

Kovács-Halassy Krisztina

Közigazgatási Jogi Tanszék

Témavezető: Fazekas Marianna

GONDOLATOK A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS JOGÁRÓL

Bevezetés

A helyi önkormányzás jogával foglalkozni ma is időszerű. A helyi önkormányzatokkal kapcsolatos jogi szabályozás az Alaptörvény megalkotása után megváltozott, s jelentősen változott/ változik az önkormányzatok helyzete, szerepe is. Korai lenne még ezeket a változásokat átfogóan értékelni, azonban néhány alapvető kérdés felvetését mindenképpen indokoltá tették a lezajlott változások. Ezek közé tartozik a helyi önkormányzáshoz való jog is.

Talán nem tévedés azt állítani, hogy ez a jog legutóbb a rendszerváltás környékén került ennyire a figyelem középpontjába, hiszen akkor a helyi önkormányzáshoz való jog alapján álló települési rendszer kialakítására került sor, szemben a tanácsrendszerrel, mely ezt leginkább csupán deklaratív módon ismerte el.

A helyi önkormányzás jogáról – rövid történeti áttekintés

A helyi önkormányzás jogának meghatározásánál a rendszerváltáskor nem voltak könnyű helyzetben az ezzel foglalkozó szakemberek. Bár az 1990-ben elfogadott a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) preambuluma deklarálta hazánk haladó önkormányzati hagyományait, azonban Magyarország esetében nyilvánvalóan nem lehetett folyamatos önkormányzati fejlődésről beszélni, mivel „*az 1950-ben a nem önkormányzati típusú szovjet tanácsrendszer átvételével teljesen megszakadt. 1967-től ezt a rendszert nálunk – előbb a saját logikáján belül, majd később azzal ellentétesen is – önkormányzati félmegoldásokkal megpróbálták modernizálni*”.¹ Ide sorolható a helyi tanácsapparátus kettős alárendeltségének megszüntetése, a helyi választások többjelöltes rendszerének bevezetése, a központi „kézi vezérlés” normatív irányítási eszközökkel történő felváltása.

¹ VEREBÉLYI 1999, 17. o.

A hazai tapasztalatok mellett és a demokratikus Európához történő csatlakozás igénye miatt is a törvényt előkészítő szakemberek figyelme a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (Charta) rendelkezései felé fordult. Mint Verebélyi megállapítja, „a Charta a modern önkormányzatiságnak a demokratikus Európában kifejlődött lényegi, koncepcionális elemeit, közös értékeit tartalmazza.”² A Charta alapkövetelményei így beépültek az Alkotmány és az Ötv. szabályrendszerébe. Az egyezményt az Országgyűlés az 1997. évi XV. törvénnyel hirdette ki.

Az Ötv. megalkotásakor áttekintették a szakemberek a különféle európai és tengerentúli önkormányzati modelleket is, azonban ezek egyes elemeinek átvételénél figyelemmel kellett lenni a hazai sajátosságokra és adottságokra. Így például arra, hogy nálunk ekkor még nem alakult ki a helyi önkormányzás kultúrája; mind a választópolgárok, mind a választott vezetők ekkor ismerkedtek a helyi ügyek intézésének „újfajta rendjével”. Másrészt a rendszerváltás idején jelentkező politikai nyomás hatására nem volt mód bizonyos, külföldön már bevált intézmények alkalmazására, így – egyebek mellett – a kötelező társulás intézményének bevezetésére, noha az összhangban állt volna a nem székhely társközségekben működő előjáróságok hatályos szabályozásával.

Így a létrejött helyi önkormányzati rendszer néhány problémaforrást eleve magában hordozott. Ezek közé tartozott az önkormányzatok széles felelősségi köre, mellyel szemben jóval gyengébb állami kontroll állt; illetve a folyamatosan bővülő kötelező feladatkör, mellyel viszont a bevételek és állami támogatások voltak egyre kevésbé összhangban. Az önkormányzatok gazdasági környezetének fokozatos romlása a felerősítette a problémákat, s egyre sürgetőbben merült fel az önkormányzati rendszer reformjának igénye.

