

Az Alaptörvény helyi önkormányzatokat érintő főbb rendelkezéseinek értékelése

„Aequum”

Tartalomjegyzék

I. Bevezetés	3
II. Az Alkotmány és az Alaptörvény rendelkezései	3
1. Területi tagozódás	3
2. A helyi önkormányzás joga.....	6
3. „Alapjogok” - „Feladat- és hatáskörök”.....	9
4. Törvényességi ellenőrzés történeti (át)alakulása.....	17
5. Az önkormányzati rendeletalkotás és az aktuspótlási jog.....	21
6. A helyi önkormányzat szervei.....	26
7. A helyi önkormányzatok működése	28
8. Az önkormányzatok gazdasági alapjai	30
9. A helyi önkormányzatok megbízatása, feloszlása, feloszlata	36
III. Összegzés	39
Felhasznált irodalom-jegyzék	41

I. Bevezetés

Dolgozatomban a Magyar Köztársaság Alkotmányáról¹ szóló 1949. évi XX. törvényt és a 2012. január 1-jétől hatályos Magyarország Alaptörvényének² rendelkezéseit veszem górcső alá, a helyi önkormányzatok tekintetében, így az Alkotmány IX. fejezetében található, illetve a jelenleg hatályos Alaptörvényben a 31.-től a 35. cikkig terjedő rendelkezéseket.

II. Az Alkotmány és az Alaptörvény rendelkezései

1. Területi tagozódás

Az Alkotmány az e témakörre vonatkozó első szakaszában először is tisztázta a Magyar Köztársaság területi tagozódását, mely szerint az ország fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik.³ E területi egységek két szintre oszthatók: települési szintre, illetve középszintre. A város és a község alkotják a települési szintet, míg a megye a középszintet. Az Alkotmány alapján e két szint között helyezkedett el a főváros. Mivel a főváros város, így a települési szinthez tartozik, de a mondatban elfoglalt helyéből arra lehet következtetni, hogy a megyével azonos szinten áll. A megyével egy szinten való kezelés további alapja a nagy lakosságszám és Budapest sajátos funkciója. E különleges jogállás miatt írta elő az Alkotmány a fővárosban a kötelező jelleggel kialakítandó kétszintű települési önkormányzati rendszert, mely a fővárosra és annak kerületeire tagolódott.⁴

Az Alkotmány 41. § (1) bekezdésében felsorolt közigazgatási egységeknek az Alkotmány IX. fejezetében történő elhelyezéséből arra következtethetünk tehát, hogy a helyi önkormányzati rendszer a területi tagozódáshoz kapcsolódott, azon alapult.⁵ Így jogi természetük alapján egyrészt területi keretet jelentettek, amely keretek között volt lehetőség az önkormányzás gyakorlására; másodsorban az önkormányzati rendszer alapszerkezetét adták meg,

¹ Továbbiakban: Alkotmány, Alk.

² Továbbiakban: Alaptörvény, Alaptv.

³ Alk. 41. § (1) bek.

⁴ Küpper, Herbert: A helyi önkormányzatok. In: Jakab András (szerk.) Az Alkotmány kommentárja II., Budapest, Századvég Kiadó, 2009, 1489.-1494. o.

⁵ Csalló Krisztina: A helyi önkormányzás magyar alapelvei, általános szabályai. In: Fogarasi József (szerk.): A helyi önkormányzatok. Budapest, HVG - ORAC Lap – és Könyvkiadó Kft., 2010, 58. o.

harmadsorban pedig ezek az egységek alkotmányjogi intézményeknek is számítottak.⁶ Ebből kifolyólag törvényi szinten nem lehetett létrehozni önálló legitimációjú helyi önkormányzással működő további egységeket,⁷ illetve törvény nem szüntethette meg a már nevesített egységeket.⁸ Azonban fennállt a lehetősége annak, hogy törvény útján létrehozzanak olyan szinteket, egységeket, amelyek nem rendelkezhetnek eredeti önkormányzati legitimációval, de több települést, vagy akár megyét foghatnak össze. Előbbire példa lehet a járások, míg utóbbira a régiók kialakítása.⁹ Annak ellenére, hogy a területi tagozódás elhelyezése az Alaptörvényben máshogy alakult, véleményem szerint az imént kifejtett megállapítások a jelenleg hatályos szabályozás tekintetében is megállják a helyüket.

Az Alaptörvényben a területi tagozódásra vonatkozó rendelkezés nem a helyi önkormányzatokat tárgyaló cikkek valamelyikében, hanem az Alapvetés F) cikkében kapott helyet, mely szabályozási megoldás korántsem példanélküli.¹⁰ Az *Alkotmány kommentárjában Herbert Küpper* azt a kérdést fejtegeti, hogy vajon a 41. § (1) bekezdésében jelölt területi tagozódást az államigazgatásnak is követnie kellett-e, vagy az csak a helyi önkormányzatokra vonatkozott.¹¹ A felvetett kérdésre adandó válasz három szempontból közelíthető meg. A rendszertani értelmezés szerint mivel e rendelkezés a helyi önkormányzatokra vonatkozó fejezetben helyezkedett el, ezért annak érvénye csupán a helyi önkormányzatokra korlátozódott.¹² A történelmi értelmezés alapján ugyanerre a következtetésre juthatunk, ugyanis az 1972. évi alkotmányreform törölte azt a fordulatot az Alkotmányból, mely arra utalt, hogy a tagozódás kifejezetten az államigazgatásra vonatkozott.¹³ Végül teleológiai szempontból „a közigazgatás számos területén kívánatos az összhang az önkormányzatok területi beosztása és az államigazgatási szervek területi illetékességének beosztása között.”¹⁴ Azonban szerinte ez az érv önmagában kevés az első két értelmezés érveivel szemben, összességében tehát *Herbert Küpper* szerint a területi tagozódásban megjelölt szintek

⁶ Küpper i.m. 1485. o.

⁷ Petrétai József – Tilk Péter: Az önkormányzati társulások és a kistérségek néhány alkotmányjogi kérdése. Magyar Közigazgatás 2005. 3 sz. 134. o.

⁸ Küpper i.m. 1485. o.

⁹ Küpper i.m. 1494.-1495. o.

¹⁰ Ivancsics Imre – Fábián Adrián: A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok az Alaptörvényben. In: Drinóczi Tímea (szerk.), Magyarország új alkotmányossága Pécs, PTE ÁJK 2011; 99. o.
http://www.law.pte.hu/files/tiny_mce/File/karikiadvanyok/magyarorszag_uj_alkotmanyossaga_kotet_11.pdf,

¹¹ Küpper i.m. 1496. o.

¹² Ivancsics Imre: A kistérségek szerepe az államigazgatási feladatok ellátásában. In: Ádám Antal – Cseresznyés Ferenc – Kajtár István (szerk.): Tanulmányok az 1956. évi forradalom és szabadságharc 50. évfordulójára. Pécs, PTE ÁJK 2006, 204. o.

¹³ Küpper i.m. 1496. o.

¹⁴ Fürcht Pál: Az Alkotmány önkormányzati normáihoz. Magyar Közigazgatás 1995. 6. sz. 327. o.

kizárólag a helyi szintre, vagyis az önkormányzatokra vonatkoztak, de természetesen lehetőség volt arra is, hogy az államigazgatási szerveket e tagozódásnak megfelelően alkossák meg.¹⁵ Mindezek tükrében a területi tagozódás alaptörvényi elhelyezkedéséből arra következtethetünk, hogy ennek érvényessége az államigazgatási szervekre és az önkormányzatokra egyaránt kiterjed.

Az Alaptörvényben lényeges változást jelent, hogy itt a területi tagozódás felsorolásában már nem szerepel a főváros, mint a területet alkotó részek egyik eleme.¹⁶ E cikkben, a fővárossal kapcsolatban csupán az szerepel, hogy „Magyarország fővárosa Budapest”,¹⁷ melyet az Alkotmány „[a] Magyar Köztársaság fővárosa és nemzeti jelképei”-ről szóló XIV. fejezetében deklarált.¹⁸ További változás, hogy az Alaptörvény a kerületekről már csak ekként rendelkezik: „[a] városokban kerületek alakíthatók”,¹⁹ elhagyva az Alkotmány rendelkezését a főváros kerületeiről,²⁰ mint a helyi önkormányzás jogával felruházott településtípusról,²¹ melyek létrehozása kezdetben csupán lehetőség volt, majd 1990-től kötelezően kialakítandók voltak.²² Azonban a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: új Ötv.) a fővárosi önkormányzatot egyben települési és területi önkormányzatnak is minősíti,²³ a fővárosi kerületeket pedig a települési önkormányzatok egyik egységeként nevesíti.²⁴ A törvény a fővárosi önkormányzat feladat- és hatáskörébe utalta a terület- és településfejlesztési feladatokat, továbbá a területrendezési, településrendezési és településüzemeltetési feladatok közül azokat, amelyek a főváros egészét érintik, illetve azokat a feladatokat, amelyek a fővárosnak az országban betöltött különleges szerepköréhez kapcsolódnak. Emellett a főváros egészét, illetve a több kerületét érintő helyi önkormányzati feladatokat is a fővárosi önkormányzatnak kell ellátnia. Ugyanakkor a fővárosi és a kerületi önkormányzat megállapodhatnak abban, hogy valamely fővárosi feladatot, hatáskört a kerületi önkormányzat vagy azok társulása lásson el; de ebben az esetben az e feladatok ellátásához szükséges anyagi eszközöket is köteles átadni a fővárosi önkormányzat. A fővárosi kerületi önkormányzatok feladat- és hatásköreik alapján egyébként

¹⁵ Küpper i.m. 1496. o.

¹⁶ Tilk Péter: A helyi önkormányzatok az Alaptörvényben. (továbbiakban: A helyi...) Új Magyar Közigazgatás 2011. 6-7. sz., 21. o.

¹⁷ Alaptv. F) cikk (1) bekezdés

¹⁸ Alk. 74. §

¹⁹ Alaptv. F) cikk (2) bek.

²⁰ Vö. Alk. 41. § (2) bek.

²¹ Ivancsics – Fábán i.m. 99. o.

²² Küpper i.m. 1481-1482. o.

²³ Új Ötv. 3. § (3) bek.

²⁴ Új Ötv. 3. § (2) bek.

ellátják mindazokat a feladatokat amelyek, nem tartoznak a fővárosi önkormányzat kizárólagos feladat- és hatáskörébe, ideértve azokat a településfejlesztési, valamint településrendezési és településüzemeltetési feladatokat is, amelyeket nem a fővárosi önkormányzatnak kell ellátnia.²⁵

2. A helyi önkormányzás joga

Az Alkotmánybíróság már több határozatában is megállapította a helyi önkormányzáshoz való jog alapjogi természetét, sőt álláspontjuk szerint e jog a helyi önkormányzati jogok anyajogát jelenti. Ebből kifolyólag az Alkotmánybíróság szerint e jogot az alapvető jogokkal megegyező védelemben kell részesíteni, tehát vonatkozik rá az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdése – mely bekezdésnek az Alaptörvény Szabadság és felelősség fejezetében található I. cikk (3) bekezdése feleltethető meg - vagyis, hogy e jogra vonatkozó szabályok csak törvény útján állapíthatók meg, illetve korlátozása csak lényeges tartalma kivételével lehetséges.²⁶

A 42. §-ban az Alkotmány deklarálta, hogy a területi tagozódásban jelölt szintek – így a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye – választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. Ezzel tehát megjelölte a helyi önkormányzás jogának alanyát, mely a „választópolgárok” kifejezéssel nem csak magyar állampolgárokat foglalta magába.²⁷ Ugyanis az Alkotmány 70. § (1)-(3) bekezdései alapján (illetve az Alaptörvény XXIII. cikkének (1)-(4) bekezdései szerint is) a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán aktív választójoggal rendelkezik minden nagykorú magyar állampolgár, illetve az Európai Unió más tagállamának Magyarország területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú állampolgára, továbbá a Magyarországon minden menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert nagykorú személy. Ez a széles kör azzal magyarázható, hogy a helyi közügyek mindenkire kiterjednek, akik az adott területen laknak, így tehát nem csak az ott élő magyar állampolgárokra, hiszen minden, az adott önkormányzat területén lakóhellyel rendelkező személy közvetlenül érintett a helyi közügyekben. E választópolgárok összessége adja az adott területi egységen a választópolgárok közösségét, mely tehát kollektív alanya az önkormányzás jogának.²⁸ A fentieket egybevetve azt láthatjuk, hogy ennek a jognak a deklarálásával az Alkotmány kifejezetten elismert egy kollektív

²⁵ Új Ötv. 23. § (1)-(3), (7) bek. Idézi: Szabó Lajos: Törvények a helyi önkormányzatokról – Összevetés 1990, 2011 - . Kodifikáció és Közigazgatás, 2012. 1. sz., 13.-15. o. <http://kodifikator.hu/>

²⁶ 18/1993. (III. 19.) AB határozat

²⁷ Küpper i.m. 1509. o., 18/1993. (III. 19.) AB határozat

²⁸ Küpper i.m. 1515-1516. o.

alapjogot, mely nem jellemző a nemzetközi összehasonlításban sem.²⁹ A helyi önkormányzáshoz való jognak azonban nemcsak alanya van, hanem kötelezettje is, mely – mint a többi alapjog esetében is – az állam.³⁰ Az állam kötelezettsége tulajdonképpen az önkormányzati autonómia tiszteletben tartására terjed ki, továbbá az állam e jog kapcsán tevésre is van kötelezve azzal, hogy meg kell alkotnia az önkormányzatok működéséhez szükséges jogszabályokat, melyre az Alkotmány 43. § (2) bekezdés első mondata is utalt. Ugyanakkor, az állam mellett kötelezett lehet maga az önkormányzat is, például településegysítésnél, illetve egy településrész kiválásánál.³¹

A helyi önkormányzáshoz való jog területhez kötött alkotmányos joggyakorlást jelent, tehát az egymástól közjogilag elkülönített települések és területi egységek választópolgárainak közösségét illeti meg, nem pedig az ország választópolgárainak összességét.³²

A helyi önkormányzás joga - az Alkotmány alapján - a helyi közügyek önálló, demokratikus intézését, továbbá a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlását jelentette.³³

Véleményem szerint, meg kell jelölni a határt a különböző területi egységek között, annak függvényében, hogy a „helyi közügyet” mikor melyik szint (települési vagy megyei) lássa el, hiszen „a megye területe községekre és városokra tagozódik”.³⁴ Így ami a városban, illetve a községben „helyinek” számít az ugyanúgy a megye számára is lehet „helyi”. *Küpper* az elhatárolás lényegét a közügyek hatásában fogja meg. Eszerint: „azok a közügyek, amelyek csak községi vagy városi, azaz települési szinten gyakorolnak hatást, e szint hatáskörébe tartoznak, azok a helyi közügyek viszont, amelyek túllépnek egy község vagy város érintettségén, a megye hatáskörébe”.³⁵ Mindez viszont a megye feladat- és hatáskörének minimálisra csökkentése mellett már csak jogtörténeti jelentőségű, azonban véleményem szerint ugyanez az elhatárolási mód figyelhető meg a főváros és kerületei közötti feladat- és hatáskör megosztásnál is.

