

DR. FORGÁCS NÓRA

MB. ELŐADÓ

EÖTVÖS LÓRÁND TUDOMÁNYEGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
JOG- ÉS TÁRSADALOMELMÉLETI TANSZÉK

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata¹

2012. január 1-jén lépett hatályba Magyarország Alaptörvénye, amely jelentősen átalakította hazánk államszervezeti rendjét, és ennek részeként a helyi igazgatást is. Az Országgyűlés 2011. végén fogadta el a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt (a továbbiakban: Mőtv.). A törvény már az Alaptörvény új alkotmányos berendezkedésére hivatkozik a helyi önkormányzatok szabályozásánál.² Az új önkormányzati szabályozásról szóló kommentár-kötet az ELTE Közigazgatási Tanszékének oktatói közreműködésével, Nagy Marianna és Hoffman István szerkesztésében 2013 januárjában készült el. Fontos kiemelnünk a szerkesztők kitűnő, szakszerű munkáját. A szerkesztők és a szerzők a kötetet közösen jegyzik, a szerkesztők munkáját a szerzők (név szerint: Balázs István, Balogh Zsolt Péter, Barabás Gergely, Danka Ferenc, Fazekas János, Fazekas Marianna, F. Rozsnyai Krisztina, Fürcht Pál, Hoffman István, Hoffmanné Németh Ildikó, Kecső Gábor és Szalai Éva) színvonalas fejezetei gazdagítják.

A kommentár – számos később részletesen is tárgyalandó – újítása mellett, kétségtelen nagy erénye, hogy elsőként vállalkozott az átalakult jogi környezet teljes és átfogó bemutatására. A kötet lezárási dátuma 2012. november 26. Ennek jelentősége, hogy még a lezárási pillanatában is több fontos módosító indítvány folyamatban volt, arról nem is beszélve, hogy a kommentár lépcsőzetes bevezetése következtében egyes részek már 2013. január elsejétől hatályba léptek, még egyéb fejezetek csak jóval később kerülnek alkalmazásra. Ennek ellenére a kommentár nagy erénye, hogy minden bizonynyal a kötet tartalma időtálló.

Az 530 oldalas kommentár egységes szövegezése a szerkesztők alapos munkájának az eredménye. A normaszöveg nyelvtani és teleologikus értelmezésén túl, az egyes jogintézményeket történetiségükben is törekszik a mű bemutatni és

választ ad a gyakorló jogászok kérdéseire is: a kommentár a Mőtv. szabályait minden esetben az Alaptörvény tükrében értelmezi, ugyanakkor az egyes szabályokhoz kapcsolódó kommentárrészek összevetik a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) és az új Mőtv. szabályait, valamint a kialakult alkotmánybíróági, bírósági, ombudsmani gyakorlatot. Így a mű hasznos olvasmány a gyakorló jogászok számára is, A jobb megértést szolgálják az ágazati joganyagból átvett példák is.

A törvényt magyarázat a Mőtv. szabályozási struktúráját követve szakaszonként elemzi a törvény szövegét, a kommentár fejezeteinek címe követi a törvény szövegét.

A szerkesztők diplomatikusan távol tartják magukat olyan szakpolitikai kérdésektől, mint hogy az Ötv. szövegét több ponton megismétlő új törvény helyett nem lett volna-e elegendő egy módosító novella elfogadása. Kétségtelen azonban, hogy a Mőtv. újítása nem csak az új egységesítő jogalkotási koncepcióra vonatkozik, amely a korábbi különálló szabályokat igyekszik egy szabályozásban egységesíteni – erre a kommentár külön is kitér –, hanem megmutatkozik például a helyi önkormányzati alapjogok újszerű definiálásában, az állam és a helyi önkormányzatok megváltozott viszonyrendszerében, vagy a jegyző és a polgármester helyzetének átalakulásában. A kommentár valamennyi fejezetében törekszik arra hogy pontosan számot adjon a változásokról ha szükséges, táblázatokkal segíti a megértést.

I. A kötet Előszava vázlatosan, Záró rendelkezései pedig részletesen foglalkoznak a hatálybalépés kérdésével,³ illetve a még folyamatban lévő törvényi módosítások következményeivel.⁴ Kitérnek a fokozatos hatálybalépés következményeire is. Az előszó után következik a Bevezető rész: a „*Helyi Önkormányzás a Magyar Közigazgatási Jogban*” címmel. E fejezet a helyi önkormányzással, mint kollektív alapjoggal foglalkozik és három nagyobb egységre oszlik. Tételmondata, hogy „*a helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjog kikerülése az alkotmányos szabályozásból és a helyi önkormányzás lényegi*

¹ NAGY MARIANNA–HOFFMAN ISTVÁN (szerk.): Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata 2012, HVG-ORAC, Budapest

² „Az új Alaptörvény által meghatározott, a korábbiaktól jelentősen eltérő államszervezeti felépítés átalakította az önkormányzatok és az államigazgatás egymáshoz való viszonyát.” In: Az új önkormányzati törvény magyarázata – interjú a szerkesztőkkel, Nagy Mariannával és Hoffman Istvánnal; www.hvgorac.hu/interju

³ NAGY MARIANNA–HOFFMAN ISTVÁN: Magyarország helyi... i. m. 500–516

⁴ NAGY MARIANNA–HOFFMAN ISTVÁN: Magyarország helyi... i. m. 12.

elemeinek korábbiaktól eltérő szabályozása önmagában nem ellentétes a Chartával [lásd: a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája]. A Bevezető külön kitér a nemzetközi környezetre, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára, valamint az alkotmánybírósgai gyakorlatra.

