

**Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Doktori Iskola**

Kiss Mónika Dorota

A közmeghallgatás helyi önkormányzati jogintézménye

Doktori értekezés tézisei

Alprogram- és témavezető:

Prof. Dr. Petrétei József egyetemi tanár

Pécs, 2012

Tartalomjegyzék

1. A témaválasztás indoka	3
2. Az értekezés felépítése, a kutatás módszertana	4
3. A tudományos kutatások eredményei, hasznosításának lehetőségei	6
4. Az értekezőnek a kutatási tárgykörhöz tartozó publikációs jegyzéke	16

1. A témaválasztás indoka

A kutatási témám megválasztása egy múltbéli eseményre vezethető vissza. A Budapest Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Államigazgatási Karán folytatott főiskola tanulmányaim (2000-2003) harmadik képzési évében a „Helyi önkormányzatok” c. stúdium készítetett arra, hogy kutatási tevékenységet kezdjek e témakörben. Oktatóm és konzulensem, *Fogarasi József* kritikai szemléletű fellépése és előadásmódja megszerettette velem e tárgykör elméletét. Az Alkotmányjogi Tanszék keretén belül megírt szakdolgozatom „A közmeghallgatás helye, szerepe a helyi önkormányzás megvalósulásának folyamatában” címet viselte. A Konzulensem bíztatott arra is, hogy a helyi önkormányzás témakörében publikáljak, amivel rámutatott e tevékenységek szépségeire, örömeire és egyúttal szakmai fontosságára.

A kutatási tevékenységem kezdeti időszakában, a főiskolai tanulmányaim alatt megismerkedtem a témakör elméleti oldalával, majd a jogászképzés során tovább folytattam e témakörű kutatásaimat. Levelező munkarendű PhD hallgatóként sajnos nem állt módomban a kutatási eredmények teljessé tételét elősegítő és megalapozó empirikus kutatásokban részt venni, illetőleg – többszöri kezdeményezéseim ellenére sem – ilyen szakmai műhelyhez csatlakozni. A rendelkezésre álló lehetőségek az egy-személyes kutatómunka számára rendkívül szűkre szabottak. Törekedtem azonban arra, hogy a lehetőségekhez mérten megválasszok azokat az elvi és pragmatikus jellegű kérdéseket, amelyek vizsgálatát célul tűztem ki, és amelyek a közmeghallgatás valamennyi spektrumát felölelik, gazdagítva ezzel a témakör tudományos szakirodalmát.

2. Az értekezés felépítése, a kutatás módszertana

Az értekezés négy fejezetre tagolva tárgyalja a közmeghallgatás helyi önkormányzati jogintézményét.

a) Az I. FEJEZET az elméleti alapvetésen keresztül bemutatja a témakör szakirodalmának sajátosságait, a duális – a szocialista és a demokratikus időszakra tagolódó – jellegét, definiálja a tárgykörhöz kapcsolódó alapvető fogalmakat – így a helyi önállóságot (autonómiát), a települési nyilvánosságot, a közmeghallgatás megvalósulásának helyszínét: a települést, a decentralizációt és a helyi közhatalmat, valamint az önkormányzati participáció – végül az intézménytörténet magyar és nemzetközi – kelet-közép-európai – jellemzőit prezentálja. Nem véletlen, hogy a nemzetközi kitekintés során a kelet-közép-európai államok közjogi szabályozását vontam az elemzés alá; úgy vélem ugyanis, hogy alapvetően olyan országok helyi önkormányzati jogát érdemes áttekinteni, amelyek hasonló társadalmi, politikai, jogi környezetben vannak, mint Magyarország. Elsősorban tehát a hazánk közjogi berendezkedéséhez közelebb álló államok joganyagának komparatív szemléltetésű ismertetésére törekedtem, amelynek során megvizsgáltam Lengyelország, Lettország, Észtország, Litvánia, Szlovákia, Csehország és Szlovénia helyi önkormányzati fórumkonstrukcióit, elsősorban a rendelkezésre álló angol nyelvű szakirodalom alapján.

b) A II. FEJEZET a helyi közhatalom-gyakorlás jogintézményi jellemzőit öleli fel. Ennek keretében kísérletet tesz a közvetett és a közvetlen hatalomgyakorlás elhatárolására, a közhatalmi jogintézmények – hét potenciális szempont alapján történő – csoportosítására, amelyek a következők: a generális és a speciális hatáskörökkel működő jogintézmények; a döntéshozatali funkciókörrel rendelkező jogintézmények; a participációs – egyéni vagy kollektív – joggyakorlás megnyilvánulása szerinti jogintézmények; a kapcsolati irányultságoktól függő – direkt és indirekt – jogintézmények; a jogalanyi oldalaktól – a jogosultaktól és a kötelezettektől – függő jogintézmények; a települési jogállás szerinti jogintézmények és a jogforrási szintek alapján tagolódó jogintézmények. A közmeghallgatás összetett definíciójának megadása mellett bemutatásra kerül a jogintézménynek a hatályos magyar közjogi rendszerben elfoglalt helye – tekintettel az alkotmányozás során megalkotott új törvényekre is –, a hármas – alkotmányi/alaptörvényi, törvényi és önkormányzati rendeleti – jogforrási szintjének általános jellemzése. A közmeghallgatás törvényi-normatív jellegű elemzése a tényállási elemek – a meghirdetés, a megtartás, a periodikusság, a jogalanyi kör, a participáció és a közérdekűség érvényesülése – alapján történt. A fejezet az önkormányzati rendeleti szabályozás általános ismérveinek és a direkt önkormányzati participáció valamennyi társjogintézményének a bemutatásával zárul.

c) A III. FEJEZET a közmeghallgatás törvényi tényállási elemeinek települési dogmatikáját prezentálja a száz szervezeti és működési szabályzat (a továbbiakban SzMSz), a közmeghallgatásokról készült egyes jegyzőkönyvek, a törvényességi ellenőrzés tapasztalatait publikáló tanulmányok és a témakörben elvégzett empirikus vizsgálatok eredményeinek alapul vételével. A száz önkormányzati rendeletet a megyeszékhelyként funkcionáló megyei jogú város – külön értékelve Budapest –, 31 város és 50 község szervezeti és működési szabályzata alkotja, amelyek lehívási időpontja 2009. június 30. A megyei jogú városok kivételével valamennyi SzMSz szűrőpróbaszerűen került a vizsgálati körbe. Ez a módszer

lehetővé tette a legkülönfélébb nagyságú települések fórumkonstrukciójának a vizsgálatát; a községek esetében pedig a falugyűlés és a közmeghallgatás jogintézménye között létesülő interdependencia igazolását.

