



Vác Város Jegyzője

Napirend:

ELŐTERJESZTÉS

Vác Város Önkormányzat Képviselő-testület
2016. év december hónap 15. napi ülésére

Szám: 19/369-2/2016
Tárgy: Tájékoztató törvényességi felügyeleti eljárás eredményéről
Melléklet: 3 oldal

Előterjesztő: Deákné dr. Szarka Anita jegyző
Készítette: Deákné dr. Szarka Anita jegyző
Nagyné dr. Spiegelhalter Renáta jogi referens

Előadó:

Előzmény/korábbi
döntés:

Terjedelem: 5 oldal

Bizottsági tárgyalások:

Döntéshozatal módja:

Törvényességi
véleményezésre bcmutatva Dr. Zsidel Szilvia
Jogi Osztály osztályvezetője

Törvényességi észrevétel: Deákné dr. Szarka Anita
Jegyző

Véleményezésre
megkapta: Fördös Attila
polgármester

Nincs / az alábbi:

Tisztelt Képviselő-testület!

Dr. Bóth János képviselő úr felügyeleti eljárást kezdeményező levéllel fordult a Pest Megyei Kormányhivatalhoz a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartásokról és az azok megszegésének következményeiről szóló 31/2016. (VII.15.) önkormányzati rendelet személyi hatályát érintő előírásainak felülvizsgálata tárgyában.

A Pest Megyei Kormányhivatal Építésügyi, Hatósági, Oktatási és Törvényességi Felügyeleti Főosztály - Törvényességi Felügyeleti Osztály kialakított szakmai álláspontjának lényegét az alábbiakban foglalom össze:

„Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Möt.v.) 8. § (1) bekezdésének b) pontja, (2) bekezdése és 143. § (4) bekezdés d) pontjai tartalmazzák a helyi önkormányzat azon rendeletalkotási jogát, mely alapján a képviselő-testület a közösség tagjai számára az együttélés helyi sajátosságait is tükröző szabályait rendeletbe foglalja és megszegésüket szankcionálja.

A közösségi együttélés alapvető szabályairól megalkotandó önkormányzati rendelet személyi hatályát illetően az Möt.v. 8. § (2) bekezdése és a 143. § (4) bekezdés d) pontja sem szab korlátokat, az Möt.v. 8. § (1) bekezdése viszont a helyi közösség tagjairól szól, akiket a helyi önkormányzás alanyaként határoz meg.

Az Möt.v. 2. § (1) és 3. § (1) bekezdései alapelvként írják elő, hogy a helyi önkormányzás alanya a helyi választópolgárok közössége, akiket megillet a helyi önkormányzás joga. Az önkormányzás joga mellé természetesen kötelezettségek is társulnak, mely már nemcsak a közösség, hanem az egyén szintjén is értelmezhetők.

A kúria Önkormányzati Tanácsa Köf. 5. 034/2015/3. számú határozatában leszögezte, hogy a közösségi együttélés önkormányzati szabályozása a helyi választópolgárokon túl más természetes személyekre is kiterjedhet, hiszen a közösségi együttélés szabályait-lényegükénél fogva a természetes személyek körében sem csak a helyi választópolgároknak kell betartani. Továbbá az Möt.v. 8. §-a a helyi választópolgárokon túl nem zárja ki a jogi személyeket és a jogi személyiség nélküli szervezeteket sem.

Az Möt.v. 41. § (1)-(2) bekezdéseiből következik, hogy az önkormányzatra és szerveire – pusztán azon megfontolásból, hogy jogi személynek minősülnének- az önkormányzati rendelet személyi hatálya nem terjedhet ki.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. Törvény (továbbiakban: Jat) 6. § (2) b) pontjában meghatározott személyi kör (természetes személyek, jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek) további, a tisztelt Képviselő úr által szorgalmazott bővítésére, tehát arra, hogy az önkormányzat és szervei működését, tevékenységét is szabályozási körébe vonja, törvényi felhatalmazás hiányában nincs lehetőség.

Amennyiben az önkormányzati döntéshozó egy adott tárgykörben érintettnek tekinti az önkormányzatot is, és szabályozni kívánja a saját, valamint az általa irányított szervek tevékenységét, úgy azt közjogi szervezetszabályozó eszközök alkalmazásával teheti meg.

