1) bekezdése szerinti adósság 70%-a

szolgál az állam által történő adósságátvállalás alapjául.

(5) A (4) bekezdéstől eltérően az adóerőképeséggel nem rendelkező átvállalással érintett önkormányzat, a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzat esetében 40%-os mérték szolgál az állam által történő adósságátvállalás alapjául.” [2012. évi CCIV. törvény 73. §]

meghaladó, de 10 ezer főt el nem érő egyéb város és 5 ezer főt meghaladó község). [2012. évi CCIV. törvény 73. § (1) bek.] Közgazdaságtani szempontból Vas György vitatta annak alapját, amelyet kizárólag ezt az egy szempontot veszi figyelembe az állam a gazdasági teljesítőképesség értékelése során. Arra viszont nem tesz javaslatot, hogy milyen egyéb tényezők vizsgálata lehet elengedhetetlen. Véleményem szerint a helyi iparüzési adó korrigált mértéke megfelelő szempont lehet az adósság átvállalásának folyamatában, nem célszerű az egész eljárást további szempontokkal túlbonyolítani, annak a végrehajtása egyébként is időigényes és szerteágazó feladat. Ugyanakkor tény, hogy a helyi iparüzési adó, mint önálló értékelési szempont kiválasztása akár visszás eredményre is vezethet, hiszen ezen adófajtaból való bevételszerzés településtípusonként eltérő lehet, hiszen azonos gazdasági helyzet kialakulása más bevételi forrás alapján is előállhat, így például az idegenforgalmi adó vagy az építményadó-bevétel folytán.

Az viszont tény, hogy az önkormányzati kötelezettségállományok nem „vehetők egy kalap alá,” hiszen szükséges lenne azon hitelállományok külön kezelése, amelyek vállalása az önkormányzat részéről a likviditási problémák, így az önkormányzat működése folyamatos biztosítása érdekében történt, illetve azokat, amelyek beruházási célt szolgáltak, szolgálnak.<sup>268</sup>

---

<sup>268</sup> VAS György: Az önkormányzatok implicit puha költségvetési korlátja, In: Új Magyar Közigazgatás, V. évf. 2012/12. szám, 52. o.

### 3. A törvényességi felügyelet – örökös a helyi demokrácia gyakorlása felett

i. Mind a tételes jog, mind a jogtudomány három szintet különít el a közigazgatási szervek egymáshoz való viszonyában, ezek: az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés.<sup>269</sup> Az irányítás az önkormányzati önállósággal nem egyeztethető össze, mivel annak keretei között az irányító szerv meghatározó befolyást gyakorol (melyekből legfontosabb jogkörei: szervezeti működés, pénzügyi keretek és vezető személyének meghatározása) az irányított szervekre, ami az irányító akaratának az érvényesülését jelenti.

A felügyelet jogtudományi-jogirodalmi fogalma nem más, mint a jogérvényesítés egyik módja, melyben a felügyeletet gyakorló a felügyelt jogszerű működését vizsgálja, és jogsértés esetén intézkedik a megsértett rend helyreállításáról, illetve szankcionálja a jogsértőt. A felügyelet lehet előzetes is, ilyen jogintézmény például az előzetes egyetértési jog. A felügyeleti jog gyakorlása egy kívülről érkező befolyásolás, ami az irányításhoz képest kisebb mérvű beavatkozást jelent, de az ellenőrzéshez képest tágabbat. A felügyeleti szerv e joga gyakorlása során figyelemmel kíséri a felügyelt szerv tevékenységét, és ha szükséges, akkor utólag be is avatkozik.

Az ellenőrzés a közigazgatási szervek tényleges, nem aktus jellegű cselekményeinek egyike, a közigazgatási szerv vizsgálódása, informálódása. Az ellenőrző legfontosabb jogosítványai a jogszabálysértés megszüntetésére való figyelemfelhívás, illetve eredménytelenség esetén a hatáskörrel rendelkező szervnél eljárás kezdeményezése. Mindebből következik, hogy az ellenőrzési jog az irányításhoz és a felügyelethez viszonyítva a legkisebb közvetlen befolyásolásra ad lehetőséget, így gyakran alkalmazott jogintézmény az állami beavatkozás mértékének meghatározásánál, mivel nem akadályozza az önkormányzást (legyen szó bármilyen szervről), így alkalmazása valódi önállóságot jelent.

A Charta által biztosított államigazgatási felügyeleti jog lehetőségével a jogalkotó csak az új Möt. kapcsán él, hiszen a korábbi szabályok szerint csak törvényességi ellenőrzés érvényesült a helyi önkormányzatok felett. [Charta 8. cikk] A 8. cikk 1. pontja kimondja, hogy az önkormányzatok működése felett az állam erre feljogosított szervei az Alkotmányban és a törvényekben meghatározott esetekben és eljárás szerint felügyeletet gyakorolnak. Ez a szóhasználat valójában a magyar terminológiában az ellenőrzést jelenti, mivel a 2. pontban

---

<sup>269</sup> PATYI (2013): i. m., 382. o.

megfogalmazott feladatok<sup>270</sup> és a 3. pontban írt korlátok<sup>271</sup> az ellenőrzési kategóriába tartoznak. Így a Charta által biztosított államigazgatási felügyelet lehetőségét tartalmilag megvizsgálva az állapítható meg, hogy az valójában az ellenőrzés fogalmával rokonítható, hiszen a Charta azt mondja, hogy „a helyi önkormányzat tevékenységének államigazgatási felügyelete (...) csak e tevékenység törvényességének és az alkotmányos elvekkel való összhangjának vizsgálatára irányulhat.” A törvényességi vizsgálat pedig a magyar terminus technicusok alapján csak az ellenőrzés jogát jelenti, és a döntéshozatal lehetőségét nem fogja át. Az Önkormányzati Charta angol szövegében az „any administrative supervision of the activities of local authorities shall (...) aim only at ensuring compliance with the law and with constitutional principles” fordulat szerepel. [Charta 8. cikk 1. pont] Eszerint viszont a közigazgatási „felügyelet” célja a törvényesség és alkotmányossági elvek biztosítása lehet. A törvényesség és alkotmányosság biztosítása azonban tartalmilag jelentheti a döntési jogot is.

Érdemes továbbá arra utalni, hogy a Charta fordítása helytelen abban a tekintetben, hogy a helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletéről beszél, annak sokkal inkább állami felügyeletnek kellene lennie.<sup>272</sup>

A Charta továbbá rögzíti, hogy felügyeletet gyakorló szerv beavatkozása arányban kell, hogy álljon a védeni szándékozott érdekek fontosságával. [Charta 8. cikk 3. pont] Ez a kitétel azonban nem szerepel az Möt.-ben.

A Charta kapcsán továbbá felmerül a megyei (fővárosi) kormányhivatalokra telepített azon jogosultság, hogy az elmulasztott jogi aktust pótolhatják, összhangban áll annak rendelkezéseivel. A Charta rendelkezései alapján ez a szabály sem „bukik el”, mert az rögzíti, hogy a „teljes és kizárólagos” önkormányzati hatáskörgyakorlás alól – amely jelenti, hogy más közigazgatási szerv a hatáskört nem vonhatja el, és nem is korlátozhatja – törvényben kivétel tehető. [Charta 4. cikk 4. pont]

ii. A hatályos szabályozás által biztosított törvényességi ellenőrzés az önkormányzatok működésének figyelemmel kísérését jelenti, tehát ez azért indokolt, mivel a felügyeleti jogosultság egyes elemei önállóan, de különösen együttesen olyan mértékű befolyásolási lehetőséget biztosítanak – az önkormányzati döntések tekintetében – a mindenkori

---

<sup>270</sup> „8. cikk 2. A helyi önkormányzat tevékenységének államigazgatási felügyelete általában csak e tevékenység törvényességének és az alkotmányos elvekkel való összhangjának vizsgálatára irányulhat. Mindazonáltal magasabb szintű államigazgatási szervek célszerűségi felügyeletet gyakorolhatnak azon feladatok vonatkozásában, amelyeknek végrehajtását a helyi önkormányzatokra ruházták át.” [Charta 8. cikk 2. pont] A

<sup>271</sup> „8. cikk 3. A helyi önkormányzatok államigazgatási felügyeletét olyan módon kell gyakorolni, hogy a felügyeletet gyakorló szerv beavatkozása arányban legyen a védeni szándékozott érdekek fontosságával.” [Charta 8. cikk 3. pont]

<sup>272</sup> Dr. Verebélyi Imre szóbeli közlése alapján.



kormányoknak, amely ellentétes a Chartával, továbbá megkérdőjelezi az önkormányzatiság valódi meglétét és működését. Itt elég utalni arra, hogy a megyei kormányhivatal vezetője jogalkotási hatáskört, egyben kötelezettséget kap arra az esetre, ha egy önkormányzat a jogalkotási kötelezettségének nem tesz eleget, azaz a kötelezően elfogadandó önkormányzati rendeletet a képviselő-testület nem alkotja meg. [Alaptörvény 32. cikk (5) bek.] Jelenleg nem sok ilyen jogszabály van, de az önkormányzatok működése és autonómiája szempontjából a legfontosabbak, mint a költségvetésről, a zárszámadásról és a szervezeti és működési szabályokról szóló rendeletek ilyenek. Nem elemezve, hogy egy külső személy mennyire rendelkezik kellő információval a költségvetés tervezéséhez, illetve annak végrehajtásáról, valamint az önkormányzat működésére vonatkozó, belső viszonyokról, így hogyan tudja ezeket a rendeleteket megalkotni, kiemelendő, hogy ez egy olyan külső beavatkozás egy autonóm szerv működésébe, amely annak önállóságát kérdőjelezi meg.

Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy az mindenképpen garanciális szempont, hogy az Mötv. ezen aktuspótlási folyamatba közbeiktatta a Kúria azon döntését, amelyben megállapítja, hogy az önkormányzat képviselő-testülete nem tett eleget jogalkotási kötelezettségének. [Mötv. 137. § (1) bek.] A Kúria önkormányzati tanácsa ebben az ügyben azt vizsgálja, hogy az önkormányzatnak valóban fennállt-e törvény alapján a jogalkotási kötelezettsége, és annak valóban nem tett eleget. Amennyiben megállapítja az önkormányzati mulasztást, felhívja a képviselő-testületet arra, hogy a megszabott határidőn belül tegyen eleget ezen kötelezettségének. [2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 59. §.]

