

Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól

I. BEVEZETÉS, ÉS A RENDSZER SZABÁLYAINAK HATÁLYBALÉPÉSE

A helyi önkormányzás a magyar alkotmány hagyományainak őrzője, egyben a választópolgárok közügyek intézésében való részvételének alapvető formája, s mint ilyen alkotmányos értéket közvetít és képvisel.” Így fogalmaz az új Alkotmány előkészítésével megbízott országgyűlési bizottság *szakértői* által megfogalmazott *konceptió-tervezet* a „Végrehajtó hatalom” című fejezet 4. pontja alatt.^[1] A megfogalmazás tölem ered, a 3 tagú, szövegezésre felkért szakértői bizottság tagjaként a helyi önkormányzás alkotmánybeli szabályozásának (később erőteljesen bírált)^[2] körvonalainak megszövegezése az én feladatomban volt. A megalkotott alaptörvény végül eltérő kereteket teremtett a helyi önkormányzás számára. Rövid tanulmányomban e keretek lényegét igyekszem áttekinteni, figyelemmel az időközben kihirdetett és a hatályba lépés előtti hónapokban többször is módosított új önkormányzati törvény egyes szabályaira is.

A helyi önkormányzatokról szóló egyébként sem egyszerű és homogén jogi szabályozás *összetettségét* fokozza, hogy az 1990-ben megalkotott Ötv-t és a hozzá tartozó több törvényt felváltó, az Országgyűlésben 2011. december 19-én név szerinti szavazással elfogadott új helyi önkormányzati törvény (Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv., az Mötv.) *szakaszosan* lép hatályba, ezzel együtt a korábbi szabályozás *szakaszosan* veszti hatályát. Elég hosszú ideig (több mint két és fél évig) egymás mellett alkalmazandóak a régi törvények és az Mötv. A szervezeti és a működéssel összefüggő *szabályok zöme* 2013. január 1-jén lép majd hatályba, de a *több ütemből álló* hatályba lépés első fokozataként már *2012. január 1. óta* hatályosak és alkalmazandók az önkormányzatok kötelezettségvállalásával és a törvényességi felügyelettel kapcsolatos új szabályok, *2012. április 15-től* az Alkotmánybíróság általi megsemmisítésig volt mód a tiltott, közösségellenes magatartások helyi rendeletben való meghatározására. Időközben hozott újabb törvényi szabályokkal^[3] módosított formájukban 2012. július 24-től hatályosak az *egyes önkormányzati beruházásokra* vonatkozó szabályok. 2013. január 1-jén lép hatályba a legtöbb új rendelkezés, az önkormányzás új általános szabályai, a feladat- és hatáskörök elosztási rendje, a közös önkormányzati hivatalra vonatkozó új szabályok és a gazdálkodás részletes szabályai. Ugyancsak ekkortól hatályosak a *társulásokra* vonatkozó IV. fejezet szabályai, a *területszervezési*

[1] Patyi – Szalay – Varga Zs., 2011.

[2] Tilk, 2011, 18–25.

[3] A 2012. évi CXVII. törvény 121. §-ával megállapított szöveg.

szabályokat tartalmazó V. fejezet, valamint az önkormányzatok és a központi állami szervek *kapcsolatára* vonatkozó rendelkezések.^[4]

Az új szabályozás teljes hatálybalépésére a 2014. évi általános helyi önkormányzati választások napján kerül sor. Ekkor lépnek majd hatályba a helyi *képviselőkre* vonatkozó egyes jogállási, a *polgármesteri* tisztséggel kapcsolatos összeférhetetlenségi szabályok és e nappal veszti hatályát az Ötv., a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény, és a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény.

A fentiekből látható tehát, hogy a ma még több külön törvény által szabályozott helyi önkormányzati rendszer a folyamatos hatálybalépések következtében egy egységes törvény általi szabályozást nyer, valamint az is, hogy a hatályba lépésre váró jogszabályi rendelkezések, vagy akár a hatálybalépés végső időpontja változhat. Az önkormányzatokra vonatkozó közvetlen normaanyag, és a közvetett szabályozási környezet (pl. a törvényességi felügyelet során hozott határozatok felülvizsgálatát végző bíróság megjelölése és szervezeti jellege, az önkormányzati normakontroll eljárási szabályai) még 2012 decemberében is módosultak.^[5]

Az alábbiakban tehát az önkormányzás *általános* szabályaira és egyes jellemző jogintézményekre koncentrálok, melyek közül kiemelkedően fontosak az alkotmányos (alaptörvényi szintű) szabályok.^[6]

II. AZ ÖNKORMÁNYZATOK ALKOTMÁNYJOGI HELYZETE A 2011. DECEMBER 31-IG HATÁLYOS ALKOTMÁNYBAN ÉS A SZABÁLYOZÁS MÓDJA

Az Alaptörvény önkormányzati szabályai részben eltérnek az Alkotmányéitól és alapvetően eltérő a két alkotmány szabályozási filozófiája. Viszont az Alkotmány egykori rendelkezései közül többet átvett a sarkalatos Möt., s ezek egy része 2013. január 1-től hatályba is lép (a mai jogállapot szerint). Ezért elsőként a korábbi alkotmányi szabályok lényegét és specialitásait tekintjük át.

A helyi önkormányzatok az Alkotmányban *kiemelt jelentőséggel* bírtak. A IX. Fejezet részletes szabályozást nyújtott róluk, sokkal részletesebbet, mint a közigazgatás másik nagy területéről, az államigazgatásról. A szabályozás értelmében az önkormányzatok az Alkotmányban nevesített, de külön 2/3-os törvénnyel létrehozott *decentralizált állami szervek*. Az államigazgatás központi szerveihez képest *alkotmányban meghatározott*

[4] Ezzel az időponttal veszti hatályát a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény, a területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvény és a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény.

[5] Vö.: az egyes törvényeknek az Országgyűléssel, valamint az önkormányzatokkal összefüggő módosításáról szóló 2012. évi CCIX. törvény, a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő törvények, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CCX. törvény, az egyes igazságügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXI. törvény szabályaival.

[6] A részletszabályok megismerése részben a jogszabályokból, részben a folyamatosan bővülő szakirodalomból lehetséges. Ez utóbbira nézve a kézirat zárásakor hozzáférhető fontosabb írásokat feltüntettük az irodalomjegyzékben.