A kutatás elvégzésekor felmerült a vizsgálati körbe bevont száz SzMSz bővítésének a lehetősége a teljesebb körű eredmény elérése érdekében, azonban a száz SzMSz alapján igazolódni látszott, hogy az SzMSz-ek jelentős része – különösen a közmeghallgatást szabályozó részük – az adaptáció jelenségéből fakadóan meglehetősen uniformizált. A jogszabályok viszonylagos egységessége miatt ezért csak az eredetileg kiválasztott SzMSz-ek elemzésére került sor, feltételezve azt, hogy a vizsgálati anyag bővítése nem járult volna hozzá a teljesebb körű eredmény eléréséhez és a konklúziók levonásához.

Szükségesnek tartom megjegyezni, hogy a közmeghallgatás önkormányzati rendeletben történő szabályozását és következetes gyakorlati alkalmazását a közmeghallgatással egybekötött képviselő-testületi ülésekről felvett jegyzőkönyvek alapján lehet a legteljesebben értékelni. Hiányosságként tapasztaltam azonban, hogy a helyi önkormányzatok hivatalos honlapján a jegyzőkönyvek – az esetleges tárgyévi képviselő-testületi ülések dokumentációján kívül – nem kerülnek nyilvánosságra. A jegyzőkönyvekhez való hozzáférés megghiúsulása miatt csupán azokat a jegyzőkönyveket értékeltem, amelyek a kiválasztott települések esetében elektronikusan is elérhetőek voltak, és a közmeghallgatás tekintetében releváns információkat tartalmaztak. A törvényességi ellenőrzést végző szervek munkatársai által publikált tanulmányokat azonban megvizsgáltam, és megkíséreltem a témakört érintő konklúziókat ezekből levezetni.

d) Az értekezést záró IV. FEJEZET a közmeghallgatás egyes tényállási elemeihez kapcsolódó konklúziókat és javaslatokat összefoglaló jelleggel ismerteti. Utal a 2013. január 1-jén hatályba lépő új törvényi szabály várható hatásaira, illetőleg a jogintézménynek azokra a szegmenseire, amelyek bővítésére további törvényhozói figyelmet kellene szentelni.

A tudományos munka megírása során folyó alkotmányozás (2010-2011) és az ennek eredményeképpen megalkotott, a témakörhöz kapcsolódó új törvények, jogszabályok az értekezésben értelemszerűen feltüntetésre kerültek, de részletes elemzésüktől eltekintettem. Ennek oka az, hogy az új szabályozással kapcsolatban még nem alakult ki a tudományos szempontból értékelhető gyakorlat, és kellő mértékű vizsgálati eredmény, illetve szakirodalom sem áll rendelkezésre.

3. A tudományos kutatások eredményei, hasznosításának lehetőségei

I. Általános megjegyzések

A helyi önkormányzati közmeghallgatás jogirodalma – annak ellenére, hogy csekély számú tudományos igényű publikációval rendelkezik – viszonylag egységesnek mondható. A szakirodalom egy része pusztán leíró jellegű; a gyakorlati aspektusokra is kiemelt figyelmet fordító tanulmányok az empirikus kutatások eredményeképpen, illetőleg a helyi önkormányzatok korábbi törvényességi ellenőrzését végző szakemberek tapasztalatai alapján születtek meg. Ez az uniformitás kedvezőtlenül hat a jogintézmény fejlesztésére. A kutatók egy része „megelégszik” azzal az immár teljesen eluralkodott nézettel, miszerint a közmeghallgatás a demokratikus helyhatósági működés deficitje, hatástalannak bizonyuló jogintézmény, ami jórészt a participációs mutatók alacsony fokára vezethető vissza. Többen is azt a nézetet vallják, hogy a közmeghallgatás alkalmatlan a céljai betöltésére, ezért a helyi közügyek intézésében való kollektív részvételre más helyi önkormányzati fórumokon kell lehetőséget teremteni.

A jogirodalomban rendkívül ellentmondásos a közmeghallgatás, a falugyűlés és a többi participációs alakzat hatékonyságának megítélése. A közmeghallgatásról készített jegyzőkönyvek adatai és az állampolgárok elégedettségét felmérő és visszajelző empirikus kutatások alapján tényszerűen megállapítható, hogy a közmeghallgatás részvételi mutatói – a konstituálásának időpontja óta – állandó jelleggel alacsonyak. A közmeghallgatásnak ebből a negatív tulajdonságából eredő ineffektivitása tehát a szakirodalomban bizonyított, nem látom azonban igazoltnak azt, hogy a kedvezőtlen participációs hajlandóság kizárólag a közmeghallgatás jogintézményét jellemezné. Nincs megfelelően alátámasztva az az álláspont sem, hogy más helyhatósági fórum a közmeghallgatásnál hatékonyabb volna. Ez alól egyedüli kivétel a falutársadalmakban intézményesített falugyűlés fóruma, amely már a szocialista államberendezkedés időszakában is funkcionált, a községekben jelentős mértékben megszilárdult, beépült a köztudatba, így érdemibb joghatások kiváltására alkalmasabb, mint a többi jogintézmény.

A közvetlen önkormányzati hatalomgyakorlás tekintetében a szakirodalom igen megosztott. A rendelkezésre álló tanulmányok egy része a klasszikus csoportosítást követve, csak a helyi népszavazást és a helyi népi kezdeményezést, más része viszont a közmeghallgatást is a közvetlen hatalomgyakorlás jogintézményei közé sorolja. Mivel az önkormányzati típusú közvetlen hatalomgyakorlás a döntéshozatalra irányul, ezért – véleményem szerint – a közmeghallgatás nem minősül a közvetlen hatalomgyakorláshoz való jognak: e jogintézményt tehát a helyi közakarat formálására alkalmas fórumok körébe indokolt sorolni. A közvetlenség klasszikus értelmezése ugyanakkor a hatalomgyakorlás módszerének csupán az egyik megközelítését jelenti, a másik megközelítés szerint a közmeghallgatás is rendelkezik a közvetlenség tulajdonságaival, ami a jogosultak és a képviseleti szerv közötti interakcióban valósul meg.

Az Alaptörvény közvetlenül nem érinti a közmeghallgatást – az nem részesül alaptörvényi szabályozásban, és korábban az Alkotmányban sem szerepelt –, ezért e tekintetben nincs értékelhető változás a jogintézmény működésében. Ami az Alaptörvénynek a közvetlen helyi önkormányzásra vonatkozó rendelkezéseit illeti, a helyi népszavazás jogintézményét lehet a jövőben behatóbban tanulmányozni.