A helyi önkormányzás joga általánosságban

Hoffman István a helyi közösségek helyi önkormányzáshoz való jogának tartalmát meghatározó közjogi szabályozásokat két fő modellbe sorolja: „*az első modellben a helyi autonómiák csak azon feladatokat ellátása tekintetében rendelkezhetnek szabályozási és igazgatási hatáskörökkel, amelyeket tételesen – vagy a tételes felsorolásból levezethetően – önkormányzati feladatként határozott meg a jogalkotó. Azaz ebben a rendszerben az önkormányzati feladatokat felsorolják, egyfajta enumeratív meghatározásra kerül sor. Ezek között a legismertebb az ultra vires elven alapuló angolszász rendszer, ezért a hatásköri enumerációra építő rendsze-*

² Uo. 18. o.

reket az enumerációs (*ultra vires*) elv államaiként említi. A másik fő szabályozási modellben az önkormányzatok feladat- és hatásköreit a jogalkotó általános jelleggel, generálklauzulával határozza meg: azaz nem sorolja fel tételesen az önkormányzatok által ellátható feladatok körét, esetleg csak példálózó felsorolással támasztja alá az általános fogalom-meghatározást.”³

A helyi önkormányzás jogának szabályozása az Alkotmány és az Ötv. alapján

Az Alkotmányt módosító 1990. évi LXIII. törvény és az Ötv. a generálklauzulus modell alapján állt, vagyis a helyi önkormányzás jogának meghatározására a helyi közügy fogalmának alapul vételével került sor. Az Alkotmány 42. §-a értelmében a helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása. Az Ötv. preambuluma második mondata ezzel összhangban úgy fogalmazott, hogy „a helyi önkormányzás lehetővé teszi, hogy a választópolgárok helyi közössége – közvetlenül, illetőleg a választott helyi önkormányzata útján – önállóan és demokratikusan intézze a helyi érdekű közügyeit.” Verebélyi e két jogszabályhely alapul vételével a helyi önkormányzás három lényegi elemének a helyi önállóságot, a helyi demokráciát és az átfogó helyi felelősséget tekinti. Az átfogó felelősségre az Ötv. preambuluma a helyi közügy többes számban történő említésével utalt, mivel sok és sokféle közügy helyi igazgatása széles felelősségű helyi önkormányzatot feltételez. „A helyi közhatalomnak a lakosság érdekében történő gyakorlását” pedig a három tartalmi elem közös céljának nevezi.⁴

Verebélyi a három önkormányzati alapjellemező közül a helyi önállóságot tekinti meghatározónak,⁵ mivel ezzel függnek össze azok az Alkotmányban felsorolt alapvető hatásköri jogok, melyek „anyagjogaként” határozta meg az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzáshoz való jogot,⁶ s melyek az önkormányzati jogok első csoportját alkotják. Mivel az Alkotmányban szabályozott alapvető hatásköri jogok sokban hasonlítanak az egyént megillető alapjogokhoz, így „a helyi önkormányzás joga – noha az Alkotmány nem az ún. alapvető jogok között szabályozza – tartalmánál fogva az alapvető jogokhoz hasonló védelemben részesül. Így az Alkotmány

³ HOFFMAN 2012, 12. o.

⁴ VEREBÉLYI 1999, 16. o.

⁵ Uo. 22. o.

⁶ 18/1993. (III. 19.) AB hat.

8. § (2) bekezdése szerint e jogra vonatkozó alapvető szabályokat is csak törvény állapíthatja meg.⁷ Az Alkotmány 43. § (1) bekezdése értelmében az önkormányzatok alapjogait a 44/A. § sorolja fel. Ezek – Verebélyi alapján – az alábbiak szerint csoportosíthatók:⁸

1. A helyi döntés (szabályozó és egyedi igazgatási döntés) önálló meghozatalához kapcsolódó jogok: összefoglaló jelleggel a 44/A. § (1) bekezdés a) pontja állapítja meg, vagyis „önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül.” Az önkormányzat „kifelé” gyakorolható döntési jogai közül az Alkotmány egyet nevesít, a helyi adó-megállapítás jogát.⁹ A „befelé”, a saját szervezetével és működésével kapcsolatos jogokat a jellemzőbb hatáskörök szerint a 44/A. § (1) bekezdése fel is sorolja. Ide tartoznak a következők:

- a) a szervezeti lét és a működési rend önálló meghatározására vonatkozó alapvető hatásköri jogok (a képviselő-testület önállóan alakítja szervezetét és működési rendjét, önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetéseket és címeket alapíthat, kimondhatja a feloszlását);
- b) gazdasági-gazdálkodási tevékenység önállóságát garantáló alapvető hatásköri jogok: az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogok gyakorlása, önkormányzati bevételeivel való önálló gazdálkodása, saját felelősségére történő vállalkozás, megfelelő saját bevételre való jogosultság;
- c) szabad társulással összefüggő alapvető hatásköri jogok: szabad társulás más helyi képviselő-testülettel, érdekeinek képviselőjére önkormányzati érdekszövetség létrehozása, feladatkörében együttműködés más országok helyi önkormányzatával, tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezeteknek).

2. Az önálló szerepkörhöz szükséges petíciós jogok: az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésének g) pontja általánosságban említi, a részletszabályokat az Ötv. tartalmazta:¹⁰ helyi közügyekben való véleménynyilvánítási és kezdeményezési jog, illetve a felterjesztési jog.

3. A jogszerűen gyakorolt önállóság védelméhez való jogok: az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül, jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat

Az Alkotmány két alapjoggal kapcsolatban tartalmazta a „törvény keretei között” korlátot, közelebbről a helyi adó-megállapítás és a szervezet-alakítás szabadsága tekintetében. Az Ötv. 1.§ (3) és (6) bekezdései ezt a korlátozást kiterjesztették va-

⁷ 18/1993. (III. 19.) AB hat.

⁸ VEREBÉLYI 1999, 29. o.

⁹ Alkotmány 44/A. § (1) bek. d) pont

¹⁰ Ötv. 2. § (3) bek. és 101. § (2)-(3) bek.

lamennyi, a helyi döntés önálló meghozatalához kapcsolódó jogra. Az Alkotmánybíróság pedig kimondta, hogy „függetlenül attól, utal-e rá az Alkotmány, bármely önkormányzati alapjog gyakorlása elképzelhetetlen e megszorítás nélkül. Például a tulajdonosi jogokat vagy az önálló vállalkozást [44/A. § (1) bekezdés b) pont] nyilvánvalóan a Ptk., illetve a vállalkozásokra irányadó jogszabályok keretei között gyakorolhatja az önkormányzat is. Az Alkotmánybíróság szerint ez a feltétel egyben garancia is arra, hogy a törvényen kívül más jogszabály a helyi autonómiát nem korlátozhatja.”¹¹ Az Alkotmánybíróság gyakorlata azonban ennél is tovább ment, amikor kifejtette, hogy nem vonatkozik még a kétharmados törvényi szabályozás követelménye sem a kifejezetten önkormányzati alapjogokra vonatkozó törvényekre, ha olyan alapjogot érintenek, amelyről az Alkotmány 44/A. §-a tartalmazza, hogy „törvény keretei között” gyakorolhatók.¹²

Az Alkotmánybíróság „úgy értelmezte az önkormányzati alapjogok tartalmát, hogy abba azok a törvényi rendelkezések értendők, amelyek az alapjogok érvényre juttatása és védelme irányát (konceptióját) határozzák meg. Az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy az Alkotmány 44/A. §-ában meghatározott alapjogok valójában azok a hatáskörcsoportok, amelyek az önkormányzatok – elsősorban a kormánnyal szembeni – önállóságához elengedhetetlenek.”¹³

Az önkormányzati jogok másik csoportjába azok a jogok tartoznak, melyek az alapjogokat valósítják meg, hajtják végre. Ezekkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „ezek egyszerű törvénnyel szabályozhatók”,¹⁴ vagyis nem élveznek olyan mértékű védelmet, mint az alapjogok.

A helyi önkormányzatok autonómiája a régi szabályozás alapján

Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzatok autonómiájának értelmezésével kapcsolatban több határozatában megállapította, hogy a helyi önkormányzatok az állam közhatalmi szervezeti rendszerén belül helyezkednek el, Alkotmányban szabályozott szervtípusnak minősülnek.¹⁵ Lábady, Sólyom, Tersztyánszky és Zlinszky különvéleményükben úgy fogalmazzák, hogy „az Alkotmány IX. fejezetében foglalt jogállásuk szerint az önkormányzatok autonómiájukat tekintve a két hagyományos

¹¹ 4/1993. (II. 12.) AB hat.

¹² 4/1993. (II. 12.) AB hat.