és törvény által védett önállósággal rendelkeznek. A választópolgárok adott területi közösségét megillető helyi önkormányzathoz való *kollektív alapjog alapján* intézik a *helyi közügyeket*, mely ügyek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódnak.^[7]

Az előző önkormányzati rendszer *lényeges eleme* az Alkotmányban meghatározott önkormányzati *alapjogok tényleges érvényesülése*: az, hogy ezek tényleges gyakorlására képes képviselő-testületet válasszanak meg, és az e jogok alapján működhessen. Az Alkotmánybíróság szerint: „a törvény a helyi önkormányzatok minden típusa számára köteles biztosítani a [z Alkotmány] 44/A. § (1) bekezdésében szabályozott alapjogok gyakorlását, azt, hogy minden önkormányzat önálló felelősséggel dönthessen az alapjogok körébe tartozó ügyekben.”^[8]

Az említett *kollektív jog* az Alkotmánybíróság felfogásában a választópolgárokat megillető alapjog, mely egyúttal az önkormányzati jogok *anyagját* is jelentette.^[9]

Az *önkormányzati alapjogok* alanyai nem a választópolgárok, hanem a képviselő-testületek. E jogok az Alkotmány 43. § (1) bekezdése alapján egyenlők, de a kötelezettségeik eltérőek lehetnek. A helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket csak törvény határozhatja meg. Lényeges annak hangsúlyozása, hogy maga az Alkotmány teremtett bírósági garanciákat a képviselő-testületeknek. Az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása az Alkotmány alapján részesült bírósági védelemben, jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhatott.^[10] Az Alkotmánybíróság megállapította: az önkormányzati rendszer működési alapelve az önkormányzatok igazságszolgáltatás általi jogvédelme.^[11] A bírói eljárás *alkotmányos garanciát jelentett*, az Alkotmány 43. § (2) bekezdése és a bírói utat biztosító 57. § (1) bekezdése összefüggenek egymással: a 43. § (2) bekezdése az önkormányzati hatáskörök jogszerű gyakorlásával összefüggő bírói védelem megfogalmazásával az 57. § (1) bekezdésében írtaknak e kérdéskörre való konkretizálása volt. Ha tehát egy közigazgatási tevékenység törvényen alapuló kötelező önkormányzati feladatot képezett, a feladat ellátásának megszervezése során az önkormányzatok (a képviselő-testületek és szerveik) által hozott döntések, az esetleg megtett jognyilatkozatok, a megkötött szerződések, az alkalmazott egyéb jogi eszközök a kötelező önkormányzati feladatkörhöz kapcsolódó helyi önkormányzati hatáskörgyakorlásnak számítottak. Ezekre kiterjedt az Alkotmány 43. § (2) bekezdés bírói utat biztosító rendelkezésének a hatálya.^[12]

Az Alkotmány egyébként a helyi *képviselő-testület* önálló jogköreiként sorolta fel az önkormányzati alapjogokat,^[13] de maga utalt rá két helyen is, mint *önkormányza-*

[7] Vö.: Alkotmány 42. § „A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga.” Ezt a jogot az Alkotmány a továbbiakban úgy definiálja, hogy „a helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása”.

[8] 56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1996, 208.

[9] 18/1993. (III. 19.) AB határozat és 22/1993. (IV. 2.) AB határozat.

[10] Alkotmány 43. § (2) bekezdés.

[11] Lásd: 3/2003. (II. 7.) AB határozat, ABH 2003, 57, 59.

[12] Az önkormányzatok területén igényelt csatorna-támogatások visszafizetésének elrendelés kapcsán született 42/2008. (IV. 17.) AB határozat, ABH 2008.

[13] Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés.

ti alapjogokra.^[14] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében szabályozott *alapjogok* a helyi képviselő-testületek számára biztosított olyan *hatáskör csoportok*, amelyek a helyi önkormányzás körében az önkormányzatok számára biztosított autonómia alkotmányos garanciáit képezték. Az alapjogok elsősorban a Kormánnyal és az államigazgatással szemben nyújtottak alkotmányos garanciát az önkormányzatok számára. A törvényhozót az Alkotmányban szabályozott önkormányzati alapjogok annyiban korlátozták, hogy azokat nem vonhatta el, nem állapíthatott meg olyan mértékű korlátozásokat, amelyek valamely önkormányzati alapjog tartalmának kiüresedéséhez, tényleges elvonásához vezettek. Ezek a hatáskör csoportok egy, az állam közhatalmi szervezeti rendszerén belül elhelyezkedő, Alkotmányban szabályozott szervtípus autonómiáját hivatottak garantálni. Így az önkormányzati alapjogokat az Alkotmány nem részesítette a XII. fejezetben szabályozott — az egyén autonómiájának alkotmányos garanciáit jelentő — alapvető jogokat megillető, azokkal azonos alapjogi védelemben. Emiatt az önkormányzati alapjogok korlátozásával szemben nem volt alkotmányossági követelmény az, hogy arra valamely alkotmányos jog érvényesítése, valamely alkotmányos cél érdekében szükségszerűen és azzal arányosan kerüljön sor.^[15] Más szavakkal: az Alkotmány rendelkezései alapján nem volt arra mód, hogy a Kormány vagy a központi közigazgatás szervei akár normatív, akár egyedi döntésükkel beavatkozzanak az önkormányzatokat az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pontja alapján az önkormányzati ügyekben megillető igazgatási és szabályozási autonómia gyakorlásába.^[16]

Az Alkotmány és a rá épülő Ötv. az 1990-es évben bevezetett rendszere lényegében az önkormányzat jogi szabályozási modelljének *három alapkérdése* körül forgott (ki, mit, hogyan önkormányoz). Igyekezett tehát megjeleníteni az önkormányzás alanyát (az önkormányzás céljával egybekapcsolva), a tárgyát (azaz mit kormányoz) és a módját, azaz, hogyan kormányozza az alany a helyi közügyeket. Az ebből adódó *definíció* is hármas jellegű lett, melynek lényege szerint az önkormányzat demokratikusan választott és működő *köztestület*, mely a törvényi keretek között, állami felügyelet és segítség mellett saját felelősségére és a lakosság érdekében önállóan *szabályozza és igazgatja* (helyileg kormányozza) az átfogó feladat- és hatáskörébe tartozó helyi *közügyeket*.^[17]

A szabályozás emellett valójában minden a közigazgatási szervezeti működés nagy hármasa (*irányít, felügyel és ellenőriz*) körül forgott akkor is, s forog ma is. Ezen belül is a körül, hogy *ki irányít és irányít-e egyáltalán valaki* a helyi önkormányzatok esetében? Az Alkotmányos szabályozás erőssége (erősítése) nemcsak azt jelentette, hogy az Országgyűlés irányítja őket törvénnyel és határozatokkal, hanem sokszor azt is, hogy még az Országgyűlés sem irányíthatja őket, ő is legfeljebb a felügyelet rendszerének a része — legalábbis az önkormányzat normál működése esetében.

Noha nem volt kodifikációs vagy szövegezési hibáktól mentes a folyamatosan hatályát veszítő szabályrendszer, de egyértelműen egymásra épülő, azonos logikai és szabályozási rend figyelembe vételével kialakított szabályozás volt. Az általános kollektív alkotmányos

[14] Alkotmány 43. § (1) bekezdés, 44/C. §.

[15] 56/1996. (XII. 12.) AB határozat.

[16] 77/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 390, 394.

[17] Verebélyi, 1993.

(azaz: alkotmánybeli) jog önmagában nem volt elég konkrét, így azt kiegészítették a különös szintjén tételezett hatáskörök (hatáskör csoportok), melyek egyes (egyedi) törvényi feladat és hatáskörökre bomlottak. Ez a zárt, piramis-szerű (hierarchikus) felépítés az önkormányzás szinte minden mozzanatában jelen volt. Így például a feladat- és hatásköri „piramis” a következő módon volt leírható. Az Alkotmány szerint az alapvető feladat a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek intézése (*általános szint*). Az Ötv. 1. § (2) bekezdése szerint a helyi közügyek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódnak (*különös szint*).