Kiemelést érdemel, hogy például pénzügyi tárgyú rendeletek kapcsán az államháztartásról szóló törvény megoldja, illetve szankcionálja is [2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 83. § (6) bek.] azt a helyzetet, ha egy képviselő-testület nem alkotna rendeletet a költségvetésről, illetve a zárszámadásról. A rendeletalkotásra adott határidő lejárta után ugyanis felfüggesztésre kerül a nettó finanszírozás alapján az önkormányzatot megillető összeg a kötelezettség teljesítéséig.

Ugyan ultima ratioként alkalmazható a kormányhivatal aktuspótlása, felhatalmazás gyakorlatilag egyedül a vezető személyéről való döntést nem adja a kormány területi szervének a kezébe, ez viszont azt is jelenti, hogy szinte már irányítási kapcsolatról van szó. Azon is érdemes elgondolkodni, hogy a Kormány területi államigazgatási szervének vezetője egy-egy ilyen rendelet megalkotásánál az önkormányzat vagy az állam érdekét nézi-e, hiszen itt komoly érdekellentétek állhatnak fenn.

Álláspontom szerint helyesebb lett volna az aktuspótlás jogát a kormány megbízott helyett a Kormányra telepíteni, hiszen annak nagyobb rálátása van az egyes településtípusok

tekintetében a szükséges és megfelelő szabályozásra, gyakorlatra, a szakmaiság és a megfelelő szakemberek is rendelkezésre állnak ott, és nem utolsó sorban van jogalkotási tapasztalata is. Hangsúlyozandó, hogy a kormány megbízott által alkotott rendeletnek szükségrendeletnek kellene lennie, hiszen a felügyeleti eljárás célja nem lehet más, mint a jogszerűtlen helyzet megszüntetése. Ezért nem érthető az Mötv. azon szabálya, mely szerint a kormány megbízott által alkotott rendeletet a képviselő-testület a következő önkormányzati választásokig nem helyezheti hatályon kívül és alkothat helyette újat. [Mötv. 138. § (3) bek.] Ez jelenti az igazi problémát az újonnan bevezetett felügyeleti eszközök tekintetében.

iii. A helyi önkormányzati szervezetrendszer és feladatellátásának átalakulása nem kis részben gyökerezik az Alaptörvény helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseiben.

Az Mötv. preambulumban olvasható, hogy a helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részei, ezzel a korábban felmerült vitát végérvényesen lezárva: az önkormányzatok is állami szervek, és nem helytálló az állami szervek és a helyi önkormányzati szervek rendszerének megkülönböztetése. Ugyanakkor ez lehet olyan súlyú kérdés, amely alaptörvényi rögzítést igényelt volna, és nem egy sarkalatos törvény preambulumban kellett volna lefektetni. Az Alaptörvény viszont a „helyi önkormányzat és állami szervek” fordulatát használja a helyi önkormányzatra vonatkozó rendelkezéseiben, amely megfogalmazásból inkább ezzel ellentétes következtetésre lehet jutni. [Alaptörvény 34. cikk (1) bek.] Ezen kérdés tisztázása viszont az autonómia-probléma tárgyalásának egyik alapköve lenne.<sup>273</sup> Ha az önkormányzatokat az egységes államszervezet részeinek tekintjük, akkor miért kell az állami és az önkormányzati vagyon között különbséget tenni. Ugyan mindkettő egy fogalom alá tartozik (nemzeti vagyonnak minősülnek), de azon belül az állami vagyon és az önkormányzati vagyon külön nevesítésre kerül. [Alaptörvény 38. § (1) bek.] Ha viszont az önkormányzati rendszer az állami szervezetrendszerrel elkülönül, akkor a hatásköri decentralizáció miért nem járt együtt az erőforrás-decentralizációval.<sup>274</sup>

A helyi önkormányzatok feladatainak meghatározása kikerült az Alaptörvényből, ezt a továbbiakban az Mötv. szabályozza. Ez a jogalkotás a feladatok felsorolása tekintetében nem idézett elő lényeges változást. [Mötv. 13. §] Ugyanakkor annak megteremtí a lehetőségét, hogy az önkormányzati feladatok tartalmát az Mötv. módosításával vagy a feladatoknak egyszerű többséggel elfogadott törvényben való meghatározásával, módosításával kiüresítse. Az azonban mindenképpen kiemelendő, hogy a kötelező és az önként vállalt feladatok kapcsán

<sup>273</sup> BALÁZS: A helyi önkormányzati autonómiafelfogás változása az új törvényi szabályozásban, 38. o.

<sup>274</sup> MIKOLASEK Sándor: Az önkormányzatok kötelező feladatai, In: Mikolasek Sándor: Önkormányzatok az államban, állam az önkormányzatokban, Komárom, 1995, 86. o.

részletes rendelkezéseket tartalmaz az elődjénél: az önkormányzati feladatok önkéntes vállalásának feltételeit rögzíti, amelyek feltételeinek vizsgálata a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása alá esik. Az önként vállalt (fakultatív) feladat is a helyi közügy fogalmába tartozik, de azt az önkormányzat saját akarat-elhatározásából látja, annak kikényszerítésére sem a helyi közösség tagjai, sem a törvényességi felügyeletet ellátó szerv nem rendelkezik jogi eszközzel.

iv. Az önkormányzati működés felett a Kormány a kormányhivatal útján törvényességi felügyeletet gyakorol. [Alaptörvény 34. cikk (4) bek.] Az Mötv. új rendelkezése alapján a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásban kezdeményezheti bírósági eljárás lefolytatását, bíróság kötelezi az önkormányzatot, ha nem látja el kötelező feladatát, és ha nem hajtja végre, elrendelheti annak végrehajtását. [Mötv. 132. § (1) bek. e) pont] Csak a szabály arra nem ad választ, ki fogja azt végrehajtani, effektíve ki és milyen alapon fog, például vizet szolgáltatni vagy közösségi közlekedést ellátni, illetve milyen forrásból, főleg ha az önkormányzatnak nincsen rá fedezete. Mindez adott esetben hogyan viszonyul a közbeszerzési törvényhez, ha több szolgáltató is képes és törvényi lehetősége is van a szolgáltatásra, például a közvilágítás biztosítására, és milyen áron teheti?

Itt érdemes utalni a hulladékgazdálkodási feladatellátással kapcsolatban felmerülő sajátos törvényességi felügyeleti eljárásra. Az imént feltett kérdések egy része a hulladékgazdálkodás tekintetében megválaszolást nyernek. [2013. évi CXXXIV. törvény] Az az önkormányzat, amely a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást nem biztosítja olyan gazdasági szereplő által, amely rendelkezik hulladékgazdálkodási közszolgáltatási engedéllyel és az OHÜ által kiállított minősítő okirattal, vagy amelynek tagjai – az állam és az önkormányzat kivételével – rendelkeznek ezen okiratokkal. [2012. évi CLXXXV. törvény 34. § (3)-(4) bek.] Amennyiben előáll az a helyzet, hogy az önkormányzat ezen kötelezettségének nem tesz eleget, haladéktalanul, de legfeljebb 3 napon belül értesítenie kell az illetékes területi katasztrófavédelmi szervet. [2013. évi CXXXIV. törvény 1. § (2) bek., 292/2013. (VII. 26.) Korm. r. 1. § a) pont] A tájékoztatás kézhezvételét követő 15 napon belül hatósági eljárás keretében a katasztrófavédelmi szerv ideiglenes ellátásra<sup>275</sup> közérdekű szolgáltatót jelöl ki, amely döntéssel szemben nincsen helye fellebbezésnek és újrafelvételi eljárásnak sem. [2013. évi CXXXIV. törvény 1. § (3)-(4) bek.]

---

<sup>275</sup> Az ideiglenes ellátás időtartama a közszolgáltatási szerződésben meghatározott, de legfeljebb 9 hónapig tarthat, amely egy alkalommal legfeljebb 3 hónappal meghosszabbítható. [2013. évi CXXXIV. törvény 1. § (7) bek.]

Nemcsak a katasztrófavédelem, hanem a kormányhivatal népegészségügyi szakigazgatási szerve szerv is rendelkezik hatáskörrel. [323/2010. (XII. 27.) Korm. r. 1. § (2) bek., 12. § (5) bek. 1) pont] Ha határozattal megállapítja, hogy „a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának kiesése miatt járványveszély vagy más súlyos közegészségügyi kockázat alakult ki”, akkor a hulladékelszállítás megszervezését és elvégzését (a továbbiakban: szükségellátás) a kijelölt állami szerv – a területi katasztrófavédelmi szerv – végzi el. [2013. évi CXXXIV. törvény 2. §, 292/2013. (VII. 26.) Korm. r. 1. § b) pont]

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás esetében tehát a jogszerű helyzet fenntartására nem a kormányhivatal van kijelölve, jóllehet álláspontom szerint semmi indokolja, hogy a közszolgáltatások közül a hulladékgazdálkodás tekintetében eltérő szabályok érvényesüljenek. Célszerűbb lett volna általános jelleggel lefektetni a kormányhivatal jogosultságait a önkormányzati közszolgáltatási kötelezettség megsértése esetére, és annak kereteit és eljárási szabályait megfelelő módon rendezni.

v. Az önkormányzati autonómia tárgyalása tekintetében fontos azt kiemelni, hogy annak egy lényeges eleme a gazdasági autonómia, amelybe beletartozik az is, hogy az önkormányzat „gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat.” [Alaptörvény 32. cikk (1) bek. e) pont] Az Mötv. azonban – a bírói jogorvoslati út biztosítása mellett – lehetővé teszi, hogy az EU vagy nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettség esetében a Kormány beavatkozzon az önkormányzati gazdasági működésbe, gyakorolja a tulajdonost megillető jogokat, feltéve, hogy a vállalt kötelezettséget nem teljesítette az önkormányzat vagy annak reális veszélye áll fenn. [Mötv. 16. § (1)-(2) és (4) bek.] Kérdésként merül fel azonban, hogy ennek a Kormány a kormányhivatal útján törvényességi felügyeleti eljárás keretében tesz eleget az elmulasztott aktus pótlásával, vagy ez a jogintézmény attól különböző új sui generis intézmény.<sup>276</sup> Nem szabályozza a törvény, ha az önkormányzat a Kormány intézkedését tűri egy beruházás megvalósításánál, és utána azt a bíróság annulálja, mi történik? Abba marad a beruházás, elszámolnak egymással stb.?

vi. A törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva a törvény „felhatalmazása” folytán – ha az önkormányzat a Kúriának az önkormányzatra nézve kötelező döntése ellenére nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének – az önkormányzati rendeletet a kormányhivatal vezetője pótolja. [Mötv. 137. § (1) és (3) bek.] Ez nemzetközi összehasonlításban is sajátos megoldás. Ez a mulasztás megvalósulhat úgy, hogy az önkormányzat képviselő-testülete nem alkot