Fontosnak tartom kiemelni az alkotmányi meghatározásból az önkormányzatok autonómiáját, mely véleményem szerint szorosan összefügg a lakosság érdekében való közhatalom gyakorlással. Helyi önállóságról csak akkor beszélhetünk, ha a helyi közügyekhez kapcsolódó feladat- és hatásköröket zömmel a helyi önkormányzatok kapják meg, mely által

²⁹ Küpper i.m. 1519. o.

³⁰ Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Petrétei József – Tilk Péter– Zeller Judit: Magyar alkotmányjog III., Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2010, 27. o.

³¹ Küpper i.m. 1515-1516., 1519-1524. o.

³² Csalló i.m. 60. o.

³³ Alk. 42. §

³⁴ Küpper i.m. 1508. o.

³⁵ Küpper i.m. 1509. o.

érvényesülhetnek a helyi igények és sajátosságok. Azonban a helyi önállóság megvalósulásához szükséges az Országgyűlés segítsége a személyi, tárgyi és pénzügyi feltételek megteremtésében, továbbá a helyi önállóság garanciájaként a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet gyakorlása.³⁶

Az Alkotmánnyal ellentétben, az Alaptörvényben nincs pontosan megjelölve a helyi önkormányzás alanya.³⁷ Az Alaptörvény a 31. cikkében csupán azt rögzíti, hogy Magyarországon – a központi hatalom mellett³⁸ – a helyi önkormányzatok gyakorolják a helyi közhatalmat és intézik a helyi közügyeket.³⁹ E rendelkezéssel a helyi önkormányzáshoz való jog kollektív alapjogkénti elismerése az Alaptörvény normaszövege alapján már nem mondható el.⁴⁰ Megjegyzendő azonban, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény preambuluma már rögzíti, hogy: „[a]z Országgyűlés elismeri és védi a helyi választópolgárok közösségének önkormányzáshoz való jogát,” azonban ennek törvényi rögzítésével a helyi önkormányzáshoz való alapjog nem válik alkotmányos alapjoggá.⁴¹

A fentiek mellett az, hogy a helyi önkormányzás jogának alanya a helyi választópolgárok közössége, tulajdonképpen az Alaptörvényből is levezethető azzal, hogy nevesíti a közvetlen hatalomgyakorlás intézményét, vagyis a helyi népszavazást. Az Alaptörvény elsőként a *Szabadság és felelősség* fejezetben, pontosabban a XXIII. cikk (7) bekezdésében rendelkezik a helyi népszavazásról, miszerint: „[m]indenkinek joga van helyi népszavazáson részt venni, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó.” Mint láthatjuk, e bekezdésben meg is jelöli, hogy e jogintézmény alanyai a helyi választópolgárok. Mindezekből arra következtethetünk, hogy ha a helyi népszavazásra, vagyis a közvetlen hatalomgyakorlásra jogosultak a helyi választópolgárok, akkor ők az alanyai a közvetett hatalomgyakorlásnak is. A XXIII. cikket követően a helyi önkormányzatokról szóló cikkek között, a 31. cikk (2) bekezdésében is nevesíti az Alaptörvény e hatalomgyakorlási módot, vagyis, hogy: „[a] helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani.”⁴² Az Alkotmányban egyébként a helyi önkormányzás két formáját, vagyis a közvetett és a közvetlen hatalomgyakorlást a 44. §

³⁶ Csalló i.m. 61.-62. o.

³⁷ Tilk: A helyi... 22. o.

³⁸ Az Alaptörvény indokolása.

³⁹ Alaptv. 31. cikk (1) bek.

⁴⁰ Balázs István: A helyi önkormányzati autonómiafelfogás változása az új törvényi szabályozásban. Új Magyar Közigazgatás. 2012. 10. sz. 37. o.

⁴¹ Balázs i.m. 38. o.

⁴² Tilk: A helyi... 22. o.

(1) bekezdése rögzítette: „[a] választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselőtestület útján, illetve helyi népszavazással gyakorolják.”⁴³

Az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdése jelöli meg azt a jogszabályi szintet, amely szükséges a helyi önkormányzatokra vonatkozó további szabályok megalkotásához. Eszerint a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos további rendelkezéseket sarkalatos törvényben kell meghatározni. A sarkalatos törvény fogalmát az Alaptörvény T) cikke adja meg, amely szerint: „[a] sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.” Az Alkotmányban a 44/C. § első mondata szabályozta e kérdést, ahol szintén a minősített többség volt szükséges az önkormányzatokra vonatkozó törvények elfogadásához.

Az Országgyűlés eleget tett a fenti alaptörvényi rendelkezésbe foglalt kötelezettségének, amikor 2011. december 28-án, a Magyar Közlöny 161. számában kihirdetésre került az új Ötv., melynek hatályba lépése több lépcsőben történik (2012. január 1. 2012. április 15., 2013. január 1., továbbá a 2014. évi általános önkormányzati választások napja).⁴⁴

3. „Alapjogok” - „Feladat- és hatáskörök”

Nem kerültek bele az alaptörvényi szabályozásba az Alkotmány 43. §-ának rendelkezései, amelyek az önkormányzatok „külső jogviszonyait, jogállását” szabályozták.⁴⁵ A 43. § (1) bekezdése egyrészt kinyilvánította a helyi önkormányzatok egyenjogúságát, pontosabban, hogy az önkormányzatok alapjogai (utalva itt az Alkotmány 44/A. §-ára) egyenlőek, ugyanakkor azt is, hogy kötelezettségei eltérőek lehetnek.⁴⁶ E rendelkezéshez kapcsolódóan említeném meg az Alkotmány 44/C. § második mondatát, mely az önkormányzati alapjogok korlátozásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmada által elfogadott törvényt írt elő.

Felmerül a kérdés, hogy az önkormányzatoknak lehetnek-e alapjogai?⁴⁷ Általánosan elfogadott felfogás szerint az állam, mint az alapvető jogok címzettje nem lehet alapvető jogok alanya, ahogy - egyes álláspontok szerint - a közhatalmat gyakorló jogi személyek sem, bár maradtak olyan kérdések, amelyek ezt az állítást megkérdőjelezzik, ilyen például az egyes

⁴³ Csalló i.m. 65. o.

⁴⁴ GYMS KH Törvényességi Ellenőrzési és Felügyeleti Főosztály: Kihirdetésre került a helyi önkormányzatokról szóló új törvény <http://www.kormanyhivatal.hu/hu/gyor-moson-sopron/hirek/kihirdetesre-kerult-a-helyi-onkormanyzatokrol-szolo-uj-torveny>

⁴⁵ Küpper i.m. 1526. o.

⁴⁶ Alk. 43. § (1) bek.

⁴⁷ Küpper i.m. 1527. o.

közjogi jogi személyek tulajdonhoz való jogának kérdése.⁴⁸ Ezek után kérdés, hogy van-e az önkormányzatoknak alapjogi jogalanyiséga. Az Alkotmánybíróság az önkormányzatok alapjogaival kapcsolatban már többször is megállapította, hogy „ezek az „alapjogok” valójában feladat- és hatáskörcsoportok, céljuk pedig a Kormánnyal és az államigazgatás központi szerveivel szembeni védelem.”⁴⁹ Az Alkotmánybíróság az 56/1996. (XII. 12.) határozatában szintén az önkormányzati alapjogokkal foglalkozott, melyben rámutatott arra, hogy az önkormányzatok autonómiája ezen alapjogok tekintetében nem feltétlen és korlátlan; a törvényhozót pedig annyiban korlátozzák, hogy ezeket „nem vonhatja el, nem állapíthat meg olyan mértékű korlátozásokat, amelyek valamely önkormányzati alapjog tartalmának kiüresedéséhez, tényleges elvonásához vezetnek.”

Az Alkotmány 43. § (1) bekezdésében megemlített alapjogok felsorolását a 44/A. § (1) bekezdés tartalmazta, mely az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésével állítható párhuzamba. Az említett rendelkezések összehasonlítása során, a legszembeűnőbb eltérés, hogy az Alkotmány által, a helyi önkormányzatok alapjogaiként tárgyalt jogköröket az Alaptörvény cikkei a helyi önkormányzatok feladat- és hatásköreiként jelölik.⁵⁰ E rendelkezések részletesebb összehasonlítása, illetve elemzése előtt azonban röviden szeretnék kitérni az önkormányzatokhoz kapcsolódó alkotmánybírósági védelemre.

Az Alkotmány 43. § (2) bekezdésében megfogalmazott védelmet az Alaptörvény már nem tartalmazza, de a *Magyarország helyi önkormányzatairól* szóló törvény 2013. január 1-jétől hatályos 5. §-a rögzíti e szabályt, vagyis hogy: „[a] helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírósági és bírósági védelemben részesül.” 2013. január 1-ig még a *helyi önkormányzatokról* szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban: régi Ötv.) 3. §-a van hatályban e rendelkezéshez kapcsolódóan, mely a következőképpen szól: „[a]z önkormányzati jogokat, illetőleg az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlását az Alkotmánybíróság, illetőleg a bíróság védi.”⁵¹

2012. január 1. előtt bárki, így az önkormányzat is indítványozhatta az Alkotmánybíróság eljárását. Ha valamely rendelkezés az önkormányzat jogát sértette vagy más módon alkotmányellenes volt, konkrét bírósági eljárás esetén alkotmányjogi panaszt lehetett

⁴⁸ Chronowski – Drinóczi – Petrétei – Tilk – Zeller i.m. 27. o.

⁴⁹ 4/1993 (II. 12) AB határozat

⁵⁰ Ivancsics – Fábán i.m. 101. o.

⁵¹ Tilk Péter: Az önkormányzatok bírósági és alkotmánybírósági védelme az Alaptörvény és az új sarkalatos törvények tükrében. (továbbiakban: Az önkormányzatok...) Kodifikáció és Közigazgatás 2012. 1. sz., 42. o. <http://kodifikator.hu/>

benyújtani, illetve a másik igénybe vehető eszköz az utólagos normakontroll volt, melyet közvetlen érdekeltség nélkül lehetett kezdeményezni, alkotmányellenesség utólagos vizsgálata céljából.⁵²

2012-től azonban szűkültek az Alkotmánybíróság hatáskörei, így az utólagos normakontroll és az alkotmányjogi panasz igénybevételének lehetőségei is. Az utólagos normakontroll indítványozása már nem áll mindenki rendelkezésére, azt csupán – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja alapján – a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede vagy az alapvető jogok biztosa indítványozhatja. Az önkormányzatok számára azonban az említett indítványozásra jogosultak megkeresése nem valószínű, hogy meg hozza a várt eredményeket.⁵³

Az önkormányzatok számára a fentiekből kifolyólag tehát a megújult alkotmányjogi panasz képviseli a járhatóbb utat, ha egyedi ügyben, közvetlenül bírói döntés nélkül alkalmazott jogszabály vagy bírósági eljárásban alkalmazott jogszabály alkalmazása, illetve az ügy érdemében hozott bírói döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az Alaptörvényben biztosított alapvető jogát sérti. Az alkotmányjogi panasz igénybevételének feltétele, hogy az indítványozó panaszát csak a jogorvoslati lehetőségeinek kimerítését követően vagy a jogorvoslati lehetőségek hiányában nyújthatja be.⁵⁴ Fontos szabály továbbá, hogy az alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybíróság érdemben csak akkor foglalkozik, ha az alaptörvény-ellenesség a bírói döntést érdemben befolyásolja, vagy ha alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésről van szó.⁵⁵

Az alkotmányjogi panasz igénybevételével azonban felmerül néhány probléma, például az, hogy kötelező a bírósági út kimerítése, mely amellet, hogy az eljárás elhúzódásához vezet, költségigényes is; vagy, hogy az önkormányzat alkotmánybírói védelmére csak a jogsérelem bekövetkezése után kerülhet sor.⁵⁶

Az önkormányzatok alkotmánybírói védelmének rövid áttekintését követően rátérnék az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében, illetve az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített alapjogokra, illetve feladat- és hatáskörökre.

A feladat- és hatáskörök felsorolása előtt, az Alaptörvény az összes feladat- és hatáskör tekintetében rögzíti, hogy ezeket a helyi önkormányzat a törvény keretei között köteles

⁵² Tilk: Az önkormányzatok... 43. o.

⁵³ Tilk: Az önkormányzatok... 43-46. o, Tilk Péter: Az önkormányzatok alkotmányossági védelme. (továbbiakban: Az önkormányzatok alkotmányossági...) Jegyző és Közigazgatás 2011. 4. sz. 8.-9. o.

⁵⁴ Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései, 22. cikk.

⁵⁵ Az Alkotmánybírói eljárásról szóló 2011. évi CLI. törvény (új Abtv.), 29. §, Tilk: Az önkormányzatok... 49. o.

⁵⁶ Tilk: Az önkormányzatok... 49-50. o, Tilk: Az önkormányzatok alkotmányossági... 8.-9. o.

végezni, a helyi közügyek intézése körében. Az Alkotmány azonban a „törvény keretei között” kitélt csak egyes alapjogokra (feladat- és hatáskörökre) nézve mondta ki, nevezetesen a helyi adók megállapításánál, valamint a szervezeti és működési rend kialakításánál.⁵⁷ Az Alkotmánybíróság egyébként már rögzítette az Alkotmánnyal kapcsolatban, hogy az említett kitétel valamennyi feladat- és hatásköri elemre értendő.⁵⁸ Ezzel ellentétben Kiss László alkotmánybíró a 18/1999. (VI. 1.) AB határozatához fűzött párhuzamos indoklásában kifejtette, hogy szerinte a „törvény keretei között” kitétel csak azokra az alapjogokra alkalmazható, amelyekre ezt az Alkotmány expressis verbis kimondta. További észrevételként jegyezném meg, hogy míg az Alaptörvényben a feladat- és hatáskörök alanyaiként a 32. cikk (1) bekezdésben a helyi önkormányzat van megjelölve, addig az Alkotmányban a helyi képviselő-testület. Szerencsére később, a 33. cikkben, mely a helyi önkormányzat szerveiről szól, az Alaptörvény pontosítja, hogy a helyi önkormányzaton belül e hatáskörök a helyi képviselő-testületet illetik meg. Ezzel kapcsolatban ugyanis *Herbert Küpper* *Az Alkotmány kommentárjában* kifejti, hogy e rendelkezésnek kettős a szabályozási tartalma: mind kifelé, mind befelé irányulnak ezek a hatáskörök. Kifelé irányulnak, mert ezek az önkormányzat „alapjai” is, tehát az alapjogokkal hasonló védelemben is részesülnek, így mozgásteret biztosítanak az önkormányzat számára az állami szervekkel szemben. A hatáskörök befelé irányultságának kulcsában pedig *Küpper* azt jelöli meg, hogy ezen hatáskörök címzettje a képviselő-testület, és nem az önkormányzati szerv, és ezáltal az önkormányzat belső szerkezetét is szabályozzák.⁵⁹

⁵⁷ Tilk: A helyi... 23. o.

