

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK AUTONÓMIÁJA ÉS A HELYI ÖNKORMÁNYZÁSHOZ VALÓ JOG

RITÓ EVELIN*

Jelen tanulmány a helyi önkormányzatok autonómiájára, a helyi közösségek működésére és a helyi önkormányzathoz való jog megvalósulására fókuszál. Hat évvel ezelőtt, 2012. január 1-jén lépett hatályba Magyarország Alaptörvénye. Az alkotmányos szabályok az időtállóság igényével készülnek, azonban azt gondolom ennyi idő elegendő, hogy az új szabályozás hatásai már érezhetőek legyenek. A tanulmány során vizsgálni kívánom a helyi önkormányzatok autonómiájának kérdéskörét, illetve a helyi önkormányzathoz való jog szabályozását.

Kulcsszavak: helyi önkormányzat, autonómia, önkormányzás, helyi önkormányzathoz való jog

The subjects of this essay are the topic of local governments' autonomy, the local communities' function and the self-government right. The New Fundamental Law of Hungary came into effect more than six years ago, on 1 January 2012. The constitutional rules have been made with the claim of the enduring, but I believe this time – since 2012 – is enough to examine the effects of the new regulation. Throw my research, I would like to know more information about the local governments' autonomy and the self-government right.

Keywords: local government, autonomy, self-government, self-government right

BEVEZETŐ GONDOLATOK

Kiindulópontnak az önkormányzat fogalmának meghatározását tekintem, hiszen a mai magyar politikai és jogi nyelvben az „önkormányzat” fogalma több értelemben használatos. Az önkormányzat fogalmából vezethető le az „önkormányzás” kifejezés, amely legáltalánosabb értelemben azt jelenti, hogy valamely közösségnek, testületnek joga van ahhoz, hogy az ügyeit önállóan intézze. Az önkormányzattal rendelkező szervezetek (is) biztosítják a közösségek létét és működését, a szakmai, a kulturális és egyéb tevékenységek önálló szervezését.

A törvényi szabályozásban az „önkormányzat” fogalma az Alaptörvény által használnál jóval szélesebb értelemben terjedt el. Nemcsak a köztestületek (kama-

* Dr. RITÓ Evelin
I. évf. PhD-hallgató
Miskolci Egyetem ÁJK
Államtudományi Intézet
Közigazgatási Jogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
jogrito@uni-miskolc.hu

rák) esetében, hanem a szövetkezetek, az egyesületek, az egyházak, a felsőoktatás és a társadalmi szervezetek, sőt, még az árutőzsde kapcsán is található az önkormányzásra, az önkormányzatra, az önkormányzati elven történő működésre vonatkozó rendelkezések és előírások. Az önkormányzatok közül is kiemelkednek azok, amelyeknek a tevékenységét a jogszabályok közérdekűnek minősítik és sajátos alkotmányjogi státuszt biztosítanak számukra.¹

1. A HELYI ÖNKORMÁNYZATI AUTONÓMIA FOGALMA

A települési önkormányzatok jelentős szerepet töltenek be egy jogállam működésében, meghatározó alkotóelemeinek, és akár az egyik tartópillérnek is tekinthetjük őket, hiszen az erős önkormányzatok által önszerveződő helyi hatalomgyakorlás valósul meg, azaz a közhatalom helyi gyakorlásának letéteményeséről van szó. A helyi önkormányzat egyben vizsgálható történelmi fogalomként is. Ebben az értelemben az önkormányzat a városfejlődés egyik állomása, amikor a városi privilégiumok tartalmaztak helyi önkormányzatra vonatkozó engedményeket. Ilyen volt például a bírák és a polgármester szabad megválasztása.²

Az államok mint politikai közösségek szerveződése szempontjából különös jelentősége van az önkormányzatiság, az autonómia vizsgálatának. Az önkormányzat általános fogalmának meghatározásához szükséges az autonómia jellemzőinek az áttekintése, hiszen az önkormányzat alapvetően az autonómiára épül. A demokratikus társadalmak elismerik bizonyos közösségek valamilyen mértékű függetlenségét, önrendelkezését és a saját ügyeikben gyakorolt önálló döntési jogát.