Az egyes feladatok és hatáskörök nemcsak az Ötv.-ben voltak megtalálhatók, de a 8. § (4) bekezdés klasszikus felsorolása rögzítette pl. a települési önkormányzati minimumfeladatokat: egészséges ivóvíz ellátás, óvodai nevelés, az általános iskolai oktatás és nevelés, az egészségügyi és a szociális alapellátás, a közvilágítás, a helyi közutak és a köztemető fenntartása, közterületi parkolás biztosítása, nemzeti és az etnikai kisebbségek jogainak érvényesülése; míg más törvények további feladatok százait tartalmazták.

A választott önkormányzati tisztségviselők és szervek politikai szereplők is egyben. A döntéshozatali és politikai „piramis” csúcsán (*általános szintjén*) az Alkotmánynak helyi önkormányzást meghatározó fordulata állt: a közügyek önálló és demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása. A *különös szintjén* az Ötv. 2. § (1) bekezdésének rendelkezése helyezkedett el, az általánost tovább, de nem teljesen egyediesítve: a helyi önkormányzat *érvényre juttatja* a népfelég elvét, helyi közügyekben demokratikus módon, *széleskörű nyilvánosságot* teremtve kifejezi és *megvalósítja* a helyi közakaratot.

A továbbkonkretizálás eredményeként az egyes (egyedi) szintjén a képviselő-testület megválasztására és működésére vonatkozó szabályok (pl. Ötv. 12., 13., 14. §§), a közmeghallgatásra és az önszerveződő közösségek bevonására vonatkozó szabályok helyezkedtek el. Ugyanide vonhatók a részletes döntéshozatali, működési szabályok (részben az Ötv.-ből, de főleg az SZMSZ rendeletekből), melyek a döntés tartalmának kialakítására vonatkoztak.

A jogi (egyben jogszerűségi, sőt jogvédelmi) „piramis” csúcsára az *általános szintjén* elhelyezkedő szabályok közül a döntéshozatalnak és működésnek a jogkör-jellegét és a közhatalom-gyakorlási jellegét megragadó alkotmánybeli fordulatok helyezhetők. Ezek az önkormányzáson belül a közügyek intézése, a helyi közhatalom gyakorlása, valamint az „önállóan szabályoz és igazgat” fordulatok voltak.

A *különös szintjére* az önkormányzati döntéshozatalra jogosultak, az önkormányzati hatáskörgyakorlás szereplői körét meghatározó rendelkezések helyezhetők. Önkormányzati döntést a helyi önkormányzat képviselő-testülete — annak felhatalmazására bizottsága, a részönkormányzat testülete, a helyi kisebbségi önkormányzat testülete, társulása, a polgármester —, illetőleg a helyi népszavazás hozhat. Törvény a polgármesternek, főpolgármesternek, megyei közgyűlés elnökének kivételesen önkormányzati feladat- és hatáskört állapíthat meg.^[18] Az önkormányzati feladat- és hatáskörök a képviselő-testületet illetik meg. Az önkormányzati feladatokat a képviselő-testület és szervei: a polgármester,

[18] Ötv. 2. § (2) bekezdés.

a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a képviselő-testület hivatala látják el. A képviselő-testület egyes hatásköreit a polgármesterre, a bizottságaira, a részönkormányzat testületére, a kisebbségi önkormányzat testületére, törvényben meghatározottak szerint társulására ruházhatja. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja. Az átruházott hatáskör tovább nem ruházható.^[19]

Ennek a piramisnak az egyedi (az egyes) szintjén az önkormányzati hatáskörgyakorlás (közhatalmi döntéshozatal részletes) szabályai, érvényességi, hatályossági feltételei állottak, melyek átnyúlnak a részben Ket-be és más ágazati eljárási szabályozásokba.

A jogvédelmi szabályok is piramisszerűen helyezkedtek el, a többihez hasonlóan az Alkotmányban rögzített *általános* szinttel, melynek lényege, hogy az önkormányzati alapjogokat (és magát a kollektív jogot) az Alkotmánybíróság védi. Ezt követte *különös-ként* a jogszerű önkormányzati hatáskörgyakorlás alkotmánybírósági védelme (mind az Alkotmány mind az Ötv. ismerte és tételezte), valamint az egyes szintjén megnyilvánuló, az *egyedi*, konkrét hatáskörgyakorlás bírósági védelme követte azt.

III. AZ ALAPTÖRVÉNY, MINT AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER KERETE

A helyi önkormányzatok új szabályozása az Alaptörvényben a szöveg szerint nem teljesen új. Számos rendelkezés teljesen vagy majdnem teljesen azonos a korábbiakkal. A szabályozás mögötti filozófia (koncepció) azonban alapvetően eltér, ezért az Alaptörvény egy másfajta önkormányzati rendszer alapjait és kereteit teremtette meg.

Ez leginkább azokból a rendelkezésekből látható, melyek az Alkotmányhoz képest *hiányoznak*. Az Alkotmány a helyi önkormányzathoz való kollektív alapjogra építette a helyi önkormányzati rendszer szabályozását, melyben nemcsak a jog alanyait és tartalmát rögzítette, hanem az önkormányzati szinteket is (község, város, megye, főváros és kerületei). Amint korábban írtam, ennek a jognak a végrehajtása érdekében rendelkeztek a képviselő-testületek úgynevezett önkormányzati alapjogokkal. És — noha az önkormányzati alapjogok alkotmánybírósági védelme nem volt mindig kellőképpen erős — e jogok korlátozása csak kétharmados törvénnyel volt lehetséges. A törvénnyel megállapított önkormányzati hatáskör jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesült és ennek — akár az államháztartás érdekében való — korlátozása alkotmányellenesnek bizonyult (lásd a korábban említett csatorna-beruházási ügyet).

E rendelkezések az új szabályozásból hiányoznak. Az Alaptörvény nem a Kormánnyal és központi államigazgatással, sőt egyes esetekben akár az Országgyűléssel szembeni jogvédelem szabályozására, hanem a helyi közügyek intézésére és a helyi közhatalom *gyakorlására* helyezi a hangsúlyt, miközben változatlanul érvényesül benne az önkormányzati igazgatás és az államigazgatás *elválasztása*. A Kormány pl. annak ellenére, hogy a közigazgatás egészének legfőbb szerve, törvényben meghatározottak szerint „csak” államigazgatási szerveket hozhat létre.^[20] A választott polgármester és a megyei képviselő-testület elnöke önkormányzati feladatain kívül államigazgatási fel-

[19] Vö.: Ötv. 9. § (1)–(3) bekezdése.

