

NYUL ANGELIKA BIANKA
 IGAZGATÁSSZERVEZŐ HALLGATÓ
 NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
 ÁLLAMTUDOMÁNYI ÉS KÖZIGAZGATÁSI KAR



Az alaptörvény-ellenes működő képviselő-testület feloszlításának szabályozása – Kitekintéssel a 18/2013. (VII. 3.) AB határozatra

Dolgozatomban a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének szabályozását, azon belül pedig az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlításának rendszerét általános- és részletszabályait fogom megvizsgálni különös tekintettel az Alkotmánybíróság Foktó Község Önkormányzata Képviselő-testületének (a továbbiakban: Képviselő-testület) alaptörvény-ellenes működése tárgyban hozott 18/2013. (VII. 3.) AB határozatára, hogy mi is ez a rendszer, mi által biztosított, hogy épül fel, milyen esetekben alkalmazható, ki által alkalmazható, milyen eszközei vannak.

Elsőként szeretném az önkormányzás fogalmát tisztázni, majd a helyi önkormányzatokat általános jellemzőiken keresztül bemutatni, hogy képesek legyünk megérteni azt, miként minősülhet egy képviselő-testület működése alaptörvény-ellenesnek, milyen hatással van ez az általuk képviselt választópolgárokra, illetve a települések működésére nézve.

Az önkormányzat egy igen összetett jelenség, fogalmának lényegét ennek ellenére megfejtani nem nehéz, hiszen maga az elnevezés is az öngazgatásra utal. Tudjuk, hogy minden közösségben vannak olyan feladatok, melyeket az egyén önmaga nem képes, nem akar vagy egyszerűen csak könnyebbnek lát közösségi szinten megoldani. E feladatok ellátását megszervezzük, irányításukra pedig vezetőket és tisztségviselőket választanak, akik képesek megteremteni a feladatok ellátásához szükséges feltételeket. Fontos, hogy ezek a megválasztott vezetők és tisztségviselők a közösség többi tagjának bizalmát élvezzék, hiszen őrájuk bízzák a legfontosabb, a közösség egészét közvetlenül érintő döntések meghozatalát. Ha a megszavazott bizalmat elvesztik, a közösség támogatását is elveszítik. Az önkormányzatok jogállását törvényi szintű szabályozás, vagy az alkotmány határozza meg. Az Alaptörvény 31 cikk (1) bekezdése szerint: „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.”

A helyi önkormányzás alapvető funkcióját is az Alaptörvény jelöli meg, mégpedig a helyi közügyek intézésében, a helyi közhatalom gyakorlásában és ez egészül ki a Magyar-

ország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban Möt.v.) preambulumaival, mely tulajdonképpen összefoglalja a helyi önkormányzás lényegét.

A helyi önkormányzat a közösség önszerveződését valósítja meg, érdekképviselőt lát el, közvetítő közegként szolgál az egyének és a központi államhatalom között, funkciója pedig a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása. Közigazgatási tevékenységet végez és – a közigazgatási szervezetrendszer alrendszereként – hozzájárul az egyes törvényekben meghatározott államcél megvalósításához, valamint elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését. Elmondható tehát, hogy része az állam szervezetének, ám attól intézményesen elkülönül. Ebből az elkülönülésből fakad az önkormányzatiság legfontosabb eleme, az Alaptörvény által a helyi önkormányzás garanciájaként meghatározott önkormányzati autonómia. Ez az, ami lehetővé teszi a helyi önkormányzat számára bizonyos életviszonyok szabályozását és azt, hogy saját, a közösséget közvetlenül érintő ügyekben önmaga döntsön. Ha belegondolunk teljesen logikus az, hogy olyan emberek hozhatnak döntéseket egy településről és annak közösségéről, akik tisztában vannak a hely adottságaival, az emberek és a település szükségleteivel.

Mint láthatjuk ez az autonómia széleskörű, azonban nem korlátlan, hiszen a korábbiakból is következik, hogy az államszervezet részeként a helyi önkormányzat – a lakossági funkciók mellett – tulajdonképpen az állami célok megvalósításának egyfajta települési szintű szervei. A központi államhatalom ugyan közvetlen befolyást nem gyakorolhat rájuk nézve, hisz az az önkormányzati autonómia sérelmével járna, ám a törvényes működés biztosítására számos eszközzel rendelkezik.

A fővárosi és megyei kormányhivatalnak a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének körében az Alaptörvényben meghatározott feladat- és hatáskörön túli eszközeit és azok terjedelmét a Möt.v. 132. §-ában találhatjuk meg. Például: törvényes felhívással élhet; összehívja a képviselő-testület ülését; bíróságnál az önkormányzat határoza-

tának felülvizsgálatát; javasolhatja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormányánál annak indítványozását, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját; törvényességi felügyeleti bírságot szabhat ki a helyi önkormányzatra vagy a társulásra az e törvényben meghatározott esetekben.

Az egyedi esetekben történő beavatkozás legjelentősebb és leghatékonyabb eszköze az önkormányzatok törvényességi felügyelete. Ennek elvégzésére maga az Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdése hatalmazza fel a Kormányt, miszerint az a kijelölt miniszter – jelenleg a Miniszterelnökséget vezető miniszter – irányításával, a fővárosi és megyei kormányhivatalokat vezető kormány megbízottak útján látja el feladatát.

A vizsgálati szakasz a fővárosi és megyei kormányhivatal tudomására jutott adatok alapján, vagy bejelentésre indul meg. A kormány megbízottak ennek során az önkormányzati autonómia keretében vizsgálják a mérlegeléssel hozott önkormányzati döntések jogszerűségét. Törvényességi felügyeleti jogkörében vizsgálja, a helyi önkormányzat által kialakított szervezetet, annak működését, döntéshozatali eljárását, illetve meghozott döntéseit. Ha a lefolytatott vizsgálat során jogszabálysértést nem észlelnek, akkor a vizsgálati szakasz külön döntés meghozatala nélkül egyszerűen lezárul. Szükség esetén van lehetőség arra, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatal ismételten vizsgálat alá vonjon egy már korábban vizsgált önkormányzati intézkedést.