A Bevezető után a kommentár I. fejezete, „A helyi önkormányzás általános szabályai” címet viseli. Talán a legfontosabb része a Mötv. 2. §-hoz fűzött kommentárrész, amely hangsúlyozza az önkormányzáshoz való jog mint alkotmányos alapjognak az alkotmányos normákból való kikerülését⁵. A Mötv. már idézett 2. §-a az önkormányzáshoz való jog címzettjei és az önkormányzati szintek vonatkozásában az Ötv. rendszerét követi: „a helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga”.

II. A szerzők a kommentár II. fejezetében „Feladat – és Hatáskörök” címmel foglalkoznak a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörének szabályozásával, A Mötv. új rendszerében a szerzők az önkormányzati feladatok három nagy csoportját vizsgálják: kötelező feladatokat, önként vállalt feladatokat, és e két csoport „vegyes jellegét öltő” más önkormányzattól vagy az államtól átvállalt feladatok kategóriáját. (Ezeket alternatív feladatoknak nevezik).

A kötelező feladatok primátusát a Mötv. 10. § (2) bekezdése biztosítja, amely kimondja, hogy az önként vállalt feladatok nem veszélyeztethetik a kötelező feladatok ellátását. (Ellenkező esetben törvényességi felügyeleti intézkedésre van lehetőség (például bírság, aktuspótlás). Garanciális jelentőségű, hogy kötelező feladatot csak törvény állapíthat meg. A Mötv. – ellentétben az Ötv.-vel – nem tartalmaz tételes felsorolást a valamennyi települési önkormányzat által kötelezően ellátandó feladatokról, a törvény csupán egy példálózó felsorolást ad, ezt a szabályt nyilván az ágazati törvények fogják megtölteni tartalommal. A Mötv.-ben jelentősen szűkültek az önkormányzatok kötelező feladatai: önkormányzatok az alapfokú közszolgáltatásokért felelnek (kivéve a kulturális területet, valamint egyes szociális ellátások esetében a közép-fokú ellátásokat is). Számos az Ötv. szerint kötelező feladatot – így például az óvodák kivételével a köznevelési intézmények, valamint a kórházak fenntartását – az állam(igazgatás) kifejezetten elvont az önkormányzatoktól.

Az önként vállalt (fakultatív) feladatok esetén újdonság, hogy erre csak saját bevételből, valamint az Országgyűlés által támogatott körben költségvetési támogatásból nyílik lehetőség. (Illetve külön törvény által rendelt szabályok szerint, ilyen például az előadó-művészeti törvény).

Az önkéntes feladatátvállalást a 10. § (3) bekezdése (államigazgatási feladatok átvállalásának szabályai) és a 12. § (települési önkormányzatok vagy ezek társulásai önkéntes feladatátvállalása). Az Ötv.-től eltérő szabály, hogy megyei önkormányzatok nem vállalhatnak ilyen feladatokat. A feladatot átvállaló kisebb önkormányzatnál az adott feladatot gazdaságosabban, ugyanakkor a korábbihoz képest azonos szakmai színvonalon és többlet költségvetési támogatás nélkül kell ellátni. Hogy mi minősül „azonos szakmai színvonalnak”, az vélhetően a megyei kormányhivatal joggyakorlatban fog kikristályosodni.

A feladattelepítés rendszere is átalakul az új Mötv.-ben. Az önkormányzati feladatok körét az Ötv. széleskörűen szabályozta, a Mötv. a kötelezően ellátandó feladatok körét az ágazati törvények szabályaira bízta, azzal, hogy előírja az ágazati szabályokban az önkormányzat számára a feladatok és hatásköröket a gazdasági adottságok, a lakosságszám, a terület adottságai és egyéb elvek szerint differenciáltan kell meghatározni.

III. A kommentár 3. fejezete „A helyi Önkormányzatok, szerveik és működésük” címmel, a 90. oldaltól egészen a 284. oldalig foglalkozik az önkormányzatok szervezeti kérdéseivel. Ez a fejezet a legnagyobb részét teszi ki a kommentárnak. Az önkormányzatok működése hasonló lesz az Ötv. korábbi rendszeréhez. Jelentős változás azonban, hogy megerősödik az egyszemélyi politikai vezető, a polgármester helyzete, mind a képviselőtestülettel (a helyettesítő döntés kialakításával, a növekedő gazdálkodási önállósággal, s a megerősített vétőjoggal) mind pedig az igazgatási szervezettel szemben.⁶