[20] 15. cikk (2) bekezdés.

adat- és hatáskört kivételesen láthat el, de ehhez törvény vagy törvényi felhatalmazás alapuló kormányrendelet rendelkezése kell. A Kormány tehát önálló hatáskörében a választott önkormányzati vezetőkhez hatáskört nem telepíthet. Az, hogy ezt a hatáskör-telepítést maga az Alaptörvény tartalmazza, mutatja az önkormányzatoknak a Kormánytól való erős elválasztottságát. Ezzel az Alaptörvény egyértelművé tette, hogy az önkormányzatok és az államigazgatás elválasztása következtében, alaptörvényi felhatalmazás szükséges ahhoz, hogy a polgármesterre — a Kormányhoz az államigazgatáshoz képest Alkotmány által védett autonómiával rendelkező — önkormányzat tisztségviselőjére államigazgatási jogkörök telepíthetők legyenek.^[21]

Külön rögzíti az Alaptörvény, hogy a helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében *együtműködnek*.^[22] Mindez azonban nem az önkormányzatok jogi értelemben vett gyengítését jelenti, hanem – megítélésünk szerint — a szabályozás *működés-orientált* jellegét erősíti. Bár nem jogokként szövegezve, de az önkormányzati *autonómia alapvető területei* a 36. cikk (1) bekezdés *d)–l)* pontig megtalálhatók. Így meghatározza *szervezeti és működési* rendjét; gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a *tulajdonost* megillető jogokat; meghatározza *költségvetését* (és annak alapján *önállóan* gazdálkodik); a gazdálkodási célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül *vállalkozást* folytathat; dönt a *helyi adók* fajtájáról és mértékéről; önkormányzati *jelképeket* alkothat, helyi kitüntetések és elismerő címeket alapíthat; a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől *tájékoztatást* kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat; szabadon *társulhat* más helyi önkormányzattal, érdek-képviselési szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együtműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek; *törvényben* meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.

Ehhez szorosan kapcsolódik a 34. cikk (1) bekezdés harmadik mondata is: „a helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.” Mivel az autonómia alapvető összetevőit maga az Alaptörvény határozza meg, azok törvénnyel sem vonhatók el. Igaz, ennek *külön jogvédelmi* hatáskörei magában az Alaptörvényben nincsenek nevesítve. 2012. január 1. óta az Ötv. változatlanul hatályos 3. §-a az irányadó, mely szerint „(a)z önkormányzati jogokat, illetőleg az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlását az Alkotmánybíróság, illetőleg a bíróság védi.” 2013. január 1-től a jogvédelmi klauzula az Mötv. 5. §-ában található: „A helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírósági és bírósági védelemben részesül.”

Tény az is, hogy az új Alaptörvény sem a helyi önkormányzathoz való alapjog szövegében sem máshol nem rögzíti, hogy *mely területi szinteken* működjenek önkormányzat, így annak meghatározását az Mötv-re bízta. Az állam területi beosztását nem is az ön-

[21] Vagyis: „A helyi önkormányzatok és az államigazgatás elválasztása tükröződik a polgármester jogállásának alkotmányi szabályozásában is.” 55/1994. (XI. 11.) AB határozat.

[22] Ez az együtműködési kötelezettség nem új találmány természetesen, hiszen már működése elején hangsúlyozta az AB, hogy az alkotmányos szervek külön ez irányú rendelkezés hiányában is kötelesek egymással együtműködni.

kormányzati szabályok között, hanem az F. cikkben határozza meg, kimondva, hogy az ország fővárosa Budapest [(1) bekezdés] és, hogy az ország területe megyékre, városokra és községekre tagozódik, a városokban kerületek alakíthatók [(2) bekezdés].^[23] Mindebből nemcsak az következik, hogy a főváros *kerületekre* osztása immár *nem alkotmány-szintű* előírás, hanem az is, hogy a fővárosi kerületi önkormányzat megalakítása sem az.

A rendszer működési alapelveinek változására utal az is, hogy az önkormányzatok kapcsán immár nem törvényességi ellenőrzésről, hanem *törvényességi felügyeletről* tesz említést az Alaptörvény. A felügyelet rendszeresebb és erősebb beavatkozási jogot jelent a Kormány részéről, mint az ellenőrzés, ugyanakkor változatlanul az Országgyűlés rendelkezik a felosztás kompetenciájával. Az 1. cikk (2) bekezdés g) pontja értelmében az Országgyűlés az, mely felosztja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet, mindezt részben megismétli a 35. cikk (5) bekezdése is. Eszerint — az Alkotmányban írtakkal^[24] egyezően — az Országgyűlés a Kormány indítványára osztja fel az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet, de a Kormány indítványát csak az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően terjesztheti elő. A változatlan szabályozás alapján a képviselő-testületek felosztására vonatkozóan kialakított alkotmánybírói gyakorlat változatlanul irányadónak tekintendő.^[25]

Az önkormányzatok alaptörvénybeli helyzetének (közjogi pozíciójának) általános megítéléséhez figyelemmel kell lenni még a T. cikkben írtakra is. Eszerint az *önkormányzati rendelet* jogszabálynak minősül, melyben általánosan kötelező magatartási szabályt lehet megállapítani. Az önkormányzatok ugyanis az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szervek,^[26] igaz sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet kihirdetésének szabályait,^[27] vagyis azokat nem kell a(z országos) hivatalos lapban kihirdetni.

Mivel az önkormányzatok *önálló igazgatási* hatáskörükben^[28] a helyi közügyeket intézve közhatalmat gyakorolnak,^[29] egyértelműen *hatóságoknak* kell őket tekinteni. Ezért működésük során velük szemben is érvényesül az részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belüli ügyintézéshez (igazgatóshoz) való jog, valamint ők is a törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Ezen túlmenően az önkormányzatok is kárfelelősség alatt állnak, mert mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.^[30] Mivel alapvető rendeltetésük a helyi *közhatalom* gyakorlása, ezért mindenkinek alapvető jogát képezi, hogy egyedül vagy másokkal

[23] Részben azonos az Alkotmány 41. §-ával. Alapvető eltérés a fővárosi kerületek mellőzése.

[24] Alkotmány 19. § (3) bekezdés l) pont.

[25] A 1220/H/1992. AB határozatban lefektetett álláspont szerint az Alkotmánybíróság a felosztási ügyben elvi véleményt nyilvánít, arról a jogi kérdésről nyilatkozik, hogy az előterjesztésben szereplő helyzet vezethet-e alkotmányellenes működésre, nem vizsgálja felül a Kormány által előterjesztett tényállításokat. ABH 1992, 630.

[26] Lásd: 32. cikk (1) bekezdés a) pont és (2) bekezdés.

[27] T. cikk (1) bekezdés.

[28] 32. cikk (1) bekezdés b) és c) pont.

[29] 31. cikk (1) bekezdés.

[30] Azaz: érvényes rájuk a XXIV. cikk (1) és (2) bekezdése.

együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon hozzájuk, mint bármely közhatalmat gyakorló szervhez.^[31]

Az önkormányzati rendszerre nézve is számos rendelkezést tartalmaz az Alaptörvénytől elkülönülten megalkotott és elfogadott, de azzal azonosan 2012. január 1-jén hatályba lépett Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései (Aár.), így utalnunk kell ennek egyes szabályaira, melyeket nem érintett az Alkotmánybíróságnak az Aár. egyes rendelkezéseit megsemmisítő, 2012. december 28-án hozott határozata. Kiemelendő a feladat- és hatásköri jogutódlást rendező Aár. 6. cikk, mely szerint a „feladat- és hatáskört a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény szerint gyakorló szerv jogutódlja a feladat- és hatáskört az Alaptörvény alapján gyakorló szerv.” Az Aár. 8. cikk szerint az Alaptörvény hatálybalépése — ide nem vonatkozó kivétellel — nem érintette a helyi önkormányzati képviselő-testületek, valamint az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően kinevezett vagy megválasztott személyek megbízását. Az Alaptörvényben szabályozott „helyi önkormányzatok” tehát a korábbi Alkotmány szerint tételezett és létrehozott helyi önkormányzatok feladat- és hatásköri jogutódljaiként, megbízásukat folyamatosan betöltik.^[32]