Amennyiben a fővárosi és megyei kormányhivatal egy intézkedéssel összefüggésben mégis jogszabálysértést észlel, vagy a Mötv. 132. § (2) bekezdésében foglalt érintettek valamelyike – például a helyi önkormányzat képviselő-testülete, polgármestere, jegyzője stb. – nem tesz eleget a kormányhivatal megkeresésnek, akkor elindul az intézkedési szakasz. Ebben kezd meg a fővárosi-és megyei kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eszközök alkalmazását, melyek közül az elsőként mindig a törvényességi felhívást alkalmazza. A törvényességi felügyeleti eszközt – ha törvény vagy kormányrendelet másképp nem rendelkezik – a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: Korm.r.) foglaltak¹ alapján a törvényességi felhívás vagy egy másik eszköz alkalmazásának eredménytelené válását követő 30 napon belül alkalmazza. Amennyiben a fővárosi és megyei kormányhivatal elmulasztja a törvényességi felügyeleti eszköz határidőben történő alkalmazását, ismételten törvényességi felhívást bocsát ki.² A jogszabálysértés megszűnésével a vizsgált intézkedés alapján indult törvényességi felügyeleti eljárást a fővárosi és megyei kormányhivatal lezárja és erről az érintettet 30 napon belül értesíti.³

Az előbbieken ismertetett eljárást nevezhetnénk normál eljárásnak, melyek által jogszabálysértések megszüntetésére kerülnek, de sajnos, ha ez nem válik be, egy újabb szakasz veszi kezdetét. Ennek a történetnek legsúlyosabb végkifejle-

te a helyi önkormányzat képviselő-testületének feloszlása lehet. Ez a drasztikus intézkedés az, melynek szabályozását a 18/2013. (VII. 3.) AB határozatban szereplő ügy alapján szeretnék a következőkben áttekinteni, hogy milyen előzményei vannak egy ilyen esetnek, mi mindennek kell megtörténnie ahhoz, hogy alaptörvény-ellenes működésre hivatkozva egy képviselő-testület az Országgyűlés által feloszlásra kerüljön.

Az Alkotmánybíróság Foktó község alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületének ügyében az önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter elvi véleménynyilvánításra irányuló indítványa alapján a következő határozatot hozta meg: „Az Alkotmánybíróság elvi véleményként megállapítja, hogy az Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdése alapján alaptörvény-ellenes, ha a helyi önkormányzat képviselő-testülete tartósan nem működik, és működőképességének helyreállítása nem várható.”

Az indítványozó az általa benyújtott indítvány indokolási részében ismertette az annak alapjául szolgáló történeteket. Leírta, hogy a Képviselő-testület működésével kapcsolatos problémák szinte azonnal, a 2010. október 3-án megtartott helyi önkormányzati választások után jelentkeztek.

Az első nehézség az alpolgármester megválasztásával kapcsolatban támadt, a polgármester több alkalmas jelöltet is javasolt, azonban az alpolgármester megválasztására nem került sor valamint az eljárás során jogszabálysértés is történt, annak ellenére, hogy a Mötv. 43. § (3) bekezdése szerint a „képviseelő-testület az alakuló vagy az azt követő ülésen e törvény szabályai szerint (...) a polgármester előterjesztése alapján megválasztja a bizottság vagy bizottságok tagjait, az alpolgármestert, alpolgármestereket, dönt illetményükről, tiszteletdíjükről.” A hatból öt önkormányzati képviselő azzal az indokkal állt elő az ügyel kapcsolatban, hogy „egy ekkora településen nem indokolt az alpolgármester választása”⁴ és később – következő év februárjában – ennek megfelelően módosították a szervezeti és működési szabályzatot (a továbbiakban: SzMSz) is. Mindezt annak ellenére tették, hogy a Mötv. 74. § (1) bekezdése szerint legalább egy – a polgármester munkáját segítő és adott esetben őt helyettesítő – alpolgármestert kötelezően kell választania, aki egyben a képviselő-testület tagja is.

A Képviselő-testület e döntésének egy átmeneti működésképtelenség lett a következménye, amikor is 2011 tavaszán a polgármester megbetegedett és nem volt olyan ember, aki helyettesíthette volna. Ekkor lépett közbe a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) melynek – a Mötv. 133. § (2) és (3) bekezdésben meghatározottak alapján – több észrevételét, több szakmai segítségnyújtását követően került csak sor az alpolgármester megválasztására 2011. július 7-én.

A következő probléma a 2010. december 8-án megtartott képviselő-testületi ülés kapcsán jelentkezett, amikor is a Képviselő-testület felülvizsgálta az SzMSz-t, majd egy új SzMSz elfogadásáról döntött. Az új SzMSz több rendelkezése is jogszabálysértőnek minősült, amelyekre a helyettes

¹ Korm.r. 2. § (5) bekezdése.

² Korm.r. 2. § (7) bekezdése.

³ Korm.r. 3. §.

⁴ Anonimizált indítvány – 2013_375-0-indítvány.pdf (2016)
[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/019c7f056e452f62f6c-1257b3400212841/\\$FILE/ATTAUFM.pdf/2013_375-0-ind%C3%ADtv%C3%A1ny.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/019c7f056e452f62f6c-1257b3400212841/$FILE/ATTAUFM.pdf/2013_375-0-ind%C3%ADtv%C3%A1ny.pdf) 3. oldal

körjegyző felhívta a Képviselő-testület figyelmét, de az nem fogadta el ezt a szakmai véleményt.

Válaszlepként a Kormányhivatal alkalmazva a Mötv. 134. §-ban meghatározott törvényességi felügyelet első eszközét, törvényességi észrevételt tett „a normavilágosság hiánya, az egymásnak ellentmondó rendelkezések és a jogintézmények tartalmuktól eltérő alkalmazása miatt.”⁵ A Képviselő-testület egyetértett az észrevételben foglaltakkal, ezért megbízta a helyettesítő körjegyzőt (a továbbiakban körjegyző) azzal, hogy vizsgálja felül a szabályozást, majd készítsen egy, a jogszabályoknak is megfelelő rendelettervezetet. A körjegyző eleget tett a kérésben foglaltaknak, de a Képviselő-testület e rendelettervezetet még csak meg sem tárgyalta és annak elfogadására nem is került sor, pedig a Kormányhivatal a jogszabálysértések megszüntetésére adott határidőt kétszer is meghosszabbította. Ebben az esetben, vagyis, amikor a törvényességi felhívás nem vezet eredményre „a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközeinek alkalmazásáról mérlegelési jogkörben dönt.”⁶ A jogszerű működés helyreállítása érdekében – hiszen az SzMSz az akkor hatályos a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénybe (a továbbiakban: Alkotmány), illetve egyéb törvényekbe ütközött – és mert a második, 2011. szeptember 30-ra tűzött határidő is bármiféle eredmény nélkül telt el, a Kormányhivatal úgy döntött, egy másik törvényességi felügyeleti eszközöz folyamodik.

