



Iván Dániel¹

Az Mötv. és a főváros

Hazánk új önkormányzati törvényét, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt (Mötv.)² az Országgyűlés december 19-ei ülésnapján fogadta el, s december 28-án került kihirdetésre. A fővárosra vonatkozó rendelkezések a törvény III. fejezetében, de nem teljesen önállóan kaptak helyet. A fejezet címe ugyanis *A helyi önkormányzatok, szerveik és működésük*, s a 19. §-tól egészen a 86. §-ig tart, amelyből a főváros és kerületei „rész”³ a 22–26. § között található. Az Mötv. alapvetően a lépcsőzetes hatálybaléptetés elvét követte, és számos rendelkezése eltérő időben lépett hatályba. Többek között igaz ez a főváros és kerületeire vonatkozó normákra is, hisz azok az általánostól eltérően nem 2012. január 1-jén, hanem egy évvel később, 2013. január 1-jén léptek hatályba.

¹ Tanársegéd, Nemzeti Községi Tanulmányi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: ivan.daniel@uni-nke.hu.

² Az 1994-es Ötv.-módosításra lásd Iván Dániel: Az 1994-es önkormányzati novella legjelentősebb újításai Budapest Főváros Önkormányzata vonatkozásában. In Peres Zsuzsanna – Pál Gábor (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Tamás András tiszteletére. Semper ad perfectum*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 347–362.

³ A rész használata helyett az alcím megnevezés helytállóbb lenne, de sajnos e törvény sem követi a 61/2009. (XII. 14.) jogszabályszerkesztésről szóló IRM rendelet szabályait. A rendelet V. fejezete (38–49. §) tartalmazza a jogszabályok formai tagolására vonatkozó tartalomjegyzékeket. Elsődleges hibája a törvénynek, hogy a fejezeteket nem megfelelően használja [a 61/2009. IRM rendelet 40. §-ának (2) bekezdése értelmében a fejezet megjelölése: *a)* a fejezetnek a pozitív egész számokból képzett sorszáma római számmal, *b)* a szerkezeti egység típusának megnevezését nagy kezdőbetűvel és *c)* a fejezet címét nagy kezdőbetűvel foglalja magában], de ami nagyobb probléma, hogy a fejezet alatti egységeket (amelyek az IRM rendelet alapján az alcímek) sem számozza. [A 61/2009. IRM rendelet 40. § (3) bek. értelmében az alcím megjelölése *a)* az alcímnek a pozitív egész számokból képzett sorszáma arab számmal jelölve és *b)* az alcím címét nagy kezdőbetűvel foglalja magában.] Sőt a főváros és kerületei számozatlan alcím alatt további alegységeket tartalmaz (szintén számozatlanul) „Általános rendelkezések”, „Feladat- és hatásköri szabályok”, „A főváros és a kerületei rendeletalkotása”, „A főváros és a kerületi önkormányzatok gazdálkodása” elnevezésekkel – holott az alcím alatti következő tartalomjegyzék a szakasz, tehát a törvény nem is tagolódhatott volna tovább. A formai követelmények be nem tartása gyakorlatilag átláthatatlanná tette a törvényt.

A törvény tervezetéhez fűzött miniszteri indokolás általános részéből kiolvasható az új jogszabály megalkotásának indokoltsága. A rendszerváltás után a szocialista tanácsrendszerre adott ellenreakció eredményezte az önkormányzati struktúra minél liberálisabb kiépítését, a minél szélesebb körű demokratikus garanciák biztosítását, az önkormányzatok kormányzati hatalommal szembeni erősítését, ami ugyanakkor azt eredményezte, hogy a gazdaságossági, hatékonysági szempontokat kisebb mértékben vették figyelembe. Ennek köszönhetően, mint az indítvány fogalmaz:

„egy település-centrikus, nagy autonómiával rendelkező, ugyanakkor széles felelősségre épülő rendszer alakult ki, amely már ekkor magában hordozott több olyan ellentmondást (pl. az elaprózott településszerkezet és széles feladatrendszer közötti feszültség), amely később érthető módon működési zavarokhoz vezetett. A kialakult nagyfokú önállóság ellenére az elmúlt húsz év során folyamatosan szűkült az önkormányzatok mozgástere, a helyi közszolgáltatások biztosítása egyre nagyobb erőfeszítéseket igényelt, a finanszírozás elnehezült a diszfunkcionális elemek egymást erősítő hatására.”⁴

A helyzet kialakulásának gyökerét három tényezőre vezeti vissza a jogalkotó: (1) az önkormányzati rendszer belső ellentmondásaira és működési zavaraira; (2) a nagy ellátórendszerek elmaradt reformjaira (az állami szerepvállalás tisztázatlanságára); (3) az állami támogatások mértékének és az ellátandó feladatok számának fordított arányosságára (míg az állami szubvenció csökken, addig a feladatok növekednek).⁵ Mindemellett kiemelésre került, hogy az elmúlt huszonegy évben a demokratikus önkormányzati rendszer betöltötte hivatását, de a struktúra megújításra szorul. A fentebb említett gócpontokra adott megoldási javaslatok jogalkotói céltételezésnek is tekintendők egyben: azaz modern, költségtakarékos, feladatorientált önkormányzati struktúra létrehozására van szükség, amely biztosítja a hatékonyságot, ugyanakkor szigorúbb (törvényességi felügyeleti jellegű⁶) keretek közé szorítja az önkormányzati autonómiát. Emellett szükséges a kötelező feladat- és hatáskörök pontosabb, egyértelműbb, differenciáltabb meghatározása, a választópolgári érdekeknek megfelelő társulási rendszer kialakítása, az önkormányzatok pénzügyi-gazdasági helyzetének megszilárdítása,⁷ s egyúttal biztosabb, új alapokra helyezése, illetőleg átláthatóbb, kötöttebb

⁴ T/4864. min. ind. 2011.