---

<sup>276</sup> BALÁZS: A magyar közigazgatás átalakulása a rendszerváltástól napjainkig, 11. o.

rendeletet, vagy formailag az adott tárgykör vonatkozásában elfogad ugyan egy rendeletet, de az nem vagy nem teljes mértékben fedi le a felhatalmazás által meghatározott szabályozási kört. Ez utóbbi esetben annak eldöntése, hogy a képviselő-testület eleget tett-e a törvényben meghatározott kötelezettségének nem feltétlenül egyértelmű.<sup>277</sup>

A helyi önkormányzatok autonóm decentralizált szervek, azok eredeti és törvényi felhatalmazáson alapuló jogalkotási jogosultsággal, illetve bizonyos esetben kötelezettséggel rendelkeznek. A kormányhivatal ezzel szemben a központi államigazgatási szervezetrendszer, melynek élén a kormány megbízott áll, aki politikai és nem szakmai vezetője a szervezetnek. A kormány megbízott felügyeleti jogának törvény keretei közötti gyakorlása nem sérti az önkormányzati autonómiát, hiszen a felügyeleti eljárásnak a célja a jogszerűtlen helyzet megszüntetése lehet. Ebben a vonatkozásban a Kúria Önkormányzati Tanácsának 2013. március 27-én született az első határozata, amely szintén rögzíti, hogy a kormányhivatal rendeletpótlási jogának megfelelő törvényi garancián kell nyugodnia. A Kúria Önkormányzati Tanácsa ezt teljesíteni látta azzal, hogy a kormányhivatal rendeletalkotása nem automatikus a rendeletalkotásra megállapított határidő leteltét követően, hiszen ha a Kúria – a kormányhivatal kezdeményezésére – lefolytatott eljárása során hozott határozatában kötelezi a mulasztó önkormányzatot az elmulasztott rendelet határidőben történő megalkotására, akkor ezen határidő elmulasztása esetén egy újabb eljárást intézményesít az Möt. 137. § (3) bekezdése. Eszerint a kormányhivatal az így elmulasztott határidőtől számított 30 napon belül fordulhat ismét a Kúriához abból a célból, hogy rendelje el az önkormányzati rendelet kormányhivatal általi megalkotását. Az önkormányzatnak azonban egészen addig lehetősége van a rendeletet pótolni, amíg a Kúria rendeletpótlásról szóló határozata meg nem születik. [2011. évi CLXI. törvény 60. §] Ebben az esetben az önkormányzati rendeletet a kormányhivatal az önkormányzat nevében, az önkormányzati rendelet megalkotására irányadó szabályok szerint alkotja meg, de azt a kormányhivatal vezetője írja alá és a Magyar Közlönyben megjelenik. [Köm. 5009/2013/3. határozat] Ez a szabály azonban a valóságban további kérdéseket vet fel: ki készíti el az előterjesztést, az önkormányzati bizottságok az önkormányzat szervezeti és működési szabályzata szerint megtárgyalják-e, hogyan gyakorolják a civil szervezetek a tanácskozási vagy véleményezési jogukat? Mert ezek az előírások, formalitások is beletartoznak az önkormányzati rendelet megalkotására vonatkozó szabályokba. Mi történik akkor, ha pl. a pénzügyi bizottság nem tárgyalja meg a költségvetési rendeletet, holott azt törvényi rendelkezés alapján kötelezettsége. Ezen számos kérdés

---

<sup>277</sup> DEMETER András: Prognózis a törvényességi felügyelet várható gyakorlatáról, In: Új Magyar Közigazgatás, V. évf., 2012/7-8. szám, 15. o.

megválaszolatlansága mellett azt kell megállapítani, hogy az aktuspótlási eljárás túlzottan bonyolult, időigényes, és így nem szolgálja kellőképpen a törvényellenes helyzet mihamarabbi orvoslását. A rendelet hatályosulása tekintetében az Mötv. csak annyiban állapít meg a „rendes” eljárásban született önkormányzati rendeletekhez képest eltérő szabályt, hogy az így elfogadott rendelet módosítására vagy hatályon kívül helyezésére a mulasztó önkormányzat képviselő-testülete csak a következő – azaz csak általános – önkormányzati választások után jogosult, addig a kormányhivatal vezetője járhat el. [Mötv. 138. § (3) bek.]

Kérdéses az is, hogy a helyi viszonyokat nem ismerő kormány megbízott hogyan fog az adott településre vonatkozóan megalapozottan rendeletet alkotni, például költségvetés, zárszámadás, árhatóság, szociális ellátás stb. témában. Tartani lehet attól, hogy a kormányhivatalok sablonrendeletből kívánják ellátni ezt a feladatokat, amivel viszont éppen a helyi viszonyok helyi körülményekhez való igazítása vesz el. Ez a díjtételek, adók mértékének megállapításánál különös problémát okozhat.

Az is felmerülhet, hogy az egyes önkormányzati képviselő-testületek nem vállalva a népszerűtlen döntést, annak meghozatalát „továbbhárítják” a kormányhivatalra. Ilyen lehet a helyi adórendeletek megalkotása vagy a türelmi zóna kijelölésének kötelezettsége.<sup>278</sup>

A fentiek tükrében világos, hogy az önkormányzatok jogszerű működéséhez megfelelő eszközök biztosítása szükséges, viszont a kormány megbízott által alkotott önkormányzati rendelet felett mely szerv fog törvényességi kontrollt gyakorolni? Hogyan lehet a kormány megbízott által jogszabályba vagy akár az Alaptörvénybe ütköző rendeletet „orvosolni”?<sup>279</sup>

Úgyszintén gyakorlati problémaként jelentkezik, lehet-e orvosolni azt a helyzetet, ha jogszabály-változás miatt szükségessé válik az önkormányzati rendelet módosítása vagy hatályon kívül helyezése, és ennek a kormányhivatal nem tesz eleget. Megteheti-e azt az önkormányzat képviselő-testülete, hogy az adott tárgykörben nem nyúl a kormányhivatal rendeletéhez, de amellet elfogad egy másik rendeletet, és a lex posteriori derogat legi priori elv alapján a későbbi szabály lerontja a korábbi szabály érvényét. Ebben az esetben formálisan a képviselő-testület nem sérti meg az Mötv. rendelkezését.<sup>280</sup>

---

<sup>278</sup> TILK Péter: A(z önkormányzati) jogalkotás helyzete, szabályozása, néhány neuralgikus pontja, In: Kodifikáció és közigazgatás, 2013/1. szám, 89. o.

<sup>279</sup> DEMETER: i. m., 16. o.

<sup>280</sup> TILK Péter: Az önkormányzati jogalkotás törvényességi és alkotmányossági kontrollja, In: Új Magyar Közigazgatás, V. évf., 2012/7-8. szám, 6. o.

Utalnék arra, hogy a kormányhivatali felügyeleti eljárás mellett azonban a mulasztó önkormányzatokat más hátrányos jogkövetkezmény is sújthatja, amely súlyosabb szankcióként éri őket, ilyen lehet például költségvetési támogatás elmaradása.

vii. A rendeletpótlási jog mellett érdemes szót ejteni az önkormányzati határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettség elmulasztása esetén biztosított felügyeleti eszközről. [Mötv. 140. §] A rendeletpótlás szabályozott eljárásával szemben a határozatpótlási jogkör esetében hiányosságok tapasztalhatók, annak eljárási szabályai nincsenek teljes mértékben lefektetve.

A határozathozatal pótlása esetében is felmerülnek ugyanazok kérdések, mint a rendeletalkotásnál, de a szabályok hiányossága miatt további gyakorlati problémák jelentkezhetnek.

Ha a képviselő-testület nem választja meg egy intézmény vezetőjét, akkor annak a kormányhivatal vezetője fog eleget tenni. Ez a döntés azonban a kinevezési folyamat vége. Ki fogja a pályázatot kiírni? A pályázókat meghallgatni? Ki előtt kell esküt tennie?

viii. Az önkormányzatok tevékenysége feletti törvényességi kontroll értékelése kapcsán nemcsak arról kell szót ejteni, hogy a kormányhivatal milyen eszközökkel rendelkezik, hanem arról is, hogy a törvényellenes önkormányzati működés esetében a sérelmes helyzet megszüntetése és a jogsérelem orvoslása milyen gyorsasággal következik be, mert ha a jogszerűtlen állapothosszú idő át fenn marad, akkor nem lehet a jogállamiságról beszélni.

Ebből a szempontból ellentmondásos az Mötv., amikor kizárólag a határozatok végrehajtásának felfüggesztését biztosítja, ha annak végrehajtása a közérdek súlyos sérelmével vagy elháríthatatlan kárral járna. [Mötv. 139. § (2) bek.] A rendelet esetében azonban erre nem ad lehetőséget. Kérdésként merül fel, hogy mi okoz nagyobb jogsérelmet: ha egy intézmény vezetőjének kinevezése – önkormányzati határozattal – törvényellenesen történik, vagy ha a képviselő-testület törvénybe ütköző adórendeletet fogad el.<sup>281</sup>

ix. Az önkormányzatok törvényességi felügyelete körében feltétlenül szót érdemel az önkormányzati rendeletek utólagos normakontrollja. Ha a kormányhivatal azt észleli, hogy az önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütköző, akkor az alkotmánybírósági normakontroll eljárás kezdeményezésére tehet javaslatot. Az utólagos normakontroll kezdeményezésére a Kormány jogosult. A kezdeményezés iránti javaslatot a kormányhivatal vezetője az önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszterhez nyújtja be, aki előzetesen

---

<sup>281</sup> DEMETER: i. m., 17-18. o.

megvizsgálja a javaslatot, és amennyiben a javaslat a törvényben meghatározott tartalmi és formai kritériumoknak megfelel, indítványozza az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezését a Kormánynál. Ebben az esetben azonban a kormányhivatal eljárás-kezdeményezéssel csak akkor élhet, ha azt megelőzően törvényességi felhívása és az ülés összehívására vonatkozó kezdeményezése sem vezetett eredményre. [Mötv. 136. § (1) bek., 132. § (1) bek. a)-b) pont] Érdemes azon elgondolkodni, hogy az utólagos normakontroll kezdeményezésének joga is kerülhetett volna a kormányhivatalhoz, hiszen életszerűtlennek tűnik, hogy a Kormány a kistélepülések képviselő-testületei által megalkotott önkormányzati rendeletek alkotmányossági vizsgálatának kezdeményezését napirendjeként tárgyalja.