A törvényesség betartatása 2011. október 12-én indítványt terjesztett az Alkotmánybíróság elé a jogszabálysértő rendelkezések megsemmisítése céljából. Az Alkotmánybíróság ezt az indítványt 2012. január 18-án áttette a Kúriára – legfőbb bírósági szerv – mert mint tudjuk itt „háromtagú önkormányzati tanács működik, amelynek feladata az önkormányzati rendelet – magasabb szintű jogszabályba ütközés szempontjából történő – felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárás, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása miatti nemperes eljárás lefolytatása.”⁷ A Kúria Önkormányzati Tanácsa lefolytatta eljárását és első határozatában az SzMSz egyes rendelkezéseit, majd a későbbi határozatában a – korábbi végzésében elkülönített – falufejlesztéssel és pénzügyvel kapcsolatos alcímét is megsemmisítette.

A miniszter által benyújtott indítványban további – bizonyítékul szolgáló – jogsértő cselekményekről is olvashatunk. Ilyen volt az, amikor a Képviselő-testület nem tett eleget az akkor hatályos helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 91. § (7) bekezdésében foglaltaknak, mely szerint „a gazdasági programot a képviselő-testület az alakuló ülést követő hat hónapon belül fogadja el, ha az egy választási ciklus idejére szól. Ha a meglévő gazdasági program az előző ciklusidőn túlnyúl, úgy azt az újonnan megválasztott képviselő-testület az alakuló ülést követő hat hónapon belül köteles felülvizsgálni, és legalább a ciklusidő végéig

kiegészíteni vagy módosítani.” A gazdasági programot csak igen hosszú idő után – 2012. január 25-én tartott ülésén – sikerült a Képviselő-testületnek elfogadnia, arról nem is beszélve, hogy a 2011. évi költségvetés megtárgyalására soha nem került sor.

Az Ötv., majd az annak helyébe lépő új törvényi szabályozás, a Mötv. több kötelezettséget is előír a képviselő-testület és a bizottsági számára, mint például azt, hogy az ülésein jegyzőkönyveket készítsen. A jegyzőkönyv közokiratnak minősül, ennek elkészítéséről a jegyző gondoskodik, aki aztán az elkészült jegyzőkönyvet az ülést követő tizenöt napon belül megküldi a kormányhivatalnak.

Nos, a Képviselő-testület – nem meglepő módon – e kötelezettségét sem tudta megfelelően teljesíteni. Az elkészült jegyzőkönyvek sorozatosan a fent említett határidőn túl kerültek a Kormányhivatalhoz felterjesztésre. A késelemre két különböző indok fogalmazódott meg. Az egyik a képviselőké volt, akik a körjegyzőt okolták a késelemért, a másik magának a körjegyzőnek a véleménye volt, aki a jegyzőkönyvek terjedelme és a jegyzőkönyv-hitelesítők késelemével indokolta a határidőn túli felterjesztéseket. Ezt onnan tudjuk, hogy 2011-ben 33 darab jegyzőkönyv érkezett a kormányhivatalhoz, melyek átvizsgálásakor kiderült, hogy a képviselő-testületi ülések egyötöde konkrétan döntésképtelen volt, mert mindig ugyanaz az öt képviselő hiányzott az ülésekről. A Képviselő-testület két részre szakadt, az egyik a polgármestert és az alpolgármestert, míg a másik az öt képviselőt foglalta magában. A felek között a legvitatottabb kérdés a Képviselő-testület üléseinek megtartásának időpontjával kapcsolatban merült fel. A polgármester az üléseket rendszerint délelőtt 10 órára tűzte ki, amit a képviselők azért sérelmeztek, mert munkájuk miatt ők a délután 5 órai kezdést preferálták volna, ugyanis így nem tudtak részt venni a képviselő-testületi üléseken. Ezen felül az ülések tartása során, több működési törvénysértés is elkövetésre került. Egyrészt a polgármester sokszor anélkül rekesztette be a képviselő-testületi üléseket, hogy az összes napirendi pontot megtárgyalta volna. Másrészt előfordult, hogy miután a polgármester berekesztette az ülést – és az alpolgármesterrel, valamint a helyettes körjegyzővel elhagyták az ülés helyszínét – az öt képviselő tovább ülésezett és határozatokat hozott, de volt, hogy a képviselők egyszerűen úgy hívtak össze és tartottak ülést, hogy azon a polgármester és a jegyző nem vettek részt. Egyértelmű, hogy a törvénysértő módon megtartott ülésen hozott határozatokat felül kellett vizsgálni. A Kormányhivatal – feladat- és hatáskörében eljárva – törvényességi észrevételt tett, melynek következményeképp a Képviselő-testület hatályon kívül helyezte az így hozott határozatait.

A helyettes körjegyző 2010 augusztusától látta el feladatát Foktő és Dunaszentbenedek községek körjegyzőségénél. A körjegyző és a képviselők kapcsolata – akár csak a polgármester és a képviselő-testület kapcsolata – már rögtön a választások után romlásnak indult, a fent említett eset következtében ez a helyzet csak tovább romlott, így a képviselők jobbnak látták, ha a körjegyzőt megfosztják tisztségétől, ezért a Képviselő-testület két olyan döntést hozott, mellyel megszüntették annak közszolgálati jogviszonyát. A döntések jogszabálysértőek voltak, emiatt a Kormányhivatal ismét-

⁵ Anonimizált indítvány - 2013_375-0-indítvány.pdf (2016) [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9c7f056e452f62f6c-1257b3400212841/\\$FILE/ATTAUUFM.pdf/2013_375-0-ind%C3%ADtv%C3%A1ny.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9c7f056e452f62f6c-1257b3400212841/$FILE/ATTAUUFM.pdf/2013_375-0-ind%C3%ADtv%C3%A1ny.pdf) 4. oldal

⁶ Mötv. 134. § (2) bekezdése.

⁷ Kúria (2016) <http://www.lb.hu/hu/kuria-onkormanyzati-tanacsanak-hataskorebe-tartozo-nemperes-eljarasok>

ten törvényességi felhívással élt, annak eredményekét pedig ezeket a határozatokat megsemmisítették. A történetek után a körjegyző igyekezett ellátni feladatát. Folyamatosan felhívta a Képviselő-testület figyelmét a jogszabálysértő működésre, illetve a jogszabálysértő döntés-tervezetekre, ennek ellenére a Kormányhivatal úgy találta, hogy – a történetek után – a helyettesítő körjegyző nem a tőle elvárható módon segítette a testület munkáját, ugyanakkor a körjegyzőség másik települése, Dunaszentbenedek jelezte, hogy ők elégedettek a helyettes körjegyző munkájának színvonalával.