⁵ Uo.

⁶ A korábbi törvényességi ellenőrzés intézményét váltotta fel – a beavatkozás jogát is biztosítva – a törvényességi felügyelet rendszere.

⁷ Ehhez lásd Vértessy László: A helyi önkormányzatok gazdasági alapja (VI. fejezet). In Orosz Mária (szerk.): *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvényhez*. Budapest, Magyar Közlöny, 2015.

finanszírozási struktúra kialakítása, az önkormányzatok adósságállományának hatékony kezelése és gazdálkodásuk ellenőrzésének⁸ szigorítása.⁹ Ennek jelentőségére utal tanulmányában Szegvári is.¹⁰ Fontos volt ugyanakkor az új Alaptörvény elfogadásával az annak való megfelelés okán új törvényt alkotni.

Az Mötv. alapvetően megtartotta a korábbi szabályozás kétszintűségét,¹¹ ugyanakkor immár a fővárosi önkormányzat nem települési önkormányzatnak minősül, hanem települési és területi önkormányzatnak is [a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXIII. törvény (Ötv. novella) 63. § (1) bekezdése értelmében a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzat is önálló feladat- és hatáskörű települési önkormányzatnak minősül; a fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatokról szóló 1991. évi XXIV. törvény (Ftv.) erről nem rendelkezett]. A kerületi önkormányzatok ugyanakkor megtartották települési önkormányzati minőségüket.¹² Erre utal a miniszteri indoklás is, ugyanakkor megjegyzi, hogy a kétszintűség mellett a törvény megfelelőbb eszközöket kíván biztosítani a fővárosnak a hatékonyabb és gazdaságosabb működése érdekében.¹³ Az Mötv. kimondja továbbá, hogy a fővárosi és a kerületi önkormányzatok alapjogaikat tekintve egyenlők, ugyanakkor feladat- és hatásköreik eltérőek lehetnek.¹⁴ Külön tartalmaz rendelkezéseket a főváros területi tagozódására az Mötv., ami – a korábbi szabályozási rezsimhez képest – újdonságként értékelhető. A főváros ennek értelmében kerületekre, valamint a főváros által közvetlenül igazgatott Margitszigetre¹⁵ tagozódik. Megjegyzendő, hogy egyik

⁸ Ezt a célt szolgálja az Alaptörvény 43. cikkének (5) bekezdése is, tudniillik hogy törvény a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a kormány hozzájárulásához kötheti, a költségvetési egyensúly fenntartás érdekében.

⁹ T/4864. min. ind. 2011., vö. László Vértessy: Debt management strategies of local governments in the EU countries. *Pro Publico Bono*, 8. (2020), 1. 146–169.

¹⁰ Szegvári Péter: Milyen lehet a fővárosi önkormányzati struktúra? *Comitatus*, 21. (2011), 202. 21–28 (különös tekintettel lásd: 21).

¹¹ A színteztettség kérdéséről részletesebben lásd Iván Dániel: Budapest főváros jogi szabályozottsága. In Kovács Éva Margit (szerk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Imre Miklós tiszteletére*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 183–190; Dániel Iván: Legal status of Budapest in particular regarding evolution of its powers and functions from the regime change to 1994. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 46. (2018), 6. 377–406.

¹² Mötv. 3. § (3) bek. és 22. § (1), (3) és (4) bek.

¹³ T/4864. min. ind. 2011.

¹⁴ Mötv. 22. § (2) bek.

¹⁵ Ezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy jogilag a Margitsziget területi egység a XIII. kerülethez (Angyalföldhöz) tartozott, de 2013-ban a főváros önkormányzatának közvetlen igazgatásába tartozó területté vált. Mindezt a Budapest főváros közigazgatási területével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CXXVIII. törvény 9. §-a vezette be azáltal, hogy

érintett miniszteri indokolásban sem találunk magyarázatot arra, hogy e közvetlen igazgatás tartalma tulajdonképpen miben is áll.