A jegyző megváltozott helyzetével a Mötv. 81. és 83. §-ai foglalkoznak. A szerzők kiemelik, hogy míg korábban a képviselő-testület nevezte ki, mentette fel, s gyakorolta a jegyző felett a fegyelmi jogkört, az egyéb munkáltatói jogkörök pedig a polgármestert illették, addig a Mötv. szerint a jegyző munkáltatói jogainak összessége a polgármestert illeti meg. „Bár fennmaradtak a jegyző törvényességi kontrollszerepet biztosítani szándékozó hatáskörei, azonban kérdéses, hogy ezzel mennyiben tud majd élni a ténylegesen a polgármesternek alárendelődő vezető.”⁷ A jegyző továbbra is határozatlan időre kinevezett köztisztviselő, a polgármester megbízatásának megszűnése után, a Kttv. felmentési szabályai alapján könnyen megszűnhet a jogviszonya. A szerzők kiemelik azt is, hogy az új Mötv. értelmében a jegyző is az önkormányzat szervévé vált, vagyis rá is szabadon át lehet ruházni további önkormányzati feladatokat. Mindezeket túl a járási hivatalok felállításával csökkennek államigazgatási hatósági jogkörei, továbbá a körjegyzőt felváltó közös hivatali jegyző szerepe is más lesz: az új szabályozás szerint ugyanis a közös hivatal irányításában a nagyobb önkormányzatok szerepe és befolyása megnő a kisebbekkel szemben.

IV. A kommentár 4. fejezete az önkormányzatok társulásával foglalkozik, az 5. fejezet a „terüleiszervezés” címet viseli. Fontos megemlíteni, hogy a szerzők megítélése szerint jelen helyzetben a megyei önkormányzatok befolyása jelentősen csökkent. Bár elvileg a területfejlesztési, területrendezési, vidékfejlesztési és a törvényben meghatározott koordinációs feladatokat megkapták, azonban a területfejlesztésben – az uniós szabályokra is figyelemmel – a hatáskörök bővülése csak korlátozott volt. A 6. fejezet az önkormányzatok finanszírozásával foglalkozik „A helyi önkormányzatok gazdasági alapjai” címmel.

A szerzők utalnak rá, hogy az önkormányzatok gazdálkodási önállósága is erős államigazgatási korlátok közé került. A feladat finanszírozás új rendszere révén a finanszírozás a kötelező feladatokhoz kötődik, így amennyiben az önkor-

⁶ Az új önkormányzati törvény magyarázata – interjú a szerkesztőkkel, Nagy Mariannával és Hoffman Istvánnal; www.hvgorac.hu/interjuk

⁷ Az új önkormányzati törvény magyarázata – interjú a szerkesztőkkel, Nagy Mariannával és Hoffman Istvánnal; www.hvgorac.hu/interjuk

⁵ NAGY MARIANNA–HOFFMAN ISTVÁN: Magyarország helyi... i. m. 25–26

mányzat a forrásokat nem a kötelező feladatokra fordítja, a Möt. szankciót helyez kilátásba. Az önkormányzatok a kötelező feladatokon kívüli feladataikat elsősorban saját forrásaikból finanszírozzák,⁸ azonban bizonyos kiemelt jelentőségű, önként vállalt feladatok ellátása esetén az önkormányzatok részesülhetnek állami támogatásban. Kivételes esetben a helyi önkormányzatok működőképességének biztosítása érdekében nyújtható állami támogatás. (Möt. 117–118. §). Összességében a szerzők kiemelik, hogy az önkormányzati gazdálkodás kötöttsége erősödött, és főszabály szerint az önkormányzati hitelviszonyok létesítéséhez is államigazgatási engedélyre van szükség.

V. A kommentár Záró rendelkezések előtti utolsó érdemi fejezete a törvényességi felügyelet szabályait taglalja „*A helyi Önkormányzatok és a Központi Állami Szervek Kapcsolata,*

A helyi Önkormányzatok Törvényességi Felügyelete” címmel. Ebben a fejezetben végigkísérhetjük a törvényesség feletti állami kontroll alakulását 1990 óta. A szerzők ebben, a 7. fejezetben az egyes felügyeleti intézkedéseket veszik sorra.

A törvényességi felügyelet új rendszerében a kormányhivatal rendelet-, valamint határozatpótlásra irányuló eljárása és a törvényességi felügyeleti bírság bevezetése révén a hivatal közvetlenül beavatkozik a kötelezettségeit mellőző önkormányzat működésébe. Szintén a kormányhivatal kontrollját erősíti az önkormányzattal szemben, hogy most már önkormányzati kezdeményezés nélkül is szakmai javaslatokat fogalmazhat meg, amelyre kötelező válaszolnia a helyi közösségnek. A szerzők kiemelik, hogy a normakontroll új szabályai szerint a Kúria önkormányzati rendeletek törvényességét ellenőrzi és ezen jogkörében a rendeleteket megsemmisítheti. ■

⁸ A Möt. kötött feladatfinanszírozási rendszert vezet be. A korábbi rendszer alapja az állami költségvetésben meghatározott, szabad felhasználású, normatív támogatás volt (természetesen ezek mellett léteztek a címzett- és céltámogatások, valamint kötött felhasználású normatív támogatások.)