A Képviselő testület 2011. és 2012. közötti működése során nemcsak működési jogszabálysértéseket követett el, „hanem a jogszabály alapján kötelezően meghozandó döntések, valamint felhatalmazáson alapuló rendeletalkotási kötelezettségének elmulasztása miatt, folyamatosan, mulasztásban megnyilvánuló törvénytiséteket is.”⁸ A Kormányhivatal tájékoztatója alapján a képviselő-testületi üléseken csak vita folyt – már ha összehívták –, de érdemi munkát nem végeztek, nem hozzák meg a település szempontjából fontos és szükséges döntéseket, így történhetett meg az, hogy a jogszabályban meghatározott határidőig – 2011. február 11-ig – nem került megalkotásra a 2012. évi költségvetési rendelet sem. Ezzel a Képviselő-testület sértette az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének a) pontját, melynek értelmében a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében rendeletet kellene alkotnia, továbbá sértette a Mötv. 111. § (2) bekezdésében foglaltakat, mely leírja, hogy a „helyi önkormányzat gazdálkodásának alapja az éves költségvetése. Ebből finanszírozza és látja el törvényben meghatározott kötelező, valamint a kötelező feladatai ellátását nem veszélyeztető önként vállalt feladatait”.

A Kormányhivatalnak megint a törvényességi felhívás eszközéhez kellett nyúlnia, ezt kétszer is megtette, és mivel a második felhívásban tűzött határidő is eredménytelenül telt el, ezért a Mötv. 111/A. §-ában foglaltak alapján eljárva, a Magyar Államkincstár Bács-Kiskun Megyei Igazgatósága – a Belügyminisztérium Önkormányzati Gazdasági Főosztályának tájékoztatására alapozva – Foktő község 2012. áprilisi havi előirányzatának folyósítását felfüggesztette. Ilyen esetben „a központi költségvetésből a helyi önkormányzatnak az önként vállalt feladat ellátásához nyújtott támogatás (a továbbiakban: támogatás) legfeljebb 50%-ának visszatartását vagy megvonását. A támogatás legfeljebb a jogszabálysértés megszűnéséig tartható vissza”⁹, majd a kormányhivatal a jogszabálysértés megszűnéséről való tudomásszerzést követő 8 napon belül értesíti a Magyar Államkincstárat és megkezdik a támogatások folyósítását.

A határidő elmulasztása további következményeképpen a Kormányhivatal a Mötv. 135. § (1) bekezdése alapján a község polgármesteréhez fordult, hogy kezdeményezze a Képviselő-testület összehívását a költségvetés elfogadása céljából és ezzel egyidejűleg kezdeményezte az önkormányzat jogalkotási kötelezettségének megállapítását a Kúria Önkormány-

zati Tanácsától. Ilyenkor a Kormányhivatal az erre irányuló kezdeményezésében megjelöli a napirendi pontokat, amelyeket a képviselő-testületnek meg kell tárgyalnia a helyi önkormányzat törvényes működésének biztosításához.

A Képviselő-testület a 2012. május 23-i ülésén alkotta meg az önkormányzat és annak intézményeire vonatkozó 2012. évi költségvetésének és végrehajtásának szabályairól szóló 1/2012 (IV. 24.) önkormányzati rendeletet. Az ülésről és az intézkedésekről a Képviselő-testület ülését követő öt napon belül a jegyzőkönyv-kivonat megküldésével tájékoztatnia kell a Kormányhivatalt.¹⁰ A költségvetési rendelet nem elég, hogy jogszabálysértőnek bizonyult – így a Kormányhivatalnak megint csak törvényességi felhívást kellett kibocsátania, hogy a jövőbeni jogsértések elkerülhetőek legyenek –, ezen felül a rendeletet nem is sikerült határidőn belül felterjeszteniük.

Hasonló módon a 2011. évi költségvetés végrehajtásának megtárgyalására és végrehajtására sem kerítettek sort az üléseken, ezért a Kormányhivatal a Kúria Önkormányzati Tanácsához fordult annak érdekében, hogy rendelje el azt, hogy a Kormányhivatal vezetője e rendeletet az önkormányzat nevében alkothassa meg. Ebben az esetben a pótlásról a Kúria ezt elrendelő határozatának közlését követően kell gondoskodni. A Kormányhivatal az Mötv. 138. §-a alapján alkotott „önkormányzati rendeletet legkésőbb az aláírás napját követő munkanapon megküldi a Magyar Közlönyben történő kihirdetés céljából a kormányzati tevékenység összehangolását felelős miniszternek.”¹¹

A Képviselő-testület azzal is jogszabálysértést valósított meg, hogy „nem alkotott az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet alapján az egyes házasságkötésekkel és bejegyzett élettársi kapcsolatok létesítésével összefüggő díjazás körében”¹². Ezt a mulasztást a Kúria Önkormányzati Tanácsa is megállapította.

A község gazdálkodási rendszerét ebből kifolyólag 2012-ben a Kormányhivatal kezdeményezésére – az Mötv. 132. § (1) bekezdés j) pontjában foglalt feladat- és hatáskörében eljárva – az Állami Számvevőszék is vizsgálta. Ez egy olyan vizsgálat, melyet a Kormányhivatal törvényességi felhívás nélkül kezdeményezhet. Az ellenőrzésről készült vizsgálati jelentésben foglaltakat a Képviselő-testület nem tárgyalta meg, és azzal összefüggésben intézkedési tervet sem fogadott el.

Ezek a súlyos, többnyire mulasztással megvalósított jogszabálysértések láthatóan hatással voltak az önkormányzat gazdálkodására is, ami azért jelentett még nagyobb problémát, mert Foktő a Foktő-Dunaszentbenedek Községek Körjegyzőségének székhelye volt, így ezek a pénzügyi jogszabálysértések Dunaszentbenedeket egyaránt érintették. A fentebb említettekre tekintettel Dunaszentbenedek Község Önkormányzata Képviselő-testülete 60/2012. (VI. 29.) számú határozatával felmondta a Foktő Község Önkormányzatával közösen működtetett körjegyzőséget. Márpedig a hatályos

⁸ Anonimizált indítvány – 2013_375-0-indítvány.pdf (2016) [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9c7f056e452f62f6c-1257b3400212841/\\$FILE/ATTAUFM.pdf/2013_375-0-ind%C3%ADtv%C3%A1ny.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9c7f056e452f62f6c-1257b3400212841/$FILE/ATTAUFM.pdf/2013_375-0-ind%C3%ADtv%C3%A1ny.pdf) 6. oldal

⁹ <http://hirlevel.egov.hu/2012/07/03/kormanyrendelet-a-helyi-onkormanyzatok-torvenyességi-felugyeletenek-reszletes-szabalyairol/>

¹⁰ Korm.r. 10. § (2) bekezdése.