Az Mötv. – a korábbi szabályozáshoz hasonlóan – rendelkezik a feladatok átadás-átvételéről, bár az átvétel szót már nem használja, s tulajdonképpen az erről való rendelkezést teljes mértékben a főváros és kerületeinek – mint két egyenrangú fél – megállapodásos (konszenzusos) belátására bízta. A törvény értelmében ugyanis a fővárosi és a kerületi önkormányzat megállapodhat egymással abban, hogy a fővárosi feladat- és hatásköröket a kerületi önkormányzat vagy annak társulása lássa el. Ilyen esetben ugyanakkor a fővárosi önkormányzat az átadott feladat- és hatáskörök arányában köteles biztosítani a szükséges anyagi eszközöket a feladatellátáshoz a kerületi önkormányzatoknak, illetőleg azok társulásainak.¹⁶ Látható, hogy az Mötv. egy bekezdésben tartalmazza az átadás-átvételre vonatkozó szabályokat a korábbi fragmentált megoldásokhoz képest. Ennek oka nyilvánvalóan a főváros és a kerületek megállapodására vezethető vissza, amely így nagyobb szabadságot biztosít a felek részére.

A fővárosi önkormányzat feladat- és hatáskörei alapvetően – néhány kivételtől eltekintve – a települési önkormányzatok és a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköréből tevődnek össze, azonban nyilvánvalóan nem csak a főváros lát el a területén feladatokat.¹⁷ A feladat- és hatásköri szabályok megosztása kapcsán a törvény úgy fogalmaz, hogy a fővárosi önkormányzat ellátja azon terület- és településfejlesztési, területrendezési, településrendezési és településüzemeltetési feladatokat, amelyek érintik a főváros egész területét, vagy amelyek a főváros hazánkban betöltött különleges státusából fakadnak. Mindemellett a fővárosi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozik mindazon önkormányzati feladatok ellátása, amelyek a főváros egészét, több kerületét, illetőleg a fővárosi önkormányzat közvetlen igazgatásába tartozó Margitszigetet érintik.¹⁸ Ehhez képest a kerületi önkormányzatok – törvényes keretek között – önállóan gyakorolják mindazon települési önkormányzatokat megillető feladat- és hatásköröket, amelyeket a törvény nem utal a fővárosi önkormányzat kizárólagos feladat- és hatáskörébe, főszabály szerint. Ezen túlmenően ellátják működési területükön mindazon településfejlesztési, településrendezési és településüzemeltetési feladatokat,

módosította a Budapest főváros közigazgatási területéről és kerületi beosztásáról szóló 1994. évi XLIII. törvény 2. § (1) bekezdését. Egyébiránt a miniszteri indoklás (T/11210. min. ind. 2013) nem szól a változtatás okáról: „A Bptv. új, 3. számú mellékletében kijelölésre kerül a főváros azon közigazgatási területe, amelyet a Fővárosi Önkormányzat közvetlenül igazgat (Margitsziget). Ennek megfelelően módosításra kerül[nek] a XIII. kerület határára vonatkozó kijelölések.”

¹⁶ Mötv. 23. § (7) bek. [lásd a korábbi szabályozásokban: Ötv. novella 63. § (3), (4) és (5) bek.; Ötv. 63. § (2) és (3) bek., 65. § (1) bek.; továbbá Ftv. 9. §, 12. § (1), (2) és (3) bek., valamint 13. §].

¹⁷ Fábíán Adrián: *Kommentár az önkormányzati törvényhez*. Budapest, CompLex, 2013. 98.

¹⁸ Mötv. 23. § (1) és (2) bek. [lásd a korábbi szabályozásokban: Ötv. novella 63. § (2) bek.; Ötv. 63. § (1) bek. és Ftv. 1. § (4) és (5) bek., illetőleg 10. § (1) és (2) bek.].

amelyek nem tartoznak a fővárosi önkormányzat feladat- és hatáskörébe.¹⁹ Mivel az Mötv. kifejezetten úgy rendelkezik, hogy a kerületi önkormányzatok ellátják azon települési önkormányzati feladat- és hatásköröket, amelyeket nem utal törvény a főváros feladat- és hatáskörébe, szükséges vizsgálni ennek tartalmát is. Az új norma települési önkormányzatok címszó alatt tárgyalja a községeket, a járásszékhely városokat és a megyei jogú városokat is,²⁰ de települési önkormányzatnak minősíti a fővárosi kerületekben működő önkormányzatokat is.²¹ Az Mötv. a differenciált feladat- és hatáskör-telepítés kapcsán azt a megoldást követi, hogy az általánosság szintjén nem mondja ki, melyik önkormányzatnak milyen feladat- és hatásköre van, hanem exemplifikatív jelleggel felsorolja az ellátandó közszolgáltatások körét.²² Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy az egyes feladatok ellátásával kapcsolatos konkrét feltételeket és ezzel összefüggésben a részletes feladat- és hatásköröket ágazati jogszabályok állapítják meg.²³ Éppen ezért úgy fogalmaz, hogy a differenciált kötelező feladat- és hatáskör megállapításánál a törvénynek figyelembe kell vennie a feladat- és hatáskör jellegét, illetőleg a helyi önkormányzatok eltérő adottságait (gazdasági teljesítőképesség, lakosság-szám, közigazgatási terület nagysága). Következésképpen a községnek, városnak, járásszékhely városnak, megyei jogú városnak, fővárosnak és kerületeinek, illetőleg a megyének eltérő feladatai és hatáskörei lehetnek.²⁴ Ennek a szisztémának az okai nyilvánvalóan a már korábban említett költségtakarékosságban, feladatorientáltságban és hatékonyságban keresendők. Ezzel összefüggésben Szegvári megjegyzi, hogy az ágazati reformok nélkül az önkormányzati rendszer kereteinek megváltoztatása csak félmegoldást eredményez, következésképpen törekedni kell e kettő együttes és átfogó revíziójára.²⁵ Ezt egyébiránt a miniszteri indoklás is hangsúlyozza.²⁶ A települési önkormányzatok tartalomegységben az Mötv. külön említi a község, város, járásszékhely város és megyei jogú város kategóriákat a differenciált feladatellátás kapcsán. Ennek értelmében a községi önkormányzat köteles biztosítani azon közszolgáltatások közvetlen igénybevételének lehetőségét, amelyek a helyi lakosság alapvető létfeltételeihez kapcsolódnak. Ehhez képest a város és a járásszékhely város olyan feladatokat köteles ellátni, amelyek saját területére és vonzáskörzetére vagy akár az egész járásra kiterjednek (ez utóbbi