E formai különbségtétel oka, hogy abban az esetben, ha nem az állampolgárok, illetve „külső” szervek jogait, kötelezettségeit érintő szabályozásról van szó a normaalkotó szervnek nincs szüksége arra, hogy a magatartási szabály érvényesítése érdekében a legitím kényszerítés eszközével éljen. A belső hierarchikus viszonyok és az irányítási jogosultságok ugyanis kényszer nélkül is elegendőek a normakövetés elérésére, illetve az esetleges normaszegés korrigálására, szankcionálására.”

Kérem a mellékelt tájékoztatás szíves áttanulmányozását!

Vác, 2016. december 7.

Deákné dr. Szarka Anita s.k
Jegyző

Vác a Duna és a Tisza között

19/369-2/2016



2016 NOV. 16

NSE

PEST MEGYEI
KORMÁNYHIVATAL

Ügyiratszám: PE/030/1481-3/2016.

Ügyintéző: dr. Mónus Edit

Telefon: (1) 235-1767

Tárgy: tájékoztatás törvényességi felügyeleti eljárás eredményéről

Hiv. szám:

Melléklet:

Dr. Bóth János részére
önkormányzati képviselő

Vác

Mátyás király u. 3.
2600

Tisztelt Képviselő Úr!

Hivatkozással Vác Város Önkormányzat Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő magatartásokról és azok megszegésének jogkövetkezményeiről szóló 31/2016. (VII. 15.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) felülvizsgálatát kezdeményező, illetve ehhez kötődően a kormányhivatal eljárását kifogásoló leveleire tájékoztatom, hogy a rendelet személyi hatályát érintő előírásainak a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) rendelkezéseivel való összhangját megvizsgáltam és a következőket állapítottam meg.

Az Mötv. 2013. január 1-jétől hatályos 8. § (1) bekezdésének b) pontja értelmében a helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás *alanyaként* kötelesek betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése pedig arról rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete *rendeletében* határozhatja meg az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit. Az Mötv. záró rendelkezései között, a 143. § (4) bekezdésének d) pontja is tartalmazza, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletben határozza meg az öngondoskodás és a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulás, továbbá a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit.

A törvényhez fűzött részletes indokolás szerint az Mötv. arra ad felhatalmazást és lehetőséget az önkormányzatoknak, hogy a képviselő-testület – széles körű társadalmi támogatottsággal – a *közösség tagjai számára* az együttélés helyi sajátosságait is tükröző szabályait rendeletbe foglalja és megszegésüket – szigorúan alkotmányos keretek között – szankcionálja.

A közösségi együttélés alapvető szabályairól megalkotandó önkormányzati rendelet személyi hatályát illetően az Mötv. 8. § (2) bekezdése és a 143. § (4) bekezdés d) pontja sem szab korlátokat, az Mötv. 8. § (1) bekezdése viszont a helyi közösség tagjairól szól, akiket a helyi önkormányzás *alanyaként* határoz meg.

Az Möt. 2. § (1) és 3. § (1) bekezdései a helyi önkormányzás jogát közösségi jogként definiálva, alapelvi jelleggel írják elő, hogy a helyi önkormányzás alanya a helyi választópolgárok közössége. A helyi önkormányzás joga tehát – amelynek során „érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül” – a települési önkormányzatok választópolgárainak közösségét, mint kollektív jogalanyt illeti meg.

Az önkormányzás joga mellé természetesen kötelezettségek is társulnak – lényegét tekintve az Möt. 8. § (1) bekezdése is kötelezettséget megfogalmazó rendelkezés – és ezek a jogi és erkölcsi elvárások azok, amelyek már nemcsak a közösség, hanem az egyén (a „személyek”) szintjén is értelmezhetők.

A közösségi együttélés alapvető normái *jogszabályban* történő rögzítésének, illetve működtetésének („betartásának és betartatásának”) követelménye is a *helyi közösség és annak tagjai* viszonyában érvényesíthető: a közösség tagjainak jogait és kötelezettségeit érintő, általános magatartási szabályok, illetve azok megszegőivel szemben alkalmazható jogkövetkezmények meghatározására kapott ugyanis lehetőséget a képviselő-testület az Möt. közösségi együttéléssel kapcsolatos rendeleteikötésre felhatalmazást adó rendelkezései szerint.