I. 1. A törvényi és a rendeleti szabályozás egymáshoz való viszonya

Az elvégzett vizsgálatok alapján megállapítható, hogy a közmeghallgatásnak mind a törvényi, mind az önkormányzati rendeleti szabályozásában modifikáció, kiegészítés indokolt. Az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium álláspontja 2007-ben a helyi önkormányzatok fejlesztésére irányuló vitaanyagban úgy fogalmazódott meg, hogy „az elmúlt 17 év próbálkozásai a rendszer alapjait alig érintették, és ezért erre a stabilitásra akár büszkék is lehetnénk (...) Tudnunk kell azonban, hogy a stabilitás helyenként kétes értékű, az egyébként szükséges változtatásokat azért nem lehetett megtenni, mert az ezekhez szükséges parlamenti döntésekhez a kormánypártok és az ellenzék összefogását és konszenzusát igénylő minősített döntésre lett volna szükség, amely azonban csak ritkán és szűk körben volt megteremthető.”¹

A vitaanyag publikált változatában nem fogalmazódott meg az önkormányzati hatalomgyakorlás eszközeinek a korszerűsítése, modernizációja. A helyi önkormányzatokról szóló új törvényt előkészítő 2011. évi májusi munkaanyagban sem fogalmazódott meg a helyi közakarat-formálás fórumainak a korszerűsítése; a közvetlen hatalomgyakorlás jogi eszközei közül egyedül a helyi népszavazás került felülvizsgálatra. Mindez annak ellenére így van, hogy a jelenlegi rendszer meghaladottá vált, és ezen az új Ötv.² sem változtat jelentősen. Nemcsak a közmeghallgatás, hanem a helyi népszavazás és a helyi népi kezdeményezés szabályozási körében is vannak olyan elemek, amelyek újraszabályozása, precízebbé tétele a régi Ötv.³ alapján indokoltá vált. Megállapítható tehát, hogy a közvetlen helyi önkormányzás és a helyi közakarat formálásának tárgyköre nem került olyan intenzitással a jogalkotó látóterébe, mint más helyi önkormányzati szegmens.

Ez az oka annak, hogy a közmeghallgatás statikus törvényi szabályozással rendelkezik; az elmúlt 22 év során mindössze egy alkalommal, 2004-ben módosították, akkor is csupán a személyi hatályát. Az új Ötv. megalkotásával a törvényi tényállás némiképpen kiegészült, ám ez a kiegészítés csekély jelentőségűnek mondható, mert a jogintézmény olyan elemét vonta a szabályozás alá, amely idáig is – kezdetben az 1977. évi I. törvény, majd a 2004. évi módosítás után a 2004. évi XXIX. törvény alapján – megfelelő regulációban részesült.

A törvényi szabályozással összefüggő kérdés az, hogy a jogintézménynek – a jelenlegieken kívül – mely szegmenseit indokolt a normatív szabályozás körébe bevonni? A törvényi szabályozásnak mindenekelőtt olyan elemeket kellene – az új Ötv. bővítésre irányuló módosításával – felölelnie a jövőben, amelyek:

- a) garancianormaként funkcionálnak;
- b) egységesen érvényesítendők, ezért nem változnak a település jogállása alapján;
- c) az elmúlt 22 évben egységesen kiforrtak és beváltak a helyi önkormányzatok gyakorlatában.

Annak, hogy a közmeghallgatás szélesebb körű törvényi szabályozásban részesülhetne, alapvetően három oka van. Egyrészt a jogalkotói szabadságon keresztül érvényesíthető helyi specifikumok szinte teljes egészében kiesnek az SzMSz-ek szabályozási köréből, ami arra enged következtetni, hogy a képviselő-testületek nem igénylik a településükre jellemző

¹ Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium, *Vitaanyag a helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének irányairól*, Közigazgatási Szemle (2007) No. 1. 100.

² Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény.

³ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény.

sajátos szabályozás elvégzését; ehelyett az adaptáció lehetőségével élnek. Ez megteremti annak a lehetőségét, hogy a tényállás elemei normatív szinten bővíthetők legyenek.

Másrészt a közmeghallgatás tényállásának vannak olyan elemei, amelyek szabályozására a képviselő-testületek ugyan kísérletet tesznek, ám garanciális jelentőségüknél fogva ezeket az elemeket nem az SzMSz-ekben, hanem a törvényben indokolt regulálni. A törvényi szabályozással állnak összefüggésben azok a tényállási elemek is, amelyek szabályozására úgy hatalmazta fel a képviselő-testületeket a törvényhozó, hogy a rendeleti szabályozásuk nem végezhető el jogsértés nélkül, ezért ezeknek az elemeknek a szabályozását ugyancsak a törvényben kellene elvégezni.

Harmadrészt az SzMSz-ek jelentős részében – az adaptációból adódóan – megfogalmazódnak olyan szabályok – a jelentősebb településpolitikai ügyekben obligatórius jelleggel megtartandó közmeghallgatás; a közérdekű kérdésre és javaslatra vonatkozó válaszadási kötelezettség; a participációs jogok kiterjesztése a véleménynyilvánításra, a társadalmi vitára, a döntésmegalapozásra –, amelyek már széles körben elterjedtek, és kifejezetten jó gyakorlatnak bizonyulnak. Indokoltnak látom ezek bevonását a törvényi szabályozásba, annak érdekében, hogy valamennyi településen egységesen érvényesítendőek legyenek.

I. 2. A közmeghallgatás szervezettsége

A közmeghallgatás nem vizsgálható in abstracto, hanem optimálisan több SzMSz alapulvételével modellezhető. A vizsgálati körbe bevont SzMSz-ek csupán a tényállás egy-egy elemét szabályozzák modellértékűen. Ahhoz tehát, hogy a jogintézményre általánosan alkalmazható, jó modellt lehessen ajánlani, szelekciót kell végezni az SzMSz-ek rendelkezései között.

A községi, a városi és a megyei jogú városi SzMSz-ek közmeghallgatásra vonatkozó szabályainak terjedelme között nem mutatható ki különbség, e szabályozási területen tehát nem áll fenn az a jogirodalomban megfogalmazódó tétel, miszerint a különböző jogállású településeken meghatározott szabályozási tárgyakkal eltérő terjedelmű rendeleti szabályozásban kell részesülniük.

A megvizsgált SzMSz-ek alapján bebizonyosodott, hogy a közmeghallgatásnak vannak olyan elemei, amelyek regulációját ki kell vonni a képviselő-testületek hatásköréből, és törvényi szabályozásban kell részesíteni. A törvényi szabályozás körébe az alábbi tényállási elemek bevonása látszik indokoltnak a jövőben:

- a) a személyi hatályhoz kapcsolódó igazoltatás és ellenőrzés eljárásjogi szabályai;
- b) a meghirdetés időtartama;
- c) az egyes participációs jogok értelmezése;
- d) a határozatképeség mint érvényességi kritérium.
- e) a közmeghallgatás kezdeményezésének a joga;
- f) olyan tárgykörök megnevezése, amelyek társadalmi vitáját a közmeghallgatás elé kell tárn.