¹⁹ Mötv. 23. § (3) [lásd a korábbi szabályozásokban: Ötv. novella 63. § (1) bek.; Ötv. 63. § (1) bek.; valamint Ftv. 1. § (3), 8. § (2) és (3) bek.].

²⁰ Mötv. 20–21. §.

²¹ Mötv. 3. § (2) bek.

²² Mötv. 13. § (1) bek.

²³ Mötv. 13. § (2) bek.

²⁴ Mötv. 11. §.

²⁵ Szegvári (2011): i. m. 21.

²⁶ T/4864. min. ind. 2011.

esetben csak akkor, ha gazdaságosan, hatékonyan és a szakmai szabályoknak megfelelően biztosított az ellátásuk). Végezetül a megyei jogú város olyan közszolgáltatásokat is köteles biztosítani, amelyek a területén túl az egész megyére vagy annak nagy részére kiterjednek. Látható, hogy a törvény számos garanciát épített ki annak érdekében, hogy a gazdaságos önkormányzati működés mellett a lakosság közszolgáltatásokkal történő széles körű ellátottságát is biztosítsa.²⁷ A fővárosi kerületekről ilyenformán nem szól a törvény, ugyanakkor a főváros és kerületei fejezet alatt meghatározza a főváros és a kerületek vonatkozásában az önkormányzati feladat- és hatáskörök osztott voltát, azaz a két szint közötti munkamegosztást, méghozzá akképpen, hogy a fővárosi feladatok felsorolásával kezd a törvény a kerületiek helyett. Ez éppen ellentettje annak a megoldásnak, amelyet az Ötv. követett, de jóval logikusabb. Ezt hangsúlyozza Balázs is.²⁸ Ennek értelmében a fővárosi önkormányzat feladat- és hatásköreit²⁹ az alábbi csoportokra³⁰ bonthatjuk: (1) városüzemeltetési feladatok;³¹ (2) tervezéssel és gazdálkodással kapcsolatos feladatok, valamint az erre vonatkozó szabályok megállapítása;³² (3) népjóléti feladatok;³³ (4) kultúra, kulturális értékek védelme és szabadidővel

²⁷ Mötv. 20. § (1) bek., illetve 21. § (1) és (2) bek.

²⁸ Erre lásd Balázs István: A főváros és kerületei. In Nagy Marianna – Hoffman István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC, 2012a. 103–111 (különös tekintettel lásd: 107), illetőleg Balázs István: A fővárosi és megyei önkormányzat. In Árva Zsuzsanna et al.: *Helyi önkormányzatok*. Debrecen, Debreceni Egyetem, 2012b. 206–222 (különös tekintettel lásd: 208).

²⁹ Mötv. 23. § (4) bek. [lásd a korábbi szabályozásokban: Ötv. novella 63/A. §; Ftv. 10. § (3) bek.].

³⁰ Feik Csaba (szerk.): *Magyarország helyi önkormányzatai*. Budapest, NKE KTK, 2014. 81–82.

³¹ Ide oszthatók: a törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott kiemelt forgalmú vagy országos közúti közlekedésben fontos szerepet játszó főútvonalak, sugár- és gyűrűirányú közutak, kiemelt tömegközlekedési csomópontok, kiemelt közparkok és közterek kezelése, fejlesztése, üzemeltetése, valamint ezeken a területeken a közterület-felügyelet működtetése, illetve a főváros teljes területén a forgalomtechnikai kezelői és üzemeltetői feladatok ellátása, forgalomszervezés; a kerületek határain átnyúló településrendezés, terület- és településfejlesztés; településtisztaság, például: közutak locsolása, síkosságmentesítés stb.; közvilágítás biztosítása, köztemetők fenntartása, kéményseprőipari szolgáltatás biztosítása; helyi közösségi közlekedés biztosítása és működtetése, valamint a főváros területén a parkolás feltételrendszerének kialakítása; távhőszolgáltatás, ivóvízellátás, szennyvízelvezetés, -kezelés és -ártalmatlanítás (csatornaszolgáltatás), hulladékgazdálkodás; környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás [Mötv. 23. § (4) bek. 1–3., 9–12. pont].