Amennyiben a kormányhivatal azt észleli, hogy az önkormányzati rendelet nem az Alaptörvénybe, hanem jogszabályba ütközik, akkor a Kúriához fordulhat. Ebben az esetben a Kúria önkormányzati tanácsa egy sajátos hatáskört kapott, hiszen ekkor nem egyedi ügyet bírál el, hanem jogszabály-értelmezés folytán normatív döntést hoz. A kormányhivatal ezen aktusát megelőzi az önkormányzattal való előzetes „kommunikáció.” A kormányhivatal tájékoztatásért fordul az önkormányzathoz. Ha a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől, vagy ha a tájékoztatáskérésre nyitva álló határidő eredménytelenül eltelt, az attól számított 15 napon belül a Kúriához fordulhat. A Kúria előtti eljárás kezdeményezésével egyidejűleg az indítvány megküldésével értesíti az érintett önkormányzatot. [Mötv. 136. § (2) bek.]

A Kúria eljárására sajátos szabályok vonatkoznak, amely nemperes eljárásnak minősül. Meghatározott esetekben viszont a Pp. szabályai az irányadók. [Mötv. 136. § (4) bek., Bszi. 46. §] A Kúria ebben az esetben az AB utólagos normakontrolljához hasonló eszközt kapott.

x. A fentiek alapján összességében azt lehet megállapítani, hogy az Mötv. rendelkezései alapján felmerülő kérdések miatt a kormányhivatal a gyakorlatban nem fog tudni minden jogszerűtlen helyzetet megfelelően orvosolni, hiszen számos kérdés megválaszolásra vár. Az önkormányzati működés feletti törvényességi felügyelet esetében pedig a kormányhivatal csak azt teheti meg, amire törvényben „felhatalmazást” kapott.

A felügyeleti eszközök szigorodása azonban mindenképpen pozitívum, hiszen a helyi önkormányzatok törvénytörtő működésének megszüntetését célozza törvényi garanciák mellett. A nyitott kérdések tisztázása azonban megnyugtató lenne az önkormányzatok számára.



## V. Összegző megállapítások

### 1. A helyi közhatalom-gyakorlás

i. A helyi demokrácia kapcsán a jelenlegi alaptörvényi szabályozást megvizsgálva az állapítható meg, hogy a helyi önkormányzáshoz való jog nem alaptörvényi deklaráció. A helyi önkormányzáshoz való jog az Alkotmányban is tulajdonképpen hatásköri szabály volt, amelynek értékelése kapcsán az Alkotmánybíróság nem is használta a szükségesség-arányosság tesztjét. Az Alaptörvény azonban nem csak nem rendelkezik a helyi önkormányzáshoz való jogról, de még annak tartalmát, sőt még az önkormányzatok szintjeit sem határozza meg, hanem inkább a helyi közügy fogalmát helyezi a középpontba. Ennek kapcsán deklarálja, hogy az önkormányzatok közhatalommal rendelkeznek, mely az államhatalommal együtt az egységes közhatalom része, azaz a végrehajtó hatalom vertikális megosztása történik meg.

ii. A helyi önkormányzatok államszervezeti kérdésként és nem alapjogként foghatók fel. Ezt a felfogást tükrözi a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája is. A Charta nem mondja ki, hogy alkotmányos szinten kellene rögzíteni a helyi önkormányzáshoz való jogot. Maga sem deklarálja, hogy az kollektív alapjog lenne, csak annyit mond ki, hogy „a helyi önkormányzás elvét<sup>282</sup> a belső jogalkotásban és amennyire lehetséges, az Alkotmányban is el kell ismerni.” [Charta 2. cikk] A Charta is tehát a helyi önkormányzást elvként és nem alapjogként fogja fel. Ezt követi hazánk is, amikor az Alaptörvényben rögzíti, hogy „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.” [Alaptörvény 31. cikk (1) bek.]

A helyi önkormányzáshoz való jog új fajta megközelítését támasztja alá az is, hogy az nem pusztán jogot, hanem kötelezettséget is előír a helyi választópolgároknak akkor, amikor „állampolgári felelősségérzet” érvényre juttatásáról szól, és akkor, amikor kötelezésként előírja, hogy „a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.” [Mötv. 2. §]

Az új magyar szabályozás megfelel a nemzetközi elvárásoknak, hiszen a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája nem mondja ki, hogy alkotmányos szinten kellene rögzíteni a helyi önkormányzáshoz való jogot.

---

<sup>282</sup> Megjegyzem, hogy a magyar terminológia inkább a jog szót használja sokszor akkor is, amikor az angol az elv szót. Itt nem ez történt, hiszen a szerződés magyar nyelvű cikkei az angol szöveg tükörfordításai.

iii. A klasszikus hatalmi ágak megosztási rendszerében az önkormányzatok is a végrehajtó hatalom részének tekintendők, de el kell különíteni őket a központi állami szervektől, azaz a végrehajtó hatalom csúcsán lévő Kormánytól és a minisztériumoktól. A Charta 3. cikkében meghatározott önkormányzati autonómia lényege szűnik meg, ha a központi állami szervek által gyakorolt közvetlen és közvetett befolyás túlmegy egy bizonyos mértéken. A 8. cikk 1. pontja kimondja, hogy az önkormányzatok működése felett az állam erre feljogosított szervei az Alkotmányban és a törvényekben meghatározott esetekben és eljárás szerint felügyeletet gyakorolnak.

Ezek tükrében érdemes megvizsgálni az Alaptörvény és az Mötv. új szabályait, vagyis hogy az újonnan bevezetett felügyeleti jogosultság egyes elemei önállóan, de különösen együttesen olyan mértékű befolyásolási lehetőséget biztosítanak-e a Kormánynak, amely az önkormányzati autonómiát túlzottan korlátozza.

A kormányhivatal vezetője jogalkotási hatáskört, egyben kötelezettséget kapott. Ez egy olyan külső beavatkozás egy autonóm szerv működésébe, amely annak önállóságát kérdőjelezi meg, és egy gyengébb önkormányzatiság, egy centralizáltabb államműködés felé mutat. Ugyanakkor nem lép túl azon a határon, amire a Charta is lehetőséget biztosít.

A Charta preambuluma fontos kitétele, hogy „csak tényleges feladatkörrel bíró helyi önkormányzatok biztosíthatnak egyszerre hatékony és az állampolgárokhoz közelálló igazgatást”, valamint „a helyi önkormányzás védelme és megerősítése a különböző európai országokban fontos hozzájárulás a demokráciának és a hatalom decentralizálásának elvein alapuló Európa kialakításához.” A Charta keretei között a szerződő államok 1985-ben abban állapodtak meg, hogy az akkor létezett önkormányzati rendszert megerősítik és azt tényleges feladatokkal ruházzák fel, de a mostani folyamatok nem ebbe az irányba hatnak. Az önkormányzati szféra nem szerepel a közigazgatás átalakításának prioritásai között, annak alakulása (alakítása) a közigazgatási szervezetrendszer többi résztvevőjének meghatározásához igazodik, így az önkormányzati rendszer átalakítása nem minden esetben egyezik ezzel a kitételrel, de összességében nem lehet azt mondani, hogy ne felelne meg a magyar szabályozás a Charta rendelkezéseinek.

iv. A helyi közhatalom gyakorlása közvetlen és közvetett módon valósulhat meg, mely esetben a népszavazás útján való hatalomgyakorlás megelőzi a képviselőkön keresztül. A gyakorlatban szinte kizárólag közvetett módon történik a helyi közhatalom gyakorlása. Ezért fontosak azok a szabályok, melyek meghatározzák a helyi képviseleti demokrácia

kialakításának feltételeit, hiszen a választópolgárok valójában csak négy-, illetve ötévente tudják az akaratukat kifejezni.

Ebből a szempontból a legfontosabb szabály a választójogosultság meghatározása. Az önkormányzati választások esetében a választójog csak a lakóhely, illetve a tartózkodási hely szerinti településen gyakorolható.

A választójogosultság korlátozását jelentheti a gondnokság alá helyezés, a végrehajtandó szabadságvesztésre ítélet, valamint a közügyektől eltiltás, amelyek ésszerű elvárások lehetnek abban a tekintetben, hogy valaki választó vagy választható.

Ugyanakkor a házi őrizetben lévők, illetve az őrizetbe vett személyek választójogának gyakorlása nem megoldott, e tekintetben adott esetben egy szigorúbb intézkedés (előzetes letartóztatás) alá vont személynek nagyobb lehetősége van a joggyakorlásra, mint nekik.

Meggondolandó a magyar előírások kapcsán, hogy a nagyon megengedő választójogosultsági szabályozás megváltoztatásra kerüljön a jövőben, mivel az további korlátokat nem állít. A nemzetiségi önkormányzatokkal való kapcsolattartás és a működésük törvényes biztosítása során nem egyszer problémát jelent a működtetésért felelős önkormányzatnak és gyakran a törvényességi felügyeletet ellátó kormányhivatalnak is, hogy a képviselők nem ismerik a magyar nyelvet. Mivel nem értik meg a jogszabályi előírásokat, ezért nem tudják beadni a pályázatukat a normatív támogatásra, nem tudják, milyen határozatot kell elfogadni, és azt hogyan kell jegyzőkönyvezni, nem tudják megfelelően összeállítani a költségvetésüket, elkészíteni szerződéseiket stb., ami később elszámolási problémákhoz vezet. Az előírás hiánya a helyi képviselőkre is vonatkozik, ami pedig a helyi közhatalom gyakorlását akadályozhatja, mivel ha egy képviselő nem tud választópolgárokkal közvetlenül kapcsolatot tartani, akkor sérülhet a helyi demokrácia érvényesülése.

A magyar szabályozás abban a tekintetben is nagyon liberális, hogy nem ír elő végzettségi követelményt, de még csak azt sem, hogy nyilatkoznia kellene a jelöltnek a végzettségéről, miközben a helyi közhatalom gyakorlása során nem egyszer milliárdos nagyságrendű közpénzfelhasználást érintő döntéseket hoznak meg a képviselők, illetve a polgármesterek. Álláspontom szerint az aktív választójog gyakorlása szempontjából az mindenképpen fontos lenne, hogy a választópolgárok számára a jelöltek végzettsége nyilvános adat legyen, hiszen csak elegendő információ birtokában tud a polgár felelősséggel dönteni. A végzettségre utaló adat pedig olyan információ, amely a jelöltek alkalmasságára, tájékozottságára engednek következtetni.

Véleményem szerint a 2010. évi választási szabályokhoz képest az idei évben hatályba lépő új rendelkezések segítik a helyi közakarat minél szélesebb megjelenítését a választási ív és a többes ajánlás intézményének bevezetésével.