I. 3. A szabályozás törvényessége

Az SzMSz-ekből, valamint a közmeghallgatásokról felvett jegyzőkönyvi adatokból nyerhető információk alapján a közmeghallgatáshoz az alábbi törvénysértések megvalósítása köthető:

- a) az évi egyszeri obligatórius közmeghallgatás elmulasztása;
- b) az SzMSz-ben előírányzott obligatórius közmeghallgatások elmulasztása;
- c) határozatképtelenség esetén való érvényes megtartás;

- d) a közmeghallgatásról készült jegyzőkönyv késedelmes megküldése a törvényességi ellenőrzésért felelős szerv vezetője számára;
- e) a participációs jogok gyakorlásának korlátozása;
- f) a meghirdetés elmulasztása vagy nem a helyben szokásos módon történő elvégzése.

A közmeghallgatás jogsértő rendeleti szabályainak egy része mulasztásban nyilvánul meg:

- a) nem szabályozzák a meghirdetés helyben szokásos módját;
- b) a közmeghallgatást falugyűlésként szabályozzák;
- c) nem értelmezik a participációs jogokat;
- d) az ülésvezetés és a rendfenntartás szabályai megalkotását elmulasztják;
- e) nem érvényesítik megfelelően az ülésvezetés és a rendfenntartás szabályait;
- f) a közmeghallgatással egybekötött falugyűlésen hiányoznak a képviselő-testületi ülés feltételei.

A törvényi tényállás megsértésére alkalmas SzMSz-ek továbbá:

- a) a korábbi személyi hatályt érvényesítik;
- b) a bizottságoknak a képviselő-testületi ülés összehívására irányuló – a törvényben biztosított – indítványozási jogát szűkítően értelmezik;
- c) a részvétel és a joggyakorlás korlátozására alkalmas ülésvezetési és rendfenntartási szabályokat tartalmaznak.

Ahhoz, hogy a törvénysértő önkormányzati rendeleteket ne alkalmazhassák éveken keresztül, a törvényességi felügyeletet végző szakemberek részére meg kell adni az érdemi beavatkozáshoz szükséges jogosítványokat. Az új Ötv.-nek a törvényességi felügyeletre vonatkozó szabályai nem minden tekintetben mondhatók teljes körűnek, mivel a jogsértő önkormányzati rendelet végrehajtásának felfüggesztését nem teszik lehetővé, másrészt a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztása esetén a kormányhivatal vezetőjének a törvényben rögzített eljárás lefolytatása után feléledő ún. aktuspótlási hatáskörének a terjedelme – álláspontom szerint – nem teljesen egyértelmű. Ez utóbbi észrevétel kapcsán jelzem, hogy véleményem szerint a törvényi szabályozás két okból kifolyólag is aggályos. Egyrészt az aktuspótlási hatáskör – a „törvényen alapuló” kitétel következtében – pusztán a végrehajtási típusú rendeletekre vonatkozik,⁴ de álláspontom szerint ennek a szabályozási típusúakra is ki kellene terjednie. Másrészt a törvény nem foglalkozik azzal a lehetőséggel, hogy milyen szabály érvényesítendő akkor, ha a képviselő-testület nem az egész rendelet megalkotását mulasztja el, hanem annak csak az egyik szükségeszerű elemét nem szabályozza. A közmeghallgatás tekintetében az új Ötv. kimondja, hogy a részletes szabályozást az SzMSz-ben kell elvégezni. Felmerül a kérdés, hogy abban az esetben, ha az SzMSz-t ugyan megalkotja a helyi jogalkotó, ám e jogszabályban nem rendelkezik a közmeghallgatásról, akkor a törvényben előírt eljárás eredménytelen lefolytatása után feléled-e, feléledhet-e a kormányhivatal vezetőjének az aktuspótlási hatásköre a jogszabály elmulasztott elemének a szabályozása érdekében?

A helyi közakarat formálására alkalmas fórumok szabályozása és érvényesítésük során megvalósított jogsértések között nem állítható fel hierarchikus „fontossági” sorrend, ezért valamennyi – a fentiekben jelzett – jogsértő jogszabályt és gyakorlatot minél előbb meg kell szüntetni. Megítélésem szerint nem adható mérlegelési jogkör a törvényességi felügyeletet végző szerv számára annak a kérdésnek a megítélésében, hogy a törvényi szabályt megsértő

⁴ Tapasztalatom szerint e kérdés megítélése még nem teljesen egyértelmű a szakmában. Két szakmai fórumon is részt vettem a közelmúltban, ahol másként került megítélésre az a kérdésem, hogy vajon az eredeti jogalkotási hatáskör alapján megalkotandó önkormányzati rendelet is az aktuspótlási hatáskör hatálya alá tartozik-e? Az egyik fórum az „Önkormányzati rendeletalkotás a gyakorlatban” címet viselő képzés volt (Menedzser Praxis Szakkiadó és Gazdasági Tanácsadó Kft. szervezésében, Budapest, 2011. október 13.; előadó: Gyergyák Ferenc); a másik a „Fórum az új önkormányzati törvényről” c. szakmai konferencia volt (Magyar Tudományos Akadémia Pécsi Területi Bizottságának szervezésében, Pécs, 2011. november 17.; a kérdést megválaszoló: Bércesi Ferenc).

önkormányzati rendeletre vonatkozó jelzési kötelezettségének, törvényességi felhívásának eleget tegyen-e.

A hiányos vagy jogsértő szabályozással rendelkező SzMSz-ek kodifikációs munkáit végző jegyzők státuszával összefüggésben felhívom a figyelmet a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) jelenleg hatályos képesítési rendelkezéseire. E jogszabály – hasonlóan a köztisztviselők jogállásáról szóló, hatályon kívül helyezett 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) rendelkezéseivel – 247. § (2) bekezdésének a) pontja lehetőséget kínál arra, hogy – meghatározott feltételek fennállása esetében – a községi képviselő-testületek az előírt képesítés alól felmentést adjanak annak a személynek, aki a képesítés megszerzésére irányuló tanulmányait a kinevezéstől számított két éven belül befejezi.

Megítélésem szerint a törvényhozó a Ktv. és a Kttv. esetében is meglehetősen nagy döntési szabadságot biztosít a községi képviselő-testületek számára a szakmai és szakszerűségi szempontok mellőzésére, ami álláspontom szerint indokolatlan. Megjegyzem, hogy az elemzés alá vont SzMSz-ek közül nemcsak a községi, de a városi jogszabályok között is vannak olyanok, amelyek megvalósítják a jelzett jogsértések valamely típusát. A jogsértés tehát nemcsak községi észlelet, ennek ellenére a Kttv. idézett rendelkezését hatályon kívül helyezendőnek tartom.