IV. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK JOGI HELYZETE ÉS AUTONÓMIÁJA AZ ALAPTÖRVÉNYBEN (FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK)

A helyi önkormányzatok *fajta*it az Alaptörvény nem rögzíti, mindössze egyetlen típust nevez meg külön, ez pedig a megyei önkormányzat. (Az Alaptörvény 33. cikk (2) bekezdés külön nevesíti a megyei képviselő-testületet más helyi képviselő-testületekhez képest.) Mivel az állam területi beosztásáról rendelkező F. cikk nincs összekapcsolva az önkormányzatokat létrehozó 31. cikk rendelkezéseivel, az egyes önkormányzati szintek, sőt az egyes önkormányzati működési területek meghatározása a 31. cikk (3) bekezdésében előírt, a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat rögzítő sarkalatos törvényre (az Möt.v.) maradt. Más szavakkal, az Alaptörvény nem követeli meg, hogy minden községben teljes jogkörű, önálló önkormányzat működjék, de értelemszerűen ezt nem is zárja ki. Ugyanígy nem alaptörvényi (vagyis alkotmányos) előírás a teljes önkormányzati joggal rendelkező fővárosi kerületi önkormányzat megalakítása sem. Arra tekintettel, hogy az *Alaptörvény szerint* önkormányzatok nem a választópolgárok adott területen élő közösségét megillető önkormányzashoz való jog alapján jönnek létre és működnek (nem tartalmazza ezt a jogot az Alaptörvény), a képviselő-testületi működés hiánya sem sértheti meg ezt a jogot. A képviselő-testületi működés bármilyen okból való elmaradása ezért nem ezt az alapjogot, hanem a hatásköröket biztosító alaptörvényi rendelkezéseket sérthetik meg. Az Alaptörvénytől eltérően, az abban tehát meg nem követelt kollektív jogot azonban az Möt.v. 2. § (1) bekezdése ismeri: a „helyi önkormány-

[31] XXV. cikk.

[32] Az Aár. 9. cikk e) pontja értelmében Az Alaptörvény 33. cikk (2) bekezdését a megyei közgyűlés hivatalban levő elnöke, míg az f) pont értelmében a 35. cikk (3)–(6) bekezdését a hivatalban levő helyi önkormányzati képviselő-testület és polgármester megbízása tekintetében is alkalmazni kell (ezek egyes, a megbízás megszűnésével összefüggő szabályok).

zás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül”.

A helyi önkormányzathoz való jogban megjelenő *felelősségi és kötelezettségi szabályok* az Alaptörvény O. cikkével állnak összefüggésben: „Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.” A kötelezettségek hangsúlyosabban jelennek meg az Möt. 8. § rendelkezéseiben. Eszerint a helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként *kötelesek* egyrészt *ön gondoskodással* enyhíteni a közösségre háruló terheket, képességeik és lehetőségeik szerint *hozzájárulni* a közösségi feladatok ellátásához; más oldalról betartani és *betartatni* a közösségi együttélés alapvető szabályait. A közösségi terhek enyhítésének, a feladatok ellátásához való hozzájárulásnak, valamint az együttélés alapvető szabályainak meghatározására a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletben jogosult (meghatározhatja e kötelezettségek tartalmát), sőt szabályozhatja elmulasztásuk jogkövetkezményeit.^[33]

Az Alaptörvény szerint az önkormányzatok *működésének lényege* a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása, hiszen ezek érdekében működnek helyi önkormányzatok.^[34] A helyi népszavazás immár nem az önkormányzathoz való kollektív alapjog gyakorlásának másik (ritkább) formája, hanem a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügy eldöntésének egyik módja, hiszen ilyen ügyről külön törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani.^[35] A helyi közügyek fogalmát az Alaptörvény megközelítően sem adja meg. A helyi közügyek — az alaptörvényi szinten — tulajdonképpen az önkormányzatok *kötelező feladat- és hatásköreit* jelentik.^[36] E hatáskörökről és így a közügyekről az Alaptörvény nem teljesen szisztematikus szabályozást tartalmaz, más szavakkal, az egymással szorosan összefüggő szabályok nem egymás mellett vannak.

A *helyi közügyről* szólva legfontosabb a *törvényi szabályozási szint* kiemelése. A helyi közügyek intézése során az önkormányzatok a törvény keretei között járnak el.^[37] Ez első olvasásra korlátozó jellegűnek tűnik, de éppen ez emeli ki az önkormányzatokat a Kormány által irányított államigazgatási szervrendszer köréből. Hiszen nem általában a „jogsabályok”, hanem csak törvény állapíthat meg kereteket a helyi közügyek intézésére. A törvényi „védelmet” hangsúlyozza még: az önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati alkot rendeletet,^[38] részére kötelező feladat- és hatáskört csak törvény állapíthat meg.^[39]

[33] Vö.: Möt. 8. § (2) bekezdés.

[34] 31. cikk (1) bekezdés.

[35] 31. cikk (2) bekezdés.

[36] Erre utal a 32. cikk (1) bekezdés l) pontja („törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol”) és a 34. § cikk (1) bekezdés szóhasználata is (a „helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg. A helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához... vagyoni támogatásra jogosult.”).

[37] 32. cikk (1) bekezdés.

[38] 32. cikk (2) bekezdés.

[39] 34. cikk (1) bekezdés.

A helyi közügyekkel kapcsolatos törvényi szabályok, korlátok azonban csak addig maradnak alkotmányosak, míg nem vezetnek az adott témakörben az *önállóság* teljes elvonásához. Az önkormányzat érdemi önállóságának fennmaradása alapvető feltétel ahhoz, hogy autonóm szervekről beszéljünk.

Az Alaptörvény szerint a helyi közügyek intézésének (ellátásának), vagyis az önkormányzásnak, két alapvető *formája* van: az önkormányzat vagy rendeletet alkotó határozatot hoz.^[40] Akármelyik formát alkalmazza az önkormányzat, annak során „önállóan igazgat”,^[41] mely az *önkormányzás általános tartalmának* tekintendő. Az önállóság azt jelenti, hogy az önkormányzat a döntését (akár rendelet akár határozat) önállóan, más szerv előzetes vagy utólagos jóváhagyása nélkül hozza meg és, hogy a döntése meghozatalában nem utasítható. Mivel az önállóságról maga az Alaptörvény rendelkezik, annak — bármilyen szintű — korlátozására is csak az Alaptörvényben van lehetőség. Ilyen, az önálló igazgatás korlátozó szabály, mely szerint külön törvény a helyi önkormányzat meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány *hozzájárulásához* kötheti.^[42] Az önálló igazgatás korlátozásának tekinthető a már említett *együttműködési* kötelezettség is (a helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnék)^[43] és az is, hogy törvény elrendelheti a kötelező feladat *társulásban* történő ellátását,^[44] mely utóbbi a szabad társulás jogát korlátozza.