A töredékszavazatoknak az országgyűlési választásoktól eltérő számítási módja segíti a választópolgárok plurális választói akaratának helyi képviselő-testületben való megjelenését, aminek ellenében hat ugyan a választási küszöb bevezetése, de az nem jelent alkotmányossági problémát.

A nemzetiségi választásokkal kapcsolatban érdemes annyit megjegyezni, hogy ideálisabb megoldás lett volna, hogy létszámhoz kötik a testület nagyságát, mivel most több száz vagy ezer főnek is ugyanannyi képviselője van, mint harmincnak, és problémát jelent a határozatképesség biztosításával, különösen ott, ahol betöltetlen mandátum van.

v. A helyi közhatalom-gyakorlás esetén a közhatalmat gyakorló jogállásával kapcsolatosan kiemelendő, hogy az Mötv. települési képviselők jogállásának szinte mindenre kiterjedő szabályait rögzíti, ugyanakkor vannak fontos kérdések, amelyeket elnagyol.

A képviselőt, mint a helyi közhatalom közvetett gyakorlóját megilleti a képviselő-testületben a döntéskezdeményezés és az abban való részvétel joga, mint a legfontosabb közhatalom-gyakorlási jogosultság. Viszont ez a jog nem korlátlan. Nem minden ügyben illeti meg a képviselőt, hiszen vannak esetek, amikor az Mötv. vagy más törvény ezt a jogot korlátozza. Ilyen, hogy az alpolgármester személyére csak a polgármester tehet javaslatot. Hasonló korlátot tartalmaz az Étv., amikor a helyi építési szabályzat elfogadásának eljárásrendjét szabályozza, melynek betartásával lehet csak érvényes jogszabályt alkotni. Van rá példa, hogy sürgős esetben a képviselők visszaélnek ezen jogukkal, hiszen nem egy településen szoktak azzal a módszerrel élni, hogy a képviselő az ülésen kezdeményezi döntés meghozatalát úgy, hogy más törvényben lévő, adott döntésre vonatkozó eljárási szabályokat megkerüli.

Sokféleképpen lehet csoportosítani, részekre bontani a képviselői jogokat (pl. kérdés, interpelláció, formalizált, nem formalizált, szóbeli, írásbeli stb.), de kiemelendő, hogy az önkormányzat valamennyi anyagát, beleértve a zárt, titkos iratokat is, jogosult megismerni. Fontos hangsúlyozni, hogy az államigazgatási ügyekre már nem vonatkozik ez a jogosultság.

A közvetett demokrácia érvényesülésével kapcsolatban feltétlenül meg kell említeni azt, hogy közvetlen demokráciával (népszavazással) nem érhető el a képviselői demokrácia „leváltása”, hiszen az Alaptörvény kizárja, hogy népszavazást lehessen tartani a képviselő-testület feloszlásáról.

A képviselők együttesét, a képviselő-testületet illeti meg a helyi közügyek intézése során a döntéshozói jogosultság, amely a képviselők egyedi szavazatából áll össze. A képviselő-testület rendeletet alkothat, vagy határozatot hozhat. A rendelet vagy felhatalmazáson alapul, vagy önálló jogalkotói hatáskörben születik. Sok esetben felmerül, hogy a jogalkotási felhatalmazás egyben jelent-e kötelezettséget. Véleményem szerint nem, mivel ha a helyi közügy nem indokolja az adott tárgy szabályozását, akkor nem kell rendeletet alkotnia a képviselő-testületnek. Más a helyzet abban az esetben, ha törvény előírja a rendeletalkotási kötelezettséget, de ennek egyértelműen ki kell derülnie. Érdekes kérdés, hogy kormányrendelet adhat-e felhatalmazást önkormányzatnak rendeletalkotásra, illetve írhat-e elő ilyen kötelezettséget. Hiszen nem egy esetben (pl. OTÉK) ilyen fordul elő, ami az önkormányzatok területi decentralizáltságát nagymértékben korlátozhatja.

A képviselő-testület a döntéseinek nagy többsége során határozatot hoz. A határozatok lehetnek normatívak vagy egyediek. A határozatok számozásával kapcsolatban az a visszás helyzet áll fenn, hogy csak a normatív határozatok számozásával kapcsolatban lett felhatalmazva a miniszter rendeletalkotásra, de a közigazgatási és igazságügyi miniszter az egyedi határozatokra is kiterjesztette a normatív határozatokra megalkotott rendeletét.

Az Möt. a helyi közakarat kialakításának kapcsán sokkal nagyobb hangsúlyt fektet a településen lakó választópolgárok véleményének becsatornázására, mint az Ötv. tette. Ennek keretében a helyi civil szervezetekkel való kapcsolattartást biztosítani kell a képviselő-testület működése során.

A 2014. évi választásoktól kezdve a polgármesterek nem lehetnek országgyűlési képviselők. Ezáltal az érdekérvényesítő erejük a központi hatalom irányába feltehetően csökkenni fog. A polgármesterekkel szemben, mint a helyi végrehajtó hatalom csúcsán álló személyekkel kapcsolatban fontos elvárás, hogy megvesztegethetetlenek legyenek, csak és kizárólag a települése érdekében tevékenykedjenek, amit úgy gondolok, a tiszteletdíjuknak a megállapítására vonatkozó szabályok még éppen biztosítanak.

A jegyző felett az idei évtől kezdődően a munkáltatói jogot a polgármester gyakorolja, így már sokkal direkter tudja őt irányítani és rajta keresztül a hivatalt is, mint amikor csak egyéb munkáltatói jogai voltak. Ez viszont felveti annak a kérdését, hogy hogyan lehet a képviselő-testület szerve, az önkormányzat tisztségviselője a jegyző, amikor felette a képviselő-testület semmilyen jogosultsággal nem rendelkezik. Az pedig csak az Möt.-ben megjelenő abszurditás, hogy a törvényesség öreként nemcsak a munkáltatói jogot gyakorló felettesével szemben van jelzési kötelezettsége jogszabálysértés észlelése esetén, hanem saját magát is kontrollálnia kell. A jegyző a feladatkörei felére csökkenése ellenére nem tud

betartani minden jogszabályt, de még csak az Mötv. előírásait sem tudja maradéktalanul érvényre juttatni, elég csak a képviselő-testületi és bizottsági üléseken való kötelező részvételére utalni.

vi. Magyarországon a helyi közhatalom közvetlen gyakorlása lényegében nem létezik, hiszen a mintegy 3200 önkormányzat esetében mindösszesen évi 10 körüli népszavazást tartanak. A népszavazáson feltett kérdések az esetek nagy részében kötelező népszavazási tárgykörökbe taroznak (pl. területszervezési eljárás). A statisztikából az is megállapítható, hogy ezek a népszavazások érvénytelenek és eredménytelenek, azaz a lakosság nem szokott élni a közvetlen hatalomgyakorlás lehetőségével.

vii. Helyi szinten is megjelent a politikai zsákmányelv rendszere. Nem szabad arról sem megfeledkezni, hogy jelentősége lehet annak, kivel és honnan töltenek be egy-egy fontos státuszt. Az ma még általánosságban megállapítható, hogy él a köztisztviselőkben a pártsemleges feladatellátás, bár a politikai zsákmányelv erősödése ez ellen hat. A pártoknak helyi szinten még nincsen meg az a szakemberbázisa, amely egy-egy éraváltáskor az adminisztráció cseréléséhez elengedhetetlen. Ebben változás sem várható, mivel nincs alternatív munkahely, ahol a szakemberek addig dolgozhatnak, amíg újra nem kerülnek státuszba. A különböző pozíciók osztásánál (például bizottsági tagság, felügyelőbizottsági tagság, intézmény-vezetőség) megjelent a politikai szempontú kiválasztás, a vezető személyéhez és az adott párthoz való lojalitás a szakmaisággal szemben. Az ok az, hogy ezeken az intézményeken keresztül lehet sok választópolgárt elérni, az aktuális politikai hatalom értékrendjét közvetíteni, illetve a programokat megvalósítani.

Az önkormányzati rendszer rendszerváltás-kori kialakításakor a cél az volt, hogy a központi hatalom ellenpólusaként jelenjenek meg az önkormányzatok, de ez azért nem tudott érvényesülni, mivel a tavaszi és őszi választások időben túl közel voltak egymáshoz, így a központi és a helyi „zsákmányszerzés” maximalizálása érdekében a pártok úgy politizáltak, hogy azonos pólusú kormányzás alakulhasson ki. Ez 2014-től az ötéves választási ciklus bevezetésével eltolódik, viszont az ellenpólusként való megjelenés az önkormányzatokra vonatkozó egyéb szabályok (pl. finanszírozás) miatt a jövőben sem fog érvényesülni.

Egy középút alkalmazása esetén a politikai zsákmányelv alkalmazása nem hat negatívan, túlzott alkalmazása azonban kontra-produktív hatást vált ki, mivel a szakmaiság kimarad a kiválasztási szempontokból, és azokat a célokat nem tudják elérni, amelyeket szeretnének, mivel a lojalitás egy szint után kevés a megfelelő feladatellátáshoz. Az új

parlament által elfogadott, leginkább képviselői indítványként jegyzett törvények egy része a politikai zsákmányelv erősödését szolgálja, amelyek negatív hatással lehetnek a későbbiekben az önkormányzatok, települések stabil működésére, így azok nem kívánatosak a magyar közéletben.

## **2. Az önkormányzati feladatellátás**

i. A rendszerváltáshoz képest az önkormányzatok feladatai nagyon sokrétűvé váltak, és a korábbi egységes feladatellátás szétaprózódott, például míg a rendszerváltás időszakában mintegy negyven víziközmű szolgáltató látta el a településeket, addig most közel négyszáz.

Az önkormányzatok dönthetnek úgy, hogy a feladataikat maguk látják el, a feladatellátás megvalósítására intézményt alapítanak, gazdasági társaságot hoznak létre, szolgáltatás-vásárlás keretében látják el a feladatokat, avagy más önkormányzatokkal társulnak.

A társulások kapcsán változott a szabályozás, mely alapján 2013. június 30-ig felül kellett vizsgálni a társulási megállapodást és az Möt. hatálya alá helyezni. Megemlítendő, hogy az Möt. nem szabályozza azt a helyzetet, hogy mi történik akkor, ha egy képviselő-testület nem fogadja el a társulási megállapodás módosítását, és ezáltal nem valósul meg a társulási megállapodás módosítása. A társulások azért fontosak, mert épp az önkormányzati feladatok átalakulása kapcsán volt jellemző intézményfenntartásra irányuló társulás létrehozása, amelyet korábban az állami normatíva is ösztönzött.