Az autonómia több módon is meghatározható – a nemzetközi jogi és az alkotmányjogi irodalom számos autonómatípust határol el egymástól.³ Az autonómia egy adott közösség bizonyos fokú önállóságát, függetlenségét, önrendelkezését, másoktól való elkülönülésének lehetőségét és jogát jelenti, amelynek értelmében az említett közösség meghatározott kérdésekben – saját ügyeiben – saját intézményei útján önállóan szabályozhat és dönthet.⁴

A leírt jellemzők az önkormányzat, továbbá az önkormányzás fogalmában is megjelennek. Az önkormányzás alapvetően magában foglalja az önszerveződés, a saját jogon való döntés, az önszabályozás, az önigazgatás valamint az önfejlesztés és önkorrekciónak jogosítványait. Az önkormányzás fogalma a gyakorlatban azt jelenti, hogy az adott helyi közösség saját ügyeiben önálló döntési jogosultsággal ren-

¹ BALOGH Zsolt–CSINK Lóránt–JAKAB András–KISS Barnabás–KLICSU László–LICHTENSTEIN József–SCHANDA Balázs–TILL Szabolcs–TÓTH Károly–TRÓCSÁNYI László–VARGA ZS. András: *Bevezetés az Alkotmányjogba*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2015, 420–426.

² *Önkormányzatiság Magyarországon*. <http://www.kormany.hu/hu/mo/onkormanyzatisag-magyarorszagon>, 2017. december 15.

³ PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2009, 282–283.

⁴ BALOGH–CSINK–JAKAB–KISS–KLICSU–LICHTENSTEIN–SCHANDA–TILL–TÓTH–TRÓCSÁNYI–VARGA ZS.: i. m. 423–424.

delkezik, és a sokrétű feladat- és hatáskörében eljárva kifejezi a helyi közakaratot, továbbá megjeleníti a helyi érdekeket. A megjelölt jogosítványokon túl kiemelendő a gazdasági-pénzügyi autonómia, az, hogy az önkormányzatok számára a saját ügyeikhez szükséges pénzeszközök biztosítva legyenek, és megfelelő önállósággal rendelkezzen a közösség ezek felhasználásában.⁵

Megjegyezendő, hogy az önkormányzat és az autonómia kereteit mindig alkotmányi, illetve törvényi szabályozásnak kell megteremtenie. Az említett szabályozás egyrészt biztosítja a közösségek, illetve az önkormányzataik beépülését a közjogi rendbe, másrészt garantálja számukra az önkormányzathoz való jogot. Az állam az alkotmányi, illetve törvényi szabályozás megteremtésével egyfajta önkormányzati jogot hajt végre, azonban fenntartja magának a jogot az önkormányzás terjedelmének meghatározására is, például azáltal, hogy kijelöli az önkormányzatok feladatait, jogait vagy az állami ellenőrzés-felügyelet szabályait. A jogi szabályozás megléte különösen fontos azoknál az önkormányzatoknál, amelyek tevékenységét az állam közérdekűnek minősíti és felhatalmazza egyes közhatalmi funkciók ellátására. Az alkotmányi, illetve törvényi felhatalmazás által létrejön az önkormányzat, amely egy olyan jogi személyiséggel bíró közösség, amely jogosulttá válik arra, hogy saját ügyeit saját szervei révén önállóan intézze – a központi állami szervek felügyelete alatt. A helyi önkormányzatok esetében a fent említetteken túl ez abban nyilvánul meg, hogy a kormány csak ellenőrzési jogkört gyakorolhat felettük. Helyi közügyet csak kivételesen és csak törvény utalhat más szervezet feladat- és hatáskörébe.⁶

Az önkormányzás terjedelme feladat- és hatásköröket jelent. Az autonómia, vagyis az önállóság foka pedig abban mérhető, hogy a közügyek intézése saját hatáskörben történik-e vagy sem. A hatáskör olyan jogosítvány, amelynek lényege a döntés. Az önállóság attól függ, hogy adott témában a döntési jog korlátlan, vagy a szabad döntés másoktól korlátozott (bekapcsolódik-e más a döntési folyamatba egyetértési, javaslattevési, véleményezési joggal). Nem biztos, hogy amiben az önkormányzatnak feladata van, ahhoz hatáskör is kapcsolódik. A feladat mindig az adott szerv társadalmi rendeltetését jelenti: azt, amiért a szerv létrehozták. Ezzel szemben a hatáskör jogi lehetőséget, illetve kötelezettséget jelent a szerv számára, olyan jogi eszközt, eszközöket, amelyek alkalmazásra révén a szerv teljesíteni tudja feladatait. A hatáskörökkel kapcsolatos egyik működési elv a hatáskörök kizárólagossága: ha az önkormányzat megkapta a hatáskört, azt tőle más szerv jogszerűen nem vonhatja el, legfeljebb csak a jogalkotó, de ő is kizárólag alkotmányos keretek között.⁷

⁵ PETRÉTEI: i. m. 281.

⁶ BALOGH–CSINK–JAKAB–KISS–KLICSU–LICHTENSTEIN–SCHANDA–TILL–TÓTH–TRÓCSÁNYI–VARGA ZS.: i. m. 424.

⁷ *A helyi önkormányzás általános magyar szabályai.*

http://penzugysziget.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=2484:06tetel&catid=293&Itemid=398, 2017. december 18.