I. 4. Az adaptáció jelensége

Az SzMSz-ek valamennyi szabályozási tárgykörére, így a közmeghallgatás szabályozására is az a jellemző, hogy a képviselő-testületek a települési jogálláshoz és a kialakult tradíciókhoz igazodó előírások helyett más települések joganyagát veszik át és alkalmazzák. Mint beigazolódott, az adaptáció gyakorta jogsértő megoldásokat, esetenként pedig értelmezhetetlen szabályokat eredményez. Mindezek ellenére az adaptációnak nincs sem jogi, sem elvi akadálya. Elterjedtsége megcáfolja annak a kívánalomnak az érvényesülését, miszerint a szervezeti és működési szabályzatoknak egymástól különbözőnek kell lenniük.

A megvizsgált SzMSz-ek alapján ugyanakkor levonható az a következtetés is, miszerint az egyes szabályozási tárgykörök – és ebbe a körbe tartozik a közmeghallgatás is – nem lehetnek teljesen heterogének, vagyis az adaptáció jelensége nélkül is nagyfokú hasonlóság jellemző a szabályozásukra.

Sem a közmeghallgatás szabályozásának a részletességében, sem az egyes szabályozási elemekben nem mutatható ki jelentősnek mondható differencia és az adott település státuszára jellemző specifikum. A megvizsgált helyi jogszabályok alapján megállapítható, hogy a helyi jogalkotók a jogintézmény szabályozásakor nem élnek a számukra biztosított jogalkotási szabadsággal, tehát meghíúsul az a törvényhozói intenció, amely a települési tradíciók érvényesítését célozza meg.

Mindezek alapján nem javaslom az adaptáció alkalmazását a jövőben, mert ennek következményeképpen a helyi specialitások és igények nem érvényesíthetők, másrészt a jogintézménynek az e módszer alapján történő modellezése jogsértő megoldások elterjesztésére is alkalmas lehet.

I. 5. A jogalkotási felhatalmazás

A képviselő-testület szervezeti és működési területéhez tartozó, szabályozást igénylő elemek megítélése vitatott a szakirodalomban. Álláspontom szerint a képviselő-testületi szervezet és működés egymást feltételező és kiegészítő fogalom, ezért egymástól nem is választható szét. A közmeghallgatás képviselő-testületi ülés, ezért szorosan kapcsolódik a képviselői szerv működéséhez, szervezetéhez. Javasoltam ezért, hogy a közmeghallgatás szabályozásának egyértelművé tétele érdekében a törvényhozó írja elő, hogy a közmeghallgatást a szervezetről

és a működésről szóló önkormányzati rendeletben kell részletesen szabályozni, amely álláspontom a kutatás és az értekezés megírása során – az új Ötv. megalkotásával – igazolódott.

I. 6. A külföldi modellek hasznosíthatósága

A magyar és a vizsgálati körbe bevont kelet-közép-európai régió államai által alkalmazott szabályozás komparatív tanulmányozása alapján megfogalmazható, hogy a közmeghallgatás magyar szabályozása összességében pozitív mintát képvisel. A közvetlen helyi önkormányzás jogintézményeinek tanulmányozása során arra a következtetésre jutottam, hogy a helyi népszavazást és a helyi népi kezdeményezést tekintve állnak rendelkezésre recipiálásra alkalmas elemek, ezért javaslom e jogintézmények további fejlesztését is.

II. Az egyes tényállási elemekhez kapcsolódó konklúziók és javaslatok

II. 1. A közmeghallgatás mint képviselő-testület ülés minősége

a) A közmeghallgatás határozatképességének tekintetében akcentuálandó az a tény, miszerint e kritérium nem minden esetben alkalmas a jogintézménynek a többi önkormányzati fórumtól való elhatárolására. A szakirodalomban a közmeghallgatás határozatképessége egységesen és ellenvetés nélkül elhatárolási elemként fogalmazódik meg. A megvizsgált SzMSz-ekből levonható konklúzió szerint azonban a határozatképesség nem alkalmas az elhatárolásra, mivel:

- a) az önkormányzati fórumok nem rendelkeznek kimerítő törvényi regulációval, a reájuk vonatkozó részletes szabályozás elvégzése a képviselő-testületek hatáskörébe tartozik;
- b) a helyi szabályozás elvégzésekor a képviselő-testületek nagyfokú jogalkotási szabadsággal rendelkeznek;
- c) a jogalkotási szabadság keretében – eltérő törvényi reguláció hiányában – valamennyi helyi önkormányzati fórumot felruházhatják a képviselő-testületi ülés minőségével és a határozatképesség követelményével.

A községekben ennek bizonyítéka a falugyűlés fóruma, amelyet a vizsgált községek fele intézményesített, és az intézményesítő képviselő-testületeknek csaknem a fele ülési minőséggel szabályozta. Ezen felül a községek egy része a közmeghallgatást és a falugyűlést unifikált formában regulálta. Ugyanez megállapítható azoknak a fórumoknak az esetében is, amelyeket az SzMSz-ek a képviselő-testületi ülés feltételeivel szabályozzák.

b) A közmeghallgatás határozatképessége vitatható tényállási elem. A képviselő-testületi ülések határozatképességének követelménye a képviselő-testületi döntések meghozatalából ered. A vizsgálat alá vont SzMSz-ek egy része kifejezetten úgy rendelkezik, hogy a közmeghallgatáson nem hoz döntést a képviselő-testület, aminek nyilvánvaló oka az is, hogy ezen a speciális képviselő-testületi ülésen általában sem előterjesztések, sem határozati javaslatok nem szerepelnek.

Az ellentmondásos gyakorlat feloldása érdekében javaslom, hogy a törvényhozó az új Ötv.-ben – egy módosítás során – kategorikus szabállyal regulálja a határozatképességet mint a közmeghallgatás érvényességi kritériumát.

c) A közmeghallgatás a régi és az új Ötv. alapján is generális jellegű helyi önkormányzati fórumnak minősül, amelynek speciális hatásköreit az SzMSz-ek építették ki. A speciális hatáskörök az SzMSz-ek által szabályozott látens esetekre épülnek. Az adaptáció

elterjedéséből következően ezek a tárgykörök valamennyi helyi önkormányzatnál azonosak vagy legfeljebb egy-egy tárgykörben mutatható ki közöttük különbség.