Átalakult az oktatási feladatellátás, csak az óvodai nevelés maradt az önkormányzatok hatáskörében, az iskolák az államhoz kerültek fenntartásba, melyeket azonban az önkormányzatoknak kell 3000 fő lakosság szám felett működtetniük. Az iskolai étkeztetés viszont továbbra is önkormányzati feladat maradt.

A kulturális területen a változás inkább csak a megyeszékhely megyei jogú városokat érintette. Megszűntek a korábbi megyei múzeumok, helyükbe a megyei hatókörű múzeumok léptek, melyeket a megyeszékhelyek önkormányzatai tartanak fenn. A megyei könyvtár kapcsán is hasonló folyamatok zajlottak. Ugyanakkor a megyei közművelődési intézmények és a megyei levéltárak esetében az előzőektől eltérően az állam nemcsak a szakmai irányítást tartotta fenn magának, hanem az intézményfenntartást, -működtetést is.

A szociális feladatellátás átszervezése kapcsán a vezérlő elv az volt, hogy a szakellátás az államhoz kerüljön, míg az alapellátás az önkormányzatoknál maradjon. Ez nem minden esetben ment maradéktalanul végbe, hiszen a fogyatékkal élők bentlakásos ellátása jó pár önkormányzatnak továbbra is feladata maradt.

A kulturális és szociális területeken egyébiránt az önkormányzatokat korábban is megillető jogosultságok, illetve terhelő kötelezettségek, ellátandó feladatok fennmaradtak. Szintén csak minimális változás következett be az egyéb közszolgáltatások nyújtása tekintetében. Ennek kapcsán érdemes kiemelni, hogy a kéményseprő-ipari közszolgáltatás



díjmegállapítása önkormányzati hatáskörben történik, önkormányzati rendeletben, ahol a megyeszékhely megyei jogú város a Jat. rendelkezéseitől eltérően nem csak a közigazgatási területére, hanem a megye egész területére állapítja meg a díjat a vonatkozó kormányrendelet és belügyminiszteri rendelet figyelembevételével.

ii. Az átalakuló feladatok kapcsán mind az önkormányzatoknak, mind a magyar állam szerveinek a legnagyobb kihívást a feladatellátást ténylegesen megvalósító intézményrendszer és vagyonelemek átadása-átvétele jelentette. 2012. december végén megjelenő törvények és az azok végrehajtását elősegítő kormányrendeletek, miniszteri rendeletek olyan határidőket írtak elő az intézmények átszervezésével kapcsolatban az alapító okiratok képviselő-testületek általi elfogadására, a Magyar Államkincstár nyilvántartásán való átvezetésére, melyek szabályszerűen betarthatatlanok voltak. Az eljárásjogi előírásokon kívül az átadás-átvételekről szóló döntések meghozatala során a tartalmi kérdések is csak elnagyoltan születhettek meg. Több tízezres vagyontételeket, több ezres személyi állományt nem lehet egy-két hét alatt alaposan átadásra előkészíteni. Ezt mutatja, hogy az év végi, illetve az ez év során megkötendő szerződések nagy része mai napig nem jött létre a magyar állam illetékes szerve és az önkormányzatok között. Ugyanakkor az örvendetes, hogy a rendszer nem omlott össze, hanem minden területen kisebb zökkenőkkel, de működik.

iii. Az önkormányzatok a kötelező feladatokon kívül önként vállalt feladatokat is elláthatnak. A szétválasztás nehéz, hiszen sokszor átfedés van a feladatok között, elég itt utalni arra, hogy például egy falunap megrendezése lehet településmarketing feladatba tartozó önként vállalt feladat, de tartozhat a kötelező közművelődési feladatellátások közé is. Ennek azért van jelentősége, mivel az önkormányzatok állam általi finanszírozása is átalakult. A központi költségvetés elsődlegesen csak a kötelező feladatokra biztosít forrást, míg az önként vállalt feladatokat az önkormányzatoknak elsődlegesen saját forrásaikból kell biztosítani.

A korábbi állami normatívát a feladatfinanszírozás kezdte el felváltani, bár ez nem minden ágazatban valósult meg (pl. szociális ágazat). A kötelezően elvárt bevétel és annak számítási módja az önkormányzati költségvetés-megállapítási, gazdálkodási önállóságot nagymértékben csökkenti, és a központi érdek érvényesítését erősíti. Az Országgyűlés szabadon dönt arról, hogy miként gondoskodik a törvényben előírt feladatok ellátásának anyagi fedezetéről. Az Alkotmánybíróság azonban utalt arra, hogy az önkormányzati gazdálkodás tekintetében is fontos az önkormányzatok számára a jogbiztonság garantálása. Ennek kapcsán elgondolkodtató, hogy az államháztartás hiánya érdekében korlátozott önkormányzati

hitelfelvétel milyen mértékű beavatkozás az önkormányzati autonómiába. Ehhez kapcsolódik, hogy kis túlzással az önkormányzati vagyon egy része bármikor (egy törvénnyel) ingyenesen állami vagyonná nyilvánítható, hiszen az a nemzeti vagyon része.

A közszolgáltatások finanszírozása kapcsán az Európai Unió jogszabályaiban előírt kötelezettségeket is be kell tartani, azaz egy-egy közszolgáltatás finanszírozása nem korlátozhatja a gazdasági versenyt. Az önkormányzatoknak a közszolgáltatást biztosító intézményekkel, gazdasági társaságokkal közszolgáltatási szerződést kell kötni, melyben rögzíteni szükséges, hogy mi számolható el a közpénzek terhére. Fontos hangsúlyozni, hogy a túlkompensáció szigorúan tilos. Vannak kivételek a tilalmazott állami szubvenció alól, így Magyarország felmentést kapott a kulturális ágazat esetében, azaz a kulturális tevékenység szabadon finanszírozható, az nem esik a versenykorlátozás alá. Ezen kívül is vannak kivételek (pl. utánpótlás sport támogatása) és más lehetőségek a szabályos támogatás biztosítására, elég utalni a de minimis szabályokra.

iv. Az önkormányzatok adósságával kapcsolatban elmondható, hogy a magyar állam nem felelős az önkormányzati adósságért, a valóságban azonban ez a tétel nem állja meg a helyét akkor, ha nem elszórt, egyedi, hanem rendszerszintű probléma jelentkezik, vagy nagyobb önkormányzat kerül fizetéképtelen helyzetbe, hiszen a helyi lakosság felé a közszolgáltatások folyamatos biztosításáért, valamint az ország vagy országrész integritásának biztosításáért mindenképpen felelősséggel tartozik. Ennek példaként említhető, hogy 1956 település 600 milliárd forintnyi hiteltartozását vállalta át a magyar állam a 2013. évben az önkormányzatoktól.

### 3. Záró gondolatok

Az állami és önkormányzati feladatok folyamatos változásban vannak, azok időben és térben is nagyon változatosan, eltérően alakulnak. A jelenleg uralkodó általános európai felfogás azonban az, hogy az állami feladatvállalás kevesebb és ezzel hatékonyabb legyen.<sup>283</sup> Magyarországon jelenleg zajló folyamatok tekintetében nincsen egyértelmű tendencia: bizonyos önkormányzati feladatok az államhoz kerültek, míg más feladatokat pedig újonnan kapott az önkormányzat – vagy az önkormányzati szektorból (például a munkaszervezeti feladatok megöröklése) vagy az állami szektorból (pl. a megyei hatókörű múzeumok fenntartását, amely egyébként 2012. január 1-jétől kezdődően megyei önkormányzati feladatból vált állami feladattá, hogy aztán 2013. január 1-jétől megyeszékhely megyei jogú városi feladat legyen).

A '80-as években a közfeladatok ellátása tekintetében másfajta elgondolás volt irányadó, amelyben Thatcher és Reagen zászlóvivők voltak: az állami feladatokat ki kell szervezni a piaci szereplők részére, hiszen a kereslet és a kínálat ebben az esetben találkozik, és az állam beavatkozása nélkül a piaci törvényszerűségek folytán létrejön egy olyan állapot, amelyben a minőségi és mennyiségi követelmények megfelelő arányban lesznek jelen. Az évek során azonban az is bebizonyosodott, hogy ez nem működik, a feladatellátás sokkal költségesebb, ezért az ezzel ellentétet törekvések erősödtek: az állam maga finanszírozza a feladatellátást és tartja fenn az ellátó intézményrendszert. Annak meghatározása, hogy hol húzódjon az állami szerepvállalás határa, parttalan vitákhoz vezet. Az állami-önkormányzati feladatellátást és a magánszféra szereplőinek a feladatellátásba történő bevonást az „optimális állapot” megteremtése érdekében ötvözni kell, az nem válhat a napi politika „játszóterévé”.

Az új feladatellátási struktúrában azonban még fontosabb lesz az önkormányzati és állami szereplők együttműködése,<sup>284</sup> amely az Alaptörvényben is elvi síkon megjelenik. [Alaptörvény 34. cikk (1) bek.]

---

<sup>283</sup> TORMA: i. m., 153-164. o.

<sup>284</sup> ZONGOR, i. m., 9. o.

## Felhasznált irodalom

- A helyi önkormányzati rendszer tizenöt éve. 1990-2005. 15 év a magyar demokrácia szolgálatában. BM Duna Palota és Kiadó, Budapest, 2005
- ASHFORD, D.E.: Territorial politics and equality: decentralization in the modern state. In: Political Studies, 1979. No. 1.
- BALÁZS István: A helyi önkormányzati autonómiafelfogás változása az új törvényi szabályozásban, In: Új Magyar Közigazgatás, V. évf., 2012/10. szám, 37-41. o.
- BALÁZS István: A magyar közigazgatás átalakulása a rendszerváltástól napjainkig, In: Új Magyar Közigazgatás, V. évf., 2012/12. szám, 2-13. o.
- BEKÉNYI József – GYERGYÁK Ferenc: Közös önkormányzati hivatalok megalakulása, a jelenleg még önálló polgármesteri hivatalok, körjegyzőségek átalakulásának folyamata közös hivatallá, In: Új Magyar Közigazgatás, VI. évf., 2013/1. szám, 38-40. o.
- BERMAN, David R.: Local Government and the States, New York, M. E. Shape Inc., 2003
- BODNÁR Eszter: Választójog és választási rendszer az Alaptörvényben, In: Magyar közigazgatás, I. évf., 2011/3. szám, 99-112. o.
- BŐHM Antal: A helyi demokrácia törésvonalai, In: Csefkó Ferenc – Horváth Csaba: A demokrácia deficitje avagy a deficitese hatalomgyakorlás, PTE ÁJK, Pécs, 2008
- BOWMAN, Ann – KEARNEY, Richard: State and local government, Wadsworth, Cengage Learning, 2012
- CSÖRGITS Lajos: A politikai zsákmányelv érvényesülése, In: Jog, Állam, Politika, III. évf. 2011/2. szám, 129-145. o.
- CSÖRGITS Lajos: A választási rendszer aktuális kérdései a parlamenti választások és az új törvények tükrében, In: Új Magyar Közigazgatás, III. évf., 2010/ 6-7. szám, 7-18. o.
- CSÖRGITS Lajos: Az önkormányzati köznevelési feladatellátás alakulása napjainkban - elméleti és gyakorlati problémák, In: Jog, Állam, Politika, V. évf., 2013/2. szám, 127-155. o.
- CSÖRGITS Lajos: Gondolatok a választási eljárásról szóló törvény egyes szabályairól a 2010. évi választások előkészítése alkalmából, In: Új Magyar Közigazgatás, III. évf., 2010/2. szám, 54-58. o.
- CSÖRGITS Lajos: Összefoglaló a Megyei Jogú Városok Szövetségének I. féléves közgyűléséről. In: Új Magyar Közigazgatás, III. évf., 2010/6-7. szám, 98-105. o.
- DANKA Ferenc: A képviselő-testület működése, In: Új Magyar Közigazgatás, VI. évf., 2013/7-8. szám, 19-25. o.