⁵⁸ 4/1993 (II. 12.) AB határozat

⁵⁹ Küpper i.m. 1574. o.

A következőkben pedig igyekeztem pontról-pontra összevetni a két törvény önkormányzati feladat- és hatáskörökkel kapcsolatos rendelkezéseit.

Alaptörvény 32. cikk (1)	Alkotmány 44/A § (1)
a) rendeletet alkot;	a) önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül,
b) határozatot hoz;	
c) önállóan igazgat;	
d) meghatározza szervezeti és működési rendjét;	e) törvény keretei között önállóan alakítja ki a szervezetét és működési rendjét,
e) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat;	b) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat,
f) meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik;	
g) e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat;	
h) dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről;	d) törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét,
i) önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetések és elismerő címeket alapíthat;	f) önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetések és elismerő címeket alapíthat,
j) a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat;	g) a helyi közösséget érintő közügyekben kezdeményezéssel fordulhat a döntésre jogosult szervhez,
k) szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdek-képviselési szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek;	h) szabadon társulhat más helyi képviselőtestülettel, érdekeinek képviselésére önkormányzati érdekszövetséget hozhat létre, feladatkörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek.
l) törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.	
34. cikk (1) (...) A helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.	c) az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül,

1. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének első három pontja, vagyis, hogy az önkormányzat „rendeletet alkot; határozatot hoz; önállóan igazgat” lényegében megegyezik az alkotmányi megfogalmazással. Az Alaptörvény tulajdonképpen csak részletezte, hogy a „szabályozás” keretében az önkormányzat rendeletet alkot, illetve határozatot hoz. Ezzel ellentétben az igazgatás a konkrét-egyedi intézkedéseket jelöli,⁶⁰ ez pedig lehet teljesen alakszerűtlen vagy formailag szigorúan kötött is.⁶¹ Az Alkotmánybíróság (még az Alkotmányhoz fűzött AB határozata) szerint ezek azt a jogot garantálják a helyi önkormányzatoknak, hogy önálló felelősséggel döntsenek feladataik ellátásáról e feladatok körében.⁶²

Az Alaptörvényben már nem található meg az a kitétel, miszerint a helyi önkormányzatok döntése kizárólag törvényességi okokból vizsgálható felül.⁶³

2. A szervezeti és működési rend meghatározása a képviselő-testület szervezeti autonómiáját jelenti, ami az önkormányzati önállóság központi eleme.⁶⁴ Ennek értelmében a képviselő-testület maga határozza meg például belső tagozódását és szerveit (vagyis „szervezeti rendjét”), valamint a döntéshozatali rendjét és munkamódszerét (vagyis „működési rendjét”).⁶⁵
3. Az önkormányzat tulajdonával és gazdálkodásával foglalkozik az e), az f) és a g) pont. Az e) pont, mely az önkormányzatok tulajdonost megillető joggyakorlásról szól teljesen megegyezik az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés b) pontjának első fordulataival. Mivel az önkormányzati tulajdon a köztulajdon egyik formája, ezért e tulajdon közcélhoz kötött, s így e tulajdon jelentős mértékben kötve van valamely „közösségi rendeltetéshez, közszolgáltatásra szánt használathoz, közcélú hasznossághoz.”⁶⁶ Az önkormányzati tulajdonnal kapcsolatban jelentős korlátot állított az Alkotmány – 2011 végén módosított – 12. § (2) bekezdése, mely a helyi önkormányzat tulajdonának ingyenes átadásáról szól, és amely rendelkezés tovább él a Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései 28. cikk (1) bekezdésében. Az f) pont is tulajdonképpen megegyezik az Alkotmányban található rendelkezéssel, bár az Alkotmányban eddig nem volt *expressis verbis* jelen a költségvetés

⁶⁰ Petrétei József: Magyar Alkotmányjog II., Államszervezet, Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2001, 279. o.

⁶¹ Küpper i.m. 1578. o.

⁶² 77/1995. (XII. 21.) AB határozat

⁶³ Alk. 44/A. § (1) bek. a) pont

⁶⁴ Petrétei: Magyar Alkotmányjog II, 280. o.

⁶⁵ Küpper i.m. 1593-1594. o.

⁶⁶ 29/1993. (V. 4.) AB határozat

meghatározása,⁶⁷ azonban a régi Ötv. 91. § (1) bekezdése tartalmazta e rendelkezést. A g) pont a vállalkozás szabadságát deklarálja, ahogy ez az Alkotmányban is szerepelt, annyi különbséggel, hogy az Alkotmány rögzítette, hogy e tevékenységet saját felelősségére végezheti. Az Alaptörvényben viszont az alkotmányozó azzal pontosította a vállalkozás szabadságát, hogy mindezt kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül teheti. Mindezek rögzítése valójában az Alkotmány 9. § (2) bekezdése, illetve az Alaptörvény M) cikke szerinti vállalkozás jogának kiterjesztése a helyi önkormányzatokra.⁶⁸

4. A h) pont alapján a helyi önkormányzat dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről, mely nem mutat eltérést az Alkotmány ide vonatkozó rendelkezésétől.
5. Az i) pont is megegyezik az Alkotmány önkormányzati jelképekről, helyi kitüntetésekről és elismerő címekről szóló rendelkezéseivel.

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése által meghatározott feladat-és hatáskörök közül ez az egyik elem, amely inkább önkormányzati alapjognak tekinthető, mint feladatnak vagy hatáskörnek. Ugyanis az önkormányzat szabadon dönthet arról, hogy e jelképeket, kitüntetések és elismerő címeket megalkotja, illetve megalapítja-e. A „törvény keretei között” kitételnek pedig ennél a rendelkezésnél kell a legtágabbnak lennie, vagyis ennek megfelelően az állami beavatkozásnak e körben elenyészőnek kell lennie.⁶⁹ Ezzel kapcsolatban kérdés lehet, hogy mennyiben korlátozó a képviselő-testületnek e jogára nézve az, ha ún. emléktörvény megalkotásával tulajdonképpen egyfajta kötelező magatartást írnak elő számára azzal, hogy például egy elismerő cím adományozásakor e címet a település címerébe helyezik. Ez történt Balassagyarmat, illetve Kercaszomor esetében, akik megkapták a „Civitas Fortissima” – vagyis a legbátrabb város, – illetve a „Communitas Fortissima” – vagyis a legbátrabb falu – címet, mely címeket a település címerébe foglalták. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint e törvények nem ellentétesek az alapszabályba foglalt alapjoggal, mivel az csak a „törvényi keretek között és nem korlátozhatatlanul illeti meg az önkormányzatot”,⁷⁰ továbbá e törvények rendelkezései nem üresítik ki az említett alapjog tartalmát. A cím adományozása meglátásuk szerint az „Országgyűlés szabad mérlegelésén nyugvó döntésén alapult, azok nem az önkormányzat által alapított jelképre, nem a jelkép

⁶⁷ Tilk: A helyi... 24. o.

⁶⁸ Küpper i.m. 1583. o.

⁶⁹ Tilk: A helyi... 24. o.

⁷⁰ 604/B/2009 AB határozat

alapítását biztosító önkormányzati alapjogra vonatkoznak”.⁷¹ 2011-ben pedig Szigetvár kapta meg a „Civitas Invicta”, vagyis a leghősiesebb város címet,⁷² de ebben az esetben a törvény már nem írta elő, hogy a város címerébe bele kell foglalni a „Civitas Invicta” jelszót.

6. A j) pont alapján a helyi önkormányzat „a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat”. A szerv tekintetében, amelyhez az önkormányzat fordulhat, – véleményem szerint – lényegében csak más szóhasználatról van szó. Míg az Alaptörvényben „a feladat- és hatáskörrel rendelkező szerv” van megjelölve, addig az Alkotmányban „a döntésre jogosult szerv” van meghatározva. Továbbá mindkét alapszabály ugyanazt a kört határozza meg e jog alkalmazáskor: a helyi közösséget érintő közügyeket. Azonban az Alaptörvény az Alkotmányban található döntéskezdeményezés mellett meghatároz további két lehetőséget – illetve, véleményem szerint, jogot –, hogy a helyi önkormányzat miért fordulhat az adott szervhez. Ezek pedig a tájékoztatáshoz való jog, illetve a véleménynyilvánítás joga.
7. Az Alaptörvény k) pontja alapján – mely megegyezik az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés h) pontjával – szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdekképviselői szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája is rendelkezik az önkormányzatok egyesülési jogáról; ezáltal biztosítja az önkormányzatoknak, hogy hatáskörük gyakorlása körében közös érdekeltségű feladatok megoldása érdekében együttműködjenek és más helyi önkormányzatokkal társulást hozzanak létre – a törvény keretei között; nemzetközi szövetségeknek legyenek tagjai, illetve együttműködhetnek más államokban működő önkormányzatokkal is.⁷³

A következőkben csak röviden térnék ki e jogokra.

A társulás intézményesített együttműködést jelent, mely feltételezi az ehhez szükséges közös szervek létrehozását.⁷⁴ A társulási szabadság azt jelenti, hogy minden önkormányzat szabadon dönti el, hogy létre kíván-e hozni egyáltalán társulást, ha igen, az milyen típusú legyen, és kivel kívánja ezt megtenni, továbbá milyen

⁷¹ Uo.

⁷² 2011. évi CXXXVI. törvény

⁷³ Tábit Renáta: A helyi önkormányzatok együttműködése, társulásai In: Fogarasi József (szerk.): A helyi önkormányzatok Budapest, HVG - ORAC Lap – és Könyvkiadó Kft., 2010, 411. o.

⁷⁴ Küpper i.m. 1605. o.

tartalommal.⁷⁵ (Természetesen nem szabad figyelmen kívül hagynunk, hogy most már az Alaptörvény is expressis verbis tartalmazza a kötelező társulás intézményét a 34. cikk (2) bekezdésében.)

Sajátos társulási formának tekintethetők az önkormányzati érdekszövetségek.⁷⁶ Az önkormányzatok az állam közreműködésével, illetve anélkül, önállóan is létrehozhatnak szervezeteket, szövetségeket érdekeik képviselője, védelme céljából.⁷⁷

Természetesen ez a jog nem egy önkormányzatot illet meg, hiszen egy önkormányzat nem tud érdekszövetséget alkotni; hanem több önkormányzatot, együttesen. Továbbá e jog nem csak a létrehozás szabadságát jelenti, hanem a már létező érdekszövetségekhez való csatlakozást is, azzal, hogy utóbbi esetben az érdekszövetség feltételhez kötheti a taggá válást.⁷⁸

Az önkormányzatokkal való kapcsolattartás vonatkozásában pedig a k) pont két jogot nevesít, mégpedig az együttműködést más önkormányzatokkal – de ennek korlátot állít az Alaptörvény: együttműködésük csak feladat-és hatáskörében teheti ezt meg – illetve, hogy tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezeteknek is.⁷⁹

8. Végül az l) pontban az Alaptörvény nyitva hagyja a feladat-és hatáskörök felsorolását azzal, hogy a helyi önkormányzat „törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol”.

4. Törvényességi ellenőrzés történeti (át)alakulása

Az Alkotmány 35. § (1) bekezdés d) pontja szerint a Kormány biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését, míg az Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdése szerint a Kormány már törvényességi felügyeletet gyakorol az önkormányzatok felett, melyet kormányhivatalok útján biztosít.⁸⁰

Ezt az „átalakítást” a szakirodalom már régóta sürgette.⁸¹

Az Alaptörvény hatályba lépése előtt, az önkormányzati rendszer kialakítása óta törvényességi ellenőrzést gyakorolt az önkormányzatok működése felett az államigazgatás

⁷⁵ Tábit: A helyi önkormányzatok együttműködése... 411.-412. o.

⁷⁶ Alk. 44/A § (1) bek. h) pont, (régi) Ötv. 1. § (6) bek. c) pont. Idézi: Tábit: A helyi önkormányzatok együttműködése... 421.o.,

⁷⁷ Tábit Renáta: A helyi önkormányzati jogok védelme; A helyi önkormányzatok érdekképviselője, érdekvédelme; az önkormányzati szövetségek. In: Fogarasi József (szerk.): A helyi önkormányzatok Budapest, HVG - ORAC Lap – és Könyvkiadó Kft., 2010, 590. o.

⁷⁸ Tilk: A helyi... 25. o.

⁷⁹ Küpper i.m. 1609. o.

⁸⁰ Alaptv. 34. cikk (4) bek.