¹¹ 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelete a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól, Magyar Közlöny, 2012. évi 77. szám, 12094-12098. oldalak (pdf) 14. § (3) bekezdés. <http://hirlevel.egov.hu/2012/07/03/kormanyrendelet-a-helyi-onkormanyzatok-torvenyességi-felugyeletenek-reszletes-szabalyairol/>

¹² 18/2013. (VII. 3.) AB határozat. Indokolás [1].

törvényi szabályozás értelmében¹³ mivel Foktő lakosság száma nem haladja meg a kétezer főt, közös önkormányzati hivatalt kell működtetnie, ezért a Képviselő-testület e fajta magatartása miatt kialakult helyzet hátrányt jelentett a településre és lakosaira nézve.

Ezt a többéves bajlódást megelégtelve a Kormányhivatal vezetője döntést hozott és az Mötv. 132. § (1) bekezdés *f*) pontja alapján javasolta a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánytól az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület felosztatását, mert az általa alkalmazott törvényességi felügyeleti eszközök nem vezettek eredményre. Az alkalmazott eszközök: törvényességi felhívás, javaslatétel, a képviselő-testület összehívásának kezdeményezése, szakmai segítségnyújtás, vizsgálat kezdeményezése az Állami Számvevőszéknél, helyi rendelet bírósági felülvizsgálatának kezdeményezése, eljárás kezdeményezése a Kúriánál jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítása céljából, valamint eljárás kezdeményezése a Kúriánál a helyi önkormányzati törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége Kormányhivatal vezetője általi pótlásának elrendelése érdekében.

Tehát összességében elmondható, hogy a Kormányhivatal nem tudta saját feladat- és hatáskörében megszüntetni a Képviselő-testület által sorra elkövetett jogsértéseket, és a Kormányhivatal véleménye szerint ezen önkormányzat működőképessége nem állítható helyre az eddig alkalmazott törvényességi felügyeleti eszközökkel, pedig a Kormányhivatal szerint az egyes törvényességi észrevételek és felhívások mindig tartalmaztak szakmai segítséget és tájékoztatást arra vonatkozóan, hogy miként lehet az adott jogszabálysértéket megszüntetni.

Szakmai segítséget több alkalommal is kért mind a Képviselő-testület, mind pedig a polgármester. Ennek ellenére mégis az állapítható meg, hogy a törvényes döntésre és eljárásra vonatkozó javaslat birtokában hoztak törvényt sértő döntéseket és jártak el törvényt sértő módon.

A kormány megbízott kezdeményezésében ismertette, hogy a Kormányhivatal minden szükséges intézkedést megtett, még a személyes konzultáció lehetőségét is biztosította a polgármester és a képviselő-testület számára egyaránt, sőt a január 25-i képviselő-testületi ülésen még a Kormányhivatal egyik képviselője is részt vett. Ezt követően a kormány megbízottnak sikerült személyes találkozót is összeegyeztetnie a polgármesterrel, illetve a Képviselő-testület négy tagjával, de ezek a megbeszélések sem vezettek eredményre.

A kormány megbízott szerint:

„Magyarország Alaptörvénye 31. cikkének (1) bekezdése értelmében Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi hatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.

Az Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő testület gyakorolja.

Az alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése határozza meg, hogy mi tartozik a helyi közügyek intézése körébe.

Foktő Község Képviselő-testülete 2012. január 25. napját követően a gyakorlatban nem működik, csak a Kormányhivatal kezdeményezésére kerül sor a képviselő-testületi ülés

megtartására. Az önkormányzat a szükséges rendeleteket, határozatokat nem alkotják meg, az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost *megillető jogokat nem tudják gyakorolni, mindez pedig ellentétes az Alaptörvény 32. cikkében foglaltakkal.*”¹⁴

Ennek alátámasztására három jóval korábbi alkotmánybírói határozatot hozott példaként. Az első, 1220/H/1992. AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ötv.-nek megfelelő működés tartós mellőzése, a képviselő-testület működésének hiánya, a működőképesség helyreállításának kilátástalansága ellentétes az Alkotmánnyal. Egyrészt, mert sérti a választópolgárok helyi önkormányzathoz való jogát, másrészt mert sérti az Alkotmány 44. § (1) bekezdésében foglalt azon jogukat is, mely szerint ezt a jogukat az általuk választott képviselők útján gyakorolják.

A másik, a 24/2000. (VII. 6.) AB határozat pedig arra világít rá, hogy a polgármester, illetve a képviselő-testület között kialakult konfliktus helyzetek nagymértékben befolyásolják az önkormányzat jogszerű működését, fenntartását, márpedig a helyi önkormányzás gyakorlásának zavartalansága azt kívánja meg, hogy ne terheljék konfliktusok a két fél kapcsolatát. E zavartalanság feltételeinek biztosítása és az, hogy az alkotmányos jelentőségű hatásköreiket jóhiszeműen és feladatai teljesítését kölcsönösen segítve, együttműködve gyakorolják az a polgármester és a képviselő-testület alkotmányos kötelessége.

A harmadik példának hozott 771/H/2004. AB határozat pedig összefoglalva azt fejezi ki, hogy az az önkormányzat, melynek képviselő-testülete huzamosabb ideig nem ülésezik, és arra sincs kilátás, hogy a jövőben ez megoldódna, az alkotmány-ellenesen működik.

A fentebb említett, valamint ezekben a döntésekben foglaltakra tekintettel kérte meg a Kormányhivatal a Képviselő-testület tagjait arra, hogy vizsgálják meg, tárják fel, hogy milyen konfliktusok nehezítik meg az önkormányzat törvényes működésének biztosítását, majd tegyék meg a szükséges lépéseket a zavartalan működés helyreállítása érdekében, de a képviselő-testület nem tett eleget ennek a kérésnek.

A kialakult helyzet miatt a polgármester az Mötv. 55. §-a alapján több alkalommal kezdeményezte, hogy a Képviselő-testület oszlassa fel magát, mert a települést ilyen körülmények között vezetni lehetetlen. A javaslata a kellő szavazatszámot nem kapta meg, így a polgármester – 2016 február 16-án kelt levelében – elégedetlenségét kifejezve bejelentette, hogy ő ezentúl kizárólag a Kormányhivatal kérésére hajlandó a Képviselő-testület ülését összehívni. Az önkormányzat működésével kapcsolatban újságcikket írtak, lakossági panaszt tettek a Kormányhivatalnál, mivel a választópolgárok nem tudták gyakorolni az önkormányzás jogát.