- DEMETER András: Prognózis a törvényességi felügyelet várható gyakorlatáról, In: Új Magyar Közigazgatás, V. évf., 2012/7-8. szám, 11-19. o.
- DEMMKE, C. – HAMMERSCHMIED, G. – MEYER, R.: Decentralisation and Accountability: As Focus of Public Administration Modernisation. Vienna, European Institute of Public Administration and Wirtschafts Universitat, 2006. <http://www.dgaep.gov.pt/media/0601010000/austria/Decentralisation%20and%20Accountability.pdf> (Letöltés ideje: 2013. május 2.)
- DOMAHIDI Ákos: Választójog, In: JAKAB András: Az Alkotmány kommentárja II., Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 2471-2495. o.
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) joint opinion on the act on the elections of members of Parliament of Hungary (Opinion No. 662/2012)
- FARKASNÉ Dr. Gasparics Emese: Az önkormányzati rendszer megújításának néhány időszere kérdése, In: Új Magyar Közigazgatás, V. évf., 2012/12. szám, 24-32. o.
- FEIK Csaba: Gondolatok a jegyző önkormányzati rendszerben elfoglalt szerepéről, In: Új Magyar Közigazgatás, V. évf., 2012/7-8. szám, 72-75. o.
- GYIRÁN Zoltán: Adósságrendezés – a történet tovább folytatódik, In: Jegyző és Közigazgatás XV. évf., 2013/1. szám, 18-19. o.
- HOFFMAN István: Az önkormányzati feladat- és hatáskörök átalakított rendszere az önkormányzati törvényben, In: Új Magyar Közigazgatás, VI. évf., 2013/7-8. szám, 10-18. o.
- HOFFMANN István: Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása, ELTE, Budapest, 2009
- HOLLÓ András: A helyi önkormányzatok, In: Balogh Zsolt – Holló András – Kukorelli István – Sári János: Az Alkotmány magyarázata, KJK-Kerszöv, Budapest, 2003
- JAKAB András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei, HVG-Orac, Budapest, 2011
- KECSŐ Gábor: A helyi önkormányzatok gazdálkodásának egyes kérdései nemzetközi kitekintésben, In: Új Magyar Közigazgatás, VI. évf., 2013/1. szám, 8-15. o.
- KECSŐ Gábor: A helyi önkormányzatok gazdálkodásának reformja és az adósságrendezési eljárás módosításai, In: Új Magyar Közigazgatás, VI. évf., 2013/7-8. szám, 26-36. o.
- KERN Tamás – SZABÓ Andrea: A politikai közéleti részvétel alakulása, 2006-2010, In: Tardós Róbert – Enyedi Zsolt – Szabó Andrea: Részvétel, képviselő, politikai

- változás, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 2011, 17-56. o.
- KÓBOR Gyula: A közvetlen demokrácia fejlesztésének lehetőségei a kistélepeleéseken, In: Csefkó Ferenc – Horváth Csaba: A demokrácia deficitje avagy a deficitese hatalomgyakorlás, PTE ÁJK, Pécs, 2008, 387-394. o.
- KOVÁCS László Imre: Választás és választási rendszerek, In: Fábíán György (szerk.): Választási rendszerek, Osiris Kiadó, Budapest, 11-23. o.
- KUKORELLI István (szerk.): Alkotmánytan I., Osiris Kiadó Budapest, 2003
- KÜPPER, Herbert: A helyi önkormányzás joga, In: Jakab András: Az Alkotmány kommentárja II., Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 1500-1524. o.
- KÜPPER, Herbert: A magyar önkormányzatok német szemmel, In: JURA, IX. évf., 2003/1. szám, 163-169. o.
- MÉREY Zsolt: A helyi önkormányzatok nemzetközi kapcsolatai – Városdiplomácia, In: Nyusztay László (szerk.): Szakdiplomáciai tanulmányok, BGF Külkereskedelmi Főiskolai Kar, Budapest, 2000
- MIKOLASEK Sándor: Az önkormányzatok kötelező feladati, In: Mikolasek Sándor: Önkormányzatok az államban, állam az önkormányzatokban, Komárom, 1995, 85-94. o.
- NAGY Marianna – HOFFMAN István (szerk.): A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata, HVG-Orac, Budapest, 2012
- OROVA Márta: Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak a közszolgáltatások ellátásáért járó ellentételezésére vonatkozó uniós előírások változása, In: Kodifikáció, 2012/1. szám, 58-72. o.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Helyi önkormányzatok és végrehajtó hatalom, In: Glatz Ferenc: A demokrácia intézményrendszere Magyarországon, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1997, 115-130. o.
- PATYI András: Egyes önkormányzati alapjogok viszonylagossága, In: Magyar Közigazgatás, 1998/9. szám, 522-527. o.
- PATYI András: Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól, In: Deli Gergely – Szoboszlai-Kiss Katalin (szerk.): Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére, UNIVERSITAS-GYŐR Nonprofit Kft., Győr, 2013, 379-395. o.
- PÉTERI Attila: Népszavazás, népi kezdeményezés, In: Szoboszlai György (szerk.): A közjogi választások egyes elméleti és gyakorlati kérdései, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2004, 263-284. o.

- PETRÉTEI József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2009
- RÁCZ Vanda: „A változás mámorától a józan mértéktartásig” – a helyi önkormányzatok gazdasági kondícióinak változása 1991-1995. között, In: Mikolasek Sándor: Önkormányzatok az államban, állam az önkormányzatban, Komárom, 1995, 121-149. o.
- SÁRI János: A hatalommegosztás, Osiris Kiadó, Budapest, 1995
- SÁSKA Géza: Centralizáció, decentralizáció, demokrácia, In: Educatio, 2013/1. szám, 3-21. o.
- SMUK Péter: A politikai zsákmányelv alkotmányos korlátai, In.: Jog, Állam, Politika, II. évf., 2010/4.szám, 3-22. o.
- SMUK Péter: Magyar közjog és politika 1989-2011. Osiris Kiadó, Budapest, 2011.
- STUMPF István: Választási kampány, média, kampányfinanszírozás. Változások a szavazók magatartásában és a választási kampány, In: Dezső Márta – Kukorelli István (szerk.): Választástudományi tanulmányok, Országos Választási Iroda, Budapest, 1999, 125-148. o.
- SZENTE Zoltán: A helyi-területi önkormányzatok alkotmányos szabályozásának elvei de lege ferenda, In: Magyar Közigazgatás, 1994/6-7. szám, 364-387. o.
- TILK Péter: A(z) önkormányzati jogalkotás helyzete, szabályozása, néhány neuralgikus pontja, In: Kodifikáció és közigazgatás, II. évf., 2013/1. szám, 76-90. o.
- TILK Péter: Az önkormányzati jogalkotás törvényességi és alkotmányossági kontrollja, In: Új Magyar Közigazgatás, V. évf., 2012/7-8. szám, 3-10. o.
- TILK Péter: A közös önkormányzati hivatal létrehozásának egyes problematikus szabályai In: Jegyző és Közigazgatás, XIV. évf., 2012/4. szám 15-16. o.
- TORMA, András: Az állami, a közigazgatási és az önkormányzati feladatokról, In: Ádám Antal – Csefkó Ferenc (szerk.): Ünnepi kötet. Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2008, 153-164. o.
- VÁRSZEGI Csaba: Sok vízmű, kevés vízmű, elég vízmű, In: Vízmű Panoráma, 2013/2. szám, 28-29. o.
- VAS György: Az önkormányzatok implicit puha költségvetési korlátja, In: Új Magyar Közigazgatás, V. évf., 2012/12. szám, 51-54. o.
- VEREBÉLYI Imre: Az önkormányzatiság alkotmányos alapjai, In: Verebélyi Imre (szerk.): A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása, MTA, Budapest, 1996, 13-82. o.

ZONGOR, Gábor: Itt a világvége, avagy merre és hogyan tovább önkormányzatok?, In: Jegyző és Közigazgatás, XV. évf., 2013/1. szám, 7-9. o.

KALMÁR Szilvia: EP-választás 2009

<http://www.corvinuembassy.com/ep/index.php?page=2&article=2&show=122>

(Letöltés ideje: 2013. május 30.)

[http://parlament.hu/internet/plsql/ogy\\_irom.irom\\_adat?p\\_ckl=39&p\\_izon=8888](http://parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=8888) (Letöltés ideje: 2013. április 12.)

[http://www.allamkincstar.gov.hu/kincstar/torzskonyv\\_nyomtatvanyok/2#](http://www.allamkincstar.gov.hu/kincstar/torzskonyv_nyomtatvanyok/2#) (Letöltés ideje: 2013. április 15.)

[http://www.kormany.hu/download/7/74/b0000/Hirlevel\\_kulonszam%202012.pdf](http://www.kormany.hu/download/7/74/b0000/Hirlevel_kulonszam%202012.pdf) 3. oldal (Letöltés ideje: 2013. június 1.)

[http://www.szecseny-kisterseg.hu/wp-content/files\\_mf/1.napirendipont1.mell%C3%A9klet.pdf](http://www.szecseny-kisterseg.hu/wp-content/files_mf/1.napirendipont1.mell%C3%A9klet.pdf) 5-6. o. (Letöltés ideje: 2013. június 1.)

<http://www.fejerkozig.helyinfo.hu/domain34/files/modules/module15/465348EF386E4F509.pdf> 4-5. o. (Letöltés ideje: 2013. június 1.)