⁸¹ Ivancsics – Fábán i.m. 104. o.

egyik szerve. Ezt a feladatot 1990. szeptember 30-ától a köztársasági megbízottak látták el, regionális alapon szerveződve. Ezt követően, 1994-től az önkormányzatok törvényességi ellenőrzését a megyei, illetve a fővárosi kormányhivatalok látták el, mely területi államigazgatási szerveket 2007. január 1-jétől regionális szintre emeltek,⁸² így („jelző nélküli”) közigazgatási hivatal néven működtek tovább,⁸³ azonban az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek mondott ki két, a közigazgatási hivatalokról szóló kormányrendeletet is, ezért megalkotásra került egy újabb kormányrendelet [318/2008 (XII. 23.) Korm. rendelet],⁸⁴ mely 2009. január 1-jétől működő regionális államigazgatási hivatalokat hozott létre.⁸⁵ Ettől kezdve azonban, egészen 2010. augusztus 31-ig az Országgyűlés nem tudott eleget tenni az Alkotmányban rögzített feladatának – így ex lex állapot jött létre –, ugyanis az említett kormányrendelet már nem tartalmazott a törvényességi ellenőrzéssel kapcsolatos feladatokat, tehát ebben az időszakban szünetelt az önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés.⁸⁶ 2010. szeptember 1-jétől véget ért ez az állapot és újból fővárosi és megyei közigazgatási hivatal néven illették a szóban forgó általános hatáskörű területi államigazgatás szervet, mely 2011. január 1-jével fővárosi, illetve megyei kormányhivatallá alakult,⁸⁷ ami 2012. január 1-jétől már nem törvényességi ellenőrzést, hanem törvényességi felügyeletet gyakorol az önkormányzatok felett.⁸⁸

A törvényességi ellenőrzés történeti alakulásának tömör ismertetése után – amelynek utolsó lépcsője, mint láthattuk a felügyeletté alakulás – szükséges az ellenőrzés és a felügyelet elhatárolása, mert e két fogalmat sokan szinonimaként használják. Ezt láthatjuk például az Alaptörvény indokolásában is, ahol azt olvashatjuk, hogy a kormányhivatalok a rendeletalkotással kapcsolatos törvényességi ellenőrzés mellett – amit a jogalkotás minőségének biztosítása érdekében végeznek, – hagyományos törvényességi felügyeletet is gyakorolnak az önkormányzatok felett.⁸⁹ Annak ellenére, hogy még az alkotmányozó is szinonimaként használta az ellenőrzést és a felügyeletet az alaptörvény indokolásában,⁹⁰

⁸² Balogh Gábor – Szögi Ágnes: A helyi önkormányzatok törvényességi szempontú vizsgálatának múltja, jelene és jövője – 20 év után ismét törvényességi felügyelet (Első rész). Kodifikáció és Közigazgatás 2012. 1. sz., 53. o. <http://kodifikator.hu/>

⁸³ Horváth Eszter: Régi-új közigazgatási hivatalok - Szeptembertől megyei szintű közigazgatási hivatalok, januártól egyablakos ügyintézés. <http://www.jogiforum.hu/hirek/23792>

⁸⁴ Balogh – Szögi i.m.(Első rész), 53. o.

⁸⁵ Horváth Eszter i.m.

⁸⁶ Balogh – Szögi i.m.(Első rész), 54. o.

⁸⁷ Horváth Eszter i.m.

⁸⁸ Balogh – Szögi i.m. (Első rész), 54. o.

⁸⁹ Az Alaptörvény indokolása.

⁹⁰ Ivancsics – Fábán i.m. 105. o.

valójában – a legelfogadottabb, legelterjedtebb nézet szerint⁹¹ – a felügyelet szélesebb körű jogosítványokat tesz lehetővé, mint az ellenőrzés.⁹² Ennek oka, hogy a felügyeleti jog a felügyeleti szerv számára közvetlen beavatkozási lehetőséget biztosít a felügyelt szerv működésébe (pl. döntés megváltoztatása, felfüggesztése, illetve megsemmisítése), míg ha egy szerv csak ellenőrzési jogokkal rendelkezik egy másik szerv felett, akkor csupán jelzési joga van az ellenőrzött szerv felé, és ha ennek megtétele után is fennáll a jogsértés, akkor az ellenőrző szerv bírósághoz, illetve az Alkotmánybírósághoz fordulhat. Tehát az ellenőrző szerv csak közvetve, gyengébb eszközökkel tud hatást gyakorolni az általa ellenőrzött szervre,⁹³ és gyenge eszközrendszerük révén az ellenőrzés kapcsán létrejövő megállapításaiknak gyakran nincs következményük.⁹⁴

A fentiekből következően tehát az Alaptörvény által egy erősebb állami beavatkozási lehetőség jelent meg a törvényességi ellenőrzés felügyeletté válásával.⁹⁵

A két alapnorma szövegének összevetése során azonban észrevehetjük, hogy az Alaptörvényből hiányzik az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pontjában található azon kitétel, mely szerint a helyi önkormányzat döntése kizárólag törvényességi okokból vizsgálható felül.⁹⁶ *Tilk Péter* ebből arra következtetett (még az új Ötv. megjelenése előtt), hogy annak ellenére, hogy „az Alaptörvény mindenütt alapvetően alkotmányossági és törvényességi kontrollt alakított ki (bíróság, Alkotmánybíróság, kormányhivatal), nincs akadálya a más szempontú – gazdaságossági, eredményességi – döntés-felülvizsgálat lehetősége törvényben történő megteremtésének”.⁹⁷ Ezzel szemben *Balogh Gábor* és *Szögi Ágnes* a törvényességi felügyeletről szóló egyik tanulmányukban arra a megállapításra jutottak, hogy a jogalkotó által tiszteletben tartott, sőt alapelveként kezelt, az Alaptörvényből fakadó önkormányzati autonómiából, miszerint a helyi önkormányzat törvény keretei közt önállóan igazgat, rendeletet alkot és határozatot hoz, arra lehet következtetni, hogy az állami felügyelet során, akárcsak az ellenőrzés esetében, csak törvényességi szempontokat lehet vizsgálni, míg célszerűségi, hatékonysági szempontokat nem.⁹⁸ Utóbbi álláspontot igazolhatnák az új Ötv. 132. § (2) és (3) bekezdései, amelyekből azt láthatjuk, hogy a

⁹¹ Balogh – Szögi: i.m. (Első rész), 53. o.

⁹² Tábit Renáta: A helyi önkormányzatok és a központi állami szervek kapcsolata. In: Fogarasi József (szerk.): A helyi önkormányzatok Budapest, HVG - ORAC Lap – és Könyvkiadó Kft., 2010, 525. o.

⁹³ Balogh – Szögi i.m.(Első rész), 53. o.

⁹⁴ Tilk Péter: Gondolatok a kormányhivatalok vezetőinek önkormányzati rendeletalkotásra vonatkozó (pótlási) hatásköréről. Új Magyar Közigazgatás 2011. 8. sz., 8. o.

⁹⁵ Tilk: Gondolatok... 8. o.

⁹⁶ Tilk: Gondolatok... 8. o.

⁹⁷ Tilk: Gondolatok... 8. o.

⁹⁸ Balogh – Szögi i.m. (Első rész), 54. o.

felügyelet célja a jogszerűség biztosítása; azonban a 133. § (2) bekezdése szerint: „[a] kormányhivatal javaslattal élhet a helyi önkormányzat működésére, szervezetére, döntéshozatali eljárására vonatkozóan. A javaslatot a helyi önkormányzat képviselő-testülete köteles megtárgyalni és arról döntést hozni. A javaslat elutasításának indokát a helyi önkormányzat köteles a kormányhivatallal ismertetni.” E rendelkezésből véleményem szerint nem az tükröződik, hogy a kormányhivatal csupán jogszerűségi szempontokat vehet figyelembe felügyelete során. Ez a rendelkezés egyébként a szerzőpáros szerint sem illik a törvényességi felügyelet, de még az eddigi ellenőrzés logikájába sem; nehezen fér össze a felügyelet módszerével, céljával.⁹⁹

Felmerült bennem ez a kérdés (tehát, hogy a felügyelet csak törvényességi szempontú lehet-e) az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdésével kapcsolatban is, amely szerint törvény a helyi önkormányzat kölcsönfelvételét, illetve más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti.¹⁰⁰ Véleményem szerint, a kölcsönfelvételtől, kötelezettségvállalásról szóló alaptörvényi rendelkezés is tulajdonképpen egy beavatkozási lehetőséget biztosít. Azonban e beavatkozási eszköz kapcsán inkább a célszerűségi, hatékonysági szempontok kerülnek előtérbe a felügyelet kapcsán.

Kérdés lehet azonban, hogy mennyire lesz gátja e korlátozó rendelkezés például olyan fejlesztési beruházásoknak, amelyek csak hosszú távon térülnének meg, és esetleg az ehhez szükséges kölcsönfelvételhez nem járul hozzá a Kormány, mert meglátása szerint kérdéses a megtérülése a beruházásnak, de valójában több szempontból is a település érdekét szolgálná. Aggályos lehet e rendelkezés például abban az esetben, ha a Kormány eme eszközt felhasználva megakadályozza egy ellenzéki település indokolt kölcsönfelvételét.

Amint már említettem, az ellenőrzés felügyeletté alakításával tehát az eszközök erősödtek, melyre a legjobb példaként talán a rendeletpótlási jog hozható fel,¹⁰¹ mely részletezését a következő fejezet tárgyalja.

⁹⁹ Balogh – Szögi A helyi önkormányzatok törvényességi szempontú vizsgálatának múltja, jelene és jövője – 20 év után ismét törvényességi felügyelet (Második rész). Kodifikáció és Közigazgatás 2012. 2. sz., 61. o. <http://kodifikator.hu/>

¹⁰⁰ Alaptv. 34. cikk (5) bek.

¹⁰¹ Tilk: Gondolatok... 8. o.

5. Az önkormányzati rendeletalkotás és az aktuspótlási jog

A következőkben az önkormányzati rendeletalkotással kapcsolatos – elsősorban alaptörvényi – szabályozással szeretnék foglalkozni, elsőként az önkormányzati jogalkotás törvényességi felügyeletével, ezt követően pedig a kormányhivatalok vezetőjét illető aktuspótlási joggal, mely a nemzetközi összehasonlításban is újdonságnak számít.¹⁰²

A rendeletalkotással kapcsolatban az Alaptörvény pontosítja a normaszöveget, azzal, hogy az önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján alkothat olyan rendeletet,¹⁰³ amely más jogszabállyal nem lehet ellentétes.¹⁰⁴ (Utóbbi kitélt az Alkotmányban a 44/A. § (2) bekezdésében találjuk.) A rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul meg kell küldenie a fővárosi és megyei kormányhivatalnak,¹⁰⁵ mivel a kormányhivatalnak való megküldési kötelezettség – vagyis ezáltal a kormányhivatal tudomásszerzése a jogalkotásról – az előfeltétele az önkormányzati jogalkotással kapcsolatos törvényességi felügyeleti eszközök gyakorlásának.¹⁰⁶ A rendelet kötelező megküldésével kapcsolatban rögzíteni szükséges, hogy a részletszabályokban pontosították, hogy a „haladéktalanul” való megküldési határidő a kihirdetést követő munkanapot jelenti.¹⁰⁷

A kormányhivatal – a törvényesség biztosítása érdekében¹⁰⁸ – a bíróságnál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát kezdeményezheti, amennyiben az önkormányzati rendelet egészét vagy valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja.¹⁰⁹ Az állami felügyelet célja, hogy az állami szervek elősegítsék az önkormányzati feladatellátást, továbbá, hogy növeljék az önkormányzatok felelősségérzetét.¹¹⁰

Ahogy tehát azt az Alaptörvény 32. cikk (4) bekezdéséből láthatjuk, az önkormányzati rendeletek jogszabályba ütközését a bíróságok vizsgálják felül, mely a bíróságokról szóló 25. cikk (2) bekezdés c) pontjából is következik. A részletszabályok pedig pontosítják, hogy a

¹⁰² Balázs i.m. 40. o.

¹⁰³ Alaptv. 32. cikk (2) bek.

¹⁰⁴ Alaptv. 32. cikk (3) bek.

¹⁰⁵ Alaptv., 32. cikk (4) bek.

¹⁰⁶ Tilk: Gondolatok... 9. o.

¹⁰⁷ 23/2012. (IV. 25.) KIM rendelet az önkormányzati rendeleteknek és jegyzőkönyveknek a fővárosi és megyei kormányhivatalok részére történő megküldésének rendjéről, 1. § (1) bek.

¹⁰⁸ Az Alaptörvény indokolása.

¹⁰⁹ Alaptv. 32. cikk (4) bek.

¹¹⁰ Ivancsics – Fábián i.m. 101. o.

rendeletek jogszabállyal való összhangjáról a Kúria dönt,¹¹¹ továbbá rendelkeznek az önkormányzati határozatok felülvizsgálatáról is, melyet a törvényszékek hatáskörébe utaltak.¹¹²

Az Alkotmány alapján az önkormányzati rendeletek törvénybe ütközését egyébként végső soron az Alkotmánybíróság bírálta el,¹¹³ de az önkormányzati rendeletek törvényességi felülvizsgálatának bírósághoz kerülésével egyidejűleg, a rendeletek Alaptörvénybe ütközése miatti felülvizsgálat, ahogy azt már korábban említettem, az Alkotmánybíróságnál maradt.¹¹⁴

Az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesség felülvizsgálati eljárását azonban a kormányhivatal csak közvetetten, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumon keresztül kezdeményezheti a Kormánynál.¹¹⁵

Összefoglalva az eddigieket tehát, ha egy önkormányzati rendelet jogszabályellenes, akkor a Kúriához, míg ha alaptörvény-ellenes, akkor az Alkotmánybírósághoz kell fordulni, ezzel tehát elvált egymástól a törvényességi és az alkotmányossági szempontú felülvizsgálat.¹¹⁶

Felmerült azonban néhány kérdés, amikor nem ilyen egyértelmű, hogy melyik szerv eljárását kell kezdeményezni. Az egyik ilyen helyzet akkor állhat elő, amikor egy önkormányzati rendelet egyes rendelkezései alaptörvény-ellenesek, míg mások jogszabálysértőek. Ha az önkormányzat a felhívás ellenére sem szünteti meg a jogsértést, akkor ilyen esetben „mindkét irányba (Alkotmánybíróság, Kúria) egyszerre indulhat el a kormányhivatal az alaptörvény-ellenes és a jogszabály sértő rendelkezések megsemmisítését kérve”.¹¹⁷

A másik problémás kérdés akkor jelentkezhethet, ha egy rendelet, vagy annak egy része egyszerre jogszabály-, illetve alaptörvény-ellenes. Ebben az esetben a kormányhivatal kizárólag a Kúriához fordulhat, mert az Alkotmánybíróság kizárólag az önkormányzati rendeletek Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálhatja.¹¹⁸ Emellett a Kúria azért is vizsgálhatja ezeket a „vegyes indítványokat”, mert minden alkotmányos szabálynak megvan a törvényi megfelelője. A probléma az indítványozók köre kapcsán merülhet fel, ugyanis a Kúriához az érintett polgár csak közvetetten, vagyis bírósági eljáráson keresztül (ha az ügyben

¹¹¹ Új Ötv. 136. § (2) bek.

¹¹² Új Ötv. 132. § (1) bek. d) pont

¹¹³ Észrevételek az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozási elvekről. Budapest 2010. szeptember 30. 3. o. Idézi: Seereiner Imre Alfonsz: Helyi önkormányzatok az új Alkotmányban. In: Fábíán Adrián (szerk.) 20 éves a magyar önkormányzati rendszer, Pécs 2011.

¹¹⁴ Tilk: Gondolatok... 9. o.