¹³ 4/1993. (II. 12.) AB hat.

¹⁴ 4/1993. (II. 12.) AB hat.

¹⁵ 56/1996. (XII. 12.) AB hat.

hatalmi ághoz, illetve az Alkotmány 20. §-ában említett alkotmányos szervekéhez hasonló helyzetbe jutottak.”¹⁶

Az önkormányzati jogok korlátozhatóságáról az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében szabályozott alapjogok a helyi képviselő-testületek számára biztosított olyan hatáskörcsoportok, amelyek a helyi önkormányzás körében az önkormányzatok számára biztosított autonómia alkotmányos garanciáit képezik. Az önkormányzatokat az egyes alapjogok körében megillető autonómia azonban nem feltétlen és korlátozhatatlan. Az alapjogok szabályozása elsősorban a Kormánnyal és az államigazgatással szemben nyújt alkotmányos garanciát az önkormányzatok számára. A törvényhozót az Alkotmányban szabályozott önkormányzati alapjogok annyiban korlátozzák, hogy azokat nem vonhatja el, nem állapíthat meg olyan mértékű korlátozásokat, amelyek valamely önkormányzati alapjog tartalmának kiüresedéséhez, tényleges elvonásához vezetnek.¹⁷ Viszont az önkormányzat autonómiáját garantáló alapjogok törvényi korlátozásával szemben „nem alkotmányossági követelmény az, hogy arra valamely alkotmányos jog érvényesítése, valamely alkotmányos cél érdekében szükségszerűen és azzal arányosan kerüljön sor.”¹⁸

A helyi önkormányzás jogának tartalma az Ötv. alapján

Az Ötv. a helyi önkormányzás joga tartalmának szabályozása tekintetében a generálklauzulikus modellt követi, így annak középpontjában a helyi közügy fogalma áll. A helyi közügy fogalmát az Ötv. 1. § (2) bekezdése részletezi, így az magában foglalja 1. a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását; 2.a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlását; valamint 3.mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtését.

A fogalom összetevői közül az Ötv. 8. § (1) bekezdése a helyi közszolgáltatásokat sorolja fel példálózó jelleggel. Ezen önkormányzati szabályozás fontos alapelve volt, hogy a települési önkormányzat önként vállalhatta minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe. Helyi közügyet azonban csak törvény és az is kivételesen utalhatott nem az önkormányzat, hanem más szervezet feladat- és hatáskörébe. Az önkormányzat szabadsága azonban nemcsak az adott feladat önkéntes vállalásában fejeződött ki, hanem abban is,

¹⁶ 55/1994. (XI. 10.) AB hat.

¹⁷ 56/1996. (XII. 12.) AB hat.

¹⁸ 56/1996. (XII. 12.) AB hat.

hogyan az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehetett, ami jogszabályt nem sértett.¹⁹ A 8. § (4) bekezdése a lehetséges önkormányzati közszolgáltatások közül néhányat kötelező önkormányzati feladattá nyilvánított. „A kötelező feladatoknál is rendelkezik azonban önállósággal az önkormányzat. Elsősorban a végrehajtás módja, mértéke, a megvalósítás üteme tekintetében érvényesítheti a helyi sajátosságokat.”²⁰

A helyi közszolgáltatásokkal kapcsolatban az Ötv. nem fogalmazott meg további kritériumokat, így tulajdonképpen az minősült annak, amit a jogalkotó annak minősített. Verébelyi Imre a fejlődés egyik következményének tartja, hogy a „korábbi, ún. állami, és az ún. önkormányzati feladatok az állami önkormányzat keretén belül egymáshoz közeledtek, egybeszerveződtek, (...) így ma már nehéz lenne tisztán, pontos jogszabályi felsorolással szétválasztani azokat a helyi önkormányzatok működésében. (...) A helyi feladatmegoldás szervezeti-személyzeti-pénzügyi feltételeinél a helyi önkormányzati önállóság és befolyás a meghatározó. A helyi szakfeladatok tartalmának befolyásolásában azonban már ügyenként eltérő irányítási-jogi kapcsolatok jöhetnek létre a helyi önkormányzati vezetés és a központi irányítás között.”²¹