[http://www.valasztas.hu/hu/ovi/26/26\\_2.html](http://www.valasztas.hu/hu/ovi/26/26_2.html) (Letöltés ideje: 2013. május 30.)

## **Felhasznált jogforrások**

Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (HL C 326., 2010. 03. 30., 47-199. o.)

Az Európai Unióról szóló szerződés (HL C 326., 2010. 03. 30., 15-46. o.)

ENSz Fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló egyezmény (2006) (Kihirdette: 2007. évi XCII. törvény a Fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről)

Emberi Jogok Európai Egyezménye (1950) és kiegészítő jegyzőkönyvei (Kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről)

Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966) (Kihirdette: 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről)



Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (1985) (Kihirdette: 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről)

360/2012/EU rendelete az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozások számára nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról (HL L 114., 2012. 04. 26., 8-13. o.)

1998/2006/EK bizottsági rendelete a Szerződés 87. és 88. cikkének a de minimis támogatásokra való alkalmazásáról (HL C 379., 2006. 12. 28., 5-10. o.)

2012/21/EU bizottsági határozat az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról (HL L 7 , 2012. 01. 11., 3 -10. o.)

Európai Bizottság N 357/2007. számú határozat az EK-Szerződés 87. és 88. cikkében foglalt rendelkezések keretén belül az állami támogatások engedélyezése (HL C 87, 2008. 04. 08., 1-3. o.)

A Bizottság közleménye a tagállamok részére a regionális és versenypolitika közötti kapcsolatáról. A koncentráció és az összhang megerősítése ezeken a területeken (98/C 90/03) (HL C 90, 1998. 03. 26., 3-8. o.)

Magyarország Alaptörvénye

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról

1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről

1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről

1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről

1990. évi IV. törvény a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról

1990. évi LXXV. törvény a helyi önkormányzatokról

1990. évi LXXXVII. törvény az árak megállapításáról

1990. évi XCIII. törvény az illetékekről

1991. évi XX. törvény a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről

1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről

1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról

1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról

1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról

1993. évi LXXVI. törvény a szakképzésről

1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól

1993. évi LXXVIII. törvény a lakás- és helyiséggazdálkodási feladatok szabályait a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról

1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről

1994. évi LXIV. törvény a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról

1995. évi LIII. törvény a stratégiai zajtérkép és intézkedési terv elkészítéséről

1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról

1995. évi LXVI. törvény a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről

1996. évi XXV. törvény a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról

1996. évi XXXI. törvény a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról

1996. évi LXXXI. törvény a társasági adóról és az osztalékadóról

1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról

1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről

1997. évi C. törvény a választási eljárásról

1997. évi CXL. törvény a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről

1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről

1997. évi CLIX. törvény a fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról

1999. évi XLIII. törvény a Magyar Köztársaság 1992. évi költségvetéséről és az államháztartás vitelének 1992. évi szabályairól szóló 1991. évi XCI. törvény módosításáról

1999. évi LXIII. törvény a közterület-felügyeletről

1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről

2000. évi II. törvény az önálló orvosi tevékenységről

2001. évi CIV. törvény a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről

2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról

2004. évi I. törvény a sportról

2004. évi II. törvény a mozgóképről

2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

2005. évi XVIII. törvény a távhőszolgáltatásról

2005. évi CXIV. törvény a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról

2006. évi IV. törvény a gazdasági társaságokról

2006. évi LXV. törvény az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról

2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról

2008. évi XCIX. törvény az előadó-művészeti szervezetek támogatásáról és sajátos foglalkoztatási szabályairól

2009. évi CXXII. törvény a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről

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

2010. évi LXII. törvény a kisebbségi önkormányzati képviselők számának csökkentése érdekében szükséges törvények módosításáról

2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról

2010. évi CLXIV. törvény a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról

2010. évi CLXXV. törvény a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény módosításáról

2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről

2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról

2011. évi CLIV. törvény a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről

2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról

2011. évi CLXV. törvény a polgárőrségről és a polgárőr tevékenység szabályairól

2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról

2011. évi CLXXVIII. törvény a látvány-csapatsport támogatásával kapcsolatos egyes törvények módosításáról

2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól

2011. évi CLXXXVII. törvény a szakképzésről

2011. évi CLXXXVIII. törvény Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről

2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról

2011. évi CXCVI. törvény az államháztartásról

2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról

2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről

2011. évi CCVI. törvény a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról

2011. évi CCIX. törvény a víziközmű szolgáltatásról

2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről

2012. évi XLI. törvény a személyszállítási szolgáltatásokról

2012. évi XC. törvény a kéményseprő-ipari közszolgáltatásról

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

2012. évi CXX. törvény az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról

2012. évi CLII. törvény a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény módosításáról

2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról

2012. évi CLXXXVII. törvény a Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény módosításáról

2012. évi CLXXXVIII. törvény a köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről

2012. évi CXCVI. törvény egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról

2012. évi CCIV. törvény Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről

2012. évi CCIX. törvény egyes törvényeknek az Országgyűléssel, valamint az önkormányzatokkal összefüggő módosításáról

2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról

2013. évi LIV. törvény a rezsicsökkentések végrehajtásáról

2013. évi CXXXIV. törvény egyes közszolgáltatások ellátásáról és az ezzel összefüggő törvénymódosításokról

1979. évi 11. törvényerejű rendelet a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról

253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet az országos településrendezési és építési követelményekről

43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól

224/2000. (XII. 19.) Korm. rendelet a számviteli törvény szerinti egyes egyéb szervezetek beszámolóképzési és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól

292/2009. (XII. 19.) Korm. rendelet az államháztartás működési rendjéről

323/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatról, a népegészségügyi szakigazgatási feladatok ellátásáról, valamint a gyógyszerészeti államigazgatási szerv kijelöléséről

37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről

59/2011. (IV. 12.) Korm. rendelet a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézettről

234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról

239/2011. (XI. 18.) Korm. rendelet az önkormányzati és létesítményi tűzoltóságokra, valamint a hivatásos tűzoltóság, önkormányzati tűzoltóság és önkéntes tűzoltó egyesület fenntartásához való hozzájárulásra vonatkozó szabályokról

258/2011. (XII. 17.) Korm. rendelet a megyei intézményfenntartó központokról, valamint a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményeinek átvételével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról

368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról

202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelet a Klebelsberg Intézményfenntartó Központtról

229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet a nemzeti köznevelésről szóló törvény végrehajtásáról

316/2012. (XI. 13.) Korm. rendelet a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságról

349/2012. (XII. 12.) Korm. rendelet egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételének részletes szabályairól és egyes kormányrendeletek módosításáról

26/2013. (II. 12.) Korm. rendelet a nemzeti köznevelésről szóló törvény végrehajtásáról szóló 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet módosításáról

292/2013. (VII. 26.) Korm. rendelet a nem rendszeres hulladékszállítás szabályairól és az ennek során eljáró állami szervek kijelöléséről

26/1997. (IX. 3.) NM rendelet az iskola-egészségügyi ellátásról

49/2004. (V. 21.) ESzCsM rendelet a területi védőnői ellátásról

58/2004. (VI. 18.) ESzCsM-BM együttes rendelet az Idősbarát Önkormányzat Díj alapításáról és adományozásáról

61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről

32/2010. (XII. 31.) KIM rendelet a Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről

20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról

115/2003. (X. 28.) OGY. határozat a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájáról

88/2009. (X. 29.) OGY határozat a Nemzeti Ifjúsági Stratégiáról

1009/2004. (II. 26.) Korm. határozat társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiája rövid, közép- és hosszú távú céljainak végrehajtásával kapcsolatos kormányzati feladatokról

1036/2005. (IV. 21.) Korm. határozat a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiája céljainak végrehajtásából származó 2005-ben és 2006-ban megvalósítandó feladatokról

1016/2007. (III. 20.) Korm. határozat a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiája céljainak végrehajtásából származó 2007-ben megvalósítandó feladatokról

1035/2008. (V. 30.) Korm. határozat a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiája céljainak végrehajtásából származó 2008-ban megvalósítandó feladatokról

1543/2012. (XII. 4.) Korm. határozat a megyei múzeumi szervezetek állami fenntartásban maradó tagintézményeiről

1590/2012. (XII. 17.) Korm. határozat a Nemzeti Ifjúsági Stratégia 2012-2013. évekre vonatkozó cselekvési tervéről

20/2013. (V. 24.) EMMI utasítás miniszteri biztos kinevezéséről

3/1991. (II. 7.) AB határozat

56/1991. (XI. 8.) AB határozat

2099/E/1991/2. AB határozat

30/1992. (V. 26.) AB határozat

2/1993. (I. 22.) AB határozat

22/1993. (IV. 2.) AB határozat

36/1993. (V. 28.) AB határozat

38/1993. (VI. 11.) AB határozat  
55/1994. (XI. 10.) AB határozat  
57/1994. (XI. 17.) AB határozat  
685/B/1995. AB határozat  
56/1996. (XII. 12.) AB határozat  
2/1997. (I. 22.) AB határozat  
33/2000. (X. 20.) AB határozat  
47/2001. (XI. 22.) AB határozat  
783/E/2002. AB határozat  
34/2005. (IX. 29.) AB határozat  
18/2013. (VII. 3.) AB határozat  
192/2000. (VI. 15.) Kgy. sz. határozat  
385/2006. (XI. 30.) Kgy. sz. határozat  
137/2011. (V. 27.) Kgy. sz. határozat  
T/3479 számú törvényjavaslat a népszavazás kezdeményezéséről  
T/4864. számú törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról  
IX-09/30/310/2012. okiratszámú Győr-Moson-Sopron Megyei Múzeumok Igazgatósága  
alapító okirata, egységes szerkezetben  
IX-09/30/1104/2012. okiratszámú Győr-Moson-Sopron Megyei Múzeumok Igazgatósága  
alapító okirata, egységes szerkezetben  
EJEB Frodl v. Ausztria ügye (Application no. 20201/04)  
EJEB Kiss Alajos v. Magyarország ügye (Application no. 38832/06)  
EJEB Krasnov and Skuratov. v. Oroszország ügye (Applications nos. 17864/04 and 21396/04)  
EJEB Podkolzina v. Lettország ügye (Application no. 46726/99)  
EU Bíróság Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg v.  
Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (C-280/00)  
EBH2007. 1703  
Köf.5.055/2012/8. számú határozat  
Köm.5009/2013/3. számú határozat