A közmeghallgatás hatáskörgyakorlásával elérhető helyi önkormányzati eredmények alapvetően két tényezőtől függenek. Egyrészt, hogy milyen tárgykörben kerül sor a közmeghallgatás elrendelésére, másrészt, hogy a képviselő-testületek a közmeghallgatáson elhangzottak érvényesítése érdekében milyen kötelezettséget rónak önmagukra. Megállapítható, hogy a képviselő-testületek a településpolitikailag jelentősebb ügyeket tárják a közmeghallgatás elé, amelyek közül az alábbiak – ajánló jellegű – törvényi szabályozását is javaslom a jövőben:

- a) a településfejlesztési terv vitája;
- b) a helyi adók és mértéküket megállapító rendelet vitája;
- c) az önkormányzati rendeletben meghatározott összegű hitelfelvétel társadalmi vitája;
- d) a szervezeti és működési szabályzat átfogó módosítása;
- e) a képviselő-testület feloszlásának kimondásával kapcsolatos véleménynyilvánítás;
- f) a felterjesztési jog keretében megindítandó eljárás előzetes véleményezése;
- g) a ciklusprogram módosítása és a végrehajtásáról szóló beszámolóval kapcsolatos véleménynyilvánítás;
- h) a helyi népi kezdeményezéssel előterjesztett ügy megtárgyalása.

d) A közmeghallgatás kezdeményezési jogköre olyan szegmens, amelynek kizárólag önkormányzati rendeleti szabályozása van. Javaslom, hogy valamennyi képviselő-testület tegye az SzMSz-e tárgyává a közmeghallgatás kezdeményezési jogát.

A kezdeményezési jog rendeleti szabályozása arról tanúskodik, hogy a képviselő-testületek a közmeghallgatást alapvetően fontos jogintézménynek tekintik, mivel a kezdeményezési jog szabályozása más fórum tekintetében nem mondható jellemzőnek. A kezdeményezési jog akkor lehet alkalmas a célja betöltésére, ha a képviselő-testületek az eljárásjogi szabályokat is megalkotják. A gyakorlat alapján az bizonyul hatékony megoldásnak, ha a kezdeményezés nemcsak az SzMSz-ben meghatározott témakör megvitatására irányulhat, hanem, ha a helyi jogalkotó a közmeghallgatásra szánt témák megválasztásában mérlegelési lehetőséget is enged a választópolgárok számára. Ennek érdekében javaslom, hogy a képviselő-testületek a kezdeményezési jog alábbi kérdéscsoportjait vonják be a szabályozás körébe:

- a) a kezdeményezők (választópolgárok) meghatározott száma vagy százalékos hányada;
- b) a téma megjelölése;
- c) a kezdeményezési ív formai és tartalmi követelményei;
- d) az önkormányzati rendeletben meghatározott számú vagy százalékos arányú kezdeményező által indítványozott közmeghallgatás obligatórius, a rendeletben meghatározott időpontra belüli elrendelése.

e) A közmeghallgatás mint képviselő-testületi ülés megtartható rendes és rendkívüli ülés keretében is. A rendkívüli közmeghallgatás SzMSz-beli szabályozása jelenleg még igen ritkának, mégis előrelátó megoldásnak bizonyul. Javaslom, hogy valamennyi képviselő-testület – a részletes szabályok megalkotása mellett – vegye fontolóra a rendkívüli közmeghallgatás intézményesítését is.

II. 2. A meghirdetés

E kérdéscsoporton belül a meghirdettség tényének megállapíthatóságaára indokolt de lege ferenda javaslatokat megfogalmazni. Ahogyan a törvényi szabály rögzíti, a közmeghallgatást

előre meg kell hirdetni. A meghirdetésnek az a célja, hogy valamennyi érdekelt – elsősorban a település lakossága – tudomást szerezzen a megrendezésre kerülő közmeghallgatással egybekötött képviselő-testületi ülésről. Ahhoz, hogy a közmeghallgatás meghirdettségének ténye megállapítható legyen, két feltétel egyidejű fennállása szükséges:

- a) a meghirdetés helyben szokásos módjának meghatározása;
- b) a közmeghallgatásra szóló meghívónak, hirdetésménynek a közmeghallgatás időpontjáig tartó, érdemi elérhetősége.

A két feltétel egyidejű szabályozásának a képviselő-testületek nem tesznek eleget, tehát megfogalmazható az a konzekvencia, miszerint a helyi jogalkotók a meghirdetés kérdéscsoportjának szabályozását nem végzik el hiánytalanul, ami közokirattal bizonyíthatóan közélégedetlenséget eredményezett a településeken. E jelenség jövőbeni megszüntetése érdekében a képviselő-testületeknek kiemelt figyelmet kell fordítaniuk ennek a tényállási elemnek a szabályozására is.

II. 3. A periodikusság

A közmeghallgatás gyakoriságával összefüggésben megfogalmazható konklúzió szerint az SzMSz-ekben szabályozott gyakoriság és a képviselő-testületek által ténylegesen elrendelt közmeghallgatások száma között ellentmondás húzódik.

A periodikusság problémáján belül a jövőben az egyik legfontosabb feladat az ellentmondás okának, okainak a feltárása. Erre megfelelő módszer lehet – a helyhatósági képviselő-testületek és a választópolgárok kérdőív segítségével történő bevonására épülő – empirikus vizsgálatok elvégzése. Ennek során azt kellene feltárni, hogy az SzMSz-ekben szabályozott, a közmeghallgatás alapjául szolgáló látens esetek, amelyek évente több alkalommal is szükségessé teszik a fórum elrendelését, illetőleg a képviselő-testületek által ténylegesen elrendelt közmeghallgatások száma közötti jelentős különbség milyen tényezőkre vezethető vissza. Az empirikus kutatások elvégzését azért látom indokoltnak, mert azok a képviselő-testületek, amelyek a jelentősebb településpolitikai kérdésekben közmeghallgatást tartását írják elő, hasznosnak bizonyuló modellt építettek ki, de az ellentmondásból az következik, hogy ez a modell mégsem funkcionál megfelelő hatékonysággal.

II. 4. A személyi hatály és a részvételi jogok

a) A közmeghallgatás személyi hatálya a legneuralgikusabb tényállási elem, ami megteremti az újraértékelés szükségességét. A jogintézmény 2004. május 1-jéig – a helyben érdekelt szervezet képviselőin kívül – az állampolgárookra, ettől az időponttól kezdve a választópolgárookra, 2013. január 1-jétől pedig a település lakosaira kiterjedő személyi hatállyal funkcionál. Az önkormányzati participáció tárgykörében elvégzett empirikus kutatások a jogintézmény működésének számos problematikus szegmensét feltárták, a személyi hatály azonban soha nem tartozott a problémát indukáló tényezők körébe. A gyakorlat azonban megcáfolja az empiria eszközeivel elvégzett vizsgálatok eredményeit, mivel a személyi hatályhoz számos, garanciális jelentőségű szabály megalkotása kapcsolódik.