³² Ide tartozók: saját tulajdonú lakás- és helyiséggazdálkodás; fővárosi helyi adóval kapcsolatos feladatok; gazdaság szervezés és -fejlesztés, turizmussal kapcsolatos feladatok; a főváros tulajdonában álló közterületek használatára vonatkozó szabályok és díjak megállapítása [Mötv. 23. § (4) bek. 7., 14–15., 19. pont].

³³ E körbe sorolandók: a szociális ellátások biztosítása; illetőleg a hajléktalanellátás [Mötv. 23. § (4) bek. 4. és 18. pont].

kapcsolatos feladatok;³⁴ (5) egyéb feladatok.³⁵ Ehhez képest a kerületi önkormányzatok feladatai³⁶ ekképp tipizálhatók:³⁷ (1) kerületi városüzemeltetési feladatok;³⁸ (2) kerületi tervezéssel és gazdálkodással kapcsolatos feladatok, valamint az erre vonatkozó szabályok megállapítása;³⁹ (3) népjóléti feladatok;⁴⁰ (4) kultúra, kerületi kulturális értékek védelme és szabadidős tevékenységekkel kapcsolatos feladatok;⁴¹ (5) egyéb feladatok.⁴² Látható, hogy a korábbiakhoz képest jobban elkülönültek egymástól a főváros és a kerületi önkormányzatok feladat- és hatáskörei – amellet, hogy ezen önkormányzati feladatok felsorolása sem tekinthető taxatívnak, a korábban ismertetett okokból következően. Erre utal Balázs is.⁴³ Fábíán megjegyzi, hogy az alábbi pontok mentén határolhatók el egymástól a fővárosi és a kerületi kötelező önkormányzati feladatok: (1) feladatok súlya;

³⁴ Itt említendő: a fővárosi szintű sport és szabadidősport; az országos szerepkörrel összefüggő kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása, a közművelődési tevékenység támogatása; a filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása; a kiemelt kulturális örökség védelme [Mötv. 23. § (4) bek. 8. és 16–17. pont].

³⁵ Ide sorolhatók: az állategészségügyi feladatok; a közutak, közparkok, közterek elnevezése (az érintett kerület véleményének kikérésével); a honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem [Mötv. 23. § (4) bek. 5., 6., 13. pont].

³⁶ A feladatokra vonatkozó rendelkezéseket lásd: Mötv. 23. § (5) bek. [a korábbi szabályozásokban: Ötv. novella 8. § (1) és (4) bek., illetőleg 63. § (1) bek.; Ötv. 8. § (1) és (4) bek.; Ftv. 8. § (2) bek.].

³⁷ A csoportosításra lásd: Feik (2014): i. m. 83–84.

³⁸ E körbe tartoznak az alábbiak: a helyi közutak, közterek és parkok kezelése, fejlesztése és üzemeltetése; a parkolászüzemeltetés; az általános közterület-felügyeleti hatáskör a kerület közigazgatási határán belül, kivéve azokat a területeket, amelyek a fővárosi önkormányzat kezelésében vannak [Mötv. 23. § (5) bek. 1. és 3–4. pont].

³⁹ Ide sorolandók: a helyi településrendezés, településfejlesztés; a helyi településrendezési szabályok megalkotása (a fővárosi településrendezési terv alapján); a kerületek tulajdonában álló közterületek használatára vonatkozó szabályok és díjak megállapítása; a turizmussal kapcsolatos feladatok ellátása; az ipari és kereskedelmi tevékenységgel kapcsolatos szabályozási jogkörök gyakorlása; a saját tulajdonú lakás- és helyiséggazdálkodás; a helyi adóval kapcsolatos feladatok; a kistermelők, őstermelők számára – jogszabályban meghatározott termékeik – értékesítési lehetőségeinek biztosítása, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is [Mötv. 23. § (5) bek. 2., 5–8. és 14–16. pont].

⁴⁰ Itt említendő: az egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások; az óvodai ellátás; a gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások; a szociális szolgáltatások és ellátások, amelyek keretében települési támogatás állapítható meg; a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása [Mötv. 23. § (5) bek. 9–12. pont].

⁴¹ E csoportba tartoznak: a helyi közművelődési tevékenység támogatása, a kulturális örökség helyi védelme; a kerületi sport és szabadidősport támogatása, ifjúsági ügyek [Mötv. 23. § (5) bek. 13. és 17. pont].

⁴² Ide soroljuk: a helyi közbiztonság biztosításában való közreműködést; illetőleg a nemzetiségi ügyeket [Mötv. 23. § (5) bek. 18–19. pont].

⁴³ Ezzel kapcsolatban lásd: Balázs (2012a): i. m. 107; Balázs (2012b): i. m. 207.