¹¹⁵ Szabó i. m. 39. o., Új Ötv. 132. § (1) bek. c) pont

¹¹⁶ Tilk Péter: Változások az önkormányzati jogalkotás törvényességének biztosításában. Jegyző és Közigazgatás 2012. 2. sz. 14. o.

¹¹⁷ Balogh – Szögi i.m. (Második rész), 66 o.

¹¹⁸ Új Abtv. 37. § (1) bek.

per indul), illetve a kormányhivatalon keresztül (a törvényességi felügyelet kapcsán) kezdeményezheti az önkormányzati rendeletek vizsgálatát. E problémára megoldásként a Kúria eljárását indítványozók körének bővítése szolgálhatna.¹¹⁹

Problémát jelenthetnek a párhuzamos eljárások is, vagyis, például az az eset, ha az önkormányzat egyik rendeletét a kormányhivatal megtámadja a Kúriánál, és ezzel egyidejűleg az ombudsman megtámadja ugyanazt a rendeletet az Alkotmánybíróságnál.

További erős felügyeleti hatáskörnek tekinthető a rendeletek törvényességi vizsgálata mellett a kormányhivatal vezetőjének rendeletpótlási joga,¹²⁰ az önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása esetére. E szabály bevezetésére vélhetően azért került sor, hogy csökkentsék az önkormányzati jogalkotásban bekövetkezett mulasztásokat, így biztosítva, hogy „valamilyen úton-módon” (ahogy majd látni fogjuk, vagy a képviselő-testület, vagy a kormányhivatal vezetője által) végül megalkotásra kerüljön az adott rendelet.¹²¹

Az Alaptörvényben található szabályozást megelőzően, ugyanis ha az önkormányzat képviselő-testülete ún. mulasztásban megnyilvánuló törvénysértést követett el, akkor az Alkotmánybíróság megállapította a törvény- és alkotmány-sértést is. Az Alkotmánybíróság ezután határidő tűzésével kötelezte a képviselő-testületet a jogalkotási kötelezettségének teljesítésére (tehát a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés megalkotására), és így az alkotmányellenesség megszüntetésére. Azonban nem volt érdemi jogkövetkezménye annak, ha a képviselő-testület ezután sem alkotta meg a hiányzó jogszabályt.¹²²

Az Alkotmánybíróság számos határozatában vizsgálta a mulasztási hatáskör sajátosságait, így a taláros testület szerint mulasztásnak minősül az is, ha:

- „valamely alapvető jog érvényesüléséhez jogszabályból szükségszerűen következik az újabb jogszabály megalkotásának kényszere”,¹²³
- a jogalkotó konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni jogszabályalkotó kötelezettségének, ha észleli, hogy feladat-és hatáskörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merült fel,¹²⁴

¹¹⁹ Balogh Zsolt: Önkormányzati jogvédelem. Fundamentum 2012. 2. sz. 17. o.

¹²⁰ Ivancsics – Fábián i.m. 102. o.

¹²¹ Tilk: Gondolatok... 10. o.

¹²² Tilk: Gondolatok... 10. o.

¹²³ 159/B/1993. AB határozat. Idézi: Tilk: Gondolatok..., 11. o.

¹²⁴ 22/1990. (X. 16.) AB határozat. Idézi: Tilk: Gondolatok..., 11. o.

- egy jogszabály az alkotmányos jogok érvényesítésétől fosztja meg az állampolgárokat, és nem gondoskodik a jogalkotó új jogszabály megalkotásáról, valamint,
- „szükségszerűen következik a további jogalkotás feladata” valamely jogszabályból, vagy jogszabály felhatalmazásából,¹²⁵ végül
- ha „alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak.”¹²⁶

Ebből kifolyólag tehát nem csupán a törvényben kifejezetten kimondott jogalkotási kötelezettség nem teljesítéséből adódhat a képviselő-testület mulasztása.¹²⁷

Az Alaptörvény hatályba lépésétől a rendeletpótlási jog keretében a fővárosi, illetve a megyei kormányhivatal a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását kezdeményezheti a bíróságnál,¹²⁸ pontosabban a Kúriánál.¹²⁹ Ezután két eshetőség jöhet létre: az egyik, hogy a bíróság nem állapítja meg az önkormányzat képviselő-testületének mulasztását, és ekkor az eljárás lezárul. A másik esetben pedig a bíróság megállapítja a mulasztást.¹³⁰ Ekkor, ha az önkormányzat e kötelezettségének a bíróság mulasztást megállapító döntése ellenére sem tesz eleget a bíróság által meghatározott időpontig,¹³¹ a kormányhivatal a határidő leteltét követő 30 napon belül kezdeményezi a bíróságnál¹³² annak elrendelését, hogy a fővárosi és a megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg a helyi önkormányzat nevében a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet,¹³³ mely által tehát a vezető csupán helyettesítő jogkörben és csak korlátozottan alkothat rendeletet. Mégpedig akkor, ha a bíróság által már kötelezett képviselő-testület nem teljesíti jogalkotási kötelezettségét.¹³⁴ E jog alkalmazásakor egy hatáskörelvonás valósul meg a kormányhivatal vezetője által.¹³⁵

A rendelet-pótlási joggal kapcsolatban azonban aggályos kérdés lehet, hogy vajon mennyire tud megfelelni a helyi sajátosságoknak az önkormányzat nevében megalkotott rendelet? Hogyan tud például a kormányhivatal vezetője az önkormányzat helyett Szervezeti- és Működési Szabályzatot alkotni? Illetve kérdéses azon rendeletek kormányhivatal általi megalkotásának megfelelősége is, mely rendeleteket kötött eljárási rendben lehet csak

¹²⁵ 317/E/1990/7. AB határozat. Idézi: Tilk: Gondolatok... 11. o.

¹²⁶ 37/1992. (VI. 10.) ABH, 60/1994. (XII. 24.) ABH, 799/E/1998. ABH. Idézi: Tilk: Gondolatok... 11. o.

¹²⁷ Tilk: Gondolatok... 11. o.

¹²⁸ Alaptv. 32. cikk (5) bek.

¹²⁹ Új Ötv. 137.§

¹³⁰ Tilk: Gondolatok... 10. o.

¹³¹ Alaptv. 32. cikk (5) bek.

¹³² Új Ötv. 137.§

¹³³ Alaptv. 32. cikk (5) bek.

¹³⁴ Tilk: Gondolatok... 10. o.

¹³⁵ Balázs i.m. 40. o.

megalkotni.¹³⁶ A rendeletalkotással kapcsolatban az imént felvetettekkel összefüggésben nagy szerepe kell, hogy legyen a kormányhivatal vezetője és az önkormányzat közötti kooperációnak.

Tovább mélyítheti az imént említett problémát, hogy bár a kormányhivatal vezetője által megalkotott rendeletet a helyi önkormányzat jogosult módosítani, illetve hatályon kívül helyezni, de ezt csak a következő önkormányzati választást követően teheti meg, addig pedig a kormány megbízott jogosult a módosítás megtételére.¹³⁷ Ez akkor jelenthet gondot, ha a rendelet módosítása elengedhetetlenül szükséges lenne, például azért mert időközben egy törvénymódosítás által a rendelet törvénysértővé vált.

További problémát vethet fel, hogy e jog kapcsán sajátos „önfelügyelet” jön létre, hiszen a rendeletek felügyeletét annak a szervnek kellene végrehajtania, amely az adott rendeletet megalkotta.¹³⁸ Kérdés tehát, hogy milyen jogvédelem biztosított a kormány megbízott által alkotott rendeletekkel szemben?

Amennyiben a kormányhivatal vezetője által megalkotott rendelet Alaptörvénybe ütköző lenne, akkor két út áll rendelkezésre. Az egyik az alkotmánybírói eljárás kezdeményezése, az alapvető jogok biztosán keresztül (a 24. cikk (2) bekezdés e) pontja szerint), a másik lehetőség pedig az egyedi ügyben, bírói kezdeményezésre történő felülvizsgálat.¹³⁹ Ha pedig az aktuspótlási jog keretében megalkotott rendelet jogszabályba ütközik, akkor annak felülvizsgálatára csak folyamatban lévő egyedi ügyben, bírói kezdeményezés esetén van lehetőség.¹⁴⁰

Mint korábban említettem, az Alaptörvénybe foglalt önkormányzati rendeletalkotás mellett az új Ötv.-ben rendezték az önkormányzati határozatok bírói felülvizsgálatát; és hasonlóan történt ez az aktuspótlási joggal kapcsolatban is. Tehát az új Ötv. rendezi az önkormányzat határozathozatali mulasztásának esetét, sőt a feladat-ellátási kötelezettség elmulasztásának esetét is. Az eljárás menete egyébként ugyanúgy zajlik, mint a rendeletalkotási kötelezettség elmulasztása esetében, annyi különbséggel, hogy itt a kormányhivatalnak a törvényszékhez kell fordulnia, nem pedig a Kúriához, és mindez az önkormányzat költségére történik.¹⁴¹

A közszolgáltatás elmulasztása esetén is felmerülhetnek problematikus kérdések. Például: mi a teendő akkor, ha az önkormányzat azért nem tudta kötelező feladatát ellátni, mert nem

¹³⁶ Tilk: Gondolatok... 13. o.

¹³⁷ Új Ötv. 138.§ (3) bek.

¹³⁸ Tilk: Az önkormányzatok... 50. o.

¹³⁹ Balogh – Szögi i.m. (Második rész), 67. o.

¹⁴⁰ Balogh – Szögi i.m. (Második rész), 67. o.

¹⁴¹ Új Ötv. 140. §

rendelkezett az ehhez szükséges anyagi eszközökkel, és végül a kormányhivatal pótolja e mulasztást, de a törvényi előírásnak megfelelően az önkormányzat költségére, ami azonban forráshiány következtében nem lehetséges? Erre megoldásként valószínűleg csak az szolgálhat, ha a feladatellátáshoz szükséges összeget a következő évi normatívából vonják el. Az ilyen problémákat a jövőbeni központi jogalkotásnak rendeznie kell.

6. A helyi önkormányzat szervei

E fejezetben az Alaptörvény 33. cikkét, továbbá az Alkotmány 44/B. §-át hasonlítom össze, melyek a helyi önkormányzatok szerveiről szóló rendelkezéseket foglalják össze.

Az Alaptörvény említett cikkének az (1) bekezdésében tulajdonképpen a 32. cikk (1) bekezdését pontosítja azzal, hogy rögzíti az önkormányzati feladat- és hatáskörök gyakorlóját, ami a képviselő-testület. Ez a rendelkezés az Alkotmányban a 44/A. § (1) és (2) bekezdésekben, az önkormányzati alapjogok (feladat- és hatáskörök) felsorolásánál jelent meg, ahol a helyi képviselőtestületet (míg az Alaptörvény a helyi önkormányzatot) jelölte meg e jogok, (feladat- és hatáskörök) gyakorlójául.

A helyi képviselőtestületet tulajdonképpen a helyi önkormányzat központi szerveként lehet aposztrofálni, ez a szerv az önkormányzási jog intézményesülése.¹⁴² A képviselő-testület az önkormányzati feladatok címzettje, mely feladatok ellátásában a képviselő-testület szervei is részt vesznek (így például a bizottságok),¹⁴³ mely szervek általában a képviselő-testülettől származtatják hatásköreiket.¹⁴⁴ Habár a képviselőtestület a feladat- és hatáskörök címzettje, valójában csak bizonyos hatásköröket gyakorolhat ténylegesen (például ilyen a jogszabályalkotás). Ez abból fakad, hogy vannak olyan hatáskörök, melyeket egy kollektív szerv által nem lehet gyakorolni (erre példa lehet az egyedi igazgatás), és ezért ezek csak névleg tartoznak a helyi képviselő-testülethez.¹⁴⁵

A következőkben a két szabályozás megegyezik abban, hogy a képviselő-testületet a polgármester vezeti,¹⁴⁶ aki e feladata körében összehívja és vezeti a képviselő-testületet, továbbá ő a képviselő-testület törvényes képviselője is.¹⁴⁷ Ugyanúgy, mint a helyi képviselő-testület, a polgármester is önálló, demokratikus legitimációval rendelkező szerv. Ebből

¹⁴² Küpper i.m. 1625. o.

¹⁴³ Szabó i. m. 21. o.

¹⁴⁴ Küpper i.m. 1625. o.

¹⁴⁵ Küpper i.m. 1625. o.

¹⁴⁶ Alk. 44/B § (1) bek., Alaptv. 33. cikk (2) bek.

¹⁴⁷ Új Ötv. 65. §

fakadóan a polgármester függetlennek tekinthető a képviselő-testülettől, mégis szoros kapcsolatban áll vele, hiszen ő a vezetője.¹⁴⁸

Az Alkotmány a képviselő-testület elnökének kijelölését követően, további szabályokat tartalmazott a polgármester helyettesítésére vonatkozóan, melynek ellátására a képviselő-testület alpolgármestert választhatott.¹⁴⁹ Erről az Alaptörvény nem rendelkezik, csak az új Ötv., amely szerint legalább egy alpolgármestert minden településen kötelező választani. Emellett lehetőség van több alpolgármester választására is, de csupán azzal a kikötéssel, hogy legalább az egyik alpolgármestert a képviselő-testület tagjai közül kell megválasztani.¹⁵⁰

Ahogy láthattuk tehát, a települési szinten a helyi képviselő-testületet a polgármester vezeti. Az Alaptörvény a települési szintre vonatkozó szabályozást követően a megyei szinttel kapcsolatban is tartalmaz rendelkezést, amikor a megyei képviselő-testület elnökének választásáról szól. Eszerint a megyei képviselő-testület az elnökét saját tagjai közül választja, megbízatásának időtartamára.¹⁵¹ A rendelkezésekből kitűnik, hogy a polgármester és a megyei képviselő-testület elnöke abban különböznek egymástól, hogy míg a polgármestert a nép választja, addig a megyei képviselő-testület elnökét a közgyűlés.¹⁵² A megyei közgyűlés elnökének választására vonatkozó rendelkezéseket az Alkotmány „A választások alapelvei” fejezetében, a 71. §-ában érintette, de az Alaptörvénytől eltérően más részletszabályokkal: „[a] megyei közgyűlés elnökét a megyei közgyűlés tagjai titkos szavazással választják. A megyei közgyűlés elnökévé magyar állampolgár választható.”¹⁵³

Mint láthatjuk, a két alapnorma más elnevezéssel operál: míg az Alkotmány „megyei közgyűlésről” és annak elnökéről rendelkezett, addig az Alaptörvény a „megyei képviselő-testület elnöke” kifejezést használja. Ezzel kapcsolatban az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései, a 17. cikkben azt mondja ki, hogy a megyei közgyűlés elnöki tisztségét ezentúl, az Alaptörvény alkalmazásában, annak hatálybalépésétől a megyei képviselő-testület elnökének nevezik, továbbá, hogy a megyei közgyűlés jogutódja az Alaptörvény szerinti megyei képviselőtestület. A probléma azonban az, hogy az új Ötv. ennek a rendelkezésnek nem felel meg, ugyanis a 27. §-ban a „megyei közgyűlés elnöke” megnevezéssel illette e tisztséget.¹⁵⁴

¹⁴⁸ Küpper i.m. 1626. o.