A helyi önkormányzatok a közigazgatási szervezeti rendszer helyi alrendszerét képezik, amelyek jellemzően a XIX. század második felében alakultak ki. A helyi önkormányzatokat jellemzi, hogy kizárólag helyi szinten működnek és a helyi választópolgárok közösségét megillető jogokat gyakorolják, illetve ez alapján a helyi közügyeket önállóan intézik. A helyi önkormányzatok létrehozásának fontos oka volt, hogy nem lehetséges és nem célszerű, hogy az államigazgatás minden településen és minden ágazatban külön szervezettel legyen jelen. A helyi önkormányzatok a közszolgáltatások bővülésével fokozatosan érték el a mai széles körű feladat- és hatásköri, szervezeti és gazdasági autonómiájukat. A helyi közügyek körét az alkotmányok alapján törvények konkretizálják. Az önkormányzati autonómia tehát jogállami keretek között, jogszabályok határára belül gyakorolható. Azért van szükség autonóm közösségekre, mert ezek állnak legközelebb az állampolgárokhoz, ezeket ellenőrizhetik közvetlenül, illetve kedvezően biztosíthatják a kulturális és emberi erőforrások hatékony kihasználását is. A közhatalmi jogosítványokkal felruházott autonóm önkormányzatok képesek biztosítani egy közösség számára, hogy a saját ügyeikben szabadon dönthessenek.

2. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK EURÓPAI CHARTÁJA

Hazánkban az 1989–1990-es politikai, gazdasági és társadalmi rendszerváltozás során merült fel az igény a magyar közigazgatásban a tanácsrendszert felváltó önkormányzati rendszer kialakítására. Az önkormányzati rendszer létrehozása iránti törekvésekre nagy hatással volt a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, ezért a következőkben a Charta szabályozását tekintem át.

Az Európa Tanács célkitűzései közé tartozik az európai országok közös demokratikus értékeinek megőrzése, fejlesztése és terjesztése. Az említett célok elérése érdekében 1957-ben létrehozott Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Állandó Konferenciája a tagországok önkormányzatainak érdekvédelmi és közvetítő szerve.⁸ Az Állandó Konferencia különböző ajánlásokat terjeszt az Európa Tanács, illetve a tagországok felé annak érdekében, hogy összefoglalja az egyes intézmények közös vonásait és meghatározza a követendő értékeit. Ezen ajánlások alapján a tagországok saját elhatározásuk szerint vállalják a Chartában megfogalmazott kötelezettségeket, illetve azok meghatározott részeit. A Charta tehát tekinthető egy „minimumgyűjteménynek”, amely ismerve alapján eldönthető, hogy egy adott ország helyi önkormányzati rendszere megfelel-e a szabad és demokratikus, plurális alapon működő önkormányzati rendszer követelményének.⁹

Az Európa Tanács egyezményei többféle elnevezést is viselhetnek (conventions, agreements, arrangements, charters, codes), azonban ennek nincs jogi relevanciája. A chartáknak általában az a fő jellegzetességük, hogy szabadságot

⁸ PÁLNÉ KOVÁCS Iлона–TUKA Ágnes–SCHMIDT Andrea–VADÁL Ildikó–KÁKAI László: *Regionalizmus és területi kormányzás*. PTE, Budapest, 2011, 84–88.

⁹ EURÓPA TANÁCS INFORMÁCIÓS ÉS DOKUMENTÁCIÓS KÖZPONT: *Az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa*. <http://www.europatanacs.hu/index.php?workSpace=pages&id=42&langId=1>, 2018. január 2.

biztosítanak a szerződő államoknak a kötelezettségvállalások közötti választásra. Az Egyezményt aláíró állam vállalja, hogy a Charta első részéből magára nézve legalább húsz szakaszt kötelezőnek ismer el, amelyek közül tízet a Charta által megjelölt szakaszokból kell kiválasztania. Maga a Charta tehát egy à la carte egyezmény, bizonyos magnak tekintett elveket leszámítva a csatlakozó államokon múlik, hogy mit építenek be a saját jogrendszerükbe, de legalább húsz szabály megvalósítására kötelezettséget kell vállalniuk.¹⁰

Magyarország a közép-kelet-európai országok közül elsőként vállalta a Chartában megfogalmazott elveket. Beépítette azokat a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) rendelkezései közé, és a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló 1985. október 15-én Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvénnyel emelte törvényeink sorába. A Charta és a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló 1985. október 15-én Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény preambuluma rögzíti: a helyi önkormányzatok minden demokratikus rendszer egyik alapintézményét képezik, amelyek révén az állampolgárok gyakorolhatják a közügyekben való részvételükhöz való jogukat. Az említett jog egyike az Európa Tanács valamennyi tagállama által elfogadott demokratikus elveknek a gyakorlása, amelyek érvényesítése legközvetlenebbül helyi szinten történhet.