Minderre tekintettel az a következtetés vonható le, hogy a Képviselő-testület jogszerű működésének helyreállítására a jövőben nem volt remény, a település kialakult helyzetéről

¹⁴ Anonimizált indítvány – 2013_375-0-indítvány.pdf (2016)

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9c7f056e452f62f6c-1257b3400212841/\\$FILE/ATTAUFM.pdf/2013_375-0-ind%C3%ADtv%C3%A1ny.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9c7f056e452f62f6c-1257b3400212841/$FILE/ATTAUFM.pdf/2013_375-0-ind%C3%ADtv%C3%A1ny.pdf) 8. oldal

¹³ Mötv. 85. § (1) bekezdés

pedig az összes érintett felelős, a Képviselő-testület tagjaiból hiányzott a saját településük iránt érzett felelősség.

Ezen részletes indoklással és a kapcsolódó iratok másolatával terjesztette elő a Kormányhivatal az Alaptörvény ellenesen működő képviselő-testület feloszlására irányuló kezdeményezését az illetékes miniszterhez.

Ezt követően a miniszter a Korm.r.-ben meghatározottak szerint megvizsgálja a kormánybiztos kezdeményezését, hogy megalapozottak-e az abban foglalt állítások majd dönt az ügy Kormány elé terjesztéséről. Itt a miniszter kétféleképp dönthet. Ha úgy dönt, hogy ő a javaslattal nem ért egyet, akkor a kezdeményezést elutasítja, amiről természetesen tájékoztatja a javaslattevő kormányhivatalt. Ha viszont megalapozottnak találja és a javaslatban foglaltakkal egyetért, akkor arról tájékoztatja a kezdeményezést benyújtó kormányhivatalt és az érintett helyi önkormányzatot, hogy a Kormány indítványozza az alaptörvény ellenesen működő képviselő testület Országgyűlés általi feloszlását.¹⁵

Az indítvány mindig tartalmazza az okot, amire az eljárást alapozzák, meg kell jelölni benne az Alaptörvény azon rendelkezéseit, melyek az indítványozó szerint megsértésre kerültek, valamint fel kell tüntetni benne az eljárás lefolytatására irányuló kifejezett kérelmet is. Ezt követően megkezdődik az Alkotmánybíróság által alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlásával kapcsolatos elvi véleménynyilvánítási eljárás, melyben a Kormányt a miniszter képviseli.¹⁶

Az Alkotmánybíróság ügyrendjéről 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat rendelkezik, annak eljárása során a polgári perrendtartást kell megfelelően alkalmazni a jogi képviseletre, az anyanyelvhasználat és a bírák kizárása tekintetében, valamint speciális rendelkezések hiányában is. Mint azt az előbbiekből már tudjuk, az Alkotmánybíróság eljárása indítvánnyal indul, azaz melyet közvetlenül hozzá kell benyújtani. Az indítványhoz kötöttség elvét az Alkotmánybíróság kiterjesztően értelmezi, ami azt jelenti, hogy az az összefüggés okán bármely jogszabályi rendelkezés bevonható a vizsgálatba – így függetleníti magát a kérelmező szándékától.

Fontos tudni, hogy ebből kifolyólag az Alkotmánybíróságnak az elvi vélemény nyilvánítása során lehetősége van felhasználni a korábbi – Alkotmány idején hozott – határozataiban kidolgozott jogérveket és összefüggéseket is, amennyiben „az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevételével és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indoklásába történő beillesztése.”¹⁷

Ebben az ügyben az Alkotmánybíróság teljes ülésen döntött az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 34. §-ában meghatározott feladatát alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban ellátva, ezért a Kormány előterjesztésében szereplő ténymegállapításokat használta eljárása során. Ez azt takarja, hogy főszabály szerint a rendelkezésre

álló adatok alapján dönt, tehát nem vizsgálja felül és nem tekint feladatának, hogy az ügyvel kapcsolatban saját ténymegállapításokat tegyen, ezért a határozatban szereplő véleménye elvont, elvi megállapításokat és követelményeket tartalmaz.

Az Alkotmánybíróság első körben összefoglalta és megállapította az indítványban foglaltak alapján, hogy az Alaptörvény értelmében Magyarországon a helyi közügyek intézése érdekében helyi önkormányzatok működnek. A helyi önkormányzás joga a Mötv. alapján valóban az adott település – adott esetben megye – választópolgárainak joga, melynek során érvényre jut a felelősségérzet és a település polgárai között kialakul az alkotó együttműködés. Ezért a választópolgárok helyi népszavazás útján vagy a helyi önkormányzati választások alkalmával megválasztott képviselők és polgármester gyakorolják az önkormányzáshoz való jogait. Ebből az következik, hogy a képviselők megválasztásával a választópolgárok felhatalmazzák a képviselő-testületet az önkormányzás jogának gyakorlására így az önkormányzati feladat- és hatáskörök a képviselő-testületet illetik meg.

Tehát mindenek előtt a képviselő-testület látja el az önkormányzatra háruló feladatokat, valamennyi hatáskörét önmaga gyakorolja és maga dönti el, hogy a Mötv. 41. § (4) bekezdése által nyújtott lehetőség keretében átruházza-e azokat a szerveire, mint: polgármesterre, képviselő-testület bizottságaira vagy a jegyzőre például. Ezek a szervek nagyrészt inkább csak előkészítő, szervező, ellenőrző, végrehajtó szerepük van, melyek ellátják a folyamatos, mindennapi tevékenységet igénylő önkormányzati feladatokat.

Az Alkotmánybíróság megjegyezte, hogy „az önkormányzati alapjogok folyamatos, törvényeknek és szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendeleteknek [...] megfelelő gyakorlásához alkotmányossági szempontból is értékelendő érdek kapcsolódik”,¹⁸ mivel e rendelkezések érvényesítése és garantálása kötelezi arra az Országgyűlést, hogy az önkormányzati feladatokat ellátó képviselő-testületeket az önkormányzati alapjogok érvényesítése érdekében mindaddig fenntartsa, amíg esetleg az önkormányzat működésében nem keletkezik olyan jellegű, tartós zavar

- ami megakadályozza e jogok érvényesítését
- ami miatt a képviselő-testület tartósan nem képes működni vagy
- ami miatt annak törvényes működésének helyreállítására nincs lehetőség,

és ebből kifolyólag egy alkotmányos intézmény működése válik tulajdonképpen lehetetlenné.

Kifejtette továbbá, hogy a képviselő testület működése az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azt foglalja magában, hogy a képviselő-testület az Alaptörvény és az Mötv.-ben meghatározott feladat- és hatásköröit ülésein gyakorolja. Majd ebből vezeti le azt az álláspontját, miszerint, ha egy képviselő-testület hosszú ideig nem tart üléseket, vagy azokat kizárólag csak akkor tartja meg, amikor a kormányhivatal hívja össze, továbbá a képviselő-testület nem hozza meg a település szempontjából fontos döntéseket, mint például:

¹⁵ Korm.r. 16. § (2)-(4) bekezdései.