Az Alaptörvény számos tárgykört is meghatároz, mint a „helyi közügyek intézésének” tárgyát, azaz rögzíti magukat a *legfontosabb közügyeket*, melyeket az „autonómia legfontosabb területeiként” már említettünk. A fentebb írtak szerint ezek ellátása során az önkormányzat vagy rendeletet alkotó határozatokat hoz (esetleg mindkettőt), de mindenesetre önállóan teszi azt. E tárgyak töltik meg tartalommal az önkormányzati önállóságot.

Az önkormányzat autonómiájának alapvető alkotórésze a *szervezeti és működési* rend meghatározása.^[45] Az Alaptörvény ebben első olvasásra nagyobb önállóságot enged, mint az Alkotmány, mert kevesebb önkormányzati szervet nevez meg (képviselő-testület, polgármester, megyei elnök, bizottság, hivatal — nem említi az alpolgármestert és a jegyzőt). Az önállóságot azonban nemcsak a sarkalatos törvény, hanem más törvények is tovább korlátozzák majd, és csak ezek keretein belül áll fenn az önkormányzati szervezet-alakítási jog, az Alkotmánybíróság eddigi döntéseivel összhangban.^[46]

Az önkormányzás alapvető feltételét (*conditio sine qua non-ját*) jelenti a *helyi adók* fajtajának és mértékének meghatározása, azaz az önálló adóztatás joga.^[47] E rendelkezés lényegében megosztja az adómegállapítás jogát az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok között,^[48] felhatalmazást ad arra, hogy feladataik ellátáshoz, hatásköreik gyakorlásához

[40] 32. cikk (1) a) és b) pont.

[41] 32. cikk (1) bekezdés c) pont. Az Alkotmány az önkormányzati alapjogok között első helyen szabályozta az „önálló szabályozás és igazgatás” jogát — 44/A. § (1) bekezdés a) pont.

[42] 34. cikk (5) bekezdés.

[43] 34. cikk (1) bekezdés, első mondat.

[44] 34. cikk (2) bekezdés.

[45] 32. cikk (1) bekezdés d) pont, Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés e) pont.

[46] 1285/H/1993. AB. határozat, ABH 1994, 800, 801.; 23/2001. (VI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 632.

[47] 32. cikk (1) bekezdés h) pont, Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés d) pont.

[48] 67/1991. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1991, 356.

szükséges mértékben pénzügyi forrást biztosítsanak maguknak. Mivel erről is „törvény keretei között dönt”, lényeges annak hangsúlyozása, hogy csak a keretek meghatározása tartozik az Országgyűlés kompetenciájába. Az adó-megállapítás joga, az adófizetési kötelezettség előírása, az egyes adónemek bevezetése, a kereteken belül a mérték és menteségek, kedvezmények megállapítása a képviselő-testület hatáskörében marad.^[49]

Az önálló adómegállapítás joga sem vezethetne teljes gazdasági autonómiához, ha a tulajdonnal és a megszerzett pénzügyi forrásokkal az önkormányzat nem rendelkezhetne önállóan. Ezt az *önálló gazdálkodást* az Alaptörvény helyi közügynek tekinti és több, egymáshoz kapcsolódó rendelkezéssel biztosítja. Egyrészt kimondja, hogy az önkormányzat (illetve a 33. cikk (1) bekezdés értelmében a képviselő-testület) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat.^[50] A látszólag jelentés nélküli mondat értelme kiemelkedő: miközben a helyi önkormányzatok tulajdona a köztulajdon része és egyben feladataik ellátását szolgálja,^[51] a tulajdonosi jogok gyakorlása nem más szervtől függ, nem a Kormány vagy annak hivatala dönt erről, hanem a választott testület.

A tulajdon és annak tárgyai (a dolgok) csak a gazdálkodás alapfeltételeit (*statikáját*) jelentik, a *dinamikát* a gazdálkodás képezi. Az Alaptörvény biztosítja a gazdálkodás önállóságát, de annyi korlátot állít, hogy annak alapja a (szintén önállóan megalkotott) saját *költségvetés*.^[52] A saját költségvetés csak látszólagos korlát a gazdálkodás fölött, hiszen annak megalkotása is önállóan történik. Mivel a költségvetés alapján való gazdálkodás még nem feltétlenül jelenti a vagyon gyarapítást is, külön rendelkezik az Alaptörvény arról, hogy az önkormányzat (a testület) vállalkozást folytathat. Ennek feltétele, hogy az nem veszélyeztetheti a kötelező feladatok ellátását és csak az erre (a vállalkozásra) felhasználható vagyonnal és bevétellel szabad vállalkozni.^[53] A gazdálkodási önállóság alaptörvényi korlátozása a már említett hitelfelvételi és kötelezettségvállalási szabály is.

Az önkormányzati gazdasági autonómia *nem önmagáért* való, az önkormányzat nem részvénytársaság és nem profit-orientált szervezet. A gazdasági önállóság az önkormányzati feladatok ellátását kell, hogy szolgálja. Mivel feladatot vagy hatáskört csak törvény állapíthat meg számukra, magától értetődő, hogy azok ellátását a törvényhozónak biztosítani is kell. Ezt alapozza meg az Alaptörvénynek az Alkotmányhoz hasonló rendelkezése, mely szerint a helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.^[54]

Az Alaptörvény külön nem nevesíti az önkormányzatot, mint választók (politikai) közösséget. Az önkormányzás egyik meghatározó alkotó eleme, hogy *választás útján* jönnek létre az önkormányzati szervek. Az Alaptörvény kimondja, hogy a helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják,

[49] 155/2008. (XII. 17.) AB. határozat, ABH 2008, 1274.

[50] 32. cikk. (1) bekezdés e) pont – Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés b) pont.

[51] 32. cikk (6) bekezdés.

[52] 32. cikk (1) bekezdés f) pont.

[53] 32. cikk (1) bekezdés g) pont – Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés b) pont.

[54] 34. cikk (1) bekezdés – Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés c) pont.

még hozzá öt évre.^[55] A választott és meghatározott területhez kötődő testületeknek a politikai és történeti összetartozást kifejező jelképekre is szükségük van. Az Alkotmányban írt szabályokat megtartva rendelkezik az Alaptörvény arról, hogy az önkormányzat (a képviselő-testület) önkormányzati *jelképeket* alkothat, helyi kitüntetéseket és elismerő címekeket alapíthat.^[56]

A közigazgatási szervek közötti *együttműködés* jogszabályok által szabályozott. általában nem maguk döntenek el, hogy mely szervekkel és hogyan működnek együtt. A választott önkormányzati szervek azonban egy politikai közösséget képviselnek. E közösség ereje és az önkormányzat sikere azon is múlhat, hogy érdekeiket képesek-e jól megjeleníteni. Ennek lehetőségét teremti meg az Alaptörvény kimondva, hogy az önkormányzat *szabadon társulhat* más helyi önkormányzattal. Jogosult érdek-képviselési szövetség létrehozására. Az együttműködési jog nemcsak az országon belül illeti meg, hanem feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek is.^[57] Miközben közhatalom gyakorlójaként panasszal fordulhatnak hozzá, egy választói közösség képviselőjeként az önkormányzat is sajátos panaszjog alanya. Az Alaptörvény szerint a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat.^[58]

