
Keresetlen gondolatok az önkormányzatok feloszlataáról

Kiss László*

Bragyova András professzor tudományos kutatásainak nem elhanyagolható része foglalkozik az önkormányzati működés időszerű kérdéseivel. Jelen rövid tanulmány ezt alapul véve tesz kísérletet az önkormányzatok feloszlata körül problémák boncolgatására, Foktő község példáján keresztül. A tanulmány szerzője előadó bírója volt az ezt feldolgozó és elbíráló 18/2013. (VII.3.) AB határozatnak, melynek elvi alapjaival, valamint megoldásával is teljes mértékben egyetértett az ünnepelt.

1. A kiváltó ok

A Kormány az alábbiak miatt kérte az Alkotmánybíróságot arra, hogy fejtse ki elvi véleményét a helyi képviselő-testület alaptörvény-ellenes működésével kapcsolatban:

a.) Előadta, hogy a 2010. október 3-án megtartott önkormányzati választásokat követően alakuló ülés óta a polgármester és az önkormányzati képviselők viszonya feszült, s az ebből eredő nézeteltérések a képviselő-testület működésképtelenségéhez vezettek, amelyet sem a képviselő-testület, sem a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal nem tudott a rendelkezésére álló törvényességi felügyeleti eszközökkel (törvényességi felhívás, javaslatétel, a képviselő-testület összehívásának kezdeményezése, szakmai segítségnyújtás, vizsgálat kezdeményezése az Állami Számvevőszéknél, önkormányzati rendelet felülvizsgálatának kezdeményezése, eljárás kezdeményezése a Kúriánál a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége kormányhivatal vezetője általi pótlásának elrendelése érdekében) megoldani.

b.) A képviselő-testület gyakorlatilag nem működik, a törvényes működéshez szükséges rendeleteket, illetve határozatokat nem alkotja meg, illetve nem hozza meg, és az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat nem tudja gyakorolni.

* Professor emeritus, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.

c.) A költségvetési rendeletét a jogszabályban meghatározott határidőben nem alkotta meg, de nem tárgyalta meg az Állami Számvevőszéknek az önkormányzat gazdálkodásáról készült vizsgálati jelentésében foglaltakat sem, s ezzel összefüggésben intézkedési tervet sem fogadott el.

d.) Nem alkotta meg (2011. évre vonatkozóan) az önkormányzati rendeletet a költségvetés végrehajtása (zárszámadás) tárgyában sem, s emiatt ezt a Kormányhivatal vezetőjének kellett megtennie a képviselő-testület nevében.

e.) Nem alkotott önkormányzati rendeletet az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviseletről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet alapján az egyes házasságkötésekkel és bejegyzett élettársi kapcsolatok létesítésével összefüggő díjazás tárgyában sem.

f.) Több jogsértő rendelkezéssel alkotta meg a helyi szervezeti és működési szabályzatot is, amelyet a Kormányhivatal felhívása ellenére sem módosított, s emiatt e rendelkezéseket meg kellett semmisíteni.

g.) A képviselő-testületi ülések mintegy ötöde határozatképtelen volt; a megtartott üléseken is parttalan vita folyt, ám a település szempontjából fontos és szükséges döntéseket nem hozták meg.

Mindezekre tekintettel a Kormány (mint indítványozó) úgy ítélte meg, hogy a képviselő-testület bemutatott működésképtelensége sérti az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a), d) és l) pontját.

2. A döntés alapját képező jogi háttér

Az Alkotmánybíróság az elvi véleményének megformálásához leginkább az alábbi rendelkezéseket vette alapul:¹

2.1. Az alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései. „31. cikk (1) Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.”

„32. cikk (1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között

- a) rendeletet alkot;
- b) határozatot hoz;
- c) önállóan igazgat;
- d) meghatározza szervezeti és működési rendjét;
- e) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat;
- f) meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik;

... (2) Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzati törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.”

¹ Csak a legfontosabb rendelkezéseket idézem szöveg szerint.

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

„(6) A helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja.”