A hatékony és az állampolgárokhoz közel álló igazgatási struktúra csak a tényleges hatáskörrel rendelkező önkormányzatok működése során biztosítható. A Charta meghatározza a helyi önkormányzás definícióját, amely a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a helyi közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében. A 3. cikkely kimondja, hogy e jogot olyan tanácsok vagy testületek gyakorolhatják, amelyeknek tagjait általános és egyenlő választójogon alapuló szabad, közvetlen és titkos szavazással választják, és amelyek nekik felelős végrehajtó szervekkel is rendelkezhetnek. Csak az ily módon demokratikusan létrejövő döntéshozó szervek rendelkezhetnek széles körű autonómiával. Az így megválasztott képviselő-testület jogosult önkormányzati ügyekben dönteni és meghatározni a feladatok ellátásának módját, továbbá eszközeit is. Ezen rendelkezés semmilyen módon nem érinti az állampolgári gyűléseknek, a népszavazásnak vagy a közvetlen állampolgári részvétel egyéb formájának igénybevételét ott, ahol azt jogszabály megengedi. A testületeknek biztosítani kell azt a lehetőséget, hogy nekik felelős végrehajtó szervekkel rendelkezzenek.

A Charta az önkormányzás meghatározása után kijelöli az önkormányzati jogok alanyi körét is. Az önkormányzás a helyi közakarat megnyilvánulása, kollektív (testület joga), nem individuális jog. Az önkormányzati jogok alanya elsődlegesen a választópolgárok közössége, amely a helyi önkormányzást az általa választott képviselőtestület útján vagy helyi népszavazással gyakorolja.

¹⁰ Florence BENOIT-ROHMER–Heinrich KLEBES: *Council of Europe Law. Towards a Pan-European Legal Area*. Council of Europe, 2005, 94–98.

A feladatok megállapítását elsődlegesen alkotmányban vagy törvényben kell rendezni, azonban ez nem zárja ki, hogy az önkormányzatok kivételesen speciális feladat- és hatáskört lássanak el. Garanciát kell adniuk az aláíró államoknak arra is, hogy biztosítják a helyi közügyek vállalását. Arra kell garanciát adniuk, hogy a helyi önkormányzat teljes döntési jogosultsággal rendelkezzen olyan ügyekben, amelyek nem tartoznak más szerv hatáskörébe. Az önkormányzat hatásköre általában teljes és kizárólagos, ami biztosítja, hogy azt az állami (központi) szervek nem vonhatják el, és nem korlátozhatják. A demokratikusan működő jogállam ismérveiből kiindulva az önkormányzatok véleményét ki kell kérni olyan ügyekben, amelyek azokat közvetlenül érintik. Szintén garantált az önkormányzatok működési területének, közigazgatási határainak megváltoztatásához véleményük kikérése, vagy a helyi népszavazás lehetősége.

A Charta biztosítja továbbá az önkormányzatok szabad egyesülésének jogát, valamint meghatározza az önkormányzatok állami felügyeletének korlátait. Garanciális szabály, hogy a felügyelet terjedelmét és módját lehetőleg törvényben, illetve alkotmányban kell rögzíteni, és az csak törvényességi célokra terjedhet ki. A Charta szabályozza a helyi önkormányzatok feladatainak megfelelő igazgatási szervek és források biztosítását, a helyi feladatok gyakorlásának feltételeit. Kimondja azt az elvet is, amely szerint az önkormányzatok hatáskörük szabad gyakorlása, érdekük védelme érdekében bírósághoz¹¹ fordulhatnak.¹²

A helyi önkormányzatok tárgyalása kapcsán nem lehet a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját figyelmen kívül hagyni, hiszen az önkormányzatiság megítélése tekintetében alapvető fontosságú volt, és ma is különös jelentősége van a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) szabályainak és az önkormányzati feladatellátáshoz kötődő jogszabályok megítélésének folyamatában.

3. A HELYI ÖNKORMÁNYZÁSHOZ VALÓ JOG TARTALMA

A rendszerváltoztatás igen fontos eleme volt a demokratikus önkormányzati rendszer létrehozása, ezért az Országgyűlés első teendői közé tartozott, hogy az Alkotmányban rögzítse a helyi hatalomgyakorlás feltételeit – az önkormányzás jogát és szabályait –, továbbá, hogy törvényt alkosson a helyi önkormányzatokról és ezáltal meghatározza a helyi hatalomgyakorlás legfontosabb kereteit. Kiemelt politikai célkitűzés volt, hogy a helyi önkormányzás jogát valamennyi település választópolgárai számára biztosítsák. A helyi önkormányzatok az államszervezetnek a helyi demokratikus hatalomgyakorlás széles feladat- és hatáskörrel, valamint nagy autonómiával rendelkező fontos alkotóelemei, ennek következtében mind az Alkotmányban, mind az Alaptörvényben helyet kapott a jogintézmény meghatározása. Az önkormányzati

¹¹ Ezen rendelkezések jelentették a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény alapját.