¹⁶ Korm.r. 16. § (5) bekezdése.

¹⁷ 18/2013. (VII. 3.) AB határozat Indokolás [7].

¹⁸ 18/2013 (VII. 3.) AB határozat III. [10]

- nem alkotja meg az önkormányzat költségvetéséről szóló rendeletet vagy az előző évi költségvetésről szóló zárószámadási rendeletet, illetve
- ha nem, vagy jogszabálysértő módon alkotja meg, nem vizsgálja felül a szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendeletét és a kormányhivatal felhívására sem szünteti meg a jogsértést, vagy
- a helyi önkormányzat a képviselő-testület döntéseinek hiányában képtelen gyakorolni a tulajdonost megillető jogokat,

akkor a képviselő-testület az Alaptörvény és a Mötv. rendelkezéseinek nem megfelelően működik.

A fentiekben említést tettem a Kormányhivatal által kezdeményezett Állami Számvevőszéki vizsgálatról, melyet az indítvány okként hozott fel az alaptörvény-ellenes működés kapcsán. Az Alkotmánybíróság szerint az, hogy az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 32. § (6) bekezdésében és 33. §-ában foglaltakkal ellentétesen az Állami Számvevőszéknek az önkormányzati gazdálkodásáról készült vizsgálati jelentésében foglaltakat a helyi önkormányzat képviselő-testülete nem tárgyalja meg, önmagában még nem valószínűsít meg alaptörvény-ellenes helyzetet.

Az Alkotmánybíróság határozatában kitért a másik problémás kérdésre is, mely azzal kapcsolatban merült fel, hogy Foktő község a Foktő-Dunaszentbenedek Körjegyzőségének székhelye volt. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés k) pontja biztosítja a társuláshoz való jogot, melynek értelmében a helyi önkormányzat szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, ez azonban nem csak jogot, hanem kötelezettségeket is keletkeztet a társuló helyi önkormányzat számára, mely kötelezettségeket az Mötv IV. fejezete foglalja magában. Az Mötv 87. §-a alapján ezek az önkormányzatok azért döntenek a társulás létrehozása mellett, hogy megkönnyítsék az önkormányzatok helyzetét, azaz egy vagy több feladat- és hatáskört, valamint a polgármester és a jegyző feladat- és hatáskörét hatékonyabban, költségtakarékosabban célszerűbben tudják ellátni. Ebből az következik, hogy egy önkormányzati társulásban a helyi önkormányzat nem önmagában, hanem más önkormányzatokkal együtt működik és látja el az ebből fakadó feladatait és gyakorolja hatásköreit. Így az Alkotmánybíróság szerint azzal, hogy a Képviselő-testület döntése meghozatalának elmulasztása más helyi önkormányzatok és önkormányzati társulások működését is hátrányosan befolyásolja és így sérti más helyi önkormányzatok választópolgárai közösségének a helyi önkormányzathoz való jogát és a társulásban ellátott feladatkörök, hatáskörök által érintetteknek az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított azon jogát is, hogy ügyeiket ésszerű határidőn belül intézzék.

Az Alkotmánybíróság határozata megerősíti az indítványban foglaltakat abban, hogy a helyi önkormányzás zavartalanosságának biztosítása a képviselő-testület és a polgármester együttes feladata, alkotmányos kötelessége. A kettejük közötti viszony tartós megromlása konfliktus helyzetet eredményez, amely megzavarja a helyi önkormányzás folyamatos fenntartását, feltételeinek biztosítását. E konfliktusok mögött egyaránt állhat a képviselő-testület alkotmányos, illetve alaptörvény-ellenes működése is, melynek megítélésében döntő szerepet kap az a körülmény, hogy a konfliktushelyzet létrejöttében ki-

mutatható-e a polgármesternek vagy a képviselő-testületnek olyan magatartása, mely nyilvánvalóan és közvetlenül ütközik az Alaptörvény, vagy annak 32. cikk (1) bekezdés l) pontja alapján megalkotott törvények valamely rendelkezéseibe. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogállamiság elvéből következik az Alaptörvényben szabályozott szerveknek azon kötelezettsége, hogy az alkotmányos jelentőségű hatásköreiket és feladataik teljesítését együttműködve, egymást kölcsönösen segítve gyakorolják. Ehhez pedig az szükséges, hogy a ne terheljék szükségtelen konfliktusok a polgármester és a képviselő-testület kapcsolatát, Következésképpen „alaptörvény-ellenes helyzetet eredményez, ha a képviselő-testület és a polgármester között kialakult 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”.¹⁹

Az Alaptörvény 35. cikk (5) bekezdése szerint „az Országgyűlést illeti meg a képviselő-testület jogkörei alaptörvény-ellenes, önkényes gyakorlásának, az alaptörvény-ellenes működés egyedi, esetenkénti megállapításának a joga”.²⁰ Azonban fontos, hogy ezzel a joggal addig, amíg rendelkezésre állnak más konfliktuskezelésre rendelt jogintézmények nem indokolt élnie, ugyanis egy helyi önkormányzat képviselő-testülete feloszlásának az a rendeltetése, hogy az önkormányzati működés lehetetlenné válása esetén az Országgyűlés beavatkozása által az önkormányzat újra működőképessé váljon.

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 34. §-ában meghatározott hatáskörében eljárva a Kormány által előterjesztett absztrakt jogi kérdésre azt a választ adta, miszerint az Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdése alapján alaptörvény-ellenes működést eredményez az, ha a következő négy feltétel együttesen valószínűsül meg:

1. a helyi önkormányzat képviselő testülete huzamosabb ideig nem működik és
2. 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
3. a képviselő-testület feloszlásáról sem dönt és
4. ennek következtében működőképességének helyreállítása, illetve működésének folytatása nem várható.²¹

Tehát, amennyiben a helyi önkormányzat képviselő-testülete nem törődik a konfliktusok feloldásával és nem indítja, illetve zárja le a konfliktus kezelésére alkalmas eljárásokat – és a törvényességi felügyeleti eszközök között sem található olyan, mellyel lehetséges lenne a helyi önkormányzat törvényes működésének helyreállítása –, akkor az Alaptörvény 35. cikkének értelmében egyedül az Országgyűlés felelőssége az, hogy a Kormány kezdeményezésére megtegye a szükséges lépéseket a választópolgárok helyi önkormányzathoz való jogát megsértő, alaptörvény-ellenesen működő önkormányzat jogszabályszerű működésének visszaállításának érdekében. Az intézkedések szempontjából nagyon fontos, hogy az ésszerű legyen az elérni kívánt cél szempontjából, továbbá olyan

¹⁹ 18/2013. (VII. 3.) AB határozat Indokolás [15].