(2) kerületi határok; (3) ingatlantulajdoni viszonyok;⁴⁴ (4) munkaszervezési lehetőségek; (5) végrehajthatósági szempontok; (6) az általános szabályozás fővárosi feladat, az üzemeltetés pedig kerületi.⁴⁵

Ezzel összefüggésben kiemelendő továbbá, hogy a főváros egységes település-politikája érdekében a fővárosi közgyűlés a megalakulását követő egy éven belül – minősített többséggel – dönteni köteles a fővárosnak legalább az adott időszakra szóló településfejlesztési stratégiájáról. Ehhez ugyanakkor a kormány mellett a kerületi képviselő-testületek véleményének kikérése is szükségeltetik.⁴⁶

A kötelezően meghatározott feladat- és hatáskörök mellett természetesen az MÖtv. is biztosítja a helyi önkormányzatok számára az önként vállalt feladatok megszervezésének lehetőségét. Az MÖtv. a korábbi szabályozáshoz képest kiszélesítette az „önként vállalt” garanciáit, így az alábbi konjunktív feltételek megléte mellett vállalhat fakultatív feladatot az önkormányzat: (1) ha a képviselő-testület vagy népszavazás döntött róla; (2) ha jogszabály nem utalta más szerv hatáskörébe; (3) ha jogszabállyal nem ellentétes (egyébíránt mindent megtehet); (4) ha nem veszélyezteti a kötelező feladatok ellátását; (5) ha saját bevételeiből finanszírozza azok ellátását.⁴⁷ E körbe tartozik azon esetkör, amikor a helyi önkormányzat az állammal kötött megállapodás alapján láthat el állami feladatot – törvényben meghatározott esetben, ugyanakkor annak finanszírozását az állam biztosítja. E megállapodás egyébíránt közigazgatási szerződésnek minősül.⁴⁸ Ezzel összefüggésben megjegyzendő: a korábbi szabályozáshoz képest a törvény bevezette, hogy az önként vállalt feladatokat az önkormányzat csak saját forrásból vagy erre elkülönített alapból finanszírozhatja, ezzel is a költségtakarékosság irányába orientálva őket, biztosítva továbbá gazdaságos működésüket.

A korábbi szabályozásnak megfelelően önkormányzati hatósági ügyet törvény vagy a képviselő-testület állapíthat meg rendeletében. Az MÖtv. ugyanakkor

⁴⁴ A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény módosítása értelmében 2020. július 1-től a föld fekvése szerint illetékes települési önkormányzat közfoglalkoztatás, szociális földprogram és településfejlesztés céljára szerezheti meg a föld tulajdonjogát; továbbá akkor is, ha a föld helyi jelentőségű védett természeti területnek minősül: ez utóbbi esetben a földnek a természet védelméről szóló törvényben meghatározott védelme céljából [11. § (2) bekezdés c) pont]. Változatlanul érvényesül azonban az a szabály, amely szerint az önkormányzat tulajdonában álló föld elidegenítéséhez nem szükséges a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyása [36. § (1) bekezdés b) pont]. A birtokpolitika és a földszerzés korábbi szabályozását illetően lásd Méhes Tamás: Birtokpolitika – A földszerzés elmélete és gyakorlata. *Acta Humana*, 5. (2017), 3. 47–69.

⁴⁵ Fábíán (2013): i. m. 99.

⁴⁶ MÖtv. 24. §.

⁴⁷ MÖtv. 10. § (2) bek. és Vértessy László: *A helyi és nemzetiségi önkormányzati választási rendszer*. NKE KTK, 2014.

⁴⁸ MÖtv. 10. § (3) bek.

keveset szól az önkormányzati feladatok mellett az önkormányzati hatósági ügyekről. Elvi szinten kimondja, hogy részönkormányzat testületére nem ruházható át önkormányzati hatósági ügy⁴⁹ (a képviselő-testület bizonyos szerveire egyébként igen),⁵⁰ valamint hogy a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben zárt ülést tart⁵¹ (főszabály szerint ülései ugyanis nyilvánosak).⁵² Az átadott hatáskörök esetében – ellentétben az államigazgatási feladatokkal – a képviselő-testület utasítást adhat szerveinek.⁵³ Megjegyzendő, hogy a korábbi szabályozáshoz képest egyértelműbbek az önkormányzati hatósági ügyekre vonatkozó rendelkezések. Jelenleg a hatósági ügy fogalmát az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) tartalmazza, amelynek értelmében hatósági ügy az, „amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot [...] igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti”.⁵⁴ Az Ákr. nem sorolja fel taxatív a hatóságokat, hanem az alábbiaképpen fogalmaz: „hatóság az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet (akit) törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki.”⁵⁵ Következésképpen az ágazati jogszabályokra bízva, hogy az egyes államigazgatási és önkormányzati hatósági hatáskörök gyakorlására mely szerveket jogosítja fel, s így mely szervek válhatnak az Ákr. értelmében vett hatósággá.

Az államigazgatási feladat- és hatáskörök kapcsán az Mötv. részletezi az Alaptörvény rendelkezéseit, s megállapítja, hogy polgármester, főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke, jegyző,⁵⁶ valamint a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézője számára a törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet államigazgatási feladat- és hatáskört állapíthat meg, illetőleg elrendelheti a honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófaelhárítási

⁴⁹ Mötv. 62. § (2) bek.

⁵⁰ Ehhez lásd Vértessy László: A helyi önkormányzatok, szerveik és működésük (III. fejezet). In Orosz Mária (szerk.): *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvényhez*. Budapest, Magyar Közlöny, 2015.