A helyi közszolgáltatások szervezése klasszikusnak tekinthető helyi önkormányzati feladat, amennyiben a helyhatóságok régen is elláttak ide sorolható feladatokat, valamint jelenleg a legtöbb európai országban működő helyi önkormányzat ellát – kisebb vagy nagyobb mértékben – közszolgáltatásokat. Az ellátandó közfeladatok köre és mikéntje természetesen folyamatosan változik. A közvilágítást kezdetben a városok maguk biztosították, majd a vezetékes hálózat kiépülését követően, napjainkban jellemzően a szolgáltatóval kötött szerződéssel, a jövőben pedig lehet, hogy ismét saját maguk, alternatív energiaforrások felhasználásával. A helyi közszolgáltatásokkal és a helyben biztosítható közfeladatokkal kapcsolatban megállapítható, hogy azok egy része az állam felelősségi körébe (is) tartozik, így azokat legalább annyira a szubszidiaritás elve, mint a helyi önkormányzás joga alapján látják el a helyhatóságok. Jellemző, hogy ellátásuk feltételei központi szinten szabályozottak, ellátásukat a központi igazgatás ellenőrzi (felügyeli), a legújabb hazai szabályozás értelmében pedig magát az ellátást is jogosult biztosítani – az önkormányzat költségén.

¹⁹ Ötv. 1. § (4) bek. és 6. § (2) bek.

²⁰ VEREBÉLYI 1999, 49. o.

²¹ VEREBÉLYI 1987, 188. o.

A helyi közügy fogalmának második összetevője, „a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlása” nem alapjogként, hanem alkotmányos elvként érvényesült az önkormányzati jogban.²² Mivel a helyi önkormányzatok az államszervezet részei, így egyúttal az állami közhatalom gyakorlói is – saját területükre korlátozottan és a demokratikus működés garanciája által övezetten. A demokratikus működés garanciális szabályai közé tartozott például, hogy önkormányzati döntést csak választott testület és személy, illetve népszavazás hozhatott. Fő szabályként a döntés a képviselő-testület hatáskörébe tartozott, csak törvény és kivételesen állapíthatott meg önkormányzati feladat- és hatáskört a polgármesternek, főpolgármesternek, a megyei közgyűlés elnökének.²³

A helyi önkormányzás jogának szabályozása az Alaptörvény és a Mötv. alapján

A helyi önkormányzás jogával kapcsolatos rendelkezéseket az Alaptörvény 31-35. cikkei rögzítik, melyek szintén a helyi közügy generálklauzuláját használják, amennyiben a 31. cikk (1) bekezdésében kimondja, hogy „*Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.*” A helyi önkormányzáshoz való jogra vonatkozó további szabályokat a 31. cikk (3) bekezdése szerinti sarkalatos törvény, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) tartalmazza. A Mötv. 2. § (1) és (2) bekezdései értelmében „*a helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot*”, valamint gyakorlása során „*érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül.*” A három jogszabályhely összevetése alapján a helyi önkormányzás jogával kapcsolatban az alábbi következtetések adódnak:

1. Változtak a helyi önkormányzás lényegi elemei, mivel – Verebéli logikáját követve – ezek az új szabályok értelmében a következők: *helyi demokrácia, átfogó helyi felelősség és nyilvánosság* – utóbbi a helyi önállóság helyett. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy a helyi önállóság ne lenne levezethető más rendelkezésekből, csupán a helyi önkormányzás jogára vonatkozók közvetlenül nem tartalmazzák azt. Elgondolkodtató mégis, hogy éppen ez az elem „került ki” ilyen formában a szabályozásból, hiszen a helyi önállóság (autonómia) meghatározó jellemzője a

²² VEREBÉLYI 1999, 34. o.

²³ Ötv. 2. § (2) bek.

helyi önkormányzatoknak. Ezzel szemben az *átfogó helyi felelősség* most kiemelten is megjelenik, amennyiben a 2. § (1) bekezdése külön nevesíti azt.

2. Az autonómia említésének elmaradása azért is különös, mivel egyidejűleg megjelenik a Mötv. preambulumban az a rendelkezés, amelyet korábban az Alkotmánybíróság mondott ki, nevezetesen, hogy a helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részei. Elvi jelentőséggel bír, hogy a jogalkotó így módon a helyi önkormányzatok állami szerv jellegét hangsúlyozza, szemben azok önállóságával. Ennek megfelelően céljaik sem lehetnek ellentétesek az Alaptörvényben foglalt államcélokkal.²⁴ Bár ez a rendelkezés a törvény preambulumban található, jelzi a helyi önkormányzáshoz való jog tartalmának módosulását, amennyiben annak elsősorban az állami célok megvalósításának szolgálatában kell állnia.