²⁰ 18/2013. (VII. 3.) AB határozat Indokolás [16].

²¹ 18/2013. (VII. 3.) AB határozat Indokolás [17].

körülményeken alapuljon, melyek bizonyító erejének értékelése a Kormány és az Országgyűlés feladata.

Ez volt a többség véleménye viszont nem szabad elfelejteni, hogy az alkotmánybírói eljárás úgy működik, hogy a bírácoknak nincs lehetőségük tartózkodni a döntésektől. Abban az esetben, ha szavazategyenlőség merül fel, akkor az elnök jogosult dönteni. Ebből következik egy fontos intézmény, a különvélemény. Ez azt jelenti, hogy a szavazás során kisebbségben maradt, eltérő állásponton lévő alkotmánybíró a döntés érdemével egyetértő, ugyanakkor eltérő indoklást valló álláspontját írásba foglalhatja.

Így tett dr. Pokol Béla alkotmánybíró is ebben az ügyben. Álláspontja szerint az Alkotmány szabályozásához képest az Alaptörvény önkormányzatokra vonatkozó szabályozásának változtatása az eredetivel szembenálló elvi véleményt indokolná, szerinte ugyanis ahhoz, hogy egy képviselő-testület működése alaptörvény-ellenesnek legyen minősíthető, nem elegendő az ez ügyben is tapasztalt nagymértékű passzivitás a képviselő-testület részéről, mert azt csak aktív, tevőleges, sorozatosan alaptörvény-ellenességet megvalósító tevékenységével és döntéshozatalával tudja megvalósítani. Továbbá véleménye szerint a többségi határozat alapján véve tévesen indul ki abból, hogy az Alaptörvény alapján önkormányzati alapjogokról lehet beszélni, és e logika alapján következtetett arra, „*hogy mivel a helyi képviselő-testület passzivitása nem teszi lehetővé a helyi közösségeknek ezen alapjogokkal való élést, ezért Foktő képviselő-testületének alaptörvény-ellenessége megállapítható. Ebből következik a határozatba foglalt az a vélemény a Kormány számára, hogy az Országgyűlés oszlassa fel ezt a képviselő-testületet.*”²²

Pokol Béla szerint az Alaptörvény elfogadása teljesen új alapokra helyezte a helyi önkormányzás kérdését. Míg a régi Alkotmány 42. §-a az önkormányzást még alapjogként rögzítette, az Alaptörvény 31-35. cikkei nem alapjogként adták meg az egyes felsorolt helyi közösségeknek az önkormányzás jogát, hanem csak államszervezési elvként rögzíti anélkül, hogy pontosan megnevezett helyi közösségekhez rendelné azt, hogy „*Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.*”²³ Ezzel az Alaptörvény pusztá hatásköri szabályokká változtatta azt, amit az Alkotmány 43. § (1) bekezdése alapjogoknak nevezett. Így az Alkotmánybíró is kisebb lehetőséget kapott az önkormányzati törvény vonatkozásában is a rendelkezései vizsgálatára, mivel ezek ma már egyszerű államszervezési kérdések praktikus elrendezései és nem alapjogi minőségűek. Ennek bizonyítására azt a példát hozta, hogy az új szabályozás alapján a mindenkor törvényhozó hatalom számára nagyobb cselekvési teret biztosít a helyi önkormányzatok egyes kérdéseinek mindenkor átrendezése, legalábbis akkor, ha a sarkalatos törvény elfogadáshoz

szükséges minősített többséget valami módon biztosítani tudják az Országgyűlésben. De például egyszerű törvénnyel is elrendelhető, hogy a helyi önkormányzat egyes feladatainak ellátása társulásban történjen. Ez a korábbi Alkotmány idején súlyos probléma lett volna, a mai szabályozás viszont lehetővé teszi és azért nem jelent belső feszültséget, mert a helyi önkormányzás az Alaptörvényben nem alapjogi jellegű. Másik oldalról ez a szabályozás nagyobb teret enged „*a helyi képviselő-testületek feletti állampolgári rendelkezésnek is, és fokozza ebben a választók felelősségét. A helyi közösségek ugyanis szabadon dönthetik el, hogy milyen polgármestert és képviselői többséget választanak, és ha választásuk révén konfliktusok jönnek létre a helyi demokrácia folyamatos működésében, akkor nekik kell a következő választáson levonni ennek tanulságait.*”²⁴ A választási ciklus előtti feloszlítás és új választások kiírása pedig csak nagyon szűk körben aktív alaptörvény-ellenesség esetén lehetséges. Az alkotmánybíró azt a következtetésre vonta le, hogy az új alkotmányos szabályozás lehetővé teszi azt, hogy a nem működő helyi önkormányzati testületek helyett a fővárosi- és megyei kormányhivatalok lássák el a törvényes működés biztosításához szükséges feladatokat, ebből következően pedig csupán a képviselőtestületek passzivitása nem éri el az alaptörvény-ellenesség szintjét, mert a helyi állam-szervezet ebben a formájában, kissé nehezen ugyan, de el tudja látni a feladatait. A település polgárainak pedig adott a lehetőség, hogy a következő helyi önkormányzati választások alkalmával – levonva a tanulságot – majd arra érdemesebb embereket választanak a képviselő-testületbe.

Véleményem szerint a törvényességi felügyeleti eszközök igen hatékony megoldást jelentenek egy képviselő-testület jogellenes működése esetén arra nézve, hogy a választópolgárokat ne érje sérelem jogainak gyakorlását tekintve. Ám ez csak abban az esetben lehetséges, ha képviselő-testület tagjai felelősséget éreznek a saját településük és a lakók iránt, mert ha ez hiányzik és – mint jelen esetben is ezt véltem felfedezni – a képviselő-testület munkáját direkt akadályozzák, akkor a kormányhivatalnak hiába vannak meg a dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleményében is megfogalmazott beavatkozási lehetőségei, ha a képviselők nem hajlandóak valamilyen szintű együttműködésre.

Személy szerint úgy látom, hogy – bár lehetséges az, hogy egy település ilyen formában öt éven keresztül vegetáljon és a választópolgároknak valóban le kell vonniuk a hasonló ügyekből a tanulságot, illetve komolyan kell venniük a választásokat, hiszen mindez az ő saját érdekük – mégsem lehet egy teljes cikluson át olyan helyzetben hagyni egy önkormányzatot még akkor sem, ha a működő képviselő-testület passzivitása nem elegendő az Országgyűlés általi alaptörvény-ellenesség miatti feloszláshoz.

²² 18/2013. (VII. 3.) AB határozat Indokolás [20].

²³ Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése.

²⁴ 18/2013. (VII. 3.) AB határozat Indokolás [22].