¹⁴⁹ Alk. 44/B § (1) bek.

¹⁵⁰ Új Ötv. 74-75. §.

¹⁵¹ Alaptv. 33. cikk (2) bek.

¹⁵² Küpper i.m. 1627. o.

¹⁵³ Alk. 71. § (2) bek.

¹⁵⁴ Szabó i. m. 15. o.

A továbbiakban mind a két alapnorma rendelkezik a képviselő-testület általi bizottság választására és a hivatal létrehozására vonatkozó lehetőségről,¹⁵⁵ mely kapcsán az Alaptörvény jelöli, hogy sarkalatos törvény határozza meg ennek kereteit a képviselő-testület számára.¹⁵⁶ Ilyen keret – és ésszerű korlát – például, hogy a száz fő vagy az alatti lélekszámmal rendelkező település bizottságot nem hozhat létre. Ebben az esetben a bizottsági teendőket a képviselő-testület láthatja el. Az ezer főt meg nem haladó települések esetében pedig a bizottsági feladatokat egy bizottság is elláthatja.¹⁵⁷ A hivatalokkal kapcsolatos törvényi kereteket pedig a közös hivatalok létrehozásának – korántsem problémamentes és gyakran változó elképzelésekkel tarkított – szabályozása jelenti.¹⁵⁸

7. A helyi önkormányzatok működése

Az Alaptörvény 34. cikke a helyi önkormányzatok működésére vonatkozó szabályokat foglalja össze.

A modern helyi önkormányzatok nem függetlenek az államigazgatástól,¹⁵⁹ azok a jogállam részét képezik,¹⁶⁰ ezért elengedhetetlen a helyi önkormányzatok, illetve az államigazgatási szervekkel való együttműködés, kooperáció.¹⁶¹ Éppen ezért az Alaptörvény a 34. cikk (1) bekezdésében deklarálja az állami szervekkel való együttműködés kötelezettségét, a közösségi célok elérése érdekében. Ezt követően rögzíti, hogy kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg az önkormányzatok számára.

Az (régi) Ötv.-ben a kötelező feladat-és hatásköröket a 8. § tartalmazza (mely hatályos 2012. december 31.-ig), míg az új Ötv.-ben a 13. § határozza meg a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében különösen ellátandó helyi önkormányzati feladatokat. Ilyen közszolgáltatás például a közúti járművel történő várakozás (parkolás) biztosítása, amellyel kapcsolatban *a közterületi parkolás jogi feltételeinek megteremtése érdekében a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról* szóló 2010. évi XLVI. törvény egy, az önkormányzat feladat-ellátási szabadságát korlátozó rendelkezést vezetett be azzal, hogy többek között módosította a (régi) Ötv. 9. § (5) bekezdését. Eszerint: a „parkolási közszolgáltatást a helyi önkormányzat, vagy kizárólag ezen közszolgáltatási feladat ellátására alapított költségvetési szerv, kizárólagos önkormányzati

¹⁵⁵ Alk. 44/B § (2) bek., Alaptv. 33. cikk (3) bek.

¹⁵⁶ Alaptv. 33. cikk (3) bek.

¹⁵⁷ Új Ötv. 57. § (1) bek.

¹⁵⁸ Új Ötv. 84. § (1) bek.

¹⁵⁹ Ivancsics – Fábián i.m. 103. o.

¹⁶⁰ Csalló i.m. 61. o.

¹⁶¹ Ivancsics – Fábián i.m. 103. o.

tulajdonban álló, jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, vagy e gazdasági társaság 100%-os tulajdonában álló jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, illetve önkormányzati társulás láthatja el külön törvényben szabályozottak szerint.” Ez, az egyes közszolgáltatásokat érintő szabályozás az új Ötv. 41. § (8) bekezdésében is helyet kapott.¹⁶²

A feladat- és hatásköri listában szereplő szabad társulás joga már az Alkotmányban sem zárta ki, hogy törvény kötelező társulást írjon elő, de ezt az Alaptörvény már kifejezetten deklarálja.¹⁶³ Így a 34. cikk (2) bekezdése értelmében a helyi önkormányzatoknak törvényi rendelkezés alapján kötelező társulást kell létrehozniuk, a feladatok hatékony és takarékos ellátása érdekében.¹⁶⁴ Ezt megelőzően a kormányzati gyakorlat különböző költségvetési-pénzügyi eszközökkel próbálta rábírní az önkormányzatokat a közös feladatellátásra, de a törvényi szintű kötelezés biztosan hatékonyabban fogja ezt az együttműködést előmozdítani.¹⁶⁵

Míg az Alkotmány a helyi önkormányzat szervezetére vonatkozó szabályai között, a 44/B. § (3) bekezdésében rendelkezett arról, hogy a polgármester kivételesen államigazgatási feladat- és hatáskört is elláthatott törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet alapján; addig az Alaptörvényben ugyanezt az önkormányzatok működését összefoglaló cikkben találhatjuk meg. Ez a rendelkezés kivételt képez a főszabály alól, amely szerint az államigazgatási feladatokat az állami szervek látják el, a helyi vonatkozású közügyeket, pedig a helyi önkormányzat. A polgármester alapvetően önkormányzati szerv, de önkormányzati feladatai mellett célszerűségi és takarékosági szempontból indokolt lehet, hogy kivételesen államigazgatási feladatokat is ellásson,¹⁶⁶ melyekhez kapcsolódik az a garanciális szabály, amely szerint biztosítani kell a központi költségvetésben az ezekhez szükséges anyagi eszközöket.¹⁶⁷

Az Alaptörvény annyi változást eszközölt azonban az alkotmányi szabályozáshoz képest, hogy kiterjeszti e rendelkezést a megyei képviselő-testület elnökére is,¹⁶⁸ bár valójában már az Alaptörvény előtt is elláthatott államigazgatási hatáskört a megyei közgyűlés (képvisele-

¹⁶² Szabó i.m. 22. o.

¹⁶³ Tilk: A helyi... 25. o.

¹⁶⁴ Az Alaptörvény indokolása.

¹⁶⁵ Ivancsics – Fábíán i.m. 103. o.

¹⁶⁶ Küpper i.m. 1632.-1633. o.

¹⁶⁷ Új Ötv. 18. § (1) bek. Idézi: Szabó: i. m. 11. o.

¹⁶⁸ Alaptv. 34. cikk (3) bek.

testület) elnöke is, amit igazol az (régi) Ötv. 7. § (1) bekezdése (amely 2012. december 31-ig lesz hatályban).¹⁶⁹

Az Alkotmány 44/B. § (4) bekezdésében a jegyzőre vonatkozó hasonló rendelkezés, miszerint „[t]örvény vagy kormányrendelet államigazgatási feladatot, hatósági hatáskört állapíthat meg a jegyzőnek (...)” nem került bele az alaptörvény szabályai közé, melynek következtében elvesztette alkotmányos státuszát ez az intézmény.¹⁷⁰ Azonban e megfogalmazásból látható, hogy az Alkotmány polgármesterre vonatkozó e tárgyú rendelkezéséhez képest ez a bekezdés jelentette az alapesetet, hiszen itt hiányzott a „kivételesen” kitétel.¹⁷¹ E bekezdésben az Alkotmány megjelölte továbbá az államigazgatási hatáskör kivételes gyakorlójaként a képviselőtestület hivatala ügyintézőjét is.

Mindezek alapján tehát az Alkotmány szerint, főszabályként a jegyző, illetve a hivatal ügyintézője, mint a szakmai jelleget megjelenítő tisztségek „terhére” állapíthattak meg államigazgatási feladatot, ezen belül pedig a jegyző volt e hatáskörök elsődleges címzettje, míg az ügyintézőt akkor bízták meg államigazgatási feladat ellátásával, ha ez a feladat valamilyen meghatározott szaktudást igényelt. E szabályhoz képest a polgármester, mint inkább politikai jellegű szerv, csak kivételesen láthatott el állami feladatot, ha az igazgatási jellegű szervekre történő átruházás nem volt megfelelő.¹⁷²

Annak ellenére, hogy a jelenleg hatályos alapszabály már nem tartalmazza a jegyzőre vonatkozóan e szabályt, törvényi szinten (pontosabban az új Ötv. 18. § (1) bekezdéséből következően) továbbra is megjelenik e szervnek ez az átruházott hatásköre.

8. Az önkormányzatok gazdasági alapjai

Az önkormányzatok kialakításától kezdve elkülönítették az önkormányzati vagyont az állami vagyontól, mely az önkormányzati autonómia egyik jelentős biztosítója volt, védelmet nyújtva ezzel az állami beavatkozásokkal szemben. Ezzel kapcsolatban azonban szükséges megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az önkormányzati (köz)tulajdon védelme nem volt olyan erős, mint a magántulajdoné.¹⁷³

Az Alkotmány az önkormányzat tulajdonával elsőként a 12. § (2) bekezdésben foglalkozott, ahol az önkormányzati tulajdon állam általi tiszteletben tartásáról szólt. Az említett

¹⁶⁹ Küpper i.m. 1634. o.

¹⁷⁰ Ivancsics – Fábián i.m. 102. o.

¹⁷¹ Küpper i.m. 1633.-1635. o.

¹⁷² Küpper i.m. 1633.-1638. o.

¹⁷³ Hoffman István: Átalakuló önkormányzati vagyon – az alkotmányos szabályok és a sarkalatos törvények tükrében. Jegyző és Közigazgatás 2012. 3. sz. 18. o.

rendelkezés mellett az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés b) pontja is érintette az önkormányzati tulajdonnal kapcsolatos kérdéskört, amikor a helyi önkormányzatok alapjogaként rögzítette a tulajdonosi jogok gyakorlását az önkormányzati tulajdonnal kapcsolatban.¹⁷⁴ Ezek a rendelkezések biztosították elsősorban az Alkotmányban az önkormányzati tulajdon alkotmányjogi védelmét.¹⁷⁵ 2011. november 15-én azonban a 12. § (2) bekezdése a következőképpen módosult: „[h]elyi önkormányzati tulajdonnak az állam vagy helyi önkormányzat részére történő ingyenes átadásáról törvény rendelkezhet.”¹⁷⁶ E rendelkezés az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései között, a 28. cikk (1) bekezdésben is szerepel, ahol az önkormányzati tulajdon államosítására vonatkozó rendelkezéseket 2013. december 31.-ig tartja fenn. E rendelkezésnek a bevezetése azonban nagymértékben korlátozza az önkormányzatok tulajdonosi jogainak gyakorlását.¹⁷⁷

Az önkormányzati tulajdonnal az Alaptörvényben is több bekezdés foglalkozik. Így a 32. cikk (1) bekezdésének – dolgozatomban 3. fejezetében – már említett e), f) és g) pontjai mellett további rendelkezéseket tartalmaz ugyanezen cikk (6) bekezdése, melyben rögzíti, hogy „[a] helyi önkormányzat tulajdona köztulajdon, amelyek feladataik ellátását szolgálja.”¹⁷⁸

Az önkormányzatok gazdálkodásánál szem előtt kell tartani az Alaptörvény N) cikkét is, amely az (1) bekezdésében kimondja, hogy „Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti”, mely elvet a (3) bekezdés alapján – többek között – a helyi önkormányzat feladatellátása során köteles tiszteletben tartani.

Az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdése alapján az önkormányzat a kötelező feladatok „ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult”.¹⁷⁹ E támogatásnyújtásról valóban szükséges gondoskodnia az államnak, hiszen ha az állam kötelező feladatellátást ró az önkormányzatra, annak teljesítése költségeket idéz elő, amelyeket az önkormányzat nem képes önerőből teljesíteni.¹⁸⁰ A törvényi megfogalmazás értelmezésében problémát jelent az „azokkal arányban álló” kifejezés, mely az ún. határozatlan jogi fogalmak közé tartozik, és nem biztosít semmilyen érdemi garanciát a helyi

¹⁷⁴ Hoffman i.m. 18. o.

¹⁷⁵ Küpper i.m. 1580. o.

¹⁷⁶ Hoffman i.m. 18.-19. o.

¹⁷⁷ Szabó i.m. 33.-34. o.

¹⁷⁸ Véleményem szerint ezt a bekezdést célszerűbb lett volna máshol, például a 38. cikkben vagy a feladat- és hatáskörök felsorolását követően; és nem a rendelet-pótlási jog után elhelyezni.

¹⁷⁹ Vö. Alk. 44/A. § (1) bek. c) pont

¹⁸⁰ Küpper i.m. 1586. o.

önkormányzatoknak.¹⁸¹ Ezt az Alkotmánybíróság gyakorlata is következetesen igazolta, kezdve a 2/1997. (I. 22) Alkotmánybírósági határozattal. A költségvetési támogatással kapcsolatban az *államháztartásról* szóló 2011. évi CXCV. törvény az 57. §-ában rögzíti, hogy amennyiben a helyi önkormányzat jogosulatlanul vette igénybe a költségvetési támogatás egészét vagy annak egy részét, illetve azt nem a megjelölt célra használta fel, vagy a jogszabályban rögzített arányt meghaladó mértékű támogatást vett igénybe, továbbá ha az igényléshez valótlan adatot szolgáltatott, akkor a támogatásról haladéktalanul köteles lemondani; a költségvetési év végén pedig el kell számolnia az igénybe vett hozzájárulásokkal, támogatásokkal.¹⁸²

Az önálló gazdálkodásnak az Alaptörvény egy jelentős korlátot állít azzal, hogy a 34. cikk (5) bekezdésében a helyi önkormányzat kötelezettségvállalásait, kölcsönfelvételeit igyekszik visszaszorítani,¹⁸³ ama rendelkezésével, amely szerint törvény a helyi önkormányzat kölcsönfelvételét, illetve más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti, a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében.¹⁸⁴ Ez – a helyi gazdálkodási autonómiát erősen korlátozó – eszköz egyébként vélhetően az önkormányzati gazdálkodás racionalizálását,¹⁸⁵ az önkormányzatok további eladósodásának megakadályozását igyekszik szolgálni, amely mára akkora méreteket öltött, hogy az állami költségvetés egyensúlyát is veszélyeztetheti,¹⁸⁶ ugyanis az önkormányzatok adósságállománya (a bankokkal szembeni hitel- és kötvényállománya) 2012-ben az 1000 milliárd forint körül mozog.¹⁸⁷ Ezeknek az eladósodásoknak, önkormányzati kölcsönfelvételeknek az okai, hogy az önkormányzat saját bevételei, illetve az állami támogatások már nem elegendőek a kötelező feladatok ellátására sem,¹⁸⁸ illetve, hogy az uniós támogatások megjelenésével a fejlesztési beruházások pályázásához egyre nagyobb önerőre volt szükség. Szintén növekedett az adósságállomány, az önkormányzatok általi kötvénykibocsátások révén,¹⁸⁹ amelyet elsősorban a fejlesztési feladatok finanszírozására szántak az önkormányzatok, de azokból végül különböző pénzügyi műveletek lebonyolítására

¹⁸¹ Ivancsics – Fábián i.m. 103. o.