¹² SIKET Judit: *A helyi, területi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon*. PhD-értekezés, 2017. http://doktori.bibl.u-szeged.hu/3950/1/Siket_Judit_ertekez.es.pdf, 2018. január 5.

rendszer előkészítése során több elem került beépítésre a közjogi rendszerünkbe, mint az a Charta szabályai alapján minimálisan szükséges lett volna. Az Ötv. a Chartában foglalt alapjogok legteljesebb érvényesítését tűzte ki célul.¹³

A Charta szabályozásának megfelelően előzetes feltétel volt a helyi önkormányzathoz fűződő jog lényegének a tisztázása és a hatáskörök telepítése. A települési önkormányzatok esetében az érintett szereplők megegyeztek abban, hogy a helyi önkormányzás joga a települési választópolgárokat illeti meg. Az 1980-as évektől európai tendencia volt a közfeladatok decentralizálása, azonban az európai önkormányzatok közül talán mondhatjuk, hogy hazánk önkormányzatai váltak a legnagyobb felelősséggel tartozó önkormányzatokká. Az Ötv. rögzítette a differenciált hatáskör-telepítés elvét, azonban – sajnálatos módon – a gyakorlatban nem sok sikerrel alkalmazta azt a jogalkotó.¹⁴

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény több mint két évtizeden át határozta meg az önkormányzatok működési rendjét, továbbá megszilárdította az önkormányzatiságot a magyar államszervezetben. Az Ötv. alkalmazása során folyamatosan a felszínre kerültek olyan problémák, amelyek sürgették az önkormányzatok szerepének és működésének az újragondolását. Az új megoldást sürgette az ország aprófalvas településszerkezete, a lakosság területi eloszlása és az a tény, hogy az önkormányzatok eltérő gazdasági teljesítőképessége miatt nagyon nagy különbségek alakultak ki az egyes települési és megyei önkormányzatok feladatellátási színvonala között.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) elfogadása a rendszerváltozás óta a legnagyobb horderejű szabályváltozás a helyi-területi igazgatásban. A Möt. elfogadását indokolta továbbá, hogy az Alkotmányt hatályon kívül helyező Alaptörvény sok helyen átrendezte az egyes állami szervek egymáshoz való viszonyát, és ehhez az önkormányzati szervezetrendszerrel és feladatellátással is hozzá kellett igazítani.¹⁵

A Möt. indokolása szerint „...egyértelművé vált, hogy hazánk önkormányzati rendszere átfogó megújításra szorul. Az átalakítás során figyelembe kell venni a folyamatban lévő államszervezeti reform hatásait is, különös tekintettel az állam szerepének átértékelésére, bizonyos területeken az állam feladatvállalásának növekedésére, és az ehhez kapcsolódó szervezeti változásokra. A megújulást sürgeti a sok elemében radikálisan megváltozott társadalmi, gazdasági, közjogi környezet, az európai uniós tagságból fakadó követelmények és lehetőségek közötti összhang megteremtésének igénye is.”¹⁶

¹³ NAGY Marianna: A helyi-területi önkormányzatok és az Alaptörvény. *Közjogi Szemle*, X. évfolyam, 4. szám, 2017/4., 16–21.

¹⁴ NAGY: i. m. 18.

¹⁵ BALÁZS István–BALOGH Zsolt Péter–BARABÁS Gergely–DANKA Ferenc–FAZEKAS János–FAZEKAS Marianna–F. ROZSNYAI Krisztina–FÜRCHT Pál–HOFFMANN István–HOFFMANNÉ NÉMETH Ildikó–KECSŐ Gábor–SZALAI Éva: *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2014, 25.

¹⁶ A helyi önkormányzatokról szóló T/4864 számú törvényjavaslat,

A szándékokból kitűnik, hogy az állam szerepét jobban betöltő és a közhatalmi eszközöket megfelelően kezelő közigazgatás szükséges, amelynek része a helyi önkormányzati rendszer. Ez a rendszer pedig a települések önfenntartási képességére és a helyi közösségek öngondoskodására épül. A helyi önkormányzatok tehát egyértelműen az államszervezet részei és autonómiájuk célhoz kötött. A Möt. általános indokolása¹⁷ igazolja azonban, hogy az Ötv. által is a széles körben érvényesült a helyi önkormányzás joga, vagyis lélekszámtól függetlenül valamennyi település választópolgárai élhettek ezzel a lehetőséggel.