Az adóztatás joga mellett az általánosan kötelező helyi magatartási szabályok megalkotása jelenti az önkormányzati autonómia *másik alapvető feltételét* (*conditio sine qua non-ját*). Az Alkotmány szabályához^[59] képest az Alaptörvény pontosabban rögzíti a helyi rendeletalkotás jogát: kimondja, hogy az önkormányzat feladatkörében eljárva kétféle rendeletet alkothat. A rendelet vagy eredeti (originális) jogkörben születhet: törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére. Az ilyen helyi közügyekben fennálló rendeletalkotási jog közvetlenül az Alaptörvényen nyugszik. Rendelet azonban alkotható származékos jelleggel, azaz törvényben kapott felhatalmazás alapján.^[60]

Az önkormányzati rendelet értelemszerűen más jogszabállyal nem lehet ellentétes,^[61] de ennél fontosabb a *Kormány rendeleteihez* való viszony tisztázása. Ebben irányadónak tekinthető az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata, melynek értelmében a Kormány általános végrehajtó vagy közigazgatási hatásköre (mely más szövegezéssel az Alaptörvényben is megtalálható) nem vezethet arra, hogy a Kormány beleavatkozzon rendelete útján az önkormányzatokat az Alaptörvény szerint is megillető önálló igazgatás gyakorlásába.^[62] A Kormány ugyan a feladatkörében eljárva, törvényben nem szabályozott tárgykörökben, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet alkothat,^[63] ez nem vezethet önkormányzati feladat- és hatáskör megállapítására,^[64] mert az az Alaptörvény szerint törvényhozásra tartozik.

[55] 35. cikk (1) és (2) bekezdés.

[56] 32. cikk (1) bekezdés i) pont – Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés f) pont.

[57] 32. cikk (1) bekezdés k) pont – Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés h) pont.

[58] 32. cikk (1) bekezdés i) pont – Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés g) pont.

[59] Alkotmány 44/A. § (2) bekezdés.

[60] 32. cikk (2) bekezdés.

[61] 32. cikk (3) bekezdés.

[62] 1/2001. (I. 17.) AB határozat, ABH 2001, 38.

[63] 15. cikk (3) bekezdés.

[64] 17/2006. (V. 17.) AB határozat, ABH 2006, 290.

A helyi önkormányzatok az államszervezet és azon belül a *közigazgatás integráns részét* képezik, de nem részei a Kormány által irányított államigazgatási szervezetnek. Az Alaptörvény a Kormányt a végrehajtó hatalom általános szerveként határozza meg, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A Kormány a közigazgatás legfőbb szerve,^[65] mely a fővárosi és megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.^[66] Ez a felügyelet értelemszerűen a rendeletalkotásra is kiterjed, így ennek alapvető szabályait is tartalmazza az Alaptörvény. Az Alkotmány nem rendelkezett erről, de az új szabályok rögzítik, hogy az önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul meg kell küldeni a fővárosi és megyei kormányhivatalnak. Ha a fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, kezdeményezheti a bíróságnál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát. Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) pontja értelmében a helyi rendeletek más jogszabályokba ütközését 2012. január 1. óta nem az Alkotmánybíróság, hanem a bíróságok bírálják el. Az Alaptörvény maga nem jelöli ki azt a konkrét bíróságot, mely ezt a hatáskört gyakorolja. A Bszi.^[67] 45. § (1) bekezdés szerint a *Kúrián* az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) és d) pontjában, valamint a 32. cikk (4) és (5) bekezdésében foglalt ügyek elbírálására *önkormányzati tanács* működik.

Nemcsak a helyi önkormányzati rendeletek feletti normakontrollt ellátásában hoz változást az Alaptörvény: rendelkezik az önkormányzati *jogalkotási mulasztás* esetéről is. Az eredeti jogalkotó hatáskörükben az önkormányzatok saját döntésük alapján, a helyi körülményeket és szükségleteket mérlegelve alkotnak rendeleteket. Ezzel kapcsolatban a mulasztás fogalmilag *kizárt*. A helyi rendeletek döntő többsége viszont végrehajtó jellegű, törvényi felhatalmazáson nyugszik. Ilyenkor nemcsak joga, de kötelezettsége is lehet a képviselő-testületnek, hogy megalkossa a kérdéses rendeletet. Az eddigi alkotmánybírósági precedensek szerint a rendeletalkotási jog csak kifejezett törvényi előírás esetén válik kötelezettséggé.^[68] Ennek elmulasztása sértheti az érintett helyi lakosok jogait, de sérti a közérdeket is. A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását a kormányhivatal a bíróságnál kezdeményezheti. A bíróság a mulasztást megállapító döntésben határidőt szab a pótlásra. Ha az önkormányzat a meghatározott időpontig nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének, a kormányhivatal kezdeményezheti, hogy a bíróság őt jogosítsa fel a rendelet megalkotására. Ha a bíróság az indítvány alapján úgy dönt, a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében a kormányhivatal vezetője alkotja meg.^[69] A önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása miatti nemperes eljárások részletes szabályait (érdekes megoldás következtében egy szervezeti törvény) a Bszi. (2013 januárjától jelentősen kiegészített és módosított) 46–61. §-ai tartalmazzák.

[65] 15. cikk (1) és (2) bekezdés.

[66] 34. cikk (4) bekezdés.

[67] A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény.

[68] Pl. 37/2004. (X. 15.) AB határozat, ABH 2004, 908, 913.

[69] 32. cikk (5) bekezdés.

V. A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS FOGALMI ÉS ALANYI KÉRDÉSE

Korábban jeleztem már, hogy az Möt. sok szabályozási megoldásban inkább az *Ötv-re emlékeztet*, annak szabályait veszi át több helyen, és alapvető jogintézmények esetén az Alaptörvényben elő nem írt, meg nem követelt megoldásokkal él. Másként megfogalmazva, nem áll fenn a korábbi rendszerben meglévő szoros, logikai és a normahierarchiából fakadó piramisszerű kapcsolat az egyes szabályok között. Mindez nem jelenti, hogy az új Möt. szabályozása ellentétes lenne az Alaptörvénnyel. Miközben a kódex-jellegű és *kódex-igényű* szabályozás határozott *előrelépés* volt, helyes, hogy a külön törvényekben szabályozott tárgykörök (képviseleti jogállás, polgármesteri tisztség, társulások, terület-szervezés) belekerültek az egységes Möt-be, a törvény *nem használta* ki teljes mértékben az Alaptörvény adta lehetőségeket, olyan előírásokat is megőrzött az eddigi szabályokból, melyek az Alkotmány szövegéhez való erős kötöttségük miatt voltak hatályban.

A helyi önkormányzás alanyai meghatározásához elsősorban tisztázni kell annak tartalmát. A több rendelkezésből kivethető meghatározás szerint a *helyi önkormányzás* lényegében a helyi közügyekben történő akaratkifejezés (*döntés*) és akaratmegvalósítás (*végrehajtás*): „A helyi önkormányzás a *helyi közügyekben* demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot”,^[70] „melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül”.^[71]

Az önkormányzás a *helyi közügyekre* irányul, ezek „alapvetően a lakosság közzolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a *helyi önkormányzás* és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi *feltételeinek* megteremtéséhez kapcsolódnak” (4. §). A helyi önkormányzás tehát egyszerre foglalata a helyi közügyeknek, s egyszerre maga is helyi közügy (a szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtése).