A participáció valamennyi önkormányzati jogintézménye – a választás, a helyi népszavazás és a helyi népi kezdeményezés – tekintetében maga a törvényhozó szabályozza az alapvető anyagi jogi és az eljárásjogi kérdéseket, illetőleg gondoskodik a választópolgári körre kiterjedő joggyakorlás garancianormáiról.⁵ A törvényhozó a közmeghallgatás esetében ugyanezt nem teszi meg, holott a választópolgárookra kiterjedő személyi hatály

⁵ A választási eljárásról szóló 1997. C. törvény (Ve.) 12 – 16. §, 20/A. § - 20/E. §, valamint 104. § (1) – (5) bekezdése.

meghatározásával egyidejűleg – hasonlóan az említett jogintézményekhez – az eljárásjogi szabályokat is meg kellene alkotnia. Ez a feladat a törvényhozót az új Ötv. megalkotásakor is terhelte, mivel a település lakosai is sajátos személyi hatály alá tartoznak, de e feltétel vizsgálatának szabályozása nem része az új törvénynek.

b) Mivel a közmeghallgatás főszabály szerint nem döntéshozó, sokkalta inkább döntéstámogató, nyomásgyakorló és véleménynyilvánító fórum, ezért úgy vélem, hogy valamennyi – a településhez kötődő – magyar és külföldi állampolgár számára biztosítani kellene az aktív joggyakorlás lehetőségét.

c) A személyi hatály a közmeghallgatás valamennyi részvételi jogával és a települési képviselői mandátum ellátásának a módjával is összefüggésben áll. A telepüslakosok döntő többsége ugyan választópolgári minőséggel rendelkezik, általuk jut mandátumhoz a képviselő-testület, az egész településért vállalt képviselői felelősség azonban felöleli a választójoggal nem rendelkező állampolgárok érdekkörét is. Meg kellene teremteni annak a lehetőségét, hogy a választójoggal nem rendelkező személyek szintén találkozhassanak a képviselő-testülettel, és – az aktív joggyakorlás következtében – közvetlen kontaktust alakíthassanak ki. Ez a tézis az új Ötv. megalkotásával részben igazolódott, mivel a település lakosaira kiterjedő személyi hatály szélesebb körre vonatkozik, mint a választópolgári kategória.

d) A jogintézmény participációs jogai módosító hatást fejtenek ki a közmeghallgatás személyi hatályára. A régi Ötv. által szabályozott eredeti jogok gyakorlásához a választópolgári minőség megléte szükséges, de a választópolgári minőség a jogintézményhez járulékosan kapcsolódó jogok gyakorlásához már nem indokolt.

A járulékos jogok körébe az alábbi jogok tartoznak: a) a véleménynyilvánítás joga; eredete: 3197/2007. OBH Jelentés; b) a konzultációs jog; eredete: Tkt. 6. §; c) a panasztétel és a közérdekű bejelentés joga; eredete: Panasztörvény 141.-143. §, illetőleg a Charta kiegészítő jegyzőkönyvét kihirdető 2010. évi XXVI. tv. 2. cikk. 2. pont; d) a döntésmegalapozás, a döntés-előkészítés, a közvetlen tájékozódás és a társadalmi vita; eredetük: SzMSz-ek.

A járulékos jogok közül a véleménynyilvánítás, a panasztétel és a közérdekű bejelentés joga a személyi jogállástól függetlenül gyakorolható, tehát nem szükséges a választópolgári minőség megléte. Az SzMSz-ek az általuk szabályozott járulékos jogok jogosultjairól hallgatnak, ezért esetükben nem állapítható meg, hogy milyen személyi jogállás megléte szükséges. Javaslom, hogy a helyi jogalkotók az egyes participációs jogok gyakorlásához szükséges személyi jogállást is határozzák meg.

Megállapítható, hogy mivel az eredeti és a járulékos jogok gyakorlásához különböző személyi jogállással kell/lehet rendelkezni, ezért a képviselő-testületeknek ki kell dolgozniuk az egyes jogállások igazolásához és ellenőrzéséhez szükséges szisztémát is. A gyakorlatban beigazolódott, hogy ez megoldhatatlan jogalkotói munka elé állítja a képviselő-testületeket, ezért azt javaslom, hogy a törvényhozó az igazolásra, ellenőrzésre vonatkozó garancianormákat szintén alkossa meg, a tényállás eme elemének szabályozását pedig vonja ki a képviselő-testületek hatásköréből.

II. 5. A participáció keretei

a) A participációs jogokkal áll összefüggésben a községi jogállású településeken a falugyűlés és a közmeghallgatás között létesült erőteljes interdependencia. Mivel a két jogintézmény közül a közmeghallgatás törvényi szabályozásban is részesül, ezért a két jogintézmény unifikált formában történő regulációja azt eredményezi, hogy a közmeghallgatás

rendelkezései determinálják a falugyűlés szabályait. Ez alól kivételt képez a falugyűlés hatáskörébe utalt helyi népszavazás és az új község alakítására irányuló területsszervezéssel kapcsolatos falugyűlés esete.

A községi SzMSz-ek által kiépített fórumkonstrukciók tekintetében megállapítható, hogy többnyire egymás mellett, ugyanolyan vagy egymással nagyfokú hasonlóságot mutató hatáskörökkel funkcionálnak. Ez a mechanizmus zavarossá teheti a helyi hatalomgyakorlásban való részvételt, a választópolgárok által elérhető eredményeket, ezért hangsúlyozni szükséges, hogy az egyes jogintézmények hatáskörét differenciáltan kell kiépíteni. Javaslom, hogy a községi képviselő-testületek konzekvensen különítsék el egymástól a közmeghallgatást és a falugyűlést, ennek megfelelően a két jogintézményt másfajta hatáskörökkel ruházzák fel.

b) A közmeghallgatás véleménynyilvánításra irányuló hatásköre a helyi népszavazás jogintézményével hozható kapcsolatba. Az SzMSz-ek szabályai arról tanúskodnak, hogy a helyi jogalkotók a véleménynyilvánítás eljárásjogi szabályait nem alkotják meg, vagyis a jogintézmény – a deklaráció mellett – egyelőre csupán joghatások kiváltása nélkül alkalmas a véleménynyilvánítás funkciójára. A képviselő-testületek akkor járnának el következetesen, ha ehhez megalkotnák az eljárásjogi szabályokat is. Meghatároznák:

- a) a közmeghallgatáson megjelenő választópolgárok számát;
- b) a választópolgárok szavazásának módját;
- c) a vita menetét;
- d) a kollektív vélemény megállapítását.

c) A közmeghallgatás és a helyi népi kezdeményezés a jövőben egymást kiegészítő jogintézményként funkcionálhat: a közmeghallgatás akkor fejthet ki hatást a népi kezdeményezésre, illetőleg annak végkimenetelét akkor képes befolyásolni, ha a helyi népi kezdeményezéssel előterjesztett ügyet a képviselő-testület nem a rendes ülési keretében tárgyalja meg, hanem e célból összehívja a közmeghallgatást. A rendes – hagyományos – képviselő-testületi ülések esetében ugyanis a választópolgárok főszabály szerint nem vehetnek részt a tanácskozásban, míg a közmeghallgatáson a törvény erejénél fogva nyílik lehetőség a tárgyalásban való részvételre, ez által pedig befolyás gyakorolható a kedvező kimenetelű döntésre.