3. A helyi önkormányzás céljának megjelölése nem az Alaptörvényben található, abban ugyanis már nem szerepel a korábbi – a Charta 3. cikkelyén alapuló – alkotmányos kitétel, miszerint „a lakosság érdekében”. A Mötv. 2. § (2) bekezdésében foglaltak értelmében viszont a helyi önkormányzás célja: kifejezni és megvalósítani a helyi közakaratot, ami – a 2. § (1) bekezdésében foglaltakra is figyelemmel – a helyi választópolgárok közösségének akarata.

4. A jogalkotó a helyi önkormányzás jogának gyakorlásával kapcsolatban további célként jelöli meg az alkotó együttműködés kibontakozását a helyi közösségen belül, ezzel hangsúlyozva a helyi önkormányzás jogának azt a sajátosságát, hogy az jelentős részben aktív magatartással valósul meg.

5. A helyi önkormányzáshoz való jog alanyainak meghatározását nem az Alaptörvény, hanem a Mötv. 2. § (1) bekezdése tartalmazza, viszont az továbbra is közösségi jognak minősül, alanya tehát a helyi közösség maga.

A helyi önkormányzás jogának tartalma az új szabályozás alapján

A helyi önkormányzáshoz való jog tartalmát tehát a helyi közügy fogalmával határozza meg a jogalkotó. A helyi közügy fogalmával kapcsolatban viszont mind az Alaptörvény, mind a Mötv. tartalmaz rendelkezéseket. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése felsorolja, hogy a helyi közügyek intézése körébe milyen feladat- és hatáskörök illetik meg a helyi önkormányzatokat, majd a Mötv. 5. §-a mondja ki, hogy ezek jogszerű gyakorlása alkotmánybírói és bírósági védelemben részesül. A Mötv. 4. §-a pedig tovább részletezi a helyi közügy fogalmát, amikor kimondja,

²⁴ Mötv. preambuluma második mondata

hogy „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.” Ezzel kapcsolatban némileg ellentmondásos, hogy a helyi közügy meghatározásakor a jogalkotó használja a helyi önkormányzás fogalmát, melynek középpontjában viszont maga a helyi közügy generálklauzulája áll.

A helyi közügy fogalmának összetevői is megváltoztak, így azok a következők: 1. a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása, 2. helyi önkormányzás, 3. lakossággal való együttműködés, valamint 4. ezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtése. „Így – mint azt Hoffman István megállapítja – a Möt. a helyi közügy fogalmi keretei között nem a helyi közhatalom gyakorlásáról, hanem a helyi önkormányzásról és a lakossággal való együttműködésről szól, amely tágabb kereteket jelent a közhatalmi igazgatásnál.”²⁵

A közszolgáltatásokkal kapcsolatban a Möt. 13. § (1) bekezdése ad példálózó felsorolást, a lista azonban nem teljes, törvény további helyi önkormányzati feladatot is megállapíthat.²⁶ Ugyanakkor a helyi önkormányzatok – hasonlóan a korábbi szabályozáshoz – önként is vállalhatják minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat továbbra is mindent megtehet, ami jogszabállyal nem ellentétes.²⁷ Jelentősen korlátozza ugyanakkor a szabadon vállalható feladatok körét az az új rendelkezés, mely szerint ezek „finanszírozása a saját bevételek, vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges.”²⁸ Hiányzik az új szabályozásból az a helyi önállóság egyik garanciájának számító szabály, mely szerint helyi közügyet csak törvény és az is kivételesen utalhatott más szervezet feladat- és hatáskörébe. Így a jogalkotót a jövőben még törvényi szintű rendelkezés sem korlátozza abban, hogy közügyeket szabadon minősítsen országossá, ezzel gyakorlatilag kiüresítve a helyi önkormányzáshoz való jog tartalmát.

A helyi önkormányzatok autonómiájának kérdése

Az önkormányzatok autonómiájával kapcsolatban fentebb már említettem, hogy a helyi önállóság szó szerinti megfogalmazása nem szerepel az új önkormányzati joganyagban. További jelentős eltérés a két szabályozás között, hogy az Alkot-

²⁵ Hoffman 2012, 19. o.

²⁶ Möt. 13. § (2) bek.

²⁷ Möt. 10. § (2) bek.

²⁸ Möt. 10. § (2) bekezdés

mány *alapjogokként* határozta meg a 44/A. § (1) bekezdésében foglaltakat, addig az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének hasonló szabályai a helyi önkormányzatok *feladat- és hatásköreiként* kerültek rögzítésre. Alaptörvényi szintre emelte ugyanakkor a jogalkotó azt az Alkotmánybíróság által korábban valamennyi önkormányzati alapjog gyakorlásával kapcsolatban az Alkotmányból levezetett szabályt, mely szerint a helyi önkormányzatok alapjogai (feladat- és hatáskörei) *a törvény keretei között* gyakorolhatók.

Az Alkotmány és az Alaptörvény alapjogi (feladat- és hatásköri) katalógusának összevetése alapján az alábbi következtetések adódnak:

1. Hiányzik a helyi döntéshozatalhoz (szabályozó és egyedi igazgatási döntés) kapcsolódó hatáskörök összefoglaló meghatározása: a 32. cikk (1) bekezdés a)-c) pontjai alapján a rendeletalkotás, a határozathozatal és az önálló(!) igazgatás sorolható általánosságban ide. A szabályozás (rendeletalkotás) vonatkozásában nem szerepel az *önállóan* kitétel. Az önkormányzat „kifelé” gyakorolható döntési jogai közül az Alaptörvény is nevesíti a helyi adó-megállapítás jogát. A „befelé”, a saját szervezetével és működésével kapcsolatos hatáskörök közül

- a) A szervezeti lét és a működési rend meghatározására vonatkozó hatáskörök érdemben változatlanul szerepelnek az Alaptörvényben is. A szervezeti és működési rend meghatározásával kapcsolatban azonban hiányzik az *önállóan* kitétel.
- b) A gazdasági-gazdálkodási tevékenység szabályozása tekintetében az önálló gazdálkodás joga az általa meghatározott költségvetés alapján gyakorolható, vagyis nemcsak a bevételekhez kötötten, hanem a kiadások figyelembe vételével is. Vállalkozási tevékenységének alaptörvényi korlátai szigorúbbak, így saját felelőssége helyett „*e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül*” teheti ezt meg.²⁹ A saját bevételre való jogosultság helyett a helyi önkormányzat csupán kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához és azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult az Alaptörvény értelmében.³⁰ További korlátja az önkormányzati gazdálkodásnak az a rendelkezés, mely szerint törvényben a helyi önkormányzat meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához lehet kötni.³¹ Az Alaptörvény rögzíti, hogy „*az önkormányzatok tulajdona köztulajdon.*”³²

²⁹ Alaptörvény 32. cikk (1) bek. g) pont

³⁰ Alaptörvény 34. cikk (1) bek.

³¹ Alaptörvény 34. cikk (5) bek.

³² Alaptörvény 32. cikk (6) bek.

c) A szabad társulással összefüggő hatáskörök tekintetében az Alaptörvény jelentős változást hozott, mivel továbbra is tartalmazza a szabad társuláshoz kapcsolódó korábbi szabályokat, azonban a lehetővé teszi a kötelező társulás törvényi elrendelését az önkormányzatok kötelező feladatai körében.³³

2. A petíciós jogokkal kapcsolatban korábban az Alkotmány a helyi közügyekben döntés-kezdemenyvezési jogot biztosított,³⁴ az Alaptörvény mindezt tájékoztatás-kérési és véleménynyilvánítási joggal egészíti ki, valamint ezeket nem korlátozza csupán a helyi közügyekre.³⁵

3. A jogszerűen gyakorolt önállóság védelméhez való jogok már nem élveznek alkotmányos védelmet, azokat a Mötv. 5. §-a szabályozza, amikor kimondja, hogy „a helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírósági és bírósági védelemben részesül.”

Új elvárások a helyi önkormányzás jogának gyakorlásával kapcsolatban

Az Ötv. a helyi önkormányzás joga gyakorlásának két formáját szabályozta, a közvetlent (helyi népszavazás) és a közvetett (az önkormányzati testületbe választott képviselők útján).³⁶ A képviseleti úton történő joggyakorlást azonban több rendelkezés is kiegészítette az ún. részvételi demokrácia formáival. Ide tartozott például az évente egyszer kötelező közmeghallgatás; szakembereknek, helyi szervezetek tagjainak a bizottságok tagjaivá választhatósága; valamint a lakosság önszerveződő közösségeivel való együttműködés előírása.³⁷ Az Alaptörvény nem nevezi a helyi népszavazást az önkormányzás közvetlen formájának, 33. cikkének (1) bekezdésében pedig a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreinek gyakorlójaként egyedül a képviselő-testületet jelöli meg. Ez a szabályozás közelebb áll a Chartában foglaltakhoz, amennyiben annak 3. cikkelye a helyi önkormányzás jogának gyakorlását csupán szervezetszerűen működő tanácsokhoz vagy testületekhez köti, a közvetlen demokrácia formáinak alkalmazását tehát nem tekinti kötelezőnek.

A Mötv. ezzel szemben a választópolgárok minél aktívabb részvételét tartja kívánatosnak, melyre több rendelkezése is utal. Ide sorolható – többek között – az a

³³ Alaptörvény 34. cikk (2) bek.

³⁴ Alkotmány 44/A. § (1) g) pont

³⁵ Alaptörvény 32. cikk (1) bek. j) pont

³⁶ Ötv. preambulum második mondat és 5. §

³⁷ Ötv. 8. § (5) bek., 13. §, 24. § (1) bek.

preambulumban megfogalmazott előírás, ami a helyi közösség öngondoskodásra való képességének erősítését jelöli meg a törvény egyik céljának; a 2. § (1) bekezdésben a helyi közösségen belüli alkotó együttműködés kibontakozásának kívánalma; vagy a 6. § a) pontja, mely a lakosság önszerveződő közösségeinek támogatását, e közösségekkel való együttműködést, valamint a helyi közügyekben széles körű állampolgári részvétel biztosítását fogalmazza meg; továbbá a helyi közösség tagjainak a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulását előíró 8. §-a.

Bár ezen előírások több, bizonytalan jogfogalmat is tartalmaznak (mit jelent például az alkotó együttműködés?), mégis következtetni engednek a jogalkotó szándékára, mely az önkormányzatok működését a jövőben jelentős részben helyi szolgáltató és (közösség) szervező szervként képzelel el. A helyi önkormányzás legújabb hazai szabályozása ennél fogva magán hordozza az interaktív önkormányzati modell több jellemzőjét, melynek lényege: a közfeladatokat nem közvetlenül az állam (önkormányzat) látja el, hanem a felmerült közösségi igényekre mintegy „válaszolva” az érdekelt közösség saját szerveződéseivel igyekezik a szükségleteknek eleget tenni. Horváth M. szerint így „*az önkormányzatok tevékenységének elsősorban a társadalmi aktorok helyzetbe hozására kell irányulnia. Vagyis arra, hogy a különböző szereplők képesek legyenek közösségi feladataik minél szélesebb körű és tartalmasabb ellátására.*”³⁸

Összegzés

Fentiekre tekintettel joggal tehető fel a kérdés, hogy az új szabályozás értelmében mi is tartozik valójában a helyi önkormányzás fogalmához? Vajon az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében szabályozott önkormányzati feladat- és hatáskörök tarthatnak-e igényt az egyéni alapjogokhoz hasonló védelemre? Miként értelmezhető a Möt. szabályozásában megnyilvánuló kettősség: egyrészt a helyi önállóság háttérbe szorulása és az állami kontroll erőteljesebbé válása, másrészt a helyi közösségek önálló cselekvésének egyre több vonatkozásban történő elvárása?

E kérdésekre az önkormányzatokra vonatkozó jogi szabályozás alakulása és a joggyakorlat adja majd meg a választ.

³⁸ HORVÁTH 2002, 90. o.

Felhasznált irodalom

HOFFMAN István: Önkormányzati jog. (Elektronikus jegyzet) ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Budapest, 2012

HORVÁTH M. Tamás: Helyi közszolgáltatások szervezése. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2002

VEREBÉLYI Imre: A tanácsi önkormányzat. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987

VEREBÉLYI Imre (szerk.): Az önkormányzati rendszer magyarázata. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999