¹⁸² Szabó i.m. 35. o.

¹⁸³ Tilk: A helyi... 24. o.

¹⁸⁴ Alaptv. 34. cikk (5) bek.

¹⁸⁵ Tilk: A helyi... 24. o.

¹⁸⁶ Ivancsics – Fábián i.m. 105. o.

¹⁸⁷ „Senkinek nem lehet érdeke az önkormányzatok ellehetetlenítése” Interjú Tamási Andreával, az OTP Bank kereskedelmi banki üzletágának értékesítési igazgatójával. Jegyző és Közigazgatás 2012. 3. sz. (továbbiakban: Interjú) 24. o.

¹⁸⁸ Ivancsics – Fábián i.m. 105. o.

¹⁸⁹ Interjú 24. o.

került sor.¹⁹⁰ Az önkormányzatok eladósodása visszavezethető továbbá a korábbi hiányos törvényi szabályozásra is, amely lehetőséget teremtett az önkormányzatok hitelfelvételéhez, illetve ahhoz, hogy az igényelt pénzüsszeget szabad belátásuk szerint használják fel.¹⁹¹

Az önkormányzatok adósságának rendezéséhez szükséges szabályok az új Ötv.-ben, illetve a *Magyarország gazdasági stabilitásáról* szóló 2011. évi CXCV. törvényben találhatók, amelyek meghatározzák a kölcsönfelvétel kereteit. A stabilitási törvény 10. § (2) bekezdése meghatározza azokat az adósságot keletkeztető ügyleteket, melyekhez nem kell a Kormány előzetes engedélye, ilyen például az Európai Unió pályázat megnyerése esetén szükséges önrész és a támogatás előfinanszírozása kapcsán vállalható adósságot keletkeztető kötelezettség, vagy például a likvid hitel felvétele, melynek feltétele azonban, hogy azt a naptári éven belül vissza kell fizetni.

Az említett részletszabályok az adósságállomány csökkentése érdekében bevezették a feladatalapú támogatási rendszert,¹⁹² vagyis ezáltal az önkormányzatok nem vállalhatnak el a jövőben olyan feladatot, melyek finanszírozására nem képesek,¹⁹³ és a támogatás csak a kötelezően ellátandó feladatok kiadásaira fordítható, ellenkező esetben vissza kell fizetni a központi költségvetésnek a támogatás összegét, annak kamataival együtt.¹⁹⁴ Azonban a forrásszabályozásról a feladatfinanszírozásra való áttérés¹⁹⁵ nem jelent lényeges változást, az inkább az önkormányzatoknak nyújtott támogatások felhasználásának kötöttségét szolgálhatja,¹⁹⁶ de hosszútávon ez sem nyújt megoldást.¹⁹⁷

További korlát jelenik meg az éves adósságszolgálatlaltal kapcsolatban, amely nem haladhatja meg a saját bevétel 50 %-át, továbbá fontos szabály az is, hogy 2013-tól az önkormányzatok költségvetésükben nem tervezhetnek működési hiánnyal.¹⁹⁸

Az Alaptörvény már nem tesz utalást az állammal szembeni védelemről, sőt az új szabályozásban a nemzeti tulajdon koncepciója jelenik meg, a 38. cikk (1) bekezdésének rögzítésével, miszerint: „[a]z állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon”.¹⁹⁹

¹⁹⁰ Szabó i.m. 36. o.

¹⁹¹ Vincze Attila: Származékos pénzügyi tranzakciók és a helyi önkormányzatok. *Közjogi Szemle* 2012. 2. sz., 23. o.

¹⁹² Interjú 24. o.

¹⁹³ Szabó i.m. 10. o.

¹⁹⁴ Új Ötv. 118. § (4) bek.

¹⁹⁵ Horváth M. Tamás: Kiszervezés – visszaszervezés: a helyi közszeaktor változása. *Fundamentum*. 2012. 2. sz. 6. o.

¹⁹⁶ Sente Zoltán: Az önkormányzati rendszer átalakítása. *Fundamentum*. 2012. 2. sz. 13. o.

¹⁹⁷ Horváth i.m. 7. o.

¹⁹⁸ Interjú 24. o.

¹⁹⁹ Hoffman i.m. 18. o.

Ennek deklarálása mellett meghatározza ez a bekezdés, e vagyon kezelésének és védelmének négy célját, amelyek: a közérdek szolgálata; a közös szükségletek kielégítése; a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.²⁰⁰

Hoffman István szerint abból, hogy (az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése által) az önkormányzati vagyon egyfajta célvagyonná alakult, továbbá abból, hogy az alaptörvény rögzíti, hogy a helyi önkormányzatok számára kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg, illetve, hogy törvény keretei között gyakorolhatják azokat levezethető, hogy ha törvény egy feladatot – amely korábban önkormányzati feladat volt – helyiből országos közüggé minősít és állami feladattá válik, akkor az ahhoz kapcsolódó vagyon a helyi közösségektől ingyenesen, kártalanítás nélkül elvonható.²⁰¹ Ezt a korlátozó szabályozási megoldást készíthette elő a már említett (2011-ben módosított) Alkotmányba foglalt 12. § (2) bekezdése, melynek az Alkotmányban való rögzítése a megyei önkormányzatok közszolgáltatási feladatainak elvonása kapcsán vált szükségessé, melyet *a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről* szóló 2011. évi CLIV. törvény rendezett.²⁰²

E rendelkezések bevezetésével – az önkormányzati autonómia egyik kulcs szerepét betöltő – az önkormányzatok vagyonnal való gazdálkodását jelentős mértékben korlátozó szabályozás született meg.²⁰³

Az Alaptörvény 38. cikke (1) bekezdésének utolsó mondata és (2) bekezdése alapján a nemzeti vagyon megőrzése és védelme érdekében a felelős gazdálkodás követelményeit, illetve az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenységének körét, továbbá a kiemelt jelentőségű vagyon elidegenítésének korlátait és feltételeit sarkalatos törvényben kell rendezni. E követelménynek megfelelően alkották meg a *nemzeti vagyonról* szóló 2011. évi CXCVI. (sarkalatos) törvényt (továbbiakban: Nvtv.).

E törvény alapján az önkormányzat vagyona két csoportra, így törzsvagyonra, illetve üzleti vagyonra osztható. A törzsvagyon a kötelező feladatokat ellátását szolgálja, mely további két alcsoportra bontható: a forgalomképtelen törzsvagyonra (amely lehet kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyon, illetve olyan vagyon, melyet törvény vagy helyi

²⁰⁰ Alaptv. 38. cikk (1) bek.

²⁰¹ Hoffman i.m. 19. o., Vö. Nvtv. 14. § (1) bek.

²⁰² Hoffman i.m. 19. o.

²⁰³ Hoffman i.m. 19. o.

önkormányzati rendelet kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősít) és korlátozottan forgalomképes törzsvagyonra.²⁰⁴

Az Nvtv. a tulajdonosi jogok gyakorlásával kapcsolatban tartalmaz néhány korlátozó rendelkezést. Az egyik ilyen korlátozás (mely a korábbi szabályozásban is megjelent)²⁰⁵ a vállalkozási tevékenységet érinti, azzal a szabályozással – ami az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés g) pontja által is rögzítésre került – amely szerint a vállalkozás nem veszélyeztetheti a kötelező feladatok ellátását; illetve a gazdálkodó szervezetben való részvétel esetén az önkormányzat felelőssége nem haladhatja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét.²⁰⁶ A gazdasági társaságokkal összefüggésben további korlátok jelennek meg az Nvtv. 8. §-ában, így például, hogy a helyi önkormányzat nem alapíthat, illetve nem szerezhethet részesedést olyan gazdasági társaságban amely, vagy amelynek valamely – nem természetes személy – tagja nem átlátható.²⁰⁷ Emellett a törvényben is megjelenik az az alaptörvényi szabály, amely szerint a nemzeti vagyon átruházására és hasznosítására vonatkozó szerződés csak átlátható szervezettel köthető.²⁰⁸

Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdasági szervezetek gazdálkodásával kapcsolatban az Alaptörvény 38 cikkének (5) bekezdése további követelményről rendelkezik. Eszerint az említett gazdálkodó szervezetek gazdálkodásukat önállóan és felelősen; a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint kötelesek végezni.

A törvényben megjelenő további korlátozás, hogy az önkormányzat közép- és hosszú távú vagyongazdálkodási tervet köteles készíteni a nemzeti vagyon rendeltetésének biztosítékaul.²⁰⁹ E szabályt megelőzően az önkormányzatok inkább csak „helyzetértékelést” követő gazdálkodási irányelveket fogalmaztak meg”, de az új szabály bevezetésével vélhetően „az önkormányzatok rákényszerülnek a tervszerű vagyongazdálkodásra és nem túl szigorú, de annál következetesebb és előreláthatóan megalkotott tervek mentén haladva sok, eddig nem orvosolt, gazdaságossági szempontból sem elhanyagolható mértékű problémára találhatnak megoldást.”²¹⁰

Ezek mellett az Nvtv. is megadja a lehetőséget az önkormányzati tulajdon elvonására azzal a rendelkezéssel, amely alapján a feladatellátáshoz szükséges vagyont ingyenesen át kell adni, abban az esetben amikor törvény egy önkormányzati feladatot más önkormányzatra, vagy az

²⁰⁴ Nvtv. 5. § (1)-(2)

²⁰⁵ Hoffman i.m. 19. o.

²⁰⁶ Nvtv. 9. § (2) bek.

²⁰⁷ Nvtv. 8. § (1) bek.

²⁰⁸ Alaptv. 38. cikk (4) bek., Nvtv. 11. § (10) bek., Nvtv. 13. § (2) bek.

²⁰⁹ Nvtv. 9. § (1) bek.

²¹⁰ Károlyi Helga: Gazdálkodj okosan! Jegyző és Közigazgatás 2012. 1. sz. 17. o.

államra, illetve állami feladatot az önkormányzatra telepít.²¹¹ E rendelkezésnek megfelelően történt például a 2011. évi CLXXXVI. törvény alapján Esztergom Város Önkormányzata valamennyi közép fokú közszolgáltatást nyújtó intézményének fenntartói jogának, valamint vagyonának és vagyon értékű jogának átadása is, de szükséges megjegyezni, hogy mivel a vagyon nem csak a jogokat, hanem a kötelezettségeket is magába foglal, így ennek megfelelően az adósságállomány átadása is megtörténhet. Esztergom esetében az imént megjelölt törvény 1. §-a alapján az állam az intézmények szállítói tartozását is átveszi.²¹² E törvény egyébként egyedinek számít abban a tekintetben, hogy csak egyetlen város intézményeinek átadásáról, illetve adósságának kezeléséről rendelkezik. Ez azzal magyarázható, hogy ez volt az egyetlen nagyobb település, amely (a helyi politikai patthelyzet miatt) a működésképtelenség határa jutott.²¹³

Másként alakult ez a korábban már említett 2011. évi CLIV. törvény esetében, ugyanis e törvény 5. §-a alapján az állam átveszi a megyei önkormányzatok teljes adósságát, míg a Fővárosi Önkormányzat adósságállományából azokat, amelyek az átvett intézményekhez és az általuk ellátott feladatokhoz kapcsolódóan keletkeztek.²¹⁴

Beépült a törvénybe az a rendelkezés, amely alapján az államot elővásárlási jog illeti meg a helyi önkormányzat tulajdonában lévő ingatlan értékesítése esetére.²¹⁵ A volt állami és önkormányzati bérlakások esetében azonban az állam elővásárlási jogát megelőzi a bérlő elővásárlási joga.²¹⁶

Összességében az mondható el az önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó új szabályozásról, hogy ezek jelentősen korlátozzák az önkormányzatok autonómiáját,²¹⁷ de mint láthattuk, az önkormányzatok tetemes adósságának rendezése folytán szükséges ennek az állapotnak a kezelése, azonban ezek a szabályok magukban rejthetik az állami visszaélés lehetőségét.

9. A helyi önkormányzatok megbízatása, feloszlása, feloszlatása

Az Alaptörvény 35. cikke a helyi önkormányzatok megbízatásával, feloszlásával és feloszlásával foglalkozik.

²¹¹ Nvtv. 14. § (1) bek.

²¹² Hoffman i.m. 20. o.

²¹³ Horváth i.m. 6. o.

²¹⁴ Hoffman i.m. 20. o.

²¹⁵ Nvtv. 14. § (2) bek.

²¹⁶ Nvtv. 14. § (3) bek.

²¹⁷ Hoffman i.m. 18. o.

Az Alaptörvény az Alkotmány választások alapelveivel foglalkozó fejezetéből emelte át e cikke első bekezdésébe azt a rendelkezést,²¹⁸ miszerint a helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással választják meg a választópolgárok; méghozzá „a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson”.²¹⁹ Itt utal az Alaptörvény arra, hogy a részletszabályokat sarkalatos törvény határozza meg.²²⁰

Míg az Alkotmány alapján a képviselő-testület tagjainak és a polgármesternek a választását négyévente (októberben) kellett megtartani,²²¹ addig az Alaptörvény szerint a mandátumuk már öt évre szól,²²² melynek célja véleményem szerint, hogy ezzel függetlenítse az országgyűlési választásoktól az önkormányzati választást.

A választás időpontjának konkrétabb meghatározását az Átmeneti Rendelkezések 23. cikk (1) bekezdése tartalmazza, amely szerint az Alaptörvény hatályba lépését követő első választást 2014 októberében kell megtartani, ezt követően pedig az európai parlamenti képviselők választásával egy napon.