Az Alkotmány és az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek összevetését követően megállapítható, hogy számos hasonló, illetve tartalmilag azonos rendelkezést tartalmaz, azonban sok elemében változott is a szabályozás. Az Alaptörvény a helyi önkormányzás jogát már nem kollektív alapjogként rögzíti és a korábbi, részletesebb megközelítést keretjellegű szabályozás váltotta fel. Az Alaptörvény alapján született koncepció mindenekelőtt szakítani kívánt az eddigi fragmentált önkormányzati szabályozással és a legtöbb helyi önkormányzatokkal kapcsolatos szabályt a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló új sarkalatos törvénybe foglalta. A helyi önkormányzatiság egyik legfontosabb jellemzője a demokratikus működés – ezért az Alaptörvény mind a közvetlen (helyi népszavazás), mind a képviseleti demokrácia (önkormányzati képviselők és polgármesterek választása) elvét, illetve alapvető szabályait rögzíti.¹⁸

Az Alkotmány kollektív alapjogként deklarálta a helyi önkormányzáshoz való jogot és ebből vezette le a helyi önkormányzatok alapjogait. Az Alaptörvény mellőzi az autonómia különböző elemeinek, az önkormányzatok alapjogainak felsorolását, helyettük olyan feladat- és hatásköröket nevesít, amelyeket a helyi önkormányzat a törvény keretei között gyakorolhat a helyi közügyek intézése körében.¹⁹

A 2011. december 31. napjáig hatályos Alkotmány nemcsak általában mondta ki a helyi önkormányzáshoz való jogot, hanem a 42. §-ban azt is rögzítette, hogy „A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.” Az említett rendelkezéssel az Alkotmány pontosan meghatározta a helyi önkormányzáshoz való jog alanyait,

<http://www.parlament.hu/irom39/04864/04864.pdf>, 2018. január 15.

¹⁷ A helyi önkormányzatokról szóló T/4864 számú törvényjavaslat.

¹⁸ BARABÁS Zoltán–BEKÉNYI József–DEÁK László–FARKAS László–FEJÉR László–GYÖRPÁL Elemér–HOLCZREITER Marianna–HORVÁTH Marianna–HORVÁTH Tamás–KÓNYA László–KISS Klára–MAKKAI Anikó–MÓROCZA Zsófia–MUSKE Eszter–PAPP Emese–PINTÉRNÉ VÍG Iлона–PUSZTAI Adél–SIMON Barbara–SZÁMADÓ Róza–SZENDI-STENGER Hajnalka–TÓTH Ferenc–VADÁSNÉ EGEI Mária–VASS György: *Nagy önkormányzati kézikönyv*. Belügyminisztérium, Budapest, 2014, 58–59.

¹⁹ BARABÁS–BEKÉNYI–DEÁK–FARKAS–FEJÉR–GYÖRPÁL–HOLCZREITER–HORVÁTH M.–HORVÁTH T.–KÓNYA László–KISS Klára–MAKKAI Anikó–MÓROCZA Zsófia–MUSKE Eszter–PAPP Emese–PINTÉRNÉ VÍG Iлона–PUSZTAI Adél–SIMON–SZÁMADÓ–SZENDI-STENGER–TÓTH–VADÁSNÉ EGEI–VASS: i. m 59.

valamint annak tartalmát is. Az Alaptörvény ezzel szemben nem határozza meg alkotmányos szinten a helyi önkormányzashoz való jog címzettjeit, helyette sarkalatos törvényben rendezi azt. Az Möt. a korábbi német modell helyett a francia megoldást alkalmazza, és az alkotmányos szintről a sarkalatos törvényi rendelkezések körébe utalta ezt a kérdéskört. Ennek következtében a törvényalkotó széles körű szabadságot kapott arra vonatkozóan, hogy mely területi egységekben hoz létre önkormányzatot és kit tekint címzettjének. Kiemelendő azonban a címzett vonatkozásában az Alaptörvény XXIII. cikk (3) bekezdése, amely kifejezetten nevesíti a helyi népszavazás intézményét, ezért a magyar önkormányzati jogban a közvetlen hatalomgyakorlás e formáját mindenképpen biztosítani kell.²⁰

A Charta rendelkezéseivel összhangban a helyi önkormányzás tartalmát a helyi önkormányzatoknak az a joga jelenti, hogy a jogszabályi keretek között a közügyek lényeges részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.²¹ Az Alaptörvény 31. cikkének (1) bekezdése értelmében Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. Az Alaptörvény 32. cikke alapján a helyi önkormányzatok a helyi közügyek intézése körében törvényi keretek között rendeletet alkotnak, határozatot hoznak, önállóan igazgatnak, meghatározzák szervezeti és működési rendjüket. Az említett rendelkezés szerint a helyi önkormányzatok gyakorolják az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, meghatározzák költségvetésüket, amely alapján önállóan gazdálkodnak, döntenek a helyi adók fajtájáról és mértékéről, önkormányzati jelképeket alkothatnak – helyi kitüntetések és elismerő címeket alapíthatnak. A helyi önkormányzatok a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhetnek, döntést kezdeményezhetnek és véleményt nyilváníthatnak, továbbá szabadon társulhatnak más helyi önkormányzattal, érdek-képviselési szövetséget hozhatnak létre, feladat- és hatáskörében együttműködhetnek más országok helyi önkormányzatával, és tagjai lehetnek nemzetközi önkormányzati szervezetnek.