„33. cikk (1) A helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja.”

„35. cikk (5) Az Országgyűlés a Kormány – az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően előterjesztett – indítványára felosztatja az alaptörvényellenesen működő képviselő-testületet.”

2.2. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) érintett rendelkezése. „34. § Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének alaptörvény-ellenes működésére vonatkozóan a Kormány indítványa alapján elvi véleményt nyilvánít.”

2.3. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) indítvánnyal érintett fontosabb rendelkezései. „... (4) A választópolgárok választott képviselőik útján és a helyi népszavazáson történő részvételükkel gyakorolják az önkormányzathoz való közösségi jogokat.”

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

„43. § (3) A képviselő-testület az alakuló vagy az azt követő ülésen e törvény szabályai szerint megalkotja vagy felülvizsgálja szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendeletét...”

„44. § A képviselő-testület szükség szerint, a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott számú, de évente legalább hat ülést tart...”

„111. § (2) A helyi önkormányzat gazdálkodásának alapja az éves költségvetése...”

„125. § (2) Az Országgyűlés az alaptörvényellenesen működő képviselő-testület felosztatásáról a Kormány javaslatával az Országgyűlésben való benyújtását követő soron következő ülésén határoz.”

„129. § A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter:

b) kezdeményezi a Kormánytól az alaptörvényellenesen működő helyi képviselő-testület felosztatására vonatkozó országgyűlési előterjesztés benyújtását.”

„132. § (1) A kormányhivatal...

[...]

g) javasolhatja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánytól az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület felosztatását.”

3. Az elvi vélemény fontosabb argumentumai

Az Alkotmánybíróság – korábbi következetes gyakorlatát követve [vö. 1220/H/1992. AB határozat, ABH 1992. 630; 24/2000. (VII.6.) AB határozat, ABH 2000, 141; 771/H/2004. AB határozat, ABH 2004, 1851.] a mostani ügyben is elvi tételként állapította meg, hogy az Abtv. 34. §-ában meghatározott elvi véleménynyilvánításban kifejezésre jutó feladatát alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban láthatja el. Ezért a Kormány által előadott tényállításokat most sem vizsgálta felül, és nem tekintette feladatának azt sem, hogy saját ténymegállapításokat tegyen. Az Alkotmánybíróság elvi véleménye tehát ezúttal is „mindössze” elvont, elvi megállapításokat és követelményeket tartalmazott. Nézzük közülük a fontosabbakat:

a) Az Alkotmánybíróság megállapította: az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése alapján Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek... Ebből következik az, hogy ha a törvény önkormányzati feladatról, hatásköréről rendelkezik, ez a helyi önkormányzat képviselő-testületét illeti meg akkor is, ha ezt törvény külön, kifejezetten nem is mondja ki.

b) Az önkormányzati alapjogok folyamatos, törvényeknek és szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendeletének [Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés d) pontja, Mötv. 42. §. 2. pontja és 43. § (3) bekezdése] megfelelő gyakorlásához alkotmányossági szempontból is értékelendő érdek kapcsolódik; ezek érvényesítése, garntálása kényszerítőleg kötelezi az Országgyűlést, mint a legfőbb népképviselési szervet [Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdés] arra, hogy az önkormányzati hatásköröket gyakorló és folyamatosan ellátó képviselő-testület az önkormányzati alapjogok érvényesítése érdekében fenntartsa mindaddig, míg a helyi önkormányzat működésében oly mértékű tartós zavar nem keletkezik, amelyek e jogok érvényesítését ellehetetlenítik, a helyi önkormányzat képviselő-testülete tartósan nem működik és működőképességének helyreállítása, illetve működésének folytatása a továbbiakban nem várható, és ezért egy alkotmányos intézmény működése válik lehetetlenné.