⁵¹ Mötv. 46. § (2) bek. a) pont.

⁵² Mötv. 46. § (1) bek.

⁵³ Mötv. 41. § (4) bek.

⁵⁴ Ákr. 7. § (2) bek.

⁵⁵ Ákr. 9. §.

⁵⁶ A jegyző által lefolytatott birtokvédelmi eljárás valójában szintén közigazgatási hatósági eljárás. Alátámasztására lásd Domokos Klaudia – Méhes Tamás: A (jegyzői) birtokvédelem és annak komplex jogi természete. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 7. (2019), 3. 142–167. Korábbi szabályozásáról lásd még Méhes Tamás: Birtokvédelem a közjog és a magánjog határán. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 1. (2016), 19. 1–14.

ügyek (mint országos államigazgatási feladatok) helyi szintű irányításában és végrehajtásában történő részvételét. Ilyen esetben a képviselő-testület – mint említettem a korábbi szabályozás kapcsán – nem utasíthatja a szerveket feladatuk ellátásában. Ezzel összefüggésben tartalmaz külön rendelkezést a főváros és kerületei fejezetben az Mötv, amikor is úgy határoz, hogy ezen államigazgatási hatósági feladatok ellátását a főpolgármester hatáskörébe utalhatja törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet, méghozzá az egész fővárosra kiterjedő illetékességgel.⁵⁷ Megjegyzendő, hogy Ivancsics az államigazgatási hatósági feladat- és hatáskörök ellátására három modellt különböztet meg nevezetesen: (1) települési szintig centrális alárendeltségű államigazgatási szerveket épít ki; (2) vagy az önkormányzati szervek bevonásával valósítja meg őket; (3) illetőleg a két megoldást kombinálja.⁵⁸ A hatályos szabályozás a második modelltől⁵⁹ a harmadik modellre⁶⁰ állt át azzal, hogy kiépítette a járási szintet, és létrehozta a járási hivatalokat. E megoldás mindenképpen a főváros pozícióját erősíti a kerületekhez képest.

Fontos megjegyezni továbbá, hogy e törvény is – a korábbi szabályozáshoz hasonlatosan – külön nevesíti a főváros és kerületeinek rendeletalkotására vonatkozó szabályokat, bár szűkebben, mint azt a korábbi törvények tették, ugyanakkor egyértelműbben; megszüntetvén továbbá azt a kétes – s véleményem szerint alkotmányellenes – megoldást, amelynek alapján a fővárosi közgyűlés rendeletben adhatott felhatalmazást a kerületi képviselő-testületnek rendeletalkotásra. Jelen törvény úgy fogalmaz: maga az Mötv. vagy az önkormányzati feladat meghatározásáról szóló törvény nevezi meg, hogy rendelkezéseinek végrehajtására a fővárosi közgyűlést vagy esetleg a kerületi képviselő-testületet illeti-e meg a jogalkotási jogkör.⁶¹

A fentiekben láthattuk, hogy az Mötv. hozta változások nem tekinthetők mérföldkönek a főváros jogi szabályozása vonatkozásában. Ennek oka több tényező együtthatásán alapul. A 2010-es kormányváltást követően a Magyar-program⁶² komoly szerepet játszott a közigazgatás átalakításában, és meghatározta annak főbb irányvonalait és új arculatát, miközben az önkormányzati igazgatásra vonatkozóan is számos újítást tartalmazott. A miniszteri indokolás részében olvastunk és a hivatkozott gócpontok mentén az önkormányzatok

⁵⁷ Mötv. 18. § és 22. § (6) bek. [lásd a korábbi szabályozásokban: Ötv. 7. §, 67. § (2) és (3) bek., illetve Ftv. 14–16. §].

⁵⁸ Fogarasi József – Ivancsics Imre – Kiss László: *A helyi önkormányzatok kézikönyve*. Budapest, Unió, 2005. 87.

⁵⁹ Amikor az önkormányzati szerveket bevonják az államigazgatási ügyek helyi szintű ellátásába.

⁶⁰ Amikor az önkormányzati szervek és a centrális alárendeltségű államigazgatási szervek közösen látják el az államigazgatási hatósági ügyeket helyi szinten.

⁶¹ Mötv. 25. § [lásd a korábbi szabályozásokban: Ötv. novella 65/A. § és Ftv. 23–24. §].