A fent felsorolt alapjogok az önkormányzatok számára biztosított autonómia garanciáit képezik. Az alapjogok és más rendelkezések Alaptörvénybe foglalásán túl az is garanciális jellegű rendelkezés, hogy a helyi önkormányzatokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges és csak ugyanilyen szavazataránnyal elfogadott törvényben korlátozhatók az önkormányzati alapjogok.

Az Alaptörvény a helyi önkormányzás tartalmát két egymáshoz szorosan kapcsolódó alkotmányos fogalomkörrel határozza meg, amikor kimondja, hogy: „*Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdeké-*

²⁰ BALÁZS–BALOGH–BARABÁS–DANKA–FAZEKAS–FAZEKAS–F. ROZSNYAI–FÜRCHT–HOFFMANN–HOFFMANNÉ NÉMETH–KECSÓ–SZALAI: i. m. 37 – 41.

²¹ BARABÁS–BEKÉNYI–DEÁK–FARKAS–FEJÉR–GYÖRPÁL–HOLCZREITER–HORVÁTH–HORVÁTH–KÓNYA–KISS Klára–MAKKAI–MÓROCZA–MUSKE–PAPP–PINTÉRNÉ VÍG–PUSZTAI–SIMON–SZÁMADÓ–SZENDI–STENGER–TÓTH–VADÁSNÉ EGEI–VASS: i. m. 66.

ben helyi önkormányzatok működnek.”²² A helyi közügyek intézésének tekintetében a Mötv. biztosítja az általános fogalmi meghatározást, miszerint: „A helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak.”²³ A helyi közhatalomgyakorlás vonatkozásában az Alaptörvény az Alapvetés társadalmi és politikai rendező elvei között kinyilvánítja, hogy: „A közhatalom forrása a nép. A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.”²⁴ Az Alaptörvény rendelkezéseivel összhangban a Mötv. kimondja, hogy: „A választópolgárok választott képviselőik útján és a helyi népszavazáson történő részvételükkel gyakorolják az önkormányzathoz való közösségi jogaikat.”²⁵

Az említett rendelkezések egybevetéséből következik, hogy a helyi hatalomgyakorlás joga elsődleges megnyilvánulási formájának a közvetett hatalomgyakorlást jelentő önkormányzati képviselő-testületi működés tekinthető, míg a választópolgári közvetlen helyi hatalomgyakorlás, a helyi népszavazás csak kivételes – törvényben meghatározott esetekben alkalmazható – önkormányzási módnak minősül.

Az alábbi rendelkezésekből a helyi önkormányzás tartalmára és kereteire vonatkozóan két hatásköri korlát állapítható meg. Az első korlát az ügyek és a közhatalom helyi jellege – miszerint nem tartoznak a helyi közügyek körébe olyan kérdések, amelyeket a törvényhozó közvetlenül vagy közvetve országos közüggé nyilvánít. A korlát másik részét az ügy közügy jellege, illetve a közhatalom gyakorlása jelenti, amely értelmében a helyi közösség, mint önkormányzat a feladatai ellátása során állami közhatalmat gyakorol. A definíció jelzi, hogy csak „alapvetően”, általános jelleggel érvényes, azaz lehetővé teszi, hogy a jogalkotó a törvényi keretek megsértése nélkül minősíthesse helyi közügyeket országos közüggé vagy fordítva.

A Mötv. preambulumban kimondja, hogy „a helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként hozzájárulnak az Alaptörvényben foglalt államcéllok megvalósításához, elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését”. Egyértelműen megállapítható tehát, hogy az önkormányzatok az államszervezet részei és célhoz kötött az autonómiájuk. Lényegüket tekintve pedig a végrehajtó hatalom részét képező közigazgatás elemeként tevékenykednek, feladat- és hatáskörüket kizárólag a törvény keretei között gyakorolhatják.²⁶

Az Alaptörvény helyi önkormányzati rendszert érintő rendelkezései alapvetően eltérő szemléletmódot tükröznek az Alkotmányban foglalt szabályozáshoz képest, annak ellenére, hogy az alaptörvényi szabályozás több rendelkezést is változatlan

²² Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés

²³ Mötv. 4. §

²⁴ Alaptörvény B cikk (3)–(4) bekezdés

²⁵ Mötv. 3. § (4) bek.