II. 6. A közérdekűség érvényesülése

A közérdekűség tekintetében megfogalmazódó konzekvencia szerint ezt a kritériumot csak az eredeti jogok esetében, illetőleg a járulékos jogok közül a bejelentéskor kell érvényesíteni. A közérdekűség a többi járulékos jog vonatkozásában kritériumként nem fogalmazható meg, mert – miként azt az állampolgári jogok országgyűlési biztosának a jelentése is megállapította – alkalmas lehet a participációs jogok gyakorlásának a korlátozására. A részvételi jogok, a személyi hatály és a közérdekűség kritériuma kölcsönhatásban van egymással, és közöttük az alábbi reláció áll fenn:

- a) a kérdés és a javaslat joga a választópolgárokat és a helyben érdekelt szervezetek képviselőit illeti meg; kizárólag közérdekű tárgykörökre vonatkozhat;
- b) a bejelentés joga bárkit megillet; közérdekű tárgykörökre vonatkozhat;
- c) a panasz és a véleménynyilvánítás joga bárkit megillet; nemcsak közérdekű tárgykörökre vonatkozhat.

4. Az értekezőnek a kutatási tárgykörhöz tartozó publikációs jegyzéke

Kiss Mónika Dorota: A közmeghallgatás helye, szerepe a helyi önkormányzás megvalósulásának folyamatában. BKÁE Államigazgatási Kar, Alkotmányjogi Tanszék, 2003. Konzulens: Dr. Fogarasi József.

Kiss Mónika Dorota: Közhatalmi intézmények a helyi önkormányzati jogrendszerben. Ad Librum Kft., Budapest, 2008. 1-160. o. Lektorálta: Dr. Tilk Péter

Kiss Mónika Dorota: A képviselő-testület szervezeti és működési szabályzata. In: Ádám Antal (szerk.): PhD Tanulmányok 8. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája, Pécs, 2009. 259-296. o.

Kiss Mónika Dorota: A közhatalom közvetlensége. In: Kocsis Miklós – Zeller Judit (szerk.): A köztársasági Alkotmány 20 éve – tanulmánykötet. Pécsi Alkotmányjogi Műhely Alapítvány, Pécs, 2009. 527-543. o.

Kiss Mónika Dorota: New aspects of local government in Europe – What we can learn from each other. In: Balogh Zsolt György (szerk.): Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2011. 141-156. o.

Kiss Mónika Dorota: A helyi közhatalom helyi és központi kérdései az Ötv. alapján. In: COMITATUS Önkormányzati Szemle, XIV. évfolyam 2004/9. sz. 42-48. o.

Kiss Mónika Dorota: A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköre. In: Falu–Város–Régió, 2004/9. sz. 46-48. o.

Kiss Mónika Dorota: A helyi önkormányzati jegyzőkönyvezés alapszabályai. In: Comitatus Önkormányzati Szemle, XVII. évfolyam 2007/11-12. sz. 110-116. o.

Kiss Mónika Dorota: A Siófok és Környéke Többcélú Kistérségi Társulás résztvevőinek érdekérvényesítő képessége és lehetőségei. In: Közigazgatási Szemle, II. évfolyam 2008/1. sz. 66-72. o.

Kiss Mónika Dorota: A közjogi önkormányzati struktúra Lengyelországban. In: Jura, XIV. évfolyam 2008/1. sz. 189-197. o.

Kiss Mónika Dorota: A közmeghallgatás jogintézménye. In: Comitatus Önkormányzati Szemle, XVIII. évfolyam 2008/3. sz. 67-77. o.

Kiss Mónika Dorota: A helyi önkormányzás alkotmányos alapjai Lengyelországban. In: Magyar Jog, LV. évfolyam 2008/8. sz. 550-562. o.

Kiss Mónika Dorota: A helyi önkormányzás nyilvánosságának értelmezése az Ötv. alapján. In: Közjogi Szemle, I. évfolyam 2008/4. sz. 44-49. o.

Kiss Mónika Dorota: A falugyűlés hatásköre a községekben. In: Jura, XV. évfolyam 2009/1. sz. 54-70. o.

Kiss Mónika Dorota: Területszervezés és helyi önkormányzás Lengyelországban. In: Glossa Iuridica, I. évfolyam 2009/1. sz. 101-106. o.

Kiss Mónika Dorota: A kistérségek rendszere a törvényi szabályozás szemszögéből. In: Területfejlesztés és Innováció, III. évfolyam 2009/2. sz. 2-8. o.

Kiss Mónika Dorota: A közmeghallgatás normatív szabályozása. In: Jura, XVI. évfolyam 2010/2. sz. 46-57. o.

Kiss Mónika Dorota: A véleménynyilvánító helyi népszavazásról. In: Comitatus Önkormányzati Szemle, XX. évfolyam 2010/július (192. sz.) 17-29. o.

Kiss Mónika Dorota: Gondolatok a véleménynyilvánító helyi népszavazásról. In: Közjogi Szemle, III. évfolyam 2010/4. sz. 50-55. o.

Kiss Mónika Dorota: A képviselő-testület szerveire vonatkozó szervezeti és működési szabályok. In: Jogtudományi Közlöny, LXV. évfolyam 2010/9. sz. 445-453. o.

Kiss Mónika Dorota: Az önkormányzati hatalomgyakorlás kelet-közép-európai modelljei. In: Magyar Jog, LVII. évfolyam 2010/10. sz. 630-640. o.

Kiss Mónika Dorota: A közvetlen helyi önkormányzáshoz való jog helye az új Alkotmányban. In: Pázmány Law Working Papers 2011. 8. sz. tanulmány 1-10. o. www.plwp.jak.ppke.hu. Publikálás időpontja: 2011. február 20.

Kiss Mónika Dorota: A közvetlen helyi önkormányzáshoz való jog helye az új Alkotmányban. In: Országos alkotmányjogi konferencia a jelenleg folyó alkotmányozásról – abstractfüzet; PPKE JÁK – PTE ÁJK, Budapest, 2011. 53. o.

Kiss Mónika Dorota: Elmélkedés önkormányzati jogszabályok hiányosságairól egy büntetőügy kapcsán. In: Comitatus Önkormányzati Szemle, XXI. évfolyam 2011. 202. sz. 60-69. o.