c) A helyi önkormányzat működése – figyelemmel az Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdésében foglaltakra – alkotmányosnak tekinthető mindaddig, amíg képes biztosítani a Mötv. 44. §-ában meghatározottak szerint a képviselő-testület üléseinek jogszerű összehívását, vezetését és működését; azaz amíg a képviselő-testület rendszeresen, folyamatosan gyakorolja az Alaptörvény 32. cikk (1) és (2) bekezdésében, a Mötv.-ben, valamint a számára hatásköröket megállapító törvényekből, a szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendeletéből és a helyi önkormányzat rendeleteiből fakadó kötelező és önként vállalt feladatait és hatásköreit. E rendszeres, folyamatos és jogszerű működés keretében működő helyi önkormányzat szabályszerűen elfogadott költségvetéssel rendelkezik, a helyi önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletet alkot, határozatot hoz, bizottságait folyamatosan működteti, kötelezettséget vállal, folyamatosan gyakorolja intézményirányítási hatáskörét kinevezési jogkörével, rendszeresen és

folyamatosan meghozza a településüzemtetéssel és településfejlesztéssel kapcsolatos döntéseket.

A képviselő-testület működése azt jelenti, hogy a feladat- és hatásköröit a képviselő-testület az ülésein gyakorolja. Ez következik az Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdéséből, valamint az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdésében meghatározott sarkalatos törvény, a Mötv. 41. § (2) bekezdése és a 42. §-a rendelkezéséből is. A Mötv. 42. §-ában meghatározott hatásköröit a képviselő-testület kizárólag az ülésein hozott döntéseivel gyakorolhatja. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint, ha a helyi önkormányzat képviselő-testülete hosszú időn keresztül nem tart képviselő-testületi üléseket, vagy azokat kizárólag a fővárosi és megyei kormányhivatal összehívása alapján tartja meg; a képviselő-testület nem hoz ülésein döntéseket, így többek között nem alkotja meg a költségvetési és zárszámadási rendeletét, jogszabálysértő módon alkotja meg vagy nem vizsgálja felül a szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendeletét, és a törvénysértést nem szünteti meg a fővárosi és megyei kormányhivatal törvényességi felhívása ellenére sem; a helyi önkormányzat a képviselő-testület döntésének hiányában az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat nem tudja gyakorolni, akkor a képviselő-testület az Alaptörvénynek az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdése alapján megalkotott sarkalatos törvény keretei között önkormányzati rendelettel szabályozott szervezeti és működési szabályzatának meg nem felelő módon működik, folyamatos működése nem biztosított.

A képviselő-testület folyamatos működésének hiánya pedig sérti a választópolgárok közösségének azt a jogát, hogy a helyi önkormányzást a választópolgárok alapvetően az általuk választott képviselő-testület útján üléseiken gyakorolják.

d) Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint, ha a helyi önkormányzat képviselő-testülete hosszú időn keresztül nem tart képviselő-testületi üléseket, vagy azokat kizárólag a fővárosi és megyei kormányhivatal összehívása alapján tartja meg, a képviselő-testület nem hoz ülésein döntéseket, akkor a képviselő-testület döntése meghozatalának elmulasztása más helyi önkormányzatok és önkormányzati társulások működését is hátrányosan befolyásolja, és ezzel sérti más helyi önkormányzatok választópolgárai közösségének helyi önkormányzathoz való jogát és a társulásban ellátott feladatkörök, hatáskörök által érintetteknek az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésben biztosított azon jogát is, hogy ügyeiket ésszerű határidőn belül intézzék.

e) Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá: A helyi önkormányzás zavartalanságának folyamatos fenntartása, feltételeinek biztosítása a helyi önkormányzat képviselő-testületének és a polgármesternek egyaránt alkotmányos kötelessége. A helyi önkormányzat képviselő-testülete és a polgármester közötti viszony tartós megromlása azonban konfliktushelyzetet eredményez, amely megzavarja a helyi önkormányzás folyamatos fenntartását, feltételeinek biztosítását. A helyi önkormányzás gyakorlásának zavartalansága megkívánja, hogy ne terheljék szükségtelen konfliktusok a képviselő-testület és a polgármester kapcsolatát. Erre tekintettel a képviselő-testületnek – külön erre való kötelezése nélkül is – az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdésére és 32. cikk (1) bekezdésében

foglalt rendelkezéseire, valamint a Mötv. 2. § (1) bekezdésére és a 3. § (1) bekezdésére figyelemmel – meg kell indítania (és ésszerű időben le is kell zárnia) azokat az eljárásokat, amelyek alkalmasak a konfliktusok kezelésére és megszüntetésére. Ebből következően alaptörvényellenes 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 feloszlásról sem dönt.

f) Az Alaptörvény 35. cikk (5) bekezdése alapján az Országgyűlést illeti meg a képviselő-testület jogkörei alaptörvény-ellenes, önkényes gyakorlásának, az alaptörvény-ellenes működés egyedi, esetenkénti megállapításának a joga. Az Országgyűlésnek mint a legfőbb népképviselési szervnek azonban ezzel a – végső soron akár a helyi önkormányzat képviselő-testületének feloszlását eredményező, politikai felelősségével terhelt – döntési jogával mindaddig nem indokolt élnie, amíg a konfliktuskezelésre rendelt más jogintézmények is rendelkezésre állnak. Ugyanis valamely helyi önkormányzat képviselő-testülete feloszlásának a rendeltetése az, hogy az önkormányzati működés egészének lehetetlenné vállalása esetén a legfelsőbb népképviselési szerv beavatkozása révén a helyi önkormányzat ismételten működésképpé váljon.

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 34. §-ában meghatározott hatáskörében eljárva a Kormány által előterjesztett konkrét ügy által felvetett absztrakt jogi kérdést megválaszolva megállapította, hogy a következő feltételek együttes fennállása esetén az Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdése alapján alaptörvény-ellenes helyzetet eredményez, ha 1) a helyi önkormányzat képviselő-testülete tartósan nem működik, és 2) a képviselő-testület – polgármester között kialakult tartós bizalmatlanság, együttműködési képtelenség ellenére a képviselő-testület nem kezdi meg a konfliktus feloldására alkalmas eljárásokat, és 3) a képviselő-testület a feloszlásáról sem dönt, és 4) ennek következtében működésképpességének helyreállítása, illetve működésének folytatása nem várható. Amennyiben a helyi önkormányzat képviselő-testülete a konfliktusok kezelésére és megszüntetésére alkalmas eljárásokat nem indítja meg és ésszerű időben nem zárja le, valamint ha a fővárosi és megyei kormányhivatal által a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében alkalmazott felügyeleti, valamint koordinációs eszközökkel sincs előreláthatóan lehetőség a törvényes működés helyreállítására, akkor az Alaptörvény 35. cikke alapján az Országgyűlés felelőssége, hogy a Kormány kezdeményezésére megtegye a szükséges intézkedést a választópolgárok közösségének a helyi önkormányzathoz való jogát sértő, alaptörvény-ellenesen működő önkormányzat jogszerű működőképességének helyreállítása érdekében. Az Országgyűlés intézkedése megfelelő és szükséges jellegének bizonyításához az szükséges, hogy ezen intézkedés ne tűnjön ésszerűtlennek az elérni kívánt cél szempontjából, továbbá olyan körülményeken kell alapulnia, amelyek bizonyító erejének értékelése a Kormány és az Országgyűlés feladata.

Nagy megtiszteltetésnek tartom, hogy felköszönhettem Bragyova András professzor urat 70. születésnapja alkalmából. Alkotmánybíróként is volt szerencsém vele együtt dolgozni, veretes, míves határozatait, párhuzamos indoklásait, különvéleményeit olvasni, azok jónémelyikéhez csatlakozni. András itt is nagy „felületet” kínált az érdeklődőnek: alkotmánybíróként 231 határozatot jegyzett, 19 párhuzamos indoklást és 60 különvéleményt írt. Valamennyi becses darabja a közjog tudományának, amelyekre még nagyon sokáig hivatkozni fognak a jogász generációk.

Tisztelt Professzor Úr! Kedves András! Éltesse az Isten!