A törvény, a már említett módon (az 5. §-ban) a helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlását alkotmánybírói és bírósági védelemben részesíti. Ebből az a következtetést vonhatjuk le, hogy a tartalmát részben saját magával meghatározó törvényi helyi közügy fogalom mellett (vagy helyett?) az Alaptörvényi feladat- és hatáskörök tekinthetők a legfontosabb helyi közügyeknek.

Mint írtam, az Alaptörvény nem határozza meg az önkormányzás alanyát, nem jelöli ki ezzel összefüggésben az önkormányzati szinteket és típusokat. Az Möt. viszont igen. A helyi önkormányzást a település, valamint a megye *választópolgárai közösségének jogaként* határozza meg (2. § (1) bekezdés), melyet a típus-meghatározás során meg is ismétel: a „helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg” (3. § (1) bekezdés). Települési önkormányzatok a községekben, a városokban, járásszékhely városokban, megyei jogú városokban és a fővárosi kerületekben működnek. A fővárosi önkormányzat települési és területi önkormányzat (3. § (2) és (3) bekezdés). A zárójelben szereplő tipizálás folytán az következik, hogy a település választópolgári *közössége* maga

[70] Möt. 2. § (2) bekezdés.

[71] Möt. 2. § (1) bekezdés második fordulat.

az önkormányzat. Az önkormányzat, mint önálló jogalany meghatározása (törvényi tételezése) után azonban a törvény ennek ellentmondó jelleggel rendelkezik, arról, hogy a „választópolgárok választott képviselőik útján és a helyi népszavazáson történő részvételükkel gyakorolják az önkormányzáshoz való közösségi jogukat” (3. § (4) bekezdés).

A helyi önkormányzat ugyanis önálló, külön jogi személy (41. § (1) bekezdés első mondat). A képviselő-testületet (!) a polgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a főpolgármester képviseli (második mondat). A már említett 8. § mindezekkel szemben nem a közösséget és nem is az önálló jogi személy önkormányzatot, hanem az egyes *választópolgárokat* jelöli meg az önkormányzás alanyaiként, igaz nem a jogok, hanem a kötelezettségek meghatározásakor, melyeket a törvény ezzel perszonalifikál.

A törvény tehát *fenntartja az Alaptörvényben már nem szereplő megoldást*, mely szerint a helyi önkormányzáshoz való jog a választópolgári közösséget illeti meg, akik ezt a jogukat kétféle módon (választott testület útján, illetve közvetlenül gyakorolhatják). Miközben nyilvánvaló, hogy a helyi önkormányzás a magyar alkotmány hagyományainak őrzője, egyben a választópolgárok közügyek intézésében való részvételének alapvető formája, s mint ilyen alkotmányos értéket közvetít és képvisel, a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozás tartalma és szerkezete néhány tárgykörben változásra érett volna. A választópolgárok adott területen élő *közössége* nem annyira a jog alanyaként, inkább az önkormányzás forrásaként, letéteményeseként (régiesen: *desztinatárius*) lenne megjelölhető, az önkormányzati jog alanya a választott testület. Nem véletlen, hogy az Alkotmány is éppen a képviselő-testület hatásköreit tekintette/tekinti önkormányzati alapjogoknak.

A helyi népszavazás és népi kezdeményezés kivételes döntéshozatali forma, ahogyan az országos népszavazáson való választópolgári részvétel sem teszi a kormányzás alanyává a népet, az ország választópolgári közösségét, úgy ennek helyi szinten sincsen létjogosultsága. A választópolgári közösség helyi szinten az önkormányzásnak ugyanúgy „csak” forrása, ahogyan a nép országosan forrása az országos közhatalom gyakorlásának.

Megítélésünk szerint az önkormányzáshoz való jognak (amennyiben az Alaptörvényhez képest ezt külön rögzíteni kívánta a jogalkotó) a közvetlenül választott *képviselő-testületet* kellett volna megilletnie, ennek gyakorlásában a települések esetén közvetlenül választott polgármester, a megyék esetében az elnök is részt vesz.

A 41. § (1) bekezdés „*teljessé*” teszi az Ötv.-ből ismert *szabályozási többszörözést*: az önkormányzat a jogi személy, míg a feladat- és hatásköröket a képviselő-testület gyakorolja, akit a választott polgármester képvisel, de az önkormányzás alanya a választópolgárok közössége. A jogi személyiség egyébként főleg a polgári jog szempontjából lényeges, hiszen a közigazgatási, alkotmányjogi viszonyokban a jogalanyiságot a hatáskör teremti meg. Az a szerv, amelynek valamire hatásköre van, az annak gyakorlása során jogalannyá válik. Ráadásul azzal, hogy a képviselő-testület más költségvetési szervek, gazdasági társaságok alapítására is hatáskörrel bír, a meglévő jogalanyiságot meg is tudja többszörözni, további közjogi jogalanyok forrása ezzel. Ráadásul a polgármestert a 41. § (1) bekezdés második mondata nem az önkormányzat, hanem a képviselő-testület képviselőjévé nyilvánítja. Képviselője pedig jogalanyoknak van, miközben a testületet a törvény nem nyilvánítja jogi személlyé, a jogi személy önkormányzatnak ugyanakkor nem nevezi meg a törvényes képviselőjét. Ezért szerencsésebb lett volna annak megfontolása, hogy a képviselő-testület legyen az önkormányzás *alanya* és le-

gyen jogi személy, melynek törvényes (szervezeti) képviselője a polgármester. Az önkormányzat a jogi személyisége egyebekben az Alaptörvénnyel összhangban értelmezhető, hiszen az is a helyi önkormányzat hatásköreit sorolja fel a 32. cikkben és a 33. cikk azt rögzíti, hogy ezeket a feladat- és hatásköröket a képviselő-testület gyakorolja. Ez esetben viszont a polgármester az önkormányzat képviselője kellene, hogy legyen, vagy legalább a képviselő-testület mellett azé is.

Röviden összefoglalva megállapítható, hogy a helyi önkormányzás alaptörvényi keretei és a sarkalatos törvényi keretek és konkrét részletező szabályok között olykor (ha nem is feloldhatatlan) koncepcionális eltérés tapasztalható. Valószínűleg nem ez, hanem az önkormányzás rendszerével párhuzamosan újjászervezett területi (járási) szintű államigazgatás szabályozási igényei az oka annak, hogy az új kódexet megalkotása óta többször is módosították már. Várjuk azt az időt, amikor a közigazgatási jog ezen kiemelkedő szabályozási területe végre felveszi a relatív állandóság állapotát.

IRODALOM

- Patyi András — Szalay Péter — Varga Zs. András (2011): Magyarország alkotmányának szabályozási elvei. Szakértői változat. In: *Iustum, Aequum, Salutare*, 31. 2–24. Elérhető: <http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-31.pdf>
- Tilk Péter (2011): A helyi önkormányzatok az új Alkotmányban — az alkotmánykonceptió tükrében. In: *Új Magyar Közigazgatás*, 2. szám, 18–25.
- Verebélyi Imre (szerk.) (1993): *A helyi önkormányzati rendszer magyarázata*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.