Az ismertetett törvényi rendelkezések együttes értelmezése alapján valóban felmerülhet a kérdés, hogy a „választópolgárok közösségéhez” tartozónak tekinthetők-e a közösségi együttélés szabályainak megállapításakor a választópolgári körön kívül álló személyek is, azaz az e tárgyban megalkotandó önkormányzati rendelet személyi hatálya a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 6. § (2) bekezdés b) pontjában meghatározott személyi körre (természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre) vagy csak a helyi választópolgárokra terjed ki.

E kérdéssel kapcsolatban a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf. 5. 034/2015/3. számú határozatában leszögezte: „az Möt. 8. §-ában meghatározott rendelkezés nem zárja ki, hogy a közösségi együttélés önkormányzati szabályozása a helyi választópolgárokon túl más természetes személyekre is kiterjedjen, hiszen a közösségi együttélés szabályait (azok lényegéből adódóan) a természetes személyek körében sem csak a helyi választópolgároknak kell betartani. A közösségi együttélés előírásait meg tudja sérteni az is, aki nem rendelkezik az adott településen választójoggal. Ahogy a Möt. 8. §-a a helyi választópolgárokon túl nem zárja ki azt, hogy más természetes személyekre is kiterjedjen a szabályozás, úgy azt sem zárja ki, hogy – más felhatalmazó rendelkezés alapján – jogi személyekre és jogi személyiség nélkül szervezetekre is vonatkozzon.”

Az Möt. 41. § (1) bekezdése *jogi személlyé* (ezen belül is közjogi személlyé) az önkormányzatot – mint a *választójoggal rendelkező állampolgárok közösségét* – nyilvánítja, jogi személyiséggel önállóan az önkormányzati jogok folyamatos és szervezetszerű gyakorlására megalakított képviselő-testület, illetve annak az Möt. 41. § (2) bekezdésében meghatározott szervei nem rendelkeznek. Ebből következően az önkormányzatra és szerveire – pusztán azon megfontolásból, hogy jogi személynek minősülnének – önkormányzati rendelet személyi hatálya nem terjedhet ki.

A Jat. fent említett rendelkezésében megállapított személyi kör további, a tisztelt Képviselő úr által szorgalmazott bővítésére, tehát arra, hogy önkormányzati rendelet az önkormányzat és szervei működését, tevékenységét is a szabályozási körébe vonja (mint pl. a képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatának megalkotásakor) törvényi felhatalmazás hiányában nincs lehetőség.

Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az önkormányzat szervei a közösségi együttélés általános, mindenkire kötelező „írott és íratlan” szabályainak betartása és betartatása (érvényre juttatása) alól mentesülnének. Az önkormányzatok szabályozási és igazgatási jogkörének gyakorlásához a rendeletalkotás ugyanis csak az egyik eszköz.

Amennyiben az önkormányzati döntéshozó egy adott tárgykörben „érintettnek” tekinti az önkormányzatot is, és szabályozni kívánja a saját, valamint az általa irányított szervek tevékenységét, úgy azt közjogi szervezetszabályozó eszközök alkalmazásával teheti meg. [Jat. 23. § (2) bekezdés]

E formai különbségtétel oka, hogy abban az esetben, ha nem állampolgárok, illetve „külső” szervek jogait, kötelezettségeit érintő szabályozásról van szó a normaalkotó szervnek nincs szüksége arra, hogy a magatartási szabály érvényesítése érdekében a legitim kényszerítés eszközeivel éljen. A belső hierarchikus viszonyok és az irányítási jogosultságok (pl. az ellenőrzés joga, a munkáltatói jog) ugyanis kényszer nélkül is elegendők a normakövetés elérésére, illetve az esetleges normaszegés korrigálására, szankcionálására.

Kérem tájékoztatásom szíves tudomásulvételét.

Budapest, 2016. november 16.

Dr. Tarnai Richárd kormány megbízott
névében és megbízásából:



Dr. Danka Ferenc

főosztályvezető-helyettes