²⁶ BALOGH–CSINK–JAKAB–KISS–KLICSU–LICHTENSTEIN–SCHANDA–TILL–TÓTH–TRÓCSÁNYI–VARGA ZS.: i. m. 428–430.

formában vett át az Alkotmányból.²⁷ Patyi András véleménye szerint ezt az eltérő megközelítést leginkább az teszi szemléletessé, ami az Alaptörvényből hiányzik. Az Alaptörvény a helyi önkormányzatok jogállására, feladataira vonatkozó rendelkezéseket *Az Állam* című részben taglalja. E szerkezeti felépítésből is világosan következik, hogy az államszervezet szerves részének tekinti a helyi önkormányzatokat, ugyanakkor változatlanul érvényesül az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás szétválasztása.²⁸

Az Alaptörvény megváltozott rendelkezései tekintetében az Alkotmánybíróság 2013. július 3-án kinyilvánította elvi véleményét. A többségi álláspont szerint az Alaptörvény és a Mötv. rendelkezéseinek együttes értelmezésével megállapítható, hogy nem állt elő változás a korábbi alkotmányos szabályokhoz képest. Az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény az ott meghatározott önkormányzati hatásköröket alapjogként definiálja. Ezzel ellentétes álláspontot Pokol Béla alkotmánybíró képviselt, aki különvéleményében kifejtette: azzal, hogy a helyi önkormányzathoz való jog alapjogként való deklarációja átkerült az Alkotmányból a Mötv.-be, koncepcionális változás történt. Mégpedig az, hogy a helyi önkormányzathoz való jog nem minősül alapjognak, az Alaptörvényben rögzített rendelkezések pusztán hatásköri szabályok. Ily módon azon alaptörvényi rendelkezés, amely kimondja, hogy „*Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek,*” csak államszervezési elvnek tekinthető.²⁹

ZÁRÓ GONDOLATOK

Összességében megállapítható, hogy az önkormányzati rendszer kialakítása a rendszerváltás egyik legnagyobb hatású eredménye volt, így az átalakítása is rendszer szintű változásokat igényelt. A mai helyzetet sokan értékelték, és a szakirodalom viszonylag egységes abban, hogy az Alaptörvény új alapokra helyezte az önkormányzati szabályozást és ezáltal korlátozták az önkormányzatok önállóságát. A legnagyobb különbség pedig abban mutatkozik, hogy ki hogyan értékeli ennek a változásnak az eredményét. Az Alaptörvény rendelkezései egy egészen más – erősen korlátozott hatáskörű – önkormányzati rendszert teremtettek. Az önkormányzatoknak biztosított autonómia nem önmagában érték, hanem azért, mert egy adott feladatot a biztosított autonómia keretein belül jobban, eredményesebben, illetve hatékonyabban lehet ellátni. Amennyiben az említett eredmények nem érhetőek el, akkor korrekcióra van szükség. Az Alaptörvény és a Mötv. által létrehozott új modell a korábban széles felelősségű önkormányzatok esetében indokolt volt, hiszen sok olyan feladatot láttak el, amelyekhez gyakran nem volt az önkormányzatoknak kapacitása. Sajnálatos módon azonban a teljesítőképes önkormányzatoktól is el-

²⁷ PATYI András–VARGA ZS. András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2012, 308.

²⁸ PATYI András: Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól. In: *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére* (szerk. Szoboszlai–Kiss–Deli). Győr, 2013, 384.

²⁹ 18/2013. (VII. 3.) AB határozat.

vonták a feladatokat és az ott élő polgárok rosszabb ellátást kapnak, mint ami korábban biztosított volt számukra.³⁰

Az önkormányzatok a helyi demokrácia gyakorlásának kereteit biztosítják, így véleményem szerint minden változás, ami ezeket a kereteket módosítja, veszélyes lehet. Összességében tehát megállapítható, hogy a jelenlegi szabályok alapján a helyi önkormányzáshoz való jognak az alapjogi védettsége nem áll fenn, azonban az nem mondható el, hogy a helyi önkormányzatok súlytalanná váltak volna. A jövőre nézve azonban mindenképpen aggályos, hogy sarkalatos törvény módosításával az Országgyűlés az önkormányzatok jogait lényegesen csorbíthatja, és ezzel az önkormányzati autonómiát korlátozhatja, vagy bizonyos területen megvonhatja. Indokoltnak tűnik továbbá az, hogy az önkormányzatokat egy differenciált rendszerben lenne szükséges elhelyezni, és nem egységesen kezelni azokat.

³⁰ NAGY: i. m. 26.