⁶² Gál András Levente (szerk.): *Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési program*. Budapest, Magyar Közlöny, 2011. 50.

részleges átalakítása és az új területi államigazgatási struktúrához történő hozzáigazítása⁶³ ugyan megtörtént, de teljes – rendszerszintű – revíziója elmaradt, s az napjainkban is folyik. Ezzel összefüggésben a Magyary-program kiemeli: „Az önkormányzati reform a Magyary Program területi államigazgatási részével áll a legszorosabb összefüggésben, hiszen átszabásra kerül az államigazgatási feladatok – eddig részben az önkormányzatok által végzett – elintézésének szervezeti és eljárási rendje, és ezzel összefüggésben átértékelésre került a helyi közigymek rendszere.”⁶⁴ Ez visszavezethető arra a tényre, hogy a kormányváltást követő három évben az uniós és magyar források e területeken történő célzott felhasználása lehetővé tette az államigazgatási alrendszer szinte teljes átalakítását, ugyanakkor az önkormányzati igazgatás teljes körű revíziója napjainkban is zajlik. Tekintettel arra, hogy az önkormányzati igazgatásnak csupán a területi államigazgatáshoz való hozzáigazítása és részleges átalakítása valósult meg, nem véletlen, hogy az egyes specialitásokra, mint például a fővárosi és kerületi önkormányzatok struktúrájának revideálására már nem maradt kellő idő. Mindamellett természetesnek vehető, hogy egy struktúra rendszerszintű átalakítása során az alulról építkezés determinálja magát a folyamatot, továbbá az, hogy az általánostól haladunk a speciális irányába. Mint látható, összességében az Mötv. rendszerszintű változást nem eszközölt a főváros jogi szabályozását illetően, csupán néhány tisztázandó kérdést egyértelműsített, mint például az egyszerűbb és átláthatóbb feladatmegosztási struktúra a főváros és kerületei között, illetve a rendeletalkotásbeli problémák orvoslása.

⁶³ E ponton elég az 1983-ban eltörölt, majd 2012-ben újra felállított járási szintre gondolni [lásd: a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvényt, illetve a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 66/2015. (III. 30.) Korm. rendeletet]. A járási területi szint felállításával egyidejűleg járási hivatalokat telepítettek e szintre, s számos jegyzői feladat- és hatáskört átcsoportosítottak hozzájuk. A kérdéssel egyébként az Alkotmánybíróság is foglalkozott, de az ezzel kapcsolatos alkotmányjogi panaszt végzésével visszautasította, arra hivatkozva, hogy „az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság tartalmi feltételeinek nem felel meg, az indítványban nem jelölt meg olyan Alaptörvényben biztosított jogot, amelyek (sic!) a helyi önkormányzatot megilleti és az Alaptörvénynek a panaszban felhívott szabályaival összefüggően az indítvány olyan alkotmányjogi kérdést, amely a panasz befogadását eredményezhetné, nem vet fel” [lásd: 3105/2014. (IV. 17.) AB végzés].

⁶⁴ Gál (2011): i. m. 5.

Irodalomjegyzék

- Balázs István: A főváros és kerületei. In Nagy Marianna – Hoffman István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC, 2012a. 103–111.
- Balázs István: A fővárosi és megyei önkormányzat. In Árvai Zsuzsanna – Balázs István – Balla Zsuzsanna – Barta Attila – Veszprémi Bernadett: *Helyi önkormányzatok*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2012b. 206–222.
- Domokos Klaudia – Méhes Tamás: A (jegyzői) birtokvédelem és annak komplex jogi természetű. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 7. (2019), 3. 142–167. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2019.3.8>
- Fábián Adrián: *Kommentár az önkormányzati törvényhez*. Budapest, CompLex, 2013.
- Feik Csaba (szerk.): *Magyarország helyi önkormányzatai*. Budapest, NKE KTK, 2014.
- Fogarasi József – Ivancsics Imre – Kiss László: *A helyi önkormányzatok kézikönyve*. Budapest, Uniós, 2005.
- Gál András Levente (szerk.): *Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési program*. Budapest, Magyar Közlöny, 2011.
- Iván Dániel: Az 1994-es önkormányzati novella legjelentősebb újításai Budapest Főváros Önkormányzata vonatkozásában. In Peres Zsuzsanna – Pál Gábor (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Tamás András tiszteletére. Semper ad perfectum*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 347–362.
- Iván Dániel: Budapest főváros jogi szabályozottsága. In Kovács Éva Margit (szerk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Imre Miklós tiszteletére*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 183–190.
- Iván, Dániel: Legal status of Budapest in particular regarding evolution of its powers and functions from the regime change to 1994. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 46. (2018), 6. 377–406. Online: <https://doi.org/10.15804/ppk.2018.06.30>
- Méhes Tamás: Birtokvédelem a közjog és a magánjog határán. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 1. (2016), 19. 1–14.
- Méhes Tamás: Birtokpolitika – A földszerzés elmélete és gyakorlata. *Acta Humana*, 5. (2017), 3. 47–69.
- Szegvári Péter: Milyen lehet a fővárosi önkormányzati struktúra? *Comitatus*, 21. (2011), 202. 21–28.
- Vértessy László: *A helyi és nemzetiségi önkormányzati választási rendszer*. Budapest, NKE KTK, 2014.
- Vértessy László: A helyi önkormányzatok, szerveik és működésük (III. fejezet). In Orosz Mária (szerk.): *Magyarázat a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvényhez*. Budapest, Magyar Közlöny, 2015.
- Vértessy László: A helyi önkormányzatok gazdasági alapja (VI. fejezet). In Orosz Mária (szerk.): *Magyarázat a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvényhez*. Budapest, Magyar Közlöny, 2015.
- Vértessy, László: Debt management strategies of local governments in the EU countries. *Pro Publico Bono*, 8. (2020), 1. 146–169. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2020.1.8>