A továbbiakban mindkét törvény rendelkezései megegyeznek a megbízással és a képviselő-testület feloszlásával, illetve feloszlásával kapcsolatos szabályokban. Nevezetesen abban, hogy „a képviselő-testület megbízatása az önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának napjáig tart”.²²³ A képviselő-testület megbízatása – jelöltek hiányában elmaradt választás esetén – meghosszabbodik az időközi választás napjáig. A polgármester megbízatása az új polgármester megválasztásáig tart.²²⁴

Mivel a képviselő-testület mandátumának megszűnésével kapcsolatban nem az szerepel az alaptörvényi szabályozásban, hogy „a képviselő-testület megbízatása a következő képviselő-testület megválasztásának (vagy megalakulásának) napjáig tart” (mint például az Országgyűlés esetében),²²⁵ ezért, ebből kifolyólag a képviselő-testület mandátuma a választás napján minden esetben megszűnik, még akkor is, ha az általános választás érvénytelen volt.

²¹⁸ Alk. 71. § (1) bek.

²¹⁹ Alaptv. 35. cikk (1) bek.

²²⁰ Alaptv. 35. cikk (1) bek.

²²¹ Alk. 44. § (2) bek.

²²² Alaptv. 35. cikk (2) bek.

²²³ Alaptv. 35. cikk (3) bek.

²²⁴ Alk. 44. § (3) bek., Alaptv. 35. cikk (3) bek.

²²⁵ Alaptv. 3. cikk (1) bek.

Utóbbi esetben viszont életbe lép az a szabály, miszerint ilyenkor a képviselő-testület mandátuma meghosszabbodik az időközi választás napjáig.²²⁶

A 35. cikk utolsó három bekezdése a képviselő-testület feloszlásával és felosztatásával foglalkozik. Ezek szerint tehát: a képviselő-testület kimondhatja feloszlását, sarkalatos törvényben meghatározottak szerint,²²⁷ illetve a Kormány indítványára az Országgyűlés felosztatja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet,²²⁸ az Alaptörvény által a (régi) Ötv.-ből vett kiegészítéssel, miszerint a Kormánynak ki kell kérnie az Alkotmánybíróság véleményét indítványa előterjesztése előtt.²²⁹ A feloszlás és a felosztatás a polgármester megbízatását is megszünteti,²³⁰ annak ellenére, hogy mint korábban említettem, a polgármester önálló demokratikus legitimációval bír,²³¹ azonban mivel a polgármester hatáskörei szorosan kapcsolódnak a képviselő-testülethez, érthető e rendelkezés.²³²

A feloszlás és a felosztatás rögzítése teremti meg a lehetőséget a helyi képviselő-testületek számára, hogy megbízatásuk lejárta előtt megszűnjenek. A képviselő-testület kimondhatja önfelosztatását, név szerinti szavazással, minősített többséggel. A feloszlás elé két időbeli korlátot állít az (régi és az új) Ötv. (is), eszerint a feloszlás nem mondható ki a választást követő hat hónapon belül, továbbá az új Ötv. szerint az általános választást megelőző év november 30. napját követően²³³ (a régi Ötv. szerint pedig október 1. napját követően).²³⁴ A feloszlás kimondását követően időközi választást kell kiírni, melynek költségeit az önkormányzat viseli. Az új testület alakuló üléséig, illetve az új polgármester megválasztásáig az önfelosztatását kimondó képviselő-testület, illetve a polgármester gyakorolják a feladat- és hatásköröket.²³⁵ Az Országgyűlés általi képviselő-testület felosztatására, mint már említettem, a Kormány tesz javaslatot. Az új Ötv. alapján pedig a felosztatást kezdeményezheti a Kormánynál a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter,²³⁶ illetve az imént említett miniszteren keresztül javaslatot tehet erre a kormányhivatal is, törvényességi

²²⁶ Küpper i.m. 1565. o.

²²⁷ Alk. 44. § (4) bek., Alaptv. 35. cikk (4) bek.

²²⁸ Alk. 19. § (3) bek. l) pont, Alaptv. 35. cikk (5) bek.

²²⁹ Régi Ötv. 93. § (2) bek.

²³⁰ Alk. 44. § (4) bek., Alaptv. 35. cikk (6) bek.

²³¹ Küpper i.m. 1570. o.

²³² 24/2000. (VII.) AB határozat.

²³³ Új Ötv. 55. §. Idézi: Szabó i. m. 24. o.

²³⁴ Régi Ötv. 18. § (3) bek.

²³⁵ Új Ötv. 55. §.

²³⁶ Új Ötv. 129. § b) pont

felügyelete körében.²³⁷ A felosztatási oka az alapnormá(k)ból következően a helyi önkormányzat Alaptörvény-ellenes (alkotmányellenes) működése. Ugyanakkor ebből kifolyólag a felosztatásra adhat okot az adott helyi önkormányzat működésének tartós hiánya is (például: Tiszaderzs község, vagy Hódmezővásárhely esete), vagyis például, ha a képviselő-testület már egyáltalán nem ülésezik, illetve ha mégis, akkor nem hoznak döntéseket.²³⁸

Az Országgyűlés általi felosztatást követően szintén időközi választást kell kiírni az új képviselő-testület megválasztására.²³⁹ Az új képviselő-testület megválasztásáig a polgármester feladat- és hatásköreinek, továbbá halaszthatatlan esetekben a képviselő-testület átruházható hatásköreinek gyakorlója a köztársasági elnök által megbízott illetékes kormányhivatal vezetője.²⁴⁰

III. Összegzés

A rendelkezések áttekintése után láthatjuk, hogy az Alaptörvényben számos helyen az Alkotmány helyi önkormányzatokkal kapcsolatos rendelkezései tükröződnek vissza.²⁴¹ Igaz, csak törvényi szintű szabályozás által, de a főváros megtarthatta speciális jogállását, azzal, hogy Budapesten továbbra is kétszintű közigazgatás működik, a fővárosi kerületekkel. Emellett nem került bele az új alaptörvényi szabályozásba az önkormányzatok alkotmánybíróági, bírósági védelme sem, de törvényi szinten ennek szabályozása is megmaradt, bár szűkebb hatáskörökkel.

Míg egyes szabályokat az alapnorma már nem tartalmaz, csak a részletszabályok, addig van olyan rendelkezés is, amit korábban csak törvény deklarált, de az új Alaptörvényben már megjelenik. Erre példa lehet az, hogy a Kormánynak ki kell kérnie az Alkotmánybíróság véleményét a helyi önkormányzat képviselő-testülete felosztásáról való indítványa megtétele előtt. Néhol pedig az Alaptörvény pontosabb, egyértelműbb szabályozást tartalmaz a korábbi Alkotmányhoz képest, mint például azzal, hogy rögzíti, hogy a helyi önkormányzat az önkormányzati feladat- és hatáskörök mindegyikét törvény keretei között köteles végezni.

Véleményem szerint, a legfontosabb változást a törvényességi ellenőrzés felügyeletté válása jelenti, mely kapcsán egy jelentősebb állami beavatkozás lehetősége nyílt meg az önkormányzatokkal kapcsolatban, például a kormányhivatalok rendelet-pótlási jogkörének

²³⁷ Új Ötv. 132. § f) pont

²³⁸ Küpper i.m. 1568. o.

²³⁹ Új Ötv. 125. § (2) bek.

²⁴⁰ Új Ötv. 126. § b) pont

²⁴¹ Tilk: A helyi... 21. o.

megjelenésével, illetve az önkormányzatok kötelezettségvállalásának vagy kölcsönfelvételének feltételhez, vagy hozzájáruláshoz kötésével.

Az Alaptörvény által eszközölt változások sok esetben valóban szükségesek voltak, azonban e szabályok által meglehetősen szűkült az önkormányzati autonómia. Emellett számos kérdés tekintetében felmerült néhány problematikus kérdés, melyek rendezésére nem került sor, és amelyeknél még kiforratlan a gyakorlat is. *Patyi András* szerint további problémákat okozhat, hogy az Alaptörvény lényegében csak egy keretszabályozást testesít meg az önkormányzatokkal kapcsolatban, melyet az új Ötv. tölt ki tartalommal, így az önkormányzatok törvényi szinten való szabályozása „talán fel fogja borítani az Alaptörvénnyel való összhangot”.²⁴²

²⁴² Szamel Katalin: A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása európai kontextusban. Új Magyar Közigazgatás. 2012. 10. sz., 28. o.

Felhasznált irodalom-jegyzék

Könyv / monográfia:

- Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Petrétei József – Tilk Péter – Zeller Judit: Magyar alkotmányjog III., Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2010
- Petrétei József: Magyar Alkotmányjog II., Államszervezet, Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2001

Folyóiratcikk:

- Balázs István: A helyi önkormányzati autonómiafelfogás változása az új törvényi szabályozásban. Új Magyar Közigazgatás. 2012. 10. sz.
- Balogh Zsolt: Önkormányzati jogvédelem. Fundamentum 2012. 2. sz.
- Fürcht Pál: Az Alkotmány önkormányzati normáihoz. Magyar Közigazgatás 1995. 6. sz.
- Hoffman István: Átalakuló önkormányzati vagyon – az alkotmányos szabályok és a sarkalatos törvények tükrében. Jegyző és Közigazgatás 2012. 3. sz.
- Horváth M. Tamás: Kiszervezés – visszaszervezés: a helyi közszektor változása. Fundamentum. 2012. 2. sz.
- Károlyi Helga: Gazdálkodj okosan! Jegyző és Közigazgatás 2012. 1. sz.
- Petrétei József – Tilk Péter: Az önkormányzati társulások és a kistérségek néhány alkotmányjogi kérdése. Magyar Közigazgatás 2005. 3. sz.
- „Senkinek nem lehet érdeke az önkormányzatok ellehetetlenítése” Interjú Tamási Andreával, az OTP Bank kereskedelmi banki üzletágának értékesítési igazgatójával. Jegyző és Közigazgatás 2012. 3. sz.
- Szamel Katalin: A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása európai kontextusban. Új Magyar Közigazgatás. 2012. 10. sz.
- Szenté Zoltán: Az önkormányzati rendszer átalakítása. Fundamentum. 2012. 2. sz.
- Tilk Péter: A helyi önkormányzatok az Alaptörvényben. Új Magyar Közigazgatás 2011. 6-7.sz.
- Tilk Péter: Az önkormányzatok alkotmányossági védelme. Jegyző és Közigazgatás 2011. 4. sz.

- Tilk Péter: Gondolatok a kormányhivatalok vezetőinek önkormányzati rendeletalkotásra vonatkozó (pótlási) hatásköréről. Új Magyar Közigazgatás, 2011. 8. sz.
- Tilk Péter: Változások az önkormányzati jogalkotás törvényességének biztosításában. Jegyző és Közigazgatás 2012. 2. sz.
- Vincze Attila: Származékos pénzügyi tranzakciók és a helyi önkormányzatok. Közjogi Szemle 2012. 2. sz.

Könyvfejezet, tanulmánykötetben megjelent írás:

- Csalló Krisztina: A helyi önkormányzás magyar alapelvei, általános szabályai, In: Fogarasi József (szerk.): A helyi önkormányzatok, Budapest, HVG - ORAC Lap – és Könyvkiadó Kft., 2010
- Ivancsics Imre: A kistérségek szerepe az államigazgatási feladatok ellátásában. In: Ádám Antal – Cseresznyés Ferenc – Kajtár István (szerk.): Tanulmányok az 1956. évi forradalom és szabadságharc 50. évfordulójára. Pécs, PTE ÁJK 2006
- Küpper, Herbert: A helyi önkormányzatok, In: Jakab András (szerk.) Az Alkotmány kommentárja II., Budapest, Századvég Kiadó, 2009
- Seereiner Imre Alfonz: Helyi önkormányzatok az új Alkotmányban, In.: Fábíán Adrián (szerk.) 20 éves a magyar önkormányzati rendszer, Pécs 2011
- Tábit Renáta: A helyi önkormányzati jogok védelme; A helyi önkormányzatok érdekképvisellete, érdekvédelme; az önkormányzati szövetségek. In: Fogarasi József (szerk.): A helyi önkormányzatok Budapest, HVG - ORAC Lap – és Könyvkiadó Kft., 2010
- Tábit Renáta: A helyi önkormányzatok együttműködése, társulásai In: Fogarasi József (szerk.): A helyi önkormányzatok Budapest, HVG - ORAC Lap – és Könyvkiadó Kft., 2010
- Tábit Renáta: A helyi önkormányzatok és a központi állami szervek kapcsolata. In: Fogarasi József (szerk.): A helyi önkormányzatok Budapest, HVG - ORAC Lap – és Könyvkiadó Kft., 2010

Internetes forrás:

- Balogh Gábor – Szögi Ágnes: A helyi önkormányzatok törvényességi szempontú vizsgálatának múltja, jelene és jövője – 20 év után ismét törvényességi felügyelet (Első rész). Kodifikáció és közigazgatás 2012. 1. sz. <http://kodifikator.hu/> (2012-11-04)
- Balogh Gábor – Szögi Ágnes: A helyi önkormányzatok törvényességi szempontú vizsgálatának múltja, jelene és jövője – 20 év után ismét törvényességi felügyelet (Második rész). Kodifikáció és Közigazgatás 2012. 2. sz. <http://kodifikator.hu/> (2012-11-04)
- GYMS KH Törvényességi Ellenőrzési és Felügyeleti Főosztály: Kihirdetésre került a helyi önkormányzatokról szóló új törvény <http://www.kormanyhivatal.hu/hu/gyor-moson-sopron/hirek/kihirdetesre-kerult-a-helyi-onkormanyzatokrol-szolo-uj-torveny> (2012-04-24)
- Horváth Eszter: Régi-új közigazgatási hivatalok Szeptembertől megyei szintű közigazgatási hivatalok, januártól egyablakos ügyintézés. <http://www.jogiforum.hu/hirek/23792> (2012-10-31)
- Ivancsics Imre – Fábián Adrián: A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok az Alaptörvényben. In: Drinóczi Tímea (szerk.), Magyarország új alkotmányossága Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2011.; http://www.law.pte.hu/files/tiny_mce/File/karikiadvanyok/magyarorszag_uj_alkotmanyossaga_kotet_11.pdf (2012-03-19)
- Szabó Lajos: Törvények a helyi önkormányzatokról – Összevetés 1990, 2011 - Kodifikáció és Közigazgatás, 2012. 1. sz. <http://kodifikator.hu/> (2012-11-04)
- Tilk Péter: Az önkormányzatok bírósági és alkotmánybírósági védelme az Alaptörvény és az új sarkalatos törvények tükrében. Kodifikáció és Közigazgatás 2012. 1. sz. <http://kodifikator.hu/